

Preprečevanje in zmanjševanje odpadkov v Sloveniji

Povzetek in priporočila

Politika Evropske unije je v preteklih skoraj štirih desetletjih na področju odpadkov od urejanja pravnega statusa, predpisovanja standardov ravnanja in uvajanja mehanizmov nadzora, prestrazovanja onesnaževanja in identificiranja prednostnih skupin odpadkov prispela do prelomnice. Trendov rasti količin odpadkov in povečevanja materialne ekstenzivnosti gospodarstva EU ji še ni uspelo usmeriti v učinkovito preprečevanje in zmanjševanje nastajanja odpadkov ter zapiranja snovnih tokov na ravni celotne družbe. Republika Slovenija je na tem področju v dvojnem zaostanku.

V zadnjih dvajsetih letih so se količine komunalnih odpadkov skoraj potrojile. Rasti količin odpadkov niso spremljali načrtni in premišljeni ukrepi. Razvojnega zaostanka, povzročene s preteklo pravno neurejenostjo in šibkimi ekonomskimi spodbudami, težkimi bremenami v obliki neurejenih odlagališč ter odsotnosti osnovne infrastrukture za ločevanje, zbiranje, ponovno uporabo in snovno predelavo odpadkov, se ne da odpraviti čez noč. Vendar to še ne pomeni, da je trenutna smer politike o odpadkih pravilna. Stanje glede učinkovitosti in uspešnosti sistema nam daje znake, da za gospodarjenje z odpadki niso dovolj le predpisi in programi na papirju, naprave za ravnanje z odpadki in obvezno poročanje. Potrebni so številni dodatni instrumenti, orodja in veščine, da bi nam uspelo *prekiniti povezavo* med rastjo kvantitativnega indikatorja v obliki bruto domačega proizvoda in trendom naraščanja količin vseh vrst odpadkov. Spremljati jih morata inovativnost in ustvarjalnost, podprti z aktivno udeležbo vseh akterjev politike ravnanja z odpadki – od državljana do vlade.

Urejanju gospodarjenja z odpadki je osnovni zagon dal proces približevanja in vključevanja v Evropsko unijo. Ta nam je prinesel prvo pravo pravno ureditev razmerij med povzročitelji, zbiralci, predelovalci in odstranjevalci odpadkov. Prevezeli smo standarde zahodnih družb, ki so svoje ukrepe in infrastrukturo za zajezitev problematike odpadkov začele graditi že pred desetletji.

Na začetku devetdesetih je v Sloveniji skoraj iz nič začel nastajati sistem gospodarjenja z odpadki. Do danes smo na nacionalni ravni pripravili program o varstvu okolja in vrsto operativnih programov ter temeljno (evropsko obarvano) pravno ureditev, na podlagi katerih so se, predvsem od leta 1998, začele organizirano razvijati dejavnosti glede ravnanja, ločenega zbiranja in odlaganja odpadkov. Uvedli smo okoljsko dajatev na onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov ter okrepili finančne mehanizme za spodbujanje izgradnje

prioritetnih (infrastrukturnih) projektov – sanacije odlagališč in ločeno zbiranje odpadkov. Vendar količine odpadkov še naprej naraščajo!

Osnovna omejitev za krepitev dejavnosti, povezanih z odpadki v Republiki Sloveniji, je nizka nacionalna prioriteta celotne dejavnosti – še posebej pomanjkljiva pa je politična, gospodarska in družbena podpora za preprečevanje nastajanja odpadkov. Potrebujemo jasno zavezo odločevalcev in dejavno ukrepanje obstoječih podpornih mehanizmov. Preprečevanje nastajanja odpadkov bi moralo biti na prvem mestu trajnostno naravnane okoljske politike.

