



Javni štipendijski, razvojni,
invalidski in preživninski
sklad Republike Slovenije



REPUBLIKA SLOVENIJA
**MINISTRSTVO ZA IZOBRAŽEVANJE,
ZNANOST IN ŠPORT**



EVROPSKA UNIJA
EVROPSKI SKLAD
SOCIALNI SKLAD
NALOŽBA V VAŠO PRIHODNOST



Pravna fakulteta
Univerza v Ljubljani

Univerza v Ljubljani



Univerza v Ljubljani

**EKONOMSKA
FAKULTETA**

PRAVNO UREJENO, OKOLJU PRIJAZNO IN GOSPODARSKO UČINKOVITO RAVNANJE Z ODPADNO EMBALAŽO V SLOVENIJI

Aljoša Petek, Eva Jerman, Pia Novak, Sandra Pavlič, Katja Kastelic, Špela Vojčič,
Nika Pečevnik, Irma Ljubijankić

Urednica in pedagoška mentorica: izr. prof. dr. Vasilka Sancin

Pedagoška mentorica: doc. dr. Simona Korenjak Černe

Delovna mentorja: Srečko Bukovec in Erika Oblak

Ljubljana, 2017

»Projekt sofinancirata Republika Slovenija in Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada.

Pravno urejeno, okolju prijazno in gospodarsko učinkovito ravnanje z odpadno embalažo v slovenji

Izdala:

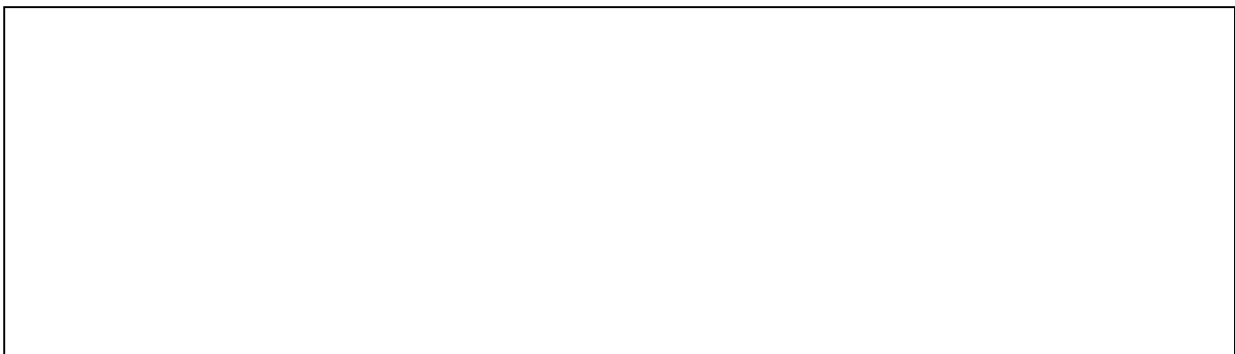
Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani

Elektronska kopija

Brezplačen izvod

Ljubljana 2017

Vse pravice pridržane.



Kazalo vsebine

Seznam kratic in okrajšav	9
Povzetek	11
Executive summary	12
1. UVOD	13
2. TEORETIČNI DEL	15
2.1. Definicija embalaže, odpadne embalaže in drugi osnovni pojmi	15
2.1.1. Embalaža	15
2.1.2. Odpadna embalaža	16
2.1.3. Odpadek	18
2.2. Mednarodnopravna ureditev ravnanja z odpadki in odpadno embalažo	20
2.2.1. Viri mednarodnega okoljskega prava	20
2.2.1.1. Mednarodne konvencije ter drugi zavezujoči mednarodni predpisi	21
2.2.1.2. Pravna načela mednarodnega okoljskega prava	22
2.2.1.2.1. Načelo trajnostnega razvoja	22
2.2.1.2.2. Načelo medgeneracijske odgovornosti	22
2.2.1.2.3. Načelo Onesnaževalec plača	23
2.2.1.2.4. Previdnostno načelo	24
2.2.1.2.5. Načelo preprečevanja	24
2.2.2. Vloga in pomen OECD na področju ravnanja z odpadno embalažo	28
2.2.3. Pomanjkanje mednarodnopravne zakonodaje na področju ravnanja z odpadno embalažo - od koncepta EU do mednarodne konvencije	28
2.3. Pravna ureditev ravnanja z odpadno embalažo na ravni Evropske unije	33
2.3.1. Splošno	33
2.3.1.1. Primarni pravni viri	33
2.3.1.2. Sekundarni pravni viri	34
2.3.2. Združenja shem na ravni EU	36
2.3.2.1. PRO Europe	36
2.3.2.2. EXPRA	38
2.3.3. Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži, 2008/98/ES o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv in 2015/720/EU glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk	40
2.3.3.1. Glavne obveznosti iz Direktiv	40
2.3.3.1.1. Direktiva 2008/98/ES o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv	40

2.3.3.1.2. Direktiva 94/62/ES (Direktiva o embalaži in odpadni embalaži)	42
2.3.3.1.3. Direktiva 2015/720/EU o spremembi Direktive 94/62/ES glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk	45
2.3.3.1.4. Predlog sprememb Direktiv o odpadkih in odpadni embalaži	46
2.3.3.2. Implementacija direktiv	48
2.3.3.2.1. Pravna podlaga za prenos direktive v nacionalni pravni red	48
2.3.3.2.2. Postopek implementacije direktiv	49
2.3.4. Vloga Evropske Komisije	49
2.3.4.1. Nadzor nad državami članicami glede izpolnjevanja obveznosti iz direktive	50
2.3.4.1.1. Tožba proti državi članici zaradi neizpolnitve obveznosti	50
2.3.4.1.2. Postopek po 258. oz. 259. členu PDEU	51
2.3.4.1.3. Postopek po 260. členu PDEU	52
2.3.4.1.4. Postopki proti Sloveniji	52
2.3.4.1.5. Pregled izvajanja okoljske politike	54
2.3.4.1.6. Poročilo o izvajanju okoljske politike 2010 - 2012	54
2.3.4.2. Pomoč državam članicam	55
2.3.5. Sodna praksa Sodišča EU s področja ravnanja z OE	56
2.4. Splošni modeli implementacije ROP na področju OE	59
2.4.1. Problematika neenotne prakse	59
2.4.2. Sistemi z eno DROE na ravni države	59
2.4.3. Več DROE na ravni države s klirinško hišo in zasebno ali javno organiziranim zbiranjem, predelavo in reciklažo OE	61
2.4.3.1. DROE si med seboj ne konkurirajo	62
2.4.3.2. DROE si med seboj konkurirajo	62
2.5. Analiza slovenske zakonodaje in prakse	63
2.5.1. Prenos Direktive 2008/98/ES v nacionalni pravni red	63
2.5.2. Prenos Direktive 94/62/ES v nacionalni pravni red	64
2.5.2.1 Pravila za ravnanje z embalažo in OE v obdobju pred veljavo uredbe REOE	64
2.5.2.2 Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo	65
2.5.3. Faze ravnanja z odpadno embalažo	66
2.5.3.1. Zbiranje odpadne embalaže	67
2.5.3.1.1. Komunalna embalaža	67
2.5.3.1.2. Nekomunalna embalaža	67

2.5.3.2. Postopek ravnanja z OE	68
2.5.3.3. Predelava OE	70
2.5.3. Iz zakonodaje v prakso	72
2.5.3.1. Okoljevarstveno dovoljenje	72
2.5.3.2. Uredba REOE in določanje tržnih deležev	73
2.5.3.2.1. Spremembe 18. člena	74
2.5.3.2.2. Spremembe 19. člena	75
2.5.3.2.3. Spremembe 26. člena	76
2.5.3.2.4. Spremembe 39. člena	77
2.5.3.2.5. Spremembe v praksi	77
2.5.3.3. Doseganje zahtev iz Direktive	79
2.5.3.4. Ugotovitve Računskega sodišča v Sloveniji	81
2.6. Inšpekcijski nadzor	84
2.6.1. Inšpekcija za okolje in naravo	85
2.6.2. Inšpekcijski nadzor v praksi	88
2.6.2.1. Redni in izredni inšpekcijski nadzor	89
2.6.2.1.1. Redni nadzor	89
2.6.2.1.2. Izredni nadzor	91
2.7. Sodna praksa v RS	96
2.7.1. Prvi postopek pred Upravnim sodiščem RS	96
2.7.2. Drugi postopek pred Upravnim sodiščem RS	97
2.7.3. Tretji postopek pred Upravnim sodiščem RS	98
2.8. Razširjena odgovornost proizvajalca	99
2.9. Certifikati	101
2.9.1. Zelena pika	101
2.9.2. Koncept	101
2.10. Primerjalno pravni pregled modelov prenosa Direktive 94/62/ES v državah članicah EU	103
2.10.1. Belgija	103
2.10.1.1. Splošno	103
2.10.1.2. Zakonodaja	103
2.10.1.3. Praksa	105
2.10.1.4. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso	107
2.10.2. Irska	108

2.10.2.1. Splošno	108
2.10.2.2. Zakonodaja	108
2.10.2.3. Praksa	110
2.10.1.4. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso	115
2.10.3. Češka	117
2.10.3.1. Splošno	117
2.10.3.2. Zakonodaja	117
2.10.3.2.1. Koga to zadeva?	117
2.10.3.2.2. Kaj morajo zavezanci storiti?	118
2.10.3.3 Praksa	118
2.10.2.3.1. Nadzor nad izvajanjem	120
2.10.2.4. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso	120
2.10.4. Nizozemska	121
2.10.4.1. Splošno	121
2.10.4.2. Zakonodaja	122
2.10.4.3. Praksa	123
2.10.4.4 Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso	124
2.10.5. Velika Britanija	125
2.10.5.1. Splošno	125
2.10.5.2 Zakonodaja	125
2.10.5.2.1. Kako morajo zavezanci postopati?	126
2.10.5.2.2. Zelena pika	127
2.10.5.2.3. Sistem razširjene proizvajalčeve odgovornosti v Veliki Britaniji – <i>Packaging Recovery Notes</i>	127
2.10.5.2.3.1. Kaj je PRN?	127
2.10.5.2.3.2. Kako sistem deluje?	127
2.10.5.2.3.3. Kdo so zavezanci za nakup PRN?	128
2.10.5.2.3.4. Kdo je odgovoren in za koliko?	128
2.10.5.3. Praksa	129
2.10.5.4. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso	130
2.10.6. Francija	130
2.10.6.1. Splošno	130
2.10.6.2. Zakonodaja	131

2.10.6.2.1. Zelena pika	132
2.10.6.3. Praksa	132
2.10.6.4. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso	133
2.10.7. Nemčija	134
2.10.7.1 Splošno	134
2.10.7.2 Zakonodaja	134
2.10.7.3. Dualni sistem in Duales System Deutschland	135
2.10.7.3.1. Zelena pika	136
2.10.7.4. Vzpostavitev klirinške hiše	136
2.10.7.5 Praksa	137
2.10.7.6. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso	138
2.11. Vloga komunalnih podjetij v slovenskem sistemu ravnanja z OE	140
2.11.1 Pravna podlaga za ravnanje z OE	140
2.11.2. Vloga slovenskih komunalnih podjetij v sistemu ravnanja z OE	142
2.11.3. Problematika ostajanja OE na odlagališčih komunalnih podjetij	143
2.11.4. Problematika tehtanja zbrane OE	144
2.12. Vpliv OE na okolje	146
2.12.1. Krožno gospodarstvo	146
2.12.1.1. Uvod	146
2.12.1.2. Sveženj o krožnem gospodarstvu	147
2.12.1.3. Kritike	148
2.12.2. Plastika	148
2.12.2.1. Uvod	148
2.12.2.2. Kažipot za evropsko strategijo za plastiko v krožnem gospodarstvu	149
3. PRAKTIČNI DEL	151
3.1. Mnenja deležnikov	151
3.1.1. Neprevzeta odpadna embalaža	152
3.1.2. Bi bilo v Sloveniji potrebno ustanoviti klirinško hišo?	153
3.1.3. Bi bilo smiselno v Sloveniji ustanoviti sistem delovanja le ene DROE?	153
3.1.4. Profitna ali ne neprofitna DROE?	154
3.1.5. Kako bi bilo potrebno sankcionirati neprevzemanje OE in kakšna naj bo ureditev postopka pridobitve in odvzema okoljevarstvenega dovoljenja?	154
3.1.6. Kakšen bi bil ustrezen prag za poročanje glede dajanja OE na trg?	154

3.1.7. Določanje prevzemnih deležev	155
3.1.8. Tehtanje OE	155
3.1.9. Ozaveščanje	155
3.1.10. Inšpektorat RS za okolje in prostor	156
3.1.11. Gospodarska zbornica Slovenije, Služba za varstvo okolja	157
3.1.12. Ministrstvo za okolje in prostor	159
3.2. Primerjava poslovnih modelov ravnanja z OE v EU	161
3.2.1. Stroškovna učinkovitost	164
3.3. Ključni zbrani statistični podatki v EU na področju odpadkov in OE	165
3.4. Ključni zbrani statistični podatki za Slovenijo	183
3.5. Vprašalnik o ozaveščenosti splošne javnosti o ravnanju z OE	193
4. SKLEPNI PREDLOGI	202
4.1. Splošne ugotovitve	202
4.1.1. Ena DROE na ravni države	203
4.1.2. Več DROE na ravni države in vzpostavitev klirinške hiše	206
5. VIRI IN LITERATURA	209
5.1. Monografije	209
5.2. Članki	210
5.3. Predpisi	211
5.4. Sodna praksa	214
5.5. Spletni viri	215

Seznam kratic in okrajšav

DČ – država članica

DROE – družba za ravnanje z odpadno embalažo

EK – Evropska komisija

EPR – Extended producer responsibility

EU – Evropska unija

EXPRA - Extended Producer Responsibility Alliance

FURS – Finančna uprava Republike Slovenije

GJS – gospodarska javna služba

GZS – Gospodarska zbornica Slovenije

ibid. - ibidem

IJS - izvajalci javne službe

ION – Inšpekcija za okolje in naravo

IPRC - Inter-regional Packaging Commission

itd. – in tako dalje

KOE – komunalna odpadna embalaža

MOP – Ministrstvo za okolje in prostor

NKOE – nekomunalna odpadna embalaža

npr. – na primer

odst. - odstavek

OE – odpadna embalaža

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development

oz. - oziroma

OZN – Organizacija združenih narodov

PEU – Pogodba o Evropski Uniji

PDEU – Pogodba o delovanju Evropske Unije

PPWD – Packaging and packaging waste directive

RCERO - Regijski center za ravnanje z odpadki

ROP – Razširjena odgovornost proizvajalca

PRO – Producer responsibility organisation

RS – Republika Slovenija

RSRS – Računsko sodišče Republike Slovenije

str. - stran

URS – Ustava Republike Slovenije

Uredba REOE - Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo

VRS – Vlada Republike Slovenije

WFD – Waste Framework Directive

Povzetek

Študija predstavlja celovit pregled pravne ureditve ravnanja z odpadno embalažo (v nadaljevanju OE) na globalni ravni, v Evropski uniji (v nadaljevanju EU), v Sloveniji in drugih izbranih evropskih državah ter prakse v omenjenih državah.

Namen študije je tudi predstavitev raznolikih pogledov deležnikov na področju ravnanja z OE v Sloveniji in oblikovanje predlogov za izboljšanje slovenske prakse preko spremembe nacionalne zakonodaje. Učinkovita implementacija razširjene odgovornosti proizvajalca (v nadaljevanju ROP) na področju ravnanja z OE s strani države je kompleksna in zahtevna naloga, kateri naj bo v pomoč tudi ta študija.

Tematika ravnanja z OE je obravnavana na mednarodnopravni ravni, ravni zakonodaje EU in nacionalni ravni. Za dosego ciljev naloge je bila opravljena poglobljena analiza slovenske zakonodaje in prakse, s primerjalno pravnim pregledom izbranih držav članic (v nadaljevanju DČ) EU: Belgije, Irske, Češke, Nizozemske, Velike Britanije, Nemčije ter Francije. Ker so si DČ po velikosti, številu in gostoti prebivalcev med seboj zelo različne, to otežuje pridobivanje neposredno primerljivih podatkov. Upoštevali smo tudi sodno prasko Sodišča EU, nacionalno sodno prakso, poročila in priporočila Evropske komisije (v nadaljevanju EK), študijo Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) na področju ROP in OE, ter slovensko literaturo in mnenja deležnikov v Sloveniji, ki kažejo na številne izzive, s katerimi se spopadajo evropski in slovenski sistemi ravnanja z OE v praksi. Na nacionalni ravni je nujen ustrezen inšpekcijski nadzor, za kar sta potrebna trdna podlaga v zakonodaji in usposobljenost nadzornikov. Poseben poudarek je treba nameniti tudi ozaveščenosti splošne javnosti o odgovornosti proizvajalcev, da poskrbijo za odpadke, ki nastanejo iz proizvodov po koncu njihove življenjske dobe.

Slovenski sistem ravnanja z OE je po uradnih statistikah med boljšimi v EU, ugotovitve študije pa kažejo na številne možnosti za izboljšave. Teh se je potrebno lotiti predvsem z organizacijskega vidika, pa tudi s spremembami zakonodaje.

Executive summary

This study is a comprehensive overview of legislation and practice of packaging waste management (hereinafter PW) in Slovenia and other selected European states.

The purpose of the study is to bring closer diverse views of various stakeholders in the field of PW management in Slovenia and to form proposals to improve Slovenian practice through national legislation changes. Efficient implementation of Extended Producer Responsibility (hereinafter EPR) in the field of PW management performed by the state, is a complex and demanding task, which this study is supposed to assist.

The topic of PW management in this study is covered on international law level, European Union level (hereinafter referred to as EU) and national level. For the purpose of achieving our goals, an in-depth analysis of Slovenian and European legislation and practice was made, together with comparative legal overview of selected EU member states (hereinafter MS): Belgium, Ireland, Czech Republic, the Netherlands, Great Britain, Germany and France. We need to be aware of substantial differences between MS regarding their size, number and density of population, which make acquiring directly comparable data difficult. We considered Case law of the Court of Justice of the EU, national case law, reports and recommendations of European Commission, Organisation for Economic Co-operation and Development study in the field of EPR and PW, together with Slovenian literature and Slovenian stakeholder's views, which point towards numerous challenges faced by European and Slovenian PW management systems in practice.

