



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo **Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in** **prostor pri ravnanju 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

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor pri ravnanju s komunalnimi odpadki

Številka: 321-5/2011/141

Ljubljana, 18. februarja 2016

KAZALO

1. UVOD	5
2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI	6
2.1 DOPOLNITEV OPERATIVNEGA PROGRAMA RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	6
2.2 OPREDELITEV GJS NA PODROČJU RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	10
2.3 OPREDELITEV VSEBINE IN NALOG GJS NA PODROČJU RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI.....	12
2.4 POSODOBITEV EVIDENCE IZVAJALCEV GJS VARSTVA OKOLJA.....	15
2.5 ANALIZA NASTAJANJA, OBDELAVE IN ODSTRANJEVANJA KOMUNALNIH ODPADKOV.....	16
2.6 RAZLIKE PRI GJS ZBIRANJA DOLOČENIH VRST KOMUNALNIH ODPADKOV, OBDELAVE DOLOČENIH VRST KOMUNALNIH ODPADKOV IN ODLAGANJA MEŠANIH KOMUNALNIH ODPADKOV MED OBČINAMI	23
2.7 ANALIZA IZVAJANJA GJS ZBIRANJA IN OBDELAVE DOLOČENIH VRST KOMUNALNIH ODPADKOV TER ODLAGANJA MEŠANIH KOMUNALNIH ODPADKOV	25
2.8 UREDITEV RAVNANJA Z EMBALAŽO IN ODPADNO EMBALAŽO.....	27
2.9 UGOTAVLJANJE KOLIČINE EMBALAŽE, DANE V PROMET.....	34
2.10 ZANESLJIVOST PODATKOV O PREDELAVI ODPADNE EMBALAŽE	40
2.11 ANALIZA IN OBJAVA LETNIH POROČIL DRUŽB ZA RAVNANJE Z ODPADNO EMBALAŽO	42
2.12 OBJAVA OKOLJSKIH CILJEV, UKREPOV, POROČIL IN PODATKOV O RAVNANJU Z ODPADNO EMBALAŽO.....	44
2.13 MERILA ZA DOLOČANJE STROŠKOV DRUŽB ZA RAVNANJE Z ODPADNO EMBALAŽO	46
2.14 PRIHODKI IN STROŠKI DELOVANJA SISTEMA RAVNANJA Z ODPADNO EMBALAŽO	53
2.15 DOLOČITEV POTREBNEGA ZNESKA OKOLJSKE DAJATVE ZARADI NASTAJANJA ODPADNE EMBALAŽE	57
2.16 DOLOČITEV POTREBNEGA ZNESKA OKOLJSKE DAJATVE ZARADI NASTAJANJA ODPADNE EMBALAŽE	59
2.17 PRIPRAVA OPERATIVNEGA PROGRAMA RAVNANJA Z EMBALAŽO IN ODPADNO EMBALAŽO.....	61
2.18 DOLOČITEV RAVNI IZVAJANJA GJS NA PODROČJU RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	63
2.19 DOKONČANJE CENTROV ZA RAVNANJE Z ODPADKI.....	64
2.20 ZMOGLJIVOSTI OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV V CENTRIH ZA RAVNANJE S KOMUNALNIMI ODPADKI	67
2.21 IZDELAVA PREDPISA O SORTIRNIH ANALIZAH	69
2.22 SPREMEMBE IN DOPOLNITVE UREDBE O ODLAGALIŠČIH ODPADKOV	71
2.23 ANALIZA UČINKOVITOSTI UVEDENIH OKOLJSKIH DAJATEV IN FINANČNIH JAMSTEV	73
3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH	77
4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI	81
5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA	82

1. UVOD

V revizijskem poročilu o ravnanju s komunalnimi odpadki, št. 321-5/2011/132 z dne 2. 9. 2015 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo) izreklo mnenje, da pri ravnanju s komunalnimi odpadki ni bilo učinkovito.

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

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo¹. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

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

¹ Št. 006-5/2012/26 z dne 30. 11. 2015.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Dopolnitev Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točkah 2.1.1.c in 2.1.1.d revizijskega poročila smo ugotovili, da področje ravnanja s komunalnimi odpadki v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni bilo strateško celovito urejeno. Ministrstvo ni pravočasno pripravilo operativnega programa, ki bi urejal področje ravnanja s komunalnimi odpadki, in ga ni posredovalo v sprejem Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada). Ministrstvo je zato nadaljevalo z neučinkovitim ravnanjem, ki je bilo ugotovljeno v revizijskem poročilu o ločenem zbiranju komunalnih odpadkov² (v nadaljevanju: revizijsko poročilo iz leta 2009). Ministrstvo ravnanja s komunalnimi odpadki ni načrtovalo na podlagi ustrezne analize, s katero bi lahko ugotovilo dejansko stanje na tem področju, ni določilo ciljev in ni opredelilo ukrepov za njihovo doseganje. Tudi Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količine odloženih biološko razgradljivih odpadkov³ ni ustrezno urejal področja odstranjevanja komunalnih odpadkov, saj 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.

Ministrstvo je leta 2012 pripravilo Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki⁴, ki ga je vlada sprejela leta 2013. Ta program določa in obravnava: okoljske cilje zbiranja, priprave za ponovno uporabo in recikliranja komunalnih odpadkov, 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 ter merila za določitev predvidene infrastrukture. Vsebuje tudi pregled politik ravnanja s komunalnimi odpadki in pregled ukrepov za doseganje opredeljenih ciljev.

² Št. 2009-4/2008-34 z dne 13. 8. 2009.

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

⁴ Št. 35402-2/2013/7 z dne 13. 3. 2013.

Ugotovili smo, da so okoljski cilji, opredeljeni v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki, določeni v skladu z Direktivo 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv⁵ (v nadaljevanju: direktiva o odpadkih) ter v skladu z metodologijo SMART⁶, razen cilja pod zaporedno številko 2.2: Infrastruktura za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov. Ta cilj ni izpolnjeval nobenega od kriterijev metodologije SMART in tudi ni bil določen v skladu s predpisi Evropske unije.

V Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki so navedeni ukrepi za doseganje ciljev, vendar pa ni opredeljena povezava med predvidenimi ukrepi in okoljskimi cilji ter ni ocenjen prispevek ukrepov k doseganju ciljev. V tem programu tudi niso opredeljeni način spremljanja izvajanja ukrepov in doseganja ciljev ter način in pogostost poročanja o izvajanju operativnega programa.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati izdelavo načrta aktivnosti za dopolnitev Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki, v katerem je opredelilo posamezne aktivnosti za dopolnitev operativnega programa, roke izvedbe opredeljenih aktivnosti, osebe, odgovorne za pripravo teh aktivnosti, ter rok za posredovanje dopolnjenega operativnega programa v javno obravnavo in v sprejem vladi. Dopolnitev mora obsegati opredelitev ukrepov za doseganje predpisanih okoljskih ciljev, določitev pričakovanega prispevka posameznega predvidenega ukrepa k uresničitvi okoljskega cilja, na katerega se ukrep nanaša, določitev načina in pogostosti spremljanja doseganja okoljskih ciljev ter predvidenih ukrepov, opredelitev podatkov za spremljanje organizacijskih enot in institucij, odgovornih za izvajanje ukrepov, opredelitev nosilcev spremljanja in sporočanja podatkov o izvajanju posameznih aktivnosti, določitev načina poročanja in obveznosti ovrednotenja izvajanja operativnega programa ob njegovem izteku ter opredelitev smernic za določitev ukrepov.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada mora na podlagi prvega odstavka 11. člena Uredbe o odpadkih⁷ sprejeti program ravnanja z odpadki, ki ga pripravi ministrstvo kot operativni program varstva okolja v skladu z Zakonom o varstvu okolja⁸ (v nadaljevanju: ZVO-1). V programu ravnanja z odpadki mora na podlagi analize obstoječega stanja določiti ukrepe za izboljšanje okoljsko primerne priprave odpadkov za ponovno uporabo, recikliranje, predelavo in odstranjevanje odpadkov na območju celotne Republike Slovenije. V skladu z drugim in tretjim odstavkom 12. člena Uredbe o odpadkih je treba spodbujati vzpostavitev in podporo omrežij za ponovno uporabo in popravila odpadnih izdelkov, visokokakovostno recikliranje, uvedbo sistemov ločenega zbiranja za doseganje standardov, potrebnih za kakovostno recikliranje, uporabo gospodarskih instrumentov ter določitev merljivih ciljev. Predvideni načini ravnanja z odpadki morajo temeljiti na hierarhiji ravnanja z odpadki.

Ministrstvo kot prednostno nalogo izvaja izdelavo programa ravnanja z odpadki, katerega del bo tudi program ravnanja s komunalnimi odpadki, ki bo nadomestil sedaj veljavni Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki. Program ravnanja z odpadki bo obsegal ukrepe za doseganje okoljskih ciljev iz

⁵ UL L, št. 312/3 z dne 22. 11. 2008.

⁶ 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*.

⁷ Uradni list RS, št. 37/15, 69/15.

⁸ Uradni list RS, št. 39/06-UPB-1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15.

Uredbe o odpadkih, Uredbe o odlagališčih odpadkov⁹, Uredbe o ravnanju z baterijami in akumulatorji ter odpadnimi baterijami in akumulatorji¹⁰ ter Uredbe o odpadni električni in elektronski opremi¹¹. V programu ravnanja z odpadki bo ministrstvo opredelilo pričakovan prispevek posameznega ukrepa k uresničitvi zastavljenih okoljskih ciljev. Ministrstvo bo izvajanje ukrepov in doseganje okoljskih ciljev pri ravnanju s komunalnimi in drugimi odpadki spremljalo letno. Izvajanje ukrepov ter doseganje ali odstopanje pri okoljskih ciljeh bo spremljalo na podlagi temeljite analize podatkov iz predpisanih poročil zavezancev ter zakonsko določenega poročanja občin. V skladu s četrtem odstavkom 11. člena Uredbe o odpadkih bo ministrstvo ustreznost izvajanja programa kot celote ocenilo vsaj vsakih šest let in ga na podlagi te ocene po potrebi spremenilo, spremenjeni program pa posredovalo v sprejem vladi.

Podatki, potrebni za spremljanje doseganja okoljskih ciljev, se bodo zbirali v informacijskem sistemu za ravnanje z odpadki (v nadaljevanju: informacijski sistem), ki ga na podlagi 56. člena Uredbe o odpadkih upravlja Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: agencija). Informacijski sistem je namenjen za elektronsko spremljanje evidenčnih listov pošiljk odpadkov in nastajanja odpadkov ter ravnanja z njimi. V skladu s 26., 29., 37. in 45. členom Uredbe o odpadkih morajo v informacijski sistem poročati izvirni povzročitelji o nastajanju odpadkov in ravnanju z njimi, zbiralci odpadkov o zbiranju odpadkov in obdelovalci odpadkov o obdelavi. Zavezanci morajo posredovati poročila najkasneje do 31. 3. za preteklo koledarsko leto. Dostop do podatkov imajo ministrstvo, izvirni povzročitelji odpadkov in drugi imetniki odpadkov, zbiralci in izvajalci obdelave odpadkov ter organ, pristojen za statistiko (v nadaljevanju: statistični urad), za izvajanje statističnih raziskav in pripravo statističnih poročil. Ministrstvo bo podatke uporabljalo za letno spremljanje nastajanja, zbiranja in obdelave odpadkov, za oceno doseganja okoljskih ciljev, nadzor nad ravnanjem z odpadki in za poročanje Evropski komisiji v skladu z direktivo o odpadkih. V informacijski sistem bosta vključena sistema za vodenje podatkov o posameznih vrstah odpadkov, ki ju upravlja ministrstvo, in sicer informacijski sistem o ravnanju z izrabljenimi motornimi vozili in informacijski sistem o izvajanju gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS) varstva okolja s področja ravnanja s komunalnimi odpadki. Informacijski sistem bo nadgrajen z navzkrižnimi medsebojnimi kontrolami podatkov. Spremljanje in analiza podatkov ter poročil zavezancev bosta opredeljena kot stalna naloga agencije. Nosilca spremljanja okoljskih ciljev bosta agencija in ministrstvo.

V tabeli 1 so prikazane aktivnosti, izvedbene naloge in roki ter nosilci za izvedbo aktivnosti za pripravo programa ravnanja s komunalnimi odpadki z zahtevanimi vsebinami.

⁹ Uradni list RS, št. 10/14, 54/15.

¹⁰ Uradni list RS, št. 3/10, 64/12, 93/12.

¹¹ Uradni list RS, št. 55/15.

Tabela 1: Aktivnosti, roki in nosilci za izvedbo aktivnosti za pripravo programa ravnanja z odpadki

Aktivnosti	Izvedbena naloga	Rok za izvedbo aktivnosti	Nosilec
Informacijski sistem	Nadgradnja informacijskega sistema, spremljanje in analiza podatkov ter poročil zavezancev	Leto 2016 in stalna naloga	Agencija
Program ravnanja z odpadki	<p>Dopolnitev poglavja o ravnanju s komunalnimi odpadki z najmanj naslednjimi vsebinami:</p> <ul style="list-style-type: none"> opredelitev ukrepov in njihova povezava z okoljskimi cilji; opredelitev prispevkov ukrepov k okoljskim ciljem; način spremljanja izvajanja ukrepov in doseganja okoljskih ciljev z obdelavo podatkov letnih poročil občin, izvajalcev GJS; opredelitev pogostosti spremljanja izvajanja ukrepov; analiza doseganja ciljev ter ugotavljanje vzrokov za odstopanja od načrtovanih rezultatov; opredelitev podatkov, potrebnih za spremljanje okoljskih ciljev. <p>Dokončanje osnutka programa ravnanja z odpadki.</p> <p>Postopek predhodne presoje programa na podlagi Uredbe o posegih v okolje, za katere je treba izvesti presojo vplivov na okolje¹².</p>	December 2015	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke in Sektor za strateško presojo vplivov na okolje
	Prva javna objava programa ravnanja z odpadki	15. 12. 2015 ¹³	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke
	Javna posvetovanja	Januar 2016	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke
	Izdelava okoljskega poročila	1. 2. 2016	Zunanji izvajalec
	Objava okoljskega poročila	1. 2. 2016	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke in Sektor za strateško presojo vplivov na okolje
	Obravnavna pripomb iz preliminarne objave osnutka programa ravnanja z odpadki	1. 3. 2016	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke in Sektor za strateško presojo vplivov na okolje

Vir: odzivno poročilo.

¹² Uradni list RS, št. 51/14, 57/15.¹³ Posredovan v javno obravnavo 21. 12. 2015.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto ministrstva, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.2 Opredelitev GJS na področju ravnanja s komunalnimi odpadki

2.2.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.2.1.a revizijskega poročila smo ugotovili, da je ministrstvo z ZVO-1E¹⁴ 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.

Ocenili smo, da ministrstvo spremembe opredelitve GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov ni predlagalo skladno z določili prvega odstavka 2. člena in prvega odstavka 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah¹⁵ (v nadaljevanju: 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 možnost neutemeljenega spreminjanja vrst komunalnih odpadkov, 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati izdelavo načrta aktivnosti za pripravo predloga sprememb in dopolnitev Zakona o varstvu okolja z jasno opredelitvijo vrst komunalnih odpadkov, za katere se izvajata obvezni GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov. Opredeliti je moralo aktivnosti, roke in osebe za izvedbo posameznih aktivnosti ter rok za predložitev dopolnjenega predpisa v potrditev vladi.

¹⁴ Uradni list RS, št. 57/12.

¹⁵ Uradni list RS, št. 32/93.

2.2.1 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo pripravlja spremembe in dopolnitve Zakona o varstvu okolja, ki bodo urejale več področij zakona, zato bo pripravilo novelo Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-2). Odpravilo bo pomanjkljivosti sedanje ureditve in omogočilo boljši nadzor ter izvajanje predpisov, ki urejajo ravnanje z odpadki. Ministrstvo bo v skladu z ZGJS v ZVO-2 uskladilo izvajanje, naloge in obveznosti GJS varstva okolja z jasno opredelitvijo lokalnih GJS, ki se nanašajo na zbiranje, obdelavo in odlaganje komunalnih odpadkov, in jasno določilo odgovornosti ter obveznosti občin.

Sprejem ZVO-2 je vključen v Normativni program dela Vlade Republike Slovenije za leto 2016¹⁶. Ob pripravi sprememb in dopolnitev ZVO-2 bo ministrstvo pripravilo tudi spremembe in dopolnitve ZGJS. Izhodišča za prenovo systemske ureditve GJS bo ministrstvo opredelilo v projektni nalogi, za izvedbo katere bo zaradi obširnosti in raznolikosti tematike, na katero se bodo nanašale spremembe predpisov, izvajalca izbralo po postopku javnega naročanja.

Spremembe in dopolnitve ZVO-1 se ne bodo nanašale zgolj na področje izvajanja obveznih GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov, temveč tudi na spremembe in dopolnitve systemske ureditve ravnanja z odpadki, na ureditev področja stečajnega postopka¹⁷ in ureditev področja starih bremen. Potrebna je jasnejša opredelitev razmerij med obveznostmi države in občin, če povzročitelja prekomerne obremenitve ni mogoče odkriti. Ministrstvo bo zaradi izvajanja 11. člena ZVO-1 in 157.a člena ZVO-1 jasneje opredelilo načelo subsidiarnosti in določilo povezavo med povzročiteljem obremenitve ter lastnikom oziroma posestnikom nepremičnine.

ZVO-2 bo na novo opredelil tudi načelo razširjene odgovornosti proizvajalcev ter obveznosti deležnikov, ki iz te ureditve izhajajo. Poseben poudarek bo namenjen jasnejši opredelitvi odgovornosti obveznosti nosilcev skupnih shem za ravnanje z določeno vrsto odpadkov, na primer družb za ravnanje z odpadno embalažo.

Ministrstvo načrtuje izvedbo javne obravnave novele ZVO-2 septembra 2016, predpis pa naj bi bil vložen v Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) marca 2017. Za pripravo predloga predpisa je odgovoren Direktorat za okolje, Sektor za odpadke.

2.2.2 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto ministrstva, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe

¹⁶ Št. 00404-2/2015/28 z dne 14. 12. 2015.

¹⁷ V sedanji ureditvi v stečajnem postopku, ki je uveden zoper povzročitelja obremenitve okolja, zastopnik države ne sodeluje.

popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.3 Opredelitev vsebine in nalog GJS na področju ravnanja s komunalnimi odpadki

2.3.1 Opis nesmotnosti

V točkah 2.1.2.1.b in 2.1.2.2.c revizijskega poročila smo ugotovili, da ministrstvo ni pripravilo ustreznih predpisov, ki bi določali obvezna ravnanja posameznih deležnikov in odgovornost lokalnih skupnosti pri izvajanju GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov.

Vlada bi morala določiti pravila ravnanja in druge pogoje za ravnanje z odpadki¹⁸ tako, da bi podrobneje predpisala¹⁹ tudi vrste dejavnosti, vrste komunalnih odpadkov²⁰ 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 zato 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.

Izvajanje GJS zbiranja komunalnih odpadkov, obdelave komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov poteka na ravni občin, zato 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 GJS niso vodili vseh podatkov na ravni občin. Ministrstvo je decembra 2012 pripravilo osnutek Uredbe o ravnanju s komunalnimi odpadki, v katerem 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, ter obveznost izvajalcev GJS, da morajo sporočiti podatke, ki so predpisani v 29. členu, 35. členu in 42. členu Uredbe o odpadkih, na ravni občine. Za osnutek Uredbe o ravnanju s komunalnimi odpadki je bila izvedena javna obravnava, vendar pa ministrstvo osnutka predpisa po zaključeni javni obravnavi ni uskladilo s prejetimi pripombami in ga ni posredovalo v sprejem vladi. Pristojnosti posameznih deležnikov zato v obdobju, za katero je bila

¹⁸ 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 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.

¹⁹ Tretji odstavek 149. člena ZVO-1.

²⁰ V točki 2.1.2.1.a revizijskega poročila smo utemeljili, da vrst komunalnih odpadkov, za katere se izvajajo obvezne GJS varstva okolja, ne more določiti vlada.

izvedena revizija, in do izdaje revizijskega poročila niso bile jasno določene, neurejen je bil način poročanja podatkov, ni bilo celovitega spremljanja izvajanja GJS, posameznih podatkov pa ni bilo mogoče pridobiti na ravni posamezne lokalne skupnosti.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati izdelavo načrta za pripravo predloga predpisa oziroma predpisov, ki bi urejali pravila ravnanja s komunalnimi odpadki in izvajanje GJS zbiranja komunalnih odpadkov, obdelave komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov, v katerih bodo vključena najmanj pravila ravnanja s komunalnimi odpadki, vrste in najmanjši obseg dejavnosti in nalog pri izvajanju GJS, oskrbovalni standardi in normativi ter tehnični in drugi ukrepi za opravljanje GJS, 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 GJS na ravni posamezne občine, v kateri izvajalec opravlja GJS, nadzor nad izvajanjem GJS ter kazenske sankcije za nespoštovanje predpisov. Ministrstvo je moralo določiti aktivnosti, potrebne za pripravo predpisa oziroma predpisov, rok za izvedbo posamezne aktivnosti in osebe, odgovorne za pripravo teh aktivnosti, ter določiti rok za posredovanje predpisa oziroma predpisov v javno obravnavo in v sprejem vladi.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je pripravilo predpise, ki urejajo obvezna ravnanja in naloge tako posameznih deležnikov pri ravnanju s posameznimi skupinami komunalnih odpadkov kot tudi izvajalcev GJS. Ti predpisi so:

- Uredba o odpadkih;
- Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki²¹ (v nadaljevanju: odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami);
- Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo²²;
- Uredba o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami²³;
- Uredba o ravnanju z baterijami in akumulatorji ter odpadnimi baterijami in akumulatorji;
- Uredba o odpadni električni in elektronski opremi;
- Uredba o ravnanju z izrabljenimi gumami²⁴;
- Uredba o predelavi nenevarnih odpadkov v trdno gorivo in njegovi uporabi²⁵;
- Uredba o predelavi biološko razgradljivih odpadkov in uporabi komposta ali digestata²⁶;
- Uredba o odlagališčih odpadkov²⁷;

Navedeni predpisi določajo načine ravnanja s posameznimi vrstami komunalnih odpadkov, vendar v celoti ne določajo vrst in najmanjšega obsega dejavnosti, nalog, oskrbovalnih standardov, normativov ter tehničnih in drugih ukrepov, ki morajo biti zagotovljeni pri izvajanju posameznih GJS. Uredba o odpadkih, sprejeta junija 2015, med drugim določa tudi obveznost tehtanja vseh frakcij in mešanih komunalnih odpadkov ob predaji izvajalcem nadaljnje obdelave ali odstranjevanja in obveznost poročanja

²¹ Uradni list RS, št. 21/01.