Pregled predloga Nacionalnega programa o varstvu okolja (2005) nam pokaže, da na deklarativni ravni kot izhodišče in kot strateško usmeritev prevzemamo vsebine, ki so danes prioritete na ravni Evropske unije; med drugim tudi usmeritev v trajnostno rabo naravnih virov in krepitev dejavnosti za preprečevanje in recikliranje odpadkov. Pri pregledu do danes sprejetih operativnih programov pa ugotovimo, da deklarativnosti ne sledimo na ravni implementacije ukrepov. Za preprečevanje in zmanjševanje količin odpadkov so še zmeraj velike, a neizkoriščene možnosti, če uporabimo pozitivno oznako.

Preprečevanje in zmanjševanje odpadkov je prepuščeno predvsem sami industriji. Uvajanje različnih finančnih »obremenitev« oziroma okoljskih dajatev na odlaganje odpadkov, odpadna olja, odpadno embalažo in izpustov CO₂ je industrijo spodbudilo k ukrepanju. A s kakšnim uspehom?

Obstoječi sistem o obveznosti poročanja zavezancev o ravnanju z odpadki je v preteklih dveh oz. treh letih precej zmanjšal informacijski primanjkljaj, vendar letna poročila o odpadkih ne zagotavljajo celovite predstavitve stanja na tem področju. Poročevalci niso zavezani k poročanju o dejavnostih in rezultatih glede preprečevanja nastajanja in zmanjševanja količin odpadkov. Glede na letne stroške okoljskih naložb v industriji lahko sklepamo, da teh dejavnosti ni malo, četudi se izvajajo iz *zgolj* ekonomskih razlogov (povečevanje učinkovitosti proizvodnje, zmanjševanje stroškov na enoto proizvoda in podobno).

Poročanje je prispevalo k pridobitvi relativno celovite slike o snovnih tokovih glede odpadkov v Republiki Sloveniji, kar je kakovostna podlaga za identificiranje prednostnih industrijskih in predelovalnih dejavnosti na eni in prednostnih vrst odpadkov na drugi strani. Na podlagi dosedanjih izkušenj pa je hkrati potrebno ugotoviti, da bi bilo obveznost poročanja za zagotovitev kakovostnejših podatkov potrebno dopolniti ali spremeniti.

Obseg dejavnosti glede preprečevanja in zmanjševanja količin odpadkov na ravni institucionalnih akterjev je skromen in zato nezadosten. Tako kot na mnogih drugih področjih je ministrstvo za okolje in prostor tudi na tem strokovno in kadrovsko šibko – z drugimi besedami, na ministrstvu za to področje ni zaposlena niti ena oseba. Zato ne preseneča, da

je finančno podprlo projekt Čista proizvodnja, ki je komplementiral dejavnosti na področju implementacije zahtev politike o odpadkih in obveznosti iz smernice IPPC oziroma projekt EkoProfit, ki je bolj usmerjen v krepitev zmogljivosti regionalne samouprave in oblikovanje lokalnih mrež znanja o okoljski učinkovitosti.

Agencija RS za okolje (ARSO) s svojimi kapacitetami opravlja predvsem upravne naloge (izdajanje dovoljenj in soglasij) ter spremlja poročanja zavezancev. To dejstvo je dobro vidno v poročilu o delu ARSO (2003), kjer je večina dejavnosti vezanih na oblikovanje, vodenje in izpopolnjevanje informacijskega sistema o ravnanju z odpadki. ARSO je prav tako eden glavnih akterjev v procesih priprave na implementacijo zahtev smernice IPPC in se je zato na tem področju v zadnjih letih kadrovsko precej okrepila – čeprav je po nekaterih ocenah kadrovsko še zmeraj šibka.

Zahteve po preprečevanju nastajanja in zmanjševanju količin odpadkov so vključene v pravnosistemski in institucionalni okvir ter na deklarativni ravni tudi v politike in strategije. Šibka pa je navezava na raven ukrepov in mehanizmov, s katerimi razpolagajo predvsem vladne institucije in lokalna samouprava. Takšno stanje nas zaradi omejenosti človeških in finančnih virov (v primerjavi z obsegom nalog) seveda ne more presenetiti. Vprašanje je, ali so obstoječi viri izkoriščeni optimalno. Podobno velja tudi za različne finančne in ekonomske mehanizme.