Effective inspection is urgently needed on the national level, which requires solid foundations in form of legislation and educated inspectors. Special emphasis must be put on public awareness regarding EPR, for the latter to take care of waste that is created at the end of product's respective lifecycle.

Official statistics show Slovenian PW management system as one of the best in EU, while this study's findings still unveil numerous ways of improving it. This process must be addressed from the organizational aspect together with thorough revision of current legislation.

1. UVOD

Ustrezno pravno urejeno ravnanje z OE je ključnega pomena v trenutni družbeni stvarnosti. OE nastaja zaradi embaliranja končnih produktov, ki jih potrošniki najdejo v različnih trgovinah. Prav tako embalaža nastaja pri embaliranju proizvodov za varen in učinkovit transport in skladiščenje. V letu 2014 je na posameznega prebivalca EU nastalo 163 kg OE, skupaj pa je v EU v letu 2014 nastalo kar 82 milijonov ton tovrstnih odpadkov.¹ V Sloveniji je na državljana v letu 2016 nastalo približno 110 kg OE, skupaj pa je bilo na trg danih več kot 230.000 ton embalaže.²

OE je sestavljena iz različnih materialov; na evropski ravni 41% delež predstavlja OE iz papirja in kartona, 19% iz stekla, enak je tudi delež plastike, ki je zaradi onesnaževanja okolja najbolj problematičen material, nato pa še 16% predstavlja lesena in 6% kovinska OE. Količine nastale embalaže in kasneje nastalih odpadkov predstavljajo veliko obremenitev tako za državo, kot za gospodarstvo in potrošnike. Zato je ključno, da se za ravnanje z odpadki poskrbi z okolju prijaznim pristopom, ki bo ustrezno upošteval tudi družbene in gospodarske interese.

Na področju ravnanja z OE velja več pravnih aktov EU, ki urejajo različna področja; vse od določanja deležev recikliranja, predelave ter hierarhije odpadkov, do dolžnosti DČ, da omejijo porabo plastičnih vrečk in skrbijo za ozaveščanje javnosti glede ločevanja in ravnanja z odpadki. Evropska direktiva, kot sredstvo harmonizacije, lahko uvede določene koncepte in okvirne cilje, DČ pa imajo proste roke pri izbiri načina njenega prenosa v nacionalni pravni red, zato se sistemi ravnanja z OE v EU pogosto razlikujejo.

Kot druge DČ je tudi Slovenija pravo EU prenesla v nacionalni pravni red. Po implementaciji so se v praksi pokazale določene nedoslednosti zakonodajne ureditve. Eden izmed poglobitvenih problemov je, da je bil sistem v svoji osnovi zasnovan na predpostavki, da bo v RS delovala ena DROE. To se je kmalu spremenilo na delovanje številnih DROE, prav tako pa so se čez leta spreminjali tudi drugi dejavniki na področju ravnanja z OE. Zakonodaja pa

¹ Statistični podatki o odpadni embalaži pridobljeni na spletni strani Eurostata - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics (30.6.2017). Podatki za leta po 2014 še niso objavljeni.

² Glej poglavje 3.4. Ključni zbrani statistični podatki za Slovenijo.

bistvenih sprememb ni doživela. V Sloveniji se težave pojavljajo pri ureditvi okoljevarstvenega dovoljenja, zagotavljanju zdravega konkurenčnega okolja, določanju prevzemnih deležev DROE, neprevzemanju OE na komunalah in še marsikje drugje. Velik problem predstavlja tudi pomanjkanje ustreznega in doslednega nadzora, ki je posledica kadrovske podhranjenosti inšpekcijskih služb in neustrezne zakonske podlage za izrekanje kazni. Ne glede na prakso vseh ostalih sistemov v EU, kjer deluje več DROE na državni ravni, v RS še vedno nimamo klirinške hiše, ki bi nadzirala DROE in urejala njihovo medsebojno interakcijo.

Študija vsebuje analizo relevantnih mednarodnopравnih predpisov in zakonodaje EU ter vlogo EK pri nadzoru in pomoči DČ pri implementaciji evropskega prava. Opisani so splošni modeli implementacije ROP, ter primerjalno pravni pregled delovanja izbranih DČ EU: Belgije, Irske, Češke, Nizozemske, Velike Britanije, Nemčije ter Francije. Navedene članice smo izbrali na podlagi skupnih dejavnikov s slovensko ureditvijo, ki omogočajo lažji prenos njihovih praks v nacionalno zakonodajo. Gre predvsem za dejavnike kot so velikost države, število prebivalstva in gostota poseljenosti, podobna gospodarska ureditev in podobno. V študijo je vključena celostna analiza slovenskih predpisov in sodne prakse, s pridobljenimi mnenji ključnih deležnikov na področju. Za celovit pregled so v študiji zbrani tudi relevantni statistični podatki RS in EU.

Namen študije je prispevati k potrebnim spremembam slovenske ureditve, zato so v zaključku vsebovani splošni in konkretni predlogi za izboljšanje delovanja slovenskega sistema.

2. TEORETIČNI DEL

2.1. Definicija embalaže, odpadne embalaže in drugi osnovni pojmi

2.1.1. Embalaža

Iz Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (v nadaljevanju Uredba REOE) izhaja, da se pod pojem "embalaža"³ uvrščajo "vsi izdelki iz katerega koli materiala, namenjeni temu, da blago ne glede na to, ali gre za surovine ali izdelke, obdajajo ali držijo skupaj zaradi hranjenja ali varovanja, rokovanja z njim, njegove dostave ali predstavitve na poti od embalerja do končnega uporabnika."⁴

Poleg predmetov iz zgornje, splošne definicije, pod pojem embalaže spadajo tudi:

- a) Izdelki, za katere se da očitno ugotoviti, da bo iz njih v nadaljnjih postopkih izdelana embalaža, uporabljena za namene iz prejšnjega odstavka,
- b) Nevračljivi predmeti, uporabljeni za namene iz točke a), in pomožna sredstva za embaliranje, ki se uporabljajo za ovijanje ali povezovanje blaga, zlasti za pakiranje, nepredušno zapiranje, pripravo za odpremo in označevanje blaga, in
- c) Predmeti, ki ustrezajo merilom iz priloge 1, ki je sestavni del te uredbe.⁵

V nadaljevanju je embalaža glede na vrsto pravno razdeljena na :

- **Primarno ali prodajno embalažo**, med katero so uvrščeni "kozarci, vrečke, konzerve, steklenice, plastenke, škatle, sklede, tube ali druga podobna embalaža s sestavnimi deli, ki

³ 3. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, Ur. l. RS, št. 84/06, 106/06, 110/07, 67/11, 68/11 – popr., 18/14, 57/15, 103/15 in 2/16 – popr., v nadaljevanju Uredba REOE.

⁴ Prva točka prvega odstavka 3. člena Uredbe REOE.

⁵ Prva točka Priloge 1 Uredbe REOE: Predmeti se razvrščajo med embalažo na podlagi naslednjih meril:

- predmeti so embalaža, če ustrezajo pomenu pojma embalaža, ne da bi to posegalo v morebitne druge funkcije embalaže, razen če je predmet sestavni del izdelka in je potreben za to, da vsebuje, podpira ali ohranja navedeni izdelek njegovo celotno življenjsko dobo, ter je namen, da se vsi elementi uporabijo, potrošijo ali odstranijo skupaj,
- predmeti, ki so oblikovani in namenjeni za polnjenje na prodajnem mestu, ter odstranljivi predmeti, ki so prodani, napolnjeni ali oblikovani in namenjeni za polnjenje na prodajnem mestu, so embalaža, če imajo funkcijo embalaže,
- sestavine embalaže in dodatni elementi, vključeni v embalažo, so del embalaže, v katero so vključeni. Dodatni elementi, ki so neposredno obešeni ali pritrjeni na izdelek in opravljajo funkcijo embalaže, so embalaža, razen če niso sestavni del takega izdelka ter so namenjeni uporabi ali odstranitvi vseh elementov skupaj.

obdaja ali vsebuje osnovno prodajno enoto blaga, namenjeno končnemu uporabniku na prodajnem mestu, ter varuje blago pred poškodbami in onesnaženjem”.⁶

Poleg predmetov naštetih v Prilogi 1 Uredbe REOE,⁷ se med prodajno embalažo uvrščata tudi t.i. skupinska embalaža, ki hkrati opravlja funkciji skupinske in prodajne embalaže in t.i. transportna embalaža, ki hkrati opravlja funkciji transportne in prodajne embalaže;⁸

- **Sekundarno ali skupinsko embalažo**, med katero se uvrščajo: “folije, škatle ali podobni ovoji ali druga embalaža s sestavnimi deli, ki obdajajo ali držijo skupaj več osnovnih prodajnih enot istovrstnega ali raznovrstnega blaga, ne glede na to, ali je skupaj z blagom prodana končnemu uporabniku ali je odstranjena na prodajnem mestu, in je namenjena razpošiljanju, skladiščenju, prevozu ter odpremi blaga ali prodaji končnemu uporabniku in se lahko odstrani z blaga, ki ga obdaja, ne da bi to spremenilo njegove lastnosti”;⁹
- **Terciarno ali transportno embalažo**: “sodi, zaboji, ročke, vreče, palete, škatle ali druga embalaža s sestavnimi deli, ki obdajajo ali držijo skupaj več osnovnih prodajnih enot blaga v prodajni ali skupinski embalaži, olajšajo ravnanje z blagom in njegov prevoz ter ga varujejo pred poškodbami na poti od embalerja oziroma pridobitelja embaliranega blaga do distributerja ali trgovca ali od distributerja ali trgovca do končnega uporabnika. Zabojniki, ki se za prevoz blaga uporabljajo v cestnem, železniškem, ladijskem ali zračnem prometu, se ne štejejo za transportno embalažo”.¹⁰

2.1.2. Odpadna embalaža

OE¹¹ je v Uredbi REOE definirana kot “embalaža, ki je odpadki v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z odpadki. Ostanke materiala, ki nastajajo pri izdelavi embalaže, se ne štejejo

⁶ Druga točka prvega odstavka 3. člena Uredbe REOE.

⁷ Druga točka prvega odstavka 3. člena Uredbe REOE.

⁸ Druga točka prvega odstavka 3. člena Uredbe REOE.

⁹ Tretja točka prvega odstavka 3. člena Uredbe REOE.

¹⁰ Četrta točka prvega odstavka 3. člena Uredbe REOE.

¹¹ 3. člen Uredbe REOE.

za odpadno embalažo”.¹²

V nadaljevanju Uredba REOE glede na nastanek loči:

- **Komunalno odpadno embalažo** (v nadaljevanju KOE), ki je “odpadna prodajna ali skupinska embalaža, ki nastaja kot ločeno zbrana frakcija v gospodinjstvih, in kot tem odpadkom podoben odpadek iz trgovine, industrije, obrti, storitvenih dejavnosti in javnega sektorja”.¹³ Komunalno embalažo zbirajo IJS oziroma komunale, od njih pa jo nato prevzamejo DROE.
- **Nekomunalno odpadno embalažo** (v nadaljevanju NKOE), ki je “OE, ki nastaja pri opravljanju proizvodne, trgovinske in storitvene dejavnosti ter pri izvajanju del v kmetijstvu, gozdarstvu, ribištvu in prometu”.¹⁴ Tovrstno embalažo DROE prevzemajo neposredno iz proizvodnih obratov, kjer nastaja, osnova zahteva za DROE pa je sicer zagotovitev zbiralnih centrov, v katere lahko industrija odnaša odpadke. Zbiranje nekomunalne embalaže je enostavno, saj je običajno ustrezno ločena in ne vsebuje mešane odpadne embalaže. Iz slednjega razloga je prevzemanje te embalaže za zavezance tudi bolj dobičkonosno.¹⁵

Kot izhaja iz zgornje delitve, OE nastaja v gospodinjstvih ter v proizvodnih in storitvenih dejavnostih. Na njeno količino zato vplivajo navade potrošnikov ter načini proizvodnje in distribucije. Količine OE se stalno večajo, velik volumen tovrstnih odpadkov pa pripomore k težavam pri njenem skladiščenju v zbirnih centrih.¹⁶

Dajanje embalaže v promet pomeni, da se v RS prvič da v promet blago,¹⁷

- ki je embalirano v RS ali se ga prvič uporabi, če je embaler tega blaga tudi njegov končni uporabnik;

¹² Peta točka prvega odstavka 3. člena Uredbe REOE.

¹³ Šesta točka prvega odstavka 3. člena Uredbe REOE.

¹⁴ Sedma točka prvega odstavka 3. člena Uredbe REOE.

¹⁵ Sestanek članov projektne skupine s tehničnim vodjem DROE Recikel, g. Jožetom Kobetom, dne 5.4.2017 in direktorjem DROE Embakom, g. Zoranom Rodičem dne, 7.4. 2017.

¹⁶ ARSO: Kazalci okolja v Sloveniji, Odpadna embalaža - http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&group_id=16&ind_id=819&ind_ver=10&menu_group_id=13 (30.6.2017).

¹⁷ Deveta točka 3. člena Uredbe REOE.

- ki je embalirano in pridobljeno v drugi DČ ali uvoženo iz tretjih držav oziroma, se ga prvič uporabi, če je pridobitelj tega blaga tudi njegov končni uporabnik;
- ki je embalaža, pridobljena v drugi DČ, uvožena iz tretjih držav ali proizvedena v RS, ki ni namenjena za embaliranje blaga ali se jo prvič uporabi, če je njen pridobitelj tudi njen končni uporabnik.

2.1.3. Odpadek

Odpadek je snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže, namerava zavreči ali mora zavreči,¹⁸ imetnik odpadkov pa je povzročitelj odpadkov ali pravna oziroma fizična oseba, ki ima odpadke v posesti.¹⁹

V letu 2015 je v Sloveniji nastalo 5,2 milijona ton odpadkov. Od tega je OE predstavljala 5% delež ali 260 000 ton.²⁰ Po podatkih ARSO se letna količina nastale OE v Sloveniji trenutno ocenjuje na okoli 100 kg na prebivalca. Evropsko povprečje znaša 160 kg letno nastale OE na prebivalca.²¹

Obveznost ravnanja in doseganja okoljskih ciljev za imajo DROE. Te delujejo na podlagi okoljevarstvenih dovoljenj, ki jih izda MOP. Njihovo delovanje temelji na upravljanju shem ravnanja z OE, v katere so vključeni povzročitelji odpadne embalaže, od katerih DROE prevzemajo nekomunalno OE in izvajalci GJS zbiranja komunalnih odpadkov, od katerih prevzemajo komunalno OE. Povzročitelji OE in izvajalci GJS, z DROE sklenejo pogodbe, v katerih opredelijo medsebojne obveznosti.²²

Obveznosti DROE, ki izhajajo iz Uredbe REOE so:²³

¹⁸ Prva točka 3. člena Uredbe o odpadkih, Ur. l. RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – MetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12 in 92/13, v nadaljnjih opombah Uredba o odpadkih.

¹⁹ Sedma točka 3. člena Uredbe o odpadkih.

²⁰ M. Polh, T. Vidic, M. Žitnik: Prebivalec Slovenije je v 2015 v povprečju proizvedel 451 kg komunalnih odpadkov, od tega 4 kg nevarnih; objava na portalu Statističnega urada RS - <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6262> (16.4.2017).

²¹ ARSO: Kazalci okolja v Sloveniji, Odpadna embalaža; http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&group_id=16&ind_id=819&ind_ver=10&menu_group_id=13, (7.4.2017).

²² Revizijsko poročilo Računskega sodišča o ravnanju s komunalnimi odpadki z dne, 2.9.2015, str. 56.

²³ 39. člen Uredbe REOE.

- Zagotavljanje predpisanega ravnanja za OE, ki nastane po uporabi embalaže po 2. členu Uredbe²⁴ razen za OE, za katero poskrbijo individualni sistemi iz 27. člena Uredbe,²⁵
- Prezemanje OE od izvajalcev javne službe, iz zbirnih centrov in centrov za obdelavo komunalnih odpadkov,
- Redno prevzemanje OE od distributerjev in končnih uporabnikov in zagotavljanje nadaljnjega ravnanja²⁶ z OE, ki jo prevzame v posameznem koledarskem letu, v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki in okoljskimi cilji.²⁷

Ravnanje z OE v Sloveniji zagotavlja šest družb: GORENJE SUROVINA d.o.o.,²⁸ INTERSEROH d.o.o.,²⁹ RECIKEL d.o.o.,³⁰ SLOPAK d.o.o.,³¹ EMBAKOM d.o.o.,³² ter DINOS d.d.³³ Njihova obveznost je vsakoletno ter celoletno, brezplačno in redno prevzemanje komunalne in nekomunalne OE v zbirnih centrih, ali v centrih za obdelavo komunalnih odpadkov izvajalcev javne službe (v nadaljevanju IJS). Poleg tega našteje DROE neposredno zagotavljajo tudi ravnanje z NKOE. Slednjo prevzamejo od podjetij oziroma pravnih oseb, ki so vključene v njihove sheme ravnanja z OE.³⁴ Poleg DROE, lahko za svojo obveznost proizvajalci poskrbijo tudi individualno in morajo biti vpisani v evidenco MOP. V navedenem primeru povzročitelji embalaže sami zbirajo NKOE, ter sami zagotavljajo njeno predelavo, reciklažo ali

²⁴ "Določbe te uredbe se uporabljajo za vso embalažo, ki se daje v promet, in vso odpadno embalažo, ki nastane v industriji, obrti, trgovini, storitvenih in drugih dejavnostih, gospodinjstvih ali drugod, ne glede na uporabljeni embalažni material, če za posamezno vrsto embalaže ali odpadne embalaže ali posamezno ravnanje z odpadno embalažo poseben predpis ne določa drugače." 2. člen Uredbe REOE.