²² Uradni list RS, št. 84/06, 106/06, 110/07, 67/11, 68/11, 18/14, 57/15.

²³ Uradni list RS, št. 78/08.

²⁴ Uradni list RS, št. 63/09.

²⁵ Uradni list RS, št. 96/14.

²⁶ Uradni list RS, št. 99/13, 56/15.

²⁷ Uradni list RS, št. 10/14, 54/15.

o količinah, ki so bile izmerjene s tehtanjem, obveznost evidentiranja in poročanja o podatkih izvajanja GJS na ravni posamezne občine ter nadzor nad izvajanjem GJS in kazenske sankcije za nespoštovanje določil Uredbe o odpadkih.

Ministrstvo načrtuje tudi pripravo Uredbe o komunalnih odpadkih, ki bo celovito urejala vrste in najmanjši obseg dejavnosti in nalog GJS zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov ter oskrbovalne standarde, normative in tehnične ter druge ukrepe za opravljanje teh GJS. Priprava Uredbe o komunalnih odpadkih je povezana s pripravo ZVO-2. Ministrstvo bo pripravo obeh predpisov izvajalo hkrati v letu 2016, sprejem Uredbe o komunalnih odpadkih na vladi pa je načrtovan v prvi polovici leta 2017. Za določitev noveliranih oskrbovalnih standardov in normativov ter tehničnih in drugih ukrepov za opravljanje posamezne GJS bo ministrstvo pripravilo temeljito analizo sedanjega stanja in urejenosti evidenc, kot je podrobneje predstavljeno tudi v točkah 2.6.2, 2.7.2 in 2.18.2 tega porevizijskega poročila.

V tabeli 2 so prikazane aktivnosti, roki in nosilci za izvedbo aktivnosti za pripravo Uredbe o komunalnih odpadkih.

Tabela 2: Aktivnosti, roki in nosilci za izvedbo aktivnosti za pripravo Uredbe o komunalnih odpadkih

Aktivnosti	Izvedbena naloga	Rok za pripravo predpisa	Rok za sprejem predpisa na vladi	Nosilec
Priprava Uredbe o komunalnih odpadkih	Poziv občinam za dopolnitev katastra gospodarske javne infrastrukture; do 30. 1. 2016 Izvedba analize izvajanja GJS zbiranja, obdelave in odlaganja v občinah za leti 2013 in 2014 po občinah; do 30. 6. 2016 Izvedba analize prednosti in slabosti izvajanja GJS obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov na lokalni ravni; junij 2016	December 2016	Prva polovica leta 2017	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke

Vir: odzivno poročilo.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto ministrstva, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.4 Posodobitev evidence izvajalcev GJS varstva okolja

2.4.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.2.2.a revizijskega poročila smo ugotovili, da ministrstvo ni vodilo celovite evidence izvajalcev GJS varstva okolja, ki je del registra varstva okolja²⁸ (v nadaljevanju: register). Evidenca izvajalcev GJS 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 javni²⁹. Ocenili smo, 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, 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.

Ministrstvo je vzpostavilo register v okviru informacijskega sistema izvajalcev GJS varstva okolja in vanj vključilo podatke o firmi in sedežu izvajalca ter vrsti in območju izvajanja GJS, ki jih sporočajo občine. Na podlagi preveritev podatkov registra³⁰, ki ga vodi ministrstvo, smo ugotovili, da ne vsebuje točnih in posodobljenih podatkov o izvajalcih GJS varstva okolja. Iz evidence izvajalcev GJS varstva okolja ni bilo razvidno, na katero obdobje se podatki nanašajo. Do te evidence tudi ni bila vzpostavljena povezava s spletnih strani ministrstva, zato ni bil zagotovljen ustrezen dostop do teh podatkov.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati izdelavo načrta aktivnosti z določitvijo aktivnosti, rokov in oseb za izvedbo aktivnosti za posodobitev evidence izvajalcev GJS varstva okolja, ki vsebuje podatke v skladu s tretjim odstavkom 104. člena Zakona o varstvu okolja, zagotovitev vidne oznake zadnje posodobitve evidence in povezavo do te evidence s svoje spletne strani.

2.4.2 Izkazani popravljani ukrep

Podatke o izvajalcih lokalnih GJS varstva okolja, ki so potrebni za vodenje in vzdrževanje evidence izvajalcev GJS, morajo ministrstvu sporočiti pristojni organi občin. Glede na to, da občine podatkov o izvajalcih GJS ne sporočajo redno, bo agencija pozvala pristojne organe občin, da posredujejo predpisane podatke. S pridobljenimi podatki bo dopolnila in posodobila evidenco izvajalcev GJS ter jo javno objavila v registru, ki bo dosegljiv na prenovljeni spletni strani agencije. Iz evidence izvajalcev GJS bo razviden datum zadnje posodobitve.

Podrobnejše aktivnosti, roki za izvedbo aktivnosti in nosilci za izvedbo aktivnosti za vzpostavitev popolnega registra in evidence izvajalcev GJS so prikazani v tabeli 3.

²⁸ Vodenje registra in evidence izvajalcev GJS določa prvi odstavek 104. člena ZVO-1.

²⁹ Osmi odstavek 104. člena ZVO-1.

³⁰ [URL: <http://www.ijsvo.si/Izvajalci.aspx>], 19. 3. 2015.

Tabela 3: Aktivnosti, roki za izvedbo aktivnosti in nosilci za izvedbo aktivnosti za vzpostavitev registra in evidence izvajalcev GJS

Aktivnost	Rok za izvedbo aktivnosti	Nosilec
Pridobitev podatkov od pristojnih organov občin o izvajalcih GJS (poziv za podatke)	Januar 2016	Agencija, Urad za varstvo okolja in narave
Vzpostavitev registra na spletni strani agencije	30. 6. 2016	Agencija, Urad za varstvo okolja in narave
Objava evidence izvajalcev GJS v registru in njeno sprotno posodabljanje	30. 6. 2016 in stalna naloga	Agencija, Urad za varstvo okolja in narave

Vir: odzivno poročilo.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto agencije, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.5 Analiza nastajanja, obdelave in odstranjevanja komunalnih odpadkov

2.5.1 Opis nesmotnosti

V točkah 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 revizijskega poročila smo ugotovili, da se je količina komunalnih odpadkov na prebivalca v Republiki Sloveniji leta 2012 v primerjavi s količino zbranih komunalnih odpadkov na prebivalca leta 2008 po podatkih Eurostat³¹ zmanjšala za 33,2 odstotka, po podatkih statističnega urada pa za 22,8 odstotka. Povprečna količina zbranih komunalnih odpadkov na prebivalca v državah članicah Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) se je v tem obdobju zmanjšala za 6,3 odstotka. Zmanjšanje količine zbranih komunalnih odpadkov na prebivalca je bilo v Republiki Sloveniji v primerjavi z ostalimi državami članicami med največjimi³², predvsem leta 2011, ko se je količina komunalnih odpadkov na prebivalca glede na leto 2010 zmanjšala za 15,3 odstotka, in leta 2012, ko se je količina komunalnih odpadkov na prebivalca zmanjšala za nadaljnjih 12,8 odstotka v primerjavi z letom poprej.

³¹ Angl.: *Directorate-General of the European Commission*.

³² 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.

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). 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 se je v tem obdobju zmanjšal za 20,3 odstotne točke, delež ločeno zbrane odpadne embalaže³³ se je povečal za 10,1 odstotne točke, delež ločeno zbranih komunalnih odpadkov, primernih za kompostiranje³⁴, za 7,4 odstotne točke in delež ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov³⁵ za 4,7 odstotne točke. Ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni ustrezno 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. Zmanjšanje količine nastalih komunalnih odpadkov je lahko posledica vpliva različnih dejavnikov, predvsem delovanja ukrepov za preprečevanje nastajanja komunalnih odpadkov, zmanjšanja bruto družbenega proizvoda (v nadaljevanju: BDP) in zmanjšanja končne potrošnje gospodinjestev³⁶, povečanega hišnega kompostiranja biološko razgradljivih odpadkov in načinov merjenja in evidentiranja nastalih in zbranih komunalnih odpadkov.

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. Ta dejavnik zato ni imel pomembnega vpliva na zmanjševanje količine nastalih komunalnih odpadkov v tem obdobju.

Potrošnja gospodinjestev 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 je v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki ocenilo, da rast nastajanja komunalnih odpadkov za okoli 35 odstotkov zaostaja 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 razvoj³⁷ (v nadaljevanju: OECD) kažejo, da količina komunalnih odpadkov narašča 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 gospodinjestev. Zmanjšanju kupne moči gospodinjestev in zmanjšanju BDP je zato mogoče pripisati približno 5 odstotnih točk zmanjšanja količine nastalih komunalnih odpadkov, nadaljnje zmanjšanje za 28,2 odstotne točke pa ni odvisno od tega dejavnika.

³³ Delež zbrane odpadne embalaže v vseh zbranih komunalnih odpadkih je leta 2012 znašal 12,1 odstotka.

³⁴ Delež zbranih komunalnih odpadkov, primernih za kompostiranje, v vseh zbranih komunalnih odpadkih je leta 2012 znašal 8,3 odstotka.

³⁵ Delež ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov v vseh zbranih komunalnih odpadkih je leta 2012 znašal 10,3 odstotka.

³⁶ 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 porabljenega sredstva gospodinjestev so se leta 2012 v primerjavi z letom 2008 zmanjšala za 7,2 odstotka.

³⁷ Angl.: *The Organisation for Economic Co-operation and Development; Final report - supporting the thematic strategy on waste prevention and recycling service* z dne 25. 10. 2010.

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, hišno kompostiranje pa se je začelo intenzivneje izvajati šele po letu 2011. Zaradi majhnega ocenjenega vpliva hišnega kompostiranja na količino nastalih komunalnih odpadkov in zaradi uvajanja hišnega kompostiranja po letu 2011 tudi ta dejavnik ni pomembneje vplival na zmanjšanje količine nastalih komunalnih odpadkov.

V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, da večina izvajalcev GJS zbranih mešanih komunalnih odpadkov ni tehtala, temveč je količine 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 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 pa tehtanja mešanih komunalnih odpadkov niso izvajali vsi izvajalci GJS, ker predpis ni bil sprejet.

Ocenili smo tudi, da je obstajalo tveganje, da izvajalci GJS, ki zbrane mešane komunalne odpadke predajajo v nadaljnjo obdelavo posrednikom³⁸ in ne izvajalcem GJS obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov, teh niso evidentirali kot mešane komunalne odpadke³⁹, temveč kot odpadke, ki se uvrščajo med odpadke iz mehanske obdelave odpadkov (klasifikacijska podskupina 19 12), in sicer največkrat kot gorljive odpadke⁴⁰ ali druge odpadke iz mehanske obdelave odpadkov⁴¹. Namen takega evidentiranja je, da bi se te komunalne odpadke lahko izvozilo za odstranitev s sežigom, kar pa za mešane komunalne odpadke v skladu z načelom samozadostnosti⁴² ni dovoljeno⁴³. V Republiki Sloveniji za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in sežig preostanka po obdelavi ni zadostnih zmogljivosti, cene take odstranitve pa so v tujini velikokrat nižje, zato obstaja tveganje, da so nekateri posredniki mešane komunalne odpadke oddajali v odstranitev v tujino.

³⁸ 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.

³⁹ Klasifikacijska številka 20 03 01.

⁴⁰ Klasifikacijska številka 19 12 10.

⁴¹ Klasifikacijska številka 19 12 12.

⁴² 16. člen direktive o odpadkih.

⁴³ 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).

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 od povprečja v ostalih državah članicah večje za 23,2 odstotka in znaša približno 250 tisoč ton komunalnih odpadkov.

V obdobju od leta 2008 do leta 2012 sta se zmanjšali tudi količina odloženih komunalnih odpadkov, za 55 odstotkov, in količina neobdelanih komunalnih odpadkov, za 35 odstotkov. V tem obdobju sta se povečali količina predelanih komunalnih odpadkov, za 35 odstotkov, in količina kompostiranih komunalnih odpadkov, za 100 odstotkov. Količina sežganih komunalnih odpadkov na prebivalca je v tem obdobju ostajala na enaki ravni, in sicer približno 6 kilogramov na prebivalca. V primerjavi z drugimi državami članicami je Republika Slovenija dosegla visoke stopnje recikliranja komunalnih odpadkov, na kar močno vplivajo zmanjševanje količine nastalih komunalnih odpadkov, povečevanje uvoza odpadkov za predelavo od leta 2009 in povečanje zmogljivosti za predelavo ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov in obdelavo mešanih komunalnih odpadkov, pri čemer obstaja tveganje nezanesljive in nepopolne statistike predelave odpadkov, na kar smo opozorili v revizijskem poročilu o čezmejnem prometu z odpadki⁴⁴. Podatki v uradnih evidencah ne prikazujejo zanesljivih količin predelave komunalnih odpadkov, saj so bili zbrani na podlagi poročil različnih udeležencev v verigi predaje 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 mogoča popolna sledljivost poti komunalnih odpadkov, za katere se izvaja predelava. Ker niso bili zagotovljeni podatki o vsakokratnem prevzemniku odpadkov, ki bi omogočali preveritev sporočenih podatkov, in podatek o postopku predelave ali odstranjevanja, na katerega so bili predani komunalni odpadki, smo ocenili, da iz obstoječih evidenc ni mogoče pridobiti popolne in zanesljive informacije o predelavi komunalnih odpadkov.

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 z njihovim povprečjem, ki znaša 2 odstotka. Te razlike ni bilo mogoče pojasniti s primerjavo s podatki, ki jih objavlja statistični urad, saj iz njih izhaja, da je bila za vse komunalne odpadke opravljena ena od oblik ravnanja.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati izdelavo načrta aktivnosti za izvedbo analize o nastajanju, obdelavi in odstranjevanju komunalnih odpadkov v Republiki Sloveniji od leta 2009, v kateri bo opredelilo podatke, ki so potrebni za analizo, pričakovane rezultate in vire pridobivanja teh podatkov, za analizo količin nastalih komunalnih odpadkov po letih, ugotovitev in obrazložitev dejavnikov, ki so vplivali na zniževanje količin nastalih komunalnih odpadkov, za oceno nastajanja komunalnih odpadkov do leta 2020 glede na ugotovljene razloge za zmanjševanje količin nastalih komunalnih odpadkov in za

⁴⁴ Št. 321-1/2012/64 z dne 19. 9. 2013.

oceno količine komunalnih odpadkov, ki se v verigi predaje odpadkov med posredniki od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov do končne predelave evidentirajo večkrat. Za vsako od opredeljenih zahtevanih vsebin analize je moralo določiti aktivnosti za izvedbo, roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo bo ob pripravi programa ravnanja z odpadki izvedlo tudi analizo nastajanja, zbiranja, obdelave in odstranjevanja komunalnih odpadkov v Republiki Sloveniji od leta 2009 do leta 2014, ki bo vsebovala zahtevane vsebine. Ministrstvo bo opredelilo vir podatkov, na podlagi katerih bo izvedlo analizo, ugotovilo količino nastalih komunalnih odpadkov po letih ter analiziralo dejavnike, ki so vplivali na zmanjševanje evidentiranih nastalih komunalnih odpadkov od leta 2009. Opravilo bo tudi oceno nastajanja komunalnih odpadkov do leta 2020. Podrobnejše aktivnosti, roki in osebe, odgovorne za izvedbo aktivnosti za pripravo analize nastajanja, zbiranja, obdelave in odstranjevanja komunalnih odpadkov, so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Aktivnosti, vsebina aktivnosti, roki in nosilci za izvedbo aktivnosti za izvedbo analize nastajanja, obdelave in odstranjevanja komunalnih odpadkov

Aktivnost	Vsebina aktivnosti	Rok za izvedbo aktivnosti	Nosilec
Opredelitev podatkov, ki so potrebni za analizo, rezultatov in virov pridobivanja podatkov za analizo	Izvedba analize na podlagi poročil o ravnanju z odpadki z oznakami ODP, ODP-Z, ODP-P, KO-Z in KO-U in poročil upravljavcev shem, če je vzpostavljena razširjena odgovornost proizvajalca za predelavo odpadnih materialov. Opredelitev rezultatov in oblikovanje ugotovitev o odstopanjih glede na povprečje Evropske unije in med posameznimi leti pri nastajanju komunalnih odpadkov, njihovi predelavi, recikliranju in odstranjevanju oziroma odlaganju.	31. 12. 2015	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke na podlagi poročil agencije
Analiza količin nastalih komunalnih odpadkov po letih	Analiza o nastalih količinah komunalnih odpadkov, in sicer: <ul style="list-style-type: none"> • nevarnih komunalnih odpadkov, • nenevarnih komunalnih odpadkov, in sicer: <ul style="list-style-type: none"> - mešanih komunalnih odpadkov, - biološko razgradljivih odpadkov, - odpadne embalaže. 	31. 12. 2015	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke na podlagi poročil agencije
Ugotovitev in obrazložitev dejavnikov, ki so vplivali na padanje količin nastalih komunalnih odpadkov	Že ugotovljeni vzroki za zmanjšanje količin nastalih komunalnih odpadkov: <ul style="list-style-type: none"> • zmanjšanje BDP, padec kupne moči prebivalstva, • ozaveščevalne akcije v zvezi s preprečevanjem nastajanja odpadkov, • natančnejše evidence zavezancev, • več občinskih inšpekcijskih nadzorov, • sprememba metodologije in zajema podatkov na statističnem uradu, • prehod s papirnega na elektronsko poročanje (več kontrol podatkov), • odstopanja pri preračunu iz kubičnih metrov v tone pri zbranih mešanih komunalnih odpadkih. 	31. 12. 2015	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke

Aktivnost	Vsebina aktivnosti	Rok za izvedbo aktivnosti	Nosilec
	<p>Ocena dejavnikov tveganja, ki so vplivali na zmanjšanje količine mešanih komunalnih odpadkov, kot so:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nepravilno izvajanje Uredbe o predelavi nenevarnih odpadkov v trdno gorivo in njegovi uporabi z revizijo izdanih okoljevarstvenih dovoljenj in • soglasja za izvoz odpadkov s klasifikacijskima številka 19 12 10 in 19 12 12 v postopke predelave R1 ali R12/R13. 	31. 12. 2015	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke na podlagi poročil agencije
	<p>Ugotavljanje ostalih morebitnih dodatnih dejavnikov, ki so prispevali k zmanjšanju evidentiranja oziroma nastajanja komunalnih odpadkov, iz poročil zavezancev, pridobivanje podatkov občin o sklenjenih pogodbah o odvozu mešanih komunalnih odpadkov prek posrednikov, izvajanje navzkrižnih kontrol v sistemu poročanja, proučitev ugotovitev inšpekcijskega nadzora pri izvajalcih GJS, posrednikih in obdelovalcih komunalnih odpadkov.</p>	2016	Inšpektorat za okolje in prostor (v nadaljevanju: inšpektorat)
<p>Ocena nastajanja komunalnih odpadkov do leta 2020 glede na ugotovljene razloge za zmanjševanje količin nastalih komunalnih odpadkov</p>	<p>Pri pripravi programa ravnanja z odpadki, katerega del bo tudi program ravnanja s komunalnimi odpadki, bo ocena nastajanja komunalnih odpadkov do leta 2020 pripravljena glede na trende zadnjih let v Republiki Sloveniji ter ob upoštevanju zadnjih smernic Evropske komisije in OECD.</p>	31. 12. 2015	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke
<p>Ocena količine komunalnih odpadkov, ki se v verigi predaje odpadkov med posredniki od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov do končne predelave evidentirajo večkrat</p>	<p>Preverjanje načina evidentiranja in sistemsko sledenje masnih tokov komunalnih odpadkov in odpadkov, oddanih posrednikom.</p> <p>(na podlagi poročil agencije in Statističnega urada Republike Slovenije).</p> <p>Nadzor nad ravnanjem s komunalnimi odpadki pri posrednikih.</p>	31. 12. 2015	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke
		2016	Inšpektorat, Inšpekcija za okolje in naravo

Vir: odzivno poročilo.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijske enote ministrstva in inšpektorata, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.6 Razlike pri GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja mešanih komunalnih odpadkov med občinami

2.6.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.2.2.b revizijskega poročila smo ugotovili, da so bile razlike pri doseganju ciljev ločenega zbiranja komunalnih odpadkov posledica različnih dejavnikov, kot so način merjenja⁴⁵ in evidentiranja⁴⁶ ločeno zbranih komunalnih odpadkov pri izvajalcih GJS, števila postavljenih zbiralnic, zbirnih centrov in posod za ločeno zbiranje frakcij ter bioloških komunalnih odpadkov, obstoja 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. Ugotovili smo, da:

- je količina zbranih komunalnih odpadkov na prebivalca v slovenskih občinah znašala od 286 kilogramov do 456 kilogramov; opazna je bila velika razpršenost zbranih količin komunalnih odpadkov, kar pomeni, da so bile razlike med posameznimi občinami zelo velike;
- je zmanjšanje količine nastalih komunalnih odpadkov leta 2012 v primerjavi z letom 2011 znašalo od 3 kilogramov na prebivalca do 153 kilogramov na prebivalca v posamezni občini, zmanjšanje količine odloženih komunalnih odpadkov pa od 2 kilogramov na prebivalca do 167 kilogramov na prebivalca;
- je razvidna 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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Uredba o ravnanju z odpadki (Uradni list RS, št. 34/08, 103/11) 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.

zmanjšanje BDP in kupne moči gospodinjstev; obstajala je povezava 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;

- so podatki za posamezne spremenljivke 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 različno⁴⁷;
- so za število opravljenih inšpekcijskih pregledov na tono komunalnih odpadkov in število izvedenih akcij za spodbujanje ločenega zbiranja komunalnih odpadkov med občinami obstajale velike razlike v navajanju podatkov v vprašalniku o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah, zato na podlagi zbranih podatkov ni bilo mogoče 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 količino ločeno zbranih frakcij. Ministrstvo zato ni imelo celovitega pregleda in nadzora nad gibanjem količin zbranih in odloženih komunalnih odpadkov in nad izvajanjem ločenega zbiranja na lokalni ravni, da bi lahko ugotovilo razloge za zmanjšanje količine nastalih in odloženih komunalnih odpadkov na ravni države, 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati izdelavo načrta aktivnosti z določitvijo aktivnosti za izvedbo analize, rokov in oseb, odgovornih za izvedbo posameznih aktivnosti ter dokončanje analize različnosti izvajanja GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov v občinah za leti 2013 in 2014, s katero bo ugotovilo razloge za odstopanja količine nastalih in odloženih komunalnih odpadkov med občinami, razlike med občinami v dejavnikih, ki vplivajo na ločeno zbiranje komunalnih odpadkov, ter določilo ukrepe za odpravo ugotovljenih odstopanj.

