



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Ravnanje s komunalnimi 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.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Ravnanje s komunalnimi odpadki

Številka: 321-5/2011/132

Ljubljana, 2. septembra 2015

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja ministrstva, pristojnega za okolje (v nadaljevanju: ministrstvo), in Carinske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: carinska uprava), ki od 1. 8. 2014 nadaljuje z delom kot Finančna uprava Republike Slovenije, pri vzpostavitvi pogojev in nadzora ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

Za izvajanje nalog, ki so predmet revizije, je bilo do 10. 2. 2012 pristojno Ministrstvo za okolje in prostor, od 10. 2. 2012 do 18. 9. 2014 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ter od 18. 9. 2014 Ministrstvo za okolje in prostor.

Ministrstvo področja ravnanja s komunalnimi odpadki ni strateško celovito uredilo, saj v operativnih programih ni pravočasno določilo ciljev, načinov in ukrepov za doseganje ciljev ter ni vzpostavilo rednega spremljanja in vrednotenja izvajanja politike na tem področju. Za večino obdelanih komunalnih odpadkov je načrtovalo odlaganje na odlagališča, čeprav je odlaganje ob veljavni hierarhiji ravnanja z odpadki okoljsko manj sprejemljiv način od sežiga, ki se izvaja le za približno 12 odstotkov vseh obdelanih komunalnih odpadkov v Republiki Sloveniji.

Ministrstvo ni vzpostavilo ustrezne in celovite normativne ureditve ravnanja s komunalnimi odpadki. V Zakonu o varstvu okolja je predlagalo, da se gospodarski javni službi zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov izvajata le za določene vrste komunalnih odpadkov, ki naj bi bile opredeljene s podzakonskimi predpisi, čeprav Zakon o gospodarskih javnih službah predpisuje obveznost določanja gospodarskih javnih služb z zakonom. Ministrstvo za predlog predpisa o pravilih in pogojih izvajanja gospodarskih javnih služb zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov ni opravilo vseh predpisanih postopkov usklajevanja z deležniki in ga ni predložilo v sprejem Vladi Republike Slovenije. Ministrstvo ni imelo zadostnih podatkov za spremljanje izvajanja gospodarskih javnih služb, ki so vzpostavljene na ravni občin, da bi lahko ugotavljalo razlike in pomanjkljivosti pri njihovem izvajanju med občinami in ni prispevalo k uspešnejšemu doseganju predvidenih okoljskih ciljev na ravni države. Določitev izvajanja gospodarskih javnih služb obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov na ravni občin je povzročala zamude pri gradnji regijskih centrov za ravnanje z odpadki, saj se občine v več primerih niso uspele uspešno in pravočasno dogovoriti o izvedbi projektov, zaradi česar ni bilo ustrezno obvladovano tveganje pravočasnega pridobivanja sredstev za izvedbo projektov.

Med občinami so bile velike razlike v doseženih deležih ločeno zbranih komunalnih odpadkov, vendar ministrstvo ni ugotavljalo dejavnikov zanje. V nekaterih občinah se gospodarski javni službi obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov nista izvajali zgolj prek izvajalcev gospodarskih javnih služb, zato tudi poročanje o podatkih o tokovih komunalnih odpadkov ni bilo celovito za vse občine. Zmanjšanja količine zbranih komunalnih odpadkov v obdobju od začetka leta 2009 do konca leta 2012 za več kot 22 odstotkov ni mogoče v celoti pripisati objektivnim dejavnikom, kot so ukrepi za zmanjšanje nastajanja

komunalnih odpadkov, zmanjšanje bruto družbenega proizvoda ter kupne moči prebivalstva. Nezanosljivi podatki niso omogočali verodostojnih primerjav ravnanja s komunalnimi odpadki z drugimi državami in priprave učinkovitih ukrepov za nadaljnje odločanje o ravnanju s komunalnimi odpadki.

Pri ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ministrstvo ni nedvoumno uredilo razmerij med družbami za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalci gospodarskih javnih služb ter meril za izravnavo količin prevzemanja odpadne embalaže med družbami. Nekatere družbe za ravnanje z odpadno embalažo zato niso prevzele vse odpadne embalaže od izvajalcev gospodarskih javnih služb, ministrstvo pa za take primere ni predvidelo sankcij za družbe ter niti ustreznih zavarovanj, če bi morale zgolj zagotoviti predelavo odpadne embalaže. Ministrstvo ni imelo zanesljivih in verodostojnih podatkov za izračunavanje doseganja predpisanih okoljskih ciljev pri ravnanju z odpadno embalažo. Količina embalaže, dane v promet, ki izhaja iz podatkov v uradnih evidencah, je bila manjša od količine odpadne embalaže, ugotovljene v zbranih komunalnih odpadkih, za približno 50 odstotkov, podatki o količini predelane odpadne embalaže pa so bili precenjeni, zato izračun doseganja okoljskega cilja predelave odpadne embalaže ni bil točen. Na podcenjenost podatka o količini embalaže, dane v promet, je deloma vplivala previsoko določena vrednost oprostitve za vključitev v sistem ravnanja z odpadno embalažo, ki znaša 15 ton, deloma pa, ker ministrstvo in carinska uprava nista imela ustreznih podatkov, na podlagi katerih bi lahko ugotavljala osebe, ki dajejo v promet embalažo in bi morale biti vključene v sistem. Na precenjenost podatka o predelani količini odpadne embalaže je vplivalo neustrezno evidentiranje predaj odpadne embalaže med posredniki in predelovalci v verigi do končne predelave. Ocenili smo, da v sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo ni bila vključena vsaj polovica embalaže, dane v promet, zato se je predpisano ravnanje izvajalo za manj kot polovico nastale odpadne embalaže. V povprečju je bilo zato na leto v sistem premalo vplačano vsaj 16 milijonov evrov embalažnine, ki bi se lahko namenili za sofinanciranje zbiranja odpadne embalaže in infrastrukture za njeno zbiranje. Na leto zato tudi ni bilo plačano vsaj 900 tisoč evrov okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže. Ministrstvo ni predlagalo opredelitve namena porabe zbrane okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže, njene višine pa ni določilo na podlagi utemeljenih zneskov, ki bi odvrčali zavezance od škodljivih ravnanj, in tako, da bi bilo z zbranimi sredstvi mogoče sanirati povzročene posledice ravnanja z odpadno embalažo na okolje.

Ministrstvo ni izdelovalo vseh predpisanih analiz poročil o ravnanju družb z odpadno embalažo in ni javno objavljalo vseh predpisanih podatkov. Ministrstvo ni izboljšalo učinkovitosti delovanja sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, ki se še vedno v celoti financira iz cene gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov, zaradi nezadostnega nadzora pa družbam za ravnanje z odpadno embalažo omogoča, da lahko presežke, ki v povprečju znašajo približno 12 milijonov evrov na leto, namenjajo za financiranje aktivnosti, ki niso povezane z ravnanjem z odpadno embalažo.

Ministrstvo okoljske dajatve zaradi odlaganja komunalnih odpadkov ni določilo tako, da bi oblikovalo vir, iz katerega bi lahko saniralo posledice neustreznega odlaganja odpadkov v preteklosti. Zbrana sredstva so prihodki občinskih proračunov, zato ministrstvo nima pristojnosti presoje ustreznosti njihove porabe. Ministrstvo je določilo obveznost predložitve finančnih jamstev za odpravo posledic neustreznega odlaganja komunalnih odpadkov, ni pa opredelilo ravnanja s temi sredstvi, saj jih izvajalcu gospodarske javne službe ni treba varovati do njihove porabe. Tveganja, da ob zapiranju odlagališča izvajalci gospodarske javne službe ne bodo imeli na razpolago uporabnikom že zaračunanih sredstev, zato ni ustrezno obvladovalo. Ministrstvo ni vzpostavilo instrumenta zavarovanja v obliki obveznega namenskega depozita, ki bi lahko predstavljal podlago za poroštveno izjavo občine kot vrsto odgovornosti izvajalca

gospodarske javne službe do države, in tako ni omogočilo, da bi obresti od naložbenja teh sredstev zmanjševale višino zbranih sredstev uporabnikov, kar bi zagotavljalo nižjo ceno storitev gospodarske javne službe. Ministrstvo je namesto tega vzpostavilo obveznost zavarovanja v obliki predložitve bančne garancije ali zavarovalne police, s čimer je še povečalo stroške izvajanja gospodarske javne službe.

Računsko sodišče je od ministrstva zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo nesmotnosti, in mu podalo *priporočila* za celovito ureditev področja ravnanja s komunalnimi odpadki in gospodarskih javnih služb na tem področju na strateški ravni in v predpisih, izvedbo analiz posameznih tokov komunalnih odpadkov, ureditev sistema ravnanja z odpadno embalažo ter določitev učinkovitih okoljskih dajatev in finančnih jamstev.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	9
1.1.1 Predmet in cilj revizije.....	9
1.1.2 Revizijski pristop.....	12
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	12
1.2.1 Ministrstvo, pristojno za okolje.....	12
1.2.2 Carinska uprava Republike Slovenije oziroma Finančna uprava Republike Slovenije	14
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	15
1.3.1 Zahteve in cilji ravnanja s komunalnimi odpadki.....	15
1.3.2 Model ravnanja s komunalnimi odpadki.....	18
1.3.3 Ravnanje s komunalnimi odpadki v državah članicah	19
2. UGOTOVITVE	21
2.1 DOLOČITEV POGOJEV RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	21
2.1.1 Celovitost strateške ureditve in spremljanje izvajanja zastavljenih ciljev	21
2.1.2 Določitev ravni pristojnosti izvajanja obveznih GJS, povezanih z ravnanjem z odpadki	29
2.1.3 Zanesljivost podatkov za spremljanje izvajanja ravnanja s komunalnimi odpadki	34
2.1.4 Povzetek ugotovitev o vzpostavitvi pogojev in nadzora nad ravnanjem s komunalnimi odpadki.....	43
2.2 IZVAJANJE LOČENEGA ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	44
2.2.1 Doseganje operativnih ciljev ločenega zbiranja	46
2.2.2 Razlike pri doseganju ciljev ločenega zbiranja.....	49
2.2.3 Dejavniki, ki vplivajo na rezultate ločenega zbiranja.....	52
2.2.4 Povzetek ugotovitev o izvajanju ločenega zbiranja komunalnih odpadkov.....	54
2.3 RAVNANJE Z EMBALAŽO IN ODPADNO EMBALAŽO.....	54
2.3.1 Ureditev ravnanja z embalažo in odpadno embalažo	55
2.3.2 Učinkovitost in preglednost financiranja in spremljanje ter nadzor delovanja sistema za ravnanje z odpadno embalažo	74
2.3.3 Povzetek ugotovitev o ureditvi ravnanja z embalažo in odpadno embalažo	87
2.4 IZVAJANJE OBDELAVE IN ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	89
2.4.1 Določitev GJS obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov ter parametrov njunega izvajanja.....	90
2.4.2 Vzpostavitev centrov za ravnanje s komunalnimi odpadki	92

2.4.3	Izvajanje pogodbene obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov.....	94
2.4.4	Ekonomski in finančni instrumenti za spodbujanje okoljsko ustreznih načinov ravnanja s komunalnimi odpadki	99
2.4.5	Povzetek ugotovitev o izvajanju obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov	103
3.	MNENJE	105
3.1	MNENJE O UČINKOVITOSTI DOLOČITVE POGOJEV RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	105
3.2	MNENJE O UČINKOVITOSTI LOČENEGA ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	106
3.3	MNENJE O UČINKOVITOSTI RAVNANJA Z EMBALAŽO IN ODPADNO EMBALAŽO	106
3.4	MNENJE O UČINKOVITOSTI OBDELAVE IN ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV.....	108
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	110
5.	PRIPOROČILA	116
6.	PRILOGI	120

1. UVOD

Revizijo smotrnosti poslovanja ministrstva¹ in carinske uprave na področju ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2009 do leta 2012 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču² (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 11. 6. 2012, dopolnitev sklepa o izvedbi revizije pa 7. 3. 2014.

Naša pristojnost je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o smotrnosti poslovanja ministrstva in carinske uprave pri ravnanju s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2009 do leta 2012. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

1.1.1 Predmet in cilj revizije

Predmet revizije je poslovanje ministrstva pri vzpostavitvi pogojev za ravnanje⁶ s komunalnimi odpadki⁷ in poslovanje ministrstva ter carinske uprave pri nadzoru področja ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

¹ V skladu s 4. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS-F; 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 delovnega področja Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanaša na okolje.

² Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Št. 321-5/2011/40.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

⁶ Ravnanje z odpadki v skladu z določili 9. točke prvega odstavka 3. člena Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (v nadaljevanju: direktiva o odpadkih; UL L, št. 312/3 z dne 22. 11. 2008) pomeni zbiranje, prevoz, predelavo ali odstranjevanje odpadkov, vključno z nadzorom takšnih postopkov in z dejavnostmi po prenehanju obratovanja naprav za odstranjevanje odpadkov ter vključno z dejavnostmi trgovca ali posrednika.

⁷ Odpadek je v skladu s 1. točko prvega odstavka 3. člena direktive o odpadkih vsaka snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže, namerava ali mora zavreči.

Komunalni odpadki so odpadki iz gospodinjstev in njim po naravi ali sestavi podobni odpadki iz proizvodnje, trgovine, storitvenih ali drugih dejavnosti⁸. Ravnanje s komunalnimi odpadki⁹ poteka prek obveznih občinskih gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS) varstva okolja, in sicer zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov¹⁰. Za ravnanje z odpadno embalažo¹¹ je vzpostavljen poseben sistem¹², v katerem so za zbiranje odpadne embalaže pristojni izvajalci GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, zagotavljanje predelave odpadne embalaže pa temelji na konceptu razširjene odgovornosti proizvajalca¹³.

Proučevali smo ravnanje s tokovi naslednjih skupin komunalnih odpadkov:

- ločeno zbranih¹⁴ frakcij, kamor sodijo ločeno zbrana odpadna embalaža, papir, kovine, plastika, les in ločeno zbrani biološki odpadki;
- mešanih komunalnih odpadkov¹⁵;
- kosovnih odpadkov¹⁶.

V reviziji smo obravnavali tudi izvedbo popravljanih ukrepov, ki so bili zahtevani za odpravo neučinkovitosti pri poslovanju ministrstva v reviziji ravnanja z ločeno zbranimi odpadki¹⁷. Preverili smo, ali je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, obvladovalo neučinkovitosti, za odpravo katerih v porevizijskem postopku¹⁸ ni izkazalo izvedbe ustreznih popravljanih ukrepov. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajalo načrtovane aktivnosti, izkazane v porevizijskem postopku.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri vzpostavitvi pogojev na področju ravnanja s komunalnimi odpadki in o učinkovitosti poslovanja ministrstva ter carinske uprave pri nadzoru na področju ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

⁸ Točka 5.3 prvega odstavka 3. člena Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-1; Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13).

⁹ Komunalni odpadki se evidentirajo v okviru skupin 15 in 20 Uredbe o odpadkih (Uradni list RS, št. 103/11), ki je veljala od 31. 12. 2011 do 30. 5. 2015. Uredba o odpadkih je razveljavila Uredbo o ravnanju z odpadki (Uradni list RS, št. 34/08), ki je urejala ravnanje z odpadki od 22. 4. 2008 do 30. 12. 2011.

¹⁰ Prvi odstavek 149. člena ZVO-1.

¹¹ Skupina 15 01 iz klasifikacijskega seznama odpadkov.

¹² Sistem ravnanja z odpadno embalažo je opredeljen z Uredbo o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (Uradni list RS, št. 84/06, 106/06, 110/07, 67/11, 18/14).

¹³ Razširjena odgovornost proizvajalcev izdelkov je v skladu s 27. točko temeljnih predpostavk direktive o odpadkih eden od načinov oblikovanja in proizvodnje blaga, ki v celoti upošteva in poenostavlja učinkovito uporabo virov v njihovem celotnem življenjskem krogu, vključno z njegovim popravilom, ponovno uporabo, razgradnjo in recikliranjem, ne da bi bil pri tem ogrožen prost pretok blaga na notranjem trgu.

¹⁴ Ločeno zbiranje v skladu z določili 11. točke prvega odstavka 3. člena direktive o odpadkih pomeni zbiranje, pri katerem se tokovi odpadkov ločujejo glede na vrsto in naravo odpadkov z namenom olajšati posebno obdelavo. Ločeno zbrane frakcije so evidentirane v okviru skupine 20 01 klasifikacijskega seznama odpadkov.

¹⁵ Podskupina 20 03 01 iz klasifikacijskega seznama odpadkov.

¹⁶ Podskupina 20 03 07 iz klasifikacijskega seznama odpadkov.

¹⁷ Revizijsko poročilo *Ravnanje z ločeno zbranimi komunalnimi odpadki* (v nadaljevanju: revizijsko poročilo iz leta 2009), št. 1209-4/2008-34 z dne 13. 8. 2009.

¹⁸ Porevizijsko poročilo št. 1209-4/2008-36 z dne 4. 1. 2010.

Oceno učinkovitosti poslovanja ministrstva in carinske uprave na področju ravnanja s komunalnimi odpadki smo oblikovali na podlagi odgovorov na glavno revizijsko vprašanje, *ali je bilo ministrstvo učinkovito pri vzpostavitvi pogojev ravnanja s komunalnimi odpadki in ali sta bila ministrstvo ter carinska uprava učinkovita pri izvajanju nadzora na področju ravnanja s komunalnimi odpadki.*

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri določitvi pogojev ravnanja s komunalnimi odpadki;
- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri spremljanju izvajanja ločenega zbiranja komunalnih odpadkov;
- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri vzpostavitvi pogojev in ali sta bila ministrstvo in carinska uprava učinkovita pri nadzoru ravnanja z odpadno embalažo;
- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri vzpostavitvi pogojev in ali sta bila ministrstvo in carinska uprava učinkovita pri nadzoru obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov.

Učinkovitost ministrstva pri določitvi pogojev ravnanja s komunalnimi odpadki smo ocenili na podlagi naslednjih kriterijev:

- celovitosti strateške in normativne ureditve;
- pristojnosti za izvajanje GJS, ki se nanašajo na ravnanje z odpadki;
- zanesljivih, točnih in popolnih podatkov o tokovih komunalnih odpadkov in ravnanju s komunalnimi odpadki.

Učinkovitost ministrstva pri spremljanju izvajanja ločenega zbiranja komunalnih odpadkov smo ocenili na podlagi naslednjih kriterijev:

- opredelitve dejavnikov, ki vplivajo na rezultate ločenega zbiranja komunalnih odpadkov;
- spremljanja in nadzora izvajanja ločenega zbiranja komunalnih odpadkov v lokalnih skupnostih glede na to, da je pristojnost izvajanja GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov določena na ravni občin.

Učinkovitost ministrstva pri vzpostavitvi pogojev in učinkovitost ministrstva ter carinske uprave pri nadzoru ravnanja z odpadno embalažo smo ocenili na podlagi naslednjih kriterijev:

- določitve pogojev za delovanje shem za ravnanje z odpadno embalažo;
- zagotavljanja zanesljivih podatkov za merjenje doseganja okoljskih ciljev pri ravnanju z odpadno embalažo in spremljanja ter nadziranja doseženih deležev predelave zbrane odpadne embalaže pri družbah za ravnanje z odpadno embalažo in pri končnih predelovalcih;
- učinkovitosti financiranja shem za ravnanje z odpadno embalažo z določitvijo stroškov posameznih udeležencev v teh shemah.

Učinkovitost ministrstva pri vzpostavitvi pogojev in učinkovitost ministrstva in carinske uprave pri nadzoru obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov smo ocenili na podlagi naslednjih kriterijev:

- določitve ustreznih pogojev za izvajanje GJS obdelave komunalnih odpadkov in GJS odlaganja komunalnih odpadkov;
- vzpostavitve zbiranja, poročanja, spremljanja in nadziranja podatkov o opravljeni obdelavi mešanih komunalnih odpadkov;
- ugotovitve tokov mešanih komunalnih odpadkov od kraja njihovega nastanka, opravljanja obdelave in odlaganja;
- ugotovitve odlaganja ustrezno obdelanih komunalnih odpadkov na odlagališčih;
- določitve okoljskih dajatev, ki imajo merljiv vpliv na zmanjšanje onesnaževanja okolja zaradi odlaganja in spodbujajo ločeno zbiranje komunalnih odpadkov.

1.1.2 Revizijski pristop

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

- proučili in analizirali smo strateško ureditev in predpise, ki urejajo ravnanje s posameznimi tokovi komunalnih odpadkov;
- proučili smo tokove nastalih, zbranih, predelanih in odstranjenih komunalnih odpadkov;
- analizirali smo rezultate ravnanja z ločeno zbranimi komunalnimi odpadki;
- analizirali smo ureditev ravnanja z embalažo in odpadno embalažo ter podatke, ki so na voljo o delovanju tega sistema;
- analizirali smo podatke o vzpostavitvi regijskih centrov ravnanja s komunalnimi odpadki in o odlaganju komunalnih odpadkov;
- izvedli smo intervjuje s pristojnimi na ministrstvu, Agenciji Republiki Slovenije za okolje (v nadaljevanju: agencija), Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor¹⁹ (v nadaljevanju: inšpektorat) in carinski upravi.
- izvedli in analizirali smo vprašalnik, namenjen občinam in izvajalcem GJS obdelave komunalnih odpadkov in GJS odlaganja komunalnih odpadkov.

1.2 Predstavitev revidirancev

Revidirance smo določili glede na njihovo vlogo, pristojnosti in odgovornosti pri vzpostavitvi pogojev in nadzora na področju ravnanja s komunalnimi odpadki. Za revidiranca smo določili ministrstvo in carinsko upravo. Njune naloge podrobneje določajo Zakon o državni upravi²⁰ (v nadaljevanju: ZDU-1), Zakon o Vladi Republike Slovenije²¹, Uredba o organih v sestavi ministrstev²², ZVO-1, Uredba o ravnanju z odpadki v obdobju do 30. 12. 2011, Uredba o odpadkih v obdobju od 31. 12. 2011, Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih²³, Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo²⁴, Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže²⁵ in Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih²⁶.

1.2.1 Ministrstvo, pristojno za okolje

Na podlagi 36. člena ZDU-1²⁷ je naloge na področju okolja do 10. 2. 2012 opravljalo Ministrstvo za okolje in prostor²⁸. Po določilih ZVRS-F se je od 10. 2. 2012 izvajanje nalog s področja varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, javnih služb varstva okolja, javnih služb

¹⁹ Inšpektorat od 17. 11. 2012 delo opravlja kot Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo in okolje.

²⁰ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13.

²¹ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13.

²² Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 63/09, 69/10, 40/11, 98/11, 17/12, 23/12, 82/12, 109/12, 24/13, 36/13, 51/13.

²³ Uradni list RS, št. 32/06, 98/07, 62/08, 53/09, 61/11.

²⁴ Uradni list RS, št. 84/06, 106/06, 110/07, 67/11.

²⁵ Uradni list RS, št. 32/06, 65/06, 78/08, 19/10.

²⁶ Uradni list RS, št. 70/10.

²⁷ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

²⁸ Po določilih četrte alineje drugega odstavka 4. člena ZVRS-F (Uradni list RS, št. 8/12) se od 10. 2. 2012 izvajanje nalog, ki so predmet revizije, nadaljuje na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje.

ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, varstva pred ionizirajočimi sevanji, odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo nadaljevalo na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje.

V skladu z določili Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-H)²⁹ je bilo 18. 9. 2014, ko so prisegli novi ministri, ustanovljeno Ministrstvo za okolje in prostor. Ministrstvo za okolje in prostor opravlja naloge s področja varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, varstva pred ionizirajočimi sevanji, odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo in naloge s področja prostora in stanovanjske politike.

Na ministrstvu naloge, povezane z ravnanjem s komunalnimi odpadki, opravlja več organov. Ministrstvo je pristojno za:

- pripravo strateških dokumentov in predpisov s področja ravnanja z odpadki;
- vodenje evidence izvajalcev GJS varstva okolja;
- vzpostavitev in upravljanje informacijskega sistema ravnanja z odpadki;
- določanje deležev prevzemanja in izravnave odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov;
- poročanje Evropski komisiji o tokovih odpadkov in ravnanju z odpadki;
- poročanje Evropski komisiji o tokovih odpadne embalaže in ravnanju z odpadno embalažo;
- pripravo poročil o ravnanju z odpadno embalažo udeležencev v sistemu ravnanja z odpadno embalažo.

Agencija je v skladu z Uredbo o organih v sestavi ministrstev organ v sestavi ministrstva. Na podlagi 8. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev opravlja upravne in strokovne naloge na področjih celovitega varstva okolja in naravnih dobrin, varstva voda, zraka in tal, presoje vplivov na okolje, javnih služb varstva okolja in naravnih dobrin, varstva pred hrupom in drugimi tveganji za okolje, ohranjanja narave, gospodarjenja z vodami in vodnogospodarskimi objekti in napravami, monitoringov in drugega evidentiranja meteoroloških, hidroloških, agroloških in ekoloških razmer, meteoroloških, hidroloških in ekoloških analiz in ekspertiz, napovedovanja meteoroloških in hidroloških procesov ter opozarjanja na izredne pojave, letalske meteorologije, monitoringa in drugega evidentiranja geoloških, seizmoloških in drugih geofizikalnih pojavov, njihovih rajonizacij in kategorizacij, potresnega varstva objektov in naprav, varstva, zaščite in zgodnjega opozarjanja pred potresnimi pojavi, ravnanja z odpadki, razen radioaktivnih, odprave posledic naravnih in drugih nesreč, izpolnjevanja mednarodnih obveznosti s teh področij in mednarodne izmenjave podatkov.

Agencija je v skladu z ZVO-1 in Uredbo o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo pristojna za vodenje seznamov:

- izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov, obdelave in odlaganja mešanih komunalnih odpadkov;
- odlagališč komunalnih odpadkov;
- družb za ravnanje z odpadno embalažo in individualnih sistemov za ravnanje z odpadno embalažo.

Agencija je v skladu z ZVO-1 pristojna tudi za izdajo okoljevarstvenih dovoljenj družbam za ravnanje z odpadno embalažo in upravljavcem odlagališč komunalnih odpadkov.

²⁹ Uradni list RS, št. 65/14.

Inšpektorat je v skladu z Uredbo o organih v sestavi ministrstev organ v sestavi ministrstva. Od 17. 11. 2012 je delo opravljal kot Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo in okolje, od 18. 12. 2014 pa znova kot inšpektorat. Pristojen je za nadzor nad izvajanjem Uredbe o odpadkih, Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih, Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo in Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih.

Osebi, odgovorni za poslovanje Ministrstva za okolje in prostor v obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bili:

- Karl Viktor Erjavec, minister za okolje in prostor, od 21. 11. 2008 do 12. 2. 2010 in
- dr. Roko Žarnić, minister za okolje in prostor, od 12. 2. 2010³⁰ do 10. 2. 2012.

Osebi, odgovorni za poslovanje Ministrstva za kmetijstvo in okolje v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili:

- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 in
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014.

Oseba, odgovorna za poslovanje Ministrstva za okolje in prostor med izvajanjem revizije, je bila:

- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, od 18. 9. 2014.

1.2.2 Carinska uprava Republike Slovenije oziroma Finančna uprava Republike Slovenije

V skladu z Uredbo o organih v sestavi ministrstev je bila carinska uprava organ v sestavi Ministrstva za finance, ki je opravljala naloge, ki se nanašajo na izvajanje carinskega in trošarinskega sistema, carinski in trošarinski nadzor, odmero, obračun in pobiranje uvoznih, izvoznih in drugih dajatev in trošarin, na izvajanje carinske in trošarinske kontrole, inšpekcijskih pregledov in carinskih preiskav, na druge zadeve pri kontroli prometa potnikov, blaga in storitev.

Carinska uprava je bila pristojna za:

- vodenje evidence o embalaži, dani v promet;
- izvajanje nadzora nad izvajanjem Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže;
- izvajanje nadzora nad izvajanjem Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih.

V začetku avgusta 2014 je na podlagi Zakona o finančni upravi³¹ delovno področje carinske uprave prešlo na Finančno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: finančna uprava), ki je postala pravna naslednica carinske uprave.

³⁰ Državni zbor Republike Slovenije je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada). S tem je bil predsednik vlade razrešen, skupaj z ministri pa je moral opravljati tekoče posle do prisege nove vlade (Uradni list RS, št. 74/11).

³¹ Uradni list RS, št. 25/14.

Odgovorna oseba carinskega organa v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil:

- Rajko Skubic, generalni direktor carinske uprave, od 23. 11. 2007 do 1. 8. 2014.

Odgovorna oseba finančne uprave med izvajanjem revizije je bila:

- Jana Ahčin, vršilka dolžnosti generalne direktorice finančne uprave, od 1. 8. do 27. 11. 2014, od 27. 11. 2014 generalna direktorica finančne uprave.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Zahteve in cilji ravnanja s komunalnimi odpadki

Odpadki imajo številne škodljive vplive na okolje in zdravje živih bitij. Šesti okoljski akcijski program Skupnosti³² (v nadaljevanju: šesti okoljski akcijski program) je zato določil, da je ravnanje z odpadki ena ključnih prednostnih nalog držav članic Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) pri varovanju okolja v obdobju od leta 2002 do leta 2012. Države članice bi morale v obdobju veljavnosti³³ šestega okoljskega akcijskega programa doseči zmanjšanje količine nastalih odpadkov, za večino odpadkov, ki so še vedno nastajali, pa bi morale zagotoviti ponovno uporabo, predelavo in recikliranje, zmanjšati količino odpadkov za odlaganje, zagotoviti obravnavo odpadkov čim bližje kraju njihovega nastajanja in varno obravnavo odloženih odpadkov. Zato bi morale z odpadki dosledno ravnati v skladu s petstopenjsko hierarhijo ravnanja z odpadki (v nadaljevanju: petstopenjska hierarhija), ki je prikazana na sliki 1 in ki sta jo podrobneje opredelili Tematska strategija o preprečevanju in recikliranju odpadkov³⁴ in direktiva o odpadkih.

Slika 1: Petstopenjska hierarhija



Vir: direktiva o odpadkih.

V skladu s petstopenjsko hierarhijo bi morale biti preprečevanje nastajanja odpadkov prioriteta, sledijo priprava odpadkov za ponovno uporabo, recikliranje in sežig ob sočasnem izkoristku nastale energije.

³² Sklep št. 1699/2002/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. julija 2002 o šestem okoljskem akcijskem programu Skupnosti, UL L, št. 242/02 z dne 10. 9. 2002.

³³ Šesti okoljski akcijski program se je iztekel junija 2012.

³⁴ COM (2005) 666 končna, Bruselj, 21. 12. 2005.

Odlaganje odpadkov na odlagališča je najslabša možnost, ki jo države članice lahko uporabijo le, če odpadkov ni mogoče predelati ali odstraniti na druge, za okolje sprejemljivejše načine. Države članice morajo ravnanje v skladu s petstopenjsko hierarhijo zagotavljati za vse vrste in tokove odpadkov, vključno s komunalnimi odpadki.

Pravila ravnanja s komunalnimi odpadki so v državah članicah urejena z naslednjimi krovnimi predpisi:

- direktivo o odpadkih³⁵,
- Direktivo Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih³⁶ (v nadaljevanju: direktiva o odlaganju odpadkov);
- Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži³⁷ (v nadaljevanju: direktiva o embalaži in odpadni embalaži).

Zahteve in cilji ravnanja s komunalnimi odpadki, ki jih določajo krovni predpisi, so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Zahteve in cilji pri ravnanju s komunalnimi odpadki za države članice

Predpis	Vsebina zahteve/cilja	Rok izvedbe
Direktiva o odpadkih	Vzpostavitev ločenega zbiranja odpadkov vsaj za papir, kovino, plastiko in steklo.	Leto 2015
	Priprava na ponovno uporabo ter recikliranje odpadnih materialov vsaj za papir, kovino, plastiko in steklo iz gospodinjstev za najmanj 50 odstotkov skupne teže ločeno zbranih frakcij.	Leto 2020
	Priprava načrtov ravnanja z odpadki, ki vsebujejo: <ul style="list-style-type: none"> - prikaz vrste, količine in izvora nastalih odpadkov ter oceno razvoja prihodnjih tokov odpadkov; - prikaz obstoječih sistemov zbiranja odpadkov in glavnih naprav za odstranjevanje in predelavo; - oceno potreb po novih sistemih zbiranja in zaprtju obstoječih naprav za obdelavo odpadkov; - informacije o lokacijskih merilih za določitev območja in zmogljivosti predvidenih naprav za odstranjevanje in predelavo odpadkov; - opredelitev politik ravnanja z odpadki z načrtovanimi tehnologijami in metodami za ravnanje z odpadki. 	Do konca leta 2013
	Priprava programa preprečevanja nastajanja odpadkov, ki vsebuje: <ul style="list-style-type: none"> - določitev ukrepov za zmanjšanje količin nastalih odpadkov; - oceno uporabnosti ukrepov iz Priloge IV. 	12. 12. 2013
	Izvedba ustreznega števila inšpekcijskih pregledov in opredelitev kazenskih sankcij za kršenje direktive o odpadkih, ki so učinkovite, sorazmerne in odvračilne.	Kontinuirano

³⁵ Nadomestila je Direktivo Sveta 75/442/EEC z dne 15. julija 1975 o odpadkih in Direktivo 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih.

³⁶ UL L, št. 182/1 z dne 16. 7. 1999, spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003, UL L, št. 284 z dne 31. 10. 2003, Uredbo (ES) št. 1137/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008, UL L, št. 311 z dne 21. 11. 2008 in Direktivo Sveta 2011/97/EU z dne 5. decembra 2011, UL L, št. 328 z dne 10. 12. 2011.

³⁷ UL L, št. 365/10 z dne 31. 12. 1994, dopolnjena z Direktivo 2004/12/EC Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 in z Direktivo 2005/20/EC Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2005.

Predpis	Vsebina zahteve/cilja	Rok izvedbe
Direktiva o odlaganju odpadkov	Določitev finančnih jamstev upravljavcev odlagališč, ki morajo v skladu z načelom povzročitelj plača ³⁸ poravnati vso škodo, ki nastane zaradi odlaganja odpadkov.	V obdobju veljavnosti predpisa
	Opredelitev postopkov obdelave komunalnih odpadkov, namenjenih odlaganju na odlagališčih za preprečevanje in zmanjšanje škodljivih vplivov na okolje ter tveganja za zdravje ljudi.	V obdobju veljavnosti predpisa
	Delež biološko razgradljivih snovi v odloženih komunalnih odpadkih:	
	- največ 75 odstotkov	Leto 2010*
	- največ 50 odstotkov	Leto 2013*
	- največ 35 odstotkov	Leta 2020*
Direktiva o embalaži in odpadni embalaži	Predelava odpadne embalaže ³⁹ vključno z energetsko predelavo:	31. 12. 2012**
	• najmanj 60 odstotkov skupne mase odpadne embalaže.	
	Recikliranje ⁴⁰ odpadne embalaže:	
	• najmanj 55 odstotkov ter največ 80 odstotkov skupne mase odpadne embalaže, od tega pa je treba glede na vrsto odpadne embalaže zagotoviti najmanj naslednje deleže recikliranja:	31. 12. 2012**
	- 60 odstotkov odpadne steklene embalaže;	
	- 60 odstotkov odpadne papirne in kartonske embalaže;	
	- 50 odstotkov odpadne kovinske embalaže;	
	- 22,5 odstotka odpadne plastične embalaže;	
	- 15 odstotkov odpadne lesene embalaže.	

Opombi: * Republika Slovenija je v skladu s 5. členom direktive o odlaganju odpadkov za štiri leta uveljavila odložitev ciljev, ki bi jih morala doseči v letih 2006, 2009 in 2016, tako da jih lahko doseže v letih 2010, 2013 in 2020.

** Republika Slovenija je v skladu z direktivo o embalaži in odpadni embalaži za štiri leta, to je do 31. 12. 2012, uveljavila odložitev ciljev, ki bi jih morala uresničiti do 31. 12. 2008.

Viri: direktiva o odlaganju odpadkov, direktiva o odpadkih in direktiva o embalaži in odpadni embalaži.

Države članice morajo ravnati s komunalnimi odpadki ob upoštevanju načela povzročitelj plača, ravnanje s posameznimi masnimi tokovi komunalnih odpadkov pa lahko organizirajo v shemah razširjene odgovornosti proizvajalca.

³⁸ Stroške ravnanja z odpadki mora plačati izvirni povzročitelj odpadkov ali trenutni ali predhodni imetniki odpadkov. Načelo, da plača povzročitelj obremenitve, je vodilno načelo na evropski in mednarodni ravni. Povzročitelj in imetnik odpadkov morata pri ravnanju z odpadki zagotavljati visoko raven varstva okolja in zdravja ljudi.

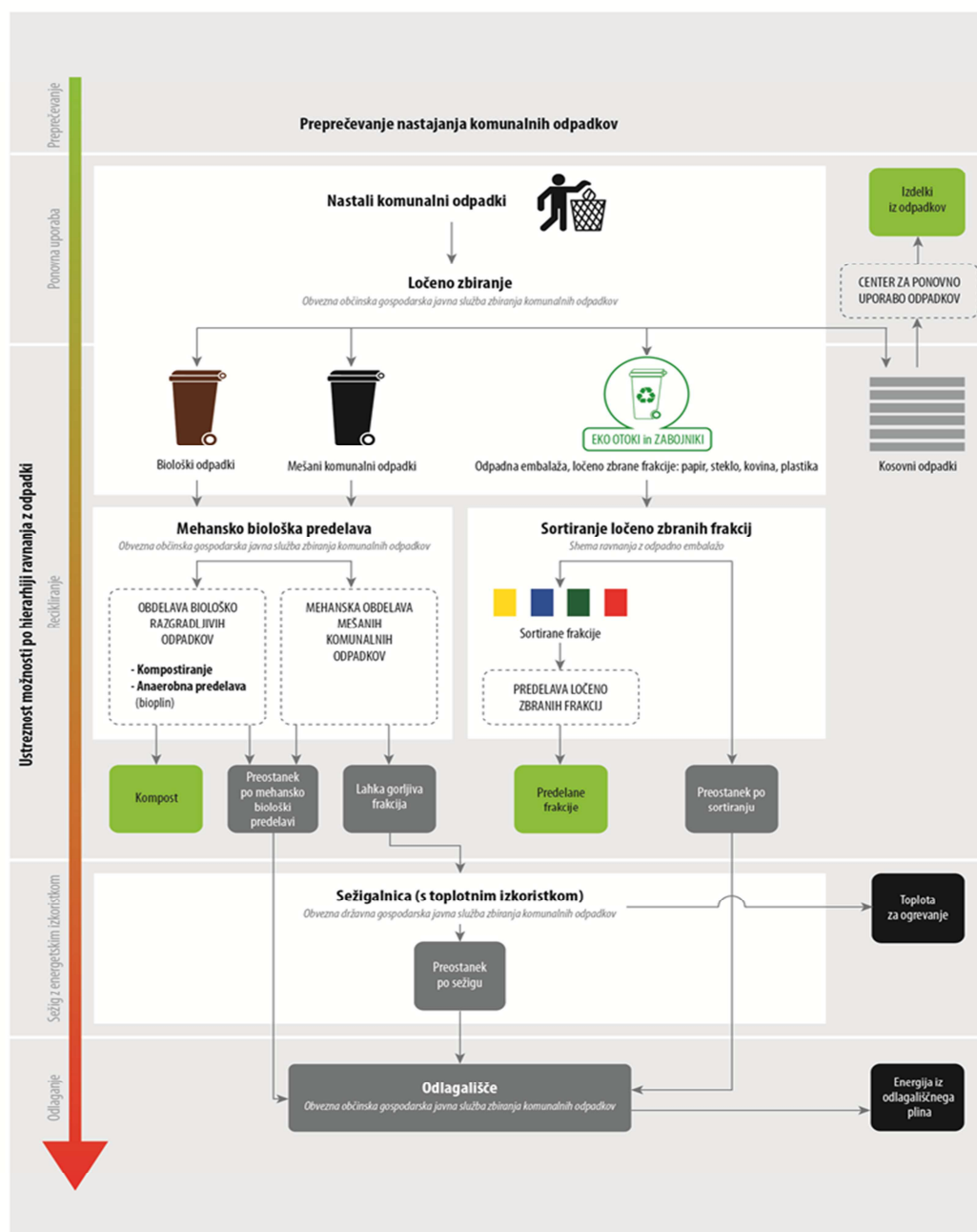
³⁹ Predelava odpadne embalaže je vsak postopek predelave odpadkov iz predpisa, ki ureja ravnanje z odpadki, in je uporaben za predelavo odpadne embalaže.

⁴⁰ Recikliranje odpadne embalaže je postopek predelave odpadne embalaže v material za izdelavo nove embalaže ali za druge namene. Za recikliranje se ne šteje energetska predelava odpadne embalaže.

1.3.2 Model ravnanja s komunalnimi odpadki

Za doseganje zahtev in ciljev navedenih direktiv se je v državah članicah uveljavil model ravnanja s komunalnimi odpadki, ki ga prikazuje slika 2.

Slika 2: Model ravnanja s komunalnimi odpadki v državah članicah



Viri: ZVO-1, šesti okoljski akcijski program, Tematska strategija o preprečevanju in recikliranju odpadkov, *European Court of Auditors: Special report No. 20/2012: Is structural measures funding for municipal waste management infrastructure projects effective in helping member states achieve European Union waste policy objectives?*

Model temelji na petstopenjski hierarhiji, in sicer:

- izvajanje ukrepov za preprečevanje nastajanja⁴¹ komunalnih odpadkov;
- izločanje še uporabnih frakcij komunalnih odpadkov, predvsem kosovnih odpadkov, ki jih je mogoče ponovno uporabiti;
- recikliranje komunalnih odpadkov:
 - ločeno zbrani biološki odpadki se obdelajo v napravah za biološko predelavo, pri čemer nastane kompost;
 - ločeno zbrane frakcije komunalnih odpadkov, kot so papir, steklo in odpadna embalaža⁴², se v sortirnicah razvrščajo, da je mogoča nadaljnja predelava čistih frakcij;
 - mešani komunalni odpadki se obdelajo v napravah za mehansko-biološko predelavo, rezultat pa je lahka gorljiva frakcija, primerna za sežig v sežigalnicah;
- sežig lahke gorljive frakcije, tako da se nastala energija uporabi večinoma za daljinsko ogrevanje; preostanek odpadkov po opravljeni mehansko-biološki predelavi mešanih komunalnih odpadkov, predelavi biološko razgradljivih odpadkov in po sortiranju ločeno zbranih frakcij v sortirnicah se sežge v sežigalnici;
- odlaganje preostanka komunalnih odpadkov po sežigu, preostanka iz biološke predelave odpadkov in negorljivega preostanka po razvrščanju v sortirnicah; v procesih razkrajanja odpadkov nastane odlagališčni plin⁴³, ki se uporabi za proizvodnjo električne energije na odlagališčih.

1.3.3 Ravnanje s komunalnimi odpadki v državah članicah

Kljub predpisanim zahtevam in obveznostim doseganja ciljev iz krovnih predpisov obstajajo med državami članicami velike razlike v količini nastalih komunalnih odpadkov in načinih ravnanja z njimi, kar prikazuje priloga 1.

V državah članicah je po podatkih EUROSTAT leta 2012 nastalo v povprečju 492 kilogramov komunalnih odpadkov na prebivalca⁴⁴. V povprečju je bilo odloženih 34 odstotkov, recikliranih 27 odstotkov, sežganih 24 odstotkov, predelanih v kompost pa 15 odstotkov nastalih komunalnih odpadkov⁴⁵. Količina nastalih komunalnih odpadkov v državah članicah se je v obdobju veljavnosti šestega okoljskega akcijskega programa od leta 2002 do leta 2012 v povprečju zmanjšala za 6,6 odstotka, pri čemer so se količine nastalih komunalnih odpadkov v večini držav članic do leta 2008 postopno povečevale, po tem letu pa začele upadati. V obravnavanem obdobju se je količina odloženih komunalnih odpadkov v povprečju zmanjšala za 40 odstotkov, količina sežganih komunalnih odpadkov se je v

⁴¹ Ukrepi, ki so sprejeti, preden snov, material ali proizvod postane odpadek. Ti ukrepi zmanjšajo količino nastalih odpadkov, med drugim s ponovno uporabo proizvodov ali podaljšanjem življenjske dobe proizvodov, škodljive vplive nastalih odpadkov na okolje in zdravje ljudi ter vsebnost nevarnih snovi v materialih ali proizvodih.

⁴² Papirna, plastična in kovinska embalaža.

⁴³ Več kot 50-odstotni delež v odlagališčnem plinu predstavlja metan.

⁴⁴ Količine nastalih komunalnih odpadkov so se leta 2012 gibale med 668 kilogrami na prebivalca na Danskem in 279 kilogrami na prebivalca v Estoniji.

⁴⁵ Deleži so bili v državah članicah zelo različni: najvišji delež recikliranja nastalih komunalnih odpadkov je leta 2012 dosegla Nemčija, in sicer 47 odstotkov, najvišji delež predelave nastalih komunalnih odpadkov v kompost je leta 2012 dosegla Avstrija, in sicer 32 odstotkov, največ nastalih komunalnih odpadkov je bilo sežganih na Danskem, in sicer 52 odstotkov, največ nastalih komunalnih odpadkov pa je bilo odloženih na Cipru, in sicer 84 odstotkov.

povprečju povečala za 36 odstotkov, količina komunalnih odpadkov, predelanih v kompost, za 34 odstotkov, količina recikliranih komunalnih odpadkov pa za 39 odstotkov. Evropska komisija v Končni oceni Šestega okoljskega akcijskega programa Skupnosti⁴⁶ ugotavlja, da so se trendi ravnanja s komunalnimi odpadki v skladu s petstopenjsko hierarhijo izboljšali, kljub temu pa obstaja še veliko možnosti za izboljšanje preprečevanja nastajanja odpadkov kot tudi ravnanja z njimi, saj bi bilo po zgledu nekaterih držav članic mogoče doseči 70-odstotni delež priprave komunalnih odpadkov za ponovno uporabo in recikliranje⁴⁷. V Splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 "Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta"⁴⁸ je Evropska komisija ravnanje z odpadki zato ponovno opredelila kot enega od prednostnih ciljev⁴⁹ ter določila, da morajo države članice v obdobju do leta 2020 z dosledno uveljavitvijo petstopenjske hierarhije ravnanja z odpadki, izvajanjem tržnih instrumentov ter drugih ukrepov zagotoviti, da bo odlaganje odpadkov na odlagališčih omejeno zgolj na odpadke, ki jih ni mogoče reciklirati ali predelati, energetska predelava odpadkov pa na materiale, ki jih ni mogoče reciklirati, ter da reciklirani odpadki postanejo pomemben in zanesljiv vir surovin za Evropsko unijo.

V Republiki Sloveniji je po podatkih EUROSTAT leta 2012 nastalo 362 kilogramov komunalnih odpadkov na prebivalca, kar je za 26,4 odstotka manj, kot znaša povprečje v državah članicah. Količine nastalih komunalnih odpadkov v Republiki Sloveniji so se leta 2012 v primerjavi z letom 2002 zmanjšale za 11,1 odstotka, glede na leto 2008 pa za 33,2 odstotka, kar je največje zmanjšanje med vsemi državami članicami. Največ komunalnih odpadkov, ki so nastali leta 2012, je bilo odloženih, in sicer 42,3 odstotka, recikliranih je bilo 35,1 odstotka nastalih komunalnih odpadkov, kompostiranih 4,4 odstotka, sežganih pa 1,4 odstotka. Iz navedenih podatkov izhaja, da je v Republiki Sloveniji prevladujoč način ravnanja s komunalnimi odpadki še vedno odlaganje, saj je delež odloženih komunalnih odpadkov za 9,5 odstotne točke večji, kot je povprečje držav članic. Delež recikliranja komunalnih odpadkov je za 8,3 odstotne točke večji od povprečja v državah članicah, delež kompostiranja pa je manjši za 10,6 odstotne točke. Ob tem iz podatkov EUROSTAT izhaja, da Republika Slovenija ni poročala o ravnanju oziroma ni izvedla nobenega postopka ravnanja za 124 tisoč ton nastalih komunalnih odpadkov, kar je 16,8 odstotka vseh nastalih komunalnih odpadkov. To je ena najvišjih stopenj odstopanja v sporočenih podatkih o odpadkih, ki so jih na EUROSTAT posredovale države članice.

⁴⁶ COM (2011) 531 končna, Bruselj, 31. 8. 2011.

⁴⁷ V letu 2012 je največji delež priprave komunalnih odpadkov za ponovno uporabo in recikliranje dosegla Nemčija, kjer je bilo kompostiranih 18 odstotkov, recikliranih pa 46,5 odstotka nastalih komunalnih odpadkov.

⁴⁸ 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. 354/171 z dne 28. 11. 2013.

⁴⁹ Prednostni cilj 2: spreminjanje Unije v z viri gospodarno, zeleno in konkurenčno nizkoogljično gospodarstvo.

2. UGOTOVITVE

2.1 Določitev pogojev ravnanja s komunalnimi odpadki

2.1.1 Celovitost strateške ureditve in spremljanje izvajanja zastavljenih ciljev

Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012⁵⁰ (v nadaljevanju: resolucija) je povzela dolgoročne cilje, usmeritve in naloge pri ravnanju s komunalnimi odpadki⁵¹ iz Strateških usmeritev Republike Slovenije za ravnanje z odpadki⁵². Opredelila je usmeritev za doseganje večjega deleža recikliranja in snovne predelave zbranih komunalnih odpadkov. Kot predpogoj za povečanje teh deležev je predvidela uvedbo obveznega ločenega zbiranja frakcij komunalnih odpadkov in njihove predelave, mehansko-biološko obdelavo zbranih mešanih komunalnih odpadkov, sežig preostanka po mehansko-biološki obdelavi in odlaganje preostanka mešanih komunalnih odpadkov po sežigu. V skladu z resolucijo bi morali v Republiki Sloveniji do konca leta 2012 za predvidenih 840 tisoč ton nastalih komunalnih odpadkov v posameznem letu zagotoviti:

- ponovno uporabo ali predelavo za 65 odstotkov (550 tisoč ton) nastalih komunalnih odpadkov;
- sežig za 35 odstotkov (290 tisoč ton) nastalih komunalnih odpadkov.

Resolucija je za doseg ciljev pri ravnanju s komunalnimi odpadki do konca leta 2012 predvidela pripravo dveh operativnih programov⁵³, in sicer:

- operativnega programa odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšati količine odloženih biološko razgradljivih odpadkov, ki bi določil ukrepe za:
 - zagotovitev postopkov pred odstranjevanjem za vsaj 65 odstotkov, snovno izrabo pa za najmanj 42 odstotkov vseh nastalih komunalnih odpadkov;
 - izločanje in biološko predelavo vseh kuhinjskih odpadkov;
 - obdelavo preostankov odpadkov tako, da vsebnost skupnega organskega ogljika ne bi preseгла 5 odstotkov;

⁵⁰ Uradni list RS, št. 2/06.

⁵¹ Nacionalni program varstva okolja, ki vsebuje dolgoročne cilje, usmeritve in naloge s področja varstva okolja, v skladu s 35. členom ZVO-1 sprejme Državni zbor Republike Slovenije.

⁵² Potrjene s sklepom vlade z dne 1. 8. 1996.

⁵³ V skladu s 36. členom ZVO-1 ministrstvo za izvedbo nacionalnega programa varstva okolja ali za izvrševanje obveznosti ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, strategij, programov in predpisov Evropske unije na področju varstva okolja pripravi operativne programe varstva okolja, ki jih sprejme vlada. V operativnem programu se praviloma za obdobje štirih let razčlenijo cilji, usmeritve in naloge navedenih aktov v celoti, na posameznem področju ali za posamezno vprašanje varstva okolja.