Odločitev za koncentracijo dejavnosti glede okoljske učinkovitosti podjetij na proces implementacije zahtev Direktive o celovitem preprečevanju in onesnaževanju (IPPC) je s stališča izrabe razpoložljivih virov v državi mogoče oceniti za smotrno. Vprašanje je, ali niso te dejavnosti zapostavile majhnih in srednjih podjetij, ki niso zavezanci po tej direktivi.

Hkrati smo ugotovili veliko pomanjkanje in/ali nezadostno dejavnost akterjev v vrsti podpornih področij, ki jih lahko razumemo kot razvojne omejitve za preprečevanje nastajanja odpadkov:

- izobraževanje (posrednih in neposrednih) proizvajalcev odpadkov o možnostih za preprečevanje nastajanja odpadkov je izrazito pomanjkljivo na vseh ravneh;
- programi usposabljanja in izobraževanja ter ponujanja podpore podjetjem za preprečevanja nastajanja odpadkov so redki; še posebej izrazit je problem doseganja majhnih in srednje velikih podjetij;
- raziskovalni programi ne omogočajo intenzivnejšega sodelovanja med znanostjo in gospodarstvom za oblikovanje in izvajanje aplikativnih projektov preprečevanja nastajanja odpadkov;

- zaostajamo pri uvajanju okoljskih kriterijev v sistem javnih naročil kot načinu spodbujanja povpraševanja po okolju primernejših in sprejemljivih proizvodov in storitev; dejavnosti za spodbujanje podjetij za pridobivanje evropskega okoljskega znaka za svoje proizvode so šibke;
- sredstva, zbrana iz okoljskih dajatev, se porabljajo predvsem za lokalne in/ali regionalne infrastrukture, in ne za izvajanje preprečevalnih projektov; ne spremljamo in vrednotimo učinkovitosti in uspešnosti izvedenih projektov;
- nezadostno sodelovanje in usklajevanje med različnimi sistemskimi akterji (vlada, ministrstva, lokalna samouprava, gospodarska interesna združenja, nevladne organizacije, raziskovalne institucije);
- ekonomske in finančne spodbude so nezadostne, in ne vsebujejo jasnih kriterijev za dodeljevanje sredstev za preprečevanje, zmanjševanje in ponovno uporabo odpadkov;
- poročanje in spremljanje stanja glede odpadkov na nacionalni in lokalni ravni je še zmeraj v fazi nastajanja, saj obstoječa nacionalna poročila ne dajejo dovolj jasne podobe o učinkovitosti aktualnega modela;
- za preverjanje kakovosti in izvajanja načrtov za gospodarjenje z odpadki na ravni lokalnih skupnosti in podjetij nimamo jasnih kriterijev, zato jih tudi zelo težko spreminjamo, dopolnjujemo in uveljavljamo;
- pri izvajanju zakonodaje o odpadkih prevladuje minimalističen in formalen pristop za izpolnjevanje njenih zahtev.

V Sloveniji za preprečevanje in zmanjševanje nastajanja odpadkov potrebujemo *premišljeno, usklajeno in ciljno usmerjeno delovanje vseh akterjev* – proizvajalcev in njihovih združenj, lokalnih skupnosti, nevladnih organizacij, državne uprave, raziskovalnih institucij. Vsak izmed njih ima zelo jasno odgovornost za skupno prihodnost države, v kateri snovna intenzivnost in delež »umazane« industrije naraščata.

Strateško pomembno vprašanje je – kaj moramo storiti, kako moramo ukrepati, da bomo slovensko *politiko o ravnanju z odpadki* preusmerili v *trajnostno gospodarjenje z naravnimi viri*?

Nevladne okoljevarstvene organizacije smo v sodelovanju z deležniki identificirale vrsto *priporočil* Vladi Republike Slovenije, ki ima, ne glede na kadrovske in finančne šibkosti na tem področju, v rokah škarje in platno.