2.6.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo bo izvedlo analizo različnosti izvajanja GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov v občinah za leti 2013 in 2014. V analizi bo najprej določilo predvidene dejavnike, ki bi lahko vplivali na različnost izvajanja GJS, njihovo povezanost z odstopanjem količin nastalih in odloženih komunalnih odpadkov, ter ugotovilo razlike v odstopanjih, ki vplivajo na razlike v deležih ločeno zbranih komunalnih odpadkov med občinami. Podatki, ki bodo zbrani s pomočjo analize, bodo objavljeni na spletni strani ministrstva.

⁴⁷ 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 Verzej.

V tabeli 5 so prikazane aktivnosti, roki in nosilci za izvedbo posamezne aktivnosti pri analizi izvajanja ločenega zbiranja komunalnih odpadkov v občinah.

Tabela 5: Aktivnosti, roki in nosilci za izvedbo aktivnosti pri analizi izvajanja ločenega zbiranja komunalnih odpadkov v občinah

Aktivnost	Rok za izvedbo aktivnosti	Nosilec
Izvedba analize različnosti izvajanja GJS zbiranja, obdelave in odlaganja v občinah za leti 2013 in 2014 na podlagi uradnih evidenc ministrstva in po potrebi izvedba ankete po občinah	30. 6. 2016	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke
Obdelava podatkov iz pridobljene analize in priprava poročila	30. 9. 2016	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke

Vir: odzivno poročilo.

2.6.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.7 Analiza izvajanja GJS zbiranja in obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov ter odlaganja mešanih komunalnih odpadkov

2.7.1 Opis nesmotrnosti

V točkah 2.2.3.a in 2.2.3.b revizijskega poročila smo na podlagi podatkov, zbranih z vprašalnikom o ravnanju s komunalnimi odpadki v občinah, preverili, ali obstaja povezava med deležem ločeno zbranih odpadkov in navedenimi dejavniki za vse občine v Republiki Sloveniji. 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. Ugotovili smo, da je najmočnejša povezava med številom posod za ločeno zbiranje in količino ločeno zbranih komunalnih odpadkov, sledili pa so 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 tona komunalnih odpadkov na leto. Med številom opravljenih inšpekcijskih pregledov na tona komunalnih odpadkov na leto in količino ločeno zbranih komunalnih odpadkov je obstajala zelo šibka

povezava, čeprav smo v revizijskem poročilu iz leta 2009 ugotovili, da je vpliv tega dejavnika zelo pomemben, kar je prepoznalo tudi ministrstvo v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki. Šibka povezanost je bila predvsem posledica zelo različnega načina vodenja podatkov o opravljenih inšpekcijskih pregledih v občinah in neprimerljivega načina poročanja o teh podatkih v vprašalnikih.

Šibka povezava z obravnavanimi dejavniki je bila predvsem v občinah, v katerih smo ugotovili, da so bile 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. To so bile predvsem občine, v katerih smo ugotovili veliko zmanjšanje količine nastalih in odloženih komunalnih odpadkov in za katere obdelavo ter odlaganje komunalnih odpadkov izvajajo posredniki.

Ministrstvo ni pripravilo analize, da 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. Ocenili smo, da ministrstvo ni imelo ustreznega pregleda nad podatki o dejavniki, ki so vplivali 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 niti ni imelo ustreznega pregleda nad občinami, ki niso dosegale predpisanih ciljev ločenega zbiranja, kot 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati izdelavo načrta aktivnosti z opredelitvijo posameznih aktivnosti za izvedbo analize, rokov in oseb, odgovornih za njihovo izvedbo, ter rok in osebo, odgovorno za izvedbo analize vpliva dejavnikov na količino ločeno 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 odstopanj od pričakovanih količin v posameznih občinah v letih 2013 in 2014.

2.7.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo bo za izdelavo analize vpliva dejavnikov, ki se nanašajo predvsem na ustreznost predpisane infrastrukture na ločeno zbiranje komunalnih odpadkov, izvedlo aktivnosti, ki so prikazane v tabeli 6. Del podatkov za to analizo bo obsegal aktivnosti, ki so prikazane v točkah 2.5.1 in 2.6.1 tega porevizijskega poročila, podatke, ki se nanašajo na 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 pa je ministrstvo pridobilo iz uradne evidence, ki jo vodi Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: geodetska

uprava) na podlagi Pravilnika o katastrih gospodarske javne infrastrukture javnih služb varstva okolja⁴⁸. Pri pregledu evidenc je ministrstvo ugotovilo, da je v sistem geodetske uprave poročalo le 54 od skupaj 212 občin, zaradi česar so evidence nepopolne. Ministrstvo bo občine pozvalo k dopolnitvi katastra in bo po potrebi za občine skupaj z geodetsko upravo pripravilo izobraževanje o urejanju in vodenju katastra gospodarske javne infrastrukture. V tabeli 6 so prikazane podrobnejše aktivnosti, roki in nosilci za izvedbo aktivnosti pri analizi vpliva dejavnikov za ločeno zbiranje komunalnih odpadkov v občinah.

Tabela 6: Aktivnosti, roki in nosilci za izvedbo aktivnosti pri analizi vpliva dejavnikov na ločeno zbiranje komunalnih odpadkov v občinah

Aktivnost	Rok za izvedbo aktivnosti	Nosilec
Poziv občinam k dopolnitvi katastra gospodarske javne infrastrukture	30. 1. 2016	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke
Izdelava analize vplivov posameznih dejavnikov na količino ločeno zbranih komunalnih odpadkov in ugotovitev zadostnosti infrastrukture za doseganje ustreznih rezultatov ločenega zbiranja komunalnih odpadkov in ciljev recikliranja	30. 9. 2016	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke

Vir: odzivno poročilo.

2.7.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.8 Ureditev ravnanja z embalažo in odpadno embalažo

2.8.1 Opis nesmotnosti

V točkah 2.3.1.1.a, 2.3.1.1.b, 2.3.1.1.c, 2.3.1.1.h, 2.3.1.3.a, 2.3.1.3.b, 2.3.1.3.c in 2.3.1.3.e revizijskega poročila smo ugotovili, da ministrstvo ni ustrezno uredilo meril in načina določanja dodatnih količin odpadne embalaže, ki jih morajo prevzeti družbe za ravnanje z odpadno embalažo pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov zaradi medsebojnega izravnavanja obveznega prevzema letnih količin

⁴⁸ Uradni list RS, št. 28/11.

odpadne embalaže, načina izračuna deleža prevzemanja odpadne embalaže od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov in roka za javno objavo tega deleža. Ministrstvo tudi ni določilo vsebine, oblike in obsega letne analize ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, vrste prihodkov in stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo ter njihovega izkazovanja v letnih poročilih o ravnanju z odpadno embalažo in ni opredelilo dejavnosti družb za ravnanje z odpadno embalažo, ki se nanašajo na obveščanje in ozaveščanje javnosti o namenih in ciljnih zbiranja odpadne embalaže ter recikliranja in predelave.

V revizijskem poročilu iz leta 2009 smo ugotovili, 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. 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. Ministrstvo zato ni ustrezno obvladovalo tveganj, saj je ohranjalo stanje, v katerem razmerja med udeleženci niso bila jasno določena in so vodila v nedosledno prevzemanje odpadne embalaže od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov.

Ministrstvo v Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ni določilo načina izračunavanja deležev prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov. Deleže za posamezno leto je izračunavalo kot razmerje med količino embalaže, ki so jo v preteklem letu dali v promet povzročitelji embalaže, vključeni v sistem posamezne družbe za ravnanje z odpadno embalažo, in skupno količino embalaže, ki je bila dana v promet na območju Republike Slovenije v tem letu⁴⁹, ter jih objavilo na svojih spletnih straneh.

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 odpadek, 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.

⁴⁹ Objave deležev prevzemanja za obdobje od leta 2009 do leta 2012: 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.

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 sistema⁵⁰, da bi pripravila predlog izračunavanja deležev prevzemanja in izvedbe izravnav. 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 embalaže⁵¹. 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 bi pravočasno prevzemale odpadne embalaže.

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 bil 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.

Ministrstvo deleže prevzemanja objavlja na svojih spletnih straneh⁵². Družba Interseroh, zbiranje in predelava odpadnih surovin, d. o. o., Trzin (v nadaljevanju: družba Interseroh) se ni strinjala z načinom določanja deležev prevzemanja in s formalno obliko določanja obveznosti prevzemanja odpadne embalaže

⁵⁰ Predstavniki GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, družb za ravnanje z odpadno embalažo in oseb, ki dajejo na trg embalažo.

⁵¹ 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.

⁵² Šesti odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov, zato je novembra 2012 vložila tožbo na Upravno sodišče Republike Slovenije. To je razsodilo⁵³, da način določanja deležev prevzemanja z objavo na spletnih straneh ni ustrezen, zato bi moralo 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.

Ministrstvo v Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ni določilo rokov za objavo deležev prevzemanja odpadne embalaže družb za ravnanje z odpadno embalažo od izvajalcev GJS, roka za pripravo in objavo 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 embalaži⁵⁴ (v nadaljevanju: direktiva o embalaži in odpadni embalaži) ter podatkov o ravnanju z embalažo, ki jih mora posredovati Evropski komisiji.

Družbe za ravnanje z odpadno embalažo morajo o dejavnostih obveščanja javnosti in končnih uporabnikov poročati v letnih poročilih o ravnanju z odpadno embalažo⁵⁵. V Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo niso na enoten način opredeljeni pogostost, obseg, vrste in načini ozaveščanja ter obveščanja javnosti o ravnanju z odpadno embalažo ter obveznost poročanja o stroških izvedenih dejavnosti. Ocenili smo tudi, da bi lahko dosegli boljše učinke aktivnosti ozaveščanja in obveščanja javnosti ter končnih uporabnikov s sodelovanjem lokalnih skupnosti in družb za ravnanje z odpadno embalažo, saj bi bila mogoča enakomernjša prostorska razporejenost aktivnosti, zagotovljena bi bila večja primerljivost izvedbe aktivnosti med lokalnimi skupnostmi, mogoče pa bi bilo tudi učinkovitejše obvladovanje stroškov, saj se 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati izdelavo načrta aktivnosti za pripravo sprememb in dopolnitev Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo tako, da bi za posamezno navedeno zahtevano spremembo oziroma dopolnitev Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo določilo aktivnosti, potrebne za njeno pripravo, rok izvedbe in osebe, odgovorne za pripravo, ter določilo rok za posredovanje predpisa v obravnavo vladi. Dopolnitve Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo se morajo nanašati na določitev meril ter načina določanja dodatnih količin odpadne embalaže, ki jih morajo prevzeti družbe za ravnanje z odpadno embalažo pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov, zaradi medsebojnega izravnavanja obveznega prevzema letnih količin odpadne embalaže, na določitev načina izračunavanja deleža prevzemanja odpadne komunalne embalaže, ki ga družbe za ravnanje z odpadno embalažo prevzemajo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov, in roka za objavo deleža prevzemanja v posameznem letu, poleg tega se morajo nanašati tudi na določitev formalne oblike določanja deleža prevzemanja odpadne komunalne embalaže, ki ga družbe za ravnanje z odpadno embalažo prevzamejo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov, določitev vsebine, oblike in obsega letne analize ravnanja z embalažo in odpadno embalažo ter na opredelitev podatkov in virov podatkov za njeno pripravo, na določitev rokov za objavo deležev prevzemanja odpadne embalaže pri

⁵³ Sodba št. I U 1749/2012-7 z dne 31. 1. 2013.

⁵⁴ 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.

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

izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov, letne analize ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, poročil o izvajanju direktive o embalaži in odpadni embalaži, ki jih mora ministrstvo 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, na 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 ter na 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.

2.8.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je na podlagi sodbe upravnega sodišča z dne 5. 9. 2013, v kateri je bilo odločeno, da deleži prevzemanja odpadne embalaže, objavljeni na spletni strani ministrstva, pristojnega za okolje, niso upravni akt in so zato neobvezujoči za družbe za ravnanje z odpadno embalažo, pripravilo Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo⁵⁶ (v nadaljevanju: sprememba Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo), ki jo je sprejela vlada julija 2015. Spremenjeni so bili:

- 18. člen, ki ureja razmerja med izvajalcem javne službe zbiranja ali obdelave komunalnih odpadkov in družbo za ravnanje z odpadno embalažo glede oddaje ločeno zbrane odpadne embalaže;
- 19. člen, ki ureja plačilo za oddajo oziroma prevzem odpadne embalaže;
- 26. člen, ki določa vključevanje v skupni sistem ravnanja z odpadno embalažo;
- 39. člen, ki določa obveznosti družbe za ravnanje z odpadno embalažo.

S spremembo Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo je bil dopolnjen 18. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki v prvem in drugem odstavku določa, da mora izvajalec GJS družbi za ravnanje z odpadno embalažo oddajati vso odpadno embalažo, ki je zbrana kot ločeno zbrana frakcija v zbiralnicah ločenih frakcij in v zbirnih centrih ter izločena iz mešanih komunalnih odpadkov v centrih za obdelavo komunalnih odpadkov. Izvajalec GJS mora družbi za ravnanje z odpadno embalažo omogočiti, da redno prevzema odpadno embalažo v zbirnih centrih in centrih za obdelavo komunalnih odpadkov. Če ravnanje z odpadno embalažo, ki je komunalni odpadek, ureja več družb za ravnanje z odpadno embalažo, mora izvajalec javne službe zagotoviti vsaki od družb za ravnanje z odpadno embalažo prevzem odpadne embalaže v predpisanih deležih.

Drugi odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki določa obveznosti družbe za ravnanje z odpadno embalažo, povezane s prevzemom odpadne embalaže, ki je komunalni odpadek, od izvajalca GJS, je bil dopolnjen tako, da mora družba za ravnanje z odpadno embalažo prevzeti odpadno embalažo, ki je komunalni odpadek, od izvajalca javne službe zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov brezplačno ne glede na morebitne stroške, ki nastanejo pri nadaljnji predelavi ali odstranjevanju prevzete odpadne embalaže. Če ravnanje z odpadno embalažo, ki je komunalni odpadek, ureja več družb za ravnanje z odpadno embalažo, mora družba za ravnanje z odpadno embalažo od vsakega izvajalca javne službe zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov zagotoviti prevzem odpadne embalaže v predpisanih deležih. V šestem odstavku 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno

⁵⁶ Uradni list RS, št. 57/15.

embalažo je drugače urejen tudi način določanja deležev, in sicer tako, da deleže prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih javne službe za tekoče koledarsko leto določi vlada, s sklepom do 30. junija tekočega koledarskega leta po metodologiji, ki je določena v prilogi 2B. Sklep se objavi v uradnem listu.

Drugi odstavek 26. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo je bil spremenjen tako, da mora družba glede prevzemanja odpadne embalaže od izvajalcev javne službe zagotavljati redno prevzemanje odpadne embalaže v zbirnih centrih in centrih za obdelavo komunalnih odpadkov. Če se na podlagi petega odstavka 19. člena z izvajalcem javne službe zbiranja komunalnih odpadkov dogovori za neposreden prevzem odpadne embalaže v zbiralnicah ločenih frakcij, pa mora zagotavljati tudi redno prevzemanje odpadne embalaže v teh zbiralnicah.

V skladu s spremenjenim 39. členom Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ima družba za ravnanje z odpadno embalažo naslednje obveznosti, ki se nanašajo na prevzem odpadne embalaže od izvajalcev obvezne občinske GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov:

- na celotnem območju Republike Slovenije mora zagotavljati predpisano ravnanje za vso odpadno embalažo, ki nastane po uporabi embalaže iz 2. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (za vso odpadno embalažo, ki nastane v industriji, obrti, trgovini, storitvenih in drugih dejavnostih, gospodinjstvih ali drugod, ne glede na uporabljeni embalažni material), razen za tisto odpadno embalažo, za katero je zagotovljeno ravnanje v skladu s 27. členom Uredbe o embalaži in odpadni embalaži v individualnih sistemih ravnanja z odpadno embalažo;
- od izvajalcev javne službe mora prevzemati odpadno embalažo, ki je zbrana kot ločeno zbrana frakcija v zbiralnicah ločenih frakcij in zbirnih centrih ter je izločena iz mešanih komunalnih odpadkov v centrih za obdelavo komunalnih odpadkov;
- od izvajalcev GJS mora redno prevzemati odpadno embalažo v zbirnih centrih in centrih za obdelavo komunalnih odpadkov v skladu s predpisanimi deleži, kar pomeni, da prevzem s strani posamezne družbe ni količinsko omejen.

S spremembo Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo sta na drugačen način, kot je predlagalo računsko sodišče v točki 2.3.1.1.a revizijskega poročila, določeni obveznost družb za ravnanje z odpadno embalažo glede prevzemanja odpadne embalaže od izvajalcev javne službe ter obveznost izvajalcev javne službe glede oddaje odpadne embalaže družbe za ravnanje z odpadno embalažo. Po mnenju ministrstva ni treba več določiti meril ter načina določanja dodatnih količin odpadne embalaže, ki jih morajo prevzeti družbe za ravnanje z odpadno embalažo pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov zaradi medsebojnega izravnavanja obveznega prevzema letnih količin odpadne embalaže. Družbe za ravnanje z odpadno embalažo morajo od izvajalcev GJS zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov prevzeti vso nastalo odpadno embalažo, tako ločeno zbrano, kakor tudi odpadno embalažo, izločeno iz mešanih komunalnih odpadkov, zato pogodbeno dogovarjanje o količini prevzemanja odpadne embalaže ni več mogoče. Čeprav tretji odstavek 18. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo določa, da morata družba za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalec javne službe urediti način oddaje in prevzema odpadne embalaže s posebno pogodbo, pa ne določa količin odpadne embalaže, ki jih bo oziroma jih mora družba prevzeti. Te količine ne morejo biti predmet pogodbenega razmerja, saj bi bila takšna pogodba v nasprotju z Uredbo o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

S spremembo Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo se deleži prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov ne objavljajo več na spletnih straneh ministrstva, temveč jih na podlagi šestega odstavka 19. člena spremembe Uredbe o ravnanju z odpadno

embalažo vlada določi s sklepom, ki je objavljen v uradnem listu. Deleži morajo biti določeni najpozneje do 30. junija tekočega koledarskega leta.

Ministrstvo je decembra 2015 pripravilo predlog Uredbe o spremembah in dopolnitvi Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo⁵⁷, ki je bil 18. 12. predlagan vladi v obravnavo. Določeni so način izračunavanja deleža prevzemanja odpadne komunalne embalaže, ki ga družbe za ravnanje z odpadno embalažo prevzemajo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov, in deleži odpadne embalaže, ki bi jih morale prevzeti posamezne družbe za ravnanje z odpadno embalažo leta 2015 pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov.

Na podlagi ugotovitev iz revizijskega poročila, da poleg rokov za objavo deležev prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov niso bili določeni roki za pripravo in objavo letnih analiz ravnanja z embalažo in odpadno embalažo družb za ravnanje z odpadno embalažo, poročil o izvajanju direktive o embalaži in odpadni embalaži ter podatkov o ravnanju z odpadno embalažo, ki jih mora ministrstvo letno posredovati Evropski komisiji, bo ministrstvo pripravilo ustrezno spremembo Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, v kateri bo določilo manjkajoče roke za objavo teh poročil oziroma podatkov na svojih spletnih straneh.

Pomanjkljivosti, ki se nanašajo na opredelitev obsega, pogostosti in vrst dejavnosti družb za ravnanje z odpadno embalažo za obveščanje in ozaveščanje javnosti, zlasti končnih uporabnikov, o namenih in ciljnih zbiranja odpadne embalaže, pravilnem ravnanju z njo, možnostih brezplačnega oddajanja, recikliranja in predelave, enotnega poročanja o izvedenih akcijah in obveznostih poročanja o stroških ravnanja z odpadno embalažo in njihovem izkazovanju v poročilih družb za ravnanje z odpadno embalažo, bo ministrstvo smiselno vključilo v pripravo novega predpisa, ki bo urejal ravnanje z embalažo in odpadno embalažo na podlagi določb novega ZVO-2, ki bo na novo opredelil načelo razširjene odgovornosti proizvajalca ter v povezavi s tem tudi oseb, ki zagotavljajo skupno izpolnjevanje obveznosti proizvajalcev.

Ministrstvo bo pripravilo spremembe in dopolnitve Uredbe o embalaži in odpadni embalaži, ki se nanašajo na predstavljene spremembe, do junija 2016, ko bo izvedlo javno obravnavo dopoljenega predpisa, novembra 2016 pa načrtuje predložitev tega predpisa vladi. Za pripravo sprememb in dopolnitev Uredbe o embalaži in odpadni embalaži je odgovoren Direktorat za okolje, Sektor za odpadke.