- termično obdelavo preostanka odpadkov, za katere z drugimi postopki predelave ni mogoče doseči mejne vrednosti 5 odstotkov skupnega ogljika in za tiste organske odpadke, pri katerih je taka obdelava nujna;
- zmanjšanje količin odloženih biorazgradljivih odpadkov s 47 odstotkov v strukturi odloženih odpadkov na 16 odstotkov do leta 2015 oziroma v povprečju za 5 odstotkov letno;
- zmanjšanje nastajanja emisij toplogrednih plinov za 1.162 tisoč ton ekvivalentov ogljikovega dioksida do leta 2012;
- operativnega programa zbiranja komunalnih odpadkov, ki bi moral biti pripravljen in sprejet do konca leta 2005 in ki bi določil ukrepe za:
 - postavitev zbiralnic za ločene frakcije komunalnih odpadkov na vsakih 500 prebivalcev v strnjenih območjih poselitve;
 - postavitev zbirnih centrov za zbiranje ločenih frakcij komunalnih odpadkov po prinašalnem sistemu, praviloma v vsaki občini, na vsakem območju strnjene poselitve z več kot 25.000 prebivalci in v večjih poselitvenih aglomeracijah na vsakih 60.000 prebivalcev;
 - vzpostavitev dopolnilnega sistema zbiranja ločenih frakcij komunalnih odpadkov s premičnimi zbiralnicami;
 - vzpostavitev sistema zbiranja organskih kuhinjskih odpadkov iz gostinstva in gospodinjstev ter njihovo biološko predelavo;
 - zagotavljanje biološke predelave bioloških kuhinjskih odpadkov iz gospodinjstev v hišnih kompostnikih, v malih komunalnih kompostarnah na območjih poselitve z več kot 10 prebivalci na hektar in več kot 500 prebivalci ter prevzemanje in zagotavljanje biološke predelave na gosteje poseljenih in večjih območjih.

Preverili smo, ali je ministrstvo:

- pravočasno pripravilo načrtovana operativna programa in ju posredovalo v sprejem vladi;
- v operativnih programih določilo operativne cilje ravnanja s komunalnimi odpadki v skladu z zahtevami resolucije, evropskih strateških dokumentov in predpisov ter v skladu z metodologijo SMART⁵⁴ ter ali je določilo ukrepe za doseganje zastavljenih ciljev in nosilce predvidenih ukrepov, da bi bili lahko pravočasno doseženi predpisani cilji;
- določilo način in pogostost spremljanja izvajanja operativnih programov ter redno spremljalo njuno izvajanje, da bi lahko med izvajanjem in po izteku operativnih programov ugotovilo odstopanja od načrtovanih ciljev, ustrezno prilagodilo izvajanje ukrepov ter načrtovalo nove ukrepe, ki bi vodili k doseganju ciljev.

Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količine odloženih biološko razgradljivih odpadkov⁵⁵ (v nadaljevanju: operativni program odstranjevanja odpadkov) je bil sprejet marca 2008. Pred tem je bil za obdobje od leta 2004 do leta 2008 v veljavi Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov za obdobje do konca leta 2008⁵⁶. Operativni program odstranjevanja odpadkov je bil pripravljen pravočasno, po izteku predhodnega operativnega programa.

⁵⁴ *Angl.: Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound.* V skladu s kriteriji opredeljevanja ciljev po metodologiji SMART morajo biti cilji: *določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni, in časovno opredeljeni.*

⁵⁵ Sklep vlade št. 35402-1/2008/5 z dne 27. 3. 2008.

⁵⁶ Sklep vlade št. 354-24/2003-11 z dne 22. 4. 2004.

2.1.1.a Cilji operativnega programa odstranjevanja odpadkov in njihova usklajenost s cilji iz resolucije, cilji, ki jih določajo evropski predpisi, posameznimi kriteriji metodologije SMART ter obstoj in ustreznost ukrepov za doseganje zastavljenih ciljev so prikazani v tabeli 2. Po proučitvi ciljev in ukrepov iz operativnega programa odstranjevanja odpadkov v primerjavi s cilji iz resolucije in evropskih predpisov ocenjujemo, da:

- ključni cilj, da se do leta 2013 v postopke pred odstranjevanjem vključi vsaj 55 odstotkov nastalih komunalnih odpadkov, ni usklajen s ciljem iz resolucije; ta je opredelila, da se v postopke pred odstranjevanjem vključi najmanj 65 odstotkov nastalih komunalnih odpadkov;
- ključni cilj, da se do leta 2013 doseže zmanjšanje količine odloženih komunalnih odpadkov na največ 300 tisoč ton oziroma 35 odstotkov vseh nastalih komunalnih odpadkov letno, ni usklajen s ciljem iz resolucije; ta je opredelila, da se za to količino komunalnih odpadkov zagotovi sežig in da se odloži le preostanek po sežigu; iz operativnega programa odstranjevanja komunalnih odpadkov ni razvidno, kako naj bi bil dosežen cilj, ki predvideva 5 odstotkov organskega ogljika v odloženih odpadkih, saj ga zgolj z mehansko-biološko predelavo ni mogoče doseči;
- so cilji ravnanja s komunalnimi odpadki v operativnem programu odstranjevanja odpadkov večinoma določeni v skladu z metodologijo SMART (tabela 2), vendar pa ni jasno opredeljeno, kateri ukrepi in v kolikšni meri bodo prispevali k doseganju posameznega cilja, in sicer:
 - ukrepa *zapiranje okoljsko neustreznih odlagališč in ureditev odlagališč v skladu s predpisi Evropske unije* vplivata na okoljsko ustreznost delujočih odlagališč in na njihove manjše vplive na okolje, nista pa neposredno povezana z doseganjem zastavljenih ciljev ravnanja s komunalnimi odpadki;
 - ukrep *vzpostavitev regijskega koncepta ravnanja s komunalnimi odpadki* je povezan s ciljema "do leta 2013 v postopke pred odstranjevanjem vključiti več kot 55 odstotkov nastalih komunalnih odpadkov" in "do leta 2013 zagotoviti obdelavo preostanka komunalnih odpadkov tako, da vsebnost skupnega ogljika ne bo preseгла pet odstotkov", pri čemer pa niso bili določeni naprave, ki jih vključuje posamezni center, rok dokončanja in dinamika gradnje naprav v regijskih centrih ter kriterij za določitev optimalne količine obdelave mešanih komunalnih odpadkov v posameznem centru, zaradi česar niso bili utemeljeni število načrtovanih regijskih centrov, kriterij, po katerem se občine vključujejo v regijske centre, stroški gradnje in delovanja centrov ter viri financiranja gradnje;
 - ukrep *dosledno izvajanje Odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki*⁵⁷ (v nadaljevanju: odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami) je povezan s ciljem "do leta 2013 v postopke pred odstranjevanjem vključiti več kot 55 odstotkov nastalih komunalnih odpadkov", vendar pa v operativnem programu odstranjevanja odpadkov ni bila opravljena analiza, iz katere bi bile razvidne slabosti obstoječega načina ločenega zbiranja komunalnih odpadkov in kako bi lahko z doslednim izvajanjem odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami slabosti odpravili.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 21/01.

Tabela 2: Presoja določitve ciljev in ukrepov za doseganje ciljev iz operativnega programa odstranjevanja odpadkov

Št.	Cilji operativnega programa odstranjevanja odpadkov	Usklajenost cilja							Ukrepi za doseganje cilja	
		Z resolucijo	S predpisi Evropske unije	Z metodologijo SMART				Vrsta ukrepa	Določen prispevek k cilju	
				Specifičen	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben			Časovno opredeljen
1	Do leta 2013 v postopke pred odstranjevanjem vključiti več kot 55 odstotkov nastalih komunalnih odpadkov	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	Ločeno zbiranje na izvoru	×
2	Do leta 2013 zagotoviti snovno izrabo za več kot 42 odstotkov nastalih komunalnih odpadkov	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×
3	Do leta 2013 zagotoviti obdelavo preostanka komunalnih odpadkov, da vsebnost skupnega ogljika v preostanku ne presega 5 odstotkov	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Regijski koncept, ločeno zbiranje na izvoru	×
4	Do leta 2013 zagotoviti termično obdelavo preostanka komunalnih odpadkov, za katere z drugimi postopki ni mogoče doseči vrednosti 5 odstotkov skupnega ogljika v preostanku	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Termična obdelava	×
5	Do leta 2013 doseči zmanjšanje količine odloženih komunalnih odpadkov na 300 tisoč ton letno (35 odstotkov vseh nastalih komunalnih odpadkov)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Regijski koncept, ločeno zbiranje na izvoru	×
6	Do leta 2013 doseči zmanjšanje količine biološko razgradljivih snovi v odloženih komunalnih odpadkih na 22 odstotkov	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Regijski koncept, ločeno zbiranje na izvoru	×

Legenda: ✓: Cilj je usklajen z resolucijo in s predpisi Evropske unije ter ustreza posameznemu kriteriju metodologije SMART.

×: Cilj ni usklajen z resolucijo in s predpisi Evropske unije ter ne ustreza posameznemu kriteriju metodologije SMART ali pa niso določeni ukrepi za doseganje ciljev.

Viri: operativni program odstranjevanja odpadkov, resolucija, direktiva o odpadkih, direktiva o odlaganju odpadkov.

2.1.1.b V operativnem programu odstranjevanja odpadkov nista bila določena način in pogostost spremljanja doseganja ciljev in izvajanja ukrepov. Ministrstvo v obdobju izvajanja operativnega programa odstranjevanja odpadkov doseganja ciljev in izvajanja ukrepov ni spremljalo, ob njegovem izteku pa tudi ni pripravilo evalvacije, ki bi bila podlaga za nadaljnje strateško načrtovanje na področju ravnanja z odpadki.

2.1.1.c Operativni program zbiranja komunalnih odpadkov, ki bi moral biti sprejet do konca leta 2005, bi moral v skladu z resolucijo uveljaviti načela hierarhije ravnanja z odpadki in opredeliti obveznost vzpostavitve zadostne infrastrukture za ločeno zbiranje frakcij komunalnih odpadkov ter obveznost zagotavljanja predelave bioloških kuhinjskih odpadkov iz gospodinjstev v hišnih kompostnikih in kompostarnah, in sicer:

- postavitve zbiralnic za ločene frakcije komunalnih odpadkov na vsakih 500 prebivalcev v strnjениh območjih poselitve;
- postavitve zbirnih centrov za zbiranje ločenih frakcij komunalnih odpadkov po prinašalnem sistemu praviloma v vsaki občini, na vsakem območju strnjene poselitve z več kot 8.000 prebivalci in v večjih poselitvenih aglomeracijah na vsakih 80.000 prebivalcev;
- vzpostavitev zbiralnic nevarnih frakcij komunalnih odpadkov na vsakem območju strnjene poselitve z več kot 25.000 prebivalci in v večjih poselitvenih aglomeracijah na vsakih 60.000 prebivalcev;
- vzpostavitev dopolnilnega sistema zbiranja ločenih frakcij komunalnih odpadkov s premičnimi zbiralnicami;
- vzpostavitev sistema zbiranja organskih kuhinjskih odpadkov iz gostinstva in gospodinjstev ter njihova biološka predelava;
- zagotavljanje biološke predelave bioloških kuhinjskih odpadkov iz gospodinjstev v hišnih kompostnikih, v malih komunalnih kompostarnah na območjih poselitve z več kot 10 prebivalci na hektar in več kot 500 prebivalci ter prevzemanje in zagotavljanje biološke predelave na gosteje poseljenih in večjih območjih.

V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, da ministrstvo operativnega programa zbiranja komunalnih odpadkov ni pripravilo. Ministrstvo je v odzivnem poročilu⁵⁸ navedlo, da bo zaradi pomanjkljivosti pri ločenem zbiranju in ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami poudarek operativnega programa zbiranja komunalnih odpadkov na ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami. Določilo je naslednje mejnike za pripravo in sprejem tega operativnega programa:

- priprava operativnega programa do konca leta 2009,
- uskladitev z izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov in z družbami za ravnanje z odpadno embalažo do marca 2010,
- javna obravnava operativnega programa aprila in maja 2010,
- medresorsko usklajevanje junija in julija 2010,
- potrditev operativnega programa septembra 2010 na vladi.

Predstavljene aktivnosti izdelave operativnega programa zbiranja komunalnih odpadkov niso bile izvedene, operativni program ločenega zbiranja komunalnih odpadkov pa ni bil pripravljen in sprejet.

⁵⁸ Št. 006-3/2008 z dne 11. 11. 2009.

2.1.1.d Ocenjujemo, da področje ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni bilo celovito strateško urejeno, saj je ministrstvo nadaljevalo z neučinkovitim ravnanjem, ugotovljenim v revizijskem poročilu iz leta 2009, ker ni pravočasno odpravilo in izvedlo aktivnosti, ki jih je predstavilo v odzivnem poročilu. Za področje zbiranja komunalnih odpadkov operativni program ni bil pripravljen in sprejet, zato ministrstvo na tem področju ni izvedlo ustrezne analize, s katero bi lahko ugotovilo dejansko stanje pri ravnanju s komunalnimi odpadki, ni določilo ciljev in ni opredelilo ukrepov za njihovo doseganje. Operativni program odstranjevanja odpadkov je nepopolno urejal področje odstranjevanja komunalnih odpadkov, ker ni opredeljeval predpisanega ravnanja za celotno količino zbranih komunalnih odpadkov, načinov odstranjevanja komunalnih odpadkov, s katerimi bi lahko dosegli predpisane okoljske cilje, prispevka posameznih ukrepov k predvidenim ciljem in načina ter pogostosti spremljanja izvajanja operativnega programa.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je leta 2012 pripravilo Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki⁵⁹, ki določa in obravnava: okoljske cilje zbiranja, priprave za ponovno uporabo in recikliranja, cilje energetske predelave, odlaganja ter zmanjševanja emisij toplogrednih plinov, cilje zagotavljanja obnovljivih virov energije in ravnanja z ostanki energetske predelave komunalnih odpadkov, sestavo, količino in izvor nastajanja posameznih frakcij komunalnih odpadkov ter oceno razvoja tokov komunalnih odpadkov v prihodnosti, obstoječo infrastrukturo zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov ter sisteme za ravnanje z odpadki na podlagi razširjene odgovornosti proizvajalca, potrebe po dodatni infrastrukturi za zbiranje in obdelavo komunalnih odpadkov, merila za določitev predvidene infrastrukture in vsebuje pregled politik ravnanja s komunalnimi odpadki ter pregled ukrepov za doseganje ciljev Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki.

Pregledali smo vsebino Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki in ugotovili, da so opredeljeni okoljski cilji določeni v skladu z direktivo o odpadkih ter v skladu z metodologijo SMART razen cilja pod zaporedno številko 2.2, katerega lastnosti v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki niso podrobneje opredeljene (tabela 3).

⁵⁹ Št. 35402-2/2013/7 z dne 13. 3. 2013.

Tabela 3: Presoja ciljev Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki

Št.	Cilji operativnega programa odstranjevanja odpadkov	Usklajenost cilja					
		S predpisi Evropske unije	Z metodologijo SMART				
			Specifičen	Merljiv	Dosegljiv	Pomemben	Časovno opredeljen
1.	<i>Cilj zbiranja, priprave za ponovno uporabo in recikliranja komunalnih odpadkov</i>						
1.1	Najmanjši deleži in letne količine priprave za ponovno uporabo in recikliranje (opredeljeni deleži in količine posameznih vrst komunalnih odpadkov)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
1.2	Infrastruktura za zbiranje komunalnih odpadkov (glede na predviden obseg posameznih vrst komunalnih odpadkov do leta 2020)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
1.3	Infrastruktura za pripravo za ponovno uporabo in recikliranje komunalnih odpadkov (določitev količin za oddajo izvajalcem posamezne dejavnosti)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
1.4	Spodbujanje hišnega kompostiranja (na 8 tisoč ton letno do leta 2020)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.	<i>Cilj energetske predelave komunalnih odpadkov</i>						
2.1	Letna količina energetske predelane komunalnih odpadkov	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.2	Infrastruktura za energetske predelavo komunalnih odpadkov	×	×	×	×	×	×
3.	<i>Cilj odlaganja komunalnih odpadkov</i>						
3.1	Letna količina odloženih biološko razgradljivih sestavin komunalnih odpadkov	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.2	Infrastruktura za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4.	<i>Cilj zmanjševanja emisij toplogrednih plinov</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5.	<i>Cilj zagotavljanja obnovljivih virov energije</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6.	<i>Ravnanje z ostanki energetske predelave</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Legenda: ✓: Cilj je usklajen z resolucijo in s predpisi Evropske unije ter ustreza posameznemu kriteriju metodologije SMART.

×: Cilj ni usklajen z resolucijo in s predpisi Evropske unije ter ne ustreza posameznemu kriteriju metodologije SMART ali pa niso določeni ukrepi za doseganje ciljev.

Viri: operativni program odstranjevanja odpadkov, resolucija, direktiva o odpadkih, direktiva o odlaganju odpadkov.

Za doseganje predpisanih okoljskih ciljev so v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki opredeljeni naslednji ukrepi:

- vzpostavitev, nadgradnja in povezava evidenc, povezanih s poročanjem izvajalcev javnih služb, in sistemov razširjene odgovornosti proizvajalcev; s tem ukrepom bo izvedena nadgradnja baze za poročanje ministrstva in agencije za pridobitev podatkov za spremljanje doseganja okoljskih ciljev in za poročanje Evropski komisiji, izvajal pa naj bi se stalno;
- ureditev odgovornosti proizvajalcev embalaranega blaga in embalaže s spremembo Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo za doseganje ciljev recikliranja komunalnih odpadkov v skladu z direktivo o odpadkih; izdaja spremenjenega in dopolnjenega predpisa je bila predvidena v letu 2013, izvajal pa naj bi se v obdobju od leta 2014 do leta 2020;
- ureditev okoljskih dajatev na področju ravnanja z odpadki tako, da bi postale prihodek državnega proračuna, in proučitev uvedbe okoljske dajatve za zbiranje mešanih komunalnih odpadkov, s čimer bi se finančno spodbujalo ločeno zbiranje komunalnih odpadkov in se zagotavljala proračunska sredstva za sanacijo starih bremen; izdaja predpisov je bila predvidena v letu 2013, ukrep pa naj bi se izvajal v obdobju od leta 2013 do leta 2020;
- pospešena priprava prostorskih načrtov za infrastrukturo državnega pomena za naprave za energetsko predelavo gorljivih frakcij mešanih komunalnih odpadkov; ukrep naj bi se izvajal v obdobju od leta 2013 do leta 2015.

Ocenjujemo, da je izvedba ukrepov, ki jih predvideva Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki (ugotovitve v točkah 2.1, 2.2 in 2.4 tega poročila), nujna za ureditev področja ravnanja s komunalnimi odpadki. Vendar pa ni opredeljena povezava predvidenih ukrepov z opredeljenimi okoljskimi cilji Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki in ni ocenjen njihov prispevek k doseganju teh ciljev. Zato ne bo mogoče presojeti o vplivu rezultatov in učinkov izvajanja ukrepov na doseganje okoljskih ciljev. V Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki tudi ni opredeljen način spremljanja izvajanja ukrepov in doseganja okoljskih ciljev, niso predvideni podatki, ki so nujni za izvajanje spremljanja, aktivnosti in organizacijske enote ministrstva, organi v sestavi in druge institucije, ki morajo zagotavljati podatke in izvajati posamezne aktivnosti spremljanja, kot tudi nista opredeljena način in pogostost poročanja o izvajanju tega operativnega programa. Ocenjujemo, da bi spremljanje izvajanja ukrepov in okoljskih ciljev iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki prispevalo k boljšemu doseganju predvidenih okoljskih ciljev, saj je rok njihove uresničitve predviden šele v letu 2020. Omogočilo bi namreč boljše prilagajanje izvajanja predvidenih ukrepov trenutnemu stanju pri ravnanju s komunalnimi odpadki in hitreje ugotavljanje ter odpravo težav, do katerih bo prihajalo v obdobju veljavnosti Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki.

2.1.2 Določitev ravni pristojnosti izvajanja obveznih GJS, povezanih z ravnanjem z odpadki

Ravnanje s komunalnimi odpadki se izvaja prek obveznih državnih in občinskih GJS varstva okolja, ki jih določata 148. in 149. člen ZVO-1, in sicer:

- zbiranje nekaterih vrst komunalnih odpadkov;
- obdelava nekaterih vrst komunalnih odpadkov;
- odlaganje komunalnih odpadkov in
- sežig odpadkov⁶⁰.

Opredelitev GJS na področju ravnanja s komunalnimi odpadki se je v obdobju od leta 2009 do leta 2012 spreminjala, kar prikazuje tabela 4.

Tabela 4: Opredelitev GJS varstva okolja za zagotavljanje predpisanega ravnanja z odpadki

Raven izvajanja GJS	Vrsta GJS	Do 12. 1. 2010*	Od 12. 1. 2010 do 10. 8. 2012**	Od 11. 8. 2012***
Državna	Sežig	✓	✓	✓
	Zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov	✓	×	×
	Zbiranje komunalnih odpadkov	×	✓	×
	Prevoz komunalnih odpadkov	×	✓	×
Občinska	Zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov	×	×	✓
	Obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov	×	×	✓
	Odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov	✓	✓	✓

Legenda: ✓: GJS je opredeljena v ZVO-1.

×: GJS ni opredeljena v ZVO-1.

Opombe: * Začetek veljavnosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja – ZVO-1C⁶¹ (v nadaljevanju: ZVO-1C).

** Obdobje veljavnosti ZVO-1 C in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja – ZVO-1D⁶².

*** Začetek veljavnosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja – ZVO-1E⁶³ (v nadaljevanju: ZVO-1E).

Vir: ZVO-1.

⁶⁰ Revizijsko poročilo o smotrnosti zagotavljanja in izvajanja obvezne državne gospodarske javne službe sežigavanja komunalnih odpadkov, št. 321-4/2012/78 z dne 24. 11. 2014.

⁶¹ Uradni list RS, št. 108/09.

⁶² Uradni list RS, št. 48/12.

⁶³ Uradni list RS, št. 57/12.

GJS na področju ravnanja s komunalnimi odpadki, in sicer zbiranje nekaterih vrst komunalnih odpadkov, obdelava nekaterih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje komunalnih odpadkov, se izvajajo razpršeno, na ravni lokalnih skupnosti. Na območju Republike Slovenije je v obdobju od leta 2009 do leta 2012 obstajalo 211 lokalnih skupnosti, število izvajalcev posameznih GJS pa se je v tem času spreminjalo. Obdelavo mešanih komunalnih odpadkov je leta 2012 izvajal en izvajalec, zbiranje komunalnih odpadkov 60 izvajalcev⁶⁴, odlaganje komunalnih odpadkov pa 12 izvajalcev⁶⁵.

Preverili smo, ali je ministrstvo predlagalo jasno in nedvoumno opredelitev GJS na področju ravnanja s komunalnimi odpadki in ali je določilo zadosten obseg podatkov o organiziranosti ter izvajanju teh GJS za učinkovit pregled in prepoznavanje tveganj glede na to, da je določilo, da se izvajajo na lokalni ravni⁶⁶.

2.1.2.1 Opredelitev GJS in načina ter pogojev njihovega izvajanja

GJS so republiške ali lokalne, lahko so obvezne ali izbirne. Obvezno GJS je treba določiti z zakonom⁶⁷.

2.1.2.1.a Ministrstvo je z ZVO-1E predlagalo spremembo opredelitve dveh GJS varstva okolja na področju ravnanja z odpadki tako, da je namesto GJS zbiranja komunalnih odpadkov predlagalo GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, namesto GJS obdelave mešanih komunalnih odpadkov pa GJS obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov. Ministrstvo je predlagalo tudi spremembo tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 tako, da vlada podrobneje predpiše vrste dejavnosti, vrste komunalnih odpadkov in nalog, ki se izvajajo v okviru obveznih občinskih GJS varstva okolja, ki jih določa prvi odstavek 149. člena ZVO-1.

Pojasnilo ministrstva⁶⁸

Prejšnja ureditev GJS zbiranja komunalnih odpadkov in obdelave komunalnih odpadkov ni dopuščala, da bi lahko vlada glede na zahteve varstva okolja s predpisi določala, katere dejavnosti, naloge in vrste komunalnih odpadkov sodijo med GJS in katere je mogoče urejati kot prosto GJS v skladu z zahtevami evropskega prava, varstva okolja in zdravja ljudi.

Ocenjujemo, da ministrstvo spremembe opredelitve GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov ni predlagalo konsistentno določilom prvega odstavka 2. člena in prvega odstavka 3. člena ZGJS, ki določata, da se morajo obvezne GJS določiti z zakonom. V ZVO-1 bi morala biti zato jasno predpisana opredelitev obveznih GJS varstva okolja, kamor sodi tudi določitev vrste komunalnih odpadkov, za katero se obvezni GJS izvajata, saj je vrsta komunalnih odpadkov ključni dejavnik te opredelitve. ZGJS ne dopušča, da bi vrste GJS lahko določala vlada, zato določilo tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 ni usklajeno z opredelitvijo načina določanja GJS v sistemskem zakonu, ki ureja GJS. Ministrstvo je s predlogom opredelitve GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov in obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov povzročilo več tveganj, in sicer neustrezno utemeljeno spreminjanje vrst komunalnih odpadkov,

⁶⁴ Podatek iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki.

⁶⁵ Podatek iz evidence agencije o upravljavcih odlagalšč.

⁶⁶ V točki 2.4.1 tega poročila smo podrobneje obravnavali posledice izvajanja GJS obdelave in odlaganja na lokalni ravni, ki jih ministrstvo ni preneslo na raven države kljub priporočilu računskega sodišča.

⁶⁷ Prvi odstavek 2. člena in prvi odstavek 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS; Uradni list RS, št. 32/93).

⁶⁸ Pojasnila k Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja, št. 00728-23/2012/15 z dne 27. 6. 2012.

za katere se GJS izvajata, v kratkem časovnem obdobju, kar lahko povzroči organizacijske težave delovanja vzpostavljenih sistemov ter s tem neustrezno opravljene aktivnosti in škodljive vplive na okolje ter večje nihanje cen ob spremembah opredelitve, ali se ravnanje z določeno vrsto komunalnih odpadkov izvaja kot GJS ali kot tržna dejavnost.

2.1.2.1.b Vlada mora določiti pravila ravnanja in druge pogoje za ravnanje z odpadki⁶⁹. Podrobneje mora predpisati⁷⁰ tudi vrste dejavnosti, vrste komunalnih odpadkov⁷¹ in nalog, ki se izvajajo v okviru opredeljenih GJS. Ministrstvo ni predlagalo podrobnejše ureditve načina in pogojev izvajanja obveznih GJS zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov. V obdobju od leta 2009 do leta 2012 tako niso bila opredeljena pravila ravnanja s komunalnimi odpadki, vrste in najmanjši obseg dejavnosti in nalog, ki mora biti zagotovljen v okviru izvajanja teh GJS, prav tako niso bili opredeljeni oskrbovalni standardi in normativi ter tehnični in drugi ukrepi za opravljanje GJS, evidentiranje, poročanje in nadzor nad izvajanjem GJS ter kazenske sankcije za nespoštovanje predpisov.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je decembra 2012 pripravilo osnutek Uredbe o ravnanju s komunalnimi odpadki, v kateri je v skladu s tretjim odstavkom 149. člena ZVO-1 opredelilo dejavnike, potrebne za izvajanje GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov, in zanj opravilo javno razpravo.

Ministrstvo nadaljnjih postopkov priprave Uredbe o ravnanju s komunalnimi odpadki ni izvedlo in predpisa ni predložilo v sprejem vladi. Posledice neurejenih dejavnikov izvajanja GJS na področju ravnanja s komunalnimi odpadki so neenotna ureditev njihovega izvajanja in razlike pri doseganju predpisanih okoljskih ciljev v lokalnih skupnostih.

2.1.2.2 Podatki o izvajanju GJS na lokalni ravni

Čeprav je ministrstvo določilo, da se GJS zbiranja nekaterih vrst komunalnih odpadkov, obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov izvajajo na lokalni ravni, so cilji, ki jih je treba doseči pri ravnanju s komunalnimi odpadki, določeni na ravni države, za njihovo doseganje pa je odgovorna vlada. Ministrstvo mora zato razpolagati z zadostnimi in verodostojnimi podatki o izvajanju GJS na lokalni ravni, da lahko zagotovi zanesljive in točne podatke o izvajanju okoljskih ciljev na ravni države. Podatke o izvajanju GJS na ravni občine potrebuje tudi zato, da lahko oceni, ali so cilji v posamezni občini doseženi, da lahko ugotavlja vzroke, zakaj cilji niso doseženi, in določi ukrepe, ki jih

⁶⁹ Peti odstavek 20. člena ZVO-1 predpisuje, da vlada določi zlasti ravnanja z odpadki, ki vplivajo na zmanjševanje nastajanja odpadkov in njihove škodljivosti za okolje, razvrščanje odpadkov v sezname, načine ravnanja z odpadki, vključno s posredovanjem na področju ravnanja z odpadki in obveznostjo vpisa v evidenco za posredovanje odpadkov, da določi obveznost vpisa v evidenco za zbiranje odpadkov, pogoje za pridobitev predpisanih dovoljenj ali soglasij, načrtovanje, gradnjo in obratovanje naprav za ravnanje z odpadki, usposobljenost oseb za ravnanje z odpadki, ukrepe, povezane s prenehanjem delovanja naprav za ravnanje z odpadki, in vodenje evidenc o odpadkih in o ravnanju z njimi ter način poročanja ministrstvu, pristojnemu za varstvo okolja.

⁷⁰ Tretji odstavek 149. člena ZVO-1.

⁷¹ V točki 2.1.2.1.a tega poročila smo utemeljili, da določitve vrste komunalnih odpadkov, za katere se izvajajo obvezne GJS varstva okolja, ne more določiti vlada.

mora občina izvesti za doseganje ciljev, ter tudi za učinkovito spremljanje in nadzor ključnih procesov ravnanja z odpadki na ravni, kjer se ti izvajajo, to je na ravni občin.

Pojasnilo ministrstva

Cilji ločenega zbiranja v evropskih direktivah niso določeni, so pa določeni drugi cilji, kot so obvezno ločeno zbiranje odpadnega papirja, kovin, plastike in stekla, prepoved odlaganja ločeno zbranih odpadkov, obvezna obdelava mešanih komunalnih odpadkov pred odlaganjem. Določeni so tudi cilji predelave in recikliranja odpadne embalaže, odpadne električne in elektronske opreme ter baterij. Za doseganje teh ciljev je pomembno učinkovito ločeno zbiranje na izvoru. Ministrstvo je izdelalo nekaj primerjalnih analiz o ločenem zbiranju komunalnih odpadkov v občinah za obdobje od leta 2010 do leta 2013, ki jih je posredovalo inšpektoratu ter jih predstavilo na javnih predstavitvah in seminarjih. Primerjalne analize vsebujejo podatke o komunalnih odpadkih na prebivalca, zbranih bioloških in mešanih odpadkih ter ločenih frakcijah na prebivalca in glede na vse zbrane komunalne odpadke, podatke o zbrani odpadni embalaži in odpadni električni in elektronski opremi na prebivalca in glede na vse zbrane komunalne odpadke ter o odloženih komunalnih odpadkih na prebivalca in glede na vse zbrane komunalne odpadke.

2.1.2.2.a Ministrstvo mora zaradi izvajanja nalog in postopkov v skladu z ZVO-1 voditi in vzdrževati register varstva okolja (v nadaljevanju: register), ki med drugim vsebuje tudi evidenco izvajalcev GJS varstva okolja⁷². Ta evidenca mora vsebovati zlasti podatke o firmi in sedežu osebe, ki izvaja GJS, ter o načinu, vrsti, obsegu in območju izvajanja GJS. Podatki iz evidence so javni.⁷³ Ocenjujemo, da je ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 imelo posamezne podatke o izvajalcih in o izvajanju GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov, kot so podatki o firmi, sedežu in vrsti izvajanja GJS, ki jih je pridobilo v okviru sporočanja v informacijski sistem odpadkov, ni pa vodilo evidence izvajalcev GJS varstva okolja v predpisani obliki in evidence ni javno objavilo. Ministrstvo zato ni razpolagalo z urejenimi osnovnimi podatki o organizaciji GJS varstva okolja na področju ravnanja s komunalnimi odpadki, ki bi bili podlaga za spremljanje izvajanja GJS.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo zaradi poročanja zavezancev vodi podatke o izvajalcih GJS za posamezno občino, o obdelovalcih pa tudi na podlagi izdanih okoljevarstvenih dovoljenj. Register je bil vzpostavljen v okviru informacijskega sistema izvajalcev GJS varstva okolja za leti 2012 in 2013. Vsebuje podatke o firmi in sedežu izvajalca ter vrsti in območju izvajanja GJS. Podatke morajo sporočati občine.

Preverili smo podatke registra⁷⁴, ki jih vodi ministrstvo, in ugotovili, da ne vsebuje točnih in posodobljenih podatkov o izvajalcih GJS varstva okolja. Iz evidence izvajalcev GJS varstva okolja ni razvidno, na katero obdobje se podatki nanašajo. Do te evidence tudi ni vzpostavljena povezava s spletnih strani ministrstva, zato ni zagotovljen ustrezen dostop do teh podatkov.

⁷² Prvi odstavek 104. člena ZVO-1.

⁷³ Osmi odstavek 104. člena ZVO-1.

⁷⁴ [<http://www.ijsvo.si/Izvajalci.aspx>], 19. 3. 2015.

2.1.2.2.b Ministrstvo je moralo v skladu z 52. členom Uredbe o odpadkih vzpostaviti informacijski sistem odpadkov⁷⁵, v katerega sporočajo podatke o komunalnih odpadkih izvajalci GJS zbiranja nekaterih vrst komunalnih odpadkov, obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov. Informacijski sistem odpadkov mora vsebovati podatke iz evidenčnih listov o pošiljkah odpadkov in njihovem premeščanju, podatke iz poročil o ravnanju z odpadki v skladu z 29., 35. in 42. členom Uredbe o odpadkih ter podatke o vrsti, kraju in zmogljivosti naprav, v katerih se predhodno skladiščijo oziroma obdelujejo odpadki. Kljub izboljšanjem sistema zbiranja in poročanja podatkov o ravnanju z odpadki podatki v novem informacijskem sistemu odpadkov niso razčlenjeni na ravni občin, kar bi omogočalo presojanje o uspešnosti doseganja okoljskih ciljev na ravni posamezne občine.

2.1.2.2.c Glede na to, da izvajanje GJS zbiranja nekaterih vrst komunalnih odpadkov, obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov poteka na ravni občin, bi morala biti kot poročevalska enota določena občina. Tak način zbiranja in poročanja podatkov v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni bil predpisan, zato izvajalci večine podatkov na ravni občine niso zagotavljali. Obveznost izvajalcev GJS, da morajo sporočati podatke, ki so predpisani v 29., 35. in 42. členu Uredbe o odpadkih, na ravni občine, je bila opredeljena v osnutku Uredbe o ravnanju s komunalnimi odpadki. Ker pa predpis ni bil dokončno pripravljen in posredovan vladi v sprejem, izvajalci navedenih podatkov niso sporočali, celovito spremljanje izvajanja GJS na področju ravnanja s komunalnimi odpadki pa zato na ravni posamezne lokalne skupnosti ni bilo mogoče.

Priporočila

Ministrstvu priporočamo, naj:

- podrobneje opredeli podatke, ki jih morajo občine posredovati o obsegu izvajanja GJS varstva okolja, in podatke iz občinskih odlokov o izvajanju GJS, da bo lahko ugotavljalo razlike in pomanjkljivosti pri izvajanju GJS v posameznih občinah;
 - podrobneje opredeli podatke, ki jih želi pridobiti, o načinu izvajanja GJS v lokalnih skupnostih, da bo pridobilo ustrezen nabor podatkov in informacij za spremljanje in nadzor izvajanja GJS, in določi obveznost njihovega sporočanja v informacijski sistem odpadkov;
 - določi obveznost javnega letnega primerjalnega prikazovanja rezultatov občin pri ločenem zbiranju komunalnih odpadkov v predpisu, ki bo urejal izvajanje GJS ravnanja s komunalnimi odpadki, ali v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki;
 - opredeli nabor podatkov o rezultatih ločenega zbiranja komunalnih odpadkov v lokalnih skupnostih, o katerih bo poročalo;
 - oblikuje poseben razdelek na svojih spletnih straneh, kjer bo na enem mestu poročalo o podatkih o ravnanju s komunalnimi odpadki, da bo širši javnosti zagotovilo lažjo dostopnost do objavljenih podatkov in ustrezno preglednost, ter obenem zagotovi tudi povezave do drugih spletnih mest s pomembnimi podatki o ravnanju z odpadki.
-

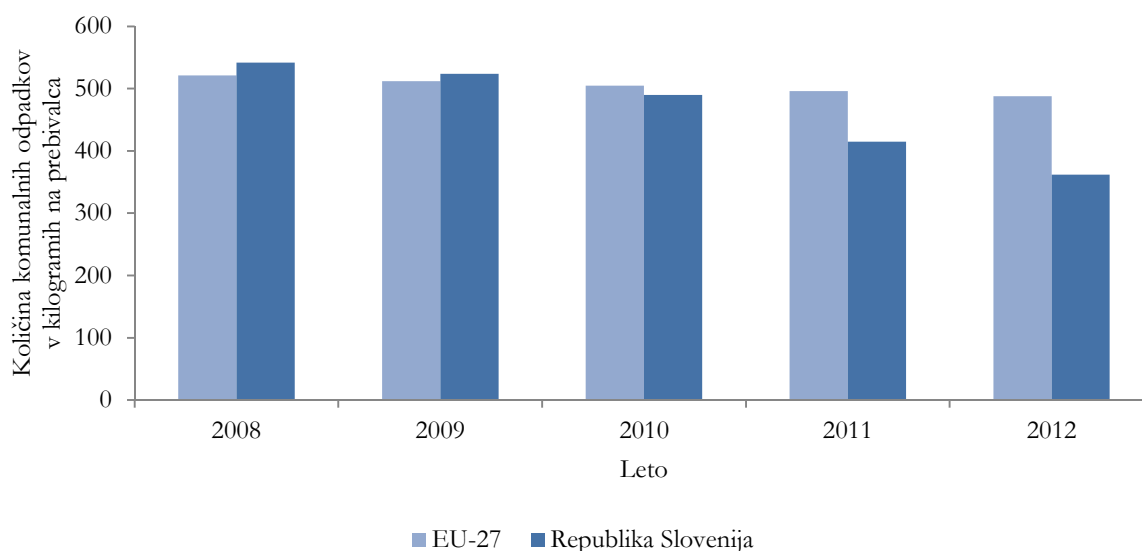
⁷⁵ V skladu s 73. členom Uredbe o odpadkih bi moral biti informacijski sistem odpadkov vzpostavljen do 1. 1. 2013.

2.1.3 Zanesljivost podatkov za spremljanje izvajanja ravnanja s komunalnimi odpadki

2.1.3.1 Podatki o nastalih komunalnih odpadkih

Leta 2012 je količina zbranih komunalnih odpadkov na prebivalca v Republiki Sloveniji po podatkih EUROSTAT znašala 362 kilogramov. V primerjavi s 542 kilogrami komunalnih odpadkov na prebivalca, zbranih leta 2008, se je ta količina leta 2012 zmanjšala za 33,2 odstotka. Povprečna količina zbranih komunalnih odpadkov na prebivalca držav članic je leta 2012 znašala 488 kilogramov na prebivalca in se je v primerjavi z letom 2008, ko je znašala 521 kilogramov na prebivalca, zmanjšala za 6,3 odstotka. Zmanjšanje količine zbranih komunalnih odpadkov na prebivalca je bilo v Republiki Sloveniji v primerjavi z ostalimi državami članicami med največjimi⁷⁶, predvsem v letu 2011, ko se je količina komunalnih odpadkov na prebivalca glede na leto 2010 zmanjšala za 15,3 odstotka, in v letu 2012, ko se je količina komunalnih odpadkov na prebivalca zmanjšala za nadaljnjih 12,8 odstotka (slika 3) v primerjavi z letom poprej.

Slika 3: Količina nastalih komunalnih odpadkov v Republiki Sloveniji in povprečna količina v državah članicah v obdobju od leta 2008 do leta 2012



Vir: podatki EUROSTAT.

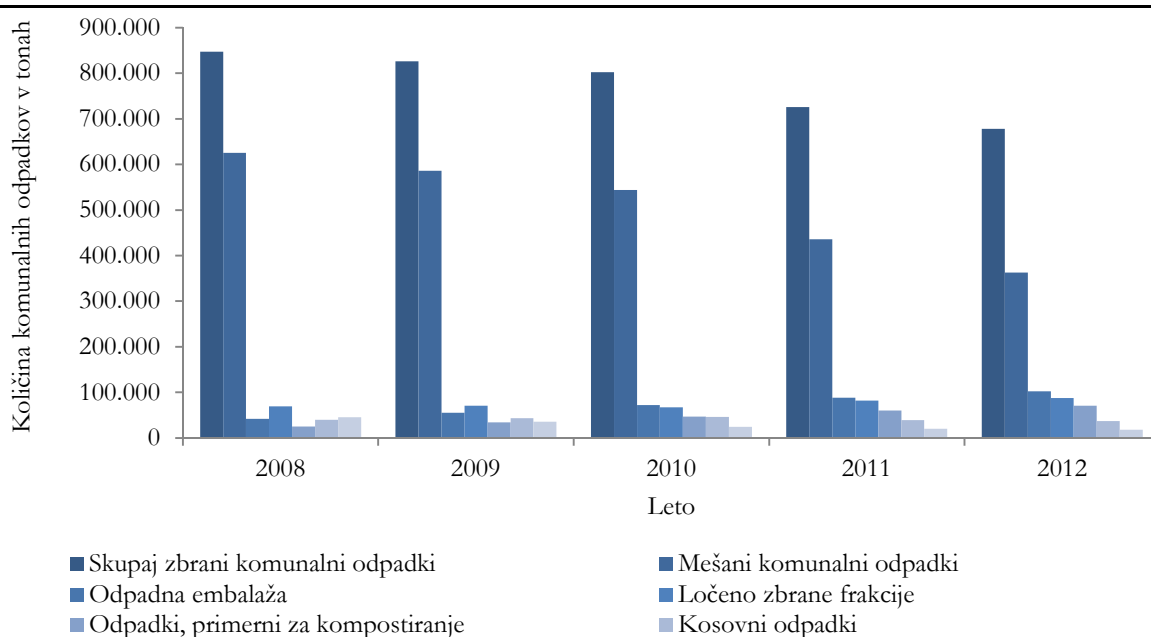
Pojasnilo ministrstva

Leta 2008 je bila količina nastalih komunalnih odpadkov največja v obdobju od leta 2000 do leta 2013. Obstajajo velike razlike med metodologijo in zajemom podatkov o komunalnih odpadkih za leto 2008 in leto 2012, ko je že bil vzpostavljen informacijski sistem GJS varstva okolja.

⁷⁶ Količina zbranih komunalnih odpadkov se je v tem obdobju v Romuniji zmanjšala za 34,1 odstotka, v Estoniji za 28 odstotkov, v Bolgariji za 23 odstotkov in v Španiji za 15 odstotkov.

Zmanjševanje količine komunalnih odpadkov je razvidno tudi iz evidence Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: statistični urad), ki temelji na podatkih, ki jih zagotavljata ministrstvo in agencija. Količina komunalnih odpadkov se je od konca leta 2008 do konca leta 2012 po teh podatkih zmanjšala za 22,8 odstotka. Med komunalnimi odpadki se je najbolj zmanjšala količina zbranih mešanih komunalnih odpadkov, in sicer za 42,2 odstotka, povečale pa so se količine ločeno zbrane odpadne embalaže (za 143,1 odstotka) in komunalnih odpadkov, primernih za kompostiranje (za 178,2 odstotka). Količine zbranih posameznih frakcij komunalnih odpadkov v obdobju od leta 2008 do leta 2012 prikazujemo na sliki 4.

Slika 4: Količine zbranih posameznih vrst komunalnih odpadkov v obdobju od leta 2008 do leta 2012



Vir: podatki statističnega urada.

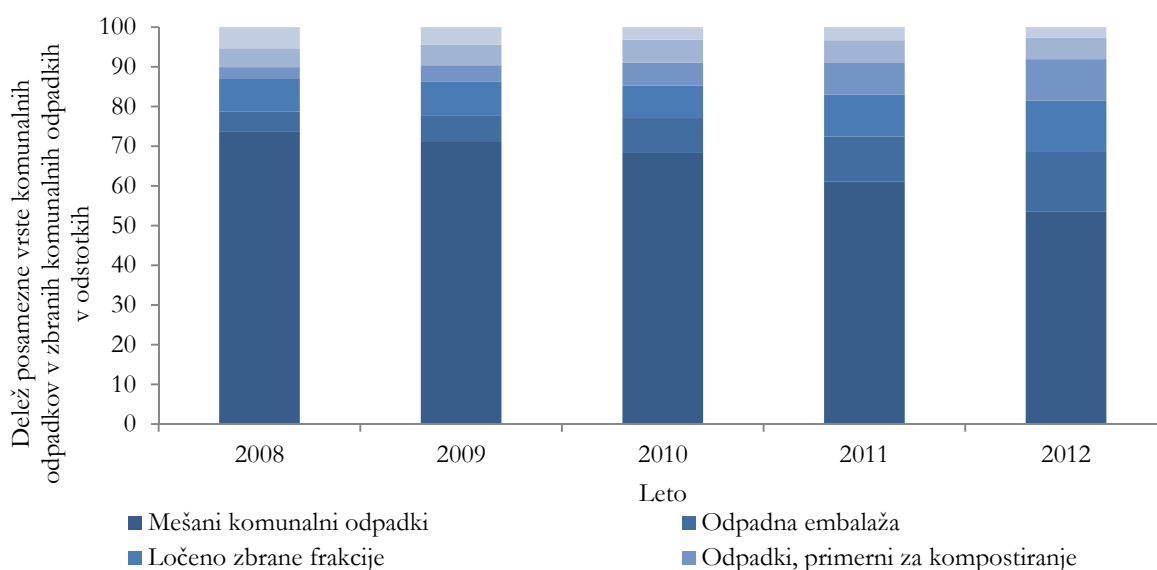
Posledica zmanjšanja skupne količine nastalih komunalnih odpadkov in različnega zmanjšanja količin posameznih frakcij komunalnih odpadkov je sprememba strukture zbranih komunalnih odpadkov. Delež mešanih komunalnih odpadkov, ki je leta 2008 predstavljal 73,8 odstotka vseh zbranih komunalnih odpadkov, se je leta 2012 zmanjšal za 20,3 odstotne točke, tako da je znašal 53,5 odstotka. Leta 2012 so se v primerjavi z letom 2008 povečali delež ločeno zbrane odpadne embalaže⁷⁷ za 10,1 odstotne točke, delež ločeno zbranih komunalnih odpadkov, primernih za kompostiranje⁷⁸, za 7,4 odstotne točke in delež ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov⁷⁹ za 4,7 odstotne točke. Spremembe v strukturi zbranih komunalnih odpadkov v obdobju od leta 2008 do leta 2012 so prikazane na sliki 5.

⁷⁷ Delež zbrane odpadne embalaže v vseh zbranih komunalnih odpadkih je leta 2012 znašal 12,1 odstotka.

⁷⁸ Delež zbranih komunalnih odpadkov, primernih za kompostiranje, v vseh zbranih komunalnih odpadkih je leta 2012 znašal 8,3 odstotka.

⁷⁹ Delež ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov v vseh zbranih komunalnih odpadkih je leta 2012 znašal 10,3 odstotka.

Slika 5: Struktura zbranih komunalnih odpadkov v obdobju od leta 2008 do leta 2012



Vir: podatki statističnega urada.

Ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni spremljalo količine in strukture nastalih komunalnih odpadkov in ni izvajalo primerjave z drugimi državami članicami, zato ni ugotavljalo dejavnikov, ki bi lahko vplivali na predstavljene razlike. Ocenjujemo, da je zmanjšanje količine nastalih komunalnih odpadkov lahko posledica vpliva različnih dejavnikov, predvsem:

- delovanja ukrepov za preprečevanje nastajanja komunalnih odpadkov;
- znižanja bruto družbenega proizvoda (v nadaljevanju: BDP) in zmanjšanja končne potrošnje gospodinjstev⁸⁰, zaradi česar v gospodinjstvih nastaja manj komunalnih odpadkov;
- povečanega hišnega kompostiranja biološko razgradljivih odpadkov;
- načinov merjenja in evidentiranja nastalih in zbranih komunalnih odpadkov.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ocenjuje, da so na zmanjšanje količine komunalnih odpadkov leta 2012 v primerjavi z letom 2008 vplivali zmanjšanje BDP in kupne moči, izvajanje akcij ozaveščanja o pomenu preprečevanja nastajanja odpadkov ter inšpekcijskih akcij medobčinskih inšpekcijskih organov, spremembe metodologije zajema podatkov, preračuna količin iz prostornine, prehoda s papirnega na elektronsko poročanje z logičnimi kontrolami ter spremembe zbiranja posebnih vrst odpadkov v shemah razširjene odgovornosti proizvajalca.

2.1.3.1.a Ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 za ravnanje s komunalnimi odpadki ni sprejelo strateških dokumentov in predpisov, v katerih bi načrtovalo ukrepe in način njihove izvedbe za zmanjšanje količine nastalih komunalnih odpadkov. Ocenjujemo, da ta dejavnik zato ni imel pomembnega vpliva na zmanjševanje količine nastalih komunalnih odpadkov v tem obdobju.

⁸⁰ Po podatkih statističnega urada se je BDP leta 2012 v primerjavi z letom 2008, merjen v stalnih cenah glede na referenčno leto 2000, zmanjšal za 9,4 odstotka. Povprečna porabljena sredstva gospodinjstev so se leta 2012 v primerjavi z letom 2008 zmanjšala za 7,2 odstotka.

2.1.3.1.b Potrošnja gospodinjstev se je v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2009 do leta 2012 v primerjavi z letom 2008 zmanjšala za 7,5 odstotka, kar je za 25,7 odstotne točke manj v primerjavi z zmanjšanjem količine zbranih komunalnih odpadkov. Ministrstvo v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki ocenjuje, da rast nastajanja komunalnih odpadkov zaostaja za okoli 35 odstotkov za rastjo kupne moči prebivalstva. Tudi podatki o razhajanju med naraščanjem indeksa kupne moči prebivalstva in naraščanjem količine komunalnih odpadkov za območje držav Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj⁸¹ kažejo, da količina komunalnih odpadkov zaostaja 3-krat počasneje od naraščanja indeksa kupne moči prebivalstva.

Podobna ugotovitev izhaja tudi iz primerjave količin nastalih komunalnih odpadkov z drugimi državami članicami, saj je zmanjšanje količine komunalnih odpadkov v Republiki Sloveniji preseglo zmanjšanje količine komunalnih odpadkov na prebivalca v vseh drugih državah članicah, čeprav sta se tudi tam zmanjšala BDP in končna potrošnja gospodinjstev. Ocenjujemo, da je zato znižanju kupne moči gospodinjstev in znižanju BDP mogoče pripisati približno 5 odstotnih točk zmanjšanja količine nastalih komunalnih odpadkov, nadaljnje zmanjšanje za 28,2 odstotne točke pa ni odvisno od tega dejavnika.

2.1.3.1.c Ministrstvo je v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki ocenilo, da znaša vpliv hišnega kompostiranja na količino nastalih komunalnih odpadkov manj kot 1 odstotek na leto in da se je hišno kompostiranje začelo intenzivneje izvajati leta 2011. Zaradi majhnega ocenjenega vpliva hišnega kompostiranja na količino nastalih komunalnih odpadkov in zaradi uvajanja hišnega kompostiranja po letu 2011 ocenjujemo, da tudi ta dejavnik ni imel pomembnega vpliva na zmanjšanje količine nastalih komunalnih odpadkov.

2.1.3.1.d V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, da večina izvajalcev zbranih mešanih komunalnih odpadkov ni tehtala, temveč je količino ocenjevala na podlagi podatkov o številu in povprečni polnosti posod za zbiranje mešanih komunalnih odpadkov ter številu mesečnih odvozov komunalnih odpadkov. Zaradi uvajanja ločenega zbiranja frakcij komunalnih odpadkov je v obdobju od leta 2009 do leta 2012 večina izvajalcev v gospodinjstvih uvedla posode za mešane komunalne odpadke z manjšo prostornino, vendar pa obstaja tveganje, da ni ponovno ocenila povprečne polnosti posod ob odvozu, zaradi česar je lahko ocenjena količina zbranih mešanih komunalnih odpadkov podcenjena. Z vprašalnikom o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah smo ugotovili, da 55,3 odstotka občin mešane komunalne odpadke tehta, 42,5 odstotka občin količino mešanih komunalnih odpadkov ocenjuje, 2,2 odstotka občin pa uporablja obe metodi določanja nastalih količin. Ministrstvo je v osnutku Uredbe o ravnanju s komunalnimi odpadki predvidelo obvezno tehtanje mešanih komunalnih odpadkov ob predaji v obdelavo, vendar ker predpis še ni bil sprejet, tehtanja mešanih komunalnih odpadkov niso izvajali vsi izvajalci GJS.