²⁵ "Ne glede na določbo prvega odstavka prejšnjega člena lahko embaler, pridobitelj blaga, proizvajalec embalaže ali pridobitelj embalaže iz prvega odstavka 25. člena te uredbe odpadno embalažo, ki ni komunalni odpadki, pri končnih uporabnikih zbira sam in sam zagotavlja njeno ponovno uporabo, predelavo ali odstranjevanje v skladu s predpisi, ki urejajo ravnanje z odpadki, če pridobi potrdilo o vpisu v evidenco individualnih sistemov ravnanja z odpadno embalažo, ki jo vodi ministrstvo." (27. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo).

²⁶ Ponovna uporaba, predelava, odstranjevanje.

²⁷ 22. člen Uredbe REOE.

²⁸ <https://www.surovina.si> (15.6.2017).

²⁹ <http://www.interseroh-slo.si> (15.6.2017).

³⁰ <http://www.recikel.si> (15.6.2017).

³¹ <http://www.slopak.si> (15.6.2017).

³² <http://www.embakom.si> (15.6.2017).

³³ <http://www.unirec.si> (15.6.2017).

³⁴ ARSO: Kazalci okolja v Sloveniji, Odpadna embalaža; http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&group_id=16&ind_id=819&ind_ver=10&menu_group_id=13 (15.6.2017).

odstranjevanje.³⁵

Zaradi onesnaževanja okolja, uporabe embalaže in embaliranega blaga ter nastajanja OE, se v RS v proračun plačuje t.i. "okoljska dajatev".³⁶ Za njeno plačevanje so po Uredbi o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja OE zavezani:³⁷

- embaler,
- pridobitelj embaliranega blaga,
- proizvajalec embalaže, ki ni namenjena za embaliranje blaga in
- pridobitelj embalaže, ki ni namenjena za embaliranje blaga,

ki imajo sedež v RS in dajejo embalažo oziroma embalirano blago prvič v promet v RS.

Za plačilo okoljske dajatve po Uredbi o okoljski dajatvi niso zavezani embalerji in pridobitelji embaliranega blaga, ki na trg dajejo vračljivo embalažo oziroma katerih količina letne embalaže, ki jo dajo v promet ali uporabijo sami, ne presega 15.000 kg in ne predstavlja embalaže nagrobnih sveč ali embalaže iz plastike iz polimerov iz vinil kloridov ali drugih halogeniranih olefinov.³⁸ Prav tako se okoljska dajatev ne plačuje za embalažo in embalažo embaliranega blaga, ki je izneseno z ozemlja RS v druge DČ ali izvoženo iz območja EU.³⁹

2.2. Mednarodnopravna ureditev ravnanja z odpadki in odpadno embalažo

2.1.1. Viri mednarodnega okoljskega prava

Mednarodno pravo je sistem pravnih pravil in načel, ki se uporabljajo pri urejanju razmerij med državami, državo in mednarodno organizacijo ali med mednarodnimi

³⁵ Revizijsko poročilo Računskega sodišča o ravnanju s komunalnimi odpadki z dne 2.9.2015, str. 56.

³⁶ Finančna uprava RS: Okoljske dajatve; okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže, 1. januar 2015, str. 3.
(http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Okoljske_dajatve/Opis/Podrobne_jsi_opis_1_izdaja_Okoljska_dajatev_za_onesnazevanje_okolja_zaradi_nastajanja_odpadne_embalaze.pdf) (15.6.2017).

³⁷ Drugi odst. 5.člena Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže.

³⁸ Tretji odst. 5. člena Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže.

³⁹ Finančna uprava RS: Okoljske dajatve; okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže, 1. januar 2015, str. 4.
(http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Okoljske_dajatve/Opis/Podrobne_jsi_opis_1_izdaja_Okoljska_dajatev_za_onesnazevanje_okolja_zaradi_nastajanja_odpadne_embalaze.pdf) (15.6.2017).

organizacijami.⁴⁰ Med formalne pravne vire v mednarodne pogodbe, mednarodne običaje, obča pravna načela, ki jih pripoznavajo civilizirani narodi in dve pomožni sredstvi, nauki kvalificiranih pravnikov in sodne odločbe.⁴¹

2.1.1.1. Mednarodne konvencije ter drugi zavezujoči mednarodni predpisi

Mednarodne pogodbe so načeloma pisni vir mednarodnega prava, ki nastane s soglasjem volj pogodbenih strank.⁴² Pod splošni pojem mednarodne pogodbe sodijo konvencije, pakti, sporazumi, protokoli, memorandumi in podobni mednarodni dokumenti, ki pravno zavezujejo. Na področju mednarodnega okoljskega prava je bilo sklenjenih več mednarodnih pogodb-zakonov, ki tematiko urejajo abstraktno in celostno⁴³.

Področje ravnanja z OE je urejeno v okviru ravnanja z odpadki, ki se ureja kot posebna podpanoga mednarodnega okoljskega prava. Celovitega pogodbenega režima, ki bi državam nalagal obveznosti za ravnanje z odpadki še ni. Razvijajo se posamezne veje za specifične snovi ali obveznosti. Do sedaj je bilo sprejetih največ mednarodnih konvencij na temo mednarodnega prehoda nevarnih odpadkov. Temeljna je Baselska konvencija iz leta 1989, ki ureja nadzor prehoda nevarnih odpadkov in načelno uveljavlja pravilo, da naj do uvoza in izvoza nevarnih odpadkov izven teritorija držav sploh ne bi prišlo, saj bi se le tako zmanjšalo število odpadkov ter preprečilo morebitne nevarnosti.⁴⁴ Baselsko konvencijo je leta 1998 dopolnila Rotterdamska konvencija, ki uveljavlja nadzor nad trgovanjem s pesticidi in industrijskimi kemikalijami⁴⁵ ter leta 2001 še Stockholmska konvencija o organskem onesnaževanju, ki želi dolgoročno odstraniti nevarne obstojne organske onesnaževalce, podpira tranzicijo k bolj varnim alternativam in si želi prihodnosti brez organskega onesnaževanja.⁴⁶

⁴⁰ Türk Danilo, Temelji mednarodnega prava, 2. pregledana in dopolnjena izdaja, Ljubljana: GV Založba, 2015, stran 19.

⁴¹ 38. člen Statuta Meddržavnega sodišča (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 01/14).

⁴² Türk, D., op. cit., str.57.

⁴³ Türk, D., op. cit., str., str. 245.

⁴⁴ Zakon o ratifikaciji Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/93 in 23/04).

⁴⁵ Zakon o ratifikaciji Rotterdamske konvencije o postopku soglasja po predhodnem obveščanju za določene nevarne kemikalije in pesticide v mednarodni trgovini (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 26/99)

⁴⁶ Zakon o ratifikaciji Stockholmske konvencije o obstojnih organskih onesnaževalih (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/04)

2.1.1.2. Pravna načela mednarodnega okoljskega prava

Načela mednarodnega okoljskega prava so prav tako pomemben vir in se kot taka uporabljajo tudi v mednarodnem pravu na področju ravnanja z odpadki. Lahko pa se uporabljajo tudi splošna pravna načela, kamor sodijo notranja ali mednarodnopravna načela, ki so tako temeljna, da so poznana in priznana v vseh nacionalnih pravnih redih, tako kot na primer načelo *bona fides*⁴⁷.

2.1.1.2.1. Načelo trajnostnega razvoja

Na področju okoljskega prava se je razvilo nekaj specifičnih načel. V prvi vrsti velja omeniti načelo trajnostnega razvoja. Združitev gospodarskega, okoljskega in družbenega razvoja v iskanju optimalne rešitve, se je začela na globalni ravni razvijati v 80. letih prejšnjega stoletja ter se uresničila leta 1992 v Deklaraciji s Konference Združenih narodov v Riu de Janieru.⁴⁸ V načelu številka 3 so razvili koncept trajnostnega razvoja kot pravico do razvoja, ki pa mora biti izvrševana tako, da pravično izpolnjuje razvojne in okoljske potrebe sedanjih in prihodnjih generacij.⁴⁹ Meddržavno sodišče je nato leta 1997 v zadevi Gabčíkovo-Nagymaros⁵⁰ prvič poudarilo splošni pomen trajnostnega razvoja, saj je odločilo, da se ga mora uporabiti tudi v primeru, ko kot tak ni bil vključen v pogodbo, s tem pa mu je pripisalo pomen splošnega načela.⁵¹ Omenjeno načelo je leta 2010, z ugotovitvijo kršitve pogodbe, ker naj bi bila le ta v nasprotju s cilji trajnostnega razvoja, Meddržavno sodišče potrdilo še v primeru Pulp Mills⁵².

2.1.1.2.2. Načelo medgeneracijske odgovornosti

V povezavi z zgornjim načelom se je razvilo tudi načelo medgeneracijske odgovornosti in pravičnosti, na kar nakazuje že drugi del prej omenjenega načela številka 3 iz Deklaracije iz

⁴⁷ Sancin Vasilka, Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih virov EU in njenih članic, Ljubljana 2009, stran 52.

⁴⁸ Understanding sustainable development, http://www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_a/mod02.html (16.4.2017).

⁴⁹ Deklaracija o okolju in razvoju iz Ria, Konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju, Organizacija združenih narodov, 1992.

⁵⁰ Celotna sodba Gabčíkovo-Nagymaros, <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf> (17.4.2017).

⁵¹ Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm, European Journal of International Law, <https://academic.oup.com/ejil/article/23/2/377/487236/Sustainable-Development-in-International-Law> (17.4.2017).

⁵² Primer Pulp Mills o reki Urugvaj (Argentina proti Urugvaju) pred Meddržavnim sodiščem v Haagu, Sodba z dne 20. aprila 2010.

Ria, ki poudarja delovanje sedanje generacije z mislijo na prihodnjo.⁵³ Načelo lahko v grobem razdelimo na odgovornost med posamezniki v svoji generaciji, t.i. »intra-generacijsko odgovornost« ter odgovornost med generacijami oziroma »inter-generacijsko odgovornost«. Prva se nanaša na odgovorno uporabo okolja in njegovih omejenih virov med pripadniki iste generacije, to pa predstavlja temelj za razvoj medgeneracijske odgovornosti,⁵⁴ ki predvideva pravične odnose in prenos skupnega okoljskega dobrega med generacijami, tudi še nerojenimi. Živeča generacija naj pri uporabi okolja in virov ravna z zavestjo, da za njo prihajajo nove generacije, ter tako prednostno posveča pozornost varnosti naravnih virov in minimaliziranju negativnih vplivov na okolje.⁵⁵ Že preambula Splošne deklaracije o človekovih pravicah iz leta 1948 v prvem odstavku preambule poudarja, da »pomeni priznanje prirojenega človeškega dostojanstva vseh članov človeške družbe in njihovih enakih in neodtujljivih pravic temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu«⁵⁶, iz česar lahko izpeljemo tudi pomen medgeneracijske odgovornosti med vsemi, sedanjimi in prihodnjimi, člani družbe.

2.1.1.2.3. Načelo Onesnaževalec plača

Načelo, ki je vsesplošno uporabljeno v mednarodnem okoljskem pravu je tudi načelo onesnaževalec plača (t.i. PPP - polluter pays principle), ki pomeni, da povzročitelj plača za škodo, ki je storjena okolju z njegovim delovanjem.⁵⁷ Idejno ga je v povezavi s stroški varstva okolja razvila Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) v 70-ih letih prejšnjega stoletja⁵⁸, kasneje pa se je razvilo in bilo kot tako izrecno uveljavljeno v Deklaraciji iz Ria leta 1992. Omejeno je z odgovornostjo države, da v svojem pravnem redu zagotovi, da se bo onesnaževalca lahko preganjalo po notranjem pravnem redu in tako uspešno uveljavilo

⁵³ Deklaracija o okolju in razvoju iz Ria, Konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju, Organizacija združenih narodov, 1992.

⁵⁴ Inter-generational equity and Intra-generational equity, http://company.ingersollrand.com/ircorp/en_in/IngersollRandIndiaBlog/2016/04/inter-generationale.html (18.4.2017).

⁵⁵ Intergenerational equity briefing, World Health Organisation, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/302873/Intergenerational-equity-briefing.pdf?ua=1 (18.4.2017).

⁵⁶ Splošna deklaracija človekovih pravic, Generalna skupščina Združenih narodov, resolucija št. 217 z A (III), 10. december 1948.

⁵⁷ Terminološka razlaga načela PPP, ZRC SAZU, <http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski/iskalnik?iztocnica=na%C4%8D%C3%AAla%20PPP#v> (18.4.2017).

⁵⁸ Extended Producer Responsibility and Product Stewardship for Tobacco Product Waste, NCBI, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4597783/> (18.4.2017).

njegovo odgovornost.⁵⁹

2.1.1.2.4. Previdnostno načelo

Previdnostno načelo pomeni, da je potrebno preudarno ukrepati v primeru, ko obstaja zadostno število znanstvenih dokazov, da je ukrep potreben za zmanjšanje tveganja za nastanek škode in kjer je ukrep mogoče upravičiti na razumni oceni stroškovne učinkovitosti, neukrepanje pa bi lahko vodilo do potencialne nepovratne škode ali oškodovanja bodočih generacij.⁶⁰ V primeru, ko torej obstajajo grožnje resne ali nepopravljive škode, pomanjkanje znanstvene zanesljivosti ne sme biti razlog za odlog stroškovno učinkovitih ukrepov za preprečevanje degradacije okolja.⁶¹ Kljub temu načelo ne pomeni zgolj iskanja varnosti temveč temelji na preprečevanju škode na okolju vnaprej, v skladu z možnostmi in priložnostmi, kar predstavlja tudi pet temeljnih elementov previdnostnega načela, ki so ukrep predvidevanja (dolžnost skupnosti), pravica do informacij, alternativna ocena (izbrati je potrebno opcijo z najmanjšim vplivom na okolje), izračun celotnih stroškov ukrepa in transparenten proces odločanja.⁶² Ukrepi, ki se na področju okolja uporabljajo v zvezi s previdnostnim načelom ter z namenom zniževanja oziroma celo odprave izpostavljenosti potencialno škodljivim substancam in aktivnostim, zasledujejo cilj varovanja sedanje in prihodnje generacije na eni ter krepitve gospodarskega razvoja, trajnostnih virov ter inovacij v znanosti, ekonomiji in politiki, na drugi strani.⁶³

2.1.1.2.5. Načelo preprečevanja

Večina okoljske zakonodaje je vsebovala v prvi vrsti odgovore na že nastale katastrofe, a je preprečevanje le teh navadno bolj enostavno, stroškovno ugodnejše in za okolje manj nevarno.⁶⁴ Načelo preprečevanja je postalo temeljno načelo Baselske konvencije o nadzoru

⁵⁹ Conforti Benedetto, Mednarodno pravo, šesta izdaja, Ljubljana 2005, stran 217 (18.4.2017).

⁶⁰ The Precautionary Principle, <http://www.precautionaryprinciple.eu/> (21.4. 2017).

⁶¹ Deklaracija o okolju in razvoju iz Ria, Konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju, Organizacija združenih narodov, 1992.

⁶² Precautionary Principle of Environmental Law, <https://newindialaw.blogspot.si/2013/05/precautionary-principle-of.html> (21.4. 2017).

⁶³ The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children, WHO, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/91173/E83079.pdf (21.4. 2017).

⁶⁴ Principles of environmental law, Encyclopædia Britannica, <https://www.britannica.com/topic/environmental-law/Principles-of-environmental-law> (22.4. 2017)

prehoda nevarnih odpadkov,⁶⁵ vsebuje pa ga tudi Deklaracija iz Ria, v načelu številka 2, kjer poudarja, da imajo države suvereno pravico do izkoriščanja virov v skladu s svojimi okoljskimi in razvojnimi politikami ter odgovornost zagotoviti, da dejavnosti v okviru njihove pristojnosti ali nadzora ne povzročajo škode okolju drugih držav ali območjem zunaj meja državne jurisdikcije.⁶⁶ Če gre pri previdnostnem ukrepanju za izogibanje tveganju za nastanek škode, gre pri načelu preprečitve za ukrepe, ki preprečijo škodo, še preden škodni dogodek nastopi.⁶⁷ Pri načelu preprečevanja namreč obstaja znanstvena baza, na podlagi katere je tveganje možno dobro oceniti in izračunati ali obstaja velika verjetnost, da bo do škodnega dogodka v primeru neukrepanja res prišlo. Ravno ocena tveganja je mejnik, saj pri načelu previdnostnega ukrepanja ne vemo natančno, kaj se bo zgodilo v primeru neukrepanja, posledično pa je tudi izračun ocene veliko manj gotov, kar pomeni, da je na podlagi tega težje določiti regulativne standarde.⁶⁸

2.1.1.2.6. Načelo presoje vplivov na okolje

Konvencija o presoji čezmejnih vplivov na okolje, ki je bila leta 1991 sprejeta v Espooju, določa obveznosti držav pogodbenic, da že v zgodnji fazi načrtovanja opravijo vpliv presoje na okolje določenih dejavnosti, ter da se pogodbenice med seboj obveščajo in posvetujejo o vseh večjih projektih, ki bi lahko imeli znaten čezmejni vpliv na okolje.⁶⁹ V drugem členu omenjena konvencija državam pogodbenicam nalaga, da "posamezno ali skupno sprejmejo vse ustrezne in učinkovite ukrepe za preprečevanje, zmanjšanje in nadzorovanje znatnih škodljivih čezmejnih vplivov na okolje in jih povzročajo predlagane dejavnosti", s čimer sledi načelu preprečevanja. Od pogodbenic izvira konvencija zahteva uvedbo postopka presoje vplivov na okolje ter notifikacijo prizadetih pogodbenic o predlagani dejavnosti že v fazi načrtovanja.⁷⁰

⁶⁵ Zakon o ratifikaciji Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/93 in 23/04).

⁶⁶ Deklaracija o okolju in razvoju iz Ria, Konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju, Organizacija združenih narodov, 1992.

⁶⁷ Razlika med previdnostnim načelom in načelom preprečevanja, <https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5831/h12/undervisningsmateriale/h12-day-4-.pdf> (22.4. 2017).