Aktivnosti, ki se nanašajo na določitev vsebine, oblike in obsega letne analize ravnanja z embalažo in odpadno embalažo ter opredelitev podatkov in virov podatkov za njeno pripravo ter določitev rokov za objavo letne analize ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, poročil o izvajanju direktive o embalaži in odpadni embalaži, ki jih mora ministrstvo 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, bo ministrstvo pripravilo v roku in okviru sprememb Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo zaradi prenosa Direktive (EU) 2015/720 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2015 o spremembi Direktive 94/62/ES glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk⁵⁸. Ministrstvo o vsakokratni spremembi ali pripravi novega predpisa, ki ureja ravnanje z embalažo in odpadno embalažo, upošteva 16. člen direktive o embalaži in odpadni embalaži, ki določa, da države članice pred sprejetjem tovrstnih ukrepov uradno obvestijo

⁵⁷ Št. 007-413/2015 z dne 10. 12. 2015.

⁵⁸ UL L, št 115 z dne 6. 5. 2015.

Evropsko komisijo o osnutkih ukrepov, ki jih nameravajo sprejeti v okviru te direktive, razen fiskalnih ukrepov, vendar vključno s tehničnimi zahtevami, povezanimi s fiskalnimi ukrepi, ki spodbujajo skladnost s takšnimi tehničnimi zahtevami, da jih Evropska komisija lahko prouči z vidika obstoječih predpisov⁵⁹.

Ministrstvo bo navedene spremembe Uredbe o embalaži in odpadni embalaži pripravilo do septembra 2017, ko jih bo vložilo v javno obravnavo, notifikacijo predloga sprememb bo izvedlo do oktobra 2017, predlog predpisa pa bo predložilo v sprejem vladi do maja 2018. Za pripravo sprememb predpisa je odgovoren Direktorat za okolje, Sektor za odpadke.

2.8.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Ministrstvo pa kljub temu opozarjamo, naj ponovno prouči ustreznost formalne oblike sklepa, s katerim vlada določi deleže, po katerih morajo družbe za ravnanje z odpadno embalažo od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov prevzemati zbrano odpadno embalažo, ki določa, da bi imele družbe za ravnanje z odpadno embalažo možnost uporabe pravnih sredstev zaradi morebitnih napak pri določitvi deleža prevzemanja. Ministrstvo naj določi tudi izravnavo prevzetih količin odpadne embalaže ob koncu leta glede na dejanske podatke o količini embalaže, s katero upravlja posamezna družba, da bi zagotovilo enakopravno obravnavo družb pri prevzemanju odpadne embalaže. Ministrstvu priporočamo tudi, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.9 Ugotavljanje količine embalaže, dane v promet

2.9.1 Opis nesmotnosti

V točkah 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 revizijskega poročila smo ugotovili, da ministrstvo ni imelo točnih podatkov o količini embalaže, dane v promet, in o količini nastale odpadne embalaže. Po podatkih iz uradnih evidenc in ocenah podatkov o dejanski količini nastale odpadne embalaže več kot polovica nastale odpadne embalaže ni bila vključena v sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo. Za to odpadno embalažo se niso izvajali predpisani ukrepi in se ni plačevala predpisana okoljska dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže.

Ministrstvo je količino nastale embalaže ugotavljalo na podlagi evidence Carinske uprave Republike Slovenije⁶⁰ (v nadaljevanju: carinska uprava) o količini embalaže, dane v promet, v posameznem letu. Evidenca vsebuje podatke, ki jih carinskemu organu posredujejo povzročitelji embalaže, vključeni v

⁵⁹ Podatki o že izvedenih postopkih notifikacije so dostopni na spletni strani Evropske komisije, [URL: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/>], 14. 12. 2015.

⁶⁰ Na podlagi Zakona o finančni upravi (Uradni list RS, št. 25/14) je delovno področje prešlo na Finančno upravo Republike Slovenije, ki je postala njena pravna naslednica.

sisteme družb za ravnanje z odpadno embalažo, in individualni sistemi, če so v posameznem letu dali na trg več kot 15 ton embalaže⁶¹. 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 sta obstajala 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, ki je bila dana 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 sistemi⁶², 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. Ministrstvo ni opravilo ustreznih preveritev, s katerimi bi zagotovilo večjo točnost in zanesljivost podatkov o količini nastale odpadne embalaže, ter ni obvladovalo tveganj, zaradi katerih so nastajale 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.

Z gospodarsko rastjo, rastjo BDP ter večanjem kupne moči se povečuje tudi količina odpadkov, ki nastajajo v gospodinjstvih⁶³. 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 so posledica različnih ravni kupne moči in tudi neenotne metodologije zbiranja podatkov v državah članicah. Agencija je v prikazu okoljskih podatkov o odpadni embalaži razliko med povprečjem v državah članicah in Republiko Slovenijo ugotovila, ni pa ugotavljala in pojasnjevala vzrokov zanjo.

Z regresijsko analizo povezave med BDP in količino nastale odpadne embalaže v državah članicah smo ugotovili, da je količina zbrane odpadne embalaže na prebivalca v Republiki Sloveniji glede na BDP na prebivalca manjša, kot bi znašala pričakovana povprečna količina nastale odpadne embalaže pri enakem družbenem proizvodu v povprečju držav članic⁶⁴. 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

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

⁶² Ministrstvo ni obdelalo poročil individualnih sistemov, čeprav so predpisana poročila posredovali ministrstvu.

⁶³ Agencija: kazalci okolja, odpadki in snovni tok, komunalni odpadki, [URL:http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=367], 14. 10. 2014.

⁶⁴ Da bi zagotovili ustrežno 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.

stanje je bila predvsem slabša 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 niso zagotavljali ustrezne primerljivosti z razvitejšimi državami članicami. Ministrstvo ni opravljalo primerjav z drugimi državami članicami, zato ni ugotovilo odstopanj v podatkih o količini odpadne embalaže in ni ugotavljalo vzrokov za to odstopanje.

Ministrstvo je v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki ugotovilo, da je leta 2011 količina odpadne embalaže v mešanih komunalnih odpadkih⁶⁵ znašala 371.737 ton⁶⁶, 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 uprave⁶⁷. 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 embalaža⁶⁸ 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 embalažo⁶⁹ 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 ton⁷⁰. To pomeni, da nista bili evidentirani vsaj 235.702 toni oziroma 53,2 odstotka embalaže, dane na trg, ki je kasneje postala odpadna komunalna embalaža⁷¹. 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.

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

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Evidenca carinske uprave vključuje zgolj embalažo, ki so jo dali na trg zavezanci za poročanje o nastali embalaži, ki plačujejo okoljsko dajatev.

⁶⁸ Tako embalaža, ki postane odpadna embalaža, ki ni komunalni odpadek, kot odpadna embalaža, ki se pojavi med komunalnimi odpadki.

⁶⁹ SLOPAK, družba za ravnanje z odpadno embalažo, d. o. o., Ljubljana, družba Interseroh in SUROVINA, družba za predelavo odpadkov, d. d., Maribor.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Razlika med količino vse embalaže, dane v promet leta 2011, to je 442.866 ton, in količino embalaže iz evidence carinske uprave o embalaži, dane v promet, 207.164 ton.

obvestilo carinsko upravo⁷², 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 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. Ocenili smo, da ministrstvo za določitev oprostitev poročanja o količini embalaže, dane v promet, ni uporabilo ustreznih podlag, zaradi česar v sistem ni bilo 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, kot je ocenjeno v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki. Za to količino embalaže se zato niso izvajali predpisani ukrepi in niso bile plačane predpisane dajatve.

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 bili 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 bil zasnovan učinkovito, saj izven sistema ostaja pretežen delež odpadne embalaže, nad katero ministrstvo ni imelo ustreznega nadzora.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati pripravo načrta aktivnosti za izvedbo analize količine embalaže, ki je dana v promet na območju Republike Slovenije v posameznem letu, s katero mora prikazati vsaj: 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; pojasnilo razlik med podatki iz evidence o embalaži, dani v promet, in podatki iz sortirnih analiz komunalnih odpadkov ter podatki družb za ravnanje z odpadno embalažo o komunalni odpadni embalaži in odpadni embalaži, ki ni komunalni odpadki, pojasnilo 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. Opredeliti je moralo 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.

⁷² Dopis Finančne uprave Republike Slovenije št. 0600-8/2012-13 z dne 10. 9. 2014.

2.9.2 Izkazani popravljalni ukrep

Proizvajalci embalaže, embalerji, pridobitelji ali uvozniki embalaže ali embaliranega blaga ali trgovci (v nadaljevanju: proizvajalci), ki glede na velikost slovenskega trga dajejo na trg majhne količine embalaže, so izvzeti iz zahtev 25. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo glede financiranja stroškov ravnanja z odpadno embalažo, ki izvira iz embalaže, ki jo dajejo v promet, in sicer na podlagi četrtega odstavka 12. člena direktive o embalaži in odpadni embalaži. Uvedbo takega pravila omogoča tudi 18. člen Direktive 2006/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih in razveljavitvi Direktive 91/157/EGS⁷³, ki določa pravila ravnanja s temi odpadki ob obvezni uporabi načela razširjene odgovornosti proizvajalcev. Uvedba tega pravila ne pomeni, da pravila ravnanja z odpadno embalažo veljajo samo za tisto odpadno embalažo, ki izvira iz embalaže, za katero so plačani stroški iz 25. člena te uredbe. Pravila ravnanja z odpadno embalažo, kot jih določa Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, veljajo v skladu z 2. členom te uredbe za vso odpadno embalažo, pri čemer pa se stroški ravnanja z odpadno embalažo, ki izvira iz embalaže, ki jo dajo na trg mali proizvajalci, porazdelijo med proizvajalce, ki morajo izpolnjevati zahteve iz 25. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo. Družbe za ravnanje z odpadno embalažo bi morale pri določanju višine embalažnine zato upoštevati tudi to dejstvo.

Analiza podatkov Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: finančna uprava) za prvo četrletje leta 2015 izkazuje naslednje:

- v prvem četrletju leta 2015 je okoljsko dajatev plačalo 1.153 zavezancev, ki so skupaj dali v promet 49.520 ton embalaže;
- med 1.153 zavezanci je 316 oseb v tem obdobju dalo v promet manj kot približno 3,8 ton embalaže; ekstrapolirano na celotno leto 2015 so to osebe, ki dajo v promet manj kot 15 ton embalaže, zato jim ne bi bilo treba plačati okoljske dajatve; ti zavezanci predstavljajo 27 odstotkov vseh oseb, ki so v tem obdobju plačale okoljsko dajatev; skupaj so dale v promet približno 460 ton embalaže, kar predstavlja le 1 odstotek vse embalaže, za katero je bila plačana okoljska dajatev;
- največjih šest zavezancev je dalo v tem obdobju skupaj v promet približno 14.290 ton embalaže, kar predstavlja 29 odstotkov vse embalaže, za katero je bila plačana okoljska dajatev;
- največjih 100 zavezancev je dalo v tem obdobju skupaj v promet približno 34.760 ton embalaže, kar predstavlja 70 odstotkov vse embalaže, za katero je bila plačana okoljska dajatev;
- največjih 400 zavezancev je v tem obdobju dalo v promet približno 45.420 ton embalaže, kar predstavlja 92 odstotkov vse embalaže, za katero je bila plačana okoljska dajatev.

Proizvajalci, ki dajo letno v promet med 5 in 15 ton embalaže, morajo v skladu z 49. členom Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo agenciji posredovati do 31. 3. tekočega leta za preteklo leto izjavo, s katero jamčijo, da v preteklem letu količina embalaže, dane v promet, ni presegla količine iz 12. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ni pa jim treba sporočiti podatkov o količini embalaže, dani v promet. Za leto 2013 je to izjavo posredovalo 35 proizvajalcev, za leto 2014 pa 45 proizvajalcev embalaže.

Na podlagi evidenc, ki jih vodita finančna uprava in agencija, ni mogoče določiti števila povzročiteljev in količine odpadne embalaže, dane v promet pod pragom oprostitve, ker v skladu z 49. členom Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo proizvajalcem, ki dajo letno v promet manj kot 15 ton

⁷³ UL L, št. 66 z dne 26. 9. 2006.

embalaže, v okviru izjave ni treba sporočati količin, danih v promet. Proizvajalcem, ki dajo v promet manj kot 5 ton embalaže, pa ni treba niti podajati izjave agenciji. V skladu s 5. členom Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže⁷⁴ (v nadaljevanju: uredba o okoljski dajatvi zaradi nastajanja embalaže) tem osebam tudi ni treba plačati okoljske dajatve. Te osebe pa morajo voditi evidenco o embalaži, dani v promet, saj le na podlagi te evidence vedo, ali presegajo prag oprostitev iz obeh predpisov ali ne. Ministrstvo bo predpis zato ustrezno spremenilo, da bodo registrirani vsi proizvajalci, ne glede na količino embalaže, ki jo dajejo v promet, obenem pa bodo morali sporočiti tudi količino embalaže, ki so jo dali v promet. Na podlagi teh podatkov bo mogoče oceniti potrebo po spremembi višine praga za oprostitev plačila okoljske dajatve.

Večji vpliv na razliko v masi embalaže in odpadne embalaže, kot jo ima prag za oprostitev financiranja ravnanja z odpadno embalažo oziroma prag za oprostitev plačila okoljske dajatve, imajo različna natančnost in zanesljivost tehtanja embalaže in odpadne embalaže, prisotnost drugih odpadkov med odpadno embalažo, ostanki vsebine v odpadni embalaži in vpliv padavin med skladiščenjem odpadne embalaže. Ministrstvo bo zato le na podlagi podatkov iz registra proizvajalcev lahko zanesljivo ugotovilo, ali sta prag 5 ton in 15 ton res napačno določena.

Agencija spremlja količine embalaže, dane na trg, po embalažnih materialih papir, plastika, les, kovine, steklo, in sicer na podlagi podatkov o:

- plačani okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže, ki jih posreduje finančna uprava, in
- embalaži, za katero je bila obveznost ravnanja prenesena na družbe za ravnanje z odpadno embalažo, ki jih v letnih poročilih posredujejo posamezne družbe za ravnanje z odpadno embalažo.

Primerjava podatkov po embalažnih materialih za leto 2013 je pokazala, da so družbe upravljale z 98,5 odstotki embalaže, za katero je bila plačana okoljsko dajatev. Za količino embalaže, ki je bila dana na trg, agencija privzame količine embalaže, za katere je bila plačana okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže, ki jih posreduje finančna uprava, saj so ti podatki preverjeni tudi pri povzročiteljih.

Agencija zaradi sprememb zakonodaje o odlagališčih odpadkov v zadnjih letih nič več ne razpolaga s podatki sortirnih analiz komunalnih odpadkov. Primerljivi niso niti podatki o količini embalaže, dane na trg, s podatki družb za ravnanje z odpadno embalažo o komunalni in ne-komunalni odpadni embalaži, saj ob plačilu okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže zavezanec zanjo ne more vedeti, ali bo embalaža ob izteku svoje življenjske dobe postala komunalni ali ne-komunalni odpadek. Agencija ocenjuje, da je obstoječi način pridobivanja podatkov o količini embalaže, dane na trg, ustrezen ter ni potrebe po spreminjanju tega načina. Aktivnosti inšpekcijskega nadzora so podrobneje opisane v točki 2.16.2 tega poročila.

Ministrstvo bo v okviru sprememb Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki jih bo pripravilo do junija 2016, ustrezno spremenilo metodo pridobivanja podatkov o količini embalaže, dane na trg. Za izvedbo navedenih aktivnosti je odgovorna agencija, Urad za varstvo okolja in narave, za opredelitev načina in pogostosti nadzora nad povzročitelji embalaže, ki dajejo v promet embalažo, ki ne presega meje za oprostitev, pa inšpektorat in finančna uprava, kar bo postala njuna stalna naloga.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 32/06, 65/06, 78/08, 19/10.

2.9.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.10 Zanesljivost podatkov o predelavi odpadne embalaže

2.10.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.3.1.2.2 revizijskega poročila smo ugotovili, da podatki o predelani odpadni embalaži iz različnih virov niso primerljivi in tudi ne zanesljivi.

Podatki o predelavi embalaže v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2009 do leta 2012 so prikazani v tabeli 7. 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.

Tabela 7: Podatki o predelavi embalaže v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2009 do leta 2012

v tonah

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

Vira: 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati pripravo načrta aktivnosti z natančno opredelitvijo aktivnosti za doseganje pričakovanih rezultatov analize, rokov za izvedbo analize in posameznih aktivnosti ter oseb, odgovornih za pripravo analize in izvedbo posameznih aktivnosti za izvedbo analize količin predelave odpadne embalaže, v kateri mora prikazati opredelitev podatkov, ki so potrebni za analizo, pričakovanih rezultatov in virov pridobitve podatkov za analizo, pojasniti vzroke za razlike med podatki o predelavi odpadne embalaže družb za ravnanje z odpadno embalažo in podatki iz poročil predelovalcev ter oceniti pomanjkljivosti posameznega podatka oziroma evidence podatkov in izdelati predlog načina določanja količine predelane odpadne embalaže za izračun deleža predelane embalaže za spremljanje doseganja okoljskih ciljev.

2.10.2 Izkazani popravljalni ukrep

Agencija spremlja in analizira količino predelane odpadne embalaže (skupaj in po embalažnih materialih: papir, plastika, les, kovine, steklo) prek naslednjih podatkov:

- količine embalaže, dane na trg, ki jih posreduje finančna uprava;
- količine predelane odpadne embalaže, ki jih posredujejo družbe za ravnanje z odpadno embalažo;
- količine predelane odpadne embalaže, ki jih posredujejo povzročitelji odpadne embalaže ter predelovalci odpadne embalaže v letnih poročilih na obrazcih z oznako ODP in ODP-P.

Iz navedenih podatkov agencija izračuna deleže predelane in reciklirane odpadne embalaže skupaj in po posameznih embalažnih materialih. Navedeni podatki predstavljajo vir podatkov za izvedbo analize.

Razlike med podatki o predelavi odpadne embalaže, ki jih posredujejo družbe za ravnanje z odpadno embalažo, in podatki o predelani odpadni embalaži iz letnih poročil predelovalcev odpadne embalaže, ki izhajajo iz obrazcev ODP-P, so posledica odsotnosti podatkov o izvozu odpadne embalaže, ki niso vključeni v obrazce z oznako ODP-P, čeprav je v obrazcu predvidena tudi rubrika za te podatke. Povzročitelji teh podatkov pogosto ne zabeležijo ustrezno, agencija pa jih ne more preveriti, saj odpadna embalaža po zakonodaji o čezmejnih pošiljkah šteje za zeleni odpadek, za čezmejni promet s takimi odpadki pa ni treba pridobiti soglasja agencije, zato ti tokovi niso evidentirani.

Ministrstvo pripravlja obrazec za letno poročilo družb za ravnanje z odpadno embalažo v letu 2015, v katerem bo zahtevanih več podatkov, kot jih agencija lahko pridobi iz sedanjih poročil. Družbe za ravnanje z odpadno embalažo bodo morale navesti dodatne podatke o predelovalcih odpadne embalaže,

kar bo omogočalo medsebojno preverjanje podatkov in boljšo kvaliteto poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo ter izvedbo analize zanesljivosti podatkov o predelani odpadni embalaži. Pri izvedbi analize za leto 2015 se bodo ministrstvo, agencija in statistični urad dogovorili o zagotavljanju ustreznih podatkov iz Informacijskega sistema Odpadki in podatkov, ki izhajajo iz letnih poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo. V tabeli 8 so prikazani aktivnosti, roki in nosilci aktivnosti za izvedbo analize zanesljivosti podatkov o predelavi odpadne embalaže.

Tabela 8: Aktivnosti, roki za izvedbo aktivnosti in nosilci aktivnosti analize količin predelave odpadne embalaže

Aktivnost	Rok za izvedbo aktivnosti	Nosilec
Priprava obrazca za letno poročanje družb za ravnanje z odpadno embalažo za leto 2015 in njegova objava na spletni strani	31. 12. 2015	Agencija, Urad za varstvo okolja in narave
Izdelava in objava analize podatkov o predelani odpadni embalaži za leto 2015	31. 12. 2016	Agencija, Urad za varstvo okolja in narave
Spremljanje okoljskega cilja	letno	Agencija, Urad za varstvo okolja in narave Direktorat za okolje, Sektor za odpadke

Vir: odzivno poročilo.

2.10.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu oziroma agenciji, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.11 Analiza in objava letnih poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo

2.11.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.3.1.3.b revizijskega poročila smo ugotovili, da je ministrstvo 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. Z Uredbo o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo niso vzpostavljene ustrezne in celovite podlage za pripravo analiz za posamezna leta, saj ni ustreznega zagotovila, da se v analizah prikazujejo istovrstni podatki. Ministrstvo zato ni zagotovilo konsistentnosti prikazovanja podatkov in njihove primerljivosti v daljšem časovnem obdobju, kar je zmanjševalo njihovo sporočilno vrednost. Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ni določala obveznosti analize podatkov o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo drugih udeležencev v sistemu, kar bi omogočilo prikaz popolne informacije o delovanju sistema. Ministrstvo zgolj z analizo podatkov družb za ravnanje z odpadno embalažo ni moglo celovito spremljati delovanja sistema, saj je iz ocene količine odpadne embalaže v mešanih komunalnih odpadkih v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki izhajalo, da je v sisteme družb za ravnanje z odpadno embalažo vključenih le 46,8 odstotka vse nastale odpadne embalaže⁷⁵. Ocenili smo, da se za 53,2 odstotka odpadne embalaže, ki ni bila vključena v sisteme družb za ravnanje z odpadno embalažo, niso izvajali predpisani ukrepi, ministrstvo pa nad ravnanjem s to odpadno embalažo ni izvajalo nadzora.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati pripravo načrta aktivnosti za izvedbo analize letnih poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo ter določiti rok za objavo analiz na svojih spletnih straneh. Natančno je moralo opredeliti aktivnosti, s katerimi bo zagotovilo izvedbo analiz, roke za izvedbo analiz in posamezne aktivnosti analize, ter osebe, odgovorne za pripravo analiz in izvedbo aktivnosti.