⁸¹ *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (v nadaljevanju: OECD): *Final report - supporting the thematic strategy on waste prevention and recycling service* z dne 25. 10. 2010.

2.1.3.1.e Obstaja tveganje, da izvajalci GJS, ki zbrane mešane komunalne odpadke predajajo v nadaljnjo obdelavo posrednikom⁸² in ne izvajalcem GJS obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov, teh ne evidentirajo kot mešane komunalne odpadke⁸³, temveč kot odpadke, ki se uvrščajo med odpadke iz mehanske obdelave odpadkov (klasifikacijska podskupina 19 12), in sicer največkrat kot gorljive odpadke⁸⁴ ali druge odpadke iz mehanske obdelave odpadkov⁸⁵ (več v točki 2.4.3 tega poročila). Namen takega evidentiranja je, da bi se te komunalne odpadke lahko izvozilo za odstranitev s sežigom, kar sicer za mešane komunalne odpadke v skladu z načelom samozadostnosti⁸⁶ ni dovoljeno⁸⁷. V Republiki Sloveniji za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in sežig preostanka po obdelavi ni zadostnih zmogljivosti, poleg tega pa so cene take odstranitve v tujini velikokrat nižje, zato obstaja tveganje, da nekateri posredniki mešane komunalne odpadke oddajajo v odstranitev v tujino.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je navedena tveganja prepoznalo in jih v letu 2013 odpravilo, saj je med drugim zahtevalo, da o ravnanju s prejetimi mešanimi komunalnimi odpadki poročajo tudi posredniki, kot so družbe Papirservis, d. o. o., Gorenje, SUROVINA, družba za predelavo odpadkov, d. d., Maribor (v nadaljevanju: družba SUROVINA) in Saubermacher, d. o. o. Ministrstvo spremlja tudi tok komunalnih odpadkov po njihovi obdelavi pri teh posrednikih. Ministrstvo je ugotovilo napačno evidentiranje odpadkov s klasifikacijsko številko 19 12 12 pri povzročiteljih, česar pa prek informacijskega sistema spremljanja komunalnih odpadkov ni bilo mogoče zaznati, saj se vanj ne sporočajo podatki povzročiteljev teh odpadkov. Celoten pregled nad tokovi odpadkov bo mogoč z vzpostavitvijo skupne baze za sporočanje podatkov o odpadkih.

2.1.3.1.f Posledica neustreznega evidentiranja količine nastalih komunalnih odpadkov in mešanih komunalnih odpadkov so napačne in nerealne nacionalne, evropske in druge statistike o ravnanju s komunalnimi odpadki v Republiki Sloveniji. Te so zato neustrezna podlaga za ocenjevanje ustreznosti ravnanja z odpadki in za izvedbo primerjav z drugimi državami članicami, za določanje ukrepov v okviru politik ravnanja z odpadki ter tudi za izvedbo investicij, saj ne zagotavljajo realne podlage za odločanje o potrebnih zmogljivostih obratov za obdelavo in odstranjevanje mešanih komunalnih odpadkov. Glede na povprečno zmanjšanje količine komunalnih odpadkov v državah članicah in ob upoštevanju večjega zmanjšanja BDP v Republiki Sloveniji v primerjavi s povprečjem v ostalih državah članicah je zmanjšanje količine komunalnih odpadkov v Republiki Sloveniji večje za 23,2 odstotka od povprečja v ostalih državah članicah in znaša približno 250 tisoč ton komunalnih odpadkov. Ministrstvo je prepoznalo dejavnike, ki

⁸² Izraz posrednik uporabljamo za označevanje gospodarskih družb, ki so pridobile okoljevarstveno dovoljenje za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov, od izvajalcev prevzemajo zbrane mešane komunalne odpadke, zanje opravijo obdelavo, preostanke po obdelavi pa odložijo. Obdelave in odlaganja ne izvajajo kot predpisane GJS, saj niso upravljavci naprav za mehansko-biološko obdelavo in za odlaganje mešanih komunalnih odpadkov, temveč na podlagi pogodbe, ki jo sklenejo neposredno z izvajalci ali z lokalnimi skupnostmi. Za opravljene storitve izvajalcem zaračunavajo ceno, za katero se dogovorijo s pogodbo, in ne cene, določene v skladu s predpisi, ki urejajo oblikovanje cen GJS.

⁸³ Klasifikacijska številka 20 03 01.

⁸⁴ Klasifikacijska številka 19 12 10.

⁸⁵ Klasifikacijska številka 19 12 12.

⁸⁶ 16. člen direktive o odpadkih.

⁸⁷ Uredba (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (UL L, št. 190 z dne 12. 7. 2006) in 3. člen Uredbe o izvajanju Uredbe (ES) št. 1013/2006 o pošiljkah odpadkov, Uradni list RS, št. 71/07.

lahko vplivajo na zmanjšanje količine zbranih komunalnih odpadkov, vendar ni ugotovilo ključnih dejavnikov in njihovih prispevkov k zmanjšanju količin zbranih komunalnih odpadkov.

Pojasnilo ministrstva

Statistični urad med komunalnimi odpadki do leta 2012 ni evidentiral vseh tokov odpadne embalaže, in sicer odpadne embalaže, ki nastane v proizvodnih in storitvenih dejavnostih. Glede na opredelitev komunalnih odpadkov v direktivi o odlaganju odpadkov, klasifikacijskem seznamu odpadkov⁸⁸ in v Navodilih za zbiranje podatkov o komunalnih odpadkih⁸⁹ se med komunalne odpadke uvrščajo tudi vsi po obliki in sestavi komunalnim odpadkom podobni odpadki, ki nastajajo v drugih sektorjih in ne zgolj v gospodinjstvih. Med komunalne odpadke se uvrščajo tako komunalni odpadki, ki so jih zbrali izvajalci GJS, kot tudi njim podobni odpadki, ki so jih zbrale druge osebe, saj je za opredelitev komunalnih odpadkov pomembna predvsem njihova sestava in ne način zbiranja. V letu 2013 je tako med komunalne odpadke uvrščen tudi ta tok odpadkov, zato je količina nastalih komunalnih odpadkov primerljiva s količino nastalih komunalnih odpadkov leta 2008.

Ocenjujemo, da vključitev odpadne embalaže, ki je nastala v proizvodnih in storitvenih dejavnostih, med komunalne odpadke nima vpliva na primerljivost s podatki o nastalih komunalnih odpadkih leta 2008, saj so bili v celotnem obdobju od leta 2008 do leta 2012 med komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2008 do leta 2012 prikazani le komunalni odpadki, ki so jih zbrali izvajalci GJS, brez toka odpadne embalaže iz proizvodnih in storitvenih dejavnosti. Zaradi vključitve teh odpadkov med komunalne odpadke ni mogoča primerljivost s podatki o komunalnih odpadkih pred letom 2013. Poleg tega ocenjujemo, da je spremenjena opredelitev komunalnih odpadkov tudi vsebinsko neustrezna, saj je v odpadno embalažo vključena vsa odpadna embalaža iz proizvodnih in storitvenih dejavnosti in ne zgolj odpadna embalaža, ki je v skladu z navedenimi opredelitvami komunalnih odpadkov po sestavi in obliki podobna ločeno zbrani odpadni embalaži, ki je komunalni odpadek⁹⁰.

Pojasnilo ministrstva

Komunalni odpadki so opredeljeni kot odpadki iz gospodinjstev in njim podobni odpadki iz trgovine, proizvodnih, poslovnih, storitvenih in drugih dejavnosti ter javnega sektorja oziroma kot odpadki iz klasifikacijske skupine 15 01, kamor se uvršča vsa odpadna embalaža ne glede na njen izvor, in kot odpadki iz klasifikacijske skupine 20. Ministrstvo v skladu s Sklepom Komisije z dne 18. novembra 2011 o pravilih in metodah za preverjanje izpolnjevanja ciljev iz člena 11(2) Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta⁹¹ (v nadaljevanju: Sklep 2011/753/EU) za ugotavljanje izpolnjevanja okoljskega cilja glede deleža recikliranja komunalnih odpadkov uporablja izračun v skladu z metodo 4 iz priloge 1 kot razmerje med recikliranimi komunalnimi odpadki in nastalimi komunalnimi odpadki. Države članice izračun opravijo na podlagi statističnih podatkov o komunalnih odpadkih, ki jih vsako leto sporočajo na EUROSTAT.

⁸⁸ Odločba Komisije št. 2000/532/ES z dne 3. maja 2000 o nadomestitvi Odločbe 94/3/ES o oblikovanju seznama odpadkov v skladu s členom 1(a) Direktive Sveta 75/442/EGS o odpadkih in Odločbe Sveta 94/904/ES o oblikovanju seznama nevarnih odpadkov v skladu 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, stran 6).

⁸⁹ EUROSTAT: Guidance on municipal waste data collection, november 2012, [http://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/351806/Municipal-waste-statistics-guidance.pdf], 30. 1. 2015.

⁹⁰ V skladu z opredelitvijo iz klasifikacijskega seznama odpadkov se med odpadno embalažo v klasifikacijsko skupino 15 01 vključuje embalaža, vključno z ločeno zbrano odpadno embalažo, ki je komunalni odpadek.

⁹¹ UL L, št. 310/11 z dne 23. 11. 2011.

Sklep 2011/753/EU v 1. členu določa naslednje opredelitve pojmov:

- gospodinjski odpadki so odpadki, ki nastajajo v gospodinjstvih;
- podobni odpadki so odpadki, ki so po naravi in sestavi primerljivi z gospodinjskimi odpadki, brez odpadkov iz proizvodnje ter kmetijstva in gozdarstva;
- komunalni odpadki so gospodinjski in podobni odpadki.

Iz te opredelitve pojmov izhaja, da komunalni odpadki ne vključujejo odpadkov, ki nastajajo v proizvodnih dejavnostih, kmetijstvu in gozdarstvu. Kategorija za opredelitev narave in sestave komunalnih odpadkov so gospodinjski odpadki, ki se jim prištejejo še podobni odpadki iz drugih virov, ki pa ne vključujejo odpadkov iz proizvodnje, kmetijstva in gozdarstva. Ocenjujemo, da je treba to zahtevo zato zagotoviti za vse vrste odpadkov, ki se uvrščajo med komunalne odpadke, tudi za odpadno embalažo, čeprav se v okviru skupine 15 iz klasifikacijskega seznama odpadkov, ki ga določa Odločba 2000/532/ES, evidentira vsa nastala odpadna embalaža ne glede na vir – tako tista iz gospodinjstev kot tudi tista iz proizvodnih in storitvenih dejavnosti, kmetijstva in gozdarstva. Ker je treba zagotoviti podatke o količinah nastalih in recikliranih komunalnih odpadkov glede na navedene opredelitve komunalnih odpadkov, mora ministrstvo temu ustrezno zbirati podatke, da jih v skladu s predpisanimi opredelitvami sporoča na EUROSTAT. Če je v podatek o nastalih in recikliranih odpadkih vključen tudi podatek o vsej odpadni embalaži, ki nastaja v proizvodnih dejavnostih ter v kmetijstvu in gozdarstvu⁹², ne pa zgolj o odpadni embalaži iz teh dejavnosti, ki je po naravi in sestavi podobna odpadni embalaži iz gospodinjstev, tako ugotovljeni kategoriji nista v skladu s predpisanimi opredelitvami komunalnih odpadkov. Poleg tega je treba zagotoviti tudi primerljivost podatka o stopnji recikliranja odpadnih materialov na podlagi točke (a) drugega odstavka 11. člena direktive o odpadkih s stopnjami recikliranja, ki se izračunavajo po metodah od 1 do 3 iz Priloge 1 Sklepa 2011/753/EU. Ti podatki vključujejo podatke o komunalnih odpadkih in odpadni embalaži iz gospodinjstev, malih podjetij, restavracij in menz, javnih površin in o drugih odpadkih, ne pa tudi podatkov o odpadni embalaži iz proizvodnih dejavnosti, kmetijstva in gozdarstva.

Priporočilo

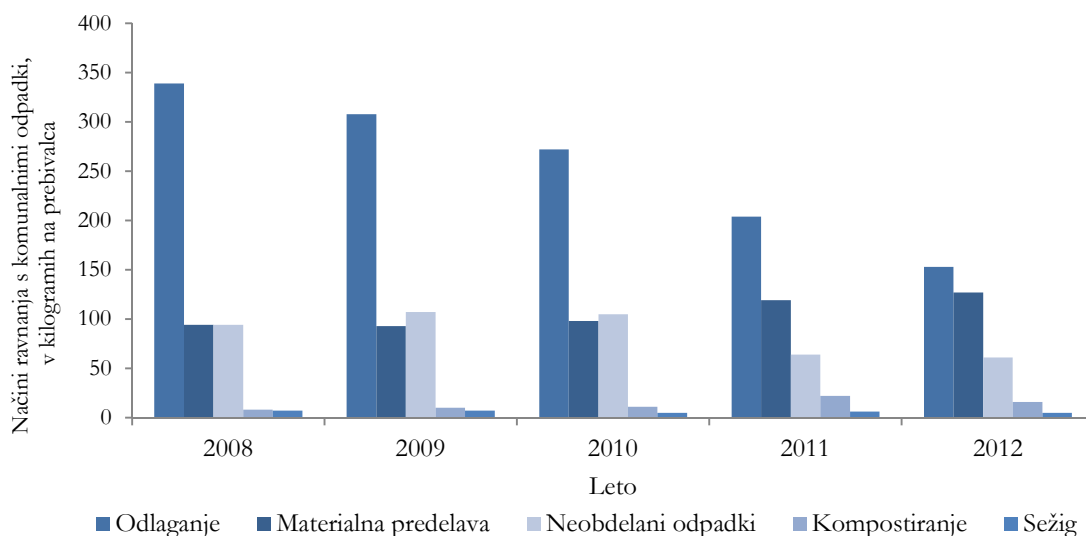
Ministrstvu priporočamo, naj od Evropske komisije pred naslednjim poročanjem o nastalih in recikliranih komunalnih odpadkih pridobi mnenje o ustreznosti vključevanja odpadne embalaže, ki je nastala v proizvodnih dejavnostih, v kmetijstvu ter gozdarstvu in po naravi in sestavi ni primerljiva z odpadno embalažo, ki nastaja v gospodinjstvih, med komunalne odpadke.

2.1.3.2 Podatki o predelavi in odstranjevanju komunalnih odpadkov

Na sliki 6 prikazujemo podatke o ravnanju s komunalnimi odpadki v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2008 do leta 2012.

⁹² V teh dejavnostih nastaja predvsem transportna in skupinska odpadna embalaža, kot so sodi, zaboji, ročke, vreče, palete, škatle, folije in ovoji.

Slika 6: Ravnanje s komunalnimi odpadki v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2008 do leta 2012

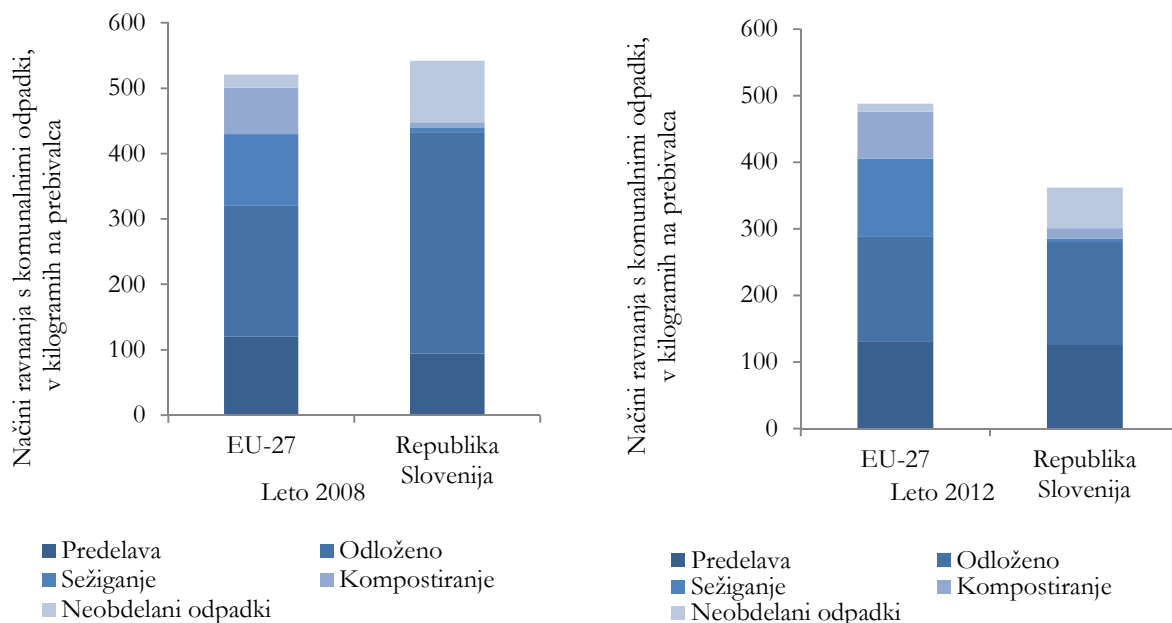


Vir: podatki EUROSTAT.

S slike 6 je razvidno, da sta se v obdobju od leta 2008 do leta 2012 zmanjšali količina odloženih komunalnih odpadkov, in sicer s 339 na 153 kilogramov na prebivalca oziroma za 55 odstotkov, in količina neobdelanih komunalnih odpadkov, in sicer s 94 na 61 kilogramov na prebivalca oziroma za 35 odstotkov. V tem obdobju sta se povečali količina predelanih komunalnih odpadkov, in sicer s 94 na 127 kilogramov na prebivalca oziroma za 35 odstotkov, in količina kompostiranih komunalnih odpadkov, in sicer z 8 na 16 kilogramov na prebivalca oziroma za 100 odstotkov. Količina sežganih komunalnih odpadkov na prebivalca je v tem obdobju ostajala na enaki ravni, in sicer je znašala približno 6 kilogramov na prebivalca.

2.1.3.2.a Podatke o ravnanju s komunalnimi odpadki smo primerjali s povprečjem podatkov o ravnanju s komunalnimi odpadki v drugih državah članicah, kar prikazujemo na sliki 7.

Slika 7: Ravnanje s komunalnimi odpadki v državah članicah in v Republiki Sloveniji v letih 2008 in 2012



Vir: podatki EUROSTAT.

Na podlagi ugotovitev iz točke 2.1.3.1 tega poročila in s slike 7 izhaja, da se je v Republiki Sloveniji hkrati s količino nastalih komunalnih odpadkov, ki se je leta 2012 v primerjavi z letom 2008 zmanjšala za 180 kilogramov na prebivalca, primerljivo zmanjšala tudi količina odloženih komunalnih odpadkov, in sicer za 186 kilogramov na prebivalca. Če pri izračunu razlike v odloženih količinah komunalnih odpadkov za leti 2008 in 2012 upoštevamo še količino neobdelanih komunalnih odpadkov in količino predelanih, kompostiranih in sežganih komunalnih odpadkov, ki dejansko zmanjšujejo količino odloženih komunalnih odpadkov, dobimo razliko 180 kilogramov na prebivalca, kar je enako razliki v količini nastalih odpadkov. Ocenjujemo, da bi lahko zmanjšanje količine le v manjšem deležu (okrog 5 odstotkov) pripisali znižanju BDP in kupne moči gospodinjstev, večinoma (približno četrtino) pa predaji posrednikom, ki so komunalne odpadke evidentirali z napačno klasifikacijsko številko, da so jih lahko odpeljali na odstranjevanje v tujino (povezava s točko 2.1.3.1.b tega poročila).

2.1.3.2.b V povprečju je bilo leta 2012 v državah članicah odloženih okrog 32 odstotkov zbranih komunalnih odpadkov, sežganih 24 odstotkov, kompostiranih 15 odstotkov, recikliranih 27 odstotkov zbranih komunalnih odpadkov, komunalni odpadki, za katere ni bil zagotovljen noben način ravnanja, pa so predstavljali 2 odstotka. V Republiki Sloveniji so bili rezultati ravnanja s komunalnimi odpadki naslednji: odloženih je bilo približno 42 odstotkov zbranih komunalnih odpadkov, sežgan je bil 1 odstotek, kompostiranih je bilo 5 odstotkov ter recikliranih 35 odstotkov komunalnih odpadkov, komunalni odpadki, za katere ni bil zagotovljen noben način ravnanja, pa so predstavljali 17 odstotkov. V primerjavi z drugimi državami članicami je Republika Slovenija dosegla visoke stopnje recikliranja komunalnih odpadkov, na kar močno vplivajo zmanjševanje količine nastalih komunalnih odpadkov (povezava s točkama 2.1.3.1.a in 2.1.3.1.b tega poročila), povečanje uvoza odpadkov za predelavo od leta 2009 in povečanje zmogljivosti za predelavo ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov in obdelavo komunalnih odpadkov, pri čemer obstaja tveganje nezanesljive in nepopolne statistike predelave

odpadkov, na kar smo opozorili v revizijskem poročilu o čezmejnem prometu z odpadki⁹³. Podatki v uradnih evidencah o predelavi odpadkov ne prikazujejo zanesljivih količin predelave komunalnih odpadkov, saj so zbrani na podlagi poročil različnih udeležencev v verigi prodaje odpadkov od povzročitelja do končnega predelovalca ali odstranjevalca odpadkov. Zavezancem za poročanje o komunalnih odpadkih ni treba sporočati količine odpadkov in vrste postopka predelave ali odstranjevanja odpadkov, ki so jih predali posameznemu predelovalcu ali odstranjevalcu, zato ni zagotovljena popolna sledljivost poti komunalnih odpadkov, za katere se izvajajo predelava. Ker niso bili zagotovljeni podatki o vsakokratnem prevzemniku odpadkov, ki bi omogočali preveritev sporočenih podatkov, in podatke o postopku predelave ali odstranjevanja, na katerega so bili predani komunalni odpadki, ocenjujemo, da iz obstoječih evidenc ni mogoče pridobiti popolne in zanesljive informacije o predelavi komunalnih odpadkov.

2.1.3.2.c Delež komunalnih odpadkov, za katerega ni bila sporočena nobena od oblik ravnanja, je v Republiki Sloveniji leta 2012 znašal 17 odstotkov, kar je eden največjih deležev v primerjavi z drugimi državami članicami in v primerjavi s povprečjem držav članic, ki znaša 2 odstotka. Te razlike ni mogoče pojasniti s primerjavo s podatki, ki jih objavlja statistični urad, saj iz teh podatkov izhaja, da je bila za vse komunalne odpadke opravljena ena od oblik ravnanja.

Pojasnilo ministrstva

Na EUROSTAT se sporočajo le količine odloženih, sežganih, recikliranih in kompostiranih odpadkov. Delež 17 odstotkov vseh komunalnih odpadkov, za katere ni bila sporočena nobena od oblik ravnanja, se nanaša na podatke o začasnem skladiščenju in postopkih predobdelave komunalnih odpadkov.

2.1.4 Povzetek ugotovitev o vzpostavitvi pogojev in nadzora nad ravnanjem s komunalnimi odpadki

Področje ravnanja s komunalnimi odpadki ni bilo strateško celovito urejeno

Čeprav je bilo ministrstvo v revizijskem poročilu iz leta 2009 opozorjeno, da področje ravnanja s komunalnimi odpadki ni celovito strateško urejeno, ni izvedlo načrtovanih aktivnosti, izkazanih v odzivnem poročilu, in ni pripravilo ustreznega operativnega programa, v katerem bi določilo ukrepe za ureditev področja.

Operativni cilji ravnanja s komunalnimi odpadki niso bili usklajeni s strateškimi cilji

Ministrstvo ni načrtovalo ustreznega ravnanja za vso količino komunalnih odpadkov, saj za obdelane komunalne odpadke ni predvidelo sežiga, kot je določala resolucija, temveč odlaganje na odlagališče. Operativni program odstranjevanja odpadkov zato ni v celoti sledil hierarhiji ravnanja z odpadki, saj je predvidel odlaganje komunalnih odpadkov, ki je okoljsko najmanj sprejemljiv način ravnanja z odpadki. Za načrtovane ukrepe niso bili predvideni prispevki k doseganju posameznih ciljev. Poleg tega niso bili načrtovani načini in pogostost spremljanja izvajanja ukrepov, niti ni bila opredeljena obveznost končne evalvacije izvajanja operativnega programa. Ministrstvo zato ni imelo ustreznega pregleda nad ravnanjem s komunalnimi odpadki in ustrezne podlage za načrtovanje učinkovitih ukrepov.

⁹³ Št. 321-1/2012/64 z dne 19. 9. 2013.

GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov niso bile natančno opredeljene, pravila in pogoji njihovega izvajanja pa niso bili določeni

Ministrstvo v ZVO-1 ni predlagalo vrste komunalnih odpadkov, za katere se izvajata GJS zbiranja in obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov. Ministrstvo ni pripravilo predpisa, v katerem bi opredelilo pravila in pogoje izvajanja obeh GJS, zato ni ustrezno obvladovalo tveganja, da lokalne skupnosti GJS izvajajo neenotno in tako ne prispevajo k učinkovitemu doseganju predpisanih okoljskih ciljev.

Nepopolni podatki o izvajalcih, obliki in načinu izvajanja GJS ravnanja s komunalnimi odpadki niso zagotavljali ustrežnih podlag za učinkovito spremljanje in nadzor

Ministrstvo ni vzpostavilo predpisane evidence izvajalcev GJS varstva okolja, zato ni imelo ključnih podatkov o obsegu in načinih izvajanja GJS ravnanja s komunalnimi odpadki. Za poročevalsko enoto poročanja ni določilo občin, zato ni pridobilo popolnih in zadostnih podatkov o izvajanju teh GJS, da bi lahko ugotavljalo razlike v učinkovitosti izvajanja GJS med občinami in da bi lahko določilo ukrepe za učinkovito doseganje predpisanih okoljskih ciljev v vseh občinah.

Podatki o nastalih, predelanih in odstranjenih komunalnih odpadkih niso ustrezno primerljivi za verodostojne primerjalne analize učinkovitosti ravnanja s komunalnimi odpadki

Evidence EUROSTAT in statističnega urada izkazujejo zmanjšanje nastalih komunalnih odpadkov v obdobju od leta 2008 do leta 2012 za 33,2 oziroma 22,8 odstotka, posledica pa je zmanjšanje odlaganja za približno enak odstotek. Zmanjšanja nastalih in odloženih komunalnih odpadkov ni mogoče v celoti pripisati ukrepom zmanjševanja nastajanja komunalnih odpadkov, saj ti niso bili pripravljeni, zmanjšanju BDP in kupne moči prebivalstva pa ga je mogoče pripisati le v manjšem deležu, približno 5 odstotnih točk. Ministrstvo ni ustrezno obvladovalo neustreznega evidentiranja tokov komunalnih odpadkov, saj ni mogoče v celoti pojasniti zmanjšanja količine nastalih komunalnih odpadkov, ki je v tem obdobju znašala približno 250 tisoč ton. Posledica so nezanesljive podlage za primerjave ravnanja s komunalnimi odpadki z drugimi državami članicami in neobvladovanje tveganja za napačno odločanje in pripravo učinkovitih ukrepov.

2.2 Izvajanje ločenega zbiranja komunalnih odpadkov

Ključni namen ločenega zbiranja je iz mešanih komunalnih odpadkov, ki nastajajo v gospodinjstvih, takoj ob njihovem nastanku izločiti čim več uporabnih snovi, da je mogoče na najbolj enostaven in ekonomičen način zbrati čim bolj čiste frakcije in jih nameniti za nadaljnjo obdelavo, reciklažo in snovno predelavo. V praksi je mogoče iz komunalnih odpadkov izločiti le del nastalih potencialnih surovin, ločeno zbrane frakcije pa je treba naknadno očistiti in pripraviti tako, da pridobimo čim bolj uniformne surovine, ki so primerne za nadaljnjo tehnološko obdelavo in predelavo. Ustrezna ocena količine nastalih komunalnih odpadkov in določitev količine oziroma deleža ločeno zbranih frakcij in bioloških komunalnih odpadkov sta pomembni za ustrezno načrtovanje potrebne zmogljivosti naprav za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov, ki jih je treba obdelati tako, da bi zadostili predpisanim okoljskim kriterijem za odlaganje odpadkov.

Ločeno zbiranje uporabnih frakcij komunalnih odpadkov, stekla, papirja in odpadne embalaže je v Republiki Sloveniji obvezno od 1. 1. 2004, ločeno zbiranje biološko razgradljivih odpadkov⁹⁴ iz gospodinjstev pa od 1. 1. 2006. Ločeno zbiranje frakcij komunalnih odpadkov podrobno ureja odredba o

⁹⁴ Odpadki z vrtov in kuhinjski odpadki.

ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami, ločeno zbiranje biološko razgradljivih odpadkov pa Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom⁹⁵.

Izvajalci GJS komunalnih odpadkov morajo ločeno zbirati predpisane frakcije komunalnih odpadkov v skladu z izdelanim programom⁹⁶ na območju, kjer izvajajo GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov. O zbranih frakcijah in načinih ravnanja z njimi morajo voditi evidenco ter redno poročati ministrstvu. Ločeno zbrano odpadno embalažo morajo v skladu z 21. členom odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami brezplačno predajati družbam za ravnanje z odpadno embalažo. Izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov morajo za izločanje frakcij zagotoviti:

- ločeno zbiranje in prevzemanje frakcij v zbiralnicah⁹⁷,
- ločeno zbiranje in prevzemanje frakcij v zbirnih centrih⁹⁸,
- prevzemanje kosovnih odpadkov v zbirnih centrih in na prevzemnih mestih kosovnih odpadkov in
- razvrščanje zbranih komunalnih odpadkov v sortirnici.

Izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov morajo v skladu s sprejetim programom ločenega zbiranja komunalnih odpadkov zagotoviti reden odvoz zbranih frakcij iz zbiralnic in zbirnih centrov. Zbiralnice morajo urediti v naseljih, v stanovanjskih območjih in ob večjih trgovinah ali trgovskih centrih, zdravstvenih domovih, bolnišnicah, šolah in otroških vrtcih. Na območju mestnega jedra ali večjega stanovanjskega naselja je treba urediti zbiralnico na vsakih 500 prebivalcev⁹⁹. Zbirni center je treba urediti na območju vsake občine in v vsakem naselju z več kot 8.000 prebivalci¹⁰⁰, za naselje z več kot 25.000 prebivalci je treba urediti najmanj dva zbirna centra, za naselje z več kot 100.000 prebivalci pa najmanj en zbirni center na vsakih 80.000 prebivalcev¹⁰¹.

Izvajalec GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov mora prednostno spodbujati povzročitelje odpadkov iz gospodinjstev k hišnemu kompostiranju. Povzročitelji iz gospodinjstev morajo imeti možnost prepuščanja kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada v posebnem vodotesnem zabojniku ali

⁹⁵ Uradni list RS, št. 39/10; Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom velja od 1. 6. 2010. Ravnanje z biološko razgradljivimi odpadki je v obdobju, na katero se nanaša revizija, do 1. 6. 2010 urejala Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki (Uradni list RS, št. 68/08).

⁹⁶ Izdelavo in vsebino programov ločenega zbiranja določa 23. člen odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami.

⁹⁷ V skladu z 10. točko prvega odstavka 3. člena odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami je zbiralnica pokrit ali nepokrit prostor, urejen in opremljen za ločeno zbiranje in začasno hranjenje posameznih ločenih frakcij, kjer povzročitelji komunalnih odpadkov izvajalcu javne službe te frakcije prepuščajo.

⁹⁸ V skladu s 13. točko prvega odstavka odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami je zbirni center pokrit ali nepokrit prostor, urejen in opremljen za ločeno zbiranje in začasno hranjenje vseh vrst ločenih frakcij, kjer povzročitelji komunalnih odpadkov iz širše okolice izvajalcu javne službe prepuščajo te frakcije in kosovne odpadke. Zbirni center je lahko hkrati urejen tudi kot zbiralnica nevarnih frakcij.

⁹⁹ V skladu z 8. členom odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami zbiralnic ločeno zbranih frakcij ni treba urediti v naselju na območju z gostoto poselitve manj kot 300 prebivalcev na kvadratni kilometer, če je v okviru opravljanja GJS zagotovljeno izločanje ločenih frakcij.

¹⁰⁰ V skladu z drugim odstavkom 15. člena odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami zbirnega centra ni treba urediti na območju občine, ki ima manj kot 3.000 prebivalcev.

¹⁰¹ Tretji odstavek 15. člena odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami.

posodi. Izvajalec GJS povzročiteljem odpadkov iz gospodinjstev, ki kuhinjske odpadke in zeleni vrtni odpad hišno kompostirajo, storitve zbiranja teh odpadkov ne zaračunava.

2.2.1 Doseganje operativnih ciljev ločenega zbiranja

V operativnem programu odstranjevanja odpadkov je bilo ocenjeno, da znaša dolgoročni izločitveni potencial frakcij iz zbranih komunalnih odpadkov 80 odstotkov oziroma 680 tisoč ton ločeno zbranih frakcij letno. Do leta 2008 naj bi delež vseh ločeno zbranih frakcij znašal približno 276 tisoč ton, kar je 33 odstotkov vseh nastalih komunalnih odpadkov. Do konca leta 2012 naj bi bilo mogoče iz vseh komunalnih odpadkov ločeno zbrati najmanj 550 tisoč ton uporabnih frakcij, kar znaša 65 odstotkov ocenjene količine vseh nastalih komunalnih odpadkov. Operativni program odstranjevanja odpadkov je predvidel tudi obseg oziroma delež predelave ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov, ki naj bi letno znašal približno 71 odstotkov vseh ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov.

2.2.1.a V točki 2.1.1.b tega poročila smo ugotovili, da ministrstvo izvajanja operativnega programa odstranjevanja odpadkov ni spremljalo in ni izvedlo končne evalvacije izvedbe tega operativnega programa, zato smo preverili, ali je bil cilj glede količine in predelave ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov do konca leta 2012 dosežen. Primerjavo doseženih količin ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov v letu 2012 s količinami, načrtovanimi v operativnem programu odstranjevanja odpadkov, prikazujemo v tabeli 5. Prikazujemo tudi primerjavo z rezultati iz prejšnjega obdobja, da bi ugotovili, ali in za koliko so se rezultati ločenega zbiranja izboljšali.

Tabela 5: Primerjava načrtovanih količin ločeno zbranih komunalnih odpadkov ob koncu let 2007 in 2012 s količinami, načrtovanimi v operativnem programu odstranjevanja odpadkov

Vrsta komunalnega odpadka	Konec leta 2007			Konec leta 2012			Indeks povečanja dosežene količine 2012/2007
	Načrtovana količina	Dosežena količina	Delež realizacije	Načrtovana količina	Dosežena količina	Delež realizacije	
	v tonah	v tonah	v odstotkih	v tonah	v tonah	v odstotkih	
Biološki komunalni odpadki	107.000	31.016	29,0	213.000	91.873	43,1	296
Papir in karton	50.000	33.443	66,9	100.000	45.905	45,9	137
Plastika	36.000	8.124*	22,6	71.000	57.975*	81,7	713
Steklo	18.000	15.290	84,9	35.000	27.274	77,9	178
Kovine	12.000	6.924	57,7	23.000	5.175	22,5	75
Les	13.000	9.632	74,1	25.000	23.004	92,0	239
Kosovni odpadki	40.000	45.024	112,6	80.000	36.827	46,0	82
<i>Skupaj biološki odpadki</i>	<i>107.000</i>	<i>31.016</i>	<i>29,0</i>	<i>213.000</i>	<i>91.873</i>	<i>43,1</i>	<i>296</i>
<i>Skupaj ločeno zbrane frakcije (brez kosovnih odpadkov)</i>	<i>129.000</i>	<i>73.413</i>	<i>60,0</i>	<i>254.000</i>	<i>159.333</i>	<i>62,7</i>	<i>217</i>
<i>Skupaj ločeno zbrane frakcije s kosovnimi odpadki</i>	<i>169.000</i>	<i>118.437</i>	<i>70,0</i>	<i>334.000</i>	<i>196.160</i>	<i>58,7</i>	<i>166</i>
Skupaj	276.000	149.453	54,1	547.000	288.033	52,7	193

Opomba: * Podatek vključuje tudi količino mešane komunalne embalaže, ki v operativnem programu odstranjevanja odpadkov ni posebej predvidena. Mešana komunalna embalaža vključuje vse vrste embalaže, pri čemer ima največji delež plastična embalaža, zato smo podatek o nastali in predelani mešani komunalni embalaži prišteli k plastiki.

Viri: operativni program odstranjevanja odpadkov, revizijsko poročilo iz leta 2009 in podatki statističnega urada.

Iz podatkov o ločeno zbranih frakcijah komunalnih odpadkov v tabeli 5 izhaja, da načrtovane količine oziroma deleži niso bili uresničeni. Ob koncu leta 2007 in ob koncu leta 2012 je bilo skupaj ločeno zbrano nekaj več kot 50 odstotkov načrtovanih količin frakcij komunalnih odpadkov. Glede na vrsto komunalnih odpadkov je bilo v letu 2007 v primerjavi z načrtovano količino ločeno zbrano največ kosovnih odpadkov, in sicer 70 odstotkov načrtovane količine, drugih frakcij 60 odstotkov, bioloških odpadkov pa 29 odstotkov načrtovane količine. Do konca leta 2012 se je najbolj, za skoraj 3-krat, povečala količina ločeno zbranih bioloških odpadkov, tako da je znašala 43,1 odstotka glede na načrtovano vrednost. Količina ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov se je povečala za 117,2 odstotka in je znašala 62,7 odstotka načrtovane vrednosti. Količina zbranih kosovnih odpadkov se je zmanjšala za 8,1 odstotka, zato je bilo realizirano le 58,7 odstotka načrtovanih količin ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov, ki vključujejo kosovne odpadke. Ocenjujemo, da se je delež ločeno zbranih komunalnih odpadkov v obdobju ob koncu leta 2012 povečal, vendar pa načrtovani deleži izločanja niso bili doseženi. Ministrstvo

ni ugotavljalo razlogov, zakaj načrtovani cilji ločenega zbiranja niso bili doseženi in ni načrtovalo ukrepov za povečanje deležev.

2.2.1.b V tabeli 6 predstavljamo količine predelave ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov, načrtovane v operativnem programu odstranjevanja odpadkov, v primerjavi s predelanimi količinami ločeno zbranih frakcij in bioloških odpadkov v letu 2012. Za ugotavljanje napredka v primerjavi z obdobjem iz prejšnjega operativnega programa dodajamo še podatke o realizirani predelavi ločeno zbranih frakcij do začetka leta 2008.

Tabela 6: Primerjava predelanih količin ločeno zbranih komunalnih odpadkov ob koncu let 2007 in 2013 z načrtovanimi količinami v operativnem programu odstranjevanja odpadkov

Vrsta komunalnega odpadka	Konec leta 2007			Konec leta 2012			Indeks povečanja predelanih količin 2012/2007
	Načrtovana količina	Predelana količina	Delež realizacije	Načrtovana količina	Predelana količina	Delež realizacije	
	v tonah	v tonah	v odstotkih	v tonah	v tonah	v odstotkih	v odstotkih
Biološki komunalni odpadki	91.000	26.551	29,2	181.000	84.386	46,6	318
Papir in karton	40.000	24.781	62,0	80.000	40.261	50,3	162
Plastika	18.000	6.890	38,3	35.000	60.939*	174,1	884
Steklo	14.000	12.481	89,2	28.000	25.958	92,7	208
Kovine	9.000	3.127	34,7	18.000	3.275	18,2	105
Les	5.000	4.182	83,6	9.000	18.913	210,1	452
Kosovni odpadki	20.000	14.577	72,9	40.000	22.438	56,1	154
<i>Skupaj biološki odpadki</i>	<i>91.000</i>	<i>26.551</i>	<i>29,2</i>	<i>118.000</i>	<i>84.386</i>	<i>46,6</i>	<i>318</i>
<i>Skupaj ločeno zbrane frakcije (brez kosovnih odpadkov)</i>	<i>86.000</i>	<i>51.461</i>	<i>59,8</i>	<i>170.000</i>	<i>149.346</i>	<i>87,6</i>	<i>290</i>
<i>Skupaj ločeno zbrane frakcije s kosovnimi odpadki</i>	<i>106.000</i>	<i>66.038</i>	<i>62,3</i>	<i>210.000</i>	<i>171.784</i>	<i>81,8</i>	<i>260</i>
Skupaj	197.000	92.589	47,0	391.000	256.170	65,5	277

Opomba: * Podatek vključuje tudi količino mešane komunalne embalaže, ki v operativnem programu odstranjevanja odpadkov ni posebej predvidena. Mešana komunalna embalaža vključuje vse vrste embalaže, pri čemer ima največji delež plastična embalaža, zato smo podatek o nastali in predelani mešani komunalni embalaži prišteli k plastiki.

Viri: operativni program odstranjevanja odpadkov, revizijsko poročilo iz leta 2009 in podatki statističnega urada.

Iz podatkov o ločeno zbranih frakcijah komunalnih odpadkov v tabeli 6 izhaja, da načrtovane količine predelave komunalnih odpadkov v letu 2012 niso bile uresničene v celoti. Količine predelanih bioloških komunalnih odpadkov so bile ob koncu leta 2012 za 3,2-krat večje kot ob koncu leta 2007. Glede na

načrtovano je bilo leta 2007 predelano le 29 odstotkov ločeno zbranih bioloških odpadkov, ob koncu leta 2012 pa 46,6 odstotka načrtovane količine. Delež predelave ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov se je konec leta 2012 v primerjavi s koncem leta 2007 povečal za 2,9-krat, tako da je bilo konec leta 2012 predelano 87,6 odstotka ločeno zbranih frakcij v primerjavi z načrtovano količino. Pri oceni bi bilo treba upoštevati tudi veliko zmanjšanje količine nastalih komunalnih odpadkov (povezava s točkami 2.1.3.1.a, 2.1.3.1.b, 2.1.3.1.e in 2.1.3.1.f tega poročila), vendar pa takega primera operativni program odstranjevanja odpadkov ni predvidel.

Ocenjujemo, da se je do konca leta 2012 delež predelanih ločeno zbranih komunalnih odpadkov v primerjavi s preteklim strateškim obdobjem povečal, vendar načrtovane količine predelave niso bile dosežene. Ministrstvo realizacije načrtovanih deležev predelave ni spremljalo in ni ugotavljalo razlogov, zakaj načrtovani deleži niso bili doseženi.

2.2.2 Razlike pri doseganju ciljev ločenega zbiranja

V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, da so med izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov¹⁰² obstajale velike razlike v doseženih deležih ločeno zbranih frakcij komunalnih in bioloških odpadkov¹⁰³.

2.2.2.a Operativni program odstranjevanja odpadkov je za predstavitev uspešnosti in transparentnosti izvajanja GJS pri ravnanju s komunalnimi odpadki v posameznih občinah predpisal, da mora ministrstvo vsako leto na svojih spletnih straneh objaviti javni seznam vseh izvajalcev GJS na področju ravnanja s komunalnimi odpadki in njihovih rezultatov pri doseganju okoljskih ciljev iz operativnega programa odstranjevanja odpadkov v posameznih občinah. Ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni ugotavljalo doseganja zastavljenih okoljskih ciljev po izvajalcih in v posameznih občinah in predpisanega seznama ni objavljalo na svojih spletnih straneh. Ministrstvo takega seznama ni moglo izdelati, saj ni imelo na voljo vseh potrebnih podatkov, da bi ugotavljalo doseganje okoljskih ciljev na ravni posamezne občine. Operativni program odstranjevanja odpadkov je med okoljskimi cilji določal izločitveni potencial posameznih frakcij komunalnih odpadkov, skupen delež izločenih frakcij in zmanjšanje biološko razgradljivih komponent v komunalnih odpadkih. Ministrstvo ni razpolagalo s podatki, ki bi bili razčlenjeni na posamezne podvrste komunalnih odpadkov, kot jih določa klasifikacijski seznam odpadkov, da bi bilo mogoče ugotavljati doseganje okoljskih ciljev na ravni posamezne občine. Ministrstvo je začelo zbirati podatke o količini vseh nastalih in odloženih komunalnih odpadkov v posamezni občini leta 2010 zaradi uvedbe okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov, ki se je vplačevala v proračune posameznih občin glede na razmerje med odloženimi in zbranimi komunalnimi odpadki. Vendar pa ti podatki niso bili razčlenjeni na ustrezni analitični ravni, da bi lahko ministrstvo na njihovi podlagi ugotavljalo deleže posameznih ločeno zbranih frakcij in biološko razgradljivih odpadkov.

¹⁰² V nadaljevanju za izvajanje te GJS uporabljamo enoten izraz zbiranje komunalnih odpadkov, pri čemer se je ta služba do 11. 1. 2010 izvajala kot GJS zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, od 12. 1. 2010 pa kot GJS zbiranja komunalnih odpadkov.

¹⁰³ Leta 2007 je povprečni slovenski delež ločeno zbranih frakcij znašal 10 odstotkov, deleži pri posameznih izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov pa so se gibali v razponu od 2 odstotka do 41 odstotkov. Povprečni slovenski delež ločeno zbranih bioloških odpadkov je znašal 4 odstotke, deleži pri posameznih izvajalcih pa so se gibali med 0 in 31 odstotki.

2.2.2.b Razlike med izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov so bile posledica različnih dejavnikov, kot so način merjenja¹⁰⁴ in evidentiranja¹⁰⁵ ločeno zbranih komunalnih odpadkov pri izvajalcih GJS, število postavljenih zbiralnic, zbirnih centrov in posod za ločeno zbiranje frakcij ter bioloških komunalnih odpadkov, obstoj naprav za obdelavo ločeno zbranih komunalnih odpadkov na območju izvajanja GJS zbiranja komunalnih odpadkov, hkratno izvajanje GJS odlaganja komunalnih odpadkov ter izvajanje akcij ozaveščanja prebivalstva o pomenu ločenega zbiranja komunalnih odpadkov. Ministrstvo s temi podatki ni razpolagalo, zato ni moglo poznati razlogov, zakaj predpisani cilji niso bili doseženi, in tudi ni moglo določiti ustreznih ukrepov. Na podlagi podatkov statističnega urada in podatkov, ki smo jih zbrali z vprašalnikom o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah, smo izdelali pregled odstopanja ključnih podatkov o ravnanju s komunalnimi odpadki med občinami, ki jih prikazujemo v tabeli 7.

Tabela 7: Dejavniki ravnanja s komunalnimi odpadki v občinah leta 2012

Št.	Dejavnik ravnanja z odpadki	Najmanjša vrednost	Največja vrednost	Povprečna vrednost	Standardni odklon populacije
		v kilogramih na prebivalca	v kilogramih na prebivalca	v kilogramih na prebivalca	
1.	Količina zbranih odpadkov na prebivalca	286	456	362	0,23
2.	Zmanjšanje količine nastalih komunalnih odpadkov na prebivalca	3	153	87	0,35
3.	Zmanjšanje količine odloženih komunalnih odpadkov na prebivalca	2	167	96	0,16
4.	Število prebivalcev na zbiralnico za ločeno zbiranje komunalnih odpadkov	132	870	250	0,32
5.	Število prebivalcev na posodo za ločeno zbiranje embalaže	3	18	8	0,27
6.	Število prebivalcev na posodo za ločeno zbiranje bioloških odpadkov	3	98	67	0,29
7.	Število opravljenih pregledov medobčinskih inšpekcijskih organov na tono komunalnih odpadkov na leto	1	16	5	0,74
8.	Število izvedenih akcij pospeševanja ločenega zbiranja na tono komunalnih odpadkov na leto	1	197	32	0,82

Vira: podatki statističnega urada in vprašalnik o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah.

¹⁰⁴ Tehtanje nastalih komunalnih odpadkov ni bilo predpisano, zato je večina izvajalcev količino nastalih komunalnih odpadkov ocenjevala na podlagi podatkov o prostornini posod za zbiranje komunalnih odpadkov, izkustveno ugotovljeni povprečni polnosti teh posod in pogostosti odvoza odpadkov.

¹⁰⁵ Uredba o ravnanju z odpadki in Uredba o odpadkih nista določali obveznosti vodenja evidenc o ravnanju s komunalnimi odpadki po občinah, zato podatka za posamezno občino ni bilo mogoče pridobiti.

Obravnavali smo ključne podatke o ravnanju s komunalnimi odpadki in dejavnike, za katere smo v revizijskem poročilu iz leta 2009 ugotovili, da imajo največji vpliv na količino ločeno zbranih komunalnih odpadkov, in sicer količino zbranih komunalnih odpadkov na prebivalca, zmanjšanje količine nastalih komunalnih odpadkov na prebivalca, zmanjšanje količine odloženih komunalnih odpadkov na prebivalca, število prebivalcev na zbiralnico za ločeno zbiranje, število prebivalcev na posodo za ločeno zbiranje embalaže, število prebivalcev na posodo za ločeno zbiranje bioloških odpadkov, število opravljenih inšpekcijskih pregledov na tono komunalnih odpadkov na leto in število izvedenih akcij pospeševanja ločenega zbiranja komunalnih odpadkov na tono komunalnih odpadkov na leto¹⁰⁶.

Ugotovili smo:

- količina zbranih komunalnih odpadkov na prebivalca je v slovenskih občinah znašala od 286 kilogramov do 456 kilogramov; opazna je velika razpršenost zbranih količin komunalnih odpadkov, kar pomeni, da so razlike med posameznimi občinami zelo velike;
- zmanjšanje količine nastalih komunalnih odpadkov je leta 2012 v primerjavi z letom 2011 znašalo od 3 kilograme na prebivalca do 153 kilogramov na prebivalca v posamezni občini, zmanjšanje količine odloženih komunalnih odpadkov pa od 2 kilograma na prebivalca do 167 kilogramov na prebivalca; razvidna je velika razpršenost med podatki, kar se odraža v velikih razlikah med posameznimi občinami; zmanjšanje količin nastalih in odloženih komunalnih odpadkov na prebivalca je zato predvsem posledica subjektivnih razlogov v posamezni občini in ne zgolj splošnih, kot sta zmanjšanje BDP in kupne moči gospodinjstev; opazimo lahko povezavo med zmanjšanjem količine nastalih komunalnih odpadkov na prebivalca in količino odloženih komunalnih odpadkov na prebivalca v istih občinah, kar pomeni, da se je količina odloženih komunalnih odpadkov zmanjšala predvsem zaradi zmanjšanja nastalih komunalnih odpadkov in ne toliko zaradi povečanja ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov;
- podatki za posamezne spremenljivke so razpršeni, kar pomeni, da je število prebivalcev na zbiralnico, število prebivalcev na posodo za ločeno zbiranje frakcij in posodo za ločeno zbiranje bioloških odpadkov po občinah zelo različno¹⁰⁷;
- za število opravljenih inšpekcijskih pregledov na tono komunalnih odpadkov in število izvedenih akcij za spodbujanje ločenega zbiranja komunalnih odpadkov smo ugotovili, da so med občinami obstajale velike razlike v navajanju podatkov v vprašalniku o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah, zato ocenjujemo, da na podlagi zbranih podatkov ne moremo oblikovati ustreznega zaključka o povezavi med količino ločeno zbranih odpadkov, opravljenimi inšpekcijskimi pregledi ter akcijami ozaveščanja.

Ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni analiziralo podatkov o nastajanju in odlaganju komunalnih odpadkov po občinah in ni zbiralo podatkov o prikazanih dejavnikih, ki vplivajo na količine ločeno zbranih frakcij. Ocenjujemo, da ministrstvo zato ni imelo celovitega pregleda in nadzora nad gibanjem količin zbranih in odloženih komunalnih odpadkov in izvajanjem ločenega zbiranja na lokalni

¹⁰⁶ Izračunali smo najmanjšo, največjo in povprečno količino oziroma število za posamezni dejavnik, povprečno vrednost (aritmetično sredino) in standardni odklon populacije posamezne spremenljivke od aritmetične sredine ter določili občine, ki so najbolj odstopale od povprečne vrednosti za posamezni dejavnik.