⁶⁸ The Preventive and Precautionary Principles, Evropska komisija in Evropska agencija za okolje, http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/principles/9%20Preventive%20and%20Precautionary%20Principles_revised.pdf (22.4. 2017).

⁶⁹ Introduction to Espoo Convention, UNECE, <http://www.unece.org/env/eia/eia.html> (20.4.2017).

⁷⁰ 2. Člen Konvencije o presoji čezmejnih vplivov na okolje, UL, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/1998-02-0030?sop=1998-02-0030> (20.4.2017).

Le to je v celoti naloga pogodbenic, ki morajo presojo vplivov na okolje izvajati v skladu s konvencijo, saj ima sekretariat le svetovalno vlogo.⁷¹ Splošni cilj, ki ga presoja vplivov na okolje zasleduje, je namreč preudarno sprejemanje odločitve preko informirane analize, ki razkriva glavna tveganja projekta. Le tako se lahko najdejo alternativne poti za spremembe načrta ter posledično manjšanje škodljivih učinkov na okolje.⁷² Konvencija je v smislu mednarodnega prava pomenila velik napredek, saj je pozvala na oceno vplivov na okolje tudi v čezmejnih situacijah.⁷³ EU je konvencijo ratificirala, zato je ta del njenega pravnega reda, tematsko pa jo dopolnjuje Direktiva 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje.⁷⁴

Obveznosti držav glede presoje vplivov na okolje ureja tudi Deklaracija ZN iz Ria o okolju in razvoju iz leta 1992. Relevantno je predvsem načelo 17, ki predvideva vzpostavitev presoje vplivov na okolje v obliki nacionalnega inštrumenta, ki naj se uporablja za tiste predlagane dejavnosti, ki bi lahko imele znaten škodljiv vpliv na okolje, ter so predmet odločitve pristojnega nacionalnega organa. Omenjeno obveznost držav s čezmejnimi elementom dopolnjuje še načelo 19, ki države obvezuje k zagotovitvi predhodnega in pravočasnega obveščanja in informiranja potencialno prizadetih držav o dejavnostih, ki bi lahko imele znaten škodljiv čezmejni vpliv na okolje, in da se s temi državami v zgodnji fazi in v dobri veri posvetuje.⁷⁵

V večini primerov gre pri večjih projektih za preplet držav, ki med seboj sodelujejo na projektu, ter tistimi, katerih okolje le ta ogroža. Omenjene pogodbenice imajo mnogokrat različne pravne sisteme ter ureditve okoljskega prava, kar urejanje varovanja okolja dodatno

⁷¹Smernice za uporabo postopka presoje vplivov na okolje za obsežne čezmejne projekte, Evropska komisija, http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/cpvo/smernice_uporaba_pvo_cezmejni_objekti.pdf (20.4.2017).

⁷² Environmental impact assessment, UN Watercourses Convention online uresr's guide, <http://www.unwatercoursesconvention.org/the-convention/part-iii-planned-measures/article-12-notification-concerning-planned-measures-with-possible-adverse-effects/12-1-5-environmental-impact-assessment/> (20.4.2017).

⁷³ Convention on Biological Diversity, <http://69.90.183.227/doc/meetings/mar/eweiam-a-01/other/eweiam-a-01-reel-en.pdf> (20.4.2017).

⁷⁴ Direktiva 2011/92/EU, http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_Directive_informal.pdf (20.4.2017).

⁷⁵Rio Declaration on Environment and Development, Annex 1, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (20.4.2017).

oteži.⁷⁶ Nekatere izmed držav, kot sta npr. Rusija in ZDA, so podpisnice Konvencije iz Espooja, a le te niso nikoli ratificirale.⁷⁷ Zaradi takšnih situacij je tako nujno potrebno sodelovanje držav. V sodbah Gabčíkovo-Nagymaros in Pulp Mills je Meddržavno sodišče razsodilo, da je obveznost izvajanja presoje vplivov na okolje pri potencialnih čezmejnih okoljskih vplivih mednarodno običajno pravo, kar močno razširi veljavo obveznosti.⁷⁸ Omenjeni problemi namreč presegajo nacionalne meje, prav tako pa so lahko posledice razvidne na več mestih na popolnoma drugem koncu sveta.

S tem, ko se v državi odvzame OE, le ta ne izgine, temveč se kopiči na popolnoma drugem koncu sveta, kjer se ustvarjajo otoki, narejeni iz plastike. Ocenjuje se, da se v oceane vsako leto odvzame 8 milijonov ton plastike, ta pa usodno vpliva na ekosisteme, še posebej na živali in korale⁷⁹. Okolje je zgolj eno, skupno celemu svetu in zato je potrebno, da se vse države zavedajo, da imajo njihova dejanja posledico, pa čeprav se le ta pojavi na drugem koncu sveta, za njo pa so odgovorne. Narava je kolektivno dobro, kar pomeni, da jo lahko uporabljamo vsi, potrebno pa se je zavedati, da se ohranjanje le tega ne more prepustiti nevidni roki trga, temveč je potrebna aktivno delo organov držav pri skrbi za varstvo okolja.⁸⁰ Globalno segrevanje, kisli dež, izumiranje vrst, onesnaževanje, krčenje gozdov in pomanjkanje voda so tako aktualni problemi vseh držav, vseh narodov ter vseh posameznikov.⁸¹

⁷⁶Smernice za uporabo postopka presoje vplivov na okolje za obsežne čezmejne projekte, Evropska komisija, http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/cpvo/smernice_uporaba_pvo_cezmejni_objekti.pdf (20.4.2017).

⁷⁷ Status of Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, UN Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&lang=en (20.4.2017).

⁷⁸ Pulp Mills Case, <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=11878> (20.4.2017)

⁷⁹ Plastic Island, CNN, <http://edition.cnn.com/interactive/2016/12/world/midway-plastic-island/> (20.4.2017).

⁸⁰ Society and its Environment An Introduction, Egbert Tellegen, Maarten Wolsink, University of Amsterdam, <https://books.google.dk/books?id=o1F-AgAAQBAJ&pg=PA89&lpg=PA89&dq=environment+is+collective+good&source=bl&ots=YexnjPxTTV&sig=akCILWB4v4358PawgyHGGRDJtsE&hl=sl&sa=X&ved=0ahUKEwjncbN97jVAhWRZFAKHfGtCeoQ6AEISTAE#v=onepage&q=collective%20good&f=false> (20.4.2017).

⁸¹ The 6 most pressing environmental issues-and what you can do to help solve them, Josh Marks, Inhabitat, <http://inhabitat.com/top-6-environmental-issues-for-earth-day-and-what-you-can-do-to-solve-them/> (20.4.2017)

2.1.2. Vloga in pomen OECD na področju ravnanja z odpadno embalažo

OECD, ki je bila ustanovljena leta 1961, ima sedež v Parizu in je namenjena zbiranju podatkov, analiziranju in svetovanju vladam 35 držav članic, spodbujanju in promoviranju strategij, ki bodo izboljšale gospodarsko in socialno blaginjo ljudi na svetu.⁸²

Ena izmed misij organizacije je tudi skrb za okolje (obravnavo podnebnih sprememb, biodiverzitete, razvoja, prodaje, zelenega transporta...), v sklopu katerega so med drugim tudi odpadki in OE. Najpomembnejše delo, ki ga je na področju ravnanja z odpadno embalažo opravila organizacija, je Priročnik vladam o razširjeni odgovornosti proizvajalca (*Guidance Manual for Governments on Extended Producer Responsibility*) iz leta 2001, kjer je bila prvič zapisana definicija ROP,⁸³ po kateri je začela delovati tudi EK, v prirejeni obliki z upoštevanjem posebnih lastnosti in okoliščin pa se uporablja tudi v državah, ki niso članice OECD.⁸⁴ Leta 2016 je novo poročilo s smernicami doživelo spremembe in posodobitve predvsem z novimi pogledi, pregledom dosedanjih politik in pregledom evropskih in svetovnih praks ter prizadevanj vlad pri uveljavljanju koncepta ROP ter izračunih stroškov in njegove učinkovitosti.⁸⁵ Poročilo se ukvarja s ključnimi vprašanji in problematiko, povezano z ROP, saj vsebuje tako splošni del kot tudi posebni del, v katerem so pregledno urejene in analizirane posamezne teme.⁸⁶

2.1.3. Pomanjkanje mednarodnopravne zakonodaje na področju ravnanja z odpadno embalažo - od koncepta EU do mednarodne konvencije

Varstvo okolja samo po sebi vključuje mednarodni aspekt, saj gre za globalno problematiko, pri kateri zgolj nacionalno urejanje in reševanje nikakor ne zadostujeta. Na

⁸² Splošno o OECD, OECD, <http://www.oecd.org/about/> (25.4.2017).

⁸³ Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments, http://www.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264189867-en (25.4.2017).

⁸⁴ Van Rossem Christ, Tojo Naoko, Lindhqvist Thomas, Extended Producer Responsibility An examination of its impact on innovation and greening products, <http://www.greenpeace.org/international/PageFiles/24472/epr.pdf> (25.4.2017).

⁸⁵ Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/extended-producer-responsibility_9789264256385-en#page1 (25.4.2017).

⁸⁶ OECD (2016), Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD Publishing, Paris (25.4.2017).

ravni EU je, kot sledi v nadaljevanju študije, razvitih mnogo mehanizmov, ki urejajo obravnavano tematiko. Ti so v veliki meri urejeni v uredbah in direktivah, med njimi v Direktivi o embalaži in odpadni embalaži (v nadaljevanju PPWD,⁸⁷ ki predstavlja krovno direktivo na področju ravnanja z odpadno embalažo, prav tako pa se je celoten koncept ROP razvil ravno na ravni EU. Slednja žal, z globalnega vidika ne zadošča, saj s svojimi 508 milijoni prebivalcev pokriva zgolj 4 milijone km²⁸⁸ in kot taka, čeprav ima najbolj napredno zakonodajo na področju varstva okolja na svetu, k varstvu okolja ne more pripomoči toliko, kot bi si želela. Največje onesnaževalke so namreč države, ki niso članice EU⁸⁹. Pomembno je, da vpliva na globalni trg preko različnih forumov, kot je udeležba pri Kyotskem protokolu ali Pariškem sporazumu.⁹⁰

Za učinkovito reševanje globalnih okoljskih problemov je potrebno mednarodno sodelovanje držav, tako na bilateralnem kot multilateralnem nivoju. Kljub temu na področju mednarodnega okoljskega prava, vključno z novjšimi trendi kot je ROP, ni bilo velikega napredka. Zaradi vse večjega onesnaževanja je potreba po tem vedno večja. Pomembno funkcijo v globalnem okolju predstavljajo tudi mednarodne organizacije, v katere se države članice združujejo z namenom uresničevanja skupnih ciljev.⁹¹

Problem pri delovanju mednarodnih organizacij predstavlja strah držav, ki so jih soustvarile in jim podarile lastno pravno subjektiviteto, da bi te delovale avtonomno ter na neki stopnji celo v nasprotju s skupnimi interesi ter predvsem interesi posameznih držav članic. Zaradi tega strahu države pri določanju obveznosti nastopajo zadržano, saj želijo obdržati nadzor, kar se odraža v dejanski nefunkcionalnosti mednarodne organizacije. Ta se odraža tudi na področju ustvarjanja prava, saj je mednarodnim organizacijam le redko prepuščeno in dovoljeno ustvarjanje zavezujočega mednarodnega prava, ki bi zavezovalo države tudi v primeru, ko se z ureditvijo ne strinjajo. Skoraj nemogoče je namreč zagotoviti izvrševanje skupnega interesa preko mednarodno zavezujočih pravnih aktov tako, da bi z njimi

⁸⁷ Celotno besedilo direktive, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1492081248460&uri=CELEX:31994L0062> (26.4.2017).

⁸⁸ Statistični podatki, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_en (26.4.2017)

⁸⁹ Zemljevid s podatki o onesnaženosti po državah za 2017, https://www.numbeo.com/pollution/rankings_by_country.jsp (26.4.2017).

⁹⁰ EU climate action, Evropska Komisija, https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_en (26.4.2017).

⁹¹ Conforti, B., op. cit., str. 12.

soglašale vse države, še posebej pa je težavno urejanje globalnih težav velikih razsežnosti in finančnih ter drugih interesov, ki se pojavljajo pri varstvu okolja. Zaradi te problematike je v veliki meri (z izjemo EU in Varnostnega Sveta OZN) na mednarodne organizacije namenoma prenesena le odgovornost ustvarjanja mehkega, nezavezujočega prava (mnenja, priporočila...), kar je lahko le delno učinkovito.⁹²

Glavna lastnost konvencij je njihova zavezujoča narava, kar v praksi pomeni, da so pravice in obveznosti, ki iz konvencij izhajajo, iztožljive.⁹³ A tudi v primerih, ko instrument za ravnanje z odpadno embalažo obstaja, se pojavijo praktični problemi, kot so pomanjkanje mednarodnega sodelovanja med državami⁹⁴ ali zavrnitev ratifikacije mednarodne konvencije. To je še posebej problematično, ko tako ravnajo vplivne države, kot je npr. ZDA, za katero Baselska konvencija ne velja.⁹⁵ Dokler konvencija ne doseže določenega števila ratifikacij, ni v veljavi. Postopek se lahko zelo zavleče, tako kot se je to zgodilo pri Rotterdamski konvenciji iz leta 1998, ki je bila posledično ratificirana šele leta 2004⁹⁶. Po sami ratifikaciji se pojavijo številni novi problemi, npr. neizpolnjevanje obveznosti iz pogodb, nepravilno oz. nezadostno izvrševanje mednarodnega prava, nepriznavanje mednarodnega prava ali mednarodno dogovorjenih standardov, neuspeh ali nespoštovanje vlade glede izpolnitve mednarodnih obveznosti ter poročanja in tudi neposredne kršitve mednarodnih obveznosti.⁹⁷

Oblikovanje mednarodne konvencije, ki bi urejala področje ravnanja z OE, je kot pri večini okoljskega prava problematično. Mednarodno pravo se je razvilo iz novih znanstvenih dognanj o okolju ter se kot dinamičen proces razvija še danes (koncept ROP se uporablja šele dobrih 20 let). Žal pa je konflikt med pravom in znanostjo še vedno (pre)velik.⁹⁸

⁹² International Organizations and the Frankenstein Problem, *European Journal of International Law*, Oxford Academic, <https://academic.oup.com/ejil/article/24/4/999/606374/International-Organizations-and-the-Frankenstein?searchresult=1#10044019> (27.4.2017).

⁹³ Türk, D., op. cit., stran 258.

⁹⁴ Lack of international cooperation, *The Encyclopedia of World Problems & Human Potential*, <http://encyclopedia.uia.org/en/problem/140141> (27.4.2017).

⁹⁵ Status ratifikacije Baselske konvencije <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx> (26.4.2017).

⁹⁶ Status ratifikacije Rotterdamske konvencije, <http://www.pic.int/Countries/Statusofratifications/tabid/1072/language/en-US/Default.aspx> (27.4.2017).

⁹⁷ Problemi pri uporabi mednarodnega prava, <http://encyclopedia.uia.org/en/problem/134010> (27.4.2017).

⁹⁸ Mary Jane Angelo, *Harnessing the Power of Science in Environmental Law: Why We Should, Why We Don't, and How We Can*, 86 *Tex. L.Rev.* 1527 (2008), <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/36> (28.4.2017).

Večji problem pri določanju obveznosti, ki bi jih mednarodna konvencija vsebovala, predstavlja tudi dejstvo, da pri ROP odgovornost ni opredeljena oz. natančno dodeljena, kar otežuje uveljavitev koncepta. Mednarodna konvencija bi lahko to odgovornost jasno določila in porazdelila med sicer veliko število igralcev, ki pri procesu sodelujejo (proizvajalci, distributerji, kupci, odgovorni za recikliranje itd.). Upoštevati bi morala tudi številne različne interese, od ekonomskih do okoljskih, na lokalni, državni in mednarodni ravni, na različnih nivojih kot sta proizvodnja in recikliranje. Mednarodna konvencija o ROP bi lahko vsebovala odgovornosti in cilje v konceptu krožnega gospodarstva, standarde za recikliranje, okrepljeno spremljanje in poročanje s strani držav pogodbenic, opredelitev tveganj ter sankcije.⁹⁹ Zgolj opredelitev sankcij ni dovolj, potrebno je določiti tudi pravila izvrševanja, kar na primer manjka Baselski konvenciji in je zaradi tega njena uporabnost okrnjena.¹⁰⁰

Da bi se na področju OE zgodili premiki v smeri celostne ureditve, bi bila v prvi vrsti potrebna volja držav oz. mednarodnih organizacij. OZN je ustanovila Program Združenih narodov za okolje (UNEP),¹⁰¹ ki pa izdaja zgolj dokumente, ki niso zavezujoči in z njimi le opozarja na okoljske težave ter predlaga rešitve. Število priporočil in programov, ki jih na področju okolja UNEP sprejme, je obsežno, a okolje se kljub temu še bolj onesnažuje, kar kaže na neučinkovitost. Poleg tega, da nima formalne moči, saj držav zaradi pomanjkanja izvršilne oblasti k delovanju ne more prisiliti, prav tako ni zaslediti njegovega delovanja na področju OE. Ustanovitev celostnih zavezujočih pravil v obliki mednarodne konvencije, sistema preverjanja njihovega pravilnega izvajanja ter kreiranje uspešnega in avtoritativnega sistema reševanja sporov, ki bi vodil k delujoči in moderni okoljski politiki, bi bilo tako lažje doseči preko prestrukturiranja UNEP ali pa kar z ustanovitvijo novega organa OZN, kateremu bi bilo podeljenih veliko več pristojnosti.¹⁰²

Poleg volje držav oz. mednarodnih organizacij je za ustanovitev takšnega dokumenta

⁹⁹ Več o celotnem predlogu: Challenges of metal recycling and an international covenant as possible instrument of a globally extended producer responsibility, Waste Management & Research, http://discovery.ucl.ac.uk/1406511/1/Bleischwitz_Wiltsetal-metalsrecycling-WMR11.pdf (25.4.2017)

¹⁰⁰ Overview, Basel Convention, <http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx> (22.4.2017).