2.11.2 Izkazani popravljalni ukrep

Agencija je na svoji spletni strani objavila analizo poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo za leto 2013 ter poročila vseh družb za ravnanje z odpadno embalažo za leti 2013 in 2014⁷⁶. Do 31. 12. 2015 naj bi izdelala in objavila še analizo letnih poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo za leto 2014.

Agencija pripravlja obrazec za letno poročilo družb za ravnanje z odpadki za leto 2015⁷⁷, v katerem bo zahtevanih več podatkov, kot jih družbe za ravnanje z odpadno embalažo sporočajo na sedanjih obrazcih. Dodatni podatki bodo omogočali primerjavo z istovrstnimi podatki iz drugih virov, tako pa boljšo kakovost poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo in izvedbo analize. Ministrstvo, agencija in statistični urad se bodo dogovorili o zagotavljanju ustreznih podatkov iz Informacijskega sistema Odpadki in podatkov, ki izhajajo iz letnih poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo.

V tabeli 9 so prikazani podrobnejše aktivnosti, roki za izvedbo aktivnosti ter nosilci aktivnosti za pripravo analiz letnih poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo in za objavo letnih poročil ter njihovih analiz.

⁷⁵ V mejah zaupanja med 37,4 odstotka in 56,2 odstotka odpadne embalaže zaradi nezanesljivosti ocene količine odpadne embalaže v mešanih komunalnih odpadkih.

⁷⁶ [URL: <http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/odpadki/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/>], 14. 12. 2015.

⁷⁷ Obrazec bo pripravljen kot datoteka v programu Excel.

Tabela 9: Aktivnosti, roki za izvedbo aktivnosti in nosilci aktivnosti za analizo poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo in njihovo objavo

Aktivnost	Rok za izvedbo aktivnosti	Nosilec
Izdelava analiz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo za leto 2014	31. 12. 2015	Agencija, Urad za varstvo okolja in narave
Objava analize na spletnih straneh za leto 2013	izvedeno	Agencija, Urad za varstvo okolja in narave
Objava analize na spletnih straneh za leto 2014	31. 12. 2015	
Priprava obrazca za letno poročanje družb za ravnanje z odpadno embalažo za leto 2015 in njegova objava na spletni strani	31. 12. 2015	Agencija, Urad za varstvo okolja in narave
Izdelava in objava analize podatkov o predelani odpadni embalaži za leto 2015	31. 12. 2016	Agencija, Urad za varstvo okolja in narave

Vir: odzivno poročilo.

2.11.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na agenciji, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.12 Objava okoljskih ciljev, ukrepov, poročil in podatkov o ravnanju z odpadno embalažo

2.12.1 Opis nesmotrnosti

V točkah 2.3.1.3.a in 2.3.1.3.c revizijskega poročila smo ugotovili, da ministrstvo v obdobju, na katero se je nanašala revizija, in do izdaje revizijskega poročila na svojih spletnih straneh ni objavilo okoljskih ciljev ravnanja z odpadno embalažo, ukrepov za doseganje teh ciljev in poročil ter podatkov o ravnanju z odpadno embalažo, ki jih mora v skladu z direktivo o embalaži in odpadni embalaži pošiljati Evropski komisiji.

Agencija je v obdobju od leta 2009 do leta 2012 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 je prikazovala in spremljala 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 okolju⁷⁸ 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, saj ni prikazalo predvidenih ukrepov za doseganje teh ciljev in rezultatov predvidenih ukrepov.

Ministrstvo v obdobju, na katero se je nanašala revizija, in do izdaje 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 Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki jih mora letno posredovati Evropski komisiji.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati objavo okoljskih ciljev ravnanja z odpadno embalažo in ukrepov za njihovo doseganje, poročil o izvajanju direktive o embalaži in odpadni embalaži, ki jih vsako tretje leto 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.

2.12.2 Izkazani popravljalni ukrep

Agencija bo o okviru:

- izdaje okoljevarstvenih dovoljenj na področju odpadkov preverjala skladnost s hierarhijo ravnanja z odpadki in skladnost doseganja okoljskih ciljev za posamezne embalažne materiale,
- letnega poročanja predelovalcev odpadne embalaže posebej preverjala doseganje okoljskih ciljev za posamezne embalažne materiale.

Agencija je na svojih spletnih straneh objavila poročila vseh družb za ravnanje z odpadno embalažo za leti 2013 in 2014 in analizo teh poročil za leto 2013. To analizo bo dopolnila s podatki o doseženih okoljskih ciljnih in s podatki o zbrani odpadni komunalni in ne-komunalni embalaži, tako dopolnjena analiza pa naj bi bila objavljena do 31. 12. 2015. Agencija je na spletnih straneh objavila tudi poročila o izvajanju direktive o embalaži in odpadni embalaži za obdobja od leta 2004 do leta 2006, od leta 2007 do leta 2009 in od leta 2010 do leta 2012 ter podatke o ravnanju z odpadno embalažo, ki se letno posredujejo

⁷⁸ Tretji odstavek 106. člena ZVO-1.

Evropski komisiji, za obdobje od leta 2004 do leta 2013. Vsa poročila in podatke bo agencija na spletnih straneh objavljala tudi v prihodnje takoj, ko jih bo posredovala Evropski komisiji.

2.12.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Agencija je na svojih spletnih straneh objavila poročila družb za ravnanje z odpadno embalažo, analizo teh poročil, poročila o izvajanju direktive o embalaži in odpadni embalaži in podatke o ravnanju z odpadno embalažo, ki jih je posredovala Evropski komisiji⁷⁹. Ob pregledu spletnih strani ministrstva in agencije pa smo ugotovili, da niso objavljeni okoljski cilji ravnanja z odpadno embalažo in ukrepi za njihovo doseganje, zato popravljalni ukrep ni bil izveden v celoti, kot je bil zahtevan.

2.13 Merila za določanje stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo

2.13.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.3.2.1 revizijskega poročila smo ugotovili, da ministrstvo ni določilo meril za določanje stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo.

Podrobnejša merila za določanje višine stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo bi moral določiti minister, pristojen za okolje⁸⁰. 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 vrednost⁸¹, 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 odstranjevanju⁸². 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 obsegajo⁸³:

- 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.

⁷⁹ [URL:<http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/odpadki/poro%C4%8Dila%20in%20publikacije/>], 14. 12. 2015.

⁸⁰ Sedmi odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

⁸¹ Prvi odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

⁸² Drugi odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

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

Stroški družb za ravnanje z odpadno embalažo obsegajo⁸⁴:

- 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 odstranjevanjem⁸⁵;
- 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 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 bili 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 meril 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, zato ni omogočilo enakopravnih pogojev za njihovo poslovanje.

Ministrstvo je moralo v porevizijskem postopku izkazati pripravo načrta aktivnosti za določitev in sprejem meril za določanje stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo tako, da natančno opredeli aktivnosti,

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

⁸⁵ Na primer nakladanje in tehtanje prevzete odpadne embalaže in podobna opravila pri prevzemanju odpadne embalaže.

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.

2.13.2 Izkazani popravljalni ukrep

Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo v 19. členu določa plačilo družbe za ravnanje z odpadno embalažo izvajalcu javne službe zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov za oddajo oziroma prevzem odpadne embalaže. Pri tem prvi in drugi odstavek tega člena nedvoumno določata, da sta oddaja oziroma prevzem odpadne embalaže brezplačna ter da izvajalec javne službe ne sme od družbe za ravnanje z odpadno embalažo zahtevati plačila za morebitno vrednost odpadne embalaže ali posameznih vrst embalažnega materiala v odpadni embalaži, družba pa od izvajalca ne sme zahtevati plačila stroškov, ki lahko nastanejo pri nadaljnji predelavi ali odstranjevanju prevzete odpadne embalaže.

Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo v tretjem odstavku tega člena določa, da izvajalec javne službe zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov nosi vse stroške, povezane z ločenim zbiranjem odpadne embalaže v obsegu storitev javne službe, kot je določen z odredbo o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami. Ti stroški so navedeni v 1. točki četrtega odstavka 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, pri oblikovanju cene svoje storitve pa morajo izvajalci javne službe upoštevati Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja⁸⁶ (v nadaljevanju: Uredba o metodologiji za oblikovanje cen).

Tretji odstavek 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo tudi določa, da mora družba za ravnanje z odpadno embalažo plačati izvajalcu javne službe zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov tiste stroške, ki presegajo obseg storitev javne službe, kot je določen z odredbo o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami. Ti stroški so navedeni v 2. točki četrtega odstavka 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo. Čeprav gre za storitve, ki presegajo obseg storitev javne službe, kot je določen z odredbo o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami, se izvajajo na podoben način kot GJS. Zato morajo izvajalci javne službe tudi pri oblikovanju cene teh svojih storitev upoštevati Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen.

Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo torej natančno določa, katere stroške nosi izvajalec javne službe in katere družba za ravnanje z odpadno embalažo, in z nobeno določbo ne prepušča določanja stroškov pogodbenemu urejanju med obema akterjema. V tretjem odstavku 18. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo je namreč določeno, da se s pogodbo o prevzemu odpadne embalaže urejata izključno način oddaje in način prevzema odpadne embalaže, ne pa tudi stroški, povezani s tem. Izjema je le določba petega odstavka 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki omogoča izvajalcu javne službe zbiranja komunalnih odpadkov in družbi za ravnanje z odpadno embalažo, da se lahko dogovorita tudi za neposreden prevzem odpadne embalaže v zbiralnicah ločenih frakcij, v tej pogodbi pa določita stroške za tak prevzem. Ta določba je omejena izključno na zbiralnice ločenih frakcij, ki so opredeljene v 10. točki 3. člena odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami, in se ne nanaša na prevzem odpadne embalaže v zbirnih centrih izvajalcev javne službe zbiranja komunalnih odpadkov iz 13. točke 3. člena odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami in na prevzem odpadne embalaže v centrih za ravnanje z odpadki izvajalcev javne službe obdelave komunalnih odpadkov, ki so opredeljeni v 3. točki 3. člena Uredbe o odlagališčih odpadkov.

⁸⁶ Uradni list RS, št. 87/12.

Zaradi uveljavitve direktive o odpadkih, ki določa cilje recikliranja komunalnih odpadkov, in zaostrovanja pogojev za odlaganje odpadkov v skladu z Direktivo Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih⁸⁷ (v nadaljevanju: direktiva o odlaganju odpadkov) zaradi obvezne predhodne mehansko-biološke obdelave mešanih komunalnih odpadkov je bil v večini občin ob uvedbi obveznega ločenega zbiranja bioloških odpadkov od gospodinjestev, ki samostojno hišno ne kompostirajo teh odpadkov, nadgrajen tudi sistem ločenega zbiranja odpadne embalaže. Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami namreč v skladu s 1. členom določa najmanjši obseg in vsebino ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami, ki morata biti zagotovljena v okviru opravljanja javne službe. S tem je občinam dana možnost, da sistem ločenega zbiranja prilagodijo lokalnim potrebam, kar pa morajo urediti v občinskem odloku. Odpadna plastična, kovinska in sestavljena embalaža se v okviru izvajanja javne službe zbiranja komunalnih odpadkov v večini občin nič več ne zbira v zbiralnicah ločenih frakcij, ampak so zabojniki za ločeno zbiranje teh odpadkov za gospodinjstva enako dostopni kot zabojniki za mešane komunalne odpadke. V nekaterih občinah, tudi v Mestni občini Ljubljana, se poleg tega "od vrat do vrat" zbira tudi odpadna papirna in kartonska embalaža. V teh občinah so zbiralnice ločenih frakcij večinoma namenjene samo še za ločeno zbiranje papirne in kartonske embalaže, skupaj z odpadnim papirjem in kartonom ter odpadno stekleno embalažo. Zaradi tega je količina mešanih komunalnih odpadkov s 585.752 ton leta 2009 padla na 314.561 ton leta 2014, količina ločeno zbrane odpadne embalaže in bioloških odpadkov pa je narasla s 55.523 ton oziroma 49.674 ton leta 2009 na 117.499 ton oziroma 108.458 ton leta 2014.

Čeprav pri načrtovanju politike ravnanja z odpadki v okviru širše politike varstva okolja ne moremo zanemariti stroškov ravnanja z odpadki, pa ima prednost varovanje okolja in zdravja ljudi. Pri tem je treba slediti trem glavnim načelom direktive o odpadkih, in sicer načelu, da je treba z odpadki ravnati brez negativnega vpliva na okolje ali zdravje ljudi, načelu, da se spodbuja upoštevanje hierarhije ravnanja z odpadki, ter načelu, da krije stroške ravnanja z odpadki imetnik odpadkov ali prejšnji imetniki ali proizvajalci proizvodov, od katerih odpadki izvirajo. Hierarhijo ravnanja podrobno ureja 4. člen direktive o odpadkih, varstvo zdravja ljudi in okolja pa 13. člen direktive o odpadkih, ki določa, da morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se ravnanje z odpadki izvaja na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škodi okolju. Stroški so določeni v 14. členu direktive o odpadkih, in sicer v skladu z načelom, da plača povzročitelj obremenitve, stroške ravnanja z odpadki krije izvirni povzročitelj odpadkov ali trenutni ali predhodni imetniki odpadkov. Države članice pa lahko določijo, da stroške ravnanja z odpadki delno ali v celoti krije proizvajalec proizvoda, od katerega odpadki izvirajo, in da si lahko distributerji takšnega proizvoda te stroške delijo.

Spremembe v sistemu ločenega zbiranja se odražajo v manjšem transportu, kar pomeni manj hrupa, emisij ogljikovega dioksida in trdnih delcev, kar je v Sloveniji obsežen problem. Komunalne odpadke je v večji meri mogoče usmeriti v postopke obdelave, ki so višje po hierarhiji ravnanja z odpadki in zato lahko prispevajo k ciljem recikliranja komunalnih odpadkov. Zato stroškov ne gre obravnavati ločeno po posameznih aktivnostih, ampak celostno, od trenutka, ko odpadek nastane, do njegove končne obdelave. Ne glede na morebiten porast stroškov transporta zaradi uvedbe ločenega zbiranja odpadne embalaže "od vrat do vrat" so se znižali stroški zbiranja in transporta mešanih komunalnih odpadkov, saj se je ustrezno zmanjšala frekvenca njihovega odvoza. Zmanjšali so se stroški praznjenja zabojnikov v zbiralnicah ločenih frakcij in stroški vzdrževanja teh zbiralnic. Zaradi manjših količin mešanih komunalnih odpadkov so manjši stroški njihove mehansko-biološke obdelave, kar vključuje tudi stroške izločanja odpadne embalaže iz mešanih komunalnih odpadkov, ter stroški odlaganja mešanih komunalnih odpadkov v celoti in

⁸⁷ UL L, št. 182/1 z dne 16. 7. 1999.

odpadne embalaže, ki ni izločena iz mešanih komunalnih odpadkov v okviru mehansko-biološke obdelave. Manjši so stroški prevoza mešanih komunalnih odpadkov do naprav za mehansko-biološko obdelavo (centrov za ravnanje s komunalnimi odpadki). V centrih za ravnanje s komunalnimi odpadki se v okviru javne službe obdelave komunalnih odpadkov obdelujejo samo mešani komunalni odpadki pred njihovim odlaganjem v skladu z Uredbo o odlagališčih odpadkov. Pri oblikovanju cene te svoje storitve morajo izvajalci javne službe obdelave komunalnih odpadkov upoštevati Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen. Če v takem centru poteka še kakšen drug postopek ravnanja s komunalnimi odpadki, na primer sortiranje ločeno zbrane odpadne embalaže ali obdelava kakšne od drugih ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov, se ta storitev šteje za posebno storitev v skladu z 11. členom Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen. Izvajalec javne službe lahko opravlja posebne storitve samo v soglasju z lastnikom javne infrastrukture, pri čemer ne sme ustvarjati negativne razlike med prihodki in odhodki, ki iz tega izvirajo. Prihodki posebnih storitev se upoštevajo tako, da se zmanjša lastna cena posamezne javne službe. Poleg tega manj mešanih komunalnih odpadkov zahteva manjšo skupno kapaciteto naprav za njihovo mehansko-biološko obdelavo (centrov za ravnanje s komunalnimi odpadki), manj potreb po novih odlagališčih oziroma bodo obstoječe kapacitete odlagališč zadoščale za dalj časa.

Sodelovanje končnih uporabnikov embalaže (izvirnih povzročiteljev odpadne embalaže) pri financiranju stroškov ravnanja z odpadno embalažo tudi ni v nasprotju z direktivo o embalaži in odpadni embalaži, saj ne zahteva eksplicitno vzpostavitve sistema ravnanja za odpadno embalažo, ki temelji na razširjeni odgovornosti proizvajalcev, niti ne določa obveznosti vzpostavitve sistema zbiranja odpadne embalaže, ki bi bil brezplačen za končnega uporabnika. Če končni uporabniki embalaže delno financirajo stroške zbiranja odpadne embalaže, so motivirani, da nakupujejo izdelke z manj embalaže (preprečevanje odpadkov), s čimer prispevajo k enemu od ciljev te direktive. Najboljši način, da se prepreči nastanek odpadne embalaže, je zmanjšanje celotne količine embalaže.

V skladu s prvim odstavkom 22. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen vključuje cena storitev javne službe zbiranja komunalnih odpadkov zbiranje:

- ločenih frakcij komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov, razen ločeno zbrane odpadne embalaže ter biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada,
- ločeno zbrane odpadne embalaže,
- biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada in
- mešanih komunalnih odpadkov.

V skladu z drugim odstavkom 22. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen se na računu ločeno prikaže zaračunana cena storitev iz prve, druge in četrte alineje ter ločeno zaračunana cena storitev iz tretje alineje. Cena posamezne storitve pa je v skladu s tretjim odstavkom tega člena sestavljena iz cene javne infrastrukture in cene opravljanja storitev. Sedmi odstavek 22. člena določa, kaj vključuje cena javne infrastrukture, osmi odstavek 22. člena pa, da je predračunska cena opravljanja storitev javne službe tisti del cene, ki krije stroške opravljanja javne službe. V devetem odstavku 22. člena so naštetih stroški, ki se lahko vključijo v predračunsko ceno opravljanja storitev. V prvem odstavku 23. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen je določeno, da se predračunska cena v delu, ki se nanaša na opravljanje storitev javne službe, oblikuje na kilogram opravljene storitve in se uporabnikom zaračuna glede na prostornino zabojnika in pogostost odvoza. V skladu s petim odstavkom 23. člena pa ceno storitev, navedenih v prvi, drugi in četrti alineji, izraženo v kilogramih, zaračuna uporabnikom sorazmerno glede na prostornino zabojnika za mešane komunalne odpadke in pogostost odvoza tega zabojnika, tako da se masa v zadnjem obračunskem obdobju zbranih komunalnih odpadkov iz navedenih treh alinej v

posamezni občini najmanj enkrat letno razdeli na uporabnike glede na prostornino zabojnika za mešane komunalne odpadke in pogostost odvoza tega zabojnika.

Navedeno pomeni, da pri dveh uporabnikih, pri katerih nastane enaka količina komunalnih odpadkov, zadošča tistemu uporabniku, ki svoje komunalne odpadke ustrezno ločuje, manjši zabojnik za mešane komunalne odpadke, zato plača manj kot uporabnik, ki svojih komunalnih odpadkov ne ločuje, zato potrebuje večji zabojnik za mešane komunalne odpadke.

Določbe 11. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen za izvajalca GJS obdelave komunalnih odpadkov veljajo tudi za izvajalca GJS zbiranja komunalnih odpadkov. V četrtem odstavku 11. člena pa je dodatno določeno, če izvajalec javne službe zbiranja komunalnih odpadkov na javni infrastrukturi (zbirni center) opravlja posebno storitev, prihodki, ki jih ta izvajalec ustvari na podlagi opravljanja te posebne storitve, prednostno znižujejo stroške zbiranja ločenih frakcij komunalnih odpadkov.

S spremembo Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo je bil izločen sedmi odstavek 19. člena, v katerem je bilo dano pooblastilo ministru, pristojnem za okolje, da določi podrobnejša merila za določanje višine stroškov družbe za ravnanje z odpadno embalažo, določenih z 2. točko četrtega odstavka tega člena. Določba je bila izločena, ker predpis vlade ne more dati tovrstnega pooblastila ministru, ampak se ga lahko da le z zakonom ali pa se merila neposredno določijo z uredbo. Merila se tudi ne morejo določiti z operativnim programom, ker gre za programski akt in ne za predpis.

Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo v 15. členu določa merila za prepuščanje odpadne embalaže, ki ni komunalni odpadek, izvajalcu javne službe. Odpadno embalažo, ki ni komunalni odpadek, je prepovedano prepuščati ali oddajati izvajalcu javne službe kot mešani komunalni odpadek, kot ločeno zbrano frakcijo komunalnih odpadkov pa samo tisto odpadno embalažo, ki ni komunalni odpadek, ki nastaja pri opravljanju trgovinske ali storitvene dejavnosti, in sicer v skladu z odredbo o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami. Pri tem velja še dodaten pogoj za izvajalca gostinske ali turistične dejavnosti z zmogljivostjo 5.000 ali več nočitev na leto, ki mora sam zagotoviti posebne zabojnike, v katerih prepušča izvajalcu javne službe ločeno zbrano odpadno embalažo, ki ni komunalni odpadek, ločeno od odpadkov drugih povzročiteljev komunalnih odpadkov. V 17. členu Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo so določene obveznosti izvajalca javne službe glede vzpostavitve in upravljanja infrastrukture za ločeno zbiranje odpadne embalaže.

Drugi odstavek 18. člena v povezavi s 35. točko 3. člena spremembe Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo na novo opredeljuje obveznost izvajalca javne službe zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov glede rednega oddajanja odpadne embalaže družbi za ravnanje z odpadno embalažo, poleg tega je v njej opredeljeno, kdaj se prevzemanje odpadne embalaže šteje za redno prevzemanje odpadne embalaže.