Vladi RS priporočamo, da:

- **vključi** preprečevanje in zmanjševanje količin odpadkov kot prednostno nalogo v nastajajoči Enotni programski dokument kot izvedbeni program Strategije razvoja Slovenije za obdobje 2007–2013;
- **preveri** učinkovitost izvajanja nacionalnega programa varstva okolja in operativnih programov glede odpadkov ter identificira potrebne dopolnitve in spremembe – vlada sama ugotavlja, da ima težave s spremljanjem in presojanjem učinkovitosti izvajanja razvojnih dokumentov, sprejetih na nacionalni ravni;
- **preuči** vsebino danes veljavne politike o ravnanju z odpadki in oceni gospodarske učinke njenega izvajanja ter uspešnosti pri preprečevanju in nastajanju odpadkov;
- **oblikuje** nacionalni svet za preprečevanje in zmanjševanje nastajanja odpadkov pri Vladi Republike Slovenije, z jasno določenim mandatom in finančnimi sredstvi za delovanje – snovna učinkovitost slovenskega gospodarstva bi morala postati ena glavnih prioritet pri iskanju rešitev in ukrepov za nadaljnji razvoj Slovenije;
- **opravi** oceno dosedanjega dela sveta za trajnostni razvoj, sveta za odpadno embalažo in sveta za spodbujanje okolju prijaznih proizvodov ter na podlagi analize ocene določi potrebne dejavnosti za krepitev njihovega delovanja za povečevanje snovne učinkovitosti podjetij in družbe;
- finančno in kadrovsko **okrepi** ministrstvo za okolje, Agencijo RS za okolje in Inšpektorata za okolje za izvajanje poročanja o količinah odpadkov, nadzora nad uveljavljanjem pogojev, določenih v okoljevarstvenih dovoljenjih, in ponujanje podpore pri oblikovanju lokalnih načrtov gospodarjenja z odpadki;
- **izboljša** poročanje Agencije RS za okolje o vrstah, sestavi in količinah odpadkov na nacionalni in lokalni ravni in zagotoviti redno letno poročanje o doseženih rezultatih;
- na podlagi izkušenj s sistemom energetskih svetovalcev **pripravi** program o zgraditvi omrežja svetovalcev za snovno učinkovitost in določi model financiranja omrežja;
- **pripravi** kriterije okoljske učinkovitosti s poudarkom na preprečevanju nastajanja odpadkov v sodelovanju z znanostjo, podjetji, lokalnimi zavodi za varstvo okolja in okoljevarstvenimi nevladnimi organizacijami – ministrstvo za okolje mora pripraviti pravila o gospodarjenju in ravnanju z odpadki že po zakonu o varstvu okolja;
- **vključi** kriterije okoljske učinkovitosti s poudarkom na preprečevanju in zmanjševanju odpadkov v razpise za dodeljevanje državnih pomoči in drugih finančnih in sistemskih spodbud ter zagotovi eksterno vrednotenje izvedenih projektov;
- **pripravi** poseben razpis pri ministrstvu za gospodarstvo za spodbujanje razvoja čistih tehnologij in okoljsko sprejemljivih proizvodov (oblikovanje proizvodov, ki upoštevata

okoljske kriterije razgradljivosti, povratnosti, razstavljalivosti, pouporabe, predelave) ter spodbujanje podjetij za pridobivanje evropskega okoljskega znaka;