¹⁰¹ Več o UNEP, <http://web.unep.org/> (28.4.2017).

¹⁰² Palmer Geoffrey, New ways to make international environmental law, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2188176 (30.4.2017).

pomembno tudi ozaveščanje in sodelovanje javnosti, saj se lahko vsebinsko pravilno in učinkovito ravnanje z OE in skrb za okolje uredi le preko sodelovanja javnega sektorja z zasebnim (ROP), z vključitvijo nevladnih organizacij in civilne družbe.¹⁰³ Vloga javnosti preko transparentnosti ureditve nadzora pa se tu ne konča, saj je pomembna tudi pri sami implementaciji konvencije, kjer je ključno, da vsi udeleženci razumejo cilje, ki jih zasledujejo, ter obveznosti, ki so jim preko konvencije naložene.¹⁰⁴

¹⁰³ International Environmental Issues, Republic of Turkey, Ministry for Foreign Affairs, <http://www.mfa.gov.tr/international-environmental-issues.en.mfa> (28.4.2017).

¹⁰⁴ Zhang Qirong, Potential problems and solutions for implementing international and national regulations and rules to comply with the objectives of Maritime Safety Management System, <http://iamu-edu.org/wp-content/uploads/2014/07/Potential-problems-and-solutions-for-implementing-international-and-national-regulations-and-rules-to-comply-with-the-objectives-of-a-Maritime-Safety-Management-System.pdf> (28.4.2017).

2.3. Pravna ureditev ravnanja z odpadno embalažo na ravni Evropske unije

2.3.1. Splošno

EU je vodilna na področju ekološkega in trajnostnega razvoja ter ravnanja z OE. Sam koncept ROP je nastal že v 90-ih na Švedskem, z namenom vpeljave krožnega gospodarstva, kjer se proizvajalčeva odgovornost za proizvod ne konča s tem, ko je proizvod dan na police oz. prodan, temveč mora poskrbeti za celotni življenjski cikel proizvoda, z zbiranjem odpadkov in reciklažo vred.¹⁰⁵

2.3.1.1. Primarni pravni viri

Pri pregledu relevantne zakonodaje EU je treba ločevati med primarnimi in sekundarnimi viri. Primarno pravo EU sestavljajo ustanovitvene in pristopne pogodbe z vsemi dopolnitvami in spremembami, mednarodni sporazumi, ki jih sklene EU s tretjimi državami, splošna pravna načela in sodna praksa Sodišča EU.¹⁰⁶ Tematika OE je zajeta predvsem v sodni praksi Sodišča EU, ki pa je obravnavana v drugem podpoglavju študije. Načela evropskega pravnega reda sovpadajo z mednarodnimi,¹⁰⁷ opredeljena pa so v drugem odstavku 191. člena PDEU. Ta pravi, da »politika temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo “prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve«.¹⁰⁸

Iz definicije lahko izpeljemo, da so temeljna načela okoljskega prava naslednja:¹⁰⁹

- Načelo trajnostnega razvoja,
- Načelo PPP (onesnaževalec plača),
- Načelo previdnostnega ukrepanja,

¹⁰⁵ Razširjena odgovornost proizvajalcev, GZS,

https://www.gzs.si/skupne_naloge/varstvo_okolja/vsebina/Odpadki-in-snovni-tokovi/Raz%C5%A1irjena-odgovornost-proizvajalcev-embala%C5%BEEa-vozila-gume-elektri%C4%8Dna-in-elektronska-oprema (2.3.2017).

¹⁰⁶ Grad Franc, Evropsko ustavno pravo. Del 1, Ustavno pravo Evropske unije, Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2010, stran 29.

¹⁰⁷ Glej podpoglavje 4.1.1.2.

¹⁰⁸ Pogodba o delovanju EU, člen 191/II, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026sl.pdf (12.4.2017).

¹⁰⁹ Environment policy: general principles and basic framework, Evropski parlament, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.4.1.html (12.4.2017).

- Načelo prevencije in
- Načelo odprave škode pri viru.¹¹⁰

Določena načela, specifična za ureditev EU, pa se razvijajo tudi preko sodne prakse. Eno izmed teh je načelo, da je v primeru, ko ukrep državnega organa ne vodi do želenega okoljskega uspeha, ker je zahteve EU izpolnjeval le navidezno, ta po evropskem pravu zaradi tega odgovoren.¹¹¹ Državni organi so pri izpolnjevanju zahtev iz direktiv na področju varovanja okolja namreč vezani na obligacijo rezultata, česar ne smejo opustiti samo zaradi stroškovnih vidikov.¹¹²

2.3.1.2. Sekundarni pravni viri

Akte sekundarnega prava EU sestavljajo uredbe, direktive in sklepi ter tudi mnenja, priporočila in resolucije. Uredbe so zavezujoči pravni akti, ki se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah in so instrument poenotenja prava, medtem ko so direktive akti, ki niso neposredno veljavni, članico pa zavezujejo le glede cilja. Oblika in metoda implementacije je prepuščena sami državi. Mnenja in priporočila pravno ne zavezujejo, lahko pa imajo politično ali moralno obvezo.¹¹³ Delitev in razumevanje učinkov, ki so posledica določenega pravnega akta, predstavljata pomemben delež pri razumevanju zakonodaje na ravni EU.

Bistven delež pravne ureditve EU na področju ravnanja z OE predstavljajo direktive. Začetne poteze EU pri ravnanju z OE segajo v leto 1985 z uveljavitvijo t.i. EIA (Environmental Impact Assessment) direktive oz. Direktive Sveta o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS).¹¹⁴ Omenjena direktiva je vključevala širok krog tako javnih kot tudi zasebnih projektov, ki bi lahko imeli potencialno škodljive vplive na okolje. Projekte

¹¹⁰ Further principles of EU environmental law, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/principles/10%20Further%20principles%20of%20EU%20Environmental%20Law.pdf> (12.4.2017).

¹¹¹ Načelo je britansko vrhovno sodišče razvilo v sodbi Client Earth, glej 46. do 54. točke obrazložitve, <http://www.documents.clientearth.org/library/download-info/high-court-ruling-on-clientearth-no-2-vs-ssefra-uk-air-pollution-plans/> (12.4.2017).

¹¹² Mnenje komisije, obveza rezultata, paragraf 63, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/submissions/c2013_404_obs_en.pdf (12.4.2017).

¹¹³ Grad Franc, Evropsko ustavno pravo. Del 1, Ustavno pravo Evropske unije, Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2010, stran 31.

¹¹⁴ Direktiva Sveta o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985L0337&from=EN> (2.3.2017).

je umestila v Aneks I, kjer so bili obvezni projekti saj se je za njih predpostavljalo, da so škodljivi in povzročajo preveč OE in Aneks II, kjer se je odločitev o umestitvi prepustila državi članici.¹¹⁵ Direktiva je doživela tri spremembe, zadnjo v letu 2009 in je sedaj z vsemi spremembami in dopolnitvami združena v Direktivo 2014/52/EU o spremembi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje.¹¹⁶

Prva pomembnejša direktiva, ki se je sistematično usmerila na embalažo in ravnanje z OE, v poskusu vzpostavitve in harmonizacije nacionalnih sistemov za ravnanje z OE je PPWD.¹¹⁷ Ta določa obveznosti, ki jih morajo proizvajalci upoštevati pri izdelavi, predelavi, razgradljivosti in recikliranju embalaže. Cilj Direktive je vzpostavitev varstva okolja ob sočasnem nemotenem delovanju skupnega trga z iskanjem rešitev za težave pri prodaji in omejevanju ter izkrivljanju konkurence.¹¹⁸ V iskanju rešitve za zmanjševanje količin OE v okolju, na poti k trajnostnemu in krožnemu gospodarstvu, je direktiva postavila minimalne standarde in odstotkovne deleže, tako za predelavo kot reciklažo, ki jih morajo države dosegati in spoštovati. S to direktivo se je pravno uveljavil koncept ROP, saj mora proizvajalec v celoti poskrbeti za svoj produkt oz. embalažo, ki nastane po uporabi.¹¹⁹ Leta 2004 je prišlo do sprememb, saj se je z Direktivo 2014/12/EC¹²⁰ posodobilo prejšnjo direktivo ter postavilo višje deleže. Ti so se pri predelavi dvignili iz 50% na 60%, pri reciklaži pa iz 25% na kar 55%, še posebej ambiciozno pri določenih materialih (steklo in papir iz 15% na kar 60%).¹²¹

Naslednji pomemben pravni vir Evropske unije je Okvirna Direktiva 2008/98/ES o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (v nadaljevanju WFD). »Opredeljuje ključne pojme, kot so odpadki, predelava in odstranjevanje, ter vzpostavlja temeljne zahteve za ravnanje z odpadki, zlasti obveznost za ustanovo ali podjetje, ki izvaja postopke ravnanja z odpadki, da

¹¹⁵ Environmental Impact Assessment, Evropska Komisija, <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm> (2.3.2017).

¹¹⁶ Direktiva 2014/52/EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0052> (2.3.2017).

¹¹⁷ Direktiva 94/62/ES, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994L0062&from=en> (2.3.2017).

¹¹⁸ Evropska Komisija, http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/ind..ex_en.htm (2.3.2017).

¹¹⁹ Obveznosti na področju embalaže in odpadne embalaže, Imageen GZS, <https://imageen.gzs.si/vsebina/Zakonodaja> (3.3.2017).

¹²⁰ Direktiva 2004/12/EC, http://www.pro-e.org/files/2004_12_EC.pdf (3.3.2017).

¹²¹ Odpadna embalaža - bolje je preprečiti kot pa zdraviti, News Room, <http://www.europarl.europa.eu/highlights/sl/707.html> (3.3.2017).

mora imeti dovoljenje oz. se mora registrirati, in obveznost za države članice, da morajo izdelati načrte ravnanja z odpadki. Poleg tega vzpostavlja glavna načela, kot je obveznost ravnanja z odpadki brez negativnega vpliva na okolje ali zdravje ljudi, spodbujanje upoštevanja hierarhije ravnanja z odpadki ter načelo, da plača povzročitelj obremenitve, v skladu s katerim mora stroške odstranjevanja odpadkov kriti imetnik odpadkov ali prejšnji imetniki ali proizvajalci proizvodov, od katerih odpadki izvirajo.«¹²² Kot je možno razbrati je cilj direktive vzpostavitev krožnega gospodarstva in ROP za embalažo.

Pomembnejše direktive, ki so nastale z namenom ureditve OE in z vizijo ekološkega ter trajnostnega razvoja, sta še bolj splošni Direktiva 96/61/EC o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja¹²³ in Direktiva 2006/12/EC o odpadkih¹²⁴ ter specifične kot je Direktiva 2006/66/EC¹²⁵ o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih in razveljavitvi Direktive 91/157/EGS in Direktiva 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opremi.¹²⁶

2.3.2. Združenja shem na ravni EU

Na ravni EU deluje več združenj shem, med njimi bomo predstavili PRO Europe in EXPRA.

2.3.2.1. PRO Europe

PRO Europe je krovna organizacija s polnim imenom Packaging Recovery Organisation Europe, ki pod svojim okriljem združuje 31 različnih nacionalnih sistemov ravnanja z OE in odgovornosti proizvajalca za embalažo, ločevanje in recikliranje.¹²⁷ Organizacija s sedežem v Bruslju je bila ustanovljena leta 1995, z namenom povezovanja posameznih DROE v skupno organizacijo in zaščite interesa proizvajalcev v povezavi z zakonodajo EU. Posebno in vodilno

¹²² Direktiva 2008/98/ES o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098> (4.3.2017).

¹²³ Direktiva 96/61/ES, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0061:EN:HTML> (4.3.2017).

¹²⁴ Direktiva 2006/12/ES, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:114:0009:0021:SL:PDF> (4.3.2017).

¹²⁵ Direktiva 2006/66/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:266:0001:0014:en:PDF> (4.3.2017).

¹²⁶ Direktiva 2012/19/, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012L0019> (4.3.2017).

¹²⁷ Pro Europe, <http://www.pro-e.org/> (8.3.2017).

nalogu organizacije predstavlja promoviranje in uveljavljanje certifikata Zelena pika v svetu.¹²⁸

Znamka Zelena pika se uporablja za označevanje tiste embalaže, za katero je bil plačan prispevek nacionalni shemi za ravnanje z OE, le ta pa je bila predhodno ustanovljena in deluje v skladu s predpisi in principi iz PPWD.¹²⁹ Znak tako prikazuje vključenost produkta v sistem PRO Europe.¹³⁰ Gre za enega najbolj prepoznavnih in uporabljenih znakov na področju varovanja okolja, saj ga uporablja 29 nacionalnih sistemov za ravnanje z OE, v 29 različnih državah, med njimi tudi v RS. Licenca za uporabo je zavarovana v 170 državah sveta in podeljena 170.000 podjetjem, ki letno z znakom Zelena pika označijo več kot 460 milijard pakiranih izdelkov.¹³¹ Takšna velikost in prepoznavnost imata pri potrošniku ogromno informacijsko in identifikacijsko vrednost, saj mu sporočata, da bo za to embalažo v nadaljnjem procesu ekološko poskrbljeno s prevzemom in reciklažo, sam pa bo kot zavedni potrošnik zato izbral ravno ta produkt.¹³²

Pravna podlaga za delovanje organizacije in uporabo znaka je opredeljena v evropski zakonodaji. Glavni vir in okvir delovanja predstavlja PPWD, ki določa minimalne standarde predelave in recikliranja OE. Ker gre za direktivo, ki zavezuje države le glede cilja, ne pa načina, kako ga bodo dosegle, je delovanje združenja PRO Europe usmerjeno k poenotenju nacionalnih zakonodaj članic ter njihovem sodelovanju. Poleg uporabe vseh pravic iz naslova lastništva Zelene pike PRO Europe med svoje glavne cilje tako šteje tudi trud za harmonizacijo pravil, saj jih lahko zveza s svojo težo in z upoštevanjem vseh nacionalnih sistemov ter interesov, ki iz njih izhajajo, pomaga spremeniti.¹³³ Le skupinsko delo, izmenjava dobrih praks in sistemska uporaba iste znamke, ki naj si bo grafično in vizualno čim bolj podobna, uveljavljena in prepoznana kot Evropski logotip,¹³⁴ daje proizvajalcem interes za sodelovanje, ekonomsko učinkovito trgovino, potrošnikom pa omogoča dejansko prepoznavanje

¹²⁸ Pro Europe, ETO, <http://www.eto.ee/en/137-2/pro-europe/> (8.3.2017).

¹²⁹ Mission Statement of PRO EUROPE, Pro Europe, <http://www.pro-e.org/Mission-statement.html> (9.3.2017)

¹³⁰ Pravna dejstva o znaku Zelena pika, SLOPAK, http://www.slovak.si/obveznosti_podjetij/zelena_pika/pravna_dejstva (10.3.2017).

¹³¹ Glej opombo 117 - <http://www.pro-e.org/Overview.html> (8.3.2017).

¹³² Glej opombo 119 - http://www.slovak.si/obveznosti_podjetij/zelena_pika/pravna_dejstva (10.3.2017).

¹³³ Mission Statement of Pro Europe, Pro Europe, <http://www.pro-e.org/Mission-statement.html> (9.3.2017).

¹³⁴ Mission Statement of Pro Europe, Pro Europe, <http://www.pro-e.org/Mission-statement.html> (9.3.2017).

produktov, za katere bo po končani uporabi poskrbljeno.¹³⁵ Za doseganje svojih ciljev organizacija letno porabi med 25.000 in 50.000 EUR za lobiranje.¹³⁶

Pravna podlaga za uporabo Zelene pike se nahaja v Krovni licenčni pogodbi, s katero preidejo pravice do uporabe omenjenega znaka na nacionalno organizacijo. Nacionalna DROE, v Sloveniji je to Slopak d.o.o., sklene ob priključitvi k združenju omenjeno pogodbo s PRO Europe. Tako pridobi izključno pravico do uporabe znamke Zelena pika na teritoriju RS. Družba, ki postane del združenja PRO Europe in pridobi pravico do izključne uporabe Zelene pike lahko prenese pravico uporabe simbola tudi na druga podjetja, ki si želijo svoje produkte označevati z omenjenim znakom. Za družbe ni obvezujoče, da so zavezanci sistema, za pravico uporabe znaka pa nacionalnemu krovnemu društvu (v RS torej Slopaku d.o.o.) plačujejo licenčnino. Na podlagi takšne ureditve podjetja niso izključena iz možnosti uporabe simbola. Prav tako se ohranja konkurenca, ekološka funkcija ureditve ter preglednost in transparentnost uporabe simbola.¹³⁷

2.3.2.2. EXPRA

EXPRA, s polnim imenom Extended Producer Responsibility Alliance, je krovna organizacija, ki združuje DROE DČ. Mednarodno zavezništvo ima sedež v Bruslju, ustanovljeno pa je bilo leta 2013. Danes ima pod svojim okriljem 25 družb iz 23 držav, večina katerih je DČ EU. V zvezo pa so včlanjene tudi družbe iz držav nečlanic EU (Norveška, Bosna in Hercegovina, Izrael, Turčija in Kanada).¹³⁸ Družbe članice globalno poskrbijo, da ima več kot 200 milijonov ljudi po svetu dostop do infrastrukture za zbiranje, razvrščanje in reciklažo OE, na ta način pa letno zberejo in reciklirajo več kot 19 milijonov ton OE.¹³⁹ Del združenja lahko postanejo tiste družbe posameznih držav, katerih lastniki so zavezanci za ROP. Družba mora za članstvo

¹³⁵ Pravna podlaga, Pro Europe, <http://www.pro-e.org/Legal-basis.html> (9.3.2017)

¹³⁶ Packaging Recovery Organisation Europe (PRO EUROPE), LobbyFacts.eu, <https://lobbyfacts.eu/representative/97d80a392a7b4663945e1a323d836e48/packaging-recovery-organisation-europe> (11.3.2017)

¹³⁷ Glej opombo 119, http://www.slopak.si/obveznosti_podjetij/zelena_pika/pravna_dejstva (10.3.2017).