¹⁰⁷ Najbolj so odstopali podatki za Mestno občino Kranj in občine Apače, Benedikt, Bloke, Domžale, Dravograd, Gorje, Grosuplje, Idrija, Ivančna Gorica, Jezersko, Krško, Lenart, Logatec, Lovrenc na Pohorju, Mengeš, Miklavž na Dravskem polju, Naklo, Oplotnica, Pivka, Slovenska Bistrica, Slovenske Konjice, Šenčur, Šentilj, Trebnje, Trzin, Gornja Radgona, Trzič, Zreče in Veržej.

ravni, ki bi ga moralo imeti, da bi ugotovilo razloge za zmanjšanje količine nastalih in odloženih komunalnih odpadkov na ravni države in tako pojasnilo razlike med občinami in ugotovilo razloge za zelo različne deleže ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov ter določilo ukrepe za občine, ki niso dosegale povprečnih deležev ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov.

2.2.3 Dejavniki, ki vplivajo na rezultate ločenega zbiranja

V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, da cilji ločenega zbiranja frakcij in bioloških odpadkov niso bili doseženi. Na količino ločeno zbranih frakcij in bioloških odpadkov so pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov, pri katerih smo izvedli revizijo, vplivali predvsem število in gostota postavitve posod, v katerih se zbirajo ločene frakcije in biološki odpadki, bližina zbiralnic in zbirnih centrov gospodinjstvom, načini in pogostost obveščanja in ozveščanja prebivalstva o pomenu ločenega zbiranja komunalnih odpadkov, značilnosti območij zbiranja komunalnih odpadkov, pogostost in učinkovitost izvajanja nadzora in izrekanja sankcij za nepravilna ravnanja ter obstoj in oddaljenost naprav za predelavo ločeno zbranih odpadkov.

2.2.3.a Na podlagi podatkov, zbranih z vprašalnikom o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah, smo preverili, ali obstaja povezava med deležem ločeno zbranih odpadkov in navedenimi dejavniki za vse občine v Republiki Sloveniji¹⁰⁸. Določili smo občine, ki so najbolj odstopale od izračunane regresijske premice, kar pomeni, da so dosegale visoke deleže ločeno zbranih odpadkov, ki jih ni mogoče pojasniti z navedenimi dejavniki (tabela 8).

Tabela 8: Povezava med dejavniki ravnanja s komunalnimi odpadki in količino ločeno zbranih odpadkov v letu 2012

Št.	Dejavnik ravnanja z odpadki	Pearsonov koeficient
1.	Število prebivalcev na zbiralnico za ločeno zbiranje komunalnih odpadkov	0,76
2.	Število prebivalcev na posodo za ločeno zbiranje embalaže	0,88
3.	Število prebivalcev na posodo za ločeno zbiranje bioloških odpadkov	0,61
4.	Število opravljenih pregledov medobčinskih inšpekcijskih organov na tono komunalnih odpadkov na leto	0,32
5.	Število izvedenih akcij pospeševanja ločenega zbiranja na tono komunalnih odpadkov na leto	0,42

Vir: vprašalnik o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah.

¹⁰⁸ Povezanost smo izračunali s pomočjo regresijske analize. Izračunali smo Pearsonov koeficient korelacije med posameznim dejavnikom in količino ločeno zbranih komunalnih odpadkov. Če je Pearsonov koeficient manjši od 0, korelacije ni; če je vrednost Pearsonovega koeficienta med 0,01 in 0,19, je korelacija neznatna; če je vrednost Pearsonovega koeficienta med 0,20 in 0,39, je korelacija šibka; če je vrednost Pearsonovega koeficienta med 0,40 in 0,69, je korelacija zmerna; če je vrednost Pearsonovega koeficienta med 0,70 in 0,89, je povezanost močna; če je vrednost Pearsonovega koeficienta med 0,9 in 0,99, je povezanost zelo močna, če pa je vrednost Pearsonovega koeficienta enaka 1, gre za popolno funkcijsko povezanost.

Iz tabele 8 izhaja, da je najmočnejša povezava med številom posod za ločeno zbiranje in količino ločeno zbranih komunalnih odpadkov, sledijo pa dejavniki: število zbiralnic za ločeno zbiranje komunalnih odpadkov na prebivalca, število posod za ločeno zbiranje bioloških odpadkov na prebivalca in število izvedenih akcij pospeševanja ločenega zbiranja na tono komunalnih odpadkov na leto. Med številom opravljenih inšpekcijskih pregledov na tono komunalnih odpadkov na leto in količino ločeno zbranih komunalnih odpadkov obstaja zelo šibka povezava, čeprav smo vpliv tega dejavnika kot zelo pomembnega ugotovili v revizijskem poročilu iz leta 2009 in ga je kot takega prepoznalo tudi ministrstvo v operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki. Ocenjujemo, da je šibka povezanost predvsem posledica zelo različnega načina vodenja podatkov o opravljenih inšpekcijskih pregledih v občinah in neprimerljivega načina poročanja o teh podatkih v vprašalnikih.

Ocenjujemo, da je šibka povezava z obravnavanimi dejavniki v občinah¹⁰⁹, v katerih smo ugotovili velike količine ločeno zbranih komunalnih odpadkov, posledica drugih dejavnikov, kot so napačno vodenje in poročanje o podatkih o količinah ločeno zbranih komunalnih odpadkov, saj občinam o teh podatkih ni bilo treba poročati ministrstvu. V povezavi s točko 2.4.3 tega poročila pa ugotavljamo, da gre predvsem za občine, v katerih smo ugotovili veliko zmanjšanje količine nastalih in odloženih komunalnih odpadkov in za katere obdelavo ter odlaganje komunalnih odpadkov izvajajo posredniki.

2.2.3.b Ministrstvo ni pripravilo analize, v kateri bi ugotovilo dejavnike, ki vplivajo na količino ločeno zbranih komunalnih odpadkov v občinah. S primerjavo podatkov iz vprašalnika o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah glede števila zbiralnic s številom predpisanih zbiralnic iz odredbe o ločenem zbiranju frakcij komunalnih odpadkov smo ugotovili, da imajo občine z visokimi deleži ločeno zbranih komunalnih odpadkov v povprečju nameščeno 30 odstotkov zbiralnic več, kot jih predpisuje odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami. Ocenjujemo, da ministrstvo ni imelo ustreznega pregleda nad podatki o dejavnikih, ki vplivajo na povečanje količine ločeno zbranih komunalnih odpadkov, in nad njihovim vplivom na povečanje teh količin, zato ni ugotovilo, da njihovo predpisano število ne zadostuje, da bi občine lahko dosegle predpisane okoljske cilje pri ločenem zbiranju. Ministrstvo tudi ni imelo ustreznega pregleda nad občinami, ki niso dosegale predpisanih ciljev ločenega zbiranja, in tudi ne nad občinami, ki so glede na sporočene podatke cilje dosegale, vendar pa so bile zanje značilne veliko manjše vrednosti dejavnikov, ki vplivajo na količine ločeno zbranih komunalnih odpadkov. Tako bi ministrstvo lahko ugotovilo, da so podatki, ki so jih sporočale občine, neverodostojni in s tem obvladovalo tveganje neustreznega ravnanja s komunalnimi odpadki prek posrednikov.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pri zbiranju podatkov za analizo dejavnikov, ki vplivajo na ločeno zbrane količine komunalnih odpadkov, natančno opredeli želene podatke o vrsti in številu opravljenih akcij ozaveščanja prebivalstva in podatke o opravljenih inšpekcijskih pregledih ter rezultatih teh pregledov, da bo pridobilo ustrezno primerljive podatke za izvedbo verodostojne primerjave med občinami.

¹⁰⁹ Mestna občina Kranj in občine Apače, Benedikt, Bloke, Cerkevjak, Domžale, Dravograd, Gorje, Gorenja vas, Gornji Grad, Grosuplje, Hodoš, Idrija, Ivančna Gorica, Jezersko, Kostel, Krško, Logatec, Lukovica, Mengeš, Miklavž na Dravskem polju, Mokronog, Moravče, Pivka, Slovenska Bistrica, Šenčur, Šentilj, Trebnje, Trzin, Rogaška Slatina, Tržič, Zreče in Veržej.

2.2.4 Povzetek ugotovitev o izvajanju ločenega zbiranja komunalnih odpadkov

Ministrstvo ni poznalo razlogov za nedoseganje ciljev ločenega zbiranja in materialne predelave komunalnih odpadkov

Predpisani cilji ločenega zbiranja in materialne predelave komunalnih odpadkov, ki so bili opredeljeni v operativnem programu odstranjevanja odpadkov, niso bili doseženi. Ministrstvo ni spremljalo doseganja teh ciljev, ni imelo pregleda nad dejanskim stanjem in zato ni moglo ugotoviti razlogov, zakaj cilji niso bili doseženi.

Ministrstvo ni poznalo razlogov za velike razlike v rezultatih pri ravnanju s komunalnimi odpadki med občinami

Z analizo statističnih podatkov in vprašalnika o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah smo ugotovili velike razlike med občinami v količinah nastalih in odloženih komunalnih odpadkov na prebivalca in dejavniki, ki vplivajo na večje količine ločeno zbranih odpadkov. V nekaterih občinah povezave med dejavniki, ki so v večini občin vplivali na povečevanje količin ločeno zbranih komunalnih odpadkov, nismo ugotovili. Manjše količine odloženih komunalnih odpadkov v teh občinah so nastale predvsem zaradi zmanjšanja količine nastalih komunalnih odpadkov in ne zaradi povečanega obsega ločenega zbiranja. V teh občinah obdelavo in odlaganje večinoma izvajajo posredniki, ki o prevzetih odpadkih niso ustrezno poročali, ministrstvo pa tveganja za sporočanje neverodostojnih podatkov ni ustrezno obvladovalo, saj takih primerov ni prepoznavalo.

Ministrstvo ni poznalo vpliva posameznih dejavnikov na obseg ločenega zbiranja

V večini občin je na obseg ločenega zbiranja vplivalo število objektov za ločeno zbiranje posameznih frakcij, število opravljenih akcij ozaveščanja prebivalstva o pomenu ločenega zbiranja in število opravljenih pregledov medobčinskih inšpekcijskih organov in izrečenih kazni, medtem ko v drugih občinah ti dejavniki niso imeli posebnega vpliva. Tudi v teh primerih je šlo za občine, kjer so obdelavo in odlaganje izvajali posredniki, ki podatkov niso ustrezno sporočali ministrstvu. Ministrstvo zato ni ustrezno obvladovalo tveganja, da so zaradi napačnih podatkov občin napačni statistični podatki na nacionalni ravni, posledica pa so neustrezne primerjave s podatki drugih držav članic in napačni zaključki analiz, ki temeljijo na teh izsledkih, in neustrezno izbrani ukrepi.

2.3 Ravnanje z embalažo in odpadno embalažo

Temeljni cilj direktive o embalaži in odpadni embalaži je preprečiti škodljive vplive, ki jih ima odpadna embalaža na okolje. Države članice morajo zato pri ravnanju z odpadno embalažo dosegati okoljske cilje¹¹⁰, ki so predstavljeni v tabeli 1. Za doseg okoljskih ciljev morajo v skladu z direktivo o embalaži in odpadni embalaži izvajati ukrepe za preprečevanje nastajanja odpadne embalaže¹¹¹, spodbujanje ponovne uporabe embalaže¹¹² in povečevanje deleža recikliranja ter predelave odpadne embalaže, ki jih določijo z nacionalnimi predpisi oziroma v operativnih programih.

¹¹⁰ Točki d) in e) prvega odstavka 6. člena direktive o embalaži in odpadni embalaži.

¹¹¹ Preprečevanje pomeni zmanjševanje količine in škodljivosti za okolje, in sicer materialov in snovi, ki jih vsebujeta embalaža in odpadna embalaža, ter embalaže in odpadne embalaže v proizvodnem procesu in pri trženju, distribuciji, uporabi in uničevanju.

¹¹² Ponovna uporaba embalaže je vsak postopek, s katerim se embalaža, narejena tako, da se lahko v svoji življenjski dobi 1-krat ali večkrat ponovno uporabi, s pomočjo pomožnih izdelkov ali brez njih ponovno napolni ali drugače uporabi za namen, za katerega je narejena. Ponovno uporabljena odpadna embalaža postane odpadna embalaža, ko je ni več mogoče ponovno uporabiti.

Ocenjevali smo, ali je ministrstvo vzpostavilo učinkovit sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, ki omogoča doseganje zastavljenih okoljskih ciljev ob najugodnejšem razmerju virov, ki vstopajo v sistem, tako da je:

- v sedanji ureditvi jasno določilo razmerja med posameznimi udeleženci in opredelilo njihove pristojnosti in stroške, ki jih morajo poravnati, zanesljivost podatkov, na podlagi katerih se izračunava doseganje okoljskih ciljev pri ravnanju z odpadno embalažo, ter obveznosti poročanja in obveščanja javnosti o pomembnih dejavnikih ravnanja z odpadno embalažo;
- zagotovilo preglednost in učinkovitost financiranja, spremljanja in nadziranja delovanja sistema.

2.3.1 Ureditev ravnanja z embalažo in odpadno embalažo

Ravnanje z embalažo in odpadno embalažo v Republiki Sloveniji ureja Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki določa pravila ravnanja v proizvodnji, pri dajanju v promet in uporabi embalaže, pogoje za zbiranje, ponovno uporabo, predelavo in odstranjevanje odpadne embalaže ter okoljske cilje ravnanja z odpadno embalažo. Okoljske cilje je morala Republika Slovenija doseči do 31. 12. 2012¹¹³.

Za uresničevanje predpisanih okoljskih ciljev predelave odpadne embalaže je ministrstvo vzpostavilo sistem ravnanja z odpadno embalažo, v katerega so vključeni:

- embalerji¹¹⁴, pridobitelji blaga za embalažo¹¹⁵ in proizvajalci embalaže¹¹⁶ (v nadaljevanju: povzročitelji embalaže), ki embalažo dajejo na trg;
- trgovci¹¹⁷ in končni uporabniki¹¹⁸, pri katerih nastaja odpadna embalaža;
- družbe za ravnanje z odpadno embalažo, ki morajo skrbeti za ustrezno predelavo odpadne embalaže;
- izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov, ki zbirajo odpadno embalažo, ki je komunalni odpadek¹¹⁹ (v nadaljevanju: odpadna komunalna embalaža), in jo predajajo družbam za ravnanje z odpadno embalažo.

¹¹³ Okoljske cilje, ki jih določa direktiva o embalaži in odpadni embalaži, so morale države članice doseči do 31. 12. 2008. Republika Slovenija je uveljavila odložitev doseganja okoljskih ciljev do 31. 12. 2012.

¹¹⁴ Embaler je oseba, ki zaradi dajanja v promet kot dejavnost embalira ali pakira blago pod svojo blagovno znamko ali ga polni v embalažo, na kateri je oznaka njene blagovne znamke.

¹¹⁵ Pridobitelj embaliranega blaga je oseba, ki zaradi izvajanja dejavnosti trgovine embalirano blago pridobi v drugi državi članici in ga vnese v Republiko Slovenijo ali uvozi iz tretjih držav z namenom dajanja v promet ali lastne uporabe zaradi izvajanja dejavnosti.

¹¹⁶ Proizvajalec embalaže je oseba, ki v skladu s predpisi kot dejavnost izdeluje embalažo zaradi dajanja v promet ali za lastno uporabo zaradi izvajanja svoje dejavnosti.

¹¹⁷ Trгоvec je oseba, ki v skladu s predpisi kot dejavnost opravlja trgovinsko dejavnost.

¹¹⁸ Končni uporabnik je fizična ali pravna oseba, ki zaradi končne uporabe ali potrošnje embaliranega blaga embalažo loči od blaga ali jo izprazni in embalažo zavrže, tako da nastane odpadna embalaža. Končni uporabnik je tudi trgovec, ki zaradi nadaljnje prodaje blaga embalažo loči od blaga ali jo izprazni in embalažo zavrže.

¹¹⁹ V skladu s 6. točko prvega odstavka 3. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo je odpadna embalaža, ki je komunalni odpadek, odpadna prodajna ali skupinska embalaža, ki nastaja kot ločeno zbrana frakcija v gospodinjstvih, in tem odpadkom podoben odpadek iz trgovine, industrije, obrti, storitvenih dejavnosti in javnega sektorja.

Povezave med udeleženci sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo (v nadaljevanju: sistem) prikazuje priloga 2. Predstavljeni so snovni tokovi embalaže in odpadne embalaže ter finančni tokovi med udeleženci, ki se nanašajo na izvedbo aktivnosti pri ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

Osrednjo vlogo v sistemu imajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo¹²⁰. Svojo dejavnost opravljajo na podlagi okoljevarstvenih dovoljenj¹²¹, ki jih izda ministrstvo. Vsaka družba za ravnanje z odpadno embalažo upravlja svojo shemo ravnanja z odpadno embalažo (v nadaljevanju: shema), v katero vključijo povzročitelje embalaže, ki družbi za ravnanje z odpadno embalažo predajajo odpadno embalažo, ki ni komunalni odpad¹²², in izvajalce GJS zbiranja komunalnih odpadkov, od katerih prevzema odpadno komunalno embalažo. Udeleženci v shemi svoje obveznosti z družbo za ravnanje z odpadno embalažo uredijo v medsebojnih pogodbah. Družbe za ravnanje z odpadno embalažo morajo izvajati naslednje dejavnosti:

- redno prevzemati odpadno komunalno embalažo v zbirnih centrih ali v centrih za obdelavo komunalnih odpadkov od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov;
- redno prevzemati odpadno embalažo od distributerjev v zbiralnicah odpadne embalaže, ki jih upravljajo, ali na prodajnem mestu distributerja, če se z njim tako dogovorijo;
- prevzemati in zbirati odpadno embalažo, ki ni komunalni odpad¹²², od končnih uporabnikov;
- zagotoviti ponovno uporabo, predelavo ali odstranjevanje prevzete zbrane odpadne embalaže;
- ravnati z embalažo nevarnega blaga v skladu s predpisi, ki urejajo ravnanje z nevarnimi odpadki.

Po podatkih agencije so konec leta 2012 delovale štiri družbe za ravnanje z odpadno embalažo, ki so upravljale svoje sheme, in sicer:

- SLOPAK, družba za ravnanje z odpadno embalažo, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Slopak);
- INTERSEROH, zbiranje in predelava odpadnih surovin, d. o. o., Trzin (v nadaljevanju: družba Interseroh);
- družba Surovina in
- EKODIN, družba za gospodarjenje z odpadnimi materiali in snovmi, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Ekodin).

V sistemu delujejo tudi individualni sistemi ravnanja z embalažo in odpadno embalažo (v nadaljevanju: individualni sistemi). Povzročitelji embalaže lahko odpadno embalažo, ki ni komunalni odpad¹²², pri končnih uporabnikih zbirajo sami in zanjo sami zagotavljajo ponovno uporabo, predelavo ali odstranjevanje v skladu s predpisi, ki urejajo ravnanje z odpadki, če so vpisani v evidenco individualnih sistemov, ki jo vodi ministrstvo¹²³. Za odpadno embalažo, ki so jo v posameznem letu prevzeli ali zbrali, morajo zagotoviti ponovno uporabo, predelavo ali odstranjevanje najpozneje do konca naslednjega

¹²⁰ Družbe za ravnanje z odpadno embalažo so gospodarske družbe, ki delujejo v skladu s predpisi, ki urejajo poslovanje gospodarskih družb.

¹²¹ 40. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹²² V skladu s 7. točko prvega odstavka 3. člena uredbe o embalaži in odpadni embalaži je odpadna embalaža, ki ni komunalni odpad¹²², odpadna embalaža, ki nastaja pri opravljanju proizvodne, trgovinske in storitvene dejavnosti ter pri izvajanju del v kmetijstvu, gozdarstvu, ribištvi in prometu.

¹²³ 27. in 28. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

koledarskega leta, tako da dosežejo predpisane okoljske cilje¹²⁴. Po podatkih agencije so v obdobju od leta 2009 do leta 2012 v okviru sistema delovali štirje individualni sistemi.

2.3.1.1 Določitev razmerij med udeleženci v sistemu ravnanja z odpadno embalažo

V sistemu lahko deluje ena ali več družb za ravnanje z odpadno embalažo. Če je družb za ravnanje z odpadno embalažo več, mora njihove deleže prevzemanja odpadne komunalne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov¹²⁵ (v nadaljevanju: deleži prevzemanja) določiti ministrstvo in jih objaviti na svojih spletnih straneh. Merila in način določanja dodatnih količin odpadne embalaže, ki jih morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo prevzeti pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov zaradi medsebojnega izravnave obveznega prevzema letnih količin odpadne embalaže, mora predpisati minister, pristojen za okolje¹²⁶. Evropsko združenje za ravnanje s komunalnimi odpadki Municipal Waste Europe v svojih priporočilih za delovanje sistemov, ki temeljijo na podaljšan odgovornosti proizvajalca¹²⁷, opozarja, da je treba, če za ravnanje z isto vrsto odpadkov obstaja več shem oziroma družb za ravnanje z odpadno embalažo, zagotoviti enake pogoje delovanja za vse, tako da je pri določitvi deležev prevzemanja vsem omogočen enak dostop do odpadkov ne glede na specifične območij zbiranja, in preprečiti, da bi bile posamezne družbe za ravnanje z odpadno embalažo upravičene do zbiranja odpadkov, za katere je lažje zagotavljati predelavo, na primer do odpadne embalaže, ki ni komunalni odpadek, ker jo je lažje in ceneje prevzemati, sortirati in je manj onesnažena.

Računsko sodišče je v revizijskem poročilu iz leta 2009 ugotovilo, da ministrstvo ni določalo deležev prevzemanja, čeprav je v sistemu delovalo več družb za ravnanje z odpadno embalažo, prav tako ni določilo meril ter načina določanja dodatnih količin prevzemanja odpadne embalaže zaradi medsebojne izravnave. Ministrstvo je v porevizijskem postopku izkazalo objavo izračuna deležev prevzemanja za leto 2009 na svojih spletnih straneh in pripravilo osnutek Uredbe o izravnavi stroškov izvajanja načrtov ravnanja in finančnem jamstvu za izvedbo načrtov ravnanja z določenimi vrstami odpadkov, v katerem je opredelilo obveznost vključevanja načrtov ravnanja z odpadno embalažo v shemo izravnave, način izravnave količin prevzete odpadne embalaže ter določitev količin odpadne embalaže za izravnavo.

2.3.1.1.a Ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni izvedlo zahtevanih postopkov za predložitev Uredbe o izravnavi stroškov izvajanja načrtov ravnanja in finančnem jamstvu za izvedbo načrtov ravnanja z določenimi vrstami odpadkov v sprejem vladi. Minister, pristojen za okolje, v tem obdobju ni določil meril in načina določanja dodatnih količin odpadne embalaže, ki jih morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo prevzemati pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov zaradi zagotavljanja medsebojne izravnave. Ocenjujemo, da ministrstvo v tem obdobju ni obvladovalo tveganj, saj je ohranjalo stanje, v katerem razmerja med udeleženci niso jasno določena in vodijo v nedosledno prevzemanje odpadne embalaže od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov.

2.3.1.1.b Ministrstvo v Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ni določilo načina izračunavanja deležev prevzemanja. Deleže prevzemanja za posamezno leto je izračunavalo kot razmerje med količino embalaže, ki so jo v preteklem letu dali v promet povzročitelji embalaže, vključeni v sistem

¹²⁴ Prvi odstavek 32. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹²⁵ Šesti odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹²⁶ Sedmi odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹²⁷ Bruselj, 2. 12. 2013.

posamezne družbe za ravnanje z odpadno embalažo, in skupno količino embalaže, ki je bila dana v promet na območju Republike Slovenije v tem letu¹²⁸. Deleže prevzemanja za obdobje od leta 2009 do leta 2012, ki jih je določilo ministrstvo in objavilo na svojih spletnih straneh¹²⁹, prikazujemo v tabeli 9.

Tabela 9: Deleži prevzemanja v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Št.	Družba za ravnanje z odpadno embalažo	Delež prevzemanja			
		Leto 2009	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012
1.	Družba Slopak	82,9	81,1	69,2	56,7
2.	Družba Interseroh	12,4	18,3	25,4	36,5
3.	Družba Surovina	-	0,6	5,4	6,6
4.	Družba Ekodin	-	-	-	0,2
Skupaj		95,3*	100,0	100,0	100,0

v odstotkih

Opomba: * Ministrstvo pri določanju deležev prevzemanja za leto 2009 za odpadno embalažo, ki ni bila vključena v noben sistem, ni določilo obveznega deleža prevzemanja.

Vir: podatki ministrstva.

Nekatere družbe za ravnanje z odpadno embalažo se niso strinjale z načinom, ki ga je uporabilo ministrstvo za izračunavanje deležev prevzemanja. Ocenjevale so, da izračun za posamezno leto ni pravičen, ker je temeljil na podatkih iz preteklega leta, ki niso odražali ustreznega dejanskega stanja o količini embalaže, ki so jo dali v promet zavezanci posamezne družbe za ravnanje z odpadno embalažo v tekočem letu, in o skupni količini embalaže, dane v promet v tem letu. Nekatere družbe za ravnanje z odpadno embalažo so tudi ocenjevale, da bi morale na izračun deležev prevzemanja vplivati tudi razmerje med zbrano komunalno odpadno embalažo in odpadno embalažo, ki ni komunalni odpadki, in ne zgolj skupna količina zbrane odpadne embalaže. Družbe za ravnanje z odpadno embalažo so prenehanje prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov utemeljevale tudi z dejstvom, da so se v pogodbah z izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov dogovorile za količine prevzemanja odpadne embalaže, zaradi česar so odpadno embalažo prenehale prevzemati, ko so dosegle pogodbeno dogovorjene količine.

Zaradi zahtev družb za ravnanje z odpadno embalažo po spremembi načina izračunavanja deležev prevzemanja in ker družbe za ravnanje z odpadno embalažo ob koncu leta 2009 od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov niso prevzele vse zbrane odpadne embalaže, je ministrstvo leta 2010 ustanovilo delovno skupino, ki je vključevala vse deležnike sistema¹³⁰, da bi pripravila predlog izračunavanja deležev

¹²⁸ Objave deležev prevzemanja za obdobje od leta 2009 do leta 2012: dokumenti št. 35405-35/2009 z dne 21. 4. 2009, št. 35405-35/2009/4 z dne 15. 6. 2010, št. 35405-100/2009 z dne 15. 7. 2011, št. 35405-100/2009/43 z dne 3. 8. 2012.

¹²⁹ [http://www.mko.gov.si/si/delovna_podrocja/odpadki/], 14. 10. 2014.

¹³⁰ Predstavniki GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, družb za ravnanje z odpadno embalažo in oseb, ki dajejo na trg embalažo.

prevzemanja in izvedbe izravnave. Ta je na petem delovnem sestanku sprejela sklep, da se deleži prevzemanja od leta 2012 izračunavajo na podlagi podatkov o dajanju embalaže v promet v prvem četrtletju posameznega koledarskega leta. Ministrstvo je od leta 2012 deleže prevzemanja izračunavalo ob upoštevanju podatkov o količini skupne embalaže, dane na trg, in količini embalaže, ki so jo dali na trg posamezni zavezanci v prvem četrtletju. Kljub temu pa družbe za ravnanje z odpadno embalažo ob koncu tega leta niso pravočasno prevzele približno tretjine vse odpadne embalaže¹³¹. Ocenjujemo, da nepravočasno prevzemanje zbrane odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov povečuje tveganje, da bodo ti zbrano odpadno embalažo zaradi pomanjkanja prostora za skladiščenje odložili na odlagališča, hkrati pa neupravičeno povečuje njihove stroške, saj nastajajo dodatni stroški skladiščenja in odstranjevanja odpadne embalaže, ki na koncu bremenijo gospodinjstva. Ker ministrstvo v Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ni nedvoumno določilo načina izračunavanja deleža prevzemanja, ni ustrezno obvladovalo tveganja, da družbe za ravnanje z odpadno embalažo pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov ne bodo pravočasno prevzemale odpadne embalaže.

2.3.1.1.c Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo določa obveznost objave deležev prevzemanja, ne določa pa, koliko znaša skupna količina odpadne embalaže, ki jo mora prevzeti posamezna družba za ravnanje z odpadno embalažo, oziroma da morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov po deležih prevzeti vso odpadno embalažo. Družbe za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov so urejali količino prevzete embalaže pogodbeno, pred začetkom posameznega koledarskega leta, na podlagi ocen predvidenih količin nastajanja odpadne embalaže, zato je bila v pogodbah večinoma dogovorjena drugačna količina prevzemanja odpadne embalaže za posamezno leto od tiste količine odpadne embalaže, ki je kasneje nastala. Količine ločeno zbrane odpadne embalaže so v obdobju od leta 2009 do leta 2012 močno naraščale, saj so izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov ločeno zbiranje v tem času pospeševali z dopolnjevanjem infrastrukture za ločeno zbiranje odpadne embalaže in akcijami ozaveščanja prebivalstva o pomenu ločenega zbiranja. Količine ločeno zbrane odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov so zato večinoma presegle načrtovane količine oddaje odpadne embalaže, o katerih so se dogovorili v pogodbah z družbami za ravnanje z odpadno embalažo. To je eden glavnih razlogov, da družbe za ravnanje z odpadno embalažo prenehajo prevzemati odpadno embalažo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov pred koncem posameznih let. Na neustreznost pogodbenega urejanja razmerij med družbami za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov smo opozorili že v revizijskem poročilu iz leta 2009, vendar ministrstvo kljub temu v uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ni jasno uredilo, da morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov prevzeti vso nastalo odpadno embalažo in da pogodbeno dogovarjanje o količini prevzemanja odpadne embalaže ni mogoče.

2.3.1.1.d Delovna skupina je določila, da se delež prevzemanja izračunava na podlagi podatkov o skupni količini embalaže, dane na trg, v prvem četrtletju posameznega leta in na podlagi podatkov o količini embalaže, ki so jo dali na trg posamezni zavezanci v tem obdobju. Ocenjujemo, da tudi tak izračun ne zagotavlja, da bi družbe za ravnanje z odpadno embalažo med letom prevzemale odpadno embalažo v deležih, ki natančno ustrezajo količini embalaže, ki so jih dali na trg njihovi zavezanci, in koliko je nastalo odpadne embalaže, zato je po koncu obdobja še vedno potrebna izravnava. Ministrstvo je deleže

¹³¹ Ocena ministrstva, dopis št. 362-2012-4. Družbe so odpadno embalažo prenehale prevzemati tudi konec leta 2013, ko je po izračunih Zbornice komunalnega gospodarstva pri izvajalcih ostalo 55.217 ton odpadne embalaže, kar je 32 odstotkov nastale odpadne embalaže v tem letu.

prevzemanja določilo v različnih časovnih obdobjih, in sicer za leto 2009 aprila, za leto 2010 junija, za leto 2011 julija in za leto 2012 avgusta. V povezavi z ugotovitvami v točkah 2.3.1.1.b in 2.3.1.1.h tega poročila ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo poleg natančne opredelitve načina izračuna deležev prevzemanja natančno določiti tudi rok objave deležev, da bi zagotovilo čim večjo ustreznost prevzemanja odpadne embalaže glede na količine embalaže, ki jo dajejo na trg zavezanci posameznih družb za ravnanje z odpadno embalažo.

2.3.1.1.e Na povečanje tveganja, da družbe za ravnanje z odpadno embalažo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov ne bodo prevzele vse zbrane odpadne embalaže, vpliva tudi opustitev ureditve kaznovanja družb za ravnanje z odpadno embalažo, če te odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov ne prevzemajo v skladu s predpisanimi deleži. Kazenske določbe Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo¹³² določajo kazni za prekrške za izvajalce GJS zbiranja komunalnih odpadkov, če ti družbam za ravnanje z odpadno embalažo odpadne embalaže ne predajajo v skladu z deležem, ki ga določi ministrstvo¹³³, ne predvidevajo pa kazni za prekrške za družbe za ravnanje z odpadno embalažo in njihove odgovorne osebe, če te odpadne embalaže ne prevzemajo v skladu s predpisanimi deleži. Ministrstvo ni predvidelo učinkovitih mehanizmov ravnanja za zaščito nespoštovanja določil Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki se nanašajo na prevzemanje odpadne embalaže. Inšpektorat zato ob izvedbi inšpekcijskih pregledov v letih 2010, 2011 in 2012 pri družbah za ravnanje z odpadno embalažo, ki niso pravočasno prevzemale odpadne embalaže, ni mogel ustrezno ukrepati, čeprav so te ravnale v nasprotju z drugim odstavkom 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

2.3.1.1.f Države članice morajo v skladu z 2. odstavkom 36. člena direktive o odpadkih zagotoviti učinkovite, sorazmerne in odvrtilne kazni za kršitve določb o ravnanju z odpadki, ki jih predpisuje ta direktiva. Ocenjujemo, da bi ministrstvo z določitvijo kazni ob upoštevanju navedenih načel doseglo ustrezne preprečevalne učinke, saj bi tako določene kazni družbe za ravnanje z odpadno embalažo odvrčale od opustitve prevzemanja odpadne embalaže.

2.3.1.1.g Država lahko pospešuje in spodbuja doseganje okoljskih ciljev s finančnimi instrumenti, kot so zavarovanja, bančne garancije in druge oblike finančnih jamstev¹³⁴. Vlada lahko predpiše, da mora povzročitelj obremenitve zagotoviti finančno jamstvo zaradi izvajanja predpisanih obveznosti ali poplačila stroškov obremenjevanja okolja pri opravljanju svoje dejavnosti po njenem prenehanju, prenehanju obratovanja naprave ali obrata ter prenehanju povzročitelja obremenitve¹³⁵. Ministrstvo je v nekaj primerih, ko so dejavnosti ravnanja z odpadki izvajale družbe zasebnega prava, že določilo obveznost predložitve finančnih zavarovanj za zagotovitev predpisanega ravnanja z odpadki (na primer za pošiljateljce odpadkov za uvoz odpadkov v Republiko Slovenijo za odstranjevanje ali predelavo in za prevoze pošiljk odpadkov čez ozemlje Republike Slovenije), s čimer se je ustrezno zavarovalo za primere, ko pošiljateljce odpadkov ne izvedejo ustreznih postopkov predelave odpadkov v skladu z načelom plačila za obremenjevanje¹³⁶.

¹³² 53. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹³³ Drugi odstavek 18. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹³⁴ 111. člen ZVO-1.

¹³⁵ 115. člen ZVO-1.

¹³⁶ 6. člen Uredbe o izvajanju Uredbe (ES) št. 1013/2006 o pošiljkah odpadkov.

Kot izhaja iz ugotovitev v točkah 2.3.1.1.a, 2.3.1.1.b in 2.3.1.1.e tega poročila, ministrstvo ni vzpostavilo sistema, ki bi zagotavljal, da bodo družbe za ravnanje z odpadno embalažo pravočasno prevzemale vso odpadno embalažo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov, s čimer ni ustrezno obvladovalo tveganja, da odpadna embalaža ne bo ustrezno predelana. Ministrstvo ni določilo ustreznih mehanizmov za obvladovanje tveganja, da družbe za ravnanje z odpadno embalažo ne bodo pravočasno prevzemale odpadne embalaže. Za preprečevanje takih okoliščin ni predvidelo sankcij (več v točki 2.3.1.1.e tega poročila), ki bi družbe za ravnanje z odpadno embalažo odvrčale od takih ravnanj. Prav tako ni predvidelo ustreznih finančnih instrumentov, da bi lahko ukrepalo samo in zmanjšalo tveganje neustreznega ravnanja z odpadno embalažo, kadar družbe za ravnanje z odpadno embalažo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov odpadno embalažo ne prevzemajo pravočasno.

2.3.1.1.h Ministrstvo deleže prevzemanja objavlja na svojih spletnih straneh¹³⁷. Družba Interseroh se ni strinjala z načinom določanja deležev prevzemanja in s formalno obliko določanja obveznosti prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov, zato je novembra 2012 vložila tožbo na Upravno sodišče Republike Slovenije. To je razsodilo¹³⁸, da način določanja deležev prevzemanja z objavo na spletnih straneh ni ustrezen, zato bi morale ministrstvo družbi Interseroh delež prevzemanja odmeriti z upravnim aktom. Ministrstvo kljub odločitvi Upravnega sodišča Republike Slovenije v Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ni ustrezno uredilo formalne oblike načina določanja deležev prevzemanja za družbe za ravnanje z odpadno embalažo.

2.3.1.1.i Ministrstvo je deleže prevzemanja določilo tako, da morajo vse družbe za ravnanje z odpadno embalažo pri vseh izvajalcih GJS prevzeti odpadno embalažo v enakih deležih. Tak način zagotavlja enakopravna razmerja med družbami za ravnanje z odpadno embalažo in v odnosu do izvajalcev GJS, vendar ocenjujemo, da sistem stroškovno ni učinkovit, saj povzroča večje prevozne in logistične stroške prevzemanja odpadne embalaže družbam za ravnanje z odpadno embalažo kot tudi večje manipulativne stroške izvajalcev GJS zaradi priprave odpadne embalaže za posamezno družbo. Ministrstvo načina določitve prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih GJS ni določilo na podlagi proučitve stroškov, ki jih povzroča tak sistem, in tudi ni določilo drugih možnih načinov prevzemanja odpadne embalaže.

Priporočila

Ministrstvu priporočamo, naj:

- določi deleže prevzemanja tako, da bo vsem družbam za ravnanje z odpadno embalažo zagotovljen enak dostop do odpadne embalaže ne glede na območje delovanja izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov in vrsto odpadne embalaže, ki jo morajo prevzemati;
- prevzemanje odpadne embalaže določi ob upoštevanju stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalcev GJS, ki jih predvideni način prevzemanja povzroča;
- jasno določi, da morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov prevzeti vso nastalo odpadno embalažo in da določanje količine prevzemanja odpadne embalaže ni predmet pogodbenega dogovarjanja med izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov in družbami za ravnanje z odpadno embalažo;

¹³⁷ Šesti odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹³⁸ Sodba št. I U 1749/2012-7 z dne 31. 1. 2013.

- določi velikost kazni za družbe za ravnanje z odpadno embalažo, če te ne prevzemajo odpadne embalaže od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov v skladu s predpisanimi deleži in merili izravnave, na podlagi primerjave z velikostjo drugih kazni, ki jih določajo Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo in predpisi, ki urejajo ravnanje z odpadki, in sicer v skladu z načeli učinkovitosti, odvrtačnosti in sorazmernosti;
- med pogoji, ki jih morajo družbe za ravnanje za odpadno embalažo izpolnjevati za pridobitev in ohranitev okoljevarstvenega dovoljenja, določi tudi obveznost letne predložitve zavarovanja, s katerim bo lahko pokrilo stroške prevzema, skladiščenja in predelave trimesečne načrtovane količine prevzete odpadne embalaže, če družbe za ravnanje z odpadno embalažo odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov ne bi pravočasno prevzemale;
- določi kazenske sankcije za družbe za ravnanje z odpadno embalažo, če te ne prevzemajo odpadne embalaže v skladu z deleži prevzemanja, ki jih za posamezno leto določi ministrstvo; ne izvajajo svoje dejavnosti v skladu s pridobljenim okoljevarstvenim dovoljenjem; z izvajalcem gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov ne sklenejo pogodb o načinu oddaje in prevzema odpadne embalaže;
- določi kazenske sankcije za družbe za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalce GJS zbiranja komunalnih odpadkov, če med letom ne zagotovijo oddajanja in prevzemanja odpadne embalaže v skladu s predpisanimi obveznostmi.

2.3.1.2 Zanesljivost podatkov za oceno doseganja okoljskih ciljev pri ravnanju z odpadno embalažo

Okoljski cilji ravnanja z odpadno embalažo, ki se nanašajo na ugotavljanje deležev predelave in recikliranja odpadne embalaže, so v evropskih direktivah (tabela 1) opredeljeni kot:

- delež skupne mase predelave odpadne embalaže v državi članici¹³⁹, vključno z energetsko predelavo, glede na celotno maso nastale odpadne embalaže¹⁴⁰ v posameznem letu;
- delež skupne mase recikliranja odpadne embalaže glede na celotno maso odpadne embalaže v posameznem letu, pri čemer se ugotavlja tudi delež recikliranja za posamezno vrsto embalažnega materiala, vsebovanega v celotni masi odpadne embalaže, in sicer za steklo, papir in karton, kovine, plastiko¹⁴¹ ter les.

Za oceno doseganja okoljskih ciljev so zato potrebni zanesljivi, verodostojni in popolni podatki o količini embalaže, dane v promet, in o načinih ter količinah predelane in reciklirane odpadne embalaže. Zaradi ugotavljanja doseganja okoljskih ciljev na ravni Evropske unije morajo biti podatki primerljivi z istovrstnimi podatki drugih držav članic.

¹³⁹ V skladu s točkami c), d), in e) prvega odstavka 2. člena Odločbe Komisije z dne 22. marca 2005 o določitvi preglednic za sistem zbirke podatkov na podlagi direktive Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži (v nadaljevanju: Odločba 2005/270/ES; UL L, št. 86 z dne 5. 4. 2005, stran 6) se za predelano odpadno embalažo, odpadno embalažo, sežgano v sežigalnici, in reciklirano odpadno embalažo v državi članici šteje odpadna embalaža, ki je bila predelana v državi članici, v drugi državi članici ali v tretjih državah izven Evropske unije.

¹⁴⁰ V skladu z drugo alinejo drugega odstavka 2. člena Odločbe 2005/270/ES se za nastalo odpadno embalažo v državi članici šteje količina embalaže, dane v promet, v tej članici v posameznem letu.

¹⁴¹ Upošteva se lahko le material, ki se ponovno reciklira v plastiko.

Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo predpisuje podatke, ki jih morajo sporočiti posamezni deležniki v sistemu, ter način njihovega sporočanja, da bi lahko ministrstvo ugotovilo doseganje predpisanih okoljskih ciljev :

- povzročitelji embalaže morajo ministrstvu sporočiti podatke o embalaži, dani v promet, v vsakem trimesečju; povzročiteljem ni treba poročati, če letna količina embalaže, dane v promet, ne presega 15 ton ali če gre za vračljivo embalažo¹⁴²; ministrstvo na podlagi posredovanih podatkov vodi evidenco o dajanju embalaže v promet¹⁴³ in pripravi oceno količine nastale odpadne embalaže v posameznem letu;
- družbe morajo ministrstvu do 31. 3. predložiti poročilo o ravnanju z odpadno embalažo v preteklem letu¹⁴⁴; družbe za ravnanje z odpadno embalažo morajo v poročilih med drugim prikazati podatke o količini in vrsti prevzete in zbrane odpadne komunalne embalaže in embalaže, ki ni komunalni odpadek, o količini in vrsti embalažnega materiala v prevzeti in zbrani odpadni embalaži ter masnih deležih tega embalažnega materiala, o količinah in masnih deležih recikliranega, organsko recikliranega in energetske predelane embalažnega materiala, podatke o količini odstranjene odpadne embalaže in količini ter vrstah odpadne embalaže, poslani v države članice ali izvožene v tretje države za predelavo ali sežiganje v sežigalnicah z energetske izrabo¹⁴⁵;
- osebe, ki so vključene v individualne sisteme, morajo ministrstvu do 31. 3. poročati o embalaži, dani v promet, in o ravnanju z odpadno embalažo¹⁴⁶ v preteklem letu;
- končni uporabniki morajo ministrstvu do 31. 3. poročati o embalaži, ki so jo pridobili ali uvozili za svoje potrebe, in o ravnanju s to embalažo¹⁴⁷.

Ministrstvo mora Evropski komisiji vsako leto posredovati podatke o količini embalaže, dane v promet, in o ravnanju z odpadno embalažo¹⁴⁸ najpozneje 18 mesecev po koncu vsakega koledarskega leta. Ministrstvo mora vsako tretje leto Evropski komisiji posredovati tudi informacije¹⁴⁹ o velikostih, značilnostih in razvoju tokov embalaže in odpadne embalaže¹⁵⁰.

V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, da ministrstvo ni imelo zanesljivih podatkov o količini embalaže, dane v promet, in o količini predelane odpadne embalaže. Podatkov o količini embalaže, dane v promet, ni pridobilo od vseh udeležencev v sistemu, temveč le od družb za ravnanje z odpadno embalažo, zato je v poročilih, ki jih je posredovalo Evropski komisiji, količino embalaže, dane v promet, zgolj ocenilo. Ministrstvo tudi ni razpolagalo z zanesljivimi podatki o predelavi zbrane odpadne embalaže, saj podatki o količini predelane odpadne embalaže, ki so jih sporočale družbe za ravnanje z odpadno

¹⁴² Embalaža, za katero je zagotovljeno nadzorovano kroženje embalaže za plačilo kavcije ali brezplačno tako, da je po vsakokratni vrnitvi uporabljene embalaže znotraj nadzorovanega kroženja vračljive embalaže zagotovljena največja možna mera njene ponovne uporabe.

¹⁴³ 13. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁴⁴ Prvi odstavek 46. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁴⁵ Drugi odstavek 46. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁴⁶ 47. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁴⁷ 48. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁴⁸ V skladu s tretjim odstavkom 12. člena direktive o embalaži in odpadni embalaži morajo države članice Evropski komisiji predložiti podatke o količinah proizvedene, izvožene, uvožene in ponovno uporabljene primarne, sekundarne in terciarne embalaže. Države članice morajo predložiti tudi podatke o količinah nastale in predelane, odstranjene ter reciklirane odpadne embalaže.

¹⁴⁹ 17. člen direktive o embalaži in odpadni embalaži.

¹⁵⁰ 12. člen direktive o embalaži in odpadni embalaži.

embalažo, niso bili v skladu s podatki o količini predelane odpadne embalaže, ki so jih sporočali predelovalci odpadne embalaže¹⁵¹. Razlik med podatki iz obeh virov ni bilo mogoče preveriti, saj iz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo ni bilo razvidno, kateremu predelovalcu so družbe za ravnanje z odpadno embalažo predajale odpadno embalažo, to pa je onemogočalo sledenje toku odpadne embalaže od družb za ravnanje z odpadno embalažo do končnega ravnanja z njo¹⁵² in nadaljnjim preveritvam verodostojnosti podatkov. Ministrstvo je Evropski komisiji sporočalo podatke o količini predelane odpadne embalaže na podlagi podatkov družb za ravnanje z odpadno embalažo, zato obstaja tveganje, da so bili ti podatki precenjeni in neprimerljivi s podatki drugih držav članic. Zaradi nezanesljivosti vhodnih podatkov o nastali embalaži in predelavi odpadne embalaže ni bila zanesljiva niti ocena o doseganju okoljskih ciljev. Ministrstvu smo priporočili, naj pred objavo in sporočanjem podatkov o nastali embalaži, zbrani odpadni embalaži in predelani odpadni embalaži zagotovi popolnost in primerjavo podatkov iz vseh virov spremljanja teh podatkov.

Preverili smo, ali je ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 v skladu s priporočilom računskega sodišča izboljšalo zanesljivost in verodostojnost podatkov o embalaži, dani v promet, in o ravnanju z odpadno embalažo tako, da je podatke pridobivalo iz različnih virov, jih med seboj primerjalo in usklajevalo ter ugotavljalo razloge za razlike med njimi ter Evropski komisiji posredovalo podatke, na podlagi katerih je bilo mogoče z največjo stopnjo zanesljivosti ugotavljati doseganje okoljskih ciljev.

2.3.1.2.1 Zanesljivost podatkov o embalaži, dani v promet

Podatke o nastajanju embalaže v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2009 do leta 2012 prikazujemo v tabeli 10. Podatke smo zbrali iz različnih razpoložljivih virov, in sicer iz evidence carinske uprave o embalaži, dani v promet, poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo o embalaži, ki so jih dali v promet njihovi zavezanci, ter iz poročil, ki jih je ministrstvo posredovalo Evropski komisiji.

Tabela 10: Podatki o nastajanju embalaže v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Št.	Vir podatka o embalaži, dani v promet	v tonah			
		Leto			
		2009	2010	2011	2012
1.	Evidenca carinske uprave, upoštevana pri izračunu deležev prevzemanja	206.994	200.769	207.397	203.675
2.	Poročila družb za ravnanje z odpadno embalažo	194.206	187.447	195.305	196.385
3.	Poročila individualnih sistemov*	12.788	6.779	12.092	7.290

Opomba: * Embalažo, dano v promet, po poročilih individualnih sistemov je ministrstvo ugotavljalo kot razliko med količino embalaže, dane v promet, po evidenci carinske uprave in količino embalaže, ki so jo v svojih poročilih izkazovale družbe za ravnanje z odpadno embalažo za svoje zavezance.

Vir: podatki carinske uprave, agencije in ministrstva.

¹⁵¹ Poročila o predelavi odpadkov na podlagi Uredbe o odpadkih.

¹⁵² Od družb do končnih predelovalcev je odpadna embalaža lahko predana prek več posrednikov, ob predajah pa je mogoča tudi sprememba klasifikacijskih števil predanih odpadkov, kar onemogoča sledljivost toka odpadkov.

2.3.1.2.1.a Ministrstvo je količino nastale embalaže ugotavljalo na podlagi evidence carinske uprave o količini embalaže, dane v promet, v posameznem letu. Evidenca vsebuje podatke, ki jih carinskemu organu posredujejo povzročitelji embalaže, vključeni v sisteme družb za ravnanje z odpadno embalažo, in individualni sistemi, če so v posameznem letu dali na trg več kot 15 ton embalaže¹⁵³. Podatke o količini embalaže, dane v promet, v posameznem letu morajo v poročilih, ki jih predložijo ministrstvu, prikazati tudi družbe za ravnanje z odpadno embalažo za povzročitelje, ki so vključeni v njihov sistem, in individualni sistemi. Tako obstajata dva vira podatkov o količini embalaže, dane v promet, ki bi ju ministrstvo lahko primerjalo, ugotovilo morebitne razlike ter razloge zanje in tako zmanjšalo tveganja za neverodostojnost in nezanesljivost podatkov o količini embalaže, dane v promet. Ministrstvo podatkov iz obeh virov ni preverjalo in medsebojno primerjalo, temveč jih je obravnavalo kot komplementarne, saj je količino embalaže, ki so jo dali na trg individualni sistemi¹⁵⁴, ugotavljalo kot razliko med podatkom iz evidence o embalaži, dani v promet, in podatkom družb o ravnanju z odpadno embalažo o količini embalaže, ki so jo dali v promet njihovi udeleženci. Tako pridobljene podatke je posredovalo Evropski komisiji v okviru letnega poročanja o ravnanju z odpadno embalažo. Ocenjujemo, da ministrstvo ni opravilo ustreznih preveritev, s katerimi bi zagotovilo večjo točnost in zanesljivost podatkov o količini nastale odpadne embalaže, ter ni ugotovilo tveganj, zaradi katerih nastajajo razlike med obema viroma podatkov in so razlog za nezanesljivost in neverodostojnost podatkov, ki jih sporočajo povzročitelji embalaže, družbe za ravnanje z odpadno embalažo in individualni sistemi.

2.3.1.2.1.b Z gospodarsko rastjo, rastjo BDP ter večanjem kupne moči se povečuje tudi količina odpadkov, ki nastajajo v gospodinjstvih¹⁵⁵. To še posebej velja za odpadno embalažo, saj se količina embalaže, dane v promet, povečuje z rastjo BDP na prebivalca. Leta 2010 so se količine nastale odpadne embalaže na prebivalca med državami članicami precej razlikovale, vendar je bila opazna jasna povezanost med količino odpadne embalaže in višino BDP. Povprečna količina nastale odpadne embalaže na prebivalca v državah članicah je znašala 157 kilogramov na prebivalca, povprečna količina nastale odpadne embalaže v državah, ki so bile članice Evropske unije že pred letom 2004, pa 176 kilogramov na prebivalca. Količina nastale odpadne embalaže na prebivalca je v Republiki Sloveniji leta 2010 znašala 100 kilogramov, kar je za 36,3 odstotka manj, kot je znašala povprečna količina nastale odpadne embalaže v državah članicah. Razlike v količinah nastale odpadne embalaže na prebivalca v državah članicah so posledica različnih ravni kupne moči in tudi neenotne metodologije zbiranja podatkov v državah članicah¹⁵⁶. Agencija je v prikazu okoljskih podatkov o odpadni embalaži¹⁵⁷ razliko med povprečjem v državah članicah in Republiki Slovenijo ugotovila, ni pa ugotavljala in pojasnjevala vzrokov zanjo.