- **oblikuje** vladni program za vključevanje okoljskih kriterijev za izbiro blaga in storitev v sistemu javnih naročil – dopolniti zakonodajo in predpise s področja javnih naročil in spodbujati uporabo okoljskih kriterijev pri naročilih vseh javno-finančnih porabnikov – proračunski porabniki so največji potrošnik v državi, zaradi česar imajo velik vpliv na ponudbo blaga in storitev;
- s sodelovanjem z okoljskimi svetovalci in nevladnimi organizacijami **pripravi** zavezujoči program uvajanja ločenega zbiranja odpadkov v vse vladne institucije in za porabnike javno-finančnih sredstev;
- **okrepi** dejavnosti Agencije RS za raziskovalno dejavnost za sofinanciranje znanstvenoraziskovalnega dela z oblikovanjem posebnega razpisa na temo snovne učinkovitosti tehnoloških procesov v slovenskem gospodarstvu – povezovanje med znanostjo, raziskovanjem in potrebami gospodarstva je ključno za uspešno implementacijo ukrepov za varovanje naravnih virov;
- **identificira** prioritete vrste odpadkov, ki nastajajo v Sloveniji, in **pripravi** ciljne programe o preprečevanju njihovega nastajanja; temeljni kriterij za določanje prioritet je razmerje med potrebnimi vloženimi sredstvi in pričakovanim učinkom zmanjšanja količin posamezne vrste odpadkov – ob tem ne smemo prezreti dejstva, da je veliko mogoče doseči že z metodo »dobrega gospodarja«;
- **dopolni** uredbo o okoljski dajatvi na obremenjevanje okolja z odpadki tako, da si bodo podjetja z izvajanjem ukrepov za spreminjanje tehnološkega procesa ali oblikovanja proizvoda, z upoštevanjem jasno določenih kriterijev glede preprečevanja nastajanja odpadkov, takso lahko znižala – ta možnost predpostavlja, da organ, ki odloča o višini okoljske dajatve, spremlja in presoja učinkovitosti izvedenih ukrepov;
- **prouči** možnosti za uvedbo dodatnih okoljskih dajatev in drugih oblik finančnega spodbujanja k odgovornemu ravnanju z naravnimi viri – v tem primeru je potrebno predvsem proučiti možnosti za izvedbo »zelene javno-finančne reforme« v Sloveniji;
- **pripravi** sistemsko analizo o kakovosti načrtov gospodarjenja z odpadki lokalnih skupnosti in podjetij; analiza bi morala odgovoriti na vprašanja, ali načrti vsebujejo jasno določene cilje, časovne roke za njihovo doseganje, finančno konstrukcijo, jasne zaveze za izvajanje načrtovanega, finančne učinke izbranega modela ...

- **okrepi** nadzor nad izvajanjem načrtov gospodarjenja z odpadki v podjetjih in omogoči nadzornim institucijam njihovo uveljavljanje: to predpostavlja dopolnitev pravilnika o ravnanju z odpadki;
- **oblikuje** posebno kampanjo za izobraževanje in spodbujanje predvsem srednjih in malih podjetij o prednostih povečevanja snovne učinkovitosti v tehnoloških procesih in oblikuje programe državnih pomoči za tovrstne ukrepe v sodelovanju z akterji gospodarjenja z odpadki;
- v sodelovanju z gospodarskimi interesnimi združenji **okrepi** spodbujanje uvajanja sistemov upravljanja z okoljem (EMAS, ISO14001) predvsem v srednjih in majhnih podjetjih;
- **pripravi in izvede** celovito nacionalno kampanjo za ozaveščanje potrošnikov o možnih ukrepih za preprečevanje in zmanjševanje nastajanja odpadkov z odgovorno in obveščeno izbiro;
- **spodbuja** povezovanje akterjev gospodarjenja z odpadki v regionalne projekte izobraževanja za srednja in majhna podjetja za uvajanje ukrepov glede preprečevanja nastajanja odpadkov;
- **spodbuja** nastajanje javno-zasebnih partnerstev za izobraževanje in usposabljanje za izvajanje okoljskih pregledov tehnoloških procesov in analizo snovnih tokov;
- **vzpostavi** podlage za oblikovanje informacijsko-komunikacijskih mrež (na državni in lokalni ravni) za transparentno, pravočasno in strokovno informiranje javnosti o odgovornem ravnanju z odpadki (s posebnim poudarkom na preprečevanju in zmanjševanju odpadkov pri izvoru).