¹³⁸ EXPRA Belgium, ISWA, <http://www.iswa.org/membership/iswa-members/profiles-co-members-and-sponsors/profile-expra/> (9.3.2017).

¹³⁹ EXPRA leaflet, EXPRA, http://www.expra.eu/uploads/Expra_leaflet_2016-07_9.pdf (12.3.2017).

delovati na področju ravnanja z OE, ter biti neprofitna. Slopak d.o.o. je edini predstavnik RS v zvezi EXPRA. Polnopravni član združenja je postal novembra 2015.¹⁴⁰

Cilj organizacije je zagotoviti ekonomsko učinkovito in ekološko sprejemljivo predelavo in reciklažo OE, ki vodi k trajnostnemu razvoju.¹⁴¹ Čim širša uveljavitev ROP v Evropi in svetu predstavlja poslanstvo tako članic kot tudi organizacije same. Preko promoviranja, oglaševanja in uveljavljanja ROP, EXPRA skrbi za ozaveščanje, prenašanje strokovnega znanja in dobrih praks med svojimi članicami.¹⁴²

Za doseg te ciljev EXPRA uporablja različne tehnike delovanja. Da bi sledila svojemu poslanstvu, zveza promovira določitev ROP kot obveznega modela v vseh DČ, oglašuje optimizacijo uporabe embalaže pri produktih, eko-dizajn in oblikovanje produktov za recikliranje ter komunikacijo in izobraževanje potrošnikov za povečanje okoljske ozaveščenosti, ločevanje odpadkov in zmanjšanje onesnaževanja. Poleg naslavljanja potrošnikov, organizacija ohranja povezavo z zavezanci ter družbami in skozi komunikacijo z njimi poskuša razumeti njihove potrebe in želje ter tako uskladiti in oblikovati skupne cilje. Nadalje EXPRA podpira ustanovitev stabilnih in učinkovitih trgov za sekundarne materiale ter promovira razvoj svojih članic proti trajnostnemu in učinkovitemu razvoju. Tu jim pomaga tako s svojim znanjem kot koordinacijo in povezovanjem med družbami članicami, pri izmenjavi izkušenj ter strokovnega znanja.¹⁴³

Pri svojem delovanju organizacija temelji na določenih pravnih virih, ki usmerjajo njeno delovanje. Pravna akta PPWD¹⁴⁴ ter WFD¹⁴⁵ sta za delovanje organizacije najpomembnejša.¹⁴⁶ Pristopi za upravljanje z OE se razlikujejo od članice do članice, zato EXPRA pri svojem delovanju teži k harmonizaciji zakonodaje. Enotna oblika sheme in poenoten sistem ravnanja

¹⁴⁰ Družba Slopak se je pridružila združenju EXPRA, Slopak, <http://www.slopak.si/slopak/aktualno/novica?aid=93> (10.3.2017).

¹⁴¹ Overview, EXPRA, <http://www.expra.eu/en/about/overview> (12.3.2017).

¹⁴² Glej opombo 127, http://www.expra.eu/uploads/Expra_leaflet_2016-07_9.pdf (12.3.2017).

¹⁴³ Mission of EXPRA, EXPRA, <http://www.expra.eu/uploads/images/logos/PDF/mission.pdf> (12.3.2017).

¹⁴⁴ Odločba Komisije o določitvi sistema prepoznavanja embalažnih materialov v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A31997D0129> (10.3.2017).

¹⁴⁵ Direktiva 2008/98/EC, [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:en:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:en:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:en:PDF) (10.3.2017).

¹⁴⁶ Pravna podlaga, EXPRA, <http://www.expra.eu/en/legislation/legal-basis> (12.3.2017).

z OE bi pomenil večjo preglednost, transparentnost in učinkovitost delovanja. Organizacija tako prispeva k ureditvi enotne zakonodaje, ki bi iz gospodarskega in ekološkega vidika uredila pravna razmerja, obveznosti, dolžnosti ter interese strank na področju ravnanja z OE.¹⁴⁷

Na podlagi svojih pristojnosti in ob upoštevanju relevantne zakonodaje, EXPRA svoje cilje in poslanstva dosega z ozaveščanjem ter z oblikovanjem različnih dokumentov, z njihovimi stališči in mnenji, ki sicer pravno ne zavezujejo, imajo pa politično moč. Med drugim se je organizacija od svoje ustanovitve naprej opredelila do onesnaževanja, krožnega gospodarstva, problematike plastike ter različnih aktov EU.¹⁴⁸

2.3.3. Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži, 2008/98/ES o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv in 2015/720/EU glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk

Na področju embalaže in OE je bilo na ravni EU tekom let sprejetih več direktiv. Med njimi so pomembne tri direktive: Direktiva o embalaži in OE, Direktiva o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv in Direktiva glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk.

2.3.3.1. Glavne obveznosti iz Direktiv

2.3.3.1.1. Direktiva 2008/98/ES o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv

Direktiva¹⁴⁹ (angleško: Waste Framework Directive ali WFD), v nadaljevanju WFD, imenovana tudi "Okvirna" direktiva, je bila sprejeta leta 2008 in celovito ureja področje ravnanja z odpadki v EU. Sprejeta je bila z namenom zagotavljanja zdravja ljudi in varstva okolja. To je želela doseči z uporabo ustreznih tehnik za ravnanje z odpadki, njihovo uporabo in recikliranjem. Zelo pomemben cilj WFD je bil zmanjšati obremenitve virov surovin in izboljšati njihovo uporabo, ter prekiniti povezavo med ekonomsko rastjo in negativnim

¹⁴⁷ Glej opombo 132, <http://www.expra.eu/uploads/images/logos/PDF/mission.pdf> (12.3.2017).

¹⁴⁸ Position papers, EXPRA, <http://www.expra.eu/en/legislation/position-papers> (12.3.2017).

¹⁴⁹ Direktiva 2008/98/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv, Uradni list EU L 312, 22.11.2008, str. 3-30.

učinkom na okolje.¹⁵⁰ WFD je v evropsko pravo uvedla koncept ROP¹⁵¹ in izpostavila načelo onesnaževalec plača.¹⁵² Definirala je osnovne pojme kot so odpadek, ponovna uporaba, recikliranje in preprečevanje nastajanja odpadkov. Države so bile dolžne WFD v svoje nacionalne sisteme prenesti do 12. decembra 2010.

2.3.3.1.1.1. Obveznosti iz Direktive na področju OE

Direktiva določa več obveznosti držav. Prva pomembna obveznost je spoštovanje hierarhije ravnanja z odpadki,¹⁵³ ki je sledeča:

- preprečevanje nastajanja,
- priprava za ponovno uporabo,
- recikliranje,
- druga predelava (npr. energetska) in
- odstranjevanje.

Ta vrstni red je treba upoštevati pri sprejemanju zakonodaje in vodenju politike. Od hierarhije je možno odstopati, kadar je to upravičeno z življenjskim krogom odpadkov, ob upoštevanju celostnih vplivov nastajanja takšnih odpadkov in ravnanja z njimi.¹⁵⁴

Preprečevanje nastajanja odpadkov je tako pomembno, da uvaja WFD dolžnost DČ sprejeti načrt ravnanja z odpadki in program preprečevanja nastajanja odpadkov (to so morale storiti do leta 2013).¹⁵⁵ V načrtu ravnanja z odpadki¹⁵⁶ morajo DČ med drugim navesti pričakovane spremembe tokov odpadkov, obstoječe sheme za ravnanje z odpadki, potrebne investicije in smernice ravnanja z odpadki.

¹⁵⁰ Poročilo Implementation of the Waste Framework Directive in the EU Member States, Justice and Environment 2012, str. 5, url:

http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2012/Waste%20legal%20analysis%202012.pdf (15.4.2017).

¹⁵¹ Podrobneje predstavljen v točki 2.8.

¹⁵² Zakonodaja EU o ravnanju z odpadki, url: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/LSU/?uri=CELEX:32008L0098> (22.3.2017).

¹⁵³ 4. člen Direktive 2008/98/ES.

¹⁵⁴ Prva točka. 4. člena Direktive 2008/98/ES.

¹⁵⁵ 28. in 29. člen Direktive 2008/98/ES.

¹⁵⁶ Načrt ravnanja z odpadki, ki ga je sprejela Republika Slovenija je dostopen na:

http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/medijsko_sredisce/2016/06_Junij/30_Program_odpadki/16_06_30_Program_odpadki_ravnanje_preprecevanje_cistopis.pdf (16.4.2017).

V 8. členu¹⁵⁷ uvaja WFD pojem "ROP", ki pomeni odgovornost proizvajalcev, da sprejmejo in odstranijo proizvode, ki so bili vrnjeni po uporabi. Pomeni lahko tudi odgovornost za nadaljnje ravnanje z odpadki in finančno odgovornost za takšne dejavnosti.¹⁵⁸ V WFD je zapisano zgolj, da DČ "lahko" sprejmejo ukrepe za uveljavitev te odgovornosti, niso pa tega dolžne storiti.

DČ so bile dolžne do leta 2015 vzpostaviti ločeno zbiranje vsaj za materiale: papir, kovine, plastiko in steklo.¹⁵⁹

Poleg tega določa WFD tudi nove deleže recikliranja, ki morajo biti doseženi do leta 2020. Ti deleži, namenjeni pripravi za ponovno uporabo in recikliranje znašajo 50% skupne teže nekaterih materialov (papir, kovine, plastika in steklo) iz gospodinjstev in 70% skupne teže za ponovno uporabo, recikliranje in materialno predelavo nenevarnih gradbenih odpadkov.¹⁶⁰

2.3.3.1.2. Direktiva 94/62/ES (Direktiva o embalaži in odpadni embalaži)

Direktiva¹⁶¹ (angleško Packaging and Packaging Waste Directive ali PPWD) je bila sprejeta leta 1994 in določa ukrepe, s katerimi želi zmanjšati nastanek OE, predvsem z recikliranjem, ponovno uporabo in drugimi oblikami predelave. Odlaganje predvideva PPWD le kot skrajni ukrep.¹⁶² Iz uvoda PPWD izhaja tudi želja po harmonizaciji nacionalnih predpisov o ravnanju z embalažo in OE, zmanjšanju vpliva na okolje in visoko ravno varstva okolja. Vse to je treba zagotoviti ob upoštevanju pravil notranjega trga (zlasti prostega pretoka blaga).

¹⁵⁷ Besedilo prvega odstavka 8. člena Okvirne direktive je sledeče: "Države članice lahko za namene ponovne uporabe ter preprečevanja nastajanja, recikliranja in drugih načinov predelave odpadkov sprejmejo zakonodajne in druge ukrepe, s katerimi zagotovijo, da za vse fizične ali pravne osebe, ki poklicno razvijajo, proizvajajo, izdelujejo, obdelujejo, prodajajo ali uvažajo proizvode in ravnaajo z njimi (proizvajalec proizvoda), velja razširjena odgovornost proizvajalca."

¹⁵⁸ Podrobneje je ROP predstavljena v točki 2.8.

¹⁵⁹ 11. člen Direktive 2008/98/ES.

¹⁶⁰ Implementation of the Waste Framework Directive in the EU Member States, Justice and Environment 2012, str. 3-6, url:

http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2012/Waste%20legal%20analysis%202012.pdf.

¹⁶¹ Direktiva Evropskega Parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994, o embalaži in odpadni embalaži, Uradni list EU L 365, 31.12.1994, str. 10-23.

¹⁶² Packaging and packaging waste, url: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l21207> (20.3.2017).

2.3.3.1.2.1. Deleži recikliranja

Najpomembnejša obveznost, ki jo PPWD ureja v 6. členu, so obvezni deleži recikliranja. Prvotni cilji so bili določeni do leta 2001, nato so bili odstotki povišani. Minimalni ciljni deleži recikliranja, ki so jih bile DČ dolžne doseči do leta 2008 tako znašajo najmanj 55 in največ 80 masnih odstotkov celotne OE. Določeni so tudi deleži po petih specifičnih tokovih: steklo, papir in karton, kovine, plastika in les.

Deleži trenutno znašajo:

- 60 masnih % za steklo,
- 60 masnih % za papir in karton,
- 50 masnih % za kovine,
- 22,5 masnih % za plastiko (upošteva se le material, ki se reciklira nazaj v plastiko) in
- 15 masnih % za les.

Za doseganje teh ciljev so bile DČ dolžne vzpostaviti sisteme za vračanje in/ali zbiranje uporabljene embalaže. Namen sistemov je zmanjšati negativen vpliv na okolje.

2.3.3.1.2.2. Druge obveznosti

Poleg zgoraj navedenih deležev iz PPWD izhajajo še druge obveznosti. Našteva bistvene zahteve za sestavo embalaže. DČ morajo tako zagotoviti, da se lahko da embalaža na trg le, če izpolnjuje zahteve iz Priloge II, to so:

- omejitev teže in prostornine embalaže na minimalno, ki je še sprejemljiva z vidika varnosti, higiene in sprejemljivosti za potrošnika,
- zmanjšanje vsebnosti nevarnih substanc in materialov v embalaži in njenih sestavnih delih,
- potreba po uporabi vračljive in ponovno uporabne embalaže.

V prilogi II so naštet tudi zahteve za primernost embalaže za ponovno uporabo in primernost za predelavo.¹⁶³

¹⁶³ Zahteve iz Direktive so izpolnjene, če embalaža ustreza standardom, ki jih je razvil Evropski odbor za standardizacijo. Več informacij je dostopnih na:
<https://www.cen.eu/work/areas/transport/Packaging/Pages/default.aspx> (14.4.2017).

Da se DČ EK omogoči spremljanje doseganja ciljev iz PPWD, se mora vzpostaviti usklajena zbirka o embalaži in OE. DČ so dolžne zagotoviti uporabnikom embalaže (zlasti potrošnikom) potrebne informacije o:

- sistemih vračanja, zbiranja in predelave, ki so jim na voljo,
- njihovem prispevku k ponovni uporabi, predelavi in recikliranju embalaže in OE,
- pomenu oznak na embalaži, ki je na trgu in
- ustreznih elementih načrtov ravnanja z odpadki za embalažo in OE.

Poleg tega države spodbujajo kampanje za obveščanje in ozaveščanje potrošnikov.¹⁶⁴

2.3.3.1.2.3. Spremembe PPWD

a) Direktiva 2004/12/ES o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži

Direktiva¹⁶⁵ je v tretji točki 1. člena določila nove ciljne deleže, ki so še vedno v veljavi.

Dopolnila je definicijo pojma "embalaža" in kot enega od možnih preprečevalnih ukrepov v drugi točki 1. člena izpostavila "projekte za uvajanje odgovornosti proizvajalca za zmanjševanje vplivov embalaže na okolje." Uvedla je obveznost Parlamenta in Sveta, da do konca leta 2007 določita deleže za obdobje od 2009 do 2014.¹⁶⁶

b) Direktiva 2005/20/ES o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži

Direktiva¹⁶⁷ je bila sprejeta zaradi vstopa novih DČ v EU. Njen namen je bil novim DČ določiti rok za izpolnitev ciljev določenih v PPWD.

¹⁶⁴ 12. in 13. člen Direktive o embalaži in odpadni embalaži.

¹⁶⁵ Direktiva 2004/12/ES o o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži, dostopna na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0012&from=EN>

¹⁶⁶ Peta točka 1. člena Direktive 2004/12/ES.

¹⁶⁷ Direktiva 2005/20/ES o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži,

2.3.3.1.3. Direktiva 2015/720/EU o spremembi Direktive 94/62/ES glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk

Direktiva o plastičnih vrečkah¹⁶⁸ je bila sprejeta z namenom preprečevanja ali zmanjšanja vpliva embalaže in OE na okolje. Plastične vrečke sicer štejejo za embalažo v smislu PPWD, vendar le-ta ne vključuje posebnih ukrepov v zvezi z njihovo potrošnjo. DČ so bile dolžne Direktivo v svoje nacionalne sisteme prenesti do 27. novembra 2016.

2.3.3.1.3.1. Obveznosti iz Direktive

DČ morajo sprejeti ustrezne ukrepe in zagotoviti, da do 31. decembra 2019 letna raven potrošnje ne bo presegla 90 lahkih plastičnih nosilnih vrečk na osebo, oz. 40 lahkih plastičnih nosilnih vrečk na osebo do 31. decembra 2025;¹⁶⁹ lahko pa se določijo enakovredni cilji, izraženi v masi. Iz nacionalnih ciljev se lahko izključijo zelo lahke plastične nosilne vrečke. To so vrečke, ki so potrebne iz higienskih razlogov ali so namenjene za primarno embalažo nepredpakiranih živil, če to prispeva k temu, da se zavrže manj hrane.

Namesto teh ukrepov ali poleg njih lahko DČ do 31. decembra 2018 sprejmejo instrumente za zagotovitev, da lahke plastične nosilne vrečke ne bodo brezplačno na voljo na prodajnem mestu blaga ali izdelkov, razen če se uvedejo enako učinkoviti instrumenti. Zelo lahke plastične nosilne vrečke se lahko izključijo iz teh ukrepov.

DČ so dolžne v času po prenosu Direktive (vsaj prvo leto) dejavno spodbujati kampanje za obveščanje in ozaveščanje javnosti¹⁷⁰ glede škodljivega vpliva pretirane potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk na okolje.

2.3.3.1.3.2. Prenos Direktive o plastičnih vrečkah v slovensko zakonodajo

Slovenija bo za potrebe prenosa Direktive o plastičnih vrečkah spremenila dve uredbi, Uredbo REOE ter Uredbo o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja OE.

¹⁶⁸ Direktiva EU 2015/720 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2015 o spremembi Direktive 94/62/ES glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk, Uradni list L 115, 6.5.2015, str. 11-15.

¹⁶⁹ Druga točka 1. člena Direktive o embalaži in odpadni embalaži.

¹⁷⁰ Druga točka 1. člena Direktive o embalaži in odpadni embalaži.