Uredba o odpadkih v 19. členu na novo določa pogoje za skladiščenje odpadkov, ki v celoti veljajo tudi za predhodno skladiščenje odpadkov pri zbiralcu, izvajalcu GJS zbiranja komunalnih odpadkov in za skladiščenje odpadkov pri izvajalcu obdelave odpadkov, izvajalcu GJS obdelave komunalnih odpadkov. Ministrstvo je v odzivnem poročilu na revizijsko poročilo iz leta 2009 napovedalo, da bodo merila za določanje stroškov glede zbiranja odpadne komunalne embalaže določena v okviru izdelave strokovnih podlag za Operativni program ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami komunalnih odpadkov, s spremembo

Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo pa bodo stroški iz druge do četrte alineje 1. točke četrtega odstavka 19. člena:

- stroški praznjenja zabojnikov v zbiralnicah ločenih frakcij in odvoza odpadne embalaže do začasnega skladišča za odpadno embalažo v zbirnih centrih ali centru za obdelavo komunalnih odpadkov;
- stroški izločanja odpadne embalaže iz mešanih komunalnih odpadkov ob njihovi obdelavi pred odstranjevanjem;
- stroški ločenega zbiranja odpadne embalaže, ki se v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z odpadki, razvršča med ločeno zbrane nevarne frakcije komunalnih odpadkov, ki so v skladu s sedaj veljavno uredbo stroški izvajalca javne službe, preneseni pod stroške družbe za ravnanje z odpadno embalažo.

Ker je v preteklih letih odpadna embalaža poleg bioloških odpadkov kljub vzpostavitvi ločenega zbiranja odpadne embalaže v zbiralnicah ločenih frakcij predstavljala večino mešanih komunalnih odpadkov, sta bila ta ukrepa napovedana v okviru ukrepov za povečanje deleža ločeno zbranih odpadkov. Ministrstvo ukrepov iz odzivnega poročila na revizijsko poročilo iz leta 2009 ne bo dokončalo na napovedan način. Merila za določanje stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo so bila dopolnjena s predpisi, sprejetimi v letu 2015. Razdelitev stroškov zbiranja odpadne embalaže med izvajalca javne službe in družbo za ravnanje z odpadno embalažo pa bo ponovno pregledana in po potrebi drugače določena v okviru priprave nove Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki naj bi bila predložena v javno obravnavo septembra 2017, vladi pa maja 2018. Nosilec priprave te uredbe je Direktorat za okolje, Sektor za odpadke.

2.13.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je predvidelo, da bo preverilo ustreznost določitve vrste prihodkov in stroškov ravnanja z odpadno embalažo izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov in družb za ravnanje z odpadno embalažo ter načinov njihovega izkazovanja v letnih poročilih ob pripravi nove Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo leta 2017. Ministrstvo je iz Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo izločilo določbo, ki je predpisovala določitev meril za razdelitev stroškov med deležniki v sistemu ravnanja z odpadno embalažo, vendar pa s tem ni odpravilo ugotovljene pomanjkljivosti. V sistemu še vedno obstajajo izjeme, kakršna je določba petega odstavka 19. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki omogoča izvajalcu GJS zbiranja komunalnih odpadkov in družbi za ravnanje z odpadno embalažo, da se dogovorita za neposreden prevzem odpadne embalaže v zbiralnicah ločenih frakcij, v pogodbi pa določita stroške za tak prevzem. Ta določba velja za zbiralnice ločenih frakcij, ki so opredeljene v 10. točki 3. člena odredbe o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami, kjer se odpadna embalaža še vedno zbira, čeprav so bile v zadnjem obdobju uvedene tudi drugačne oblike zbiranja odpadne embalaže, kot na primer v zabojnikih "od vrat do vrat". Za te primere je še vedno dopuščeno pogodbeno določanje stroškov med izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov in družbami za ravnanje z odpadno embalažo, čeprav tako dogovarjanje ni ustrezno, ko gre za plačevanje izvajanja storitev iz javnih sredstev.

Ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

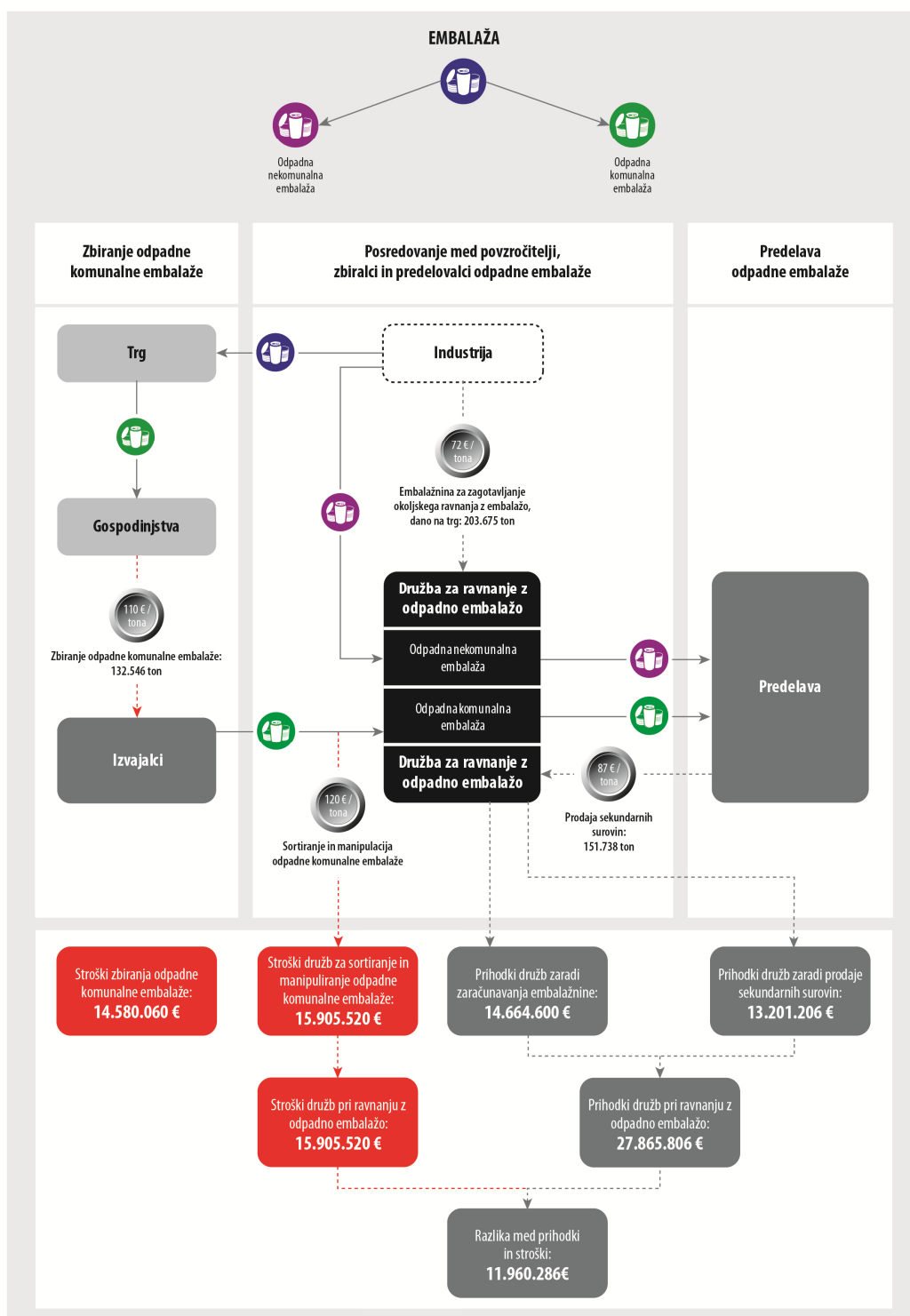
2.14 Prihodki in stroški delovanja sistema ravnanja z odpadno embalažo

2.14.1 Opis nesmotnosti

V točkah 2.3.2.2.a, 2.3.2.2.b in 2.3.2.2.c revizijskega poročila smo ugotovili, da ministrstvo ni proučilo prihodkov in stroškov, povezanih z ravnanjem z odpadno embalažo, ki nastajajo v sistemu, zato tudi ni odpravilo ugotovljenih nepreglednosti in neučinkovitosti delovanja sedanjega sistema ter virov za njegovo financiranje. Ministrstvo ni opredelilo 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.

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 1. 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 1: 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 1 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 se ni 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.

Ministrstvo ni imelo 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 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 embalažo⁸⁸. Ocenili smo, 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. Ministrstvo iz letnih poročil o ravnanju z odpadno embalažo ni moglo pridobiti ustreznega podatka o obsegu posameznih stroškov in prihodkov, ki nastajajo v sistemu, in ni moglo preveriti njihove točnosti, zato ni moglo zasnovati takega sistema, da bi uporabnikom storitev zagotavljal plačevanje zgolj tistih stroškov, ki se nanašajo na ravnanje z odpadno embalažo. Glede na to, da se embalažnina 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 embalažnine, neupravičeno konkurenčno prednost pred tistimi, ki so embalažnino plačevale.

⁸⁸ 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).

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati 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 je natančno opredelilo 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.

2.14.2 Izkazani popravljalni ukrep

Direktiva o embalaži in odpadni embalaži omogoča in ne določa, da se ravnanje z odpadno embalažo uredi na podlagi načela razširjene odgovornosti proizvajalca. To pomeni, da se načelo, da plača povzročitelj obremenitve, uveljavi tako, da stroške ravnanja z odpadno embalažo krijejo delno ali v celoti proizvajalci proizvodov, od katerih ta odpadna embalaža izvira, ne pa v celoti imetniki odpadne embalaže ali njeni prejšnji imetniki. V skladu s tem je ravnanje z embalažo in odpadno embalažo urejeno v večini držav Evropske unije, vendar ima vsak sistem svoje zakonitosti in posebnosti, zato med seboj niso neposredno primerljivi. Ne glede na to pa mora sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo zagotavljati delovanje notranjega trga, tako da se preprečijo trgovinske ovire kot tudi izkrivljanje in omejevanje konkurence v Evropski uniji.

V skladu z Uredbo o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo plačajo proizvajalci embalaže, embalerji, pridobitelji ali uvozniki embalaže ali embaliranega blaga ali trgovci (v nadaljevanju: proizvajalci) vse stroške ravnanja iz 25. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, gospodinjstva in drugi povzročitelji komunalnih odpadkov pa tiste stroške ravnanja z odpadno embalažo, ki je komunalni odpadki, ki ga izvajalci javne službe zbiranja in obdelave komunalnih odpadkov zagotavljajo v skladu z odredbo o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami. Ti stroški so urejeni z Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen. Vseh drugih stroškov, ki jih morajo v skladu z Uredbo o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo plačati proizvajalci, ministrstvo ne ureja. To je tudi bistvo načela razširjene odgovornosti proizvajalcev, saj jim je na ta način omogočeno, da z najmanjšimi stroški kar najbolj učinkovito izpolnjujejo svoje obveznosti. Praksa drugih držav, na primer Madžarske, kaže, da je izvajanje sistema ravnanja z odpadno embalažo v celoti v okviru javne službe za deležnike dražje kot pa izvajanje sistema po načelu razširjene odgovornosti proizvajalcev.

Ker so za zagotovitev ravnanja z odpadno embalažo odgovorni proizvajalci in ne družba za ravnanje z odpadno embalažo, je njihova dolžnost, da od družbe za ravnanje z odpadno embalažo, s katero sklenejo pogodbo, zahtevajo podatke o stroških in prihodkih na področju ravnanja z odpadno embalažo in njihovo povezavo z oblikovanjem cenika, ministrstvo pa mora vzpostaviti vzporeden sistem nadzora.

Ministrstvo bo v ZVO-2, ki ga bo pripravilo do septembra 2016, na novo opredelilo načelo razširjene odgovornosti proizvajalcev ter obveznosti posameznih akterjev, ki iz tega izhajajo, vključno z obveznostmi nosilcev skupnih shem za ravnanje z določeno vrsto odpadkov, tudi družb za ravnanje z odpadno embalažo. Zato ministrstvo ne bo opravilo analize prihodkov in stroškov delovanja trenutno vzpostavljenega sistema ravnanja z odpadno embalažo, da bi izdelalo predlog sprememb za določitev virov in namenov financiranja v okviru veljavne Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ampak bo pri pripravi predpisov, navedenih v tabeli 14.1, proučilo tudi določitev virov in namenov financiranja sistema. Na novo bodo urejeni prihodki in stroški družb za ravnanje z odpadno embalažo, vključno z obveznostjo enotnih in javno objavljenih cenikov storitev za vse udeležence posameznega skupnega sistema, ter bo določeno poročanje pristojnim organom. Na podlagi dosedanjih izkušenj

ugotavljamo, da bo treba na novo urediti tudi pogoje za vzpostavitev družbe za ravnanje z odpadno embalažo, urediti obseg njenega poslovanja, lastniške povezave s podjetji, ki se ukvarjajo z zbiranjem in obdelavo odpadkov, ter tako preprečiti možnost neelojalne konkurence med posameznimi skupnimi sistemi, posledično pa onemogočiti kakršno koli diskriminacijo med proizvajalci glede zagotavljanja enakih pogojev ob dajanju embalaže na trg. Ker gre za zahtevne spremembe in dopolnitve sistema, ni mogoče razdeliti vsebine na zakonsko in podzakonsko materijo.

2.14.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Ministrstvu priporočamo, da izvede analizo prihodkov in stroškov delovanja sedanjega sistema ravnanja z odpadno embalažo ob izdelavi predloga za določitev virov in namenov financiranja, tako da ugotovi stroške in koristi posameznih alternativnih oblik delovanja in financiranja sistema, saj je za vzpostavitev novega sistema potrebna tudi analiza obstoječega, da bi bilo mogoče v novem sistemu izločiti tvegana ravnanja, ki povečujejo stroške, omogočajo neupravičeno prelivanje javnih sredstev družbam za ravnanje z odpadno embalažo, ki bi morale delovati v konkurenčnih pogojih, in ki povečujejo tveganje za nedovoljeno državno pomoč. Ministrstvu priporočamo tudi, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.15 Določitev potrebnega zneska okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže

2.15.1 Opis nesmotnosti

V revizijskem poročilu smo v točki 2.3.2.3.b ugotovili, da okoljska dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže ni opravljala funkcije, zaradi katere je bila uvedena. Okoljske dajatve sodijo med ekonomske in finančne instrumente varstva okolja, s katerimi država pospešuje in spodbuja doseganje ciljev varstva okolja⁸⁹. Namenjene so kritju stroškov za preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja okolja. Uredba o okoljski dajatvi zaradi nastajanja embalaže ne določa namenov porabe okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže, zato je to prihodek integralnega državnega proračuna, se ne zbira v posebnem skladu in ni namenjena financiranju ukrepov zmanjševanja onesnaževanja, ki ga povzroča nastajanje odpadne embalaže. Znesek zbrane okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže je leta 2011 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 olefine⁹⁰, spremenila in se začela odmerjati za 1.500 enot obremenitve, ki so določene za

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

⁹⁰ Drugi odstavek 15. člena uredbe o okoljski dajatvi zaradi nastajanja embalaže.

embalažo iz skupin A⁹¹ in B⁹². 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 ni imela ustreznega vsebinskega pomena, saj jim je predstavljala zgolj nepotreben strošek, ki ga morajo plačevati ob dajanju embalaže v promet, in z njim kasneje obremenijo gospodinjstva, ki ga plačujejo ob nakupu embalažnih izdelkov, ni pa prispevala k zmanjšanju posledic onesnaževanja okolja. Ker se okoljska dajatev ni porabljala za namene, zaradi katerih je bila uvedena, in je ministrstvo ni obravnavalo kot enega od virov financiranja sistema, so morali biti drugi viri financiranja, ki so jih morali prispevati uporabniki sistema, večji, kot bi bili, če bi okoljska dajatev prispevala k zmanjševanju onesnaževanja. Ministrstvo zato ni zagotovilo učinkovitega delovanja sistema, saj je uvedba okoljske dajatve le povečevala stroške delovanja sistema in ni prispevala k doseganju zastavljenih ciljev na tem področju. Ministrstvo tudi ni spremljalo niti merilo vpliva višine okoljske dajatve na zmanjšanje porabe embalažnih materialov in ni ocenjevalo posledic onesnaževanja.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati 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 povzroča nastajanje odpadne embalaže. Opredeliti je moralo aktivnosti za določitev načrtovanega zneska, rokov za izvedbo posameznih aktivnosti analize, rok za izvedbo analize in osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti.

2.15.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo bo izvedlo analizo učinkovitosti obstoječih okoljskih dajatev za zmanjševanje obremenjevanja okolja. Analiza bo izvedena v okviru izdelave strokovnih podlag za preureditev sistema okoljskih dajatev v Republiki Sloveniji. Sredstva, ki se iz okoljskih dajatev stekajo v proračun Republike Slovenije, so trenutno priliv integralnega proračuna in niso namensko porabljena za zmanjšanje obremenjevanja okolja. Okoljskih bremen, za katere je subsidiarno odgovorna država, je z višanjem okoljskih standardov in v preteklosti neurejenih ravnanj vsak dan več, na državni ravni pa ni določenega systemskega finančnega vira, ki bi bil namenjen za sanacijo čezmernih obremenitev okolja.

Ministrstvo želi s strokovnimi podlagami pridobiti ustrezne rešitve za preureditev sistema okoljskih dajatev v Republiki Sloveniji vključno z analizo smotrnosti uvedbe namenske rabe sredstev, pobranih za okoljske dajatve. Ministrstvo bo izvedlo primerjalni pregled okoljskih dajatev v drugih državah članicah. Pri pregledu se bo osredotočilo na seznam okoljskih dajatev, osnovo za dajatve, višino, opredelitve morebitne namenske rabe sredstev dajatve ter pomembnejših izjem oziroma oprostitev.

Ministrstvo namerava urediti sistem okoljskih dajatev v okviru priprave ZVO-2. Izdelane analize bodo strokovna podlaga za preureditev sistema v tem zakonu.

⁹¹ Plastična embalaža iz polimerov iz vinil kloridov ali drugih halogeniranih olefinov.

⁹² Plastična embalaža iz papirja, ki zaradi obdelave iz kovinskih prevlek ali prevlek iz plastike ni biorazgradljiva.

Tabela 10: Aktivnosti, roki za izvedbo aktivnosti in nosilci aktivnosti za analizo poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo in njihovo objavo

Aktivnost	Rok za izvedbo aktivnosti	Nosilec
Izvedba strokovne podlage za preureditev sistema okoljskih dajatev v Republiki Sloveniji	30. 4. 2016	Direktorat za okolje
Priprava ZVO-2	Izvedba javne obravnave: september 2016 Predložitev državnemu zboru: marec 2017	Direktorat za okolje

Vir: odzivno poročilo.

2.15.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu oziroma agenciji, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.16 Določitev potrebnega zneska okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže

2.16.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.3.2.3.c revizijskega poročila smo ugotovili, da iz Operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki izhaja, da je količina odpadne embalaže v komunalnih odpadkih, ocenjena na podlagi opravljene sortirne analize, leta 2011 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 smo ocenili, da je leta 2011 skupna količina odpadne embalaže znašala 442.866 ton, zato je količina embalaže, dane v promet, znašala vsaj toliko. Ocenjeni podatek smo primerjali s podatkom o embalaži, dani v promet, ki izhaja iz evidence carinske uprave, in ugotovili, da je količina te embalaže 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. Ob upoštevanju enakega razmerja embalažnih materialov, kot je bilo v embalaži, evidentirani v evidenci carinske uprave o dajanju embalaže v promet, je znesek neobračunane in neplačane okoljske dajatve za leto 2011 znašal 944.137 evrov, kar je za obdobje od leta 2009 do leta 2012, na katero se je nanašala revizija, znašalo 2.688.864 evrov⁹³. Ker se okoljska dajatev ni plačevala za več kot polovico embalaže, ki je

⁹³ Za vsa štiri leta je upoštevana količina 235.468 kilogramov odpadne embalaže.

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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati pripravo načrta aktivnosti za ugotovitev zavezancev za odmero okoljske dajatve glede na opredelitev višine oprostitve tako, da se natančno opredelijo aktivnosti ugotavljanja zavezancev in odmere okoljske dajatve, roki za izvedbo teh aktivnosti in osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti.

2.16.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vsi povzročitelji embalaže morajo voditi evidenco o količini embalaže, ki jo dajo v promet. Samo tako lahko v postopku inšpekcijskega pregleda dokazujejo, ali so zavezanci za plačevanje okoljske dajatve.

Ministrstvo je zaprosilo finančno upravo za posredovanje podatkov o načrtovanih nadzorih zavezancev za odmero okoljske dajatve glede na opredeljeno višino oprostitve, to je 15 ton. Finančna uprava izvaja naslednje aktivnosti, povezane z iskanjem potencialnih zavezancev in z nadzorom nad njimi:

- pri izvajanju davčnih inšpekcijskih nadzorov in naknadnih kontrol morajo kontrolirani subjekti izpolniti vprašalnik, na podlagi katerega ugotovi, ali gre za morebitnega zavezanca za plačilo okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže; za kontrolirane subjekte izpolnitev vprašalnika ni obvezujoča, vendar če ga ne izpolnijo, to daje informacijo o tveganosti subjekta;
- Finančni urad Kranj, ki je pristojen za nadzor in pobiranje določenih okoljskih dajatev, izvaja analizo prejetih vprašalnikov; če ugotovi sum, da bi subjekt moral biti registriran kot zavezanec, pri njem opravi nadzor nad količinami embalaže, dane v promet;
- finančna uprava v letni načrt inšpekcijskih nadzorov in naknadnih kontrol vključi tudi subjekte, ki so zavezanci oziroma potencialni zavezanci za okoljsko dajatev zaradi nastajanja odpadne embalaže; izbor opravi na podlagi vzpostavljenih indikatorjev tveganj za ugotavljanje potencialnih zavezancev, kot sta obseg prometa in vrsta dejavnosti, na primer uvozniki embalaže in pridobitelji.

Na podlagi priporočila računskega sodišča za izvajanje skupnih akcij ugotavljanja novih zavezancev, ki jih izvajata finančna uprava in inšpektorat, bo finančna uprava take nadzore v svojem letnem načrtu dela opredelila kot stalno aktivnost, ki jo koordinira inšpektorat. Inšpektorat bo v svoje letne načrte dela vključil zavezance⁹⁴, ki dajejo na trg manj kot 15 ton embalaže, kot tudi zavezance, ki dajejo na trg več kot 15 ton embalaže.