Da bi lahko natančneje ugotovili stopnjo odstopanja podatkov o količini odpadne embalaže v Republiki Sloveniji v primerjavi z drugimi državami članicami in ob tem upoštevali tudi vpliv višine BDP na prebivalca, smo proučili povezanost in odvisnost spremenljivk količina odpadne embalaže na

¹⁵³ 11. in 12. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁵⁴ Ministrstvo ni obdelalo poročil individualnih sistemov, čeprav so ti predpisana poročila posredovali ministrstvu.

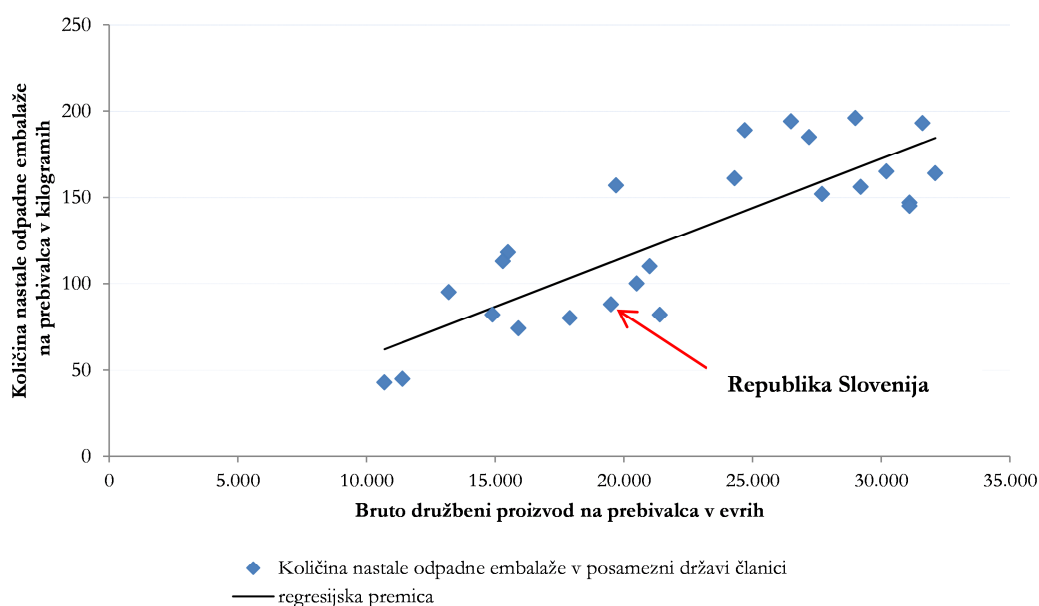
¹⁵⁵ Agencija: kazalci okolja, odpadki in snovni tok, komunalni odpadki, [http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=367], 14. 10. 2014.

¹⁵⁶ Tako kot opomba 155.

¹⁵⁷ Tako kot opomba 155.

prebivalca in BDP¹⁵⁸. Razmerja med podatki o količini nastale odpadne embalaže na prebivalca glede na BDP na prebivalca se med posameznimi državami članicami precej razlikujejo, vendar je naraščanje količine nastale odpadne embalaže na prebivalca ob naraščanju BDP na prebivalca očitno. To je razvidno tudi s slike 8, ki za posamezno državo članico prikazuje količino nastale odpadne embalaže glede na njen BDP in regresijsko premico, ki prikazuje odvisnost količine nastale odpadne embalaže na prebivalca od BDP na prebivalca.

Slika 8: Prikaz odvisnosti spremenljivke nastala odpadna embalaža na prebivalca od spremenljivke BDP v državah članicah leta 2010



Vir: podatki Evropske okoljske agencije, EUROSTAT.

S slike 8 je razvidno, da je vrednost zbrane odpadne embalaže na prebivalca v Republiki Sloveniji glede na BDP na prebivalca pod regresijsko premico, kar pomeni, da nastane manj odpadne embalaže, kot bi znašala pričakovana povprečna količina nastale odpadne embalaže pri enakem družbenem proizvodu v povprečju držav članic¹⁵⁹. Podobno stanje lahko ugotovimo v večini držav, ki so se pridružile Evropski uniji po letu 2004, medtem ko so količine nastale odpadne embalaže na prebivalca večine držav, ki so bile članice Evropske unije pred letom 2004, nad regresijsko premico. Razlog za tako stanje je predvsem slabša

¹⁵⁸ Povezanost smo izračunali s pomočjo regresijske analize. Izračunali smo Pearsonov koeficient korelacije ter proučili odvisnost količine nastale odpadne embalaže na prebivalca od višine BDP s pomočjo regresijske premice. Pearsonov koeficient korelacije znaša 0,748, kar pomeni, da povezanost med količino nastale odpadne embalaže na prebivalca in zneskom BDP na prebivalca obstaja in da je močna.

¹⁵⁹ Da bi zagotovili ustrezno metodologijo primerjave, so v izračunu upoštevane vse države, ki so bile leta 2010 članice Evropske unije, razen Cipra, za katerega podatka o količini nastale embalaže na prebivalca za leto 2010 v zbirki podatkov Evropske okoljske agencije ni bilo, in Luksemburga, saj ima več kot 3-krat večji BDP na prebivalca in je zato povezava med količino nastale odpadne embalaže in BDP na prebivalca drugačna kot v drugih državah članicah.

zanesljivost in nepopolnost podatkov o nastajanju odpadne embalaže v državah, ki so se priključile Evropski uniji po letu 2004, saj njihovi sistemi zbiranja in obdelave podatkov ter nadzora nad evidentiranjem embalaže, dane v promet, še ne zagotavljajo ustrezne primerljivosti z razvitejšimi državami članicami. Količina nastale odpadne embalaže na prebivalca v Republiki Sloveniji je pod regresijsko premico, kar pomeni, da je pri enakem BDP količina odpadne embalaže na prebivalca v Republiki Sloveniji manjša od povprečne pričakovane količine odpadne embalaže na prebivalca, in sicer za 19 kilogramov, kar predstavlja razliko 38 tisoč ton nastale odpadne embalaže na leto. Ministrstvo ni opravljalo primerjav z drugimi državami članicami, zato ni ugotovilo odstopanj v podatkih o količini odpadne embalaže in ugotavljalo vzrokov za to odstopanje.

2.3.1.2.1.c Ministrstvo je v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki ugotovilo, da je leta 2011 količina odpadne embalaže v mešanih komunalnih odpadkih¹⁶⁰ znašala 371.737 ton¹⁶¹, kar pomeni, da je bilo v tem letu vsaj toliko tudi embalaže, dane v promet. To je za 164.573 ton oziroma 80 odstotkov več, kot je bilo nastale embalaže, zabeležene v evidenci carinske uprave¹⁶². Ta razlika je nastala zaradi velike količine embalaže, ki so jo dajale v promet osebe, ki niso bile vključene v evidence carinske uprave, ker niso bile zavezanci za poročanje o dajanju embalaže v promet in za plačevanje okoljske dajatve, ali pa potencialni zavezanci, ki niso bili vključeni v evidence carinske uprave. Razlika je bila še večja, saj je v evidenci embalaže, dane v promet, v posameznem letu vključena vsa embalaža¹⁶³ nad 15 ton, ki so jo dali v promet zavezanci za poročanje, torej odpadna komunalna embalaža in embalaža, ki ni komunalni odpadek, v podatek iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki pa je vključena le odpadna komunalna embalaža. Po podatkih iz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo¹⁶⁴ je leta 2011 količina prevzete odpadne embalaže, ki ni bila komunalni odpadek, znašala 71.129 ton, količina embalaže, ki je bila dana v promet leta 2011, pa je zato znašala vsaj 442.866 ton¹⁶⁵. To pomeni, da nista bili evidentirani vsaj 235.702 toni oziroma 53,2 odstotka embalaže, dane na trg, ki je kasneje postala odpadna komunalna embalaža¹⁶⁶. Ministrstvo ni primerjalo podatkov iz evidence o embalaži, dani v promet, s podatki iz sortirnih analiz komunalnih odpadkov in podatki družb za ravnanje z odpadno embalažo ter individualnih sistemov, zato ni ugotovilo predstavljenih razlik in ni ugotovilo vzrokov za tolikšno podcenjenost podatkov iz evidence carinske uprave.

¹⁶⁰ Vključena je odpadna embalaža, ki nastane na podlagi embalaže, ki jo dajejo v promet zavezanci za poročanje in plačilo okoljske dajatve, kakor tudi odpadna embalaža, ki nastane na podlagi embalaže, ki jo dajejo v promet osebe, ki dajejo na leto na trg manj kot 15 ton embalaže in niso zavezane za poročanje o dani embalaži v promet in plačevanje okoljske dajatve.

¹⁶¹ Ocena je bila opravljena na podlagi sortirne analize mešanih komunalnih odpadkov leta 2011. Ministrstvo ocenjuje, da je ocena nezanesljiva in lahko odstopa za 20 odstotkov navzgor ali navzdol. Glede na meje odstopanja navzgor in navzdol smo za primerjave uporabili navedeno srednjo vrednost intervala zaupanja.

¹⁶² Evidenca carinske uprave vključuje zgolj embalažo, ki so jo dali na trg zavezanci za poročanje o nastali embalaži in ki plačujejo okoljsko dajatev.

¹⁶³ Tako embalaža, ki postane odpadna embalaže, ki ni komunalni odpadek, kot odpadna embalaža, ki se pojavi med komunalnimi odpadki.

¹⁶⁴ Družbe Slopak, Interseroh in Surovina.

¹⁶⁵ Seštevek količine odpadne embalaže v komunalnih odpadkih, ugotovljene v operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki, 371.737 ton, in količine odpadne embalaže, ki ni komunalni odpadek, 71.129 ton.

¹⁶⁶ Razlika med količino vse embalaže, dane v promet leta 2011, 442.866 ton, in količino embalaže iz evidence carinske uprave o embalaži, dani v promet, 207.164 ton.

2.3.1.2.1.d Na podcenjenost podatkov iz evidence lahko vpliva določitev previsoke meje za oprostitev plačila okoljske dajatve in vključitve v sistem ravnanja z embalažo. Ministrstvo je decembra 2011 ocenilo in o tem obvestilo carinsko upravo¹⁶⁷, da je subjektov, ki dajejo v promet od 5 do 15 ton embalaže, okrog 8.000. Ministrstvo je ob tem še ocenilo, da znaša količina embalaže, ki se daje v promet v posameznem letu, 320.000 ton, zato naj bi količina embalaže, ki jo dajejo v promet obravnavani subjekti, znašala približno 120.000 ton oziroma 37,5 odstotka vse embalaže, dane v promet. Na podlagi podatkov iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki o količini odpadne embalaže v komunalnih odpadkih (več v točki 2.3.1.2.1.c tega poročila) znaša neustrezno evidentirana količina embalaže, dane v promet, 235.702 toni, kar je 53,2 odstotka vse nastale odpadne embalaže. Iz ocene ministrstva ni razvidno, ali se navedena razlika dejansko nanaša na embalažo subjektov, ki dajejo letno v promet od 5 do 15 ton embalaže, ali ocena vključuje tudi subjekte, ki dajejo v promet večje količine embalaže, pa te embalaže ustrezno ne prijavijo. Od embalaže, ki je dana v promet, je treba plačevati okoljsko dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže. Za neevidentirano razliko embalaže, dane v promet, okoljska dajatev in embalažnina zato nista bili ustrezno obračunani in plačani (več v točki 2.3.2.3.c tega poročila). Ocenjujemo, da ministrstvo za določitev oprostitve poročanja o količini embalaže, dane v promet, ni uporabilo ustreznih podlag, zaradi česar v sistem ni vključeno vsaj 37,5 odstotka embalaže, dane v promet, oziroma 53,2 odstotka embalaže, dane v promet, glede na količino odpadne embalaže v komunalnih odpadkih, ocenjeno v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki. Za to količino embalaže se zato ne izvajajo predpisani ukrepi in niso plačane predpisane dajatve.

2.3.1.2.1.e Ministrstvo ni zagotovilo ustrezne točnosti in verodostojnosti podatka o količini embalaže, dane v promet, ki ga je sporočalo Evropski komisiji, zato tudi izračun doseganja okoljskih ciljev pri ravnanju z odpadno embalažo ni točen, temveč zelo precenjen. Glede na podatek iz operativnega programa v sistem nista vključeni 235.702 toni odpadne embalaže, kar je 53,2 odstotka vse embalaže, dane v promet leta 2011, sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo ni učinkovito zasnovan, saj izven sistema ostaja pretežen delež odpadne embalaže, nad katero ministrstvo nima ustreznega nadzora.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj:

- redno izvaja primerjalne analize količine nastale odpadne embalaže s količinami, ki nastajajo v drugih državah članicah, in ugotavlja, pojasnjuje ter odpravlja vzroke za odstopanja;
- s ciljem vključiti v sistem večino nastale embalaže in zagotoviti primerljiv konkurenčen položaj za vse, ki dajejo embalažo v promet, prouči možnost ukinitve oprostitve vključitve v sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo.

2.3.1.2.2 Zanesljivost podatkov o predelavi odpadne embalaže

Podatke o predelavi embalaže v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2009 do leta 2012 prikazujemo v tabeli 11. Podatki so pridobljeni iz različnih razpoložljivih virov, in sicer iz poročil družb za ravnanje z embalažo in poročil predelovalcev, ki podatke sporočajo ministrstvu, ter poročil in podatkov o ravnanju z odpadno embalažo, ki jih je ministrstvo posredovalo Evropski komisiji.

¹⁶⁷ Dopis finančne uprave, št. 0600-8/2012-13 z dne 10. 9. 2014.

Tabela 11: Podatki o predelavi embalaže v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Št.	Embalaža, dana v promet/ odpadna embalaža	Leto			
		2009	2010	2011	2012
1.	Zbrana odpadna embalaža v družbah za ravnanje z odpadno embalažo	118.501	143.063	152.881	153.768
	- odpadna embalaža, ki ni komunalni odpadek	70.798	72.102	71.129	71.435
	- odpadna komunalna embalaža	47.703	70.961	81.752	82.333
2.	Predelana odpadna embalaža po podatkih iz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo	113.943	137.370	147.121	151.738
3.	Predelana odpadna embalaža po podatkih iz poročil predelovalcev odpadkov	69.265	60.108	70.253	75.329

v tonah

Vir: podatki ministrstva in agencije.

Ministrstvo je kot podatek o količini predelane odpadne embalaže upoštevalo podatek o predelani odpadni embalaži iz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo. Družbe za ravnanje z odpadno embalažo v poročilih prikazujejo, da je vsa embalaža, ki je bila oddana v predelavo, predelana. Tega podatka ni mogoče preveriti, saj družbe za ravnanje z odpadno embalažo ne spremljajo podatkov o dejanski predelavi odpadne embalaže, ker Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ne določa, da bi morali predelovalci družbam za ravnanje z odpadno embalažo po opravljeni predelavi predložiti dokazilo o opravljeni predelavi predane odpadne embalaže. Če podatke družb za ravnanje z odpadno embalažo primerjamo s podatki iz poročil predelovalcev, ugotovimo, da so ti podatki precej manjši in da je predelano le približno 50 odstotkov odpadne embalaže, ki jo družbe za ravnanje z odpadno embalažo prikazujejo kot predelano. Ministrstvo ni ustrezno obvladovalo tveganja, da evidence o predelavi odpadne embalaže izkazujejo precenjene podatke o predelavi, saj je podatek o predelani količini odpadne embalaže še manjši. Ministrstvo primerjave med podatki družb za ravnanje z odpadno embalažo in podatki predelovalcev ni izvajalo, zato razlik ni ugotavljalo in ni poznalo razlogov zanje. Ministrstvo v izračunu tudi ni upoštevalo podatkov o predelani količini embalaže iz individualnih sistemov. Ministrstvo zato ni zagotovilo zanesljivega in verodostojnega podatka o količini predelane embalaže kot vhodnega podatka za izračun doseganja predpisanih okoljskih ciljev pri ravnanju z odpadno embalažo, kar zmanjšuje verodostojnost izračunanih deležev.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo določi, da morajo predelovalci po opravljeni predelavi odpadne embalaže družbam za ravnanje z odpadno embalažo posredovati potrdilo o opravljeni predelavi, iz katerega bo razviden uporabljen postopek predelave, datum prevzema, vrsta prevzete odpadne embalaže in datum opravljene predelave, da bo mogoča boljša sledljivost predelave odpadne embalaže.

2.3.1.2.3 Zanesljivost podatkov o doseganju okoljskih ciljev

Na podlagi podatkov o nastajanju embalaže in predelavi odpadne embalaže iz različnih virov, ki smo jih prikazali v tabelah 10 in 11, smo izračunali doseganje predpisanih okoljskih ciljev kot deleže skupne mase predelane odpadne embalaže glede na celotno maso nastale odpadne embalaže v posameznem letu. Izračuni so prikazani v tabeli 12.

Tabela 12: Količina embalaže, dane v promet, in količina predelane odpadne embalaže v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Št.	Embalaža, dana v promet/ odpadna embalaža	v odstotkih			
		Leto			
		2009	2010	2011	2012
1.	<i>Doseganje okoljskega cilja predelave odpadne embalaže:</i> predelana odpadna embalaža po podatkih iz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo glede na embalažo, dano v promet, po evidenci carinske uprave	96,2	96,0	96,2	97,4
2.	<i>Doseganje okoljskega cilja predelave odpadne embalaže:</i> predelana odpadna embalaža po podatkih iz poročil predelovalcev glede na embalažo, dano v promet, po evidenci carinske uprave	33,5	29,9	33,9	37,0
3.	<i>Doseganje okoljskega cilja predelave odpadne embalaže:</i> predelana odpadna embalaža po podatkih iz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo glede na embalažo, dano v promet, po podatkih iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki z upoštevanjem količine odpadne embalaže, ki ni komunalni odpadek	-	-	32,9	34,0
4.	<i>Doseganje okoljskega cilja predelave odpadne embalaže:</i> predelana odpadna embalaža po podatkih iz poročil predelovalcev glede na embalažo, dano v promet, po podatkih iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki	-	-	15,7	16,9

Opomba: Ministrstvo ni analiziralo poročil individualnih zavezancev; količino embalaže, ki naj bi jo dali v promet individualni sistemi, je izračunalo kot razliko med podatkom o količini embalaže, dane v promet, na podlagi evidenc carinskega organa in podatkov družb za ravnanje z odpadno embalažo.

Vir: podatki carinske uprave, agencije in ministrstva.

Na podlagi ugotovitev v točkah 2.3.1.2.1.a, 2.3.1.2.1.b in 2.3.1.2.1.d tega poročila ocenjujemo, da ministrstvo ni zagotovilo verodostojnosti izračunavanja deleža predelane embalaže, s katerim je ugotavljalo doseganje zastavljenih okoljskih ciljev, saj ni zagotovilo zadovoljive točnosti nobenega podatka, ki vpliva na izračun deleža predelave odpadne embalaže. Ocenjujemo, da znaša količina embalaže, dane v promet, ob upoštevanju količine odpadne komunalne embalaže, ugotovljene s sortirno analizo komunalnih odpadkov v operativnem programu ravnanja z odpadno embalažo, in ocene količine odpadne embalaže, ki ni komunalni odpadek, vsaj 442.866 ton. Izračun pokaže, da je bil podatek iz evidence carinske uprave o dajanju embalaže v promet manjši za približno 115 odstotkov glede na

podatek o količini odpadne embalaže v komunalnih odpadkih po podatku iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki, kar je lahko posledica preobsežne oprostitev poročanja o embalaži, dani na trg, oziroma da v evidence niso vključeni vsi potencialni zavezanci. Ocenjujemo, da je podatek o količini predelane odpadne embalaže, ki ga izkazujejo družbe za ravnanje z odpadno embalažo, precenjen, saj iz poročil predelovalcev izhaja, da je bilo predelano le 50 odstotkov odpadne embalaže, ki jo prikazujejo družbe za ravnanje z odpadno embalažo. Zaradi navedenih pomanjkljivosti vhodnih podatkov za izračun deleža predelave ocenjujemo, da je ta precenjen in bi ob upoštevanju bolj realnih podatkov o količini embalaže, dane v promet, znašal približno 33 odstotkov leta 2011, oziroma 34 odstotkov leta 2012.

Priporočili

Ministrstvu priporočamo, naj:

- za izvedbo analize o količini embalaže, dane v promet:
 - pridobi primerljive podatke o količini embalaže, dane v promet, na prebivalca v državah članicah in jih uporabi za oceno ustreznosti podatkov o količini embalaže, dane v promet na ozemlju Republike Slovenije;
 - v analizi uporabi podatke statističnega urada in finančne uprave o količini in strukturi proizvedenega blaga, blaga, uvoženega in izvoženega iz Republike Slovenije, na podlagi katerih bo ocenilo ustreznost evidentiranih podatkov o količini embalaže, dane v promet;
 - redno izvaja primerjave podatkov o embalaži, dani v promet, in predelavi embalaže z istovrstnimi podatki iz različnih virov.
-

2.3.1.3 Obveščanje udeležencev v sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo in poročanje ministrstva o ravnanju z odpadno embalažo

V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, da je obveščanje in ozaveščanje gospodinjestev, širše javnosti in drugih subjektov, pri katerih nastajajo komunalni odpadki, eden od ključnih dejavnikov, ki vpliva na povečanje količin ločeno zbranih komunalnih odpadkov, med njimi tudi ločeno zbrane odpadne embalaže. Ozaveščanje gospodinjestev o pomenu ločenega zbiranja izvajajo predvsem izvajalci ločenega zbiranja komunalnih odpadkov, vendar pa morajo v skladu z Uredbo o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo javnosti in končne uporabnike o načinih in rezultatih ravnanja z odpadno embalažo redno seznanjati in obveščati tudi ministrstvo in družbe za ravnanje z odpadno embalažo.

Ministrstvo mora na svojih spletnih straneh objaviti:

- okoljske cilje ravnanja z odpadno embalažo, ki jih določa 22. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ter ukrepe za njihovo doseganje, s katerimi mora seznanjati javnosti in gospodarske subjekte z objavo na svojih spletnih straneh¹⁶⁸;
- analizo poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo, ki jo mora objaviti na svojih spletnih straneh¹⁶⁹;
- poročila o izvajanju direktive o embalaži in odpadni embalaži, ki jih mora vsako tretje leto posredovati Evropski komisiji, in podatke o ravnanju z odpadno embalažo v skladu s tretjim odstavkom 12. člena direktive o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo¹⁷⁰; poročila in podatke mora objaviti na svojih spletnih straneh.

¹⁶⁸ Tretji odstavek 45. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁶⁹ Tretji odstavek 46. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁷⁰ Šesti odstavek 51. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

Družbe za ravnanje z odpadno embalažo morajo obveščati javnosti, zlasti končne uporabnike, o namenu in ciljnih zbiranja odpadne embalaže, pravilnem ravnanju z njo, možnostih brezplačnega oddajanja ter recikliranja in predelave ter o urejenih zbiralnicah odpadne embalaže¹⁷¹.

Preverili smo, ali je ministrstvo navedene podatke, analize in poročila pripravilo pravočasno, jih objavilo na svojih spletnih straneh in tako v skladu z določili Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo zagotovilo njihovo dostopnost širšim javnostim. Preverili smo tudi, kako so družbe za ravnanje z odpadno embalažo zagotavljale predpisano obveščanje javnosti.

2.3.1.3.a Ministrstvo na svojih spletnih straneh ni objavljalo okoljskih ciljev ravnanja z odpadno embalažo. Agencija je v tem obdobju na svojih spletnih straneh med okoljskimi kazalci med drugimi objavljala tudi podatke o odpadni embalaži in ravnanju z odpadno embalažo, in sicer o:

- skupni količini nastale odpadne embalaže v Republiki Sloveniji na prebivalca v obdobju od leta 2001 do leta 2011 v primerjavi s količino nastale odpadne embalaže v drugih državah članicah ter v primerjavi z gibanjem BDP v enakem obdobju;
- količini nastale embalaže v povezavi z vrsto embalažnega materiala v obdobju od leta 2004 do leta 2011;
- deležih predelane odpadne embalaže glede na ciljne deleže in v primerjavi z drugimi državami članicami za leti 2008 in 2010.

Med okoljskimi kazalci, ki jih prikazuje in spremlja agencija, so prikazani tudi podatki o zahtevanih ciljnih pri ravnanju z odpadno embalažo ter njihovem doseganju, vendar pa se ti podatki zbirajo in predstavljajo kot kazalci stanja okolja v okviru obveznega poročanja o okolju¹⁷² in ne vsebujejo predvidenih ukrepov za doseganje ciljnih deležev predelave odpadne embalaže. Ministrstvo s podatki o odpadni embalaži, ki jih agencija prikazuje med okoljskimi kazalci, ni ustrezno zadostilo zahtevam tretjega odstavka 45. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ker ni prikazalo predvidenih ukrepov za doseganje teh ciljev in rezultatov predvidenih ukrepov.

2.3.1.3.b Ministrstvo je pripravilo analize poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo za leti 2009 in 2010, vendar jih ni javno objavilo na svojih spletnih straneh. Ministrstvo analiz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo za leti 2011 in 2012 ni pripravilo. Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ne določa obvezne vsebine analize poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo ter roka, do katerega mora ministrstvo analize pripraviti in jih objaviti. Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo zato ni zagotovila ustrezne in celovite podlage za pripravo analiz za posamezna leta, saj ni zagotovila, da se v analizah prikazujejo istovrstni podatki. Tako ministrstvo ni zagotovilo konsistentnosti prikazovanja podatkov in njihove primerljivosti v daljšem časovnem obdobju, kar zmanjšuje njihovo sporočilno vrednost. Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo tudi ne predpisuje obveznosti analize podatkov o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo drugih udeležencev v sistemu, kar bi omogočilo prikaz popolne informacije o delovanju sistema. Ocenjujemo, da ministrstvo zgolj z analizo podatkov družb za ravnanje z odpadno embalažo ne more celovito spremljati sistema, saj iz ocene količine odpadne embalaže v mešanih komunalnih odpadkih v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki (več v točki 2.3.1.2.1.c tega poročila) izhaja, da je v sisteme družb za ravnanje z

¹⁷¹ Prvi in drugi odstavek 45. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁷² Tretji odstavek 106. člena ZVO-1.

odpadno embalažo vključenih le 46,8 odstotka vse nastale odpadne embalaže¹⁷³. Za 53,2 odstotka odpadne embalaže, ki ni vključena v sisteme družb za ravnanje z odpadno embalažo, se ne izvajajo ukrepi, ministrstvo pa nad njo ne izvaja nadzora.

2.3.1.3.c Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, in do izdaje osnutka revizijskega poročila na svojih spletnih straneh ni zagotovilo objave poročil o izvajanju direktive o embalaži in odpadni embalaži, ki jih mora vsako tretje leto posredovati Evropski komisiji, in podatkov o ravnanju z odpadno embalažo v skladu s tretjim odstavkom 12. člena direktive o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki jih mora letno posredovati Evropski komisiji.

2.3.1.3.d Ministrstvo je na svojih spletnih straneh med delovnimi področji Odpadki, v poglavju Zakonodaja objavilo podatke o deležih prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov, agencija pa predstavljene podatke o odpadni embalaži objavlja med Kazalci okolja, v zavihku Odpadki in snovni tok, v poglavju Odpadna embalaža. V točkah 2.3.1.1.c, 2.3.1.3.a, 2.3.1.3.b in 2.3.1.3.c tega poročila smo ugotovili, da ministrstvo ne pripravlja in na svojih spletnih straneh ne objavlja drugih podatkov, katerih objava je zahtevana v Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo. Objavljanje razpršenih podatkov, ki se nanašajo na ravnanje z embalažo in odpadno embalažo, na različnih spletnih mestih in podstraneh ne zagotavlja popolnih in zadostnih informacij o tem področju. Ocenjujemo, da sta zato zmanjšani preglednost in sporočilnost objavljenih podatkov o embalaži in odpadni embalaži tako za udeležence v sistemu kakor tudi za širšo javnost.

2.3.1.3.e Družbe za ravnanje z odpadno embalažo morajo o dejavnostih obveščanja javnosti in končnih uporabnikov poročati v letnih poročilih o ravnanju z odpadno embalažo¹⁷⁴. Iz pregledanih letnih poročil o ravnanju z odpadno embalažo za obdobje od leta 2009 do leta 2012 izhaja, da so družbe za ravnanje z odpadno embalažo o izvedenih dejavnostih ozaveščanja in obveščanja poročale zelo različno, zato podatki med seboj niso bili primerljivi in ni mogoče presojati o vsebinski ustreznosti izvedenih dejavnosti, zadostnosti njihovega obsega ter pogostosti. Družbe za ravnanje z odpadno embalažo so tudi o stroških izvedenih akcij poročale zelo različno¹⁷⁵. O pomenu ločenega zbiranja komunalnih odpadkov in odpadne embalaže morajo javnosti ozaveščati in obveščati tudi lokalne skupnosti oziroma izvajalci, ki v lokalnih skupnostih opravljajo GJS zbiranje komunalnih odpadkov. Ugotovili smo, da se načini, pogostost, oblike in obseg obveščanja in ozaveščanja o ločenem zbiranju komunalnih odpadkov med lokalnimi skupnostmi zelo razlikujejo, načini obveščanja in ozaveščanja pa se velikokrat prepletajo tudi z aktivnostmi družb za ravnanje z odpadno embalažo. V Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo niso opredeljeni pogostost, obseg, vrste in načini ozaveščanja ter obveščanja javnosti o ravnanju z odpadno embalažo ter obveznost poročanja o stroških izvedenih dejavnosti na enoten način. Ocenjujemo tudi, da bi lahko dosegli boljše učinke aktivnosti ozaveščanja in obveščanja javnosti in končnih uporabnikov s sodelovanjem lokalnih skupnosti in družb za ravnanje z odpadno embalažo, saj bi bila mogoča enakomernejša prostorska razporejenost aktivnosti, zagotovljena bi bila večja primerljivost izvedbe aktivnosti med lokalnimi skupnostmi, mogoče pa bi bilo tudi bolj učinkovito obvladovanje stroškov, saj se

¹⁷³ V mejah zaupanja med 37,4 odstotka in 56,2 odstotka odpadne embalaže zaradi nezanesljivosti ocene količine odpadne embalaže v mešanih komunalnih odpadkih.

¹⁷⁴ 15. točka drugega odstavka 46. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁷⁵ Ena družba je prikazala podatek o skupnih stroških ozaveščanja in obveščanja, druga družba je navedla stroške le za nekatere dejavnosti, tretja družba pa stroškov ozaveščanja in obveščanja ni navajala.

ne bi financirale enake aktivnosti lokalnih skupnosti in družb za ravnanje z odpadno embalažo in v posameznih lokalnih skupnostih, medtem ko se v nekaterih lokalnih skupnostih aktivnosti sploh ne bi izvajale.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj:

- na svojih spletnih straneh nameni poseben razdelek objavi predpisanih podatkov, analiz in poročil o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, da bo na enem spletnem mestu uporabnikom zagotovilo vse potrebne informacije o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo; izdela naj tudi povezave do veljavnih strateških usmeritev in zakonodaje, pomembnih podatkov o embalaži in ravnanju z odpadno embalažo na spletnih straneh drugih domačih in tujih institucij, ki zbirajo, analizirajo in poročajo o podatkih ravnanja z embalažo in odpadno embalažo;
- v letni analizi ravnanja z embalažo in odpadno embalažo prikaže predvsem podatke o količini in vrsti embalaže, dane v promet, po posameznih zavezancih, podatke o načinu ravnanja s posamezno vrsto odpadne embalaže, pregled vseh prihodkov in stroškov delovanja celotnega sistema ter izvedenih akcijah ozaveščanja širše javnosti o ukrepih za doseganje okoljskih ciljev ter o načinih ravnanja z embalažo in odpadno embalažo;
- pri izvajanju aktivnosti obveščanja in ozaveščanja javnosti in končnih uporabnikov zagotovi sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in družbami za ravnanje z odpadno embalažo, da bi se zagotavljale primerljive in ciljno usmerjene aktivnosti v vseh lokalnih skupnostih, ki se ne bi podvajale, stroški izvajanja aktivnosti bi bili jasno razdeljeni med družbe za ravnanje z odpadno embalažo in lokalne skupnosti, zato pa bi bil mogoč tudi boljši nadzor nad stroški financiranja aktivnosti družb za ravnanje z odpadno embalažo.

2.3.2 Učinkovitost in preglednost financiranja in spremljanje ter nadzor delovanja sistema za ravnanje z odpadno embalažo

Sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo je v Republiki Sloveniji zasnovan kot kombiniran sistem, ki deloma temelji na načelu podaljšane odgovornosti proizvajalca, deloma pa na izvajanju storitev izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov. Načelo podaljšane odgovornosti proizvajalca se izvaja v delu, ko družbe za ravnanje z odpadno embalažo z zbrano embalažnino, ki jo morajo v sistem plačevati povzročitelji embalaže, financirajo aktivnosti za predelavo odpadne embalaže, ki jo prejmejo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov, da bi dosegle predpisane okoljske cilje. Izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov delujejo v sistemu tako, da ločeno zbirajo odpadno komunalno embalažo, ki jo brezplačno predajajo družbam za ravnanje z odpadno embalažo. Svoje storitve zbiranja in vzpostavljanja ter vzdrževanja infrastrukture za ločeno zbiranje komunalnih odpadkov v celoti zaračunavajo uporabnikom s ceno izvajanja storitve GJS zbiranja komunalnih odpadkov, ki obsega tudi ločeno zbiranje odpadne komunalne embalaže. V večini držav članic so za ravnanje z odpadno embalažo vzpostavljeni kombinirani sistemi. Zbiranje odpadne embalaže je večinoma organizirano na lokalni ravni, izvajajo ga javna podjetja ali pa gospodarske družbe za ravnanje z odpadno embalažo na podlagi podeljenih koncesij. Sistemi se razlikujejo predvsem v deležu, ki ga družbe za ravnanje z odpadno embalažo namenjajo izvajalcem GJS zbiranja komunalnih odpadkov za financiranje stroškov zbiranja odpadne embalaže in stroškov vzpostavitve in vzdrževanja infrastrukture za zbiranje odpadne embalaže. Republika Slovenija je edina država članica, ki je vzpostavila sistem, v katerem se vsi stroški, povezani z zbiranjem, vzpostavitvijo in vzdrževanjem infrastrukture za ločeno zbiranje odpadne embalaže, financirajo izključno s ceno izvajanja te GJS, pri čemer družbe za ravnanje z odpadno embalažo ne sofinancirajo stroškov izvajalcev

GJS zbiranja komunalnih odpadkov. Tri države članice, Avstrija, Belgija in Nemčija, so svoje sisteme vzpostavile izključno po načelu podaljšane odgovornosti proizvajalca¹⁷⁶, saj stroške zbiranja, vzpostavitve in vzdrževanja infrastrukture za zbiranje odpadne embalaže v celoti financirajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo. V kombiniranih sistemih se prepletata javni in zasebni interes, zato se pojavlja tveganje, da se bodo pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov pojavljali predvsem stroški, k družbam za ravnanje z odpadno embalažo pa se bodo stekali dobički. Evropsko združenje za ravnanje s komunalnimi odpadki Municipal Waste Europe je opredelilo naslednje dejavnike¹⁷⁷, ki zmanjšujejo navedeno tveganje in povečujejo učinkovitost¹⁷⁸ kombiniranih sistemov:

- jasna razmejitev pristojnosti, ciljev in nalog udeležencev v sistemu in stroškov, ki jih morajo poravnati posamezni udeleženci sistema;
- preglednost prihodkov in stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo in jasno opredeljena obveznost poročanja vseh udeležencev sistema o snovnih tokovih embalaže in odpadne embalaže v in iz sistema;
- preglednost stroškov ločenega zbiranja odpadne embalaže, ki ga izvajajo lokalne skupnosti, in stroškov ravnanja z odpadno embalažo v družbah za ravnanje z odpadno embalažo;
- sodelovanje družb za ravnanje z odpadno embalažo in lokalnih skupnosti pri načrtovanju in izvajanju ločenega zbiranja odpadne embalaže ter pri izvajanju ozaveščanja prebivalstva o pomenu ločenega zbiranja odpadne embalaže;
- izravnava količin prevzemanja odpadne embalaže, če v sistemu deluje več družb za ravnanje z odpadno embalažo, in preprečevanje posameznim družbam za ravnanje z odpadno embalažo, da bi izbrale enostavnejše in cenejše načine dostopa do zavezancev in tokov odpadne embalaže.

Po ugotovitvah Evropskega združenja za ravnanje s komunalnimi odpadki Municipal Waste Europe zaradi pomanjkljivih podatkov o delovanju sistemov nadzor v sistemih podaljšane odgovornosti proizvajalca večinoma ni dovolj učinkovit, poslovanje družb za ravnanje z odpadno embalažo pa zato ostaja nepregledno. To povečuje stroške delovanja udeležencev v sistemu, predvsem izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov. Zato je sistem manj učinkovit, saj morajo končni uporabniki, predvsem gospodinjstva, s ceno za zbiranje komunalnih odpadkov in s ceno končnih izdelkov plačevati večje stroške embalažnin in različnih finančnih instrumentov¹⁷⁹, ki naj bi zagotavljali obvladovanje tveganj posledic neustreznega ravnanja z odpadno embalažo na okolje. Iz podatkov izhaja, da so praviloma bolj učinkoviti sistemi, pri katerih so stroški družb za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov natančno opredeljeni in razmejeni, kjer družbe za ravnanje z odpadno embalažo v večjem deležu financirajo zbiranje odpadne embalaže in kjer so na razpolago zanesljivi podatki, ki omogočajo ustrezno spremljanje in nadziranje delovanja sistema.

Preverili smo jasnost razmejitve stroškov in pristojnosti med udeleženci v sistemu ter preglednost prihodkov in stroškov posameznih udeležencev v sistemu.

¹⁷⁶ Bio Intelligence Service: Use of economic instruments and waste management performances, Final Report, 10. april 2012.

¹⁷⁷ Municipal Waste Europe: Extended Producer Responsibility, december 2013.

¹⁷⁸ Učinkovitost je opredeljena kot razmerje med doseganjem zahtevanih ciljev in stroški izvajanja dejavnosti.

¹⁷⁹ Na primer okoljska dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže.

2.3.2.1 Merila za določanje stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo

Podrobnejša merila za določanje višine stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo mora opredeliti minister, pristojen za okolje¹⁸⁰. V Republiki Sloveniji morajo izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov odpadno komunalno embalažo predajati družbam za ravnanje z odpadno embalažo brezplačno in brez zahteve za plačilo za njeno morebitno vrednost¹⁸¹, družba za ravnanje z odpadno embalažo pa mora komunalno embalažo od izvajalca GJS zbiranja komunalnih odpadkov prevzeti brezplačno, ne glede na morebitne stroške, ki nastanejo pri njeni nadaljnji predelavi ali odstranjevanju¹⁸². Družbe za ravnanje z odpadno embalažo morajo izvajalcem GJS zbiranja komunalnih odpadkov poravnati še stroške, ki presegajo obseg storitev javne službe, ki ga določa Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami. Stroški izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov obsegajo¹⁸³:

- postavitev in vzdrževanje zbiralnic ločenih frakcij in zbirnih centrov v obsegu, ki ga določa odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami;
- praznjenje zabojnikov v zbiralnicah ločenih frakcij in odvoz odpadne embalaže do začasnega skladišča z odpadno embalažo v zbirnih centrih ali centru za obdelavo komunalnih odpadkov;
- izločanje odpadne embalaže iz mešanih komunalnih odpadkov ob njihovi obdelavi pred odstranjevanjem;
- ločeno zbiranje odpadne embalaže, ki sodi med nevarne frakcije komunalnih odpadkov.

Stroški družb za ravnanje z odpadno embalažo obsegajo¹⁸⁴:

- stroške izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov za prevzeto prodajno in skupinsko embalažo, ki ni komunalni odpadek;
- stroške skladiščenja odpadne komunalne embalaže v zbirnih centrih ali centru za obdelavo komunalnih odpadkov;
- stroške prevzemanja odpadne komunalne embalaže, vključno z ločeno zbranimi frakcijami komunalnih odpadkov v skladiščih zbirnega centra ali centra za obdelavo komunalnih odpadkov pred njihovo nadaljnjo obdelavo ali odstranjevanjem¹⁸⁵;
- druge stroške, o katerih se dogovorita družba za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalec.

V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, da merila za določanje višine stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo niso bila določena. Izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov in družbe za ravnanje z odpadno embalažo so stroške zato določali na podlagi pogajanj v pogodbah. Ocenili smo, da pogodbeni način določanja pogojev in stroškov poslovanja ni primeren za izvajalce GJS zbiranja komunalnih odpadkov, ki delujejo v javnem interesu, saj se ti stroški krijejo iz javnih sredstev, zato način njihovega določanja ne bi smel biti prepuščen pogajanjem ter pogodbenemu urejanju z družbami za ravnanje z odpadno embalažo, temveč bi moral biti urejen s predpisom za vse izvajalce GJS zbiranja komunalnih odpadkov enako. Ministrstvo je moralo v porevizijskem postopku izkazati pripravo predloga

¹⁸⁰ Sedmi odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁸¹ Prvi odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁸² Drugi odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁸³ 1. točka četrtega odstavka 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁸⁴ 2. točka četrtega odstavka 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

¹⁸⁵ Na primer nakladanje in tehtanje prevzete odpadne embalaže in podobna opravila pri prevzemanju odpadne embalaže.

dopolnitev in sprememb Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo glede opredelitev podrobnejših meril določanja stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo ter določitev roka za predložitev predloga predpisa v sprejem vladi. Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo, da bo podrobnejša merila za določanje višine stroškov ravnanja z odpadno embalažo družb za ravnanje z odpadno embalažo določilo ob pripravi Operativnega programa ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami komunalnih odpadkov. Hkrati naj bi ministrstvo pripravilo tudi dopolnitve in spremembe Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki naj bi jo vlada sprejela decembra 2010. Stroški družb za ravnanje z odpadno embalažo naj bi postali naslednji stroški izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov, ki bi vključevali:

- stroške praznjenja zabojnikov v zbiralnicah ločeno zbranih frakcij in odvoza odpadne embalaže do začasnega skladišča za odpadno embalažo v zbirnih centrih ali centru za obdelavo odpadkov;
- stroške izločanja odpadne embalaže iz mešanih komunalnih odpadkov ob njihovi obdelavi pred odstranjevanjem;
- stroške ločenega zbiranja odpadne embalaže, ki sodi med nevarne frakcije komunalnih odpadkov.

Ministrstvo kljub večkratnim pogajanjem in usklajevanjem z udeleženci sistema meril za določanje stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo ni določilo in jih ni predlagalo vladi v sprejem. Ministrstvo je določanje stroškov prepustilo pogodbenemu urejanju, s čimer ni zagotovilo enotnega določanja stroškov za vse izvajalce GJS zbiranja komunalnih odpadkov in zato ni omogočilo enakopravnih pogojev za njihovo poslovanje.

2.3.2.2 Viri financiranja za delovanje sistema

V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, da je imel način financiranja zbiranja odpadne embalaže, kjer družbe za ravnanje z odpadno embalažo niso sofinancirale zbiranja odpadne embalaže in postavitve infrastrukture za ločeno zbiranje odpadne embalaže, temveč sta se zbiranje in nabava infrastrukture v celoti zagotavljali s ceno GJS zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, vrsto slabosti. Sistem zato ni spodbujal gospodinjstev in izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov, da bi zbrali več odpadne embalaže, in ni omogočal zadostne preglednosti delovanja sistema in stroškov ter prihodkov sistema v delu, ko morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo zagotavljati predelavo odpadne embalaže, ki jo zberejo v sistemu. Gospodinjstva si niso prizadevala ločeno zbrati več odpadne embalaže, saj so morala zaradi uvedbe dodatne storitve plačevati zbiranje komunalnih odpadkov po višji ceni. Izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov so imeli zaradi uvedbe ločenega zbiranja odpadne embalaže večje stroške, ker so morali zagotoviti dodatno infrastrukturo za ločeno zbiranje odpadne embalaže in povečati pogostost odvoza komunalnih odpadkov, česar večinoma niso mogli v celoti nadomestiti z zvišanjem cene za storitve zbiranja odpadne embalaže. Nadzor nad poslovanjem sistemov ni bil učinkovit, saj ministrstvo ni imelo ustreznega pregleda in nadzora nad prihodki in stroški v sistemu. Ministrstvo ni bilo seznanjeno z višino prihodkov in stroškov ravnanja z odpadno embalažo v družbah za ravnanje z odpadno embalažo, saj so lahko družbe za ravnanje z odpadno embalažo svoje stroške določale same in jim jih ni bilo treba javno razkrivati. Prepuščanje določanja stroškov družbam za ravnanje z odpadno embalažo predstavlja odklon od načela plačila za obremenjevanje, saj je družbam za ravnanje z odpadno embalažo odsotnost nadzora nad njihovim finančnim poslovanjem omogočila zaračunavanje višjih embalažnin od stroškov, ki so se nanašali na ravnanje z odpadno embalažo. Zavezanci v sistemih družb za ravnanje z odpadno embalažo so celotne stroške plačanih embalažnin v sistem prek cen izdelkov prenesli na končne uporabnike izdelkov, medtem ko so družbe za ravnanje z odpadno embalažo del embalažnin nad dejanskimi stroški ravnanja z odpadno embalažo vračale zavezancem v sistemu, del pa porabile za svoje

poslovanje. Da bi bilo ravnanje z embalažnino pregledno, bi morale družbe za ravnanje z odpadno embalažo v letnih poročilih posebej izkazovati vse prihodke, odhodke in stroške ravnanja z odpadno embalažo ter zbrano embalažnino, njihovo porabo za ravnanje z odpadno embalažo ter preostanek embalažnine, ki ni bil namenjen za predpisano ravnanje z odpadno embalažo.

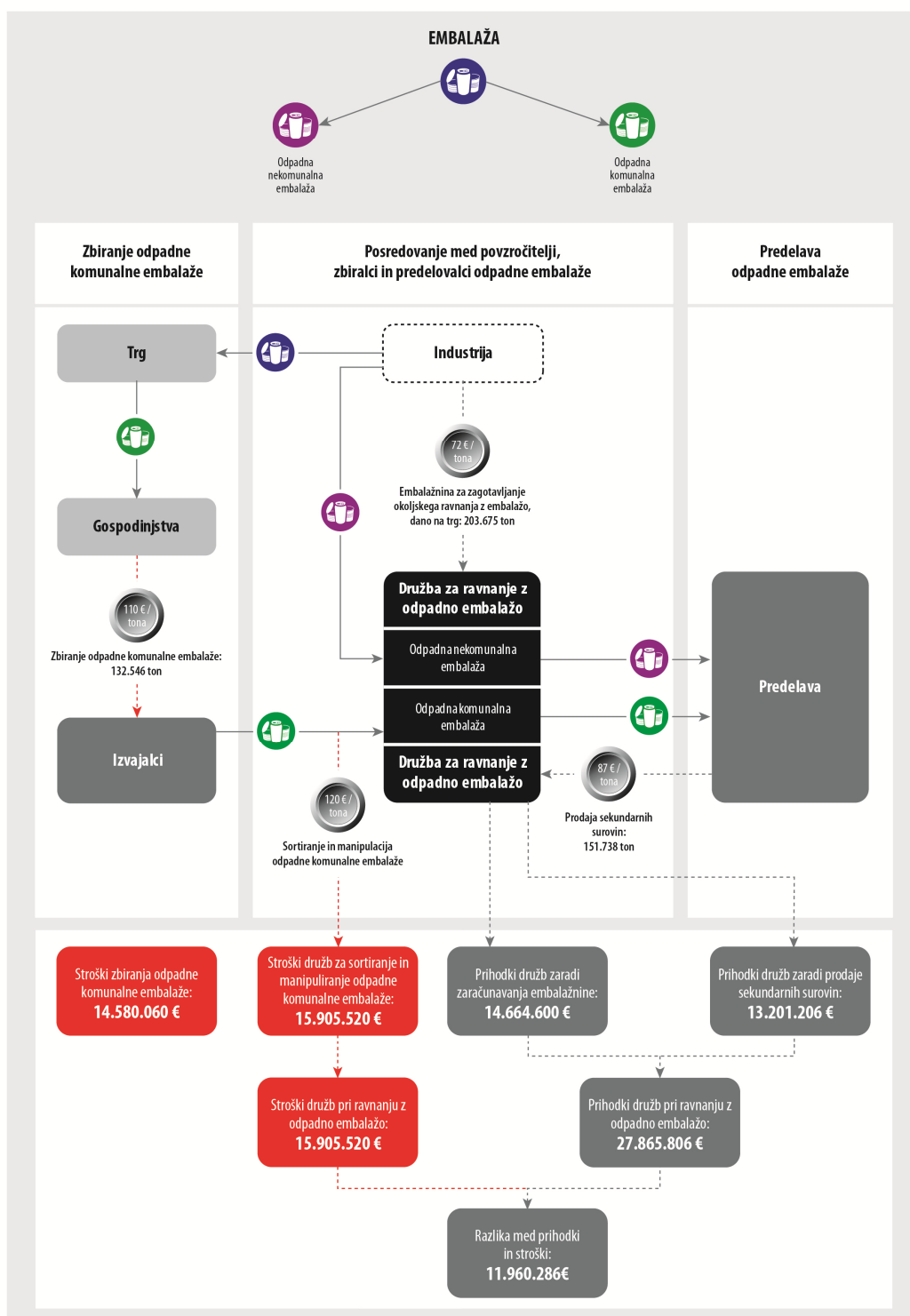
Ministrstvo v porevizijskem postopku ni izkazalo ustrezne izvedbe zahtevanih popravljalnih ukrepov, saj ni pripravilo načrta aktivnosti za izdelavo predloga preglednega in učinkovitega financiranja sistema ravnanja z odpadno embalažo, ki bi spodbujal vse udeležence k povečanemu ločenemu zbiranju odpadne embalaže, ker je pričakovalo preveliko nasprotovanje udeležencev sistema. Prav tako ni pripravilo predloga sprememb in dopolnitev Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo glede natančnejšega poročanja družb za ravnanje z odpadno embalažo o prihodkih in stroških, povezanih z zagotavljanjem predpisanega ravnanja z odpadno embalažo, in o porabi zbrane embalažnine.

Preverili smo, ali je ministrstvo opravilo analizo učinkovitosti delovanja sistema, da bi ugotovilo njegove pomanjkljivosti, ali je proučilo prihodke, ki jih v sistemu pridobivajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo, upravičenost stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo ter na tej podlagi določilo vire financiranja izvajanja posameznih faz sistema tako, da bi omogočali čim večje količine zbrane odpadne embalaže ob najnižjih stroških za izvajalce GJS zbiranja komunalnih odpadkov in gospodinjstva, ki obsegajo le nujne stroške ravnanja z odpadno embalažo. Preverili smo tudi, ali je vzpostavilo pregleden način poročanja družb za ravnanje z odpadno embalažo o stroških ravnanja z odpadno embalažo in o porabi embalažnine ter zagotovilo ustrezen nadzor nad poročanimi podatki.

2.3.2.2.a Ministrstvo ni proučilo prihodkov in stroškov, povezanih z ravnanjem z odpadno embalažo, ki nastajajo v sistemu, zato ni odpravilo ugotovljenih nepreglednosti in neučinkovitosti delovanja sedanjega sistema ter virov za njegovo financiranje. Ministrstvo tudi ni predpisalo preglednejšega načina poročanja družb za ravnanje z odpadno embalažo o ravnanju z embalažnino in o stroških, ki nastajajo v sistemu družb za ravnanje z odpadno embalažo. Ministrstvo zato ni ustrezno obvladovalo ugotovljenih tveganj v sistemih družb za ravnanje z odpadno embalažo, temveč je ohranjalo nepreglednosti in neučinkovitosti, ugotovljene v revizijskem poročilu iz leta 2009. Ministrstvo tako ni imelo pregleda nad vrstami in obsegom prihodkov in stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo, da bi lahko presojalo o njihovi upravičenosti in na tej podlagi vzpostavilo sistem, ki bi zagotavljal, da gospodinjstva v ceni izdelkov in prek cene zbiranja komunalnih odpadkov plačujejo zgolj stroške, ki se nanašajo na zbiranje in ravnanje z zbrano odpadno embalažo.

