**Povzetek revizijskega poročila *Ravnanje s komunalnimi odpadki***

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. Nezanesljivi 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 moralo 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 odvračali 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 nesmotrnosti, 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.

Ljubljana, 2. septembra 2015