Pripravljen bo navodilo za inšpektorje, naj pri vseh zavezancih, ki dajejo v promet embalažo ali embalirano blago in so potencialni zavezanci za plačevanje okoljske dajatve, opravijo inšpekcijski pregled tudi na tem področju. Ugotovitve pregledov bodo zapisane v mesečna poročila območnih enot. Na podlagi mesečnih poročil bo pripravljena analiza ugotovitev dejanskega stanja. Glede na ugotovljeno stanje bo pripravljena strategija izvajanja nadzora v prihodnje.

Finančna uprava in Inšpekcija za okolje in naravo, ki deluje v okviru inšpektorata, bosta v letu 2016 sodelovali pri koordiniranih akcijah nadzora. Posamezna akcija bo obsegala 16 skupnih inšpekcijskih

⁹⁴ Embalerje, pridobitelje, proizvajalce, končne uporabnike iz 34. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

nadzorov zavezancev, ki bodo določeni s primerjavo evidenc finančne uprave in agencije tako, da bo nadzor opravljen pri dveh zavezancih iz posamezne območne enote. Koordinirane akcije nadzora ugotavljanja zavezancev za plačilo okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže bodo postale stalne naloge, ki jih bosta izvajala inšpektorat in finančna uprava.

2.16.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na inšpektoratu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.17 Priprava operativnega programa ravnanja z embalažo in odpadno embalažo

2.17.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.3.2.4 revizijskega poročila smo ugotovili, da ministrstvo po preteku veljavnosti Operativnega programa ravnanja z embalažo in odpadno embalažo od leta 2002 do leta 2007⁹⁵ (v nadaljevanju: operativni program ravnanja z odpadno embalažo) za doseganje okoljskih ciljev v letu 2012 ni pripravilo novega operativnega programa ravnanja z embalažo in odpadno embalažo. V operativnem programu varstva okolja na področju ravnanja z embalažo in odpadno embalažo⁹⁶ morajo biti določeni ukrepi za preprečevanje nastanka odpadne embalaže, ukrepi za doseganje okoljskih ciljev v povezavi z embalažo in odpadno embalažo ter načini uveljavljanja odgovornosti udeležencev sistema.

Na podlagi ugotovitev iz revizijskega poročila, 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 ter neučinkovitosti uvedbe okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže, smo ocenili, 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 moralo zato pripraviti operativni program, 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. Problemi ravnanja z embalažo in odpadno embalažo so se nanašali tudi na nepopolno vključitev embalaže, dane v promet, v sistem, na neučinkovito delovanje sistema zaradi neustrezne določitve virov financiranja sistema, na nepreglednost stroškov in na

⁹⁵ Ministrstvo za okolje in prostor, marec 2002.

⁹⁶ Četrti odstavek 4. člena Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

pomanjkljiv nadzor nad izvajanjem predelave odpadne embalaže v sistemih družb za ravnanje z odpadno embalažo, na neverodostojnost ugotavljanja doseganja okoljskih ciljev ter na 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 sistema, opredeljeni pa bi morali biti tudi kazalniki za obvezno redno spremljanje izvajanja aktivnosti pri ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati pripravo načrta aktivnosti za izdelavo operativnega programa ravnanja z embalažo in odpadno embalažo z opredelitvijo aktivnosti za pripravo operativnega programa ravnanja z odpadno embalažo, rokov za izvedbo posameznih aktivnosti in končnega roka za pripravo operativnega programa ter njegovo predložitev vladi ter oseb, odgovornih za izvedbo posameznih aktivnosti. V operativnem programu je treba opredeliti najmanj okoljske cilje pri ravnanju z odpadno embalažo in način njihovega izračunavanja, kazalnike in ukrepe za ugotavljanje doseganja okoljskih ciljev, 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 v skladu z načelom plačila za obremenjevanje, ki zagotavlja doseganje zahtevanih okoljskih ciljev ob najnižjih stroških za vse udeležence v sistemu, ter načinov in pogostosti spremljanja izvajanja ukrepov in doseganja okoljskih ciljev.

2.17.2 Izkazani popravljalni ukrep

Obveznost priprave programa ravnanja z odpadki, ki vsebuje tudi načrt ravnanja z embalažo, je ministrstvo v skladu z določili direktive o odpadkih in direktive o embalaži in odpadni embalaži določilo v Uredbi o odpadkih. Ministrstvo je pripravilo tudi predlog Uredbe o spremembah in dopolnitvi Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, s katerim bo uskladilo zahtevo za pripravo načrta ravnanja z embalažo kot dela programa ravnanja z odpadki. Kot je bilo podrobneje predstavljeno v točki 2.1 tega porevizijskega poročila, ministrstvo pripravlja program ravnanja z odpadki, ki bo v skladu z direktivo o odpadkih vseboval tudi poglavje o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo. Ministrstvo naj bi program ravnanja z odpadki predložilo v javno obravnavo decembra 2015, vladi pa bo predložen aprila 2016. Za pripravo programa ravnanja z odpadki je odgovoren Direktorat za okolje, Sektor za odpadke.

2.17.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih entotah.

2.18 Določitev ravni izvajanja GJS na področju ravnanja s komunalnimi odpadki

2.18.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.4.1.a revizijskega poročila smo ugotovili, da ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 GJS odlaganja komunalnih odpadkov ni preneslo na raven države, čeprav smo v revizijskem poročilu iz leta 2009 ocenili, da zaradi potrebe po povezovanju občin v skupne projekte za izvajanje obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov taka organizacija ni prispevala k učinkovitemu izvajanju te GJS. Konec leta 2009 je ministrstvo z ZVO-1C⁹⁷ predlagalo, da se tudi obdelava komunalnih odpadkov izvaja kot občinska GJS. Ministrstvo v obdobju, na katero se je nanašala revizija, ni opravilo analize, s katero bi ugotovilo in prikazalo prednosti in slabosti izvajanja GJS obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov na lokalni ravni, in tako ni utemeljilo svoje odločitve, da se ti GJS izvajata kot obvezni GJS na ravni občine. 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati pripravo načrta aktivnosti za izvedbo analize prednosti in slabosti izvajanja GJS obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov kot lokalni GJS z utemeljitvijo izbrane različice. Opredeliti je moralo posamezne aktivnosti za izvedbo analize, roke in osebe, odgovorne za izvedbo aktivnosti, ter določiti rok in osebo za izvedbo analize.

2.18.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo bo za analizo prednosti in slabosti izvajanja GJS obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov na lokalni ravni najprej pripravilo celovito analizo trenutnega stanja pri izvajanju GJS zbiranja, obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja preostanka obdelave komunalnih odpadkov. Primerjava izvajanja GJS obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov na lokalni ali državni ravni bo izvedena na podlagi pridobljenih podatkov s ciljem, da se določijo zakonodajna izhodišča za organizacijo obeh GJS tako, da bo njuno izvajanje funkcionalno, prostorsko in okoljsko vzdržno ter ekonomsko upravičeno z najmanjšimi možnimi stroški za uporabnike.

Ministrstvo načrtuje, da bo izdelalo analizo prednosti in slabosti izvajanja GJS obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov na lokalni oziroma na državni ravni ter utemeljilo izbrano varianto do junija 2016. Za izvedbo analize je odgovoren Direktorat za okolje, Sektor za odpadke.

2.18.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu, kar pomeni, da je

⁹⁷ Uradni list RS, št. 108/09.

oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.19 Dokončanje centrov za ravnanje z odpadki

2.19.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.4.2.a revizijskega poročila smo ugotovili, da se je v obdobju od leta 2009 do leta 2012 v Republiki Sloveniji mehansko-biološka obdelava komunalnih odpadkov izvajala le v enem centru za ravnanje z odpadki, ki ga upravlja družba SIMBIO, d. o. o., družba za ravnanje z odpadki, Celje. V tem centru 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 metrov⁹⁸ 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 niso izpolnjevali, zato niso mogli pridobiti okoljevarstvenega dovoljenja, brez katerega ni mogoče pridobiti uporabnega dovoljenja za obratovanje.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati pregled rokov za dokončanje posameznega centra za ravnanje z odpadki, opredeliti tveganja za dokončanje posameznega projekta v predvidenem roku oziroma pripraviti načrt aktivnosti, če posamezni regijski center ne bi bil dokončan do predvidenega roka, ter pripraviti pregled občin, ki 31. 12. 2014 niso bile razporejene v posamezen center za ravnanje z odpadki, in izvesti razporeditev teh občin v centre.

2.19.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je pregledalo podatke, ki so sestavni del kohezijske dokumentacije, in ugotovilo, da je bilo do 30. 11. 2015 zgrajenih šest centrov za ravnanje z odpadki, ki imajo v okviru centra objekte za obdelavo

⁹⁸ Drugi odstavek 25. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih (Uradni list RS, št. 32/06, 98/07, 62/08, 53/09, 61/11).

komunalnih odpadkov po postopkih D8⁹⁹ in D9¹⁰⁰ s skupno kapaciteto obdelave komunalnih odpadkov 304.900 ton na leto.

Center za ravnanje z odpadki Celje je bil zgrajen v okviru finančne perspektive od leta 2004 do leta 2006. Do sredstev je bilo upravičenih 24 občin Savinjske regije. V okviru finančne perspektive od leta 2007 do leta 2013 so bili zgrajeni centri za ravnanje z odpadki Puconci, Koroška, Slovenska Bistrica, Zasavje in Ljubljana.

Center za ravnanje z odpadki Puconci redno obratuje od februarja 2015. Vključene so občine Puconci, Apače, Beltinci, Cankova, Črenšovci, Dobrovnik, Gornja Radgona, Gornji Petrovci, Grad, Hodoš, Kobilje, Križevci, Kuzma, Lendava, Ljutomer, Moravske Toplice, Murska Sobota, Odranci, Radenci, Razkrižje, Rogašovci, Sveti Jurij, Šalovci, Tišina, Turnišče, Velika Polana in Veržej.

Center za ravnanje z odpadki Koroške redno obratuje od avgusta 2015. Vključene so občine Slovenj Gradec, Črna na Koroškem, Dravograd, Mežica, Mislinja, Muta, Podvelka, Prevalje, Radlje ob Dravi, Ravne na Koroškem, Ribnica na Pohorju in Vuzenica.

Center za ravnanje z odpadki Slovenska Bistrica poskusno obratuje od decembra 2014. Vključene so občine Slovenska Bistrica, Makole, Poljčane, Oplotnica, Rače-Fram, Slovenske Konjice, Vitanje in Zreče.

Center za ravnanje z odpadki Zasavje poskusno obratuje od 7. 12. 2015. Vključene so občine Hrastnik, Litija, Zagorje ob Savi, Trbovlje in Radeče.

Center za ravnanje z odpadki Ljubljana poskusno obratuje od novembra 2015. Vključene so občine Ljubljana, Brezovica, Dobrova-Polhov Gradec, Dol pri Ljubljani, Domžale, Horjul, Medvode, Škofljica, Ig, Velike Lašče, Kamnik, Mengeš, Komenda, Trzin, Lukovica, Moravče, Vodice, Cerklje, Grosuplje, Dobropolje, Ivančna Gorica, Ribnica, Kočevje, Loški Potok in Sodražica.

Zgrajena sta bila tudi dva centra za obdelavo komunalnih odpadkov po postopku D8/D9, ki sta bila financirana zgolj iz virov občinskih proračunov, in sicer Kostak Krško s kapaciteto obdelave 45.000 ton komunalnih odpadkov na leto in Center Laško s kapaciteto obdelave 2.700 ton komunalnih odpadkov na leto.

Leta 2016 bodo po podatkih iz okoljevarstvenih dovoljenj imele naprave za mehansko-biološko obdelavo, ki bodo obratovale, zmogljivost obdelave po postopkih D8 in D9 skupaj 322.600 ton mešanih komunalnih odpadkov, izdanih okoljevarstvenih dovoljenj pa je za obdelavo 377.600 ton mešanih komunalnih odpadkov na leto. Leta 2014 je bilo zbranih 314.759 ton mešanih komunalnih odpadkov, zato ministrstvo ocenjuje, da je v Sloveniji na podlagi podatkov o nastajanju odpadkov in ob upoštevanju načel

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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.

krožnega gospodarstva in načela *Zero waste*¹⁰¹ zgrajenih dovolj centrov oziroma je njihova kapaciteta zadostna. Ministrstvo bo zaradi dejstva, da vse občine niso sodelovale pri investiranju ali sofinanciranju navedenih centrov, skladno s svojimi pristojnostmi in pooblastili izvedlo vse potrebne postopke, da bodo vse občine v Sloveniji lahko koristile zgrajene kapacitete.

Ministrstvo naj bi decembra 2015 organiziralo sestanek z občinami in upravljavci zgrajenih centrov za ravnanje s komunalnimi odpadki, ki so pridobili okoljevarstveno dovoljenje za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov po postopkih D8 in D9, da bi pridobilo podatke o:

- občinah, ki so vključene v posamezni center;
- zasedenosti kapacitet posameznega centra glede na izdano okoljevarstveno dovoljenje na dan 30. 11. 2015;
- morebitnih omejitvah centrov za ravnanje z odpadki za sprejem dodatne količine mešanih komunalnih odpadkov;
- morebitnih pobudah ali prošnjah občin za sprejem v posamezni center;
- veljavni ceni za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov v posameznem centru.

Na podlagi pridobljenih podatkov bo ministrstvo občine, ki obvezne občinske GJS obdelave mešanih komunalnih odpadkov ne izvajajo na predpisan način v centru za ravnanje z odpadki, ki je pridobil okoljevarstveno dovoljenje za obdelavo komunalnih odpadkov po postopkih D8 in D9, niti v obliki in na način, ki je v skladu z določili ZGJS, opozorilo na določila 90.a člena Zakona o lokalni samoupravi¹⁰² (v nadaljevanju: ZLS).

2.19.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo je pripravilo pregled centrov za ravnanje z odpadki in ugotovilo, da vsi delujejo oziroma delujejo poskusno. Ministrstvo pa ni izvedlo popravljalnega ukrepa v delu, ki se nanaša na pripravo pregleda občin, ki na dan 31. 12. 2014 niso bile razporejene v noben center za ravnanje z odpadki, in ni določilo razporeditve teh občin v centre za ravnanje z odpadki s prostimi kapacitetami. Ministrstvo je izkazalo, da naj bi podatke o razporeditvi občin v centre za ravnanje z odpadki pridobilo do konca decembra 2015 ter da bo občine, ki nimajo urejenega izvajanja GJS obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov in GJS odlaganja komunalnih odpadkov v enem od centrov za ravnanje z odpadki, opozorilo na to kršitev. S popravljalnim ukrepom je bila zahtevana izvedba te aktivnosti, zato priprave načrta aktivnosti ni mogoče oceniti kot ustrezno izveden popravljalni ukrep. Ministrstvo opozarjamo tudi na izvedbo ponovnega preračuna zmogljivosti obdelave komunalnih odpadkov v centrih za ravnanje z odpadki, saj navedena skupna zmogljivost naprav v odzivnem poročilu ni v skladu s seštevkom zmogljivosti posameznih naprav.

¹⁰¹ *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.

¹⁰² Uradni list RS, št. 94/07-UPB, 76/08, 79/09, 51/10. 90.a člena ZLS določa, da kadar občina ne opravlja ali v nasprotju z zakonom opravlja z zakonom določene naloge iz svoje pristojnosti, mora pristojno ministrstvo opozoriti pristojni občinski organ in mu predlagati način izvršitve posamezne naloge ter določiti rok.

2.20 Zmogljivosti obdelave komunalnih odpadkov v centrih za ravnanje s komunalnimi odpadki

2.20.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.4.2.b revizijskega poročila smo ugotovili, da je ministrstvo v Operativnem programu odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količine odloženih biološko razgradljivih odpadkov načrtovalo gradnjo devetih regijskih centrov prvega reda¹⁰³ in šestih centrov za ravnanje z odpadki drugega reda¹⁰⁴ 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 s ciljem zmanjšanja količine odloženih biološko razgradljivih 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.

Tudi 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 je izvajala gradnja osmih centrov. Ocenili smo, da ministrstvo ni ustrezno obvladovalo tveganja, da bodo 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. 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 Waste* 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati 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 je opredelilo posamezne aktivnosti izvedbe analize, določilo roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti, ter rok in osebo, odgovorno za pripravo celotne analize.

¹⁰³ Obdelavo mešanih komunalnih odpadkov zagotavlja za 90.000 ljudi.

¹⁰⁴ Obdelavo mešanih komunalnih odpadkov zagotavlja za 40.000 do 50.000 ljudi.

2.20.2 Izkazani popravljalni ukrep

Kot smo navedli v točki 2.19.2 tega porevizijskega poročila, naj bi ministrstvo decembra 2015 organiziralo sestanek z občinami in upravljavci zgrajenih centrov za ravnanje s komunalnimi odpadki, ki so pridobili okoljevarstveno dovoljenje za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov po postopkih D8 in D9, da bi pridobilo podatke o občinah, ki so vključene v posamezni center, o zasedenosti kapacitet posameznega centra glede na izdano okoljevarstveno dovoljenje z dne 30. 11. 2015, o morebitnih omejitvah centrov za ravnanje z odpadki za sprejem dodatne količine mešanih komunalnih odpadkov, o morebitnih pobudah ali prošnjah občin za sprejem v posamezni center in o veljavni ceni za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov v posameznem centru.

Od 1. 1. 2016, ko bodo mešani komunalni odpadki pred odlaganjem lahko obdelani le po postopkih D8 in D9, odloženi pa le obdelani mešani komunalni odpadki, ki izpolnjujejo merila za odlaganje¹⁰⁵, ministrstvo namerava poostri sistemski nadzor inšpektorata na terenu, da bi se za mešane komunalne odpadke dejansko zagotovila ustrezna obdelava, na odlagališča pa bi se odlagali le preostanki ustreznih obdelanih mešanih komunalnih odpadkov.

V tabeli 11 so prikazane načrtovane aktivnosti ministrstva, roki in nosilci za izvedbo aktivnosti za pripravo analize izkoriščenosti kapacitet zgrajenih centrov za ravnanje z odpadki.

Tabela 11: Aktivnosti, roki za izvedbo aktivnosti in nosilci aktivnosti za pripravo analize izkoriščenosti zgrajenih centrov za ravnanje z odpadki

Aktivnost	Rok za izvedbo aktivnosti	Nosilec
Izvedba analize izkoriščenosti centrov za ravnanje z odpadki in izkoriščenosti odlagališč (vir podatkov: uradne evidence ministrstva in anketa po občinah)	31. 12. 2015	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke
Izvajanje 90.a člena ZLS	30. 1. 2016	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke
Poostren nadzor toka mešanih komunalnih odpadkov in ustreznosti obdelave odpadkov pred odlaganjem	Leto 2016	Inšpektorat

Vir: odzivno poročilo.

¹⁰⁵ Pogoji za odlaganje mešanih komunalnih odpadkov v skladu z določili Uredbe o odlagališčih odpadkov so kurilna vrednost pod 6.000 kila Joulov na kilogram suhe snovi, vsebnost skupnega ogljika ne sme presežati 18 odstotkov mase suhih obdelanih komunalnih odpadkov, sposobnost sprejemanja kisika pa mora biti manjša od 10 miligramov na gram kisika v suhi snovi biološko razgradljivih odpadkov.

2.20.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Ministrstvu priporočamo, naj ob pridobitvi točnih in zanesljivih podatkov načrtuje izvedbo ocene izkoriščenosti zmogljivosti centrov za ravnanje z odpadki ob upoštevanju trendov nastajanja mešanih komunalnih odpadkov, s čimer bo v analizo uvedlo dinamično komponento. Ministrstvu priporočamo tudi, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu oziroma inšpektoratu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.21 Izdelava predpisa o sortirnih analizah

2.21.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.4.1.b revizijskega poročila smo ugotovili, da predpis, ki bi opredelil način izdelave sortirnih analiz, ni bil pripravljen in sprejet. ZVO-1 v 149. členu določa, da se obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov uvršča med obvezne GJS varstva okolja. ZVO-1 ne opredeljuje posebej, za katere vrste komunalnih odpadkov je treba izvajati obdelavo. To je mogoče razbrati iz Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih, ki določa, da je dovoljeno odlagati le obdelane odpadke¹⁰⁶, 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 D8 in D9. 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 energetska predelavo¹⁰⁷. 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 energetska 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 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. Ugotovili smo, 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

¹⁰⁶ Drugi odstavek 5. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

¹⁰⁷ 60. člen Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

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 odpadkov¹⁰⁸.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati pripravo načrta aktivnosti za izdelavo predpisa o vsebini sortirnih analiz tako, da bi opredelilo posamezne aktivnosti izdelave predpisa, določilo roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti, ter rok in osebo, odgovorno za pripravo celotnega predpisa.

2.21.2 Izkazani popravljalni ukrep

Veljavnost 74. člena Uredbe o odlagališčih odpadkov je prenehala 31. 12. 2015. Izdelava sortirne analize je bila v skladu s 74. členom Uredbe o odlagališčih odpadkov obveznost izvajalcev javne službe zbiranja komunalnih odpadkov iz občin, za katere se je izvajala začasna obdelava mešanih komunalnih odpadkov pred odlaganjem. Od 1. 1. 2016 bo možno le odlaganje mešanih komunalnih odpadkov, ki bodo predhodno obdelani v skladu s 6. in 9. členom Uredbe o odlagališčih odpadkov v centru za ravnanje z odpadki po postopkih D8 in D9, ter ob izpolnjevanju predpisanih zahtev za odlaganje, kar bodo izkazovali z izdelano oceno odpadka. Ministrstvo zato ne bo pripravilo posebnega predpisa o sortirnih analizah, saj bo mogoče ustreznost odloženih mešanih komunalnih odpadkov presoјati na podlagi ocene odpadkov.

Za izdelavo analize sestave mešanih komunalnih odpadkov s sortirno analizo bo ministrstvo leta 2016 pripravilo predpis o ocenjevanju sestave mešanih komunalnih odpadkov s sortirno analizo, ki naj bi ga predložilo vladi marca 2017. Nosilec priprave predpisa je Direktorat za okolje, Sektor za odpadke.