2.3.2.2.b Za oceno obsega stroškov in prihodkov v sistemu smo na podlagi podatkov o cenah posameznih aktivnosti ravnanja z odpadno embalažo in o količinah odpadne embalaže, za katere se posamezne aktivnosti izvajajo, skušali ugotoviti prihodke in stroške, ki nastajajo v sistemu, kot prikazuje slika 9. Podatek o ceni zbiranja odpadne embalaže smo pridobili iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki, podatke o povprečni embalažnini smo izračunali iz podatkov družb za ravnanje z odpadno embalažo o obsegu embalažnine glede na embalažni material in o količinah embalaže in posameznih embalažnih materialov v sistemu, povprečno ceno prodaje embalaže kot sekundarnega materiala pa smo izračunali iz prodajnih cen, navedenih v operativnem programu, in prodajnih cen, ki jih prikazuje EUROSTAT, ter predelanih količin odpadne embalaže iz posameznega embalažnega materiala.

Slika 9: Ocena prihodkov in stroškov ravnanja z odpadno embalažo v sistemu



Viri: Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki, podatki družb za ravnanje z odpadno embalažo o embalažnini in podatki EUROSTAT.

V sistemu so poznani le stroški zbiranja odpadne komunalne embalaže, ki ga opravljajo izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov, stroške in prihodke ravnanja z odpadno embalažo v družbah za ravnanje z odpadno embalažo pa smo morali oceniti na podlagi podatkov iz različnih virov. S slike 9 izhaja, da znašajo prihodki zaradi zaračunavanja embalažnin in iz prodaje odpadne embalaže kot sekundarnih surovin v sistemu skupaj 27.865.806 evrov, stroški ravnanja z odpadno embalažo v sistemu 15.905.552 evrov, pri čemer razlika znaša 11.960.286 evrov. Ta razlika ni bila namenjala za izvajanje aktivnosti zbiranja odpadne embalaže, temveč jo družbe za ravnanje z odpadno embalažo vračajo svojim zavezancem oziroma izplačajo dobiček lastnikom ali pa porabijo za izvajanje aktivnosti, ki niso povezane z ravnanjem z odpadno embalažo. Sredstva, ki jih plačujejo gospodinjstva kot končni uporabniki v ceni izdelkov, se tako prek družb za ravnanje z odpadno embalažo vračajo povzročiteljem embalaže.

2.3.2.2.c Ministrstvo nima ustreznih in zadostnih podatkov o prihodkih in odhodkih v sistemu, saj ni opredelilo vrste stroškov in prihodkov, o katerih morajo poročati družbe za ravnanje z odpadno embalažo, načina poročanja in nadzora nad pravilnostjo izkazovanja prihodkov in stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo. Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo v 3. in 4. točki drugega odstavka 46. člena sicer določa, da morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo v letnih poročilih poročati o tarifi za obračunavanje stroškov ravnanja s prevzeto ali zbrano odpadno embalažo ter o prihodkih, odhodkih in stroških, povezanih z ravnanjem z odpadno embalažo, ni pa opredelila vrst prihodkov, stroškov in odhodkov, o katerih morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo poročati. Iz predloženih poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo za obdobje od leta 2009 do leta 2012 smo ugotovili, da družbe za ravnanje z odpadno embalažo sporočajo različno razčlenjene podatke o prihodkih, odhodkih in stroških ravnanja z odpadno embalažo, zato podatki med družbami za ravnanje z odpadno embalažo niso primerljivi. Dve družbi za ravnanje z odpadno embalažo sta poročali le o skupnih prihodkih predpisanega ravnanja z odpadno embalažo, medtem ko je ena družba za ravnanje z odpadno embalažo posebej prikazala prihodke od embalažnin in posebej od prodaje sekundarnih surovin. Tudi poročanje o stroških ravnanja z odpadno embalažo je bilo zelo različno, saj je ena družba za ravnanje z odpadno embalažo prikazala le skupne stroške ravnanja z odpadno embalažo, druga je prikazala skupne odhodke ravnanja z odpadno embalažo, odhodke obveščanja in ozaveščanja povzročiteljev embalaže ter odhodke za delo, poslovanje in razvoj, medtem ko je tretja družba za ravnanje z odpadno embalažo ločeno izkazovala posamezne stroške ravnanja z odpadno embalažo¹⁸⁶. Ocenjujemo, da ministrstvo ni dovolj jasno opredelilo vrst prihodkov, odhodkov in stroškov, o katerih morajo poročati družbe za ravnanje z odpadno embalažo, da bi lahko pridobilo popolne, verodostojne in primerljive podatke o delovanju družb za ravnanje z odpadno embalažo, na podlagi katerih bi lahko pripravilo zanesljivo oceno učinkovitosti financiranja sistema.

Pojasnilo ministrstva

Družbe za ravnanje z odpadno embalažo so pri določanju stroškov ravnanja z embalažo samostojne. Načelo konkurenčnosti med družbami za ravnanje z odpadno embalažo je, da lahko z racionalizacijo poslovnih procesov dosežejo optimalne cene ob upoštevanju okoljskih ciljev.

¹⁸⁶ Splošne stroške (stroške izobraževanja in komuniciranja, administracije, razvoja, kontrole kakovosti, financiranja in vzdrževanja kvalitete), splošne stroške izvedbe (stroške zbiranja, skladiščenja, sortiranja, dodatne obdelave odpadne embalaže in odpreme) ter zunanje stroške (stroške izvajalcev javne službe, prevzemanja onesnažene odpadne embalaže, predelave, energetske predelave, energetske obdelave ostankov, odstranjevanja odpadne embalaže in obdelave ostankov komunalnih odpadkov pred obdelavo).

Ocenjujemo, da število družb za ravnanje z odpadno embalažo na trgu ustreza oligopolni situaciji, saj gre za omejeno število ponudnikov ravnanja z odpadno embalažo. Med njimi je mogoče dogovarjanje, saj ministrstvo povzročiteljem ni zagotovilo ključnih podatkov za odločitev glede izbire družbe za ravnanje z odpadno embalažo (predvsem o embalažnini glede na embalažni material, za katerega zagotavljajo predelavo, o prihodkih, ki jih družbe za ravnanje z odpadno embalažo pridobivajo od embalažnine in od prodaje zbrane odpadne embalaže predelovalcem kot sekundarno surovino, ter o specifičnih stroških ravnanja z odpadno embalažo glede na opravljene storitve), kar je ključni pogoj za obstoj konkurenčnega položaja med ponudniki. Navedeno družbam za ravnanje z odpadno embalažo omogoča zaračunavanje višjih cen ravnanja z odpadno embalažo uporabnikom sistema, s tem pa jim omogoča doseganje večjih dobičkov. Ministrstvo iz letnih poročil o ravnanju z odpadno embalažo ne more pridobiti ustreznega podatka o obsegu posameznih stroškov in prihodkov, ki nastajajo v sistemu, in ne more preveriti njihove točnosti, zato sistema ne more zasnovati tako, da bi uporabnikom storitev zagotovilo plačevanje zgolj tistih stroškov, ki se nanašajo na ravnanje z odpadno embalažo.

2.3.2.2.d V točki 2.3.2.2.b tega poročila smo prikazali primer, ko imajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo dobiček pri prodaji odpadne embalaže. Odkupne cene odpadne plastične embalaže pri predelovalcih so odvisne od cen nafte, saj ob nizkih cenah nafte predelava odpadne plastične embalaže ni dobičkonosna. Nihanje cen nafte na svetovnih trgih zato povzroča nihanje odkupnih cen odpadne embalaže pri predelovalcih. Ob nizkih odkupnih cenah odpadne plastične embalaže imajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo izgubo, ki jo večinoma nadomeščajo s povečevanjem embalažnin. Ne glede na to menimo, da bi ustrezna preglednost stroškov poslovanja družb za ravnanje z odpadno embalažo ter drugačna razporeditev bremen za kritje stroškov zbiranja odpadne embalaže prispevala k boljšim rezultatom ravnanja s komunalnimi odpadki.

Priporočili

Ministrstvu priporočamo, naj:

- kot del analize prihodkov in stroškov delovanja sistema opravi analizo podatkov drugih držav članic o načinu organiziranosti sistema in povezavi med doseganjem zastavljenih ciljev ravnanja z odpadno embalažo ter naj izdela primerjavo prihodkov in stroškov ravnanja z odpadno embalažo na enoto embalaže v sistemu glede na različne načine organiziranosti sistemov;
 - redno izvaja primerjavo prihodkov in stroškov delovanja sistema ravnanja z odpadno embalažo s prihodki in stroški primerljivih držav članic, da bi preprečilo prelihanje zbranih embalažnin v sistemu k povzročiteljem embalaže.
-

2.3.2.3 Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže

V skladu z načelom plačila za obremenjevanje okolja se lahko za zmanjševanje obremenjevanja okolja predpiše okoljska dajatev zaradi onesnaževanja ali zaradi vsebnosti okolju škodljivih snovi v surovini, polizdelku ali izdelku¹⁸⁷. Uporaba embalaže in embaliranega blaga povzroča nastanek odpadne embalaže, zaradi katere je treba v skladu z Uredbo o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže¹⁸⁸ (v nadaljevanju: uredba o okoljski dajatvi zaradi nastajanja odpadne embalaže) plačevati okoljsko dajatev¹⁸⁹. Okoljska dajatev se plačuje, ko je blago embalirano v Republiki Sloveniji, za

¹⁸⁷ Drugi odstavek 10. člena ZVO-1.

¹⁸⁸ Uradni list RS, št. 32/06, 65/06, 78/08, 19/10.

¹⁸⁹ 112. člen ZVO-1.

embalirano blago, pridobljeno v drugi državi članici, ali uvoženo iz tretjih držav prvič dano v promet ali v uporabo v Republiki Sloveniji¹⁹⁰. Zavezanci morajo voditi evidenco o dajanju embalaže na trg po vrstah in količini embalaže, za posamezno trimesečje sestaviti obračun za okoljsko dajatev in ga predložiti carinskemu organu, plačati okoljsko dajatev in obveščati carinski organ o začetku, spremembah in prenehanju izvajanja dejavnosti, zaradi katerih se plačuje okoljska dajatev¹⁹¹. Osnova za obračunavanje okoljske dajatve sta letno nadomestilo zaradi vodenja evidenc zavezancev za plačilo okoljske dajatve (v nadaljevanju: letno nadomestilo) in enota obremenitve okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže (v nadaljevanju: enota obremenitve).¹⁹² Zavezanci so okoljsko dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže v obdobju, na katero se nanaša revizija, plačevali carinski upravi, ki je vodila evidenco povzročiteljev embalaže in evidenco o vplačani okoljski dajatvi po posameznih vrstah embalaže¹⁹³. Podatki o količini embalaže, dane v promet, in zneskih zbrane okoljske dajatve v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2009 do leta 2012 so prikazani v tabeli 13.

Tabela 13: Količina nastale embalaže in okoljska dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže

Embalaža, dana na trg, in plačana okoljska dajatev	Leto			
	2009	2010	2011	2012
Embalaža, dana v promet, v tonah	206.994	200.769	207.397	203.675
Plačana okoljska dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže, v evrih	368.744	353.254	830.901	815.989

Vir: podatki carinske uprave in finančne uprave.

2.3.2.3.a Okoljske dajatve sodijo med ekonomske in finančne instrumente varstva okolja, s katerimi država pospešuje in spodbuja doseganje ciljev varstva okolja¹⁹⁴. Namenjene so kritju stroškov za preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja okolja. Uredba o okoljski dajatvi zaradi nastajanja odpadne embalaže ne določa namenov porabe okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže, zato je prihodek integralnega državnega proračuna, se ne zbira v posebnem skladu in ni namenjena financiranju ukrepov zmanjševanja onesnaževanja. Ocenjujemo, da takšna ureditev ne prispeva k učinkovitemu delovanju sistema, saj se zbrana sredstva ne porabljajo za zmanjševanje obremenjevanja okolja ali za odpravo posledic, ki nastajajo zaradi vsebnosti okolju škodljivih snovi v embalažnih materialih, kar je

¹⁹⁰ Prvi odstavek 5. člena uredbe o okoljski dajatvi zaradi nastajanja odpadne embalaže.

¹⁹¹ 7. in 9. člen uredbe o okoljski dajatvi zaradi nastajanja odpadne embalaže.

¹⁹² Enota obremenitve okolja je sorazmerna obremenitvi okolja, ki jo povzroča en kilogram embalaže iz naravnega neobdelanega lesa po njeni obdelavi. Znesek letnega nadomestila in enote obremenitve okolja določi vlada s sklepom.

¹⁹³ Plačevanja okoljske dajatve so v skladu s tretjim odstavkom 5. člena uredbe o okoljski dajatvi zaradi nastajanja odpadne embalaže oproščene osebe, ki dajejo v promet vračljivo embalažo, in osebe, ki dajejo v promet ali zase uporabijo manj kot 15.000 ton embalaže, če ne gre za embalažo nagrobnih sveč, embalažo iz plastike iz polimerov, vinil kloridov ali drugih halogeniranih olefinov.

¹⁹⁴ 1. točka prvega odstavka 111. člena ZVO-1.

glavni namen načela plačila za obremenjevanje¹⁹⁵, zaradi katerega je bila okoljska dajatev uvedena. Ministrstvo bi z opredelitvijo namenov, za katere je mogoče porabljati okoljsko dajatev, zagotovilo enega od namenskih virov financiranja sistema, zato bi lahko zmanjšalo obveznosti iz drugih virov (na primer iz cene storitev GJS zbiranja komunalnih odpadkov), s čimer bi zagotovilo bolj pregleden, pravičen in učinkovit način financiranja sistema v skladu z načelom plačila za obremenjevanje, kot je to urejeno na Nizozemskem, kjer se sistem ravnanja z odpadno embalažo v celoti financira prek okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže.

2.3.2.3.b Leta 2011 je znesek zbrane okoljske dajatve znašal 830.901 evro. V primerjavi z letom 2010 se je povečal za 135,2 odstotka, saj se je osnova za izračun okoljske dajatve za embalažne materiale iz plastike iz polimerov, ki vsebujejo vinil kloride in druge halogenirane olefine¹⁹⁶, začela odmerjati za 1.500 enot obremenitve, ki so določene za embalažo iz skupin A¹⁹⁷ in B¹⁹⁸. Kot izhaja iz ugotovitev v točki 2.3.2.3.a tega poročila, ministrstvo ni določilo namenov porabe okoljske dajatve, zato ni moglo ugotoviti stroškov, ki jih povzroča onesnaževanje z odpadno embalažo. Ocenjujemo, da pri določitvi višine okoljske dajatve niso bili upoštevani stroški, ki jih povzroča onesnaževanje z odpadno embalažo, oziroma ni bil proučen vpliv višine dajatve na zmanjšanje rabe materialov, ki povzročajo onesnaževanje. Okoljska dajatev za povzročitelje in končne uporabnike embalaže zato nima ustreznega vsebinskega pomena, saj jim predstavlja zgolj nepotreben strošek, ki ga morajo plačevali ob dajanju embalaže v promet, in z njim kasneje obremenijo gospodinjstva, ki ga plačujejo ob nakupu embalažnih izdelkov, ne prispeva pa k zmanjšanju posledic onesnaževanja okolja. Ker se okoljska dajatev ne porablja za namene, zaradi katerih je bila uvedena, in je ministrstvo ne obravnava kot enega od virov financiranja sistema, morajo biti drugi viri financiranja, v katere morajo prispevati uporabniki sistema, večji kot bi bili, če bi okoljska dajatev prispevala k zmanjševanju onesnaževanja. Ministrstvo zato ni zagotovilo učinkovitega delovanja sistema, saj uvedba okoljske dajatve povečuje stroške delovanja sistema, ne prispeva pa k doseganju zastavljenih ciljev na tem področju. Ministrstvo tudi ni niti spremljalo niti merilo vpliva višine okoljske dajatve na zmanjšanje porabe embalažnih materialov in ni ocenjevalo posledic onesnaževanja.

2.3.2.3.c V točki 2.3.1.2.1.b tega poročila smo na podlagi podatkov iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki ugotovili, da je leta 2011 količina odpadne embalaže v komunalnih odpadkih, ocenjena na podlagi opravljene sortirne analize, znašala 371.737 ton. Količina odpadne embalaže, ki so jo zbrale družbe za ravnanje z odpadno embalažo in ni bila komunalni odpadek, je znašala 71.128 ton. Na podlagi obeh podatkov ocenjujemo, da je leta 2011 skupna količina odpadne embalaže znašala 442.866 ton, zato je količina embalaže, dane v promet, znašala vsaj toliko. Če ocenjeni podatek primerjamo s podatkom o embalaži, dani v promet, ki izhaja iz evidence carinske uprave (kot je prikazano v tabeli 13), ugotovimo, da je količina evidentirane embalaže, dane v promet, znašala le 46,8 odstotka količine odpadne embalaže, ki je nastala v tem letu. Iz navedenih podatkov izhaja, da okoljska dajatev za razliko (235.468 ton odpadne embalaže) ni bila obračunana in plačana. Ocenjujemo, da je ob upoštevanju enakega razmerja embalažnih materialov, kot je bilo v embalaži, evidentirani v evidenci carinske uprave o dajanju embalaže v promet, znesek neobračunane in neplačane okoljske dajatve za leto 2011 znašal 944.137 evrov, kar za obdobje od leta 2009 do leta 2012, na katero se nanaša revizija,

¹⁹⁵ Drugi odstavek 10. člena ZVO-1.

¹⁹⁶ Drugi odstavek 15. člena uredbe o okoljski dajatvi zaradi nastajanja odpadne embalaže.

¹⁹⁷ Plastična embalaža iz polimerov iz vinil kloridov ali drugih halogeniranih olefinov.

¹⁹⁸ Plastična embalaža iz papirja, ki zaradi obdelave iz kovinskih prevlek ali prevlek iz plastike ni biorazgradljiva.

znaša 2.688.864 evrov¹⁹⁹. Glede na to, da se okoljska dajatev ni plačevala za več kot polovico embalaže, ki je bila dana v promet, ministrstvo ni zagotavljalo enakih konkurenčnih pogojev za vse udeležence na tem trgu, saj so imele osebe, ki so dajale v promet embalažo, za katero niso plačevale okoljske dajatve, neupravičeno konkurenčno prednost pred tistimi, ki so okoljsko dajatev plačevale.

Priporočila

Ministrstvu priporočamo, naj:

- v uredbi o okoljski dajatvi zaradi nastajanja odpadne embalaže opredeli namene porabe zbrane okoljske dajatve zaradi onesnaževanja z odpadno embalažo glede na ugotovljene posledice onesnaževanja, ocenjene stroške, ki jih to onesnaževanje povzroča, in opredeli oceno vpliva višine okoljske dajatve na zmanjšanje dajanja posameznih embalažnih materialov na trg;
- zagotovi redno spremljanje stroškov ocenjenih posledic onesnaževanja zaradi nastajanja odpadne embalaže in redno spremljanje učinkovitosti dajatve, ki se kaže v zmanjšanju količine embalaže, dane v promet, in zmanjšanju predvidenih posledic embalažnih materialov na okolje.

Ministrstvu, inšpektoratu in finančni upravi priporočamo, naj na podlagi uvedene medsebojne izmenjave podatkov nadaljujejo z izvajanjem skupnih akcij ugotavljanja oseb, ki dajejo v promet embalažo, za katero se ne plačuje okoljska dajatev, da bodo zagotovili enakopraven konkurenčni položaj za vse osebe, ki dajejo v promet embalažo.

2.3.2.4 Spremljanje delovanja sistema

Ukrepi za preprečevanje nastanka odpadne embalaže, ukrepi za doseganje okoljskih ciljev v povezavi z embalažo in odpadno embalažo ter načini uvajanja odgovornosti udeležencev sistema se morajo določiti v operativnem programu varstva okolja na področju ravnanja z embalažo in odpadno embalažo²⁰⁰. Za doseganje delnih ciljev pri ravnanju z embalažo in odpadno embalažo do leta 2007 je bil sprejet Operativni program ravnanja z embalažo in odpadno embalažo za obdobje od leta 2002 do konca leta 2007²⁰¹ (v nadaljevanju: operativni program ravnanja z odpadno embalažo). Opredeljene so bile podlage za oblikovanje in vzpostavitev sistema za ravnanje z odpadno embalažo, okvirno določene vloge posameznih akterjev v tem sistemu, ocenjeni stroški in določeni viri financiranja infrastrukture ter izvajanja sistema ravnanja z odpadno embalažo.

Ministrstvo po preteku veljavnosti operativnega programa ravnanja z odpadno embalažo za doseganje okoljskih ciljev v letu 2012 ni pripravilo operativnega programa ravnanja z odpadno embalažo. Na podlagi predstavljenih ugotovitev, povezanih z nezanesljivostjo podatkov o količini embalaže, dane v promet, predelane odpadne embalaže in o doseganju predpisanih okoljskih ciljev, nepreglednosti in neučinkovitosti financiranja in delovanja sistema in neučinkovitosti uvedbe okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže, ocenjujemo, da ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni imelo ustreznih podlag za spremljanje stanja pri ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, za ocenjevanje doseganja predpisanih okoljskih ciljev in za pripravo ukrepov za njihovo doseganje, poleg tega tudi ni določilo ukrepov za preprečevanje nastajanja odpadne embalaže. Ministrstvo bi zato moralo pripraviti operativni program,

¹⁹⁹ Za vsa štiri leta je upoštevana količina 235.468 kilogramov odpadne embalaže.

²⁰⁰ Četrti odstavek 4. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

²⁰¹ Ministrstvo za okolje in prostor, marec 2002.

v katerem bi na podlagi podatkov o dejanskem stanju pri ravnanju z embalažo in odpadno embalažo opredelilo najbolj učinkovit sistem ravnanja z odpadno embalažo in določilo ukrepe za doseganje okoljskih ciljev za preprečevanje nastajanja odpadne embalaže ter način in pogostost spremljanja doseganja predpisanih okoljskih ciljev.

Glede na ugotovitve v točkah 2.3.1.2 tega poročila se problemi ravnanja z embalažo in odpadno embalažo nanašajo na nepopolno vključitev embalaže, dane v promet, v sistem, neučinkovito delovanje sistema zaradi neustrezne določitve virov financiranja sistema, nepreglednost stroškov in pomanjkljiv nadzor nad izvajanjem predelave odpadne embalaže v sistemih družb za ravnanje z odpadno embalažo, neverodostojnost ugotavljanja doseganja okoljskih ciljev ter odsotnost ukrepov, ki bi vplivali na zmanjšanje nastajanja embalaže in odpadne embalaže. V operativnem programu ravnanja z odpadno embalažo bi zato moralo biti ugotovljeno in prikazano dejansko stanje glede navedenih pomanjkljivosti delovanja sistema ter bi morali biti opredeljeni kazalniki za obvezno redno spremljanje izvajanja aktivnosti pri ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

2.3.2.5 Nadzor delovanja sistema

Nadzor izvajanja Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo izvaja inšpektorat, nadzor izvajanja uredbe o okoljski dajatvi zaradi nastajanja odpadne embalaže pa carinska uprava. Inšpektorat in carinska uprava sta izvajala nadzor sistema v okviru rednih pregledov, akcij in na podlagi prejetih pobud.

2.3.2.5.a V obdobju od leta 2009 do leta 2012 je inšpektorat preverjal predvsem obveznosti izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov, družb za ravnanje z odpadno embalažo in povzročiteljev embalaže pri doseganju predpisanih okoljskih ciljev, vključevanje družb za ravnanje z odpadno embalažo v sheme, plačevanje embalažnine, poročanje in prevzemanje odpadne embalaže od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov. Inšpektorat je inšpekcijske preglede izvajal na podlagi načrta, ki ga je sestavil v povezavi z ugotovljenimi dejavniki tveganj. Pri opredelitvi dejavnikov tveganj je izhajal iz ugotovitev opravljenih inšpekcijskih nadzorov in prejetih pobud za izvedbo nadzora. Inšpektorat je izvajal tudi akcije, tako da je pri več zavezancih preverjal izvajanje posameznih predpisanih zahtev. Akcije je načrtoval v sodelovanju z agencijo, ministrstvom in carinsko upravo. Inšpektorat je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedel 20 inšpekcijskih pregledov družb za ravnanje z odpadno embalažo in ugotovil nepravilnosti v 16 primerih. Nepravilnosti so se nanašale na nedoseganje predpisanih okoljskih ciljev za posamezne vrste embalažnih materialov, odsotnost pogodb o oddaji odpadne embalaže med družbami za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov, opustitev predpisanega ravnanja z zbrano odpadno embalažo ter na napačno poročanje o ravnanju z odpadno embalažo. Inšpektorat je izvedel tudi 63 inšpekcijskih nadzorov pri drugih zavezancih, kjer je ugotovil predvsem mešanje odpadne embalaže med druge vrste odpadkov ter odsotnost pogodb med izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov in družbami za ravnanje z odpadno embalažo.

2.3.2.5.b Inšpektorat je pri nadzoru ravnanja z embalažo in odpadno embalažo ugotavljal nedoslednosti kaznovanja udeležencev v sistemu, saj v Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo niso predvidene kazenske sankcije za pomembne kršitve predpisanega ravnanja za vse udeležence v sistemu. Poleg ugotovitev iz točke 2.3.1.1.e tega poročila o neustrezni ureditvi sankcije, če družbe za ravnanje z odpadno embalažo ne prevzemajo odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov v skladu z deleži, ki jih je predpisalo ministrstvo, obstajajo še naslednje nedoslednosti ureditve kaznovalne politike ravnanja z embalažo in odpadno embalažo:

- peti odstavek 18. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo določa, da se izpolnjevanje obveznosti izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov za oddajo odpadne komunalne embalaže in družb za ravnanje z odpadno embalažo za prevzem odpadne komunalne embalaže ugotavlja s pregledom podatkov o oddaji odpadne embalaže v predelavo in odstranjevanje iz letnih poročil o ravnanju z odpadki, ki jih morata izvajalec in družba za ravnanje z odpadno embalažo predložiti ministrstvu v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z odpadki, ter na podlagi pregleda podatkov iz evidenčnih listov, ki morajo biti priloženi vsaki pošiljki odpadne embalaže, ki jo izvajalec odda družbi za ravnanje z odpadno embalažo. Če izvajalec ravna v nasprotju z 18. členom te uredbe, je to kršitev 53. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, če pa se kršitve prevzemanja odpadne komunalne embalaže dogajajo med letom, inšpektor nima ustrezne pravne podlage za izrek kršitve neustreznega prevzemanja komunalne odpadne embalaže;
- 53. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo določa prekršek, če družba za ravnanje z odpadno embalažo začne opravljati dejavnost, ne da bi pridobila okoljevarstveno dovoljenje ministrstva, ne določa pa prekrška, če družba za ravnanje z odpadno embalažo aktivnosti izvaja v nasprotju s pridobljenim okoljevarstvenim dovoljenjem;
- če med izvajalcem GJS zbiranja komunalnih odpadkov in družbo za ravnanje z odpadno embalažo ni sklenjene pogodbe o načinu oddaje in prevzemu odpadne komunalne embalaže, se na podlagi 53. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo kaznuje le izvajalec javne službe, ne pa tudi družba za ravnanje z odpadno embalažo; navedeno kaže na neenakopravno obravnavanje subjektov, vključenih v sistem.

2.3.2.5.c Carinska uprava je izvajala inšpekcijske preglede v skladu z letnimi načrti dela, ki jih je pripravila na podlagi ugotovljenih indikatorjev tveganja. Ti so se nanašali predvsem na neredno obračunavanje in plačevanje okoljske dajatve, dvoumne podatke na obračunih ter na iskanje zavezancev, ki dajanja embalaže v promet niso prijavili carinski upravi. Carinska uprava je opravila 196 inšpekcijskih pregledov, s katerimi je ugotovila, da je bilo za 42.195 evrov premalo plačane okoljske dajatve. Carinska uprava je izvajala tudi akcije za vključitev novih zavezancev, tako da je potencialnim zavezancem pošiljala vprašalnike, ki so se med drugim nanašali tudi na obveznost prijave v sistem plačevanja okoljske dajatve. V letu 2012 je carinska uprava vprašalnik posredovala 347 potencialnim zavezancem, pri čemer sta na podlagi vprašalnika dejavnost dajanja embalaže v promet prijavila dva zavezanca.

Pojasnilo finančne uprave

Inšpektorji finančne uprave pri izvajanju finančnega nadzora na drugih področjih od zavezancev zahtevajo izpolnitev vprašalnikov, ki vsebujejo tudi informativni vprašalnik o okoljskih dajatvah. Na podlagi 74 vprašalnikov, ki so jih inšpektorji predložili v izpolnitev zavezancem leta 2013 in leta 2014, je bilo ugotovljeno, da je 22 novih zavezancev, ki še niso bili registrirani kot zavezanci za plačilo okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže. Carinski urad Jesenice je v letih 2013 in 2014 ugotovil, da 21 družb ni bilo registriranih kot zavezanke na podlagi opravljenih analiz tveganj.

Priporočilo

Finančni upravi, inšpektoratu, ministrstvu in agenciji priporočamo, naj:

- izdelajo kriterije in določijo podatke, ki so potrebni za opredelitev dejavnikov tveganj, na podlagi katerih naj načrtujejo predmete in zavezance za skupne akcije nadzora po uredbah o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo in o okoljski dajatvi zaradi nastajanja odpadne embalaže.
-

2.3.3 Povzetek ugotovitev o ureditvi ravnanja z embalažo in odpadno embalažo

Nedorečenost razmerij med udeleženci v sistemu omogoča opuščanje prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov in povzroča tveganje prelivanja dobičkov iz javnega v zasebni sektor

Ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni odpravilo pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene v revizijskem poročilu iz leta 2009, ker ni jasno in nedvoumno določilo razmerij med družbami za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov glede prevzemanja odpadne embalaže. Ministrstvo ni predlagalo načina izračunavanja deleža, po katerem morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo prevzeti odpadno embalažo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov, niti meril za izravnavo količin prevzete odpadne embalaže med družbami za ravnanje z odpadno embalažo. Zato so družbe za ravnanje z odpadno embalažo prenehale prevzemati zbrano odpadno embalažo pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov ob koncu posameznih let, ko presežejo načrtovane kvote prevzemanja odpadne embalaže, ki jih določijo po lastnih merilih. Ministrstvo ni predvidelo ukrepov, ki bi družbam za ravnanje z odpadno embalažo preprečevali in onemogočali opuščanje prevzemanja odpadne embalaže. Medtem ko je za izvajalce GJS zbiranja komunalnih odpadkov predvidelo sankcije, če družbam za ravnanje z odpadno embalažo ne predajajo zbrane odpadne embalaže, pa ni predvidelo sankcij za družbe za ravnanje z odpadno embalažo, če opustijo prevzemanje odpadne embalaže. Ministrstvo se ni ustrezno zavarovalo, če družbe za ravnanje z odpadno embalažo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov ne prevzemajo odpadne embalaže, zato bi moralo samo zagotoviti njeno predelavo, saj za družbe za ravnanje z odpadno embalažo ni predvidelo obveznosti predložitve finančnih zavarovanj za dobro izvedbo posla. Ministrstvo zato ni obvladovalo tveganja, da odpadna embalaža ne bo neustrezno predelana ali nezakonito odložena, poleg tega je izvajalcem GJS zbiranja komunalnih odpadkov povzročilo dodatne stroške skladiščenja odpadne embalaže, če odpadna embalaža ni bila pravočasno prevzeta. Ministrstvo zaradi nepopolne ureditve razmerij med udeleženci, neopredelitve prekrškov za kršitve predpisane ureditve in zaradi neurejenih zavarovanj za opustitev predpisanih dejanj ni ustrezno zavarovalo javnega interesa, ker ni preprečilo tveganja prelivanja dobičkov v zasebni sektor.

Nezanesljivost in neverodostojnost vhodnih podatkov ne omogoča točne in zanesljive ocene doseganja okoljskih ciljev ravnanja z odpadno embalažo

Ministrstvo ni zagotavljalo zanesljivih in verodostojnih vhodnih podatkov za izračun doseganja predpisanih okoljskih ciljev pri ravnanju z odpadno embalažo, zato opravljeni izračuni niso točni in zanesljivi. Ministrstvo je Evropski komisiji posredovalo nezanesljive podatke, zato obstaja tveganje, da ne izkazujejo dejanskega stanja in niso primerljivi s podatki drugih držav članic.

Ocenjujemo, da je bil podatek o količini embalaže, dane v promet, pridobljen iz uradne evidence o dajanju embalaže v promet kot vhodni podatek za izračun doseganja predpisanih okoljskih ciljev, podcenjen za vsaj 50 odstotkov. Iz primerjave podatkov o količini embalaže, dane v promet, iz uradne evidence carinske uprave in o količini odpadne embalaže v zbranih komunalnih odpadkih iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki izhaja, da je v uradnih evidencah izkazanih 53,2 odstotka manj embalaže, kot jo je bilo zavržene v zbranih komunalnih odpadkih. Ministrstvo razlogov za tolikšne razlike v podatkih ni ugotavljalo. Odstopanja kažejo tudi mednarodne primerjave, saj je količina nastale odpadne embalaže na prebivalca v Republiki Sloveniji manjša od te količine v povprečju držav članic za 36,3 odstotka oziroma za 19 odstotkov od pričakovane povprečne količine ob enakem BDP na prebivalca. Ocenjujemo, da je podcenjenost podatka o količini nastale embalaže v uradnih evidencah posledica preobsežne oprostitev za vključitev v sistem ravnanja z odpadno embalažo, ki znaša 15 ton embalaže, dane v promet, ter neučinkovitega nadzora potencialnih zavezancev, ki bi se morali prijaviti v sistem. Predpisano ravnanje z odpadno embalažo se zato izvaja za manj kot polovico nastale odpadne embalaže. V sistem je bilo zato

premalo vplačane embalažnine vsaj 16 milijonov evrov na leto, ki bi se lahko namenila za sofinanciranje zbiranja odpadne embalaže in infrastrukture za njeno zbiranje. Premalo je plačane tudi okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže, in sicer več kot 900 tisoč evrov na leto. Ministrstvo bi s primerjavo podatkov o nastali embalaži iz različnih virov lahko ugotovilo razlike med podatki in razloge zanje, vendar tega ni storilo, saj je podatke obravnavalo kot komplementarne.

Tudi podatek o količini predelane odpadne embalaže iz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo, uporabljen kot vhodni podatek za izračun doseganja okoljskih ciljev, se ni izkazal kot verodostojen, saj je glede na podatek o predelani odpadni embalaži iz poročil predelovalcev precenjen za približno 50 odstotkov. Ministrstvo te razlike ni poznalo in ni ugotavljalo razlogov zanj.

Ministrstvo ni ozaveščalo povzročiteljev in širših javnosti s poročanjem in javno objavo predpisanih podatkov o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo

Ministrstvo ni izdelalo vseh predpisanih analiz letnih poročil družb za ravnanje z embalažo in odpadno embalažo. Na svojih spletnih straneh ni objavilo ključnih predpisanih podatkov o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, kot so predpisani okoljski cilji, ukrepi za doseganje okoljskih ciljev, analize poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo niti poročil ter podatkov o ravnanju z odpadno embalažo, ki jih je posredovalo Evropski komisiji. Ministrstvo ni določilo vsebine, oblike, obsega in načina izvedbe analiz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo, ki bi omogočale boljšo primerljivost podatkov o ravnanju z odpadno embalažo skozi daljše časovno obdobje in zato njihovo boljšo sporočilnost. Ministrstvo ni predvidelo vsebine poročanja o delovanju sistema, saj je predlagalo le obveznost priprave analize poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo, ne pa tudi ravnanja drugih udeležencev v sistemu in ugotavljanja masnih tokov odpadne embalaže izven sistema, ki so predstavljali več kot polovico vse nastale odpadne embalaže v sistemu. Ministrstvo ni predvidelo primerljivega poročanja družb za ravnanje z odpadno embalažo o izvedenih akcijah ozaveščanja in obveščanja, zato ni bilo mogoče ugotoviti dejanskega obsega opravljenih akcij in presojeti njihove učinkovitosti. Ministrstvo tudi ni uredilo sodelovanja pri izvajanju ozaveščanja in obveščanja med družbami za ravnanje z odpadno embalažo in lokalnimi skupnostmi, da bi izboljšalo učinkovitost izvedenih akcij, saj bi bile te bolj enakomerno porazdeljene med lokalnimi skupnostmi, preprečilo bi podvajanje akcij, stroški njihovega izvajanja pa bi bili bolj pregledni.

Način financiranja sistema ni omogočal preglednega in učinkovitega delovanja sistema

Ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 financiranja sistema ni izboljšalo, čeprav smo v revizijskem poročilu iz leta 2009 ugotovili, da sistem ni deloval učinkovito. Aktivnosti zbiranja odpadne embalaže se še vedno v celoti financirajo s ceno GJS zbiranja komunalnih odpadkov, kar ne spodbuja udeležencev, da bi zbirali več odpadne embalaže, družbam za ravnanje z odpadno embalažo pa zaradi nepreglednosti sistema omogoča, da lahko presežke, ki skupaj znašajo približno 12 milijonov evrov na leto, namenijo povzročiteljem odpadne embalaže oziroma za financiranje aktivnosti, ki se ne nanašajo na ravnanje z odpadno embalažo.

Ministrstvo ni jasno opredelilo obveznosti in načina poročanja družb za ravnanje z odpadno embalažo o vrstah prihodkov in stroškov, ki nastajajo v sistemih, nadzora verodostojnosti poročenih podatkov in sankcioniranja, če sporočeni podatki niso verodostojni. Družbe za ravnanje z odpadno embalažo so v letnih poročilih o ravnanju z odpadno embalažo navajale zelo raznolike in neprimerljive podatke, zato ministrstvo ni imelo ustrezne podlage za oceno prihodkov in stroškov delovanja sistema, za presojo učinkovitosti njegovega delovanja in za izdelavo predlogov za izboljšanje učinkovitosti sistema.

Okoljska dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže se ne porablja za namene, zaradi katerih je dajatev mogoče uvesti

Okoljska dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže je finančni instrument varstva okolja za kritje stroškov preprečevanja in zmanjševanja onesnaževanja okolja, vendar se ne porablja za namene, predpisane v ZVO-1, ker ministrstvo ni predvidelo namenov njene porabe. Ministrstvo ni ocenilo predvidenih posledic nastajanja odpadne embalaže na okolje, zato je bila višina okoljske dajatve določena arbitrarno. Okoljska dajatev je bila odmerjena in plačana le za 46,8 odstotka embalaže, dane na trg v Republiki Sloveniji, saj 53,2 odstotka nastale embalaže ni bilo vključene v sistem. Znesek neplačane okoljske dajatve na leto zato znaša 944.137 evrov. V skladu z razlogi za uvedbo okoljske dajatve, ki jih določa ZVO-1, bi okoljska dajatev morala predstavljati enega od virov prihodkov sistema ravnanja z odpadno embalažo. Tako bi bila zagotovljena enakopravnejša obravnava udeležencev sistema, saj bi se lahko v večji meri udeležalo načelo obremenjevanja zaradi onesnaževanja.

Ministrstvo ni vzpostavilo podlage za spremljanje aktivnosti v sistemu ravnanja z odpadno embalažo, zato ni imelo podatkov o dejanskem stanju sistema

Ministrstvo ni pripravilo operativnega programa ravnanja z odpadno embalažo, v katerem bi ugotovilo dejansko stanje pri ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, določilo ukrepe za doseganje predpisanih okoljskih ciljev in za zmanjšanje nastajanja embalaže ter opredelilo načine in pogostost spremljanja izvajanja aktivnosti pri ravnanju z odpadno embalažo.

Nadzor ni bil urejen učinkovito, ker kršitve nekaterih predpisanih ravnanj niso bile določene kot prekršek in ker niso bili zagotovljeni podatki o osebah, ki so dale v promet več kot polovico vse odpadne embalaže

Ministrstvo ni predvidelo uravnotežene in enakopravne kaznovalne politike za udeležence v sistemu, ker ni določilo sankcij za ravnanje družb za ravnanje z odpadno embalažo, če ne prevzemajo odpadne embalaže v skladu s predpisanimi deleži, če ne sklenejo pogodbe o prevzemanju odpadne embalaže z izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov in če ravnajo v nasprotju z okoljevarstvenim dovoljenjem, medtem ko so sankcije za izvajalce GJS zbiranja komunalnih odpadkov za te kršitve predvidene. Ministrstvo, inšpektorat in finančna uprava nimajo podatkov o vseh zavezancih, ki bi morali biti vključeni v sistem, in količini vse nastale embalaže v Republiki Sloveniji, da bi lahko načrtovali učinkovit nadzor in vzpostavili sistem, ki bi vključeval večino nastale embalaže.

2.4 Izvajanje obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov

V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, da do leta 2009 ni bil dokončan noben načrtovani regijski center za ravnanje s komunalnimi odpadki, v katerem bi lahko okoljsko ustrezno obdelali mešane komunalne odpadke z mehansko biološko obdelavo in jih tako pripravili za nadaljnjo obdelavo s sežigom. Po 16. 7. 2009²⁰² je prišlo do pomanjkanja ustreznega prostora za odlaganje komunalnih odpadkov, saj je bilo po tem datumu dovoljeno le odlaganje ustreznih obdelanih komunalnih odpadkov na odlagališča, ki so izpolnjevala vse predpisane okoljske kriterije. Večina občin je tako morala prenehati odlagati komunalne odpadke na lokalnih odlagališčih in pridobiti prostor za odlaganje na odlagališčih z veljavnim okoljevarstvenim dovoljenjem. Gradnja centrov za mehansko biološko obdelavo komunalnih odpadkov je bila načrtovana na regijski ravni, kar je pomenilo, da bi se moralo v posamezen center povezati več občin. To se je v več primerih izkazalo za nemogoče, saj se občine niso mogle uskladiti o pogojih in obveznostih medsebojnega sodelovanja v posameznem regijskem centru, zato ni bila pravočasno pripravljena projektna

²⁰² V skladu z direktivo o odlaganju odpadkov je bilo treba do 15. 7. 2009 zapreti vsa odlagališča komunalnih odpadkov, ki niso ustrezala predpisanim kriterijem.

dokumentacija, projekti niso bili izvedeni v načrtovanem roku, ogroženo pa je bilo tudi doseganje okoljskih ciljev na ravni Evropske unije. Ministrstvu smo zato priporočili, naj GJS obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov določi na ravni države, da bi lažje obvladovalo tveganja povezovanja občin v skupne projekte, gradnje centrov, neučinkovitosti pridobivanja sredstev iz Kohezijskega sklada in nedoseganja predpisanih okoljskih ciljev.

2.4.1 Določitev GJS obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov ter parametrov njenega izvajanja

2.4.1.a Ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 GJS odlaganja komunalnih odpadkov ni preneslo na raven države. Konec leta 2009 je z ZVO-1C določilo, da se tudi obdelava komunalnih odpadkov izvaja kot občinska GJS. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni opravilo analize, v kateri bi ugotovilo in prikazalo prednosti in slabosti izvajanja GJS obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov na lokalni ravni, in tako ni utemeljilo svoje odločitve. Ugotovljenih tveganj, povezanih z izvajanjem obeh GJS na ravni občine, zato ni odpravilo in jih ni ustrezno obvladovalo tudi v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

2.4.1.b ZVO-1 v 149. členu določa, da se "obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov" uvršča med obvezne GJS varstva okolja. Kot smo podrobneje prikazali v točkah 2.1.2.1.a in 2.1.2.1.b tega poročila ZVO-1 ne opredeljuje posebej, za katere vrste komunalnih odpadkov je treba izvajati obdelavo. To je mogoče razbrati iz Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih²⁰³, ki določa, da je dovoljeno odlagati le obdelane odpadke²⁰⁴, pri čemer se med obdelane komunalne odpadke štejejo mešani komunalni odpadki, ki so obdelani v centru za ravnanje s komunalnimi odpadki po postopkih z oznako D8²⁰⁵ in D9²⁰⁶. Do dokončanja gradnje centrov za ravnanje z odpadki, najkasneje pa do konca leta 2015, se za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov šteje tudi mehanska obdelava ali izločanje kovin, vključno s kovinsko embalažo, ter odpadne plastike, vključno z odpadno plastično embalažo, in drugih gorljivih frakcij, primernih za energetske predelavo²⁰⁷. Mešani komunalni odpadki so obdelani, če je izločeno in oddano v predelavo ali odstranjevanje najmanj 40 odstotkov odpadnih kovin, vključno z odpadno kovinsko embalažo, odpadno električno in elektronsko opremo in odpadnimi baterijami, ter 20 odstotkov odpadne plastike, vključno z odpadno plastično embalažo in embalažo iz sestavljenih materialov, in drugih gorljivih frakcij, primernih za energetske predelavo, glede na vsebnost teh odpadkov v mešanih komunalnih odpadkih pred obdelavo. Po taki obdelavi je treba zagotoviti še biološko obdelavo mešanih komunalnih odpadkov, da je letna količina preostanka mešanih komunalnih odpadkov, ki se odda v odlaganje, največ 222 kilogramov na prebivalca občine, za katero izvajalec izvaja GJS obdelave mešanih komunalnih odpadkov. Količina odpadkov, ki jo je treba izločiti, da se doseže predpisani delež izločanja odpadnih kovin in plastike, se določi na podlagi povprečja sortirnih analiz iz preteklega leta, ki jih morajo

²⁰³ Uradni list RS, št. 61/11.

²⁰⁴ Drugi odstavek 5. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

²⁰⁵ V skladu s Prilogo 3 Uredbe o odpadkih se postopek D8 nanaša na biološko obdelavo, ki ni določena drugje v tej prilogi, pri kateri nastanejo končne spojine ali mešanice, ki se odstranjujejo s katerim koli od postopkov, označenih z D1 do D12.

²⁰⁶ V skladu s Prilogo 3 Uredbe o odpadkih se postopek D9 nanaša na fizikalno in kemično obdelavo, ki ni določena drugje v tej prilogi, pri kateri nastanejo končne spojine ali mešanice, ki se odstranjujejo s katerim koli od postopkov, označenih z D1 do D12.

²⁰⁷ 60. člen Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

upravljavcu centra za ravnanje z odpadki posredovati izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov. Obveznost izdelave sortirnih analiz oziroma ocen odpadkov določa 60. člen Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih, način izvedbe teh analiz pa naj bi opredelil poseben predpis. Ugotavljamo, da predpis, ki bi opredelil način izdelave sortirnih analiz, ni bil pripravljen in sprejet. Zato niso bili ustrezno določeni pogoji za preverjanje izpolnjevanja pogojev za izvajanje obdelave, če se ta ne izvaja v centrih za ravnanje z odpadki, saj je le na podlagi sortirne analize mogoče ugotoviti strukturo mešanih komunalnih odpadkov in določiti količine posameznih vrst odpadkov, ki jih je treba izločiti iz mešanih komunalnih odpadkov, ter ugotoviti, ali je bil izločen ustrezen delež biološko razgradljivih odpadkov²⁰⁸.

2.4.1.c Z vprašalnikom, posredovanim občinam, smo ugotovili, da je 29 občin občanom v bližini obstoječih odlagališč komunalnih odpadkov in centrov za ravnanje z odpadki leta 2012 izplačevalo odškodnine zaradi umestitve odlagališč in centrov za ravnanje z odpadki zaradi njihovih potencialnih vplivov na kvaliteto okolja, življenja v tem okolju in omejitev, ki jih povzročajo njihova umestitev. Čeprav v predpisih niso določene podlage za izplačila odškodnin, so občine zneske odškodnin določale na podlagi različnih kriterijev, predvsem na podlagi oddaljenosti objektov bivanja od odlagališča. Po podatkih vprašalnika so občine leta 2012 za odškodnine občanom skupaj izplačale 863 tisoč evrov. Ministrstvo ni imelo pregleda nad občinami, ki so odškodnine izplačevale, niti o zneskih izplačanih odškodnin. Na problem izplačevanja odškodnin in različnih nadomestil zaradi umeščanja neženjenih objektov smo junija 2011 opozorili vlado²⁰⁹ ob izdaji *Revizijskega poročila o izbiri lokacije nizko- in sredneradioaktivnih odpadkov*²¹⁰ in jo pozvali, da od pristojnih ministrstev zahteva, da pripravijo merila in kriterije za izplačevanje takih odškodnin. Ocenjujemo, da odločitev, da se GJS odlaganja komunalnih odpadkov izvaja kot GJS na ravni občin, vodi tudi do neenakopravne obravnave občanov. Občani v nekaterih občinah prejemajo ugodnosti in odškodnine zaradi bivanja v bližini centrov za ravnanje z odpadki oziroma odlagališč, v drugih pa ob enakih pogojih ugodnosti in nadomestil ne prejemajo.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ocenjuje, da izplačevanje denarnih nadomestil in odškodnin občanom zaradi umestitve naprav za obdelavo in odstranjevanje odpadkov ni ustrezno, saj je javnost vključena v postopek umeščanja teh objektov v prostor. Po podatkih ministrstva takšnega instrumenta ne uporabljajo druge države članice.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pridobi podatke o ugodnostih in izplačilih odškodnin, ki jih občine namenjajo občanom kot nadomestilo za bivanje v bližini centrov za ravnanje z odpadki, in ponovno prouči možnost organiziranja GJS obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov na ravni države, da bi zagotovilo enakopravno obravnavo občanov po vseh kriterijih.

²⁰⁸ 22. 2. 2014 je pričela veljati Uredba o odlagališčih odpadkov (Uradni list RS, št. 10/14), ki je obveznost izdelave sortirnih analiz in njihovo izvedbo v skladu s predpisom, ki ureja izvajanje sortirne analize, opredelila v četrtem odstavku 60. člena.

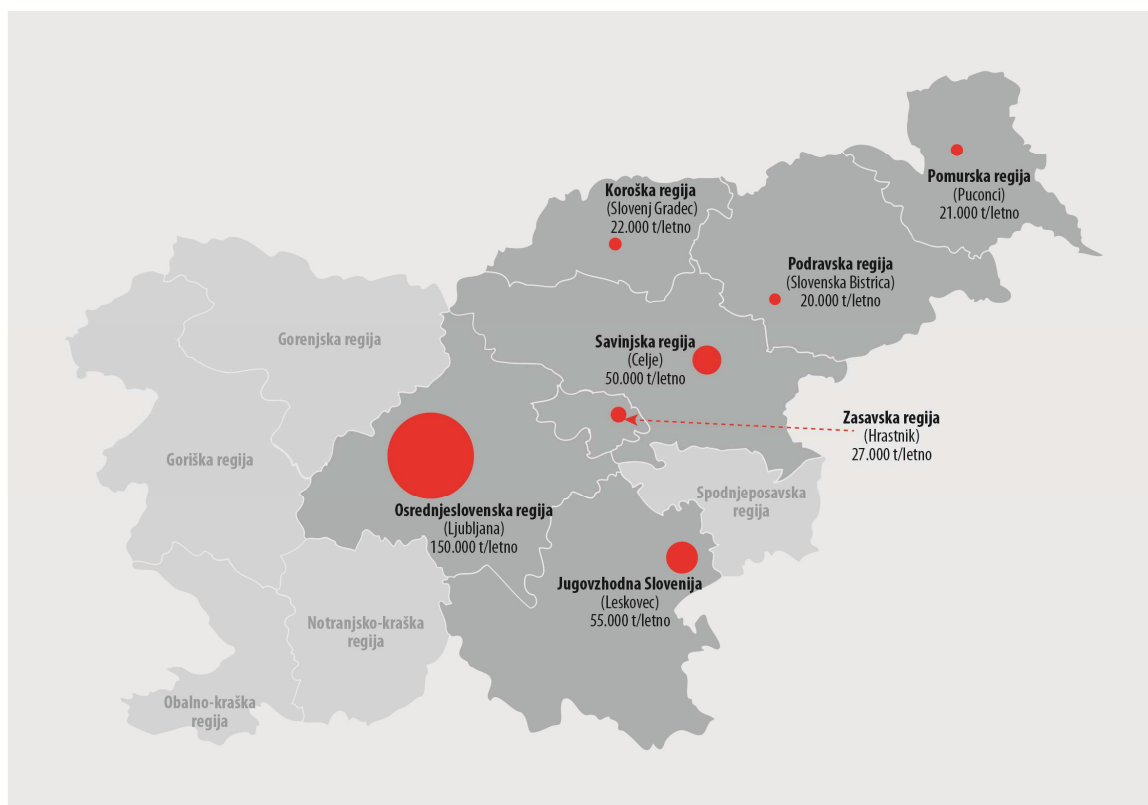
²⁰⁹ Dopis št. 1209-3/2009/90 z dne 28. 6. 2011.