Vladni predlog spremembe Uredbe REOE¹⁷¹ vsebuje cilje potrošnje lahkih plastičnih vrečk in sicer omejuje letno raven potrošnje lahkih plastičnih vrečk na osebo (90 do leta 2019, 40 do leta 2025). V ta izračun se ne bodo štete zelo lahke plastične vrečke, ki so namenjene pakiranju izdelkov, ki niso predpakirani (kot sta npr. sadje in zelenjava). Predvidena je obveznost distributerjev, da od 1.1.2018 dalje plastičnih vrečk ne bodo dajali v promet brezplačno. Cena vrečk mora biti višja od nabavne cene, po kateri jo je distributer kupil od predhodnega dobavitelja. Zelo lahke plastične vrečke bodo še naprej lahko na voljo brezplačno. Uredba REOE v skladu z Direktivo določa tudi obveznost izvedbe kampanje namenjene ozaveščanju javnosti o škodljivem vplivu plastičnih vrečk na okolje.

Predlog spremembe Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja OE¹⁷² določa, da bodo morali okoljsko dajatev plačevati vsi proizvajalci in pridobitelji plastičnih nosilnih vrečk, ne glede na debelino stene teh vrečk in ne glede na količino takih vrečk, ki jih bodo dali letno v promet.

2.3.3.1.4. Predlog sprememb Direktiv o odpadkih in odpadni embalaži

Evropski parlament je sredi marca 2017 podprl stališče Odbora za okolje in potrdil predlog sprememb večih okoljskih direktiv. Med njimi sta tudi WFD in PPWD. Predlog sprememb mora obravnavati še Svet EU, kar naj bi se predvidoma zgodilo v maju oz. juniju. V nadaljevanju bodo predstavljeni najpomembnejši predlogi sprememb, ki so vezani na področje ravnanja z OE.

2.3.3.1.4.1. Predlog sprememb Direktive o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv

Predlog¹⁷³ določa obvezno uveljavljanje ROP za vse proizvajalce in uvoznike ter uvaja t.i. "full cost" sistem. To pomeni, da morajo proizvajalci pokriti vse stroške, ki nastanejo v zvezi z proizvodi, ki jih dajo na trg EU, kar vključuje tudi stroške ločenega zbiranja, sortiranja, prevoza in predelave. DČ morajo imenovati ali ustanoviti neodvisen organ za nadzorovanje

¹⁷¹ Predlog Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo je dostopen na: http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/12455/7455/ (14.4.2017).

¹⁷² Predlog Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže je dostopen na: http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/12455/7454/ (14.4.2017).

¹⁷³ Predlog je dostopen na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0070&language=SL&ring=A8-2017-0034> (14.4.2017).

izvajanja obveznosti proizvajalca in za preverjanje, ali organizacije, ki to odgovornost izvajajo, izpolnjujejo zahteve iz WFD.

Predlagani so novi cilji, do leta 2025 naj se priprava za ponovno uporabo in recikliranje komunalnih odpadkov povečata na najmanj 60 % skupne teže nastalih komunalnih odpadkov, pri čemer se mora najmanj 3% vseh komunalnih odpadkov pripraviti za ponovno uporabo. Do leta 2030 naj se priprava za ponovno uporabo in recikliranje komunalnih odpadkov povečata na najmanj 70 % skupne teže nastalih komunalnih odpadkov, pri čemer se najmanj 5 % vseh komunalnih odpadkov pripravi za ponovno uporabo.

2.3.3.1.4.2. Predlog sprememb Direktive o embalaži in odpadni embalaži

Predlog¹⁷⁴ predvideva obveznost ponovne uporabe embalaže in obveznost do konca leta 2025 za ponovno uporabo pripraviti vsaj 5 masnih odstotkov OE. Do konca leta 2030 se delež poveča na 10 masnih odstotkov. Predlaganih je nekaj možnih ukrepov za doseganje teh ciljev, npr. določitev gospodarskih spodbud za proizvajalce embalaže za ponovno uporabo.

Prav tako je predvideno povečanje ciljev recikliranja. Do konca leta 2025 naj bi se recikliralo vsaj 70% masnega deleža vse nastale OE. Deleži so določeni tudi po posameznih tokovih in znašajo:

- 60% plastike,
- 65% lesa,
- 80% železnih kovin,
- 80% aluminija,
- 80% stekla in
- 90% papirja in kartona.

Do konca leta 2030 naj bi se recikliralo vsaj 80% masnega deleža vse nastale OE. Deleži po posameznih tokovih znašajo:

- 80% lesa,

¹⁷⁴ Predlog je dostopen na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0072+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL> (14.4.2017).

- 90% železnih kovin,
- 90% aluminija in
- 90% stekla.

2.3.3.2. Implementacija direktiv

Direktiva je zakonodajni akt EU, namen katerega je harmonizacija (uskladitev) zakonodaje DČ. Harmonizacija je lahko minimalna ali popolna. Minimalna harmonizacija pomeni, da posamezna direktiva določi le minimalne standarde varstva pravic, DČ pa lahko predvidijo višjo raven varstva. Popolna harmonizacija pomeni, da se zagotovi enaka raven varstva pravic in se DČ prepusti le odločitev o načinu po katerem bodo direktivo prenesle v nacionalni pravni red.¹⁷⁵

2.3.3.2.1. Pravna podlaga za prenos direktive v nacionalni pravni red

Pravna podlaga za prenos direktive v nacionalni pravni red je 288. člen PDEU (prej 249. člen PES), ki v tretjem odstavku določa: "Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod."¹⁷⁶ Cilj pomeni rezultat, ki ga mora doseči DČ s prenosom direktive v svoj nacionalni pravni red. Direktivo morajo DČ v svoj notranji pravni red prenesti v celoti in v roku, ki je v Direktivi določen.¹⁷⁷ Obveznost prenosa izhaja tudi iz načela lojalnega sodelovanja, ki je zapisano v 4. členu PEU (prej PES): "Unija in države članice se na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb".¹⁷⁸

Podlaga za prenos direktiv v nacionalni red Republike Slovenije je 3.a člen URS¹⁷⁹ (imenovan tudi "Evropski člen"). Pri oblikovanju ustavne podlage za vstop v EU je Slovenija sledila vzoru nekaterih drugih držav (zlasti Nemčije) in se odločila za t.i. abstraktni pristop.

¹⁷⁵ M. Brkan, V. Trstenjak: Pravo EU: Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU (2012), str. 185-186.

¹⁷⁶ Pogodba o delovanju Evropske Unije (v nadaljevanju PDEU), Uradni list EU C 202, 7.6.2016.

¹⁷⁷ M. Brkan, V. Trstenjak: Pravo EU: Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU (2012), str. 183, 188.

¹⁷⁸ Pogodba o Evropski Uniji (v nadaljevanju PEU), Uradni list EU C 202, 7.6.2016.

¹⁷⁹ Ustava Republike Slovenije, Ur.l. št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a).

Člen 3a je tako lahko podlaga za pristop h katerikoli mednarodni organizaciji naddržavnega značaja, ne samo za vstop v EU.¹⁸⁰

V tretjem odstavku je določeno: "Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij". Ta ureditev omogoča, da se v RS po vstopu v EU neposredno uporablja njeno pravo, kar sicer za mednarodne pogodbe ne velja. Priznava se prevlada evropskega prava nad domačim pravom, kar sicer ni nujno potrebno, ker dolžnost neposredne uporabe evropskega prava izhaja iz pogodbene dolžnosti države, ki jo sprejme s pristopno pogodbo.¹⁸¹

2.3.3.2.2. Postopek implementacije direktiv

Po sprejemu direktive imajo DČ čas, da direktivo prenesejo v nacionalne pravne rede. Direktive same določajo rok za prenos. Po poteku tega roka morajo DČ EK sporočiti, da so direktivo prenesle. Če to storijo prepozno ali tega ne storijo, se lahko zoper njih sproži postopek zaradi kršitve prava EU.

Služba VRS za zakonodajo je decembra 2006 pripravila Navodila za pripravo nacionalnih predpisov, s katerimi se izvajajo uredbe, odločbe in sklepi EU ter prenašajo določbe direktiv EU v pravni red RS. Navodila naštevajo tri načine prenosa direktiv. Prvi je prevzem vsebine direktive v skladu s pravili nacionalne nomotehnike. Vsebina direktive oz. izvedba vsebine mora biti zajeta v domačem predpisu. Drugi način je dobeseden prenos delov besedila v domače akte. Tak pristop se uporablja predvsem za tehnične določbe, ki vsebujejo sezname, tabele ali številke. Tretji način se uporablja izjemoma, ker predstavlja zgolj sklicevanje na določbe direktive. Tak pristop ni primeren za direktive, ki se pogosto spreminjajo.

2.3.4. Vloga Evropske Komisije

EK je eden izmed glavnih organov EU in zastopa njene splošne interese. Odgovorna je predvsem za predlaganje predpisov in ukrepov EU, zato jo včasih imenujemo tudi "evropska

¹⁸⁰ F. Grad, S. Bardutzky: Evropsko ustavno pravo: Del 1, Ustavno pravo Evropske Unije, str. 197.

¹⁸¹ Ibid., str. 199.

vlada" (njene naloge so primerljive z nalogami, ki jih v nacionalnih sistemih opravljajo vlade). Sestavlja jo 28 komisarjev (po eden iz vsake DČ) od katerih je vsak pristojen za določeno področje.¹⁸² Predsednik EK določa usmeritve za odločanje in razporeja obveznosti EK. Njene bistvene funkcije so: zakonodajna iniciativa (le EK ima pravico predlagati akte EU, razen če je izrecno določeno drugače), zastopanje EU v zunanjih odnosih, izvrševanje proračuna in skrb za pravilno uporabo prava EU. V povezavi s to funkcijo EK pogosto imenujemo "varuhinja pogodb". Proti DČ, ki ne izpolnjujejo obveznosti, lahko sproži postopek na podlagi 258. ali 260. člena PDEU.¹⁸³

2.3.4.1. Nadzor nad državami članicami glede izpolnjevanja obveznosti iz direktive

Iz Direktiv EU izhajajo različne obveznosti DČ, ki jih lahko DČ krši na več načinov, bodisi direktive ne prenese ali pa jo prenese prepozno, nepravilno ali nepopolno.

Te kršitve obveznosti lahko privedejo do različnih pravnih posledic, kot so vertikalni neposreden učinek direktive, odškodninska odgovornost države in tožba proti DČ zaradi neizpolnitve obveznosti.¹⁸⁴

EK lahko za morebitne kršitve prava EU izve na podlagi lastnih preiskav ali na podlagi prijave oz. obvestila danega s strani posameznikov, drugih DČ itd. Postopek ugotavljanja kršitev lahko začne EK, če je zadevna država ne obvesti o ukrepih, ki v celoti prenašajo določbe direktiv, ali ne popravi domnevne kršitve prava EU.¹⁸⁵

2.3.4.1.1. Tožba proti državi članici zaradi neizpolnitve obveznosti

Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti je namenjena nadzoru nad izpolnjevanjem obveznosti, ki jih imajo DČ na podlagi prava EU. Postopek ima dve fazi, v prvi Sodišče EU izda ugotovitveno sodbo (258. in 259. člen PDEU), v drugi Sodišče DČ naloži finančne sankcije (260. člen).¹⁸⁶

¹⁸² Spletna stran Evropske Komisije je dostopna na: https://ec.europa.eu/info/about-european-union/about-european-commission_sl (18.3.2017).

¹⁸³ M. Brkan, V. Trstenjak: Pravo EU: Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU (2012), str. 116 - 117.

¹⁸⁴ Ibid, str. 189 - 191.

¹⁸⁵ Postopek ugotavljanja kršitev, url: https://ec.europa.eu/info/infringement-procedure_sl (20.3.2017).

¹⁸⁶ M. Brkan, V. Trstenjak, op. cit., str. 290.

2.3.4.1.2. Postopek po 258. oz. 259. členu PDEU

V prvem odstavku 258. člen PDEU opredeljuje predhodni postopek in določa: "Če Komisija meni, da katera od DČ ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodb, poda o zadevi obrazloženo mnenje, potem ko je tej državi omogočila, da predloži svoje pripombe." Pred vložitvijo tožbe pošlje EK DČ uradni opomin, s katerim zahteva nadaljnje informacije. Po prejemu opomina ima DČ običajno 2 meseca časa, da nanj odgovori. V primeru, da EK na podlagi odgovora meni, da DČ ni izpolnila svojih obveznosti po pravu EU, lahko pošlje DČ obrazloženo mnenje. Gre za formalno zahtevo za skladnost s pravom EU, v kateri pojasni zakaj meni, da obstaja kršitev. Po prejemu obrazloženega mnenja ima država na voljo 2 meseca, da EK obvesti o ukrepih, ki jih je sprejela. Večina zadev se reši na tak način in niso predložene Sodišču.¹⁸⁷

EK lahko vloži tožbo proti DČ v skladu z drugim odstavkom 258. člena, ki se glasi: "Če zadevna država ne ravna v skladu z mnenjem v roku, ki ga določi EK, lahko slednja zadevo predloži Sodišču EU."

Tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti lahko proti DČ EU vloži tudi druga DČ, ki meni, da prva država ni izpolnila svoje obveznosti iz Pogodbe.¹⁸⁸ Pred vložitvijo tožbe mora o svoji nameri obvestiti EK, ki poda obrazloženo mnenje. Tudi v primeru, da EK takega mnenja ne poda, lahko DČ tožbo vseeno vloži.¹⁸⁹

Sodišče izvede postopek in izda ugotovitveno sodbo, v kateri bodisi ugotovi ali ne kršitev prava EU. V primeru obsodilne sodbe mora država na način, ki si ga sama izbere, vzpostaviti stanje, ki je skladno s pravom EU. Izjema je situacija, ko je DČ kršila dolžnost obvestila glede ukrepov sprejetih za prenos direktive. Lizbonska pogodba je za take primere uvedla možnost, da se že v tem postopku državi naloži finančne sankcije.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Postopek ugotavljanja kršitev, url: https://ec.europa.eu/info/infringement-procedure_sl (20.3.2017).

¹⁸⁸ 259. člen PDEU.

¹⁸⁹ M. Brkan, V. Trstenjak op. cit., str. 315.

¹⁹⁰ Ibid., str. 293.

2.3.4.1.3. Postopek po 260. členu PDEU

V drugi točki 260. člena je zapisano: "Če EK meni, da zadevna DČ ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča, lahko pred Sodiščem vloži tožbo, potem ko je tej državi omogočila, da predloži svoje pripombe. Pri tem določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki naj jo plača zadevna DČ in ki je po njenem mnenju primerna glede na okoliščine zadeve." Iz tega izhaja, da je postopek namenjen naložitvi finančnih sankcij zaradi nespoštovanja prve sodbe.

Tako kot v postopku po 258. členu mora Komisija dati državi priložnost, da se izjavi in ji pred vložitvijo tožbe pošlje pisni opomin. Če se država ne odzove, ali pa njena obrazložitev razlogov zakaj ugotovitvene sodbe ni izvršila ni ustrezna, lahko EK vloži tožbo. V drugi tožbi predlaga EK naložitev denarne kazni, ki je lahko pavšalni znesek in/ali periodična denarna kazen.¹⁹¹ Namen kazni v obliki pavšalnega zneska je kaznovanje zaradi neizpolnitve obveznosti, namen periodične denarne kazni pa je spodbuda DČ, da obveznost v čim krajšem času izpolni.

Pri izračunu kazni se upošteva kako pomembni so kršeni predpisi in njihov učinek, dolžina obdobja in zmožnost DČ, da plača kazen. Zagotoviti je treba, da ima kazen odvratilni učinek, zato se ne sme nalagati zgolj simboličnih kazni. Kazni morajo biti predvidljive in izračunane po metodi, ki spoštuje načelo sorazmernosti ter načelo enake obravnave med DČ.¹⁹²

2.3.4.1.4. Postopki proti Sloveniji

EK je proti RS zaradi kršitev okoljskih direktiv začela že več postopkov. Nekateri med njimi so se končali v fazi predhodnega postopka, v nekaterih primerih pa je EK proti RS vložila tožbo na Sodišče EU. V nadaljevanju bo predstavljenih nekaj primerov povezanih s kršitvijo obveznosti iz WFD in PPWD.

a) "Nezakonita odlagališča" (EK proti Sloveniji C-140/14)

EK je postopek začela zaradi dveh nezakonitih odlagališč, ki sta vsebovali nevarne odpadke in je bilo zaradi njiju ogroženo zdravje in življenje ljudi. Odlagališči sta bili v nasprotju z

¹⁹¹ Postopek ugotavljanja kršitev, url: https://ec.europa.eu/info/infringement-procedure_sl.

¹⁹² Sporočilo Komisije – Izvajanje 260(3) člena Pogodbe o delovanju Evropske Unije; 15.11.2011, 2011/C 12/01.

zakonodajo o odpadkih, na kar je EK RS opozorila. RS je obljubila, da bo težave odpravila, vendar je bila pri tem tako počasna, da se je EK odločila za tožbo.

V WFD je določena pravna podlaga za ravnanje z odpadki in med drugim države obvezuje, da z odpadki ravnajo na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in ne škoduje okolju.¹⁹³

Sodišče je v sodbi¹⁹⁴ z dne 16.7.2015 razsodilo, da RS ni izpolnila svojih obveznosti po pravu EU in ji naložilo plačilo stroškov. Kršila je dolžnost odstranjevanja odpadkov, ki jih ni mogoče predelati na način, ki zagotavlja varovanje zdravja in okolja. RS je kršila tudi obveznost sprejetja ukrepov za zagotovitev, da vsak izvirni povzročitelj odpadkov ali drug imetnik odpadkov za te odpadke poskrbi sam oz. poskrbi, da to zanj stori nekdo drug.

b) "Uskladitev z Okvirno direktivo"

RS je bila ena od šestih DČ, ki EK v ustreznem roku ni obvestila o ukrepih za prenos WFD v nacionalno pravo. EK je zato RS po preteku roka za obvestilo poslala uradni opomin. Ker ta ni zalegel, se je EK odločila državam poslati obrazloženo mnenje.¹⁹⁵ Iz obrazloženega mnenja izhaja, da je RS v odgovoru na uradni opomin sicer zapisala, da pripravlja besedila, ki so potrebna za zagotovitev prenosa, vendar EK o napredku kasneje ni obvestila.¹⁹⁶ Postopek se je končal brez tožbe.

c) "Plastične vrečke"

RS bi morala do 27. novembra 2016 v svoj nacionalni red prenesti Direktivo o plastičnih vrečkah. Tega ni storila, zato ji je EK 24. januarja izrekla uradni opomin. RS namerava vsebino Direktive v nacionalni red prenesti s spremembo dveh uredb, Uredbe REOE ter Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja OE.¹⁹⁷

¹⁹³ Okolje: Evropska komisija toži Slovenijo zaradi onesnaževanja, ki izvira iz odlagališča odpadkov; Sporočilo za medije z dne 23.1.2014, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-51_sl.html (15.6.2017)

¹⁹⁴ Sodba C-140/14.