2.21.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih entotah.

¹⁰⁸ 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.

2.22 Spremembe in dopolnitve Uredbe o odlagališčih odpadkov

2.22.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.4.3.f revizijskega poročila smo ugotovili, da 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 razpolagalo¹⁰⁹. Ocenili smo, 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.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati 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 ter sankcij, če obdelava mešanih komunalnih odpadkov ni bila izvedena v centrih za ravnanje z odpadki in če izvajalci GJS zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov niso poročali o deležih bioloških sestavin v odloženih komunalnih odpadkih in o izvedenih sortirnih analizah. Ministrstvo je moralo določiti posamezne aktivnosti in roke ter osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti, in rok ter osebo, odgovorno za pripravo sprememb in dopolnitev predpisa.

2.22.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo bo pripravilo predpis o analizi sestave mešanih komunalnih odpadkov s sortirno analizo in dopolnilo Uredbo o odlagališčih odpadkov na način, da bodo upravljavci morali letno poročati tudi o deležu biološko razgradljivih sestavin v odloženih komunalnih odpadkih. Za analizo sestave mešanih komunalnih odpadkov za leti 2016 in 2017 oziroma do priprave navedenega predpisa bo ministrstvo v okviru projektne naloge z zunanjim izvajalcem preverilo sestavo mešanih komunalnih odpadkov pri vseh izvajalcih GJS.

Priprava predpisa o analizi sestave mešanih komunalnih odpadkov s sortirno analizo je potrebna zaradi ugotavljanja in spremljanja podatkov o sestavi mešanih komunalnih odpadkov, ki so poleg podatkov o količini izločenih odpadkov pri obdelavi mešanih komunalnih odpadkov v centrih za ravnanje z odpadki potrebni za izračun deleža biološko razgradljivih odpadkov v odloženih obdelanih komunalnih odpadkih.

Od 1. 1. 2016 dalje bodo lahko odloženi samo obdelani mešani komunalni odpadki, ki izpolnjujejo predpisana merila za odlaganje, kar pa se bo še naprej dokazovalo z oceno odpadka. Dopolnitev Uredbe o odlagališčih odpadkov s sankcijo, če se obdelava mešanih komunalnih odpadkov ne izvaja v centrih za

¹⁰⁹ 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.

ravnanje z odpadki, je usklajena s 6. členom Uredbe o odlagališčih odpadkov, in sicer je obdelava mešanih komunalnih odpadkov mogoča le v centru za ravnanje s komunalnimi odpadki, ki je urejen v skladu z zahtevami te uredbe in za katerega ima obdelovalec pridobljeno okoljevarstveno dovoljenje za postopka D8 in D9. Kazen za pravno osebo, ki nima okoljevarstvenega dovoljenja za predelavo ali odstranjevanje odpadkov, je določena v 161. členu ZVO-1.

V Uredbi o odlagališčih odpadkov so določene tudi kazni za upravljavce odlagališča, če odlagajo mešane komunalne odpadke, ki niso bili obdelani v centru za ravnanje z odpadki¹¹⁰, in za upravljavca centra za ravnanje z odpadki, če ne uredi centra v skladu z zahtevami iz uredbe ali ravna v nasprotju s tretjim ali petim odstavkom 6. člena Uredbe o odlagališčih odpadkov.

V tabeli 12 so prikazani aktivnosti, roki za izvedbo aktivnosti in nosilci aktivnosti za dopolnitev Uredbe o odlagališčih odpadkov.

Tabela 12: Aktivnosti, roki za izvedbo aktivnosti in nosilci aktivnosti za dopolnitev Uredbe o odlagališčih odpadkov

Aktivnost	Podrobnejša opredelitev aktivnosti	Rok za predložitev predloga predpisa vladi	Nosilec
Dopolnitev Uredbe o odlagališčih odpadkov	Določitev obveznosti poročanja o deležu biološko razgradljivih sestavin v odloženih komunalnih odpadkih Izračun deleža biološko razgradljivih sestavin v odloženih komunalnih odpadkih Določitev kazenske sankcije za upravljavca odlagališča, če ne poroča o deležu biološko razgradljivih sestavin v odloženih komunalnih odpadkih	31. 12. 2017	Direktorat za okolje, Sektor za odpadke

Vir: odzivno poročilo.

2.22.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvo opozarjamo, da je rok za dopolnitev Uredbe o odlagališčih določen zelo pozno, glede na to, da dopolnitve ne zahtevajo dolgotrajnega pridobivanja podatkov in izvedbe posebnih analiz. Ministrstvu tudi priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo

¹¹⁰ Druga točka 71. člena Uredbe o odlagališčih.

opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

2.23 Analiza učinkovitosti uvedenih okoljskih dajatev in finančnih jamstev

2.23.1 Opis nesmotrnosti

V točkah 2.4.4.a, 2.4.4.b in 2.4.4.c revizijskega poročila smo ugotovili, da ministrstvo ni določilo okoljskih dajatev in finančnih instrumentov tako, da bi ti v skladu z načelom onesnaževalec mora plačati za povzročeno onesnaženje zagotavljali ustrezna sredstva za sanacijo povzročene okoljske škode in odvrčali povzročitelje od prekomernega onesnaževanja.

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 odlagališčih¹¹¹. Zavezanec za plačilo okoljske dajatve je bil upravljavec odlagališča. Okoljska dajatev je bila prihodek proračuna občine¹¹², 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 razveljavilo¹¹³. Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih¹¹⁴ je določila, da je okoljska dajatev prihodek občine, kjer je odlagališče odpadkov¹¹⁵. 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 8,5 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.

¹¹¹ 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.

¹¹² Drugi odstavek 7. člena Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih.

¹¹³ Odločba št. U-I-173/11-8.

¹¹⁴ Uradni list RS, št. 14/14.

¹¹⁵ Tretji odstavek 10. člena ZVO-1.

Ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni izvedlo analize, da bi ugotovilo in utemeljilo, s katerimi dajatvami bi lahko najboljše 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. Ocenili smo, 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.

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 obremenitve¹¹⁶. 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 obremenitve¹¹⁷. Finančno jamstvo se zagotovi predvsem kot sklenitev zavarovanja ali pridobitev bančne garancije.

Vlada je v Uredbi o odlaganju odpadkov na odlagališčih podrobneje uredila vsebine finančnih jamstev. Upravljevec 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 odlagališča¹¹⁸. Finančno jamstvo se je lahko predpisalo kot bančna garancija, zavarovalna polica ali namenski depozit, pri čemer je bil upravičenec do sredstev finančnega jamstva ministrstvo¹¹⁹. Če je bilo odlagališče javna infrastruktura v lasti občine, je bilo finančno jamstvo lahko tudi v obliki poroštvene izjave njenega upravljavca, kadar je bilo v izključni lasti občine ali pristojnega organa občine v skladu z zakonom, ki ureja financiranje občin¹²⁰. Višina finančnega jamstva se je določila na podlagi meril¹²¹. V skladu s šestim in sedmim odstavkom 22. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen se morajo stroški finančnega jamstva vključiti v ceno odlaganja odpadkov na odlagališčih.

Ministrstvo je s pripravo Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen v letu 2012 in z vključitvijo stroškov zapiranja odlagališča ter stroškov za izvedbo ukrepov varstva okolja po zaprtju za obdobje najmanj 30 let¹²² v ceno izvajanja GJS odlaganja komunalnih odpadkov omogočilo izvajalcem te GJS 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.

¹¹⁶ Tretji odstavek 10. člena ZVO-1.

¹¹⁷ Prvi odstavek 115. člena ZVO-1.

¹¹⁸ Prvi odstavek 41. člena Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih.

¹¹⁹ Drugi odstavek 42. člena Uredbe o odlagališčih odpadkov.

¹²⁰ Tretji odstavek 42. člena Uredbe o odlagališčih odpadkov.

¹²¹ Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih, Priloga 7.

¹²² Šesti odstavek 22. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen.

Z dopustitvijo porabe teh sredstev za druge namene pa ministrstvo omogoča nastanek tveganja, da ob zapiranju odlagališča izvajalec GJS 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 GJS 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 GJS. Ministrstvo je namesto tega vzpostavilo obveznost zavarovanja v obliki predložitve bančne garancije ali zavarovalne police, s tem pa še dodatno povečalo stroške izvajanja GJS, kar smo ocenili kot neučinkovito ravnanje ministrstva.

Ministrstvo je moralo izkazati izdelavo načrta aktivnosti za izvedbo analize učinkovitosti uvedenih okoljskih dajatev in finančnih jamstev, s katero je moralo določiti in utemeljiti osnovo za obračun in zavezanca 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, opredeliti namen in način porabe sredstev za zapiranje odlagališč ter ustreznost oblike finančnih jamstev za že zaprta odlagališča. Ministrstvo je moralo določiti posamezne aktivnosti izvedbe analize in določiti roke ter osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti, in rok ter osebo, odgovorno za pripravo analize.

2.23.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo bo izvedlo analizo učinkovitosti obstoječih okoljskih dajatev z vidika njihovega namena zmanjševanja obremenjevanja okolja. Analiza bo izvedena v okviru izdelave strokovnih podlag za preureditev sistema okoljskih dajatev v Republiki Sloveniji.

Trenutno se sredstva, zbrana zaradi uvedenih okoljskih dajatev, vplačujejo v integralni proračun in niso namensko porabljena za zmanjšanje obremenjevanja okolja. Okoljskih bremen, za katere je subsidiarno odgovorna država, je z višanjem okoljskih standardov in v preteklosti neurejenih ravnanj vedno več, na ravni države pa ni določenega systemskega finančnega vira, ki bi bil namenjen za sanacijo čezmernih obremenitev okolja.

Ministrstvo želi z izdelavo strokovnih podlag, ki bodo vključevale tudi analizo smotrnosti uvedbe namenske rabe sredstev, zbranih z okoljskimi dajatvami, pridobiti ustrezne rešitve za preureditev sistema okoljskih dajatev. Izvedlo bo primerjalni pregled okoljskih dajatev v državah članicah. Pri pregledu se bo osredotočilo na seznam zavezancev za okoljske dajatve, osnovo za obračun dajatve, znesek rabe sredstev in na pomembnejše izjeme ter oprostitve. Ministrstvo bo sistem okoljskih dajatev uredilo ob pripravi ZVO-2 do septembra 2016. Izdelane analize bodo strokovna podlaga za preureditev sistema v tem zakonu.

Glede opredelitve namena in načina porabe sredstev za zapiranje odlagališč se po veljavnem predpisu o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja sredstva za zapiranje odlagališč zbirajo pri upravljavcu odlagališča v okviru cene za izvajanje storitve. Ministrstvo pripravlja spremembo predpisa, s katero se bodo ta sredstva zbirala z najemnino oziroma amortizacijo odlagališča, tako da se nabavna vrednost odlagališča poveča za znesek sredstev za zapiranje odlagališč. Ministrstvo bo v sklopu delovne skupine, v kateri sodelujeta še Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo, pripravilo strokovna izhodišča za spremembo zakonodaje za opredelitev namena in načina porabe sredstev za zapiranje odlagališč, ki se zbirajo v okviru cene storitev odlaganja odpadkov.

Glede ukrepov, ki se nanašajo na ustreznost oblike za finančna jamstva za že zaprta odlagališča, je ministrstvo julija 2015 z Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o odlagališčih odpadkov¹²³ spremenilo prvi odstavek 42. člena in omogočilo upravljavcem odlagališč, da lahko finančno jamstvo predložijo kot bančno garancijo, zavarovalno polico ali zastavo depozita pri banki, pa tudi kot izjavo upravljavca odlagališča (če je odlagališče javna infrastruktura v lasti ene ali več občin, upravljavec pa v izključni lasti občine ali solastnina občin). Na strokovnih sestankih je bilo proučeno izvajanje Uredbe o odlagališčih odpadkov v delu, ki se nanaša na določitev stroškov že izvedenih ukrepov na odlagališčih odpadkov in ustreznost višine referenčnih stroškov. Glede določitve stroškov ob upoštevanju že izvedenih ukrepov je bilo ugotovljeno, da za to obstaja ustrezna pravna podlaga, ki se mora izvajati. V šestem odstavku 42. člena Uredbe o odlagališčih odpadkov je namreč določeno, da se višina finančnega jamstva določi na podlagi meril iz Priloge 7, ki je sestavni del Uredbe o odlagališčih odpadkov. Pri izračunu višine finančnega jamstva je treba upoštevati ukrepe, ki jih mora upravljavec odlagališča izvajati ali jih je ob faznem zapiranju odlagališča že izvedel v skladu z okoljevarstvenim dovoljenjem, kar bo agencija upoštevala ob izdaji dovoljenj.

Za referenčne stroške, navedene v Prilogi 7 Uredbe o odlagališčih odpadkov, je ministrstvo pridobilo podatke o stroških od upravljavcev odlagališč in pooblaščenih izvajalcev monitoringa okolja in ugotovilo, da so predpisane referenčne vrednosti ustrezne.

Ministrstvo v sodelovanju z Ministrstvom za finance in Ministrstvom za javno upravo proučuje tudi druge mogoče rešitve, s katerimi bi upravljavcem predvsem zaprtih odlagališč omogočilo predložitev take oblike finančnega jamstva, ki ne bi po nepotrebnem povečevale stroškov zapiranja odlagališč, za državo pa dokazljivo predstavljale enakovredni ukrep drugim uveljavljenim oblikam finančnih jamstev.

Ministrstvo načrtuje, da bo pripravilo strokovne podlage za preureditev sistema okoljskih dajatev do 30. 4. 2016, do septembra 2016 pa bo pripravilo ZVO-2 in ga predložilo v javno obravnavo. Predlog ZVO-2 bo predložen državnemu zboru marca 2017. Nosilec obeh aktivnosti je Direktorat za okolje.

Ministrstvo naj bi pripravilo spremembe in dopolnitve Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen ter predložilo predpis v javno obravnavo do 9. 12. 2015. Nosilec priprave te aktivnosti je Direktorat za vode in investicije.

2.23.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa ministrstvu priporočamo, da določi osebe, odgovorne za izvedbo posameznih aktivnosti popravljalnega ukrepa. Ministrstvo je za odgovornega nosilca izvedbe posamezne aktivnosti določilo organizacijsko enoto na ministrstvu, kar pomeni, da je oseba, odgovorna za izvedbo aktivnosti, predstojnik oziroma vodja organizacijske enote. Za natančnejšo opredelitev odgovornosti in za zmanjšanje tveganja vsebinske pomanjkljivosti in nepravočasnosti izvedbe popravljalnega ukrepa naj ministrstvo za izvedbo posameznih aktivnosti določi osebe oziroma delovna mesta odgovornih oseb v organizacijskih enotah.

¹²³ Uradni list RS, št. 54/15.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o ravnanju s komunalnimi odpadki izdelalo Ministrstvo za okolje in prostor. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, verodostojno.

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

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, opisani v točkah 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.14, 2.15, 2.16, 2.17, 2.18, 2.20., 2.21, 2.22 in 2.23, ki jih je sprejelo Ministrstvo za okolje in prostor, *zadovoljivi*, saj je izdelalo načrte aktivnosti in določilo aktivnosti, roke ter nosilce izvedbe aktivnosti za:

- pripravo programa ravnanja z odpadki, ki bo obsegal tudi cilje in ukrepe pri ravnanju s komunalnimi odpadki in načrt ravnanja z odpadno embalažo;
- jasno opredelitev gospodarskih javnih služb na področju ravnanja s komunalnimi odpadki;
- izdelavo predpisov, ki bodo urejali pravila ravnanja s komunalnimi odpadki;
- posodobitev evidence izvajalcev gospodarske javne službe varstva okolja;
- izvedbo analize nastajanja, obdelave in odstranjevanja komunalnih odpadkov;
- izvedbo analize razlik pri izvajanju gospodarskih javnih služb zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov med občinami;
- izvedbo analize vpliva posameznih dejavnikov na izvajanje gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov;
- pripravo sprememb in dopolnitev Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo;
- izvedbo analize nastajanja embalaže;
- izvedbo analize predelave odpadne embalaže;
- izdelavo analiz poročil družb za ravnanje z odpadno embalažo;
- ugotovitev zavezancev za odmero okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže;
- izvedbo analize prihodkov in stroškov delovanja sistema ravnanja z odpadno embalažo;
- določitev načrtovanega zneska okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže;
- izvedbo analize prednosti in slabosti izvajanja gospodarskih javnih služb obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov na lokalni ravni;
- opredelitev aktivnosti za izvedbo izkoriščenosti zmogljivosti centrov za ravnanje z odpadki;
- pripravo načina izvedbe sortirnih analiz komunalnih odpadkov;
- dopolnitev in spremembe Uredbe o odpadkih;
- izvedbo analize učinkovitosti uvedenih okoljskih dajatev in finančnih jamstev.

V tabeli 13 prikazujemo časovni razpored izvedbe aktivnosti, ki jih je Ministrstvo za okolje in prostor predvidelo v načrtih aktivnosti za izvedbo popravljanih ukrepov.

Tabela 13: Načrtovani roki in nosilci aktivnosti za izvedbo zahtevanih popravljanih ukrepov

Aktivnost	Rok za izvedbo aktivnosti	Popravljalni ukrep v točki
Program ravnanja z odpadki		2.1, 2.17
• javna obravnava	• 15. 12. 2015 ¹²⁴	
• posredovanje vladi	• 30. 4. 2016	
Novela Zakona o varstvu okolja		2.2, 2.14, 2.15, 2.23
• javna obravnava	• september 2016	
• vložitev v državni zbor	• marec 2017	
Uredba o spremembah in dopolnitvi Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo		2.9
• posredovanje vladi	• 18. 12. 2015	
Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja		2.23
• javna obravnava	• 9. 12. 2015	
Uredba o spremembah in dopolnitvi Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo		2.8
• priprava sprememb in dopolnitev	• junij 2016	
• posredovanje vladi	• november 2016	
Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže		2.9
• javna obravnava	• junij 2016	
• posredovanje predpisa vladi	• november 2016	
Uredba o komunalnih odpadkih		2.3, 2.4
• javna obravnava	• december 2016	
• posredovanje vladi	• marec 2017	
Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o odlagališčih odpadkov		2.22
• javna obravnava	• december 2016	
• posredovanje vladi	• marec 2017	
Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo		2.8, 2.9, 2.14
• javna obravnava	• september 2017	
• posredovanje vladi	• maj 2018	

¹²⁴ Posredovan v javno obravnavo 21. 12. 2015.

Aktivnost	Rok za izvedbo aktivnosti	Popravljalni ukrep v točki
Predpis o ocenjevanju sestave mešanih komunalnih odpadkov s sortirno analizo		2.22
• posredovanje predpisa vladi	• marec 2017	
Analiza nastajanja, obdelave in odstranjevanja komunalnih odpadkov	31. 12. 2015	2.5
Priprava obrazca za letno poročanje družb za ravnanje z odpadno embalažo za leto 2015 in njegova objava na spletni strani	31. 12. 2015	2.10
Objava analiz družb za ravnanje z odpadno embalažo za leto 2014	31. 12. 2015	2.11
Analiza izkoriščenosti centrov za ravnanje z odpadki in izkoriščenosti odlagališč	31. 12. 2015	2.20
Izvajanje 90.a člena Zakona o lokalni samoupravi	30. 1. 2016	2.20
Priprava strokovnih podlag za preureditev sistema okoljskih dajatev	30. 4. 2016	2.15, 2.23
Vzpostavitev registra varstva okolja in evidence izvajalcev gospodarske javne službe in objava na spletni strani	30. 6. 2016	2.4
Analize prednosti in slabosti izvajanja gospodarske javne službe na področju ravnanja s komunalnimi odpadki	30. 6. 2016	2.18
Analiza izvajanja ločenega zbiranja komunalnih odpadkov po občinah	30. 9. 2016	2.6
Analiza vplivov dejavnikov na ločeno zbiranje komunalnih odpadkov	30. 9. 2016	2.7
Analiza podatkov o predelani embalaži za leto 2015	31. 12. 2016	2.10, 2.11
Objava analiz družb za ravnanje z odpadno embalažo za leto 2015	31. 12. 2016	2.11
Nadgradnja informacijskega sistema ravnanja z odpadki	Leto 2016 in stalna naloga	2.1
Poostren nadzor nad tokom mešanih komunalnih odpadkov	Leto 2016	2.20
Kontrola sestave mešanih komunalnih odpadkov	Leti 2016 in 2017	2.22
Koordinirane akcije nadzora za ugotavljanje zavezancev za odmero okoljske dajatve zaradi nastajanja odpadne embalaže	Stalna naloga	2.16
Spremljanje doseganja okoljskih ciljev	Stalna naloga	2.10, 2.12

Vir: odzivno poročilo.

Popravljalne ukrepe, opisane v točkah 2.12, 2.13, in 2.19, ocenjujemo kot *delno zadovoljive*. Ministrstvo za okolje in prostor še ni zagotovilo objave okoljskih ciljev in ukrepov pri ravnanju z embalažo in odpadno embalažo na svojih spletnih straneh, ni ustrezno opredelilo aktivnosti za določitev in sprejem meril za določanje stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov in ni načrtovalo ter izdelalo seznama občin, ki gospodarskih javnih služb obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov ne izvajajo prek centrov za ravnanje z odpadki.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

Nesmotrnosti, opisane v točkah 2.12, 2.13 in 2.19, za katere Ministrstvo za okolje in prostor ni v celoti izkazalo zadovoljivih ukrepov, se nanašajo na:

- neizvedeno objavo okoljskih ciljev in ukrepov pri ravnanju z embalažo in odpadno embalažo;
- neopredeljena merila za določanje stroškov družb za ravnanje z odpadno embalažo in izvajalcev gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov in
- neopravljeno odločitev nekaterih občin za izvajanje gospodarskih javnih služb obdelave nekaterih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja komunalnih odpadkov prek centrov za ravnanje z odpadki.

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

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Ministrstvo za okolje in prostor je v odzivnem poročilu izkazalo *delno zadovoljive ukrepe* za odpravo nesmotnosti, opisanih v točkah 2.12, 2.13 in 2.19.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču¹²⁵ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹²⁶ kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

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

¹²⁵ Uradni list RS, 11/01, 109/12.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 91/01.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si