²¹⁰ Št. 1209-3/2009/89 z dne 28. 6. 2011.

2.4.2 Vzpostavitev centrov za ravnanje s komunalnimi odpadki

Shema regijskega koncepta ravnanja s komunalnimi odpadki, ki jo je načrtovalo ministrstvo v operativnem programu odstranjevanja odpadkov, zaradi neuskkljenosti občin, ki bi se morale povezovati v regijske centre, ni bila uresničena, čeprav so bili viri sredstev za gradnjo infrastrukture določeni: načrtovana so bila sredstva v državnem in občinskih proračunih, mogoče pa je bilo pridobiti tudi sredstva iz Kohezijskega sklada. Zaradi pospešenega ločenega zbiranja se je zmanjšala količina komunalnih odpadkov, ki bi jih bilo treba obdelati v regijskih centrih, z manjšim številom regijskih centrov in njihovo drugačno razporeditvijo pa naj bi bila v večji meri dosežena tudi ekonomija obsega količine komunalnih odpadkov, ki se obdelujejo v posameznem regijskem centru. V Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki je bilo v Republiki Sloveniji načrtovanih 12 centrov za ravnanje z odpadki, od katerih je bila za 8 regijskih centrov načrtovana izvedba²¹¹ (slika 10) prek kohezijskih projektov, 4 centri²¹² pa naj bi se financirali zgolj iz proračunov vključenih občin.

Slika 10: Centri za ravnanje z odpadki v Republiki Sloveniji in načrtovan obseg obdelave mešanih komunalnih odpadkov v posameznem centru



Vir: Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki.

²¹¹ Centri za ravnanje z odpadki za Goriško regijo, Osrednjeslovensko regijo, Zasavsko regijo, Jugovzhodno Slovenijo, Savinjsko regijo, Koroško regijo, Podravske regijo in Pomursko regijo.

²¹² Centri za ravnanje z odpadki za Obalno-kraško regijo, Gorenjsko regijo, Notranje-kraško regijo in Spodnjeposavsko regijo.

2.4.2.a V Republiki Sloveniji se mehansko biološka obdelava komunalnih odpadkov izvaja le v enem centru za ravnanje z odpadki, ki ga upravlja družba SIMBIO, d. o. o., družba za ravnanje z odpadki, Celje (v nadaljevanju: družba SIMBIO), v katerem je mogoče obdelati okrog 15 odstotkov mešanih komunalnih odpadkov, ki nastanejo v Republiki Sloveniji. Konec leta 2012 je bilo v gradnjo regijskih centrov vključenih 132 občin, za 79 občin pa ni bilo znano, v kateri center ravnanja z odpadki naj bi bile razporejene. Na območjih Gorenjske regije, Obalno-kraške, Notranjsko-kraške regije in Spodnjeposavske regije lokacija centrov za ravnanje z odpadki ni bila določena, zato občine s teh območij niso bile razporejene v druge regijske centre. Gradnjo centrov za ravnanje z odpadki je upočasnjevala predvsem neustrezna oddaljenost objektov centra od poseljenih območij, kar bi bilo treba upoštevati pri prostorskem načrtovanju odlagališča. Zunanji rob telesa odlagališča bi moral biti od območij stanovanj, ki so namenjena bivanju in spremljajočim dejavnostim, območij centralnih dejavnosti, ki so namenjena oskrbnim, storitvenim in družbenim dejavnostim ter bivanju, posebnih območij, namenjenih turizmu, rekreaciji, nakupovalnim središčem in podobno, območij zelenih površin, površin razpršene poselitve, območij površinskih voda in vodne infrastrukture, območij proizvodnih dejavnosti in območij najboljših kmetijskih zemljišč oddaljen najmanj 300 metrov²¹³ in 50 metrov od območij drugih kmetijskih zemljišč. Obvezno oddaljenost naprave za ravnanje z odpadki od poseljenih območij določa direktiva o odpadkih, vendar ne predpisuje natančne razdalje, ki jo v svojih predpisih opredelijo države članice. Center za ravnanje z odpadke Gajke za Podravske regije, Center za ravnanje z odpadki Koroške in Center za ravnanje z odpadki Unično v Zasavju pogoja oddaljenosti od poseljenih območij ne izpolnjujejo, zato ne morejo pridobiti okoljevarstvenega dovoljenja, brez katerega ni mogoče pridobiti uporabnega dovoljenja za obratovanje. Zato objekt, za gradnjo katerega so bila pridobljena sredstva iz Kohezijskega sklada, ne bo obratoval in bo treba vrniti pridobljena sredstva.

2.4.2.b Ministrstvo je v operativnem programu odstranjevanja odpadkov načrtovalo gradnjo devetih regijskih centrov prvega reda²¹⁴ in šestih centrov za ravnanje z odpadki drugega reda²¹⁵ za obdelavo 550 tisoč ton mešanih komunalnih odpadkov. Kriteriji za določitev števila regijskih centrov so bili količina odpadkov v posameznem regijskem centru, obstoj transportnih poti, stanje organiziranosti na terenu, upoštevanje že obstoječih medobčinskih povezav, družbena sprejemljivost in dopuščanje možnosti različnih ravni povezovanja lokalnih skupnosti na podlagi števila prebivalcev, ki naj bi gravitirali k posameznemu regijskemu centru. V operativnem programu odstranjevanja komunalnih odpadkov ni bila opravljena analiza stroškov in koristi posameznega regijskega centra, iz katere bi bila razvidna način izračuna stroškov in opredelitev dejavnikov koristi, zato število in razporeditev regijskih centrov nista bila ustrezno utemeljena.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je pri pripravi Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki zmanjšalo število centrov na 12, saj se je izkazalo, da so bili načrtovani regijski centri v operativnem programu odstranjevanja odpadkov predimenzionirani.

Iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki ni razvidna analiza stroškov in koristi postavitve posameznega centra za ravnanje z odpadki, zato tudi iz tega dokumenta ne izhaja ustrezna utemeljitev določitve števila in razporejenosti centrov. Od 12 načrtovanih centrov za ravnanje z odpadki se izvaja gradnja osmih centrov. Ocenjujemo, da ministrstvo ni ustrezno obvladovalo tveganja, da bodo

²¹³ Drugi odstavek 25. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

²¹⁴ Obdelavo mešanih komunalnih odpadkov zagotavlja za 90.000 ljudi.

²¹⁵ Obdelavo mešanih komunalnih odpadkov zagotavlja za 40.000 do 50.000 ljudi.

centri za ravnanje z odpadki preveliki glede na količino nastalih mešanih komunalnih odpadkov, ki se je v obdobju od konca leta 2008 zmanjšala za 42 odstotkov (povezava s točko 2.1.3.1 tega poročila). Zaradi težav pri vključevanju v centre so se nekatere občine, kot so na primer Mestna občina Ljubljana in občine Borovnica, Log - Dragomer, Vrhnika ter Bled in Gorje, odločile, da se bodo priključile projektu Zero Waste²¹⁶ in z doslednim ločevanjem komunalnih odpadkov dosegle več kot 80-odstotno stopnjo izločitve frakcij iz nastalih komunalnih odpadkov in njihovo predelavo. To pomeni, da se bo količina komunalnih odpadkov, ki bodo obdelani v centrih ravnanja z odpadki, dodatno zmanjšala. Ker je ministrstvo določilo, da so za izvajanje obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov pristojne občine, lahko te sprejemajo drugačne odločitve o količini komunalnih odpadkov, ki naj bi bila obdelana v centrih za ravnanje z odpadki. Ministrstvo bi tveganje, da bodo zmogljivosti zgrajenih centrov za ravnanje z odpadki neizkoriščene, obvladovalo bolje, če bi pristojnost za izvajanje obdelave in za odlaganje komunalnih odpadkov opredelilo na ravni države.

2.4.3 Izvajanje pogodbene obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov

Mešani komunalni odpadki se lahko obdelujejo v centrih za ravnanje z odpadki, za katere je upravljavec centra pridobil okoljevarstveno dovoljenje za izvajanje postopkov obdelave D8 in D9.²¹⁷ Družba SIMBIO je bila v obdobju od leta 2009 do leta 2012 edini izvajalec v Republiki Sloveniji, ki je za mehansko biološko obdelavo komunalnih odpadkov pridobil okoljevarstveno dovoljenje. Konec leta 2012 je družba izvajala obdelavo mešanih komunalnih odpadkov iz 16 občin ustanoviteljic, od leta 2013 pa pogodbeno še za 7 občin iz Savinjske regije.²¹⁸ Leta 2010 je zagotovila obdelavo za 47 tisoč ton mešanih komunalnih odpadkov, leta 2011 za 39 tisoč ton in leta 2012 za 42 tisoč ton mešanih komunalnih odpadkov. Rezultat opravljene mehansko biološke obdelave je lahka gorljiva frakcija, ki se uporablja kot gorivo v družbi Energetika Celje, javno podjetje, d. o. o., v Toplarni Celje za proizvodnjo električne energije in toplote za daljinsko ogrevanje. Zaradi mehansko biološke in termične obdelave se je količina mešanih komunalnih odpadkov, ki jih je zbrala družba SIMBIO, zmanjšala za približno 40 odstotkov, tako da je bilo na odlagališče leta 2010 odloženih 26 tisoč ton, leta 2011 odloženih 15 tisoč ton, leta 2012 pa 18 tisoč ton preostanka mešanih komunalnih odpadkov po obdelavi. Povprečna cena izvajanja obdelave je znašala 74,48 evra na tono odpadkov, prevzetih v obdelavo.

2.4.3.a Zaradi določbe, da se lahko odlagajo le obdelani komunalni odpadki²¹⁹ in ker je večina lokalnih odlagališč morala prenehati obratovati, so nekatere občine in izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov za izvajanje obdelave in odlaganja mešanih komunalnih odpadkov sklenili pogodbe za pogodbeno obdelavo²²⁰.

²¹⁶ *Zero Waste* pomeni oblikovanje in upravljanje izdelkov in procesov tako, da se zmanjša volumen in toksičnost odpadkov, ohranja ter predela vse materiale in se jih ne sežiga ali odlaga; Zero Waste International Alliance, 2004 in 2009.

²¹⁷ Četrty in šesti odstavek 5. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

²¹⁸ Mestni občini Celje in Velenje ter občine Bistrica ob Sotli, Braslovče, Dobje, Dobrna, Kozje, Laško, Mozirje, Podčetrtek, Polzela, Prebold, Rogaška Slatina, Rogatec, Šentjur, Šmarje pri Jelšah, Šmartno ob Paki, Šoštanj, Štore, Tabor, Vojnik, Vrnsko in Žalec.

²¹⁹ Drugi odstavek 5. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

²²⁰ S pojmom pogodbeno obdelava označujemo izvajanje postopkov pred-obdelave mešanih komunalnih odpadkov, ki jo izvajajo gospodarske družbe zasebnega prava tako, da od izvajalcev GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov prevzemajo mešane komunalne odpadke, za katere naj bi pred odlaganjem opravili pred-obdelavo odpadkov, da bi zmanjšali njihovo količino v povprečju za 20 odstotkov.

Pogodbeno obdelavo je leta 2012 izvajalo 10 družb za 48 občin. Skupaj je bilo leta 2012 pogodbeno obdelanih 83.597 ton mešanih komunalnih odpadkov, od tega je največje količine mešanih komunalnih odpadkov pogodbeno obdelala družba Papir Servis, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Papir Servis), in sicer 48.737 ton mešanih komunalnih odpadkov iz 18 občin. Družba Papir Servis je od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov prevzemala mešane komunalne odpadke, zanje pa naj bi zagotavljala obdelavo in odlaganje preostanka po obdelavi, tako da bi prevzeto količino odpadkov z obdelavo zmanjšala v povprečju za 20 odstotkov. Družba Papir Servis je pridobila okoljevarstveno dovoljenje²²¹ za pred-obdelavo mešanih komunalnih odpadkov po postopkih R12²²² in R13²²³ ter D14²²⁴ in D15²²⁵. V svoji napravi je lahko obdelovala mešane komunalne odpadke in druge odpadke (vključno z mešanici materialov)²²⁶, ki nastanejo pri mehanski obdelavi odpadkov in niso navedeni v okviru klasifikacijske številke 19 12 11²²⁷. Skupaj je dovoljena količina obdelave odpadkov v napravi znašala 150 tisoč ton. Postopki, za katere je družba Papir Servis pridobila okoljevarstveno dovoljenje, ne ustrezajo predpisanim postopkom, ki se izvajajo pri obdelavi mešanih komunalnih odpadkov, zato teh postopkov ne moremo šteti za postopke obdelave mešanih komunalnih odpadkov. Tudi zmanjšanje količine komunalnih odpadkov zaradi obdelave, ki jo izvaja družba Papir Servis, je še 1-krat manjše od zmanjšanja, ki ga lahko zagotovi družba SIMBIO z obdelavo po postopkih D8 in D9. Ocenjujemo, da izvajanje pogodbene obdelave mešanih komunalnih odpadkov ne ustreza predpisanim zahtevam, saj ne zagotavlja ustrezno obdelanih odpadkov pred odlaganjem, prav tako pa ne zagotavlja enakega zmanjšanja količine komunalnih odpadkov.

2.4.3.b Natančnih podatkov o obsegu izvajanja postopkov pogodbene obdelave iz evidenc ministrstva ni mogoče pridobiti, saj tem izvajalcem ni treba poročati v sistem, ker ne izvajajo GJS. Kljub temu je ministrstvo od teh izvajalcev zahtevalo podatke, da bi zagotovilo popolnejše podatke o količini komunalnih odpadkov in ravnanju z njimi. Vendar pa pridobljeni podatki niso popolni, saj družbam, ki ne izvajajo GJS, v sistem ni treba sporočiti podatkov. Podatke o izvajanju pogodbene obdelave mešanih komunalnih odpadkov smo zato pridobili tudi z vprašalnikom o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah. Na podlagi podatka, da je cena pogodbene obdelave za tona komunalnih odpadkov pri družbi Papir Servis znašala 59 evrov, je družba Papir Servis leta 2012 za pogodbeno obdelavo občinam zaračunala skupaj 2.875 tisoč evrov, leta 2011 pa 2.969 tisoč evrov²²⁸. Ocenjujemo, da gre za neupravičene stroške, ki so bili zaračunani gospodinjstvom prek cene za izvajanje obdelave komunalnih odpadkov, saj se z navedenimi postopki ni izvajala predpisana obdelava komunalnih odpadkov, zato odloženi odpadki niso bili ustrezno obdelani.

²²¹ Št. 35472-162/2010-23 z dne 23. 5. 2011.

²²² V skladu s Prilogo 2 Uredbe o odpadkih je R 12 postopek izmenjave odpadkov za predelavo s katerim koli od postopkov, ki jih opredeljuje Priloga 2.

²²³ V skladu s Prilogo 2 Uredbe o odpadkih je R 13 postopek skladiščenja odpadkov do katerega koli od postopkov, označenih z R1 do R12, ki so navedeni v sprotni opombi 213 Priloge 2 Uredbe o odpadkih, razen začasnega skladiščenja, do zbiranja na mestu nastanka odpadkov.

²²⁴ V skladu s Prilogo 3 Uredbe o odpadkih je D14 postopek ponovnega pakiranja odpadkov pred izvajanjem katerega koli od postopkov, ki jih določa Priloga 3.

²²⁵ V skladu s Prilogo 3 Uredbe o odpadkih je D15 postopek skladiščenja do katerega koli od postopkov, ki jih opredeljuje Priloga 3, razen začasnega skladiščenja, do zbiranja na mestu nastanka odpadkov.

²²⁶ Klasifikacijska številka 19 12 12.

²²⁷ Drugi odpadki, tudi mešanice materialov, iz mehanske obdelave odpadkov, ki vsebujejo nevarne snovi.

²²⁸ Leta 2011 je količina pogodbeno obdelanih odpadkov znašala 50.318 ton.

2.4.3.c Podatke o občinah, kjer so posredniki izvajali pred-obdelavo, smo primerjali s podatki o občinah, v katerih se je najbolj zmanjšala količina nastalih in odloženih komunalnih odpadkov, iz tabel 7 in 8²²⁹ in ugotovili, da gre večinoma za iste občine, kar potrjuje tveganje, da gre za tok komunalnih odpadkov, ki ni ustrezno evidentiran in se zanje ne izvajata obdelava in odlaganje v skladu s predpisanimi zahtevami. Glede na to, da ministrstvo nima podatkov, koliko komunalnih odpadkov so občine predale posrednikom, ki niso izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov, in da nima podatkov, ali so bili ti odpadki ustrezno evidentirani, to predstavlja največjo slabost izvajanja GJS obdelave in odlaganja odpadkov na lokalni ravni, saj omogoča, da se za tako obdelanimi komunalnimi odpadki izgubi nadaljnja sled in da se zanje ne izvajajo predpisana ravnanja. Ocenjujemo, da bi ministrstvo to tveganje učinkoviteje obvladovalo z organiziranjem obeh GJS na ravni države, saj bi lahko zagotovilo ustrezen pregled nad celotnim tokom nastalih komunalnih odpadkov.

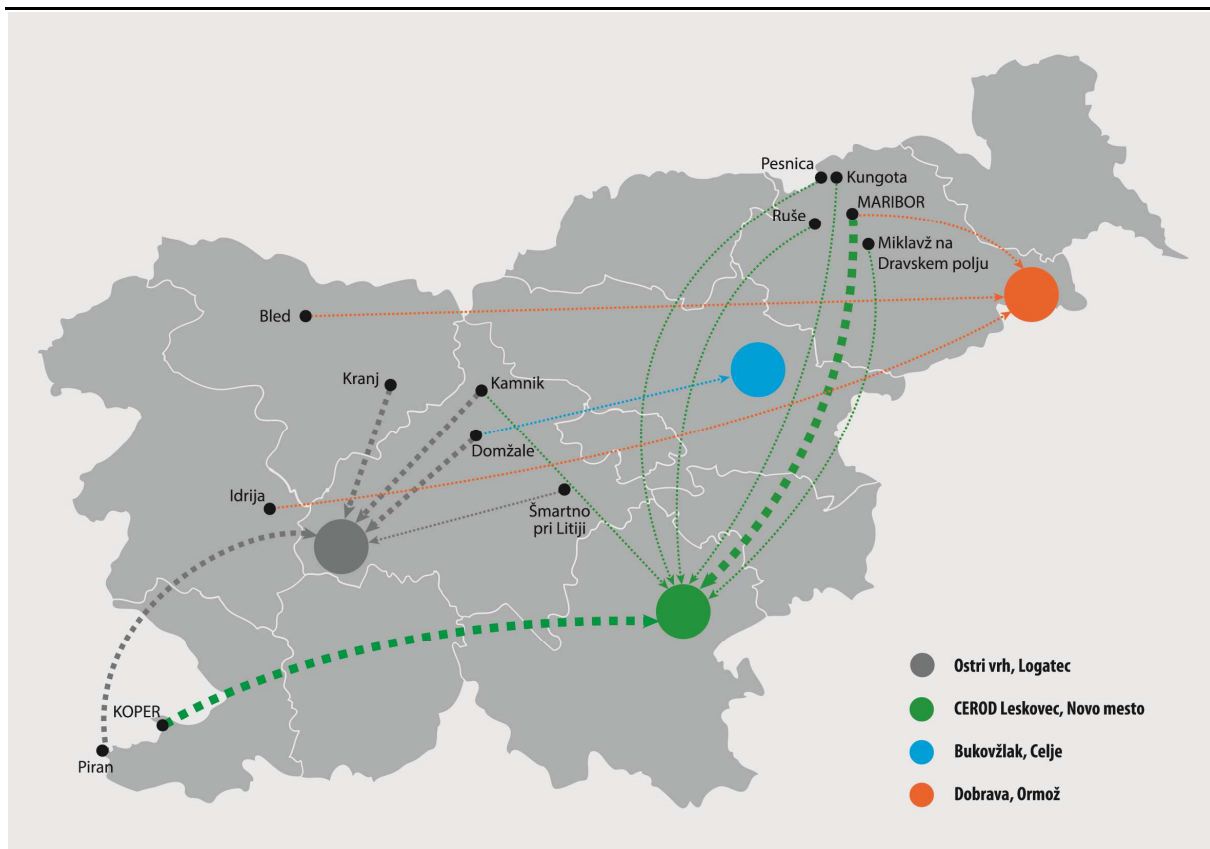
2.4.3.d Zaradi prenehanja obratovanja večine lokalnih odlagališč od 16. 7. 2009, zamud pri gradnji centrov za ravnanje z odpadki in zaradi spremembe razporeditve načrtovanih regijskih centrov zaradi manjše potrebne ocenjene zmogljivosti predelave mešanih komunalnih odpadkov, so morale občine, ki so bile vključene v regijske centre, za katere so se spremenili pogoji poslovanja, ali občine, ki niso bile vključene v nobenega od regijskih centrov, poiskati delujoča odlagališča, ki so pogosto zelo oddaljena od kraja nastajanja odpadkov. Za take občine odlaganje komunalnih odpadkov večinoma organizirajo izvajalci pogodbene obdelave, ki naj bi hkrati z obdelavo opravili tudi ustrezno obdelavo pred odlaganjem. Vendar pa iz podatkov, zbranih z vprašalnikom o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah, izhaja, da je bilo odloženih 94,5 odstotka odpadkov, za katere se je izvajala pogodbeno obdelava, kar kaže na to, da za te odpadke ni bila opravljena pogodbeno dogovorjena obdelava, s katero naj bi zmanjšali količino prevzetih mešanih komunalnih odpadkov za 20 odstotkov. Cene, ki so jih te občine plačevale za odlaganje odpadkov, so bile precej višje od cen, ki so jih za odlaganje plačevale občine, ki so odlaganje mešanih komunalnih odpadkov opravljale v okviru GJS. Na podlagi podatkov iz evidenc ministrstva je bilo leta 2011 na tak način odloženo 62.803 tone oziroma 16,5 odstotka, leta 2012 pa 73.542 ton oziroma 20,45 odstotka vseh odloženih mešanih komunalnih odpadkov v tem letu. Glede na ugotovitve iz točke 2.1.3 tega poročila obstaja tveganje, da so dejanske količine tako odloženih komunalnih odpadkov večje vsaj še za 1-krat, saj uradne evidence ne obsegajo vseh komunalnih odpadkov, predanih posrednikom, ki niso izvajalci GJS. Iz ugotovitev *Revizijskega poročila o pravilnosti poslovanja pri upravljanju in razširitvi odlagališč nenevarnih odpadkov Ostri vrh*²³⁰ tudi izhaja, da so bili mešani komunalni odpadki v nekaterih primerih odloženi tudi na odlagališča, ki za to niso imela ustreznih dovoljenj. Komunalni odpadki občin, ki odpadkov niso odlagale na svoj opredeljeni regijski center, so bili najpogosteje odloženi na odlagališčih:

- Leskovec v Mestni občini Novo mesto 38.541 ton leta 2011 in 45.825 ton leta 2012;
- Dobrava v Občini Ormož 9.140 ton leta 2011 in 10.654 ton leta 2012;
- Ostri vrh v Občini Logatec 7.840 ton leta 2011.

²²⁹ Občine Apače, Benedikt, Bloke, Cerkevjak, Dravograd, Gorje, Gorenja vas, Gornji Grad, Grosuplje, Hodoš, Lukovica, Mengeš, Miklavž na Dravskem polju, Mokronog, Moravče, Pivka, Slovenska Bistrica, Šenčur, Šentilj, Trebnje, Trzin, Rogaška Slatina, Zreče, Veržej.

²³⁰ Št. 3260-1/2010/80 z dne 6. 8. 2013.

Slika 11: Odlaganje komunalnih odpadkov izven regijskih odlagališč



Vir: podatki ministrstva in agencij ter vprašalnikov občinam.

2.4.3.e Delež obveznega zmanjšanja količine odloženih biološko razgradljivih odpadkov glede na količino vseh odloženih komunalnih odpadkov za države članice določa direktiva o odlaganju odpadkov. V Republiki Sloveniji je v obdobju, na katero se nanaša revizija, količine oziroma deleže biološko razgradljivih sestavin komunalnih odpadkov v odloženih komunalnih odpadkih določala Priloga 4 Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih. Dovoljene količine odlaganja biološko razgradljivih odpadkov so za posamezno odlagališče določene v okoljevarstvenem dovoljenju za obratovanje odlagališča. Delež odloženih biološko razgradljivih odpadkov pri odlaganju odpadkov se ugotavlja z analizo vzorcev komunalnih odpadkov, ki jih morajo opraviti izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov. Podatke o dovoljenih količinah odloženih komunalnih odpadkov in deležih biološko razgradljivih sestavin v odloženih komunalnih odpadkih ter doseženih količinah in deležih biološko razgradljivih sestavin v komunalnih odpadkih, ugotovljenih na podlagi sortirnih analiz, prikazujemo v tabeli 14.

Tabela 14: Biološko razgradljive sestavine v komunalnih odpadkih

Leto	Količina odloženih komunalnih odpadkov v Republiki Sloveniji	Biološko razgradljive sestavine v odloženih komunalnih odpadkih				
		Dovoljena količina v tonah	Dovoljeni delež v odstotkih	Odložena količina v tonah	Delež v odloženih komunalnih odpadkih na podlagi sortirnih analiz* v odstotkih	Delež glede na načrtovano količino biološko razgradljivih sestavin v odloženih komunalnih odpadkih v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (5)/(2)	(7) = (5)/445.000**
2009	629.732	200.000	28	232.244	37	52
2010	562.722	200.000	28	213.834	36	48
2011	419.228	200.000	28	150.670	36	34
2012	314.952	200.000	28	114.295	31	26

Opomba: * Izračunan je kot aritmetična sredina podatkov sortirnih analiz komunalnih odpadkov, ki so bili odloženi na posamezna odlagališča, upravljavci odlagališč pa so podatke iz sortirnih analiz posredovali ministrstvu.

**Letna količina v kilogramih biološko razgradljivih sestavin v odloženih komunalnih odpadkih v izhodiščnem letu 1995.

Vir: podatki ministrstva in agencije.

Na podlagi podatkov iz tabele 14 ocenjujemo, da:

- so se povprečni deleži biološko razgradljivih sestavin v odloženih komunalnih odpadkih v obdobju od leta 2009 do leta 2012 zmanjševali, vendar pa so v celotnem obdobju presegali dovoljene deleže biološko razgradljivih sestavin v odloženih komunalnih odpadkih;
- količina biološko razgradljivih sestavin v odloženih odpadkih je od leta 2011 manjša od predpisane, vendar pa je to zmanjšanje predvsem posledica manjše dejanske količine odloženih komunalnih odpadkov, ki ni bila upoštevana pri izračunu dovoljene količine odloženih biološko razgradljivih sestavin;
- na zmanjševanje deležev biološko razgradljivih sestavin vpliva ločeno zbiranje frakcij in bioloških odpadkov;
- je ministrstvo izračunavalo delež;
- ministrstvo pripravlja oceno biološko razgradljivih sestavin v komunalnih odpadkih, ki se odlagajo, na podlagi sortirnih analiz, ki so jih posredovali upravljavci odlagališč; v obdobju od leta 2009 do leta 2011 je ministrstvu poročila o izvedenih sortirnih analizah posredovala v povprečju 56,6 odstotka upravljavcev odlagališč, kamor je bilo v tem obdobju odloženih 58,1 odstotka vseh komunalnih odpadkov; glede na to, da je bila ocena opravljena le za nekaj več kot polovico vseh odloženih odpadkov, ocenjujemo, da izračun biološko razgradljivih sestavin v odloženih odpadkih ni zanesljiv, saj iz podatkov o opravljenih sortirnih analizah, ki smo jih pridobili z vprašalnikom o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah, izhaja, da se na odlagališčih, kamor se odlagajo komunalni odpadki, ki naj bi bili predhodno mehansko biološko obdelani, odlagajo komunalni odpadki z visoko vsebnostjo biološko razgradljivih sestavin²³¹.

²³¹ Leta 2011 je bilo na odlagališče Bukovžlak, ki ga upravlja družba SIMBIO, v komunalnih odpadkih odloženih 55,8 odstotka biološko razgradljivih sestavin, na odlagališče Leskovec, ki ga upravlja družba CEROD, Center za ravnanje z odpadki, d. o. o., Deponija Leskovec, kamor se odlagajo tudi odpadki prek družbe Papir Servis, pa 51,2 odstotka biološko razgradljivih sestavin v komunalnih odpadkih.

2.4.3.f Uredba o odlaganju odpadkov in Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih nista določali obveznosti izvajalcev GJS odlaganja komunalnih odpadkov, da morajo izvedene sortirne analize posredovati ministrstvu. Ministrstvo mora vsako tretje leto poročati Evropski komisiji o izvajanju ciljev direktive o odlaganju odpadkov, spremljati pa bi moralo tudi izvajanje Uredbe o odlaganju odpadkov in Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih, ki sta predpisali največje deleže oziroma količine biološko razgradljivih sestavin v odloženih komunalnih odpadkih. Ministrstvo za nobeno leto ni pridobilo sortirnih analiz vseh izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov, zato je podatke Evropski komisiji sporočalo na podlagi sortirnih analiz, s katerimi je razpolagalo²³². Ocenjujemo, da ministrstvo zato ni ustrezno obvladovalo tveganja napačnih podatkov o deležih biološko razgradljivih sestavin v odloženih odpadkih, kar je povečevalo nezanesljivost nacionalnih in mednarodnih statistik.

2.4.4 Ekonomski in finančni instrumenti za spodbujanje okoljsko ustreznih načinov ravnanja s komunalnimi odpadki

Med ekonomske in finančne instrumente pospeševanja in spodbujanja doseganja ciljev varstva okolja poleg drugih ukrepov sodijo tudi okoljske dajatve in finančna jamstva (več v točki 2.3.1.1.g tega poročila). V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, da je bilo več kot 50 odstotkov zbrane okoljske dajatve zaradi onesnaženja tal z odlaganjem odpadkov na odlagališča v obdobju od leta 2005 do leta 2007 porabljene za sanacijo obstoječih in za gradnjo novih odlagališč komunalnih odpadkov, 40 odstotkov za gradnjo regijskih centrov ravnanja z odpadki, manj kot 10 odstotkov pa za različne načine spodbujanja ločenega zbiranja komunalnih odpadkov, s katerim je mogoče zbrati frakcije, pomembne za nadaljnjo snovno predelavo. Tako opredeljena okoljska dajatev ni delovala kot instrument spodbujanja ločenega zbiranja komunalnih odpadkov, zato je moralo ministrstvo pripraviti predlog opredelitve okoljskih dajatev, ki bi v večji meri spodbujale okoljsko sprejemljivejše načine ravnanja s komunalnimi odpadki, ter oceniti njihove učinke glede na namen uvedbe okoljske dajatve. Ministrstvo popravljalnega ukrepa ni izvedlo zadovoljivo, saj ni načrtovalo nobene od zahtevanih aktivnosti.

2.4.4.a V obdobju od leta 2009 do leta 2012 se je v povezavi s komunalnimi odpadki zaradi onesnaževanja okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih plačevala okoljska dajatev, ki jo je določala Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih²³³. Zavezanec za plačilo okoljske dajatve je bil upravljavec odlagališča. Okoljska dajatev je bila prihodek proračuna občine²³⁴, kjer so povzročitelji odpadkov prepuščali odpadke izvajalcu obvezne občinske GJS zbiranja komunalnih odpadkov. Osnova za razdelitev plačane okoljske dajatve med posamezne občine so bili podatki o količini zbranih in odloženih komunalnih odpadkov v občinah na leto, na podlagi predpisane enačbe. Ustavno sodišče je to določbo Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih razveljavilo²³⁵. Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih²³⁶ je določila, da je okoljska dajatev prihodek občine, kjer

²³² Od 152 sortirnih analiz, ki bi jih moralo ministrstvo od izvajalcev GJS pridobiti vsako leto, jih je leta 2009 pridobilo 107, leta 2010 je pridobilo 103, leta 2011 pa 105 sortirnih analiz. Količino biološko razgradljivih sestavin v komunalnih odpadkih je ocenilo na podlagi pridobljenih sortirnih analiz.

²³³ Uradni list RS, št. 70/10; pred tem je veljala Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov, Uradni list RS, št. 129/04, 68/05, 123/06, 71/07, 85/08.

²³⁴ Drugi odstavek 7. člena uredbe o okoljski dajatvi.

²³⁵ Odločba št. U-I-173/11-8.

²³⁶ Uradni list RS, št. 14/14.

je odlagališče odpadkov.²³⁷ Taka opredelitev ponovno spodbuja občine, da bi odložile več komunalnih odpadkov, saj tako pridobijo več okoljske dajatve, ki je prihodek njihovega proračuna. V obdobju od leta 2009 do leta 2012 je bilo na leto v povprečju zbrano 3,85 milijona okoljske dajatve, kar je približno 8,50 evra na tono odloženih komunalnih odpadkov. Znesek okoljske dajatve ni bil določen ob upoštevanju vpliva okoljske dajatve na zmanjšanje onesnaževanja okolja. OECD je junija 2012 opravila pregled okoljskega poslovanja Republike Slovenije, v katerem je med drugim ocenila učinkovitost okoljskih dajatev. Republika Slovenija se je glede na višino zneska okoljske dajatve na tono odloženih komunalnih odpadkov uvrstila v sredino držav članic, za višino zneska dajatve pa je bilo ugotovljeno, da ni imela pomembnejšega učinka na zmanjšanje količine odloženih komunalnih odpadkov. OECD je ministrstvu priporočila, naj poveča okoljsko dajatev zaradi odlaganja komunalnih odpadkov, da bi se tako zmanjšala količina odloženih odpadkov, v sodelovanju z občinami pa naj bi zagotovilo preusmeritev odpadkov z odlagališč v predelavo.

Pojasnilo ministrstva

ZVO-1 ne opredeljuje kriterijev za določanje višine okoljskih dajatev. Z uveljavitvijo ZVO-1E je bila pomotoma razveljavljena tedanja določba petega odstavka 112. člena ZVO-1, ki je za kriterij določanja višine okoljske dajatve opredeljevala mejne stroške onesnaževanja, opredeljene v točki 6.9 3. člena ZVO-1, in sicer kot s predpisom določene dodatne stroške povzročitelja onesnaževanja okolja, ki so posledica proizvodnje dodatne enote izdelka ali storitve in niso vključeni v lastno ceno izdelka ali storitve.

2.4.4.b Ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni izvedlo analize, v kateri bi ugotovilo in utemeljilo, s katerimi dajativami bi lahko najbolje spodbujalo okoljsko sprejemljive načine ravnanja s komunalnimi odpadki in ugotovilo višino zneska za sanacijo okolja, ki bi ga moralo zbrati z uvedbo okoljske dajatve. Ministrstvo tudi ni upoštevalo priporočila OECD, da bi povečalo okoljsko dajatev za odlaganje komunalnih odpadkov, s katero bi skušalo omejevati njihovo odlaganje. Ministrstvo v tem obdobju zato ni načrtovalo okoljskih dajatev, ki bi spodbujale ločeno zbiranje komunalnih odpadkov. Ocenjujemo, da bi ministrstvo, ko še ne delujejo centri za ravnanje z odpadki, moralo proučiti predvsem učinkovitost določitve namenov porabe in višine okoljske dajatve, ki se plačuje zaradi odlaganja odpadkov. Višino okoljske dajatve bi moralo določiti tako, da bi odlaganje komunalnih odpadkov povzročalo večje stroške kot njihovo ločevanje, kar bi izvajalce GJS spodbujalo k hitrejšemu doseganju ciljev ločenega zbiranja komunalnih odpadkov.

2.4.4.c Povzročitelju obremenitve se lahko predpiše tudi obveznost jamčenja s finančnimi jamstvi zaradi izvajanja predpisanih obveznosti ali poplačila stroškov obremenjevanja okolja pri opravljanju njegove dejavnosti, po njenem prenehanju ali prenehanju obratovanja naprave ali obrata ali prenehanju povzročitelja obremenitve²³⁸. Vlada lahko predpiše, da mora povzročitelj obremenitve zagotoviti finančno jamstvo zaradi izvajanja predpisanih obveznosti ali poplačila stroškov obremenjevanja okolja pri opravljanju svoje dejavnosti, po njenem prenehanju, prenehanju obratovanja naprave ali obrata ali prenehanju povzročitelja obremenitve.²³⁹ Finančno jamstvo se zagotovi predvsem kot sklenitev zavarovanja ali pridobitev bančne garancije.

²³⁷ Drugi odstavek 7. člena Uredbe o okoljski dajativi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih.

²³⁸ Tretji odstavek 10. člena ZVO-1.

²³⁹ Prvi odstavek 115. člena ZVO-1.

Vlada je v Uredbi o odlaganju odpadkov na odlagališčih podrobneje uredila vsebine finančnih jamstev. Upravljavec odlagališča za komunalne odpadke je moral zagotavljati finančno jamstvo za izvedbo ukrepov varstva okolja, ki so bili določeni v okoljevarstvenem dovoljenju, med obratovanjem, zapiranjem in po zaprtju odlagališča²⁴⁰. Finančno jamstvo se je lahko predpisalo v obliki bančne garancije, zavarovalne police ali namenskega depozita, pri čemer je bil upravičenec do sredstev finančnega jamstva ministrstvo²⁴¹. Če je bilo odlagališče javna infrastruktura v lasti občine, je bilo finančno jamstvo lahko tudi v obliki poroštvene izjave njenega upravljavca, kadar je bil v izključni lasti občine ali pristojnega organa občine v skladu z zakonom, ki ureja financiranje občin²⁴². Višina finančnega jamstva se je določila na podlagi meril²⁴³. V skladu s šestim in sedmim odstavkom 22. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja²⁴⁴, se morajo stroški finančnega jamstva vključiti v ceno odlaganja odpadkov na odlagališčih.

Ministrstvo je s pripravo Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja v letu 2012 in z vključitvijo stroškov zapiranja odlagališča ter stroškov za izvedbo ukrepov varstva okolja po zaprtju za obdobje najmanj 30 let²⁴⁵ v ceno izvajanja gospodarske javne službe odlaganja komunalnih odpadkov omogočilo izvajalcem te gospodarske javne službe vnaprejšnje zbiranje sredstev za kritje navedenih stroškov. Taka ureditev je skladna z načelom povzročitelj plača, vendar ministrstvo v nobenem predpisu ni uredilo ravnanja s tako zbranimi sredstvi, saj jih izvajalcu GJS ni treba varovati v obliki namenskega depozita do trenutka, ko bo njihova poraba upravičena. Z dopustitvijo porabe teh sredstev za druge namene pa ministrstvo omogoča nastanek tveganja, da ob zapiranju odlagališča izvajalec gospodarske javne službe ne bo imel na razpolago uporabnikom že zaračunanih sredstev, kar je tveganje, da bodo ta sredstva morale občine zagotavljati iz občinskih proračunov. Ker ministrstvo ni vzpostavilo instrumenta zavarovanja tako zbranih sredstev v obliki obveznega namenskega depozita, ki bi istočasno lahko predstavljal tudi podlago za poroštveno izjavo občine kot vrsto zavarovanja odgovornosti izvajalca gospodarske javne službe do države, ni omogočilo, da bi obresti od naložbenja teh sredstev zmanjševale potrebo po višini zbranih sredstev od uporabnikov, kar bi zagotavljalo nižjo ceno storitev gospodarske javne službe. Ministrstvo je namesto tega vzpostavilo obveznost zavarovanja v obliki predložitve bančne garancije ali zavarovalne police in s tem še dodatno povečalo stroške izvajanja gospodarske javne službe, kar ocenjujemo kot neučinkovito ravnanje ministrstva.

2.4.4.d Ministrstvo je posebno ureditev finančnega jamstva v obliki poroštvene izjave za odlagališča v lasti občin predlagalo šele pri pripravi uredbe in ne že pri pripravi predloga zakona. Pri tem je ministrstvo vladi predlagalo različne ureditve možnih vrst finančnega jamstva v uredbah in s spremembami pravnih podlag povzročilo, da se poroštvene izjave tudi ne uporabljajo kot ustrezna oblika finančnega jamstva pri izdajanju odločb o zapiranju odlagališč, kar podaljšuje oziroma celo onemogoča izvedbo teh postopkov.

²⁴⁰ Prvi odstavek 41. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

²⁴¹ Drugi odstavek šestega odstavka 41. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

²⁴² Tretji odstavek 41. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

²⁴³ Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih, Priloga 9.

²⁴⁴ Uradni list RS, št. 87/12, 109/12.

²⁴⁵ Šesti odstavek 22. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Pojasnilo ministrstva

Ureditev finančnih jamstev v ZVO-1 ni taksativna, ampak so oblike naštetle le kot primeri. Vlada lahko s predpisom predpiše katerokoli drugo obliko finančnega jamstva, med drugim tudi poroštvene izjave.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj ob spremembah ZVO-1 že z zakonom jasno določi ustrezne oblike finančnih jamstev, pri tem pa s posebno ureditvijo jamstev za odlagališča, ki se uporabljajo za izvajanje gospodarskih javnih služb, upošteva oblike, ki ne povzročajo dodatnih nepotrebnih stroškov izvajanja gospodarske javne službe.

2.4.4.e Zahteva za predložitev finančnega jamstva predstavlja težavo predvsem pri odlagališčih, ki ne obratujejo več ali pa obratujejo že dlje časa in jim je bilo okoljevarstveno dovoljenje izdano po uveljavitvi Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih leta 2011 ali kasneje, le do 31. 12. 2015. Če so upravljavci odlagališč začeli namensko zbirati sredstva za kritje finančnega jamstva šele po pridobitvi okoljevarstvenega dovoljenja, lahko kot strošek za ta namen v ceno storitev GJS odlaganja odpadkov vračunajo le strošek rezervacij, ki se nanaša na odlaganje odpadkov v času zaračunavanja teh stroškov, ne pa tudi za pretekla obdobja, za katera so bili odpadki že odloženi in zaračunani. V skladu z načelom povzročitelj plača je namreč mogoče povzročitelja odpadkov obremeniti le s tistim delom stroška finančnih jamstev, ki se nanaša na sorazmerni del njegovih odloženih odpadkov do vseh odloženih odpadkov na odlagališču. Ker se v preteklosti zaradi ukrepov kontrole cen in drugih vzrokov stroški zapiranja odlagališč niso vračunali v cene odlaganja odpadkov pri večini odlagališč, bodo manjkajoča sredstva za zapiranje odlagališča morale zagotoviti občine ali upravljavci odlagališč iz integralnih virov proračuna ali s porabo okoljske datave za odlaganje odpadkov, če bo taka poraba dovoljena, in sicer v vseh naslednjih letih, ko bodo potekala zapiralna dela oziroma monitoring. Pogojevanje izdajanja odločb o zapiranju odlagališč v teh primerih z zagotovitvijo celotnega obsega finančnega jamstva v obliki bančne garancije ali zavarovalne police v času izdajanja odločbe o zapiranju odlagališča povzroča upravljavcem odlagališč oziroma občinam dodatne stroške in ne omogoča pravočasne izvedbe del zapiranja odlagališč odpadkov v lasti občin.

2.4.4.f Tretji odstavek 42. člena Uredbe o odlagališčih odpadkov, ki je začela veljati 22. 2. 2014, določa, da se višina finančnega jamstva določi na podlagi meril iz Priloge 7. Pri izračunu višine finančnega jamstva je treba upoštevati ukrepe, ki jih mora upravljavec odlagališča izvajati ali ki jih je ob faznem zapiranju odlagališča že izvedel glede obratovanja odlagališča v skladu z okoljevarstvenim dovoljenjem. Priloga 7 med drugim določa različne referenčne stroške, kot so referenčni investicijski stroški zapiranja odlagališča, obratovalni stroški v času zapiranja odlagališča in izvajanja ukrepov po zaprtju odlagališča, vendar bi izvajanje upravnih postopkov, v katerih se ne bi upoštevali že izvedeni ukrepi in dokazano različni (nižji) stroški od referenčnih stroškov zaradi sprememb gospodarskih razmer, povzročilo previsoke cene storitev GJS odlaganja odpadkov, ki jih upravljavci odlagališč zaračunavajo gospodinjsvom.

Pojasnilo ministrstva

Uredba o odlagališčih odpadkov določa, da je treba pri izračunu finančnega jamstva upoštevati ukrepe, ki jih mora upravljavec odlagališča izvajati ali jih je ob faznem zapiranju odlagališča že izvedel glede obratovanja odlagališča v skladu z okoljevarstvenim dovoljenjem.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj:

- uredi pogoje za namensko uporabo sredstev za zapiranje odlagališč, ki se zbirajo v ceni storitev odlaganja odpadkov;
- v zakonu opredeli posebno obliko finančnih jamstev za odlagališča v lasti občin v obliki poroštvne izjave in s tem prepreči nepotrebno povečevanje stroškov izvajanja gospodarske javne službe in to upošteva pri izdajanju odločb za zapiranje odlagališč;
- v upravnih postopkih zagotovi izračun finančnih jamstev glede na dejanske razmere na posameznem odlagališču odpadkov in glede na spremenjene gospodarske razmere preveri ustreznost določene višine referenčnih stroškov;
- zaradi posledic uporabe ukrepov kontrole cen v preteklosti dopusti porabo okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov za financiranje zapiranja obstoječih odlagališč.

2.4.5 Povzetek ugotovitev o izvajanju obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov

Določitev izvajanja obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov na lokalni ravni povzroča vrsto neučinkovitosti

Določitev, da se obdelava mešanih komunalnih odpadkov izvaja na ravni občin, je povzročila zamude pri gradnji centrov za ravnanje z odpadki, saj se občine v več primerih niso mogle dogovoriti za sodelovanje v regijskih projektih. To pomeni neučinkovito obvladovanje tveganja za pravočasno pridobitev sredstev iz evropskih skladov za gradnjo okoljske infrastrukture. Zaradi izvajanja obdelave in odlaganja na ravni občin ministrstvo nima celovitega pregleda in nadzora nad izvajanjem teh GJS. To je omogočalo izvajanje pogodbene obdelave in pogodbene odlaganja mešanih komunalnih odpadkov, s katerima ni mogoče doseči predpisanih okoljskih parametrov obdelave in odlaganja in pomenita zgolj nepotreben strošek za gospodinjstva. Izvajanje odlaganja na ravni občin onemogoča tudi nadzor, ali se zbrana sredstva iz okoljskih dajatev namenjajo za sanacijo posledic delovanja na okolje. Ministrstvo ni obvladovalo tveganja, da zmogljivosti zgrajenih centrov za ravnanje z odpadki ne bodo ustrezno izkoriščene, saj za načrtovanje števila in razporeditve centrov za ravnanje z odpadki ni določilo kriterijev.

Ministrstvo ni opredelilo vseh parametrov izvajanja obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov

Ministrstvo ni pripravilo predpisa o metodologiji izdelave ocen odpadkov in sortirnih analiz, zato izvajalci GJS odlaganja komunalnih odpadkov sortirnih analiz od leta 2012 ne pripravljajo. Tako ni mogoče ustrezno spremljati doseganja predpisanega deleža bioloških sestavin v odloženih komunalnih odpadkih in ni mogoče zagotoviti zanesljivih podatkov na nacionalni ravni ter za mednarodne statistike in primerjave. Ministrstvo ni predlagalo možnosti izvajanja nadzora in sankcioniranja neustreznih ravnanj, če se obdelava mešanih komunalnih odpadkov ne izvaja v centrih za ravnanje z odpadki. Zato sestava odloženih komunalnih odpadkov ne ustreza predpisani.

Ekonomski in finančni instrumenti varstva okolja niso spodbujali zavezanecv k okoljsko sprejemljivejšim ravnanjem s komunalnimi odpadki

Ministrstvo ni določilo okoljskih dajatev tako, da bi oblikovalo vir, iz katerega bi z zbranimi sredstvi lahko saniralo posledice neustreznega odlaganja komunalnih odpadkov v preteklosti. Zaradi odločitve, da se odlaganje komunalnih odpadkov izvaja na ravni občin, so zbrana sredstva prihodki nekaterih občinskih proračunov, ministrstvo pa nima možnosti vplivati na njihovo porabo. Višina okoljske dajatve ni bila določena na podlagi kriterijev, s katerimi bi lahko dosegli, da bi ta instrument vplival na zmanjšanje onesnaževanja, temveč arbitrarno. Ministrstvo je določilo obveznost predložitve finančnih jamstev za

odpravo posledic neustreznega odlaganja komunalnih odpadkov, pri čemer ministrstvo v nobenem dokumentu ni uredilo ravnanja s temi sredstvi, saj jih izvajalcem GJS ni treba varovati do trenutka, ko bo njihova uporaba upravičena. Z dopustitvijo porabe teh sredstev za druge namene ministrstvo omogoča nastanek tveganja, da ob zapiranju odlagališča izvajalec GJS ne bo imel na razpolago uporabnikom že zaračunanih sredstev, zato bi navedena sredstva morale občine zagotavljati iz občinskih proračunov. Ministrstvo ni vzpostavilo instrumenta zavarovanja tako zbranih sredstev v obliki obveznega namenskega depozita, da bi istočasno lahko predstavljal tudi podlago za poroštveno izjavo občine kot vrsto zavarovanja odgovornosti izvajalca GJS do države, zato ni omogočilo, da bi obresti od naložbenja teh sredstev zmanjševale višino zbranih sredstev od uporabnikov, kar bi zagotavljalo nižjo ceno storitev gospodarske javne službe. Ministrstvo je namesto tega vzpostavilo obveznost zavarovanja v obliki predložitve bančne garancije ali zavarovalne police in tako še dodatno povečalo stroške izvajanja GJS. Pogojevanje izdajanja odločb o zapiranju odlagališč, ko se v preteklosti sredstva za ukrepe po zaprtju odlagališč niso zbirala z zagotovitvijo celotnega obsega finančnega jamstva v obliki bančne garancije ali zavarovalne police v času izdajanja odločbe o zapiranju odlagališča, povzroča upravljavcem odlagališč oziroma občinam dodatne stroške in ne omogoča pravočasne izvedbe del zapiranja odlagališč odpadkov v lasti občin.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost poslovanja ministrstva, pristojnega za okolje, in Carinske uprave Republike Slovenije, ki od 1. 8. 2014 nadaljuje z delom kot Finančna uprava Republike Slovenije, pri vzpostavitvi pogojev in nadzora ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

Za izvajanje nalog, ki so predmet revizije, je bilo do 10. 2. 2012 pristojno Ministrstvo za okolje in prostor, od 10. 2. 2012 do 18. 9. 2014 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ter od 18. 9. 2014 Ministrstvo za okolje in prostor.

Preverili smo, ali je ministrstvo poslovalo učinkovito pri vzpostavitvi pogojev za ravnanje s komunalnimi odpadki, ali je ministrstvo poslovalo učinkovito pri vzpostavitvi in nadzoru nad ločenim zbiranjem komunalnih odpadkov, ali sta ministrstvo in carinska uprava poslovala učinkovito pri vzpostavitvi in nadzoru delovanja sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo in ali je ministrstvo poslovalo učinkovito pri vzpostavitvi pogojev in nadzora nad obdelavo in odlaganjem komunalnih odpadkov.

3.1 Mnenje o učinkovitosti določitve pogojev ravnanja s komunalnimi odpadki

Ministrstvo ni predlagalo celovite strateške ureditve področja ravnanja s komunalnimi odpadki, saj v predpisanem roku ni pripravilo in Vladi Republike Slovenije ni predložilo Operativnega programa zbiranja komunalnih odpadkov. Ministrstvo ni zagotovilo uskladitve operativnih ciljev ravnanja s komunalnimi odpadki v Operativnem programu odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količine odloženih biološko razgradljivih odpadkov s strateškimi cilji iz Resolucije o nacionalnem programu varstva okolja 2006–2012. Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količine odloženih biološko razgradljivih odpadkov ni v celoti sledil hierarhiji ravnanja z odpadki, saj je predvidel odlaganje komunalnih odpadkov, kar je okoljsko najmanj sprejemljiv način ravnanja z odpadki. V Operativnem programu odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količine odloženih biološko razgradljivih odpadkov niso bili načrtovani načini in pogostost spremljanja izvajanja predvidenih ukrepov ter ni bila opredeljena obveznost končne evalvacije izvajanja operativnega programa. Ministrstvo izvajanja Operativnega programa odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količine odloženih biološko razgradljivih odpadkov ni spremljalo, zato ni imelo ustreznega pregleda nad ravnanjem s komunalnimi odpadki niti ustrezne podlage za načrtovanje učinkovitih ukrepov.

Ministrstvo ni predlagalo natančne opredelitve gospodarske javne službe zbiranja nekaterih vrst komunalnih odpadkov in obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov, saj ni določilo vrste komunalnih odpadkov, za katere se morata izvajati. Ministrstvo tudi ni pripravilo predpisa, v katerem bi opredelilo pravila in pogoje izvajanja gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki, zato ni ustrezno obvladovalo tveganja, da jih lokalne skupnosti, ki so pristojne za njihovo izvajanje, izvajajo neenotno in s tem ne prispevajo k učinkovitem doseganju predpisanih okoljskih ciljev.

Ministrstvo ni vodilo predpisane evidence izvajalcev gospodarske javne službe, zato ni imelo ključnih podatkov o obsegu in načinih izvajanja gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki. Za poročevalsko enoto poročanja o ravnanju s komunalnimi odpadki ni določilo občine, zato ni razpolagalo s popolnimi, zadostnimi in analitično ustrezno razčlenjenimi podatki o izvajanju teh gospodarskih javnih služb na lokalni ravni.

V obdobju od začetka leta 2009 do konca leta 2012 se je zmanjšala količina nastalih komunalnih odpadkov za 22,8 odstotka. Zmanjšanja nastalih komunalnih odpadkov ni mogoče v celoti pripisati ukrepom za zmanjševanje nastajanja komunalnih odpadkov, saj ti niso bili pripravljeni, prav tako jih ni mogoče v celoti pripisati zmanjšanju bruto družbenega proizvoda in kupne moči prebivalstva. Ministrstvo ni obvladovalo tveganja neustreznega evidentiranja in spremljanja tokov komunalnih odpadkov, saj ni mogoče ustrezno pojasniti zmanjšanja količine nastalih komunalnih odpadkov, ki je znašala približno 250 tisoč ton. Zato so podlage za primerjave ravnanja s komunalnimi odpadki z drugimi državami članicami Evropske unije neverodostojne in tveganja za napačno odločanje in pripravo učinkovitih ukrepov niso obvladovana.

3.2 Mnenje o učinkovitosti ločenega zbiranja komunalnih odpadkov

Čeprav so bili cilji ločenega zbiranja in materialne predelave komunalnih odpadkov, ki so bili opredeljeni v Operativnem programu odstranjevanja odpadkov, doseženi le v 52,7-odstotnem oziroma v 65,5-odstotnem deležu, ministrstvo ni spremljalo doseganja teh ciljev, ni imelo pregleda nad dejanskim stanjem in zato ni ugotavljalo razlogov, zakaj cilji niso bili doseženi. Med občinami so obstajale velike razlike v količinah nastalih in odloženih komunalnih odpadkov, ki so znašale od 3 do 157 kilogramov na prebivalca, in razlike med dejavniki, ki so vplivali na količine ločeno zbranih odpadkov, vendar pa ministrstvo takih primerov ni prepoznalo.

V večini občin je na obseg ločenega zbiranja komunalnih odpadkov vplivalo število objektov za ločeno zbiranje posameznih frakcij, število opravljenih akcij ozaveščanja prebivalstva o pomenu ločenega zbiranja in število opravljenih inšpekcijskih pregledov in izrečenih kazni, medtem ko v drugih občinah ti dejavniki niso imeli posebnega vpliva. Ministrstvo ni obvladovalo tveganja, da so zaradi napačnih podatkov občin napačni statistični podatki na nacionalni ravni, zato so primerjave s podatki drugih držav neustrezne in zaključki izvedenih analiz napačni.

3.3 Mnenje o učinkovitosti ravnanja z embalažo in odpadno embalažo

Ministrstvo ni natančno in nedvoumno uredilo razmerij med družbami za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalci gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov o prevzemanju odpadne embalaže, ker ni predlagalo načina izračunavanja deleža, po katerem morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo prevzemati odpadno embalažo od izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov, in ni opredelilo meril za izravnavo količin prevzete odpadne embalaže med družbami za ravnanje z odpadno embalažo. Posledice nedorečenosti načina določanja tega deleža in izravnave so, da družbe za ravnanje z odpadno embalažo prenehajo prevzemati odpadno embalažo pri izvajalcih gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov ob koncu posameznih let, ko presežejo načrtovane kvote prevzemanja odpadne embalaže, ki jih določijo po lastnih merilih. Ministrstvo ni predvidelo ukrepov, ki bi družbam za ravnanje z odpadno embalažo preprečevali in onemogočali opuščanje prevzemanja odpadne embalaže pri

izvajalcih gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov. Ministrstvo se tudi ni ustrezno zavarovalo, če družbe za ravnanje z odpadno embalažo od izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov ne prevzemajo odpadne embalaže, ker za družbe za ravnanje z odpadno embalažo ni predvidelo obveznosti predložitve finančnih zavarovanj. Ministrstvo z nepopolno ureditvijo razmerij med udeleženci, kazenskih sankcij za kršitve predpisane ureditve in neurejenim zavarovanjem za opustitve predpisanih dejanj ni zavarovalo javnega interesa, saj ni preprečilo prelivanja dobičkov v zasebni sektor.

Ministrstvo ni zagotavljalo zanesljivih in verodostojnih podatkov za izračun doseganja predpisanih okoljskih ciljev pri ravnanju z odpadno embalažo, zato ocene doseganja ciljev niso bile točne in zanesljive. Podatek o količini embalaže, dane v promet, iz uradne evidence o dajanju embalaže v promet je bil podcenjen za več kot 50 odstotkov. Ministrstvo razlogov za tolikšne razlike v podatkih ni ugotavljalo. Posledice, da v sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo ni evidentirana več kot polovica nastale embalaže, so neizvajanje predpisanega ravnanja z odpadno embalažo za več kot polovico nastale odpadne embalaže, premalo plačana embalažnina za vsaj 14 milijonov evrov na leto in premalo plačana okoljska dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže za vsaj 944 tisoč evrov na leto. Podatek o količini predelane odpadne embalaže, ki ga je ministrstvo povzelo iz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo in ga uporabilo za izračun doseganja okoljskih ciljev, se je izkazal za neverodostojnega, saj je primerjava s podatkom o predelani odpadni embalaži iz poročil predelovalcev pokazala, da je precenjen za 50 odstotkov. Ministrstvo te razlike ni poznalo in ni ugotavljalo razlogov zanjo.

Ministrstvo ni izdelalo vseh predpisanih analiz letnih poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo. Na svojih spletnih straneh ni objavilo okoljskih ciljev ravnanja z odpadno embalažo, ukrepov za doseganje okoljskih ciljev, analiz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo in poročil ter podatkov o ravnanju z odpadno embalažo, posredovanih Evropski komisiji. Ministrstvo ni uredilo vsebine, oblike, obsega in načina izvedbe analize poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo, ki bi omogočale boljšo primerljivost podatkov o ravnanju z odpadno embalažo skozi daljše časovno obdobje in tudi njihovo boljšo sporočilnost. Ministrstvo ni predvidelo vsebine poročanja o delovanju sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, saj je predvidelo le obveznost priprave analize poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo, ne pa tudi ravnanja drugih udeležencev v tem sistemu in ugotavljanja masnih tokov odpadne embalaže izven sistema, ki so predstavljali več kot polovico vse nastale odpadne embalaže v sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo. Ministrstvo ni predvidelo primerljivega poročanja družb za ravnanje z odpadno embalažo o izvedenih akcijah ozaveščanja in obveščanja, zaradi česar ni bilo mogoče ugotoviti dejanskega obsega opravljenih akcij in presojeti njihove učinkovitosti. Ministrstvo tudi ni uredilo sodelovanja pri izvajanju ozaveščanja in obveščanja med družbami za ravnanje z odpadno embalažo in lokalnimi skupnostmi, s čimer bi izboljšalo učinkovitost izvedenih akcij z enakomernejšo porazdelitvijo med lokalnimi skupnostmi, preprečilo podvajanje akcij, stroški izvajanja akcij pa bi bili bolj pregledni.

Ministrstvo ni izboljšalo sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo in je dopustilo ponavljanje enakih neučinkovitosti, kakršne so bile ugotovljene v Revizijskem poročilu o ravnanju z ločeno zbranimi odpadki. Na leto je zato v sistemu nastalo 12 milijonov evrov presežkov, ki se niso namenili za zbiranje odpadne embalaže, temveč so se iz sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo prenesli k povzročiteljem embalaže in se niso namenili za aktivnosti ravnanja z odpadno embalažo. Povzročitelji odpadkov zato niso bili motivirani, da bi ločeno zbrali več komunalnih odpadkov, povzročitelji embalaže pa niso bili motivirani zmanjšati količino embalaže.

Ministrstvo ni jasno opredelilo obveznosti poročanja družb za ravnanje z odpadno embalažo o vrstah prihodkov in stroškov, ki nastajajo v sistemih, in ni določilo obveznosti izvajanja nadzora verodostojnosti

poročanih podatkov ter sankcioniranja ob poročanju neverodostojnih podatkov. Družbe za ravnanje z odpadno embalažo so v letnih poročilih o ravnanju z odpadno embalažo poročale neprimerljive podatke, zato ministrstvo ni imelo ustrezne podlage za oceno prihodkov in stroškov delovanja sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo.

Okoljska dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže se ni porabljala za odpravo nastalega onesnaženja, za kar jo je v skladu z Zakonom o varstvu okolja mogoče predpisati, saj ministrstvo ni predvidelo namenov njene porabe, zato je bila prihodek državnega proračuna. Ker ministrstvo ni ocenilo predvidenih posledic nastajanja odpadne embalaže na okolje, je bila višina okoljske dajatve določena arbitrarno. Z določitvijo namenov, za katere je mogoče porabiti okoljsko dajatev, bi postala eden od virov financiranja sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, zato bi se v večji meri lahko udeležilo načelo plačila zaradi onesnaževanja.

Ministrstvo ni pripravilo operativnega programa ravnanja z odpadno embalažo. Glede na ugotovljene pomanjkljivosti sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo bi moralo v operativnem programu ugotoviti dejansko stanje pri ravnanju z odpadno embalažo, določiti ukrepe za doseganje predpisanih okoljskih ciljev in za zmanjšanje nastajanja embalaže ter opredeliti načine in pogostost spremljanja aktivnosti pri ravnanju z odpadno embalažo.

Ministrstvo ni predvidelo uravnotežene in enakopravne kaznovalne politike za vse udeležence v sistemu ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, saj ni predvidelo sankcij za ravnanje družb za ravnanje z odpadno embalažo, če ne prevzemajo odpadne embalaže v skladu s predpisanimi deleži, če ne sklenejo pogodbe o prevzemanju odpadne embalaže z izvajalci gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov in če ravnajo v nasprotju z okoljevarstvenim dovoljenjem, medtem ko so sankcije za izvajalce gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov za te kršitve predvidene. Inšpektorat ni vzpostavil učinkovitega nadzora nad zavezanci, saj ni ugotavljal razlogov, zakaj več kot polovica embalaže, dane na trg, ni vključena v sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo. Ministrstvo in Carinska uprava Republike Slovenije nista imela podatkov o vseh zavezancih, ki dajejo na trg embalažo, ki ni vključena v sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, in o količini ter vrsti take embalaže, da bi lahko ministrstvo vzpostavilo sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, ki bi zagotavljal enakopraven in konkurenčen položaj za vse deležnike.

3.4 Mnenje o učinkovitosti obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov

Določitev, da se obdelava mešanih komunalnih odpadkov izvaja na ravni občin, je povzročila zamude pri gradnji centrov za ravnanje z odpadki, saj se 54 občin ni moglo pravočasno dogovoriti za sodelovanje v regijskih projektih. Zaradi izvajanja obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov na ravni občin ministrstvo nima ustreznega pregleda in nadzora nad izvajanjem te gospodarske javne službe. To omogoča izvajanje pogodbene obdelave in odlaganja mešanih komunalnih odpadkov, s katerima ni mogoče doseči predpisanih okoljskih parametrov in pomenita zgolj nepotreben strošek za gospodinjstva. Ker se odlaganje mešanih komunalnih odpadkov izvaja na ravni občin, to onemogoča nadzor, ali se zbrana sredstva okoljskih dajatev namenjujejo za sanacijo posledic delovanja na okolje. Ministrstvo ni obvladovalo tveganja, da bodo zmogljivosti zgrajenih centrov za ravnanje z odpadki neizkoriščene, saj za odločanje o potrebnem številu in razporeditvi centrov za ravnanje z odpadki ni določilo kriterijev.

Ministrstvo ni pripravilo predpisa o metodologiji izdelave ocen odpadkov in sortirnih analiz, zaradi česar jih izvajalci zbiranja odpadkov od leta 2012 ne pripravljajo. Zato ni mogoče ustrezno spremljati doseganja predpisanega deleža bioloških sestavin v odloženih komunalnih odpadkih in ni mogoče zagotoviti zanesljivih podatkov na nacionalni ravni in za mednarodne statistike ter primerjave. Ministrstvo ni uredilo pristojnosti za izvajanje nadzora in sankcioniranje neustreznih ravnanj, če se obdelava mešanih komunalnih odpadkov ne izvaja v centrih za ravnanje z odpadki. Posledica je neustrezna sestava odloženih komunalnih odpadkov.

Ministrstvo ni določilo okoljskih dajatev tako, da bi oblikovalo vir, iz katerega bi z zbranimi sredstvi lahko saniralo posledice neustreznega odlaganja komunalnih odpadkov v preteklosti. Zaradi odločitve, da se odlaganje komunalnih odpadkov izvaja na ravni občin, so zbrana sredstva prihodki nekaterih občinskih proračunov, ministrstvo pa nima pristojnosti presoje ustreznosti njihove porabe. Višina okoljske dajatve ni bila določena na podlagi kriterijev, s katerimi bi lahko dosegli, da bi ta instrument vplival na zmanjšanje onesnaževanja, temveč arbitrarno. Ministrstvo je določilo obveznost predložitve finančnih jamstev za odpravo posledic neustreznega odlaganja komunalnih odpadkov, pri čemer v nobenem dokumentu ni uredilo ravnanja s temi sredstvi, saj jih izvajalcem gospodarske javne službe ni treba varovati do trenutka, ko bo njihova uporaba upravičena. Z dopustitvijo porabe teh sredstev za druge namene ministrstvo omogoča nastanek tveganja, da ob zapiranju odlagališča izvajalec gospodarske javne službe ne bo imel na razpolago uporabnikom že zaračunanih sredstev, zato bi navedena sredstva morale občine zagotavljati iz občinskih proračunov. Ministrstvo ni vzpostavilo instrumenta zavarovanja tako zbranih sredstev v obliki obveznega namenskega depozita, da bi istočasno lahko predstavljal tudi podlago za poroštveno izjavo občine kot vrsto zavarovanja odgovornosti izvajalca gospodarske javne službe do države, zato ni omogočilo, da bi obresti od naložbenja teh sredstev zmanjševale višino zbranih sredstev od uporabnikov, kar bi zagotavljalo nižjo ceno storitev gospodarske javne službe. Ministrstvo je namesto tega vzpostavilo obveznost zavarovanja v obliki predložitve bančne garancije ali zavarovalne police in tako še dodatno povečalo stroške izvajanja gospodarske javne službe. Pogojevanje izdajanja odločb o zapiranju odlagališč, ko se v preteklosti sredstva za ukrepe po zaprtju odlagališč niso zbirala z zagotovitvijo celotnega obsega finančnega jamstva v obliki bančne garancije ali zavarovalne police v času izdajanja odločbe o zapiranju odlagališča, povzroča upravljavcem odlagališč oziroma občinam dodatne stroške in ne omogoča pravočasne izvedbe del zapiranja odlagališč odpadkov v lasti občin.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor se morajo nanašati na:

1. izdelavo načrta aktivnosti za dopolnitev Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki z:
 - natančno opredelitvijo ukrepov, ki izhajajo iz ugotovljenih pomanjkljivosti ravnanja s komunalnimi odpadki in jih je treba izvesti za doseganje predpisanih okoljskih ciljev, in določitvijo pričakovanega prispevka posameznega predvidenega ukrepa k uresničitvi posameznega okoljskega cilja;
 - določitvijo načina in pogostosti spremljanja izvajanja doseganja okoljskih ciljev ter predvidenih ukrepov z opredelitvijo podatkov, ki so potrebni za spremljanje organizacijskih enot in institucij, nosilcev spremljanja in poročanja podatkov o izvajanju posameznih aktivnosti ter načina poročanja;
 - obveznostjo ovrednotenja izvajanja operativnega programa ob njegovem izteku z opredelitvijo smernic za opredelitev nadaljnjih potrebnih ukrepov

tako, da določi aktivnosti, potrebne za dopolnitev operativnega programa, rok izvedbe posamezne aktivnosti in osebe, odgovorne za pripravo teh aktivnosti, ter določi rok za posredovanje dopolnjenega operativnega programa v javno obravnavo in v sprejem Vladi Republike Slovenije – točki 2.1.1.c in 2.1.1.d;

2. izdelavo načrta aktivnosti za pripravo predloga sprememb in dopolnitev Zakona o varstvu okolja z jasno opredelitvijo vrst komunalnih odpadkov, za katere se izvajata obvezni gospodarski javni službi zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov; ministrstvo mora opredeliti potrebne aktivnosti, roke in osebe za izvedbo posameznih aktivnosti ter rok za predložitev dopolnjenega predpisa v potrditev Vladi Republike Slovenije – točka 2.1.2.1.a;

3. izdelavo načrta za pripravo predloga predpisa/ov, ki bodo urejali pravila ravnanja s komunalnimi odpadki in izvajanje gospodarskih javnih služb zbiranja komunalnih odpadkov, obdelave komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov, v katerih bodo vključena vsaj:

- pravila ravnanja s komunalnimi odpadki;
- vrste in najmanjši obseg dejavnosti in nalog, ki morajo biti zagotovljene v okviru izvajanja gospodarske javne službe;
- oskrbovalni standardi in normativi ter tehnični in drugi ukrepi za opravljanje gospodarske javne službe;
- obveznost tehtanja vseh frakcij in mešanih komunalnih odpadkov ob predaji izvajalcem nadaljnje obdelave ali odstranjevanja in obveznost poročanja o količinah, ki so bile izmerjene s tehtanjem;
- obveznost evidentiranja in poročanja o podatkih izvajanja gospodarske javne službe na ravni posamezne občine, v kateri izvajalec opravlja gospodarsko javno službo;
- nadzor nad izvajanjem gospodarske javne službe ter kazenske sankcije za nespoštovanje predpisov

tako, da določi aktivnosti, potrebne za pripravo predpisa/ov, rok izvedbe posamezne aktivnosti in osebe, odgovorne za pripravo teh aktivnosti, ter določi rok za posredovanje predpisa/ov v javno obravnavo in v sprejem Vladi Republike Slovenije – točki 2.1.2.1.b in 2.1.2.2.c;

4. izdelavo načrta aktivnosti z določitvijo aktivnosti, rokov in oseb za izvedbo aktivnosti za posodobitev evidence izvajalcev gospodarske javne službe varstva okolja, ki vsebuje podatke v skladu s tretjim odstavkom 104. člena Zakona o varstvu okolja, zagotovi vidno oznako zadnje posodobitve evidence in povezavo do te evidence s svoje spletne strani – točka 2.1.2.2.a;
5. izdelavo načrta aktivnosti za izdelavo analize o nastajanju, obdelavi in odstranjevanju komunalnih odpadkov v Republiki Sloveniji od leta 2009, s katero mora prikazati vsaj:

- opredelitev podatkov, ki so potrebni za analizo, pričakovanih rezultatov in virov pridobivanja podatkov za analizo;
- analizo količin nastalih komunalnih odpadkov po letih;
- ugotovitev in obrazložitev dejavnikov, ki so vplivali na padanje količin nastalih komunalnih odpadkov;
- oceno nastajanja komunalnih odpadkov do leta 2020 glede na ugotovljene razloge za zmanjševanje količin nastalih komunalnih odpadkov;
- oceno količine komunalnih odpadkov, ki se v verigi predaje odpadkov med posredniki od izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov do končne predelave evidentirajo večkrat

tako, da za vsako od opredeljenih zahtevanih vsebin analize določi aktivnosti za izvedbo, roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti – točke 2.1.3.1.a, 2.1.3.1.b, 2.1.3.1.c, 2.1.3.1.d, 2.1.3.1.e, 2.1.3.1.f, 2.1.3.2.a, 2.1.3.2.b in 2.1.3.2.c;

6. izdelavo načrta aktivnosti za izvedbo analize različnosti izvajanja gospodarskih javnih služb zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov v občinah za leti 2013 in 2014, s katero bo prikazalo razloge za ugotovljena odstopanja količine nastalih in odloženih komunalnih odpadkov med občinami, ugotovilo razlike med občinami v dejavnikih, ki vplivajo na ločeno zbiranje komunalnih odpadkov, ter določilo ukrepe za ugotovljena odstopanja, tako da določi aktivnosti za izvedbo analize, roke za izvedbo posameznih aktivnosti in dokončanje analize in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti – točka 2.2.2.b;
7. izdelavo načrta aktivnosti za izdelavo analize vpliva posameznih dejavnikov na količino zbranih odpadkov, preveritev ustreznosti predpisane infrastrukture za zbiranje ločenih frakcij komunalnih

odpadkov v odredbi o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami, določitev potrebnega števila zbiralnic in druge infrastrukture za ločeno zbiranje komunalnih odpadkov v občinah, ugotovitev teh dejavnikov in odstopanja od pričakovanih količin v posameznih občinah v letih 2013 in 2014, tako da opredeli posamezne aktivnosti za izvedbo analize, roke in osebe, odgovorne za njihovo izvedbo, ter rok in osebo, odgovorno za izvedbo analize – točki 2.2.3.a in 2.2.3.b;

8. izdelavo načrta aktivnosti za pripravo sprememb in dopolnitev Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki se bodo nanašale na določitev:

- meril ter načina določanja dodatnih količin odpadne embalaže, ki jih morajo prevzeti družbe za ravnanje z odpadno embalažo pri izvajalcih gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov, zaradi medsebojnega izravnavanja obveznega prevzema letnih količin odpadne embalaže – točka 2.3.1.1.a;
- načina izračunavanja deleža prevzemanja odpadne komunalne embalaže, ki ga družbe za ravnanje z odpadno embalažo prevzemajo od izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov, in roka za objavo deleža prevzemanja v posameznem letu – točki 2.3.1.1.b in 2.3.1.1.c;
- določitev formalne oblike določanja deleža prevzemanja odpadne komunalne embalaže, ki ga družbe za ravnanje z odpadno embalažo prevzamejo od izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov – točka 2.3.1.1.h;
- določitev vsebine, oblike in obsega letne analize ravnanja z embalažo in odpadno embalažo ter opredelitev podatkov in virov podatkov za njeno pripravo – točka 2.3.1.3.b;
- določitev rokov za objavo deležev prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov, letne analize ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, poročil o izvajanju Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži, ki jih mora vsako tretje leto posredovati Evropski komisiji, ter podatkov o ravnanju z odpadno embalažo v skladu s tretjim odstavkom 12. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo – točke 2.3.1.1.c, 2.3.1.3.a, 2.3.1.3.b in 2.3.1.3.c;
- opredelitev obsega, pogostosti in vrst dejavnosti družb za ravnanje z odpadno embalažo za obveščanje in ozaveščanje javnosti, zlasti končnih uporabnikov, o namenu in ciljih zbiranja odpadne embalaže, pravilnem ravnanju z njo, možnostih njenega brezplačnega oddajanja, recikliranja in predelave, o opredelitvi enotnega načina poročanja o izvedenih akcijah in obveznosti poročanja o stroških ravnanja z odpadno embalažo – točka 2.3.1.3.e;
- določitev vrste prihodkov in stroškov ravnanja z odpadno embalažo družb za ravnanje z odpadno embalažo, načinov njihovega izkazovanja v letnih poročilih družb za ravnanje z odpadno embalažo ter določitev nadzora verodostojnosti njihovega izkazovanja – točka 2.3.1.3.e

tako, da za posamezno navedeno zahtevano spremembo oziroma dopolnitev Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo določi aktivnosti, potrebne za njeno pripravo, rok izvedbe in osebe, odgovorne za pripravo, ter določi rok za posredovanje predpisa v obravnavo Vladi Republike Slovenije;

9. pripravo načrta aktivnosti za izvedbo analize količine embalaže, ki je dana v promet na območju Republike Slovenije v posameznem letu, s katero mora prikazati najmanj:

- opredelitev podatkov, ki so potrebni za analizo, pričakovanih rezultatov in virov pridobitve podatkov za analizo;
- oceno količine embalaže, ki je dana v promet v posameznem letu iz vseh razpoložljivih virov, tako da bodo razvidne količine embalaže iz posameznega vira;

- pojasnitev razlik med podatki iz evidence o embalaži, dani v promet, podatki iz sortirnih analiz komunalnih odpadkov ter podatki družb za ravnanje z odpadno embalažo o komunalni odpadni embalaži in odpadni embalaži, ki ni komunalni odpadek, vzrokov za te razlike in pomanjkljivosti posameznega podatka oziroma evidence;
- določitev in utemeljitev oprostitev za poročanje o količini embalaže, dane v promet, s prikazom ocene števila povzročiteljev in količine odpadne embalaže, dane v promet, pod mejo oprostitev;
- opredelitev načina in pogostosti nadzora nad povzročitelji embalaže, ki dajejo v promet embalažo, katere količina ne presega meje za oprostitev;
- izdelavo predloga za določitev količine nastale odpadne embalaže, ki se uporablja pri izračunu deleža predelane embalaže, za spremljanje doseganja zastavljenih okoljskih ciljev

tako, da natančno opredeli aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo pričakovane rezultate analize, roke za izvedbo analize in posameznih aktivnosti analize ter osebe, odgovorne za pripravo analize in izvedbo posameznih aktivnosti točke – 2.3.1.2.1.a, 2.3.1.2.1.b, 2.3.1.2.1.c, 2.3.1.2.1.d in 2.3.1.2.1.e;

10. pripravo načrta aktivnosti za izvedbo analize količin predelave odpadne embalaže, s katero mora prikazati najmanj:

- opredelitev podatkov, ki so potrebni za analizo, pričakovanih rezultatov in virov pridobitve podatkov za analizo;
- pojasnila vzrokov za razlike med podatki o predelavi odpadne embalaže družb za ravnanje z odpadno embalažo in podatki iz poročil predelovalcev ter oceno pomanjkljivosti posameznega podatka oziroma evidence podatkov;
- izdelavo predloga načina določanja količine predelane odpadne embalaže za izračun deleža predelane embalaže za spremljanje doseganja okoljskih ciljev

tako, da natančno opredeli aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo pričakovane rezultate analize, roke za izvedbo analize in posameznih aktivnosti analize ter osebe, odgovorne za pripravo analize in izvedbo posameznih aktivnosti – točka 2.3.1.2.2;

11. pripravo načrta aktivnosti za izdelavo analiz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo ter določitev roka za objavo analiz na svojih spletnih straneh tako, da natančno opredeli aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo izvedbo analiz, roke za izvedbo analiz in posameznih aktivnosti analiz ter osebe, odgovorne za pripravo analiz in izvedbo posameznih aktivnosti – točka 2.3.1.3.b;
12. objavo okoljskih ciljev ravnanja z odpadno embalažo in ukrepov za njihovo doseganje, poročil o izvajanju Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži, ki jih na tri leta posreduje Evropski komisiji, ter podatkov o ravnanju z odpadno embalažo v skladu s tretjim odstavkom 12. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo – točki 2.3.1.3.a in 2.3.1.3.c;
13. pripravo načrta aktivnosti za določitev in sprejem meril za določanje stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo tako, da natančno opredeli aktivnosti, s katerimi bo določilo in sprejelo merila, roke za izvedbo posameznih aktivnosti za določitev in sprejem meril in osebe, odgovorne za določitev meril in izvedbo posameznih aktivnosti – točka 2.3.2.1;
14. pripravo načrta aktivnosti za izvedbo analize prihodkov in stroškov delovanja sistema ravnanja z odpadno embalažo za izdelavo predloga za določitev virov in namenov financiranja, s prikazom analize stroškov in koristi posameznih alternativnih oblik delovanja in financiranja sistema tako, da natančno opredeli aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo pričakovane rezultate analize, roke za izvedbo posameznih aktivnosti analize, rok za izvedbo celotne analize in osebe, odgovorne za pripravo analize in izvedbo posameznih aktivnosti – točke 2.3.2.2.a, 2.3.2.2.b in 2.3.2.2.c;

15. pripravo načrta aktivnosti za določitev načrtovanega zneska okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže z upoštevanjem namenov, za katere se okoljska dajatev lahko porablja, z oceno posledic posameznih embalažnih materialov na okolje in z oceno stroškov za odpravo posledic onesnaževanja, ki jih povzročata nastajanje odpadne embalaže tako, da natančno opredeli aktivnosti, s katerimi bo določilo načrtovani znesek, roke za izvedbo posameznih aktivnosti analize, rok za izvedbo aktivnosti in osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti – točka 2.3.2.3.b;
16. pripravo načrta aktivnosti za ugotovitev zavezancev za odmero okoljske dajatve glede na opredelitev višine oprostitve (v popravljalnem ukrepu št. 9 tega poročila) tako, da natančno opredeli aktivnosti ugotavljanja zavezancev in odmere okoljske dajatve, roke za izvedbo teh aktivnosti in osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti – točka 2.3.2.3.c;
17. pripravo načrta aktivnosti za izdelavo operativnega programa ravnanja z odpadno embalažo, v katerem bo med drugim opredelilo:
 - okoljske cilje pri ravnanju z odpadno embalažo in način njihovega izračunavanja;
 - kazalnike za ugotavljanje doseganja okoljskih ciljev;
 - ukrepe za doseganje okoljskih ciljev ravnanja z embalažo in odpadno embalažo;
 - ukrepe za zmanjševanje nastajanja embalaže in odpadne embalaže;
 - določitev odgovornosti povzročiteljev embalaže za zmanjševanje vplivov odpadne embalaže na okolje;
 - določitev sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, ki bo vzpostavljen v skladu z načelom plačila za obremenjevanje in bo zagotavljal doseganje zahtevanih okoljskih ciljev ob najnižjih stroških za vse udeležence v sistemu;
 - načine in pogostost spremljanja izvajanja ukrepov in doseganja okoljskih ciljev
 tako, da natančno opredeli aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo pripravo operativnega programa ravnanja z odpadno embalažo, roke za izvedbo posameznih aktivnosti in končni rok za pripravo operativnega programa ter njegovo predložitev Vladi Republike Slovenije in osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti – točka 2.3.2.4;
18. pripravo načrta aktivnosti za izvedbo analize prednosti in slabosti izvajanja gospodarskih javnih služb obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov na lokalni ravni z utemeljitvijo izbrane različice tako, da opredeli posamezne aktivnosti za izvedbo analize, roke in osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti, ter določi rok in osebo za izvedbo celotne analize – točka 2.4.1.a;
19. pregled rokov dokončanja posameznega centra za ravnanje z odpadki z opredelitvijo tveganj za dokončanje posameznega projekta v predvidenem roku oziroma priprava načrta aktivnosti, če posamezni regijski center ne bi bil dokončan do predvidenega roka, ter pregled občin, ki 31. 12. 2014 niso bile razporejene v posamezen center za ravnanje z odpadki, in njihove razporeditve v centre – točka 2.4.2.a;
20. izdelavo načrta aktivnosti za izvedbo analize izkoriščenosti zmogljivosti načrtovanih centrov za ravnanje z odpadki ob upoštevanju trendov nastajanja mešanih komunalnih odpadkov in načrta ukrepov za usmeritev masnih tokov komunalnih odpadkov tako, da opredeli posamezne aktivnosti izvedbe analize, določi roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti, ter rok in osebo, odgovorno za pripravo celotne analize – točka 2.4.2.b;
21. pripravo načrta aktivnosti za izdelavo predpisa o vsebini sortirnih analiz tako, da opredeli posamezne aktivnosti izdelave predpisa, določi roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti, ter rok in osebo, odgovorno za pripravo celotnega predpisa – točka 2.4.1.b;

22. izdelavo načrta aktivnosti za dopolnitve in spremembe Uredbe o odlagališčih odpadkov z določitvijo:
- obveznosti poročanja o deležu biološko razgradljivih sestavin v odloženih komunalnih odpadkih in o izvajanju sortirnih analiz;
 - sankcij, če:
 - se obdelava mešanih komunalnih odpadkov ne izvaja v centrih za ravnanje z odpadki;
 - izvajalci gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov ne poročajo o deležih bioloških sestavin v odloženih komunalnih odpadkih in o izvedenih sortirnih analizah
- tako, da določi posamezne aktivnosti in roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti, in rok ter osebo, odgovorno za pripravo sprememb in dopolnitev predpisa – točka 2.4.3.f;
23. izdelavo načrta aktivnosti za izvedbo analize učinkovitosti uvedenih okoljskih dajatev in finančnih jamstev, s katero mora določiti in utemeljiti:
- osnovo za obračun in zavezance za okoljsko dajatev;
 - znesek, ki ga namerava zbrati z okoljsko dajatvijo, ki spodbuja za okolje bolj sprejemljive načine ravnanja s komunalnimi odpadki, v povezavi s predvidenim zmanjšanjem onesnaževanja;
 - opredelitev namena in načina porabe sredstev za zapiranje odlagališč;
 - ustreznost oblike za finančna jamstva za že zaprta odlagališča
- tako, da določi posamezne aktivnosti izvedbe analize in določi roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti, in rok ter osebo, odgovorno za pripravo analize – točke 2.4.4.a, 2.4.4.b in 2.4.4.c.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²⁴⁶. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- podrobneje opredeli podatke, ki jih morajo občine posredovati o obsegu izvajanja gospodarske javne službe varstva okolja, in podatke iz občinskih odlokov o izvajanju gospodarske javne službe, da bo lahko ugotavljalo razlike in pomanjkljivosti pri izvajanju gospodarske javne službe v posameznih občinah;
- podrobneje opredeli podatke, ki jih želi pridobiti, o načinu izvajanja gospodarske javne službe v lokalnih skupnostih, da bo pridobilo ustrezen nabor podatkov in informacij za spremljanje in nadzor izvajanja gospodarske javne službe, in določi obveznost njihovega sporočanja v informacijski sistem ravnanja s komunalnimi odpadki;
- določi obveznost javnega letnega primerjalnega prikazovanja rezultatov občin pri ločenem zbiranju komunalnih odpadkov v predpisu, ki bo urejal izvajanje gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki, ali v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki;
- opredeli nabor podatkov o rezultatih ločenega zbiranja komunalnih odpadkov v lokalnih skupnostih, o katerih bo poročalo;
- oblikuje poseben razdelek na svojih spletnih straneh, kjer bo na enem mestu poročalo o podatkih o ravnanju s komunalnimi odpadki, da bo širši javnosti zagotovilo lažjo dostopnost do objavljenih podatkov in njihovo ustrezno preglednost, ter obenem zagotovi povezave do drugih spletnih mest s pomembnimi podatki o ravnanju z odpadki;
- od Evropske komisije pred naslednjim poročanjem o nastalih in recikliranih komunalnih odpadkih pridobi mnenje o ustreznosti vključevanja odpadne embalaže, ki je nastala v proizvodnih dejavnostih, v kmetijstvu ter gozdarstvu in po naravi in sestavi ni primerljiva z odpadno embalažo, ki nastaja v gospodinjstvih, med komunalne odpadke;
- pri zbiranju podatkov za analizo dejavnikov, ki imajo vpliv na ločeno zbrane količine komunalnih odpadkov, natančno opredeli zelene podatke o vrsti in številu opravljenih akcij ozaveščanja prebivalstva in podatke o opravljenih inšpekcijskih pregledih ter rezultatih teh pregledov, da bo pridobilo ustrezno primerljive podatke za izvedbo verodostojne primerjave med občinami;
- določi deleže prevzemanja odpadne embalaže od izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov tako, da bo vsem družbam za ravnanje z odpadno embalažo zagotovljen enak dostop do odpadne embalaže, ne glede na območje delovanja izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov in vrsto odpadne embalaže, ki jo morajo prevzemati;
- jasno določi, da morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo od izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov prevzeti vso nastalo odpadno embalažo in da določanje količine prevzemanja odpadne embalaže ni predmet pogodbenega dogovarjanja med izvajalci gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov in družbami za ravnanje z odpadno embalažo;

- določi obseg kazni za družbe za ravnanje z odpadno embalažo, če te ne prevzemajo odpadne embalaže od izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov v skladu s predpisanimi deleži in merili izravnave, na podlagi primerjave z obsegi drugih kazni, ki jih določajo Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo in predpisi, ki urejajo ravnanje z odpadki, in sicer v skladu z načeli učinkovitosti, odvracilnosti in sorazmernosti;
- med pogoji, ki jih morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo izpolnjevati za pridobitev in ohranitev okoljevarstvenega dovoljenja, določi tudi obveznost letne predložitve zavarovanja, s katerim bo lahko poravnalo stroške prevzema, skladiščenja in predelave trimesečne načrtovane količine prevzete odpadne embalaže, če družbe za ravnanje z odpadno embalažo odpadne embalaže pri izvajalcih gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov ne bi pravočasno prevzemale;
- določi kazenske sankcije za družbe za ravnanje z odpadno embalažo, če te ne prevzemajo odpadne embalaže v skladu z deleži prevzemanja, ki jih za posamezno leto določi ministrstvo; ne izvajajo svoje dejavnosti v skladu s pridobljenim okoljevarstvenim dovoljenjem; z izvajalcem gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov ne sklenejo pogodbe o načinu oddaje in prevzema odpadne embalaže;
- določi kazenske sankcije za družbe za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalce gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov, če med letom ne zagotovijo oddajanja in prevzemanja odpadne embalaže v skladu s predpisanimi obveznostmi;
- redno izvaja primerjalne analize količine nastale odpadne embalaže s količinami, ki nastajajo v drugih državah članicah Evropske unije, in ugotavlja, pojasnjuje ter odpravlja vzroke za odstopanja;
- s ciljem vključiti v sistem večino nastale embalaže in zagotoviti primerljiv konkurenčen položaj za vse, ki dajejo embalažo v promet, prouči možnost ukinitve oprostitve poročanja o embalaži, ki je bila dana v promet;
- v Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo določi, da morajo predelovalci po opravljeni predelavi odpadne embalaže družbam posredovati potrdilo o opravljeni predelavi, iz katerega bo razviden uporabljen postopek predelave, datum prevzema, vrsta prevzete odpadne embalaže in datum opravljene predelave, da bo mogoča boljša sledljivost predelave odpadne embalaže;
- za izvedbo analize o količini embalaže, dane v promet:
 - pridobi primerljive podatke o količini embalaže, dane v promet, na prebivalca v državah članicah in jih uporabi za oceno ustreznosti podatkov o količini embalaže, dane v promet na ozemlju Republike Slovenije;
 - v analizi uporabi podatke Statističnega urada Republike Slovenije in Finančne uprave Republike Slovenije o količini in strukturi proizvedenega blaga, blaga, uvoženega in izvoženega iz Republike Slovenije, na podlagi katerih bo ocenilo ustreznost evidentiranih podatkov o količini embalaže, dane v promet;
- redno izvaja primerjave podatkov o embalaži, dani v promet, in predelavi embalaže z istovrstnimi podatki iz različnih virov;
- na svojih spletnih straneh nameni poseben razdelek objavi predpisanih podatkov, analiz in poročil o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, da bo na enem spletnem mestu uporabnikom zagotovilo vse potrebne informacije o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo; izdela naj tudi povezave do strateških usmeritev in zakonodaje, pomembnih podatkov o embalaži in ravnanju z odpadno embalažo na spletnih straneh drugih domačih in tujih institucij, ki zbirajo, analizirajo in poročajo o podatkih ravnanja z embalažo in odpadno embalažo;

- v letni analizi ravnanja z embalažo in odpadno embalažo prikaže predvsem podatke o količini in vrsti embalaže, dane v promet, po posameznih zavezcih, podatke o načinu ravnanja s posamezno vrsto odpadne embalaže, pregled vseh prihodkov in stroškov delovanja celotnega sistema ravnanja za embalažo in odpadno embalažo ter izvedenih akcijah ozaveščanja širše javnosti o ukrepih za doseganje okoljskih ciljev ter o načinih ravnanja z embalažo in odpadno embalažo;
- pri izvajanju aktivnosti obveščanja in ozaveščanja javnosti in končnih uporabnikov zagotovi sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in družbami za ravnanje z odpadno embalažo, da bi se zagotavljal primerljive in ciljno usmerjene aktivnosti v vseh lokalnih skupnostih, ki se ne bi podvajale, stroški izvajanja aktivnosti bi bili jasno razdeljeni med družbe za ravnanje z odpadno embalažo in lokalne skupnosti, zato pa bi bil mogoč tudi boljši nadzor nad stroški financiranja aktivnosti družb za ravnanje z odpadno embalažo;
- kot del analize prihodkov in stroškov delovanja sistema ravnanja z odpadno embalažo opravi analizo podatkov drugih držav članic o načinu organiziranosti sistema ravnanja za embalažo in odpadno embalažo, o povezavi med doseganjem zastavljenih ciljev ravnanja z odpadno embalažo in naj izdela primerjavo prihodkov in stroškov ravnanja z odpadno embalažo na enoto embalaže v sistemu glede na različne načine organiziranosti teh sistemov;
- redno izvaja primerjavo prihodkov in stroškov delovanja sistema ravnanja z odpadno embalažo s prihodki in stroški primerljivih držav članic, da bi preprečilo prelivanje zbranih embalažnin v sistemu ravnanja za embalažo in odpadno embalažo k povzročiteljem embalaže;
- v Uredbi o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže opredeli namene porabe zbrane okoljske dajatve zaradi onesnaževanja z odpadno embalažo glede na ugotovljene posledice onesnaževanja, ocenjene stroške, ki jih to onesnaževanje povzroča, in opredeli oceno vpliva višine okoljske dajatve na zmanjšanje dajanja posameznih embalažnih materialov na trg;
- zagotovi redno spremljanje stroškov ocenjenih posledic onesnaževanja zaradi nastajanja odpadne embalaže in redno spremljanje učinkovitosti dajatve, ki se kaže v zmanjšanju količine embalaže, dane v promet, in zmanjšanju predvidenih posledic embalažnih materialov na okolje;
- pridobi podatke o ugodnostih in izplačilih odškodnin, ki jih občine namenjajo občanom kot nadomestilo za bivanje v bližini centrov za ravnanje z odpadki, in ponovno prouči možnost organiziranja gospodarske javne službe obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov na ravni države, da bi zagotovilo enakopravno obravnavo občanov po vseh kriterijih;
- ob spremembah Zakona o varstvu okolja, že z zakonom jasno določi ustrezne oblike finančnih jamstev, pri tem pa s posebno ureditvijo jamstev za odlagališča, ki se uporabljajo za izvajanje gospodarskih javnih služb, upošteva oblike, ki ne povzročajo dodatnih nepotrebnih stroškov izvajanja gospodarske javne službe;
- uredi pogoje za namensko uporabo sredstev za zapiranje odlagališč, ki se zbirajo v ceni storitev odlaganja odpadkov;
- v zakonu opredeli posebno obliko finančnih jamstev za odlagališča v lasti občin v obliki poroštvene izjave in s tem prepreči nepotrebno povečevanje stroškov izvajanja gospodarske javne službe in to upošteva pri izdajanju odločb za zapiranje odlagališč;
- v upravnih postopkih zagotovi izračun finančnih jamstev glede na dejanske razmere na posameznem odlagališču odpadkov in glede na spremenjene gospodarske razmere preveri ustreznost določene višine referenčnih stroškov;
- zaradi posledic uporabe ukrepov kontrole cen v preteklosti dopusti porabo okoljske dajatve zaradi odlaganja odpadkov za financiranje zapiranja obstoječih odlagališč.

Finančni upravi Republike Slovenije in Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- na podlagi uvedene medsebojne izmenjave podatkov nadaljujeta z izvajanjem skupnih akcij ugotavljanja oseb, ki dajejo v promet embalažo, za katero se ne plačuje okoljska dajatev, da bosta zagotovila enakopraven konkurenčni položaj za vse osebe, ki dajejo v promet embalažo;
- izdelata kriterije in določita podatke, ki so potrebni za opredelitev dejavnikov tveganj, na podlagi katerih naj načrtujeta predmete in zavezance za skupne akcije nadzora po Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo in Uredbi o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže.

Pravni pouk

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

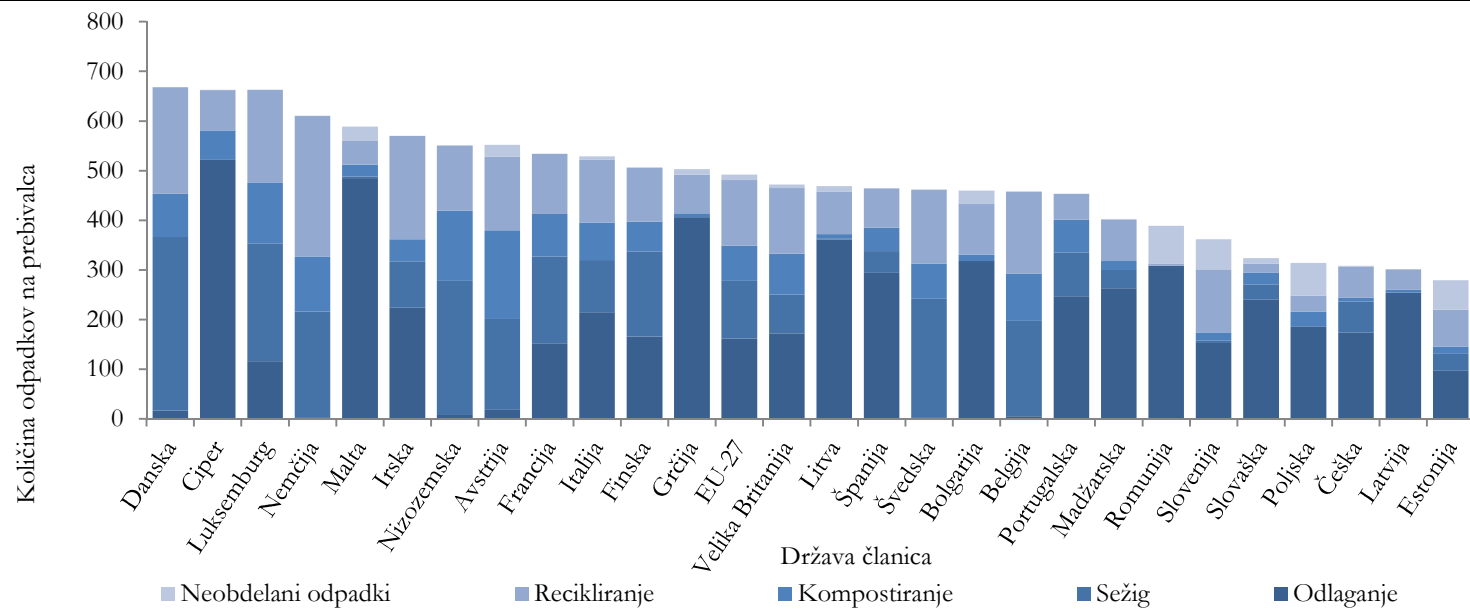
Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
2. Finančni upravi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
3. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
4. dr. Roku Žarniću, priporočeno;
5. Francu Bogoviču, priporočeno;
6. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
7. Rajku Skubicu, priporočeno;
8. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
9. arhivu.

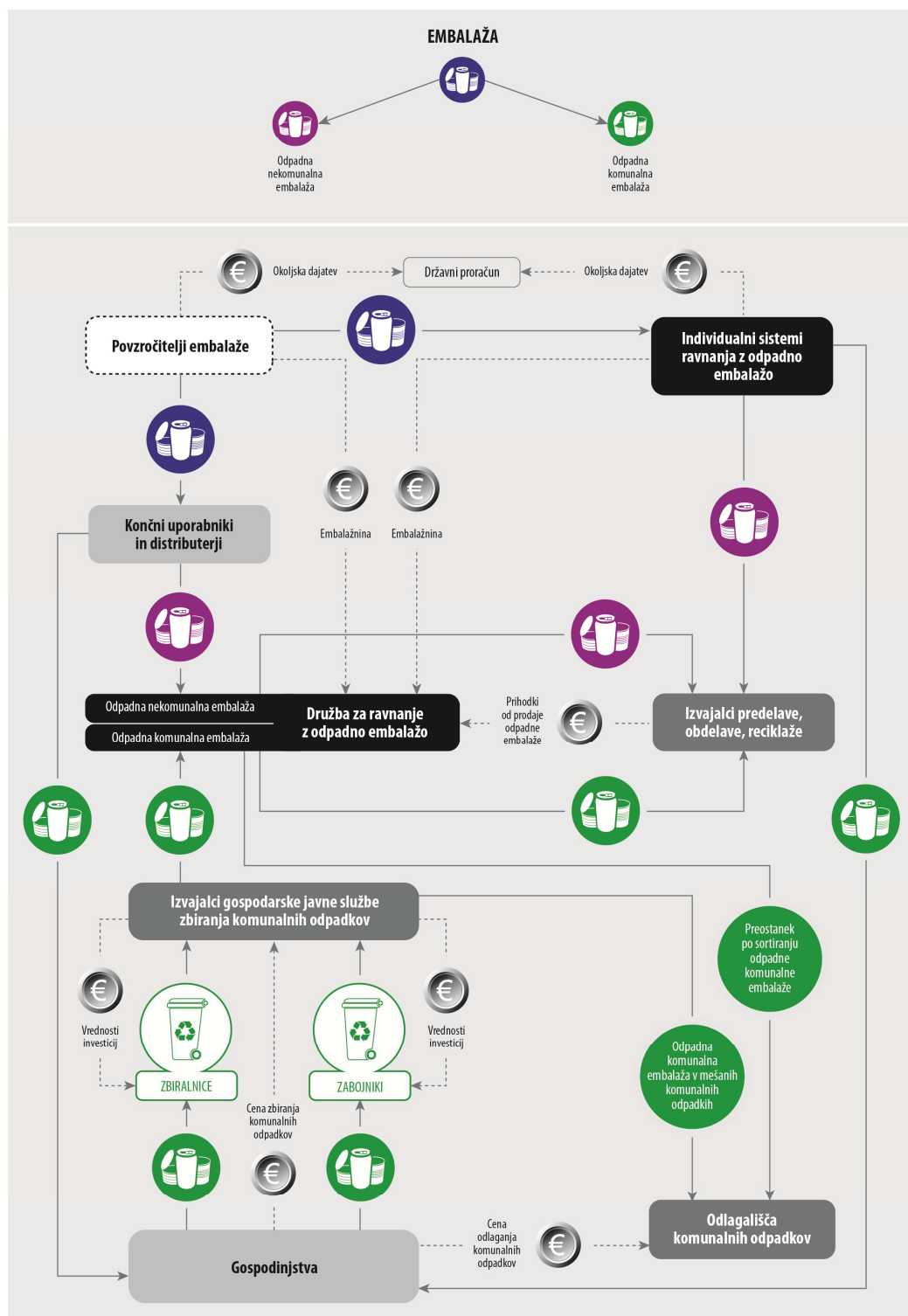
6. PRILOGI

Priloga 1: Ravnanje s komunalnimi odpadki v državah članicah



Vir: podatki EUROSTAT.

Priloga 2: Sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo



Vir: Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

*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