¹⁹⁵ Okolje: Komisija od šestih držav članic zahteva uskladitev z okvirno direktivo EU o odpadkih; Sporočilo za medije z dne 19.5.2011, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-595_sl.htm.

¹⁹⁶ Obrazloženo mnenje, št. kršitve 2011/0342, z dne 19.5. 2011, dostopno na: <http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2011/SI%202011-0342-RO.pdf>.

¹⁹⁷ Javna obravnava predloga dveh uredb – Zmanjšanje potrošnje plastičnih vrečk, sporočilo za javnost z dne 29.3.2017, dostopno na: http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/1328/7457/.

Komisija je sicer na področju okolja leta 2015 zaradi neizpolnjevanja obveznosti iz Direktiv proti Sloveniji sprožila 14 postopkov.¹⁹⁸

2.3.4.1.5. Pregled izvajanja okoljske politike

EK je februarja 2017 sprejela novo orodje za boljše izvajanje skupne okoljske politike. Namen je poiskati vzroke za slabo implementacijo teh politik in iskanje rešitev. Poleg tega se želi EK izogniti pravnemu ukrepanju in želi dati prednost sodelovanju z DČ. Po nekaterih ocenah naj bi se z doslednim izvajanjem okoljske politike prihranilo 50 milijard evrov pri stroških zdravljenja in saniranja okolja. Do leta 2020 bi lahko ob doslednem izvajanju politike EU o odpadkih ustvarili 400 tisoč delovnih mest.

Pregled vsebuje 28 poročil za posamezne DČ,¹⁹⁹ v katerih so predstavljene nacionalne strategije, pomankljivosti in možnosti za izboljšave. Poleg njih je EK izdala še skupno sporočilo, v katerem so zapisani politični sklepi in skupni trendi na posameznih okoljskih področjih ter priporočilo za izboljšave, ki je naslovljeno za vse DČ.²⁰⁰

V skupnem sporočilu je zapisano, da je ravnanje z odpadki eno od področij, na katerem je mogoče opaziti največje razlike v implementaciji. Preprečevanje nastajanja odpadkov je velik izziv za vse DČ, tudi tiste, ki sicer dosegajo visoke odstotke recikliranja. EK je ugotovila, da mora približno polovica DČ začeti bolj učinkovito ločeno zbirati odpadke. DČ imajo tudi težave pri učinkoviti uporabi instrumentov kot je ROP in instituta onesnaževalec plača. EK vidi težavo v upravljanju, nadzoru in nezanesljivih podatkih, kar vse slabi implementacijo.²⁰¹

2.3.4.1.6. Poročilo o izvajanju okoljske politike 2010 - 2012

EK je marca 2017 Evropskemu parlamentu in Svetu EU predstavila Poročilo o izvajanju okoljske politike med leti 2010 in 2012,²⁰² kar je najnovejše poročilo. V njem je predstavila implementacijo posameznih okoljskih direktiv. V zvezi z WFD je EK zapisala, da se je v

¹⁹⁸ Statistika okoljskih kršitev, dostopna na: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

¹⁹⁹ Poročilo za Slovenijo je dostopno na: http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_si_sl.pdf.

²⁰⁰ Pregled izvajanja okoljske politike: nov način za pomoč državam članicam pri uporabi predpisov Unije prinaša koristi državljanom, upravam in gospodarstvu, sporočilo za medije z dne 6.2.2017, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-197_sl.htm (18.4.2017).

²⁰¹ Skupno sporočilo je dostopno na: http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/comm_annex_en.pdf (18.4.2017).

²⁰² Poročilo je dostopno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6815-2017-INIT/en/pdf> (18.4.2017).

primerjavi s prejšnjim obdobjem proizvodnja odpadkov znižala, delež recikliranja pa povešal. Države so sprejele načrte ravnanja z odpadki in vključile temeljna načela. Opaziti je mogoče, da se DČ še vedno poslužujejo odlaganja odpadkov, kar želi EK spremeniti z nasveti in uporabo evropskih sredstev. V zvezi z PPWD je EK zapisala, da so DČ sprejele ukrepe za preprečevanje nastajanja OE, kot so načrti za preprečevanje, ROP sheme, okoljski davki. DČ so sprejele tudi ukrepe za spodbujanje ponovne uporabe. Med letoma 2010 in 2012 se je delež pobrane in reciklirane embalaže za nekaj odstotkov povečal.

EK je v sklepu izpostavila pomankljivo poročanje DČ, iz katerega ni bilo vedno razvidno ali je bila direktiva implementirana ustrezno oz. v celoti. Ugotovila je tudi, da lahko ustvarja dolžnost poročanja (direktive predvidevajo, da DČ poročajo vsaka tri leta) nepotrebno breme. Po mnenju EK so najbolj uporabne informacije, ki jih morajo DČ poročati vsako leto. To so podatki o količini nastalih odpadkov, zbranih odpadkov in recikliranih odpadkov. Zagotoviti je treba kvaliteto, zanesljivost in primerljivost teh podatkov, zato je treba razviti harmonizirano metodologijo. Te ugotovitve je EK upoštevala pri pripravi predloga sprememb okoljskih direktiv.²⁰³

2.3.4.2. Pomoč državam članicam

EK je poleg nadzora nad implementacijo direktiv zadolžena tudi za pomoč DČ pri implementaciji. V ta namen je npr. razvila Smernice za pripravo predlogov, implementacijo in prenos, ki so namenjene vsem vpletenim v prenos direktive v nacionalni pravni red.²⁰⁴

Na področju okoljskega prava EU je bilo izdanih že več priporočil in smernic za pripravo in implementacijo okoljskih direktiv. Eden od teh je Priročnik za implementacijo okoljske zakonodaje EU.²⁰⁵ V njem je naštetih zakonodaja na področju okolja (zlasti gre za direktive), temeljna načela in nekatere obveznosti, ki izhajajo iz direktiv ter predloge za njihovo izpolnjevanje. Priročnik tako natančno predstavi kako izdelati načrt za ravnanje z odpadki,

²⁰³ Nekateri predlogi sprememb so obravnavani v točki 2.3.3.1.4.2. Več informacij je dostopnih na: http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm (18.4.2017).

²⁰⁴ Smernice so dostopne na: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap4_en.htm (18.4.2017).

²⁰⁵ Priročnik je dostopen na: <http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/handbook/waste.pdf> (18.4.2017).

kako zagotoviti vpletenost vseh zainteresiranih akterjev, kako učinkovito uporabiti ekonomske instrumente, kaj so prioritete ipd.

Za potrebe prenosa WFD je EK leta 2012 izdala Navodila za interpretacijo ključnih določb Direktive 2008/98/ES o odpadkih.²⁰⁶ Natančno so obrazloženi temeljni pojmi iz WFD, kot so odpadek, hierarhija odpadkov in ločeno zbiranje. Navodila vsebujejo tudi odgovore na tipična vprašanja in praktične primere.

EK je državam nudila tudi podporo pri ravnanju s komunalnimi odpadki. Leta 2011 je začela prvo fazo projekta, v katerega je bilo vključenih 10 DČ.²⁰⁷ Za vsako od njih je bil izdelan načrt ravnanja s komunalnimi odpadki, na katerega so se lahko nacionalne oblasti odzvale. Poleg posameznih načrtov je bilo izdelano tudi končno poročilo.²⁰⁸

Druga faza, v kateri je sodelovala tudi RS, se je začela leta 2014.²⁰⁹

Zainteresiranim za okoljsko pravo EU je na voljo paket usposabljanja²¹⁰, ki je sestavljen iz več modulov. EK ga je sicer pripravila za nacionalne sodnike, da bi jim olajšala delo in zagotovila boljšo implementacijo prava EU.

2.3.5. Sodna praksa Sodišča EU s področja ravnanja z OE

Sodna praksa Sodišča EU je pomemben vir evropskega prava, saj avtoritativno razlaga pravo in zavezuje DČ k ravnanju, ki ga opredeli v izreku v njegovi odločitvi. Tako se je na področju ravnanja z OE sodišče EU že večkrat opredelilo do omenjene tematike ter posredno ustvarjalo pravo.

Sodišče EU med drugim odloča v postopkih za ugotavljanje kršitev, pri katerih EK ali

²⁰⁶ Navodila so dostopna na: http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf (18.4.2017).

²⁰⁷ Več informacij o prvi fazi je dostopnih na:

http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support_implementation_1st_phase.htm (18.4.2017).

²⁰⁸ Končno poročilo je dostopno na:

http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/Final%20Report%20_130507.pdf (18.4.2017).

²⁰⁹ Več informacij o drugi fazi je dostopnih na:

http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support_implementation.htm (18.4.2017).

²¹⁰ Več o paketu in njegova vsebina je dostopna na:

http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm (18.4.2017).

druga DČ vložijo tožbo proti DČ zaradi njene domnevne kršitve zakonodaje EU. Večina primerov, ki jih je na področju ravnanja z OE obravnavalo Sodišče, se je nanašalo na t.i. »failure to fulfill«. Gre za neizpolnjevanje obveznosti DČ, zaradi katerega jih EK toži pred Sodiščem.²¹¹ V zadevi C-123/99 je sodišče obsodilo Grčijo, ker ni sprejela ustreznih zakonov ter drugih predpisov, potrebnih za usklajitev svoje zakonodaje z PPWD v predvidenem roku.²¹² Podobno je presodilo tudi v zadevi C-90/07 proti Belgiji, saj le-ta prav tako ni pravilno implementirala Direktive 2014/12/EC (naslednice 94/62/EC, PPWD) o embalaži in OE.²¹³ V zadevi C-323/13 proti Italiji je Sodišče nedavno razsodilo, da Italija ni sprejela vseh potrebnih ukrepov pri ravnanju s komunalnimi odpadki in njihovem zbiranju na odlagališčih. Prav tako v določeni regiji ni vzpostavila celovite in učinkovite mreže za ravnanje z odpadki. Z omenjenima dejanjema je Italija med drugim kršila obveznosti iz WFD,²¹⁴ sodba pa je pomembna tudi z vidika krožnega gospodarstva in načela preventivnosti.²¹⁵

Večje število sodb s tega področja izhaja tudi iz kršitev direktiv s strani DČ pri pripravi okoljskih načrtov za ravnanje z OE. Tako je Sodišče obtožilo Združeno Kraljestvo v zadevi C-35/00. Sodišče je Združeno Kraljestvo obtožilo zaradi neuspeha pri pripravi načrtov za ravnanje z odpadki na svojem ozemlju, saj večina teh načrtov ni izpolnjevala pogojev, predvidenih v določbah PPWD, Okvirni direktivi o odpadkih 75/442/EGS ter Direktivi o nevarnih odpadkih 91/689/EGS.²¹⁶ Podobno je storilo tudi v zadevi C-466/99 proti Italiji zaradi kršitve obveznosti informiranja EK glede načrtov za upravljanje z OE²¹⁷ ter zadevi C-292/99 proti Franciji zaradi neizpolnitve obveznosti priprave teh načrtov, kot izvira iz 14. člena

²¹¹ Delo Sodišča EU, Sodišče EU, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_sl (12.5.2017).

²¹² C-123/99, Komisija v. Grčija, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:61999CJ0123> (12.5.2017).

²¹³ C-90/07, Komisija v. Belgija, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62007CJ0090> (12.5.2017).

²¹⁴ C-323/13, Komisija v. Italija, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158610&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1057095> (12.5.2017).

²¹⁵ Zero Waste Europe, <https://www.zerowasteurope.eu/2016/08/what-is-the-state-of-the-art-after-malagrotta-judgement/> (16.5.2017).

²¹⁶ C-35/00, Komisija v. ZK https://www.google.si/search?q=google+translate&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gws_rd=cr&ei=gisXWdHuF4T6avfrmPAK (12.5.2017).

²¹⁷ C-466/99, Komisija v. Italija, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:61999CJ0466> (12.5.2017).

Eden izmed postopkov pred Sodiščem je postopek predhodnega odločanja, za katerega mora zaprositi nacionalno sodišče, ko se znajde v dvomu glede razlage prava EU.²¹⁹ Sodišče se je večkrat ukvarjalo z razlago PPWD. V zadevi C-309/02 je v izreku odločilo, da omenjena direktiva »ne nasprotuje temu, da DČ uvajajo ukrepe, katerih namen je spodbujanje sistemov za ponovno uporabo embalaže« ter da ne daje proizvajalcem in distributerjem nobene pravice, da še naprej sodelujejo v danem sistemu ravnanj z OE«. ²²⁰ Razlaga pa se lahko nanaša na bolj specifična področja. V zadevi C-444/00 je Sodišče razložilo pojem »recikliranje« v pomenu sedmega odstavka 3. člena PPWD, v združenih zadevah C-313/15 in C-530/15 pa je Sodišče avtoritativno razložilo, da jedra, okrog katerih je navit upogljiv material, predstavljajo embalažo v pomenu te direktive.²²¹ V okviru razlage pojmov v smislu PPWD je za sodno prakso pomembna tudi zadeva C-341/01, v kateri je Sodišče interpretiralo prvi odstavek 3. člena omenjene direktive tako, da se plastične vrečke po direktivi smatrajo kot embalaža, ne glede na to, ali so v trgovinah strankam vročene brezplačno ali proti plačilu.²²²

²¹⁸ C-292/99, Komisija v. Francija,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=47315&doclang=en> (12.5.017).

²¹⁹ Pogodba o delovanju EU, člen 276, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> (13.5.2017).

²²⁰ C-309/02,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=odpadna%2Bembala%25C5%25BEa&docid=52839&pageIndex=0&doclang=SL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1037837#ctx1> (16.5.2017).

²²¹ C-313/15,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=odpadna%2Bembala%25C5%25BEa&docid=185252&pageIndex=0&doclang=SL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1037837#ctx1> (13.5.2017).

²²² C-214/01, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62001CJ0341> (16.5.2017).

2.4. Splošni modeli implementacije ROP na področju OE

2.4.1. Problematika neenotne prakse

Pri ravnanju z OE v DČ EU je implementacija ROP v praksi zelo raznolika. Kljub osnovnim načelom ROP, ki izhajajo iz 8. člena WFD,²²³ se v DČ pojavljajo različni sistemi ravnanja z OE, ki ustvarjajo ne le neenotno prakso temveč tudi izjemno težko primerljive podatke glede tehnične, ter stroškovne ali ekonomske učinkovitosti sistemov. To priznavata tako OECD kot EK, ki v začetku svoje študije ROP iz leta 2014 neposredno poudari:

"As a preliminary and transversal remark, which applies for all phases of this study, it should be noted that, even after extensive investigation, there is a severe lack of comparable information available for the following: EPR economic performance: ... EPR technical performance: ..."224

Ne glede na primerljivost podatkov, pa so se v DČ vzpostavili sistemi, katerih osnovne značilnosti jih združujejo v dve skupni splošnih ali najbolj pogostih modelov implementacije ROP, ki se podrobneje delijo glede na specifične lastnosti.

2.4.2. Sistemi z eno DROE na ravni države

Več evropskih sistemov, med njimi tudi številne DČ analizirane v tej študiji,²²⁵ imajo na ravni države delujočo le eno DROE. Pri tem gre za sistem, v katerem obstoječa shema skrbi za obveznosti vseh proizvajalcev, ki so njeni člani. To pomeni, da je na zakonodajnem nivoju skoraj brez izjeme dopustno, da posamezni zavezanci za svoje obveznosti poskrbijo individualno.²²⁶

V sistemu z eno DROE je izrazito poenostavljen državni nadzor. V Belgiji, kot primer olajšanega

²²³ Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098&from=SL> (10.6.2017).

²²⁴ "Kot predhodno in splošno veljavno predpostavko, ki velja za vse dele te študije, je potrebno upoštevati, da je tudi po podrobni raziskavi izjemno malo primerljivih podatkov glede: ekonomske učinkovitosti ROP... tehnične učinkovitosti ROP..." Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), Final Report, European Commission – DG Environment, 2014, str.13.

²²⁵ Glej točko 2.10. Primerjalno pravni pregled modelov prenosa Direktive 94/62/ES v državah članicah EU.

²²⁶ Na tej točki se ne ukvarjamo z njihovo morebitno neučinkovitostjo.

sistema nadzora nad eno DROE,²²⁷ država redno nadzira delovanje sistema na ravni DROE, ta pa izvaja revizije nad svojimi proizvajalci, kar je omogočeno z belgijsko zakonodajo.²²⁸

Sistemi ene DROE so značilni na začetku vzpostavljanja sistema ROP na nacionalni ravni.²²⁹ To je smiselno, saj je začetek vzpostavitve sistema v veliki meri odvisen od državnega vložka in zakonodaje, zato je sodelovanje med DROE in državnimi organi na začetku bistvenega pomena. Primer tega imamo tudi v RS, kjer se je družba Slopak, prva vzpostavljena DROE v Sloveniji leta 2002 vzpostavila s sodelovanjem z državo.²³⁰

Tovrstni sistem minimizira administrativne in logistične stroške na državni ravni, kadar se ustrezno upravlja, predvsem z učinkovitim nadzorom. Potrebno je namreč nadzorovati predvsem stroškovno učinkovitost delovanja družbe, ki je s strogo tržnega vidika monopolne narave. OECD in EK, ne glede na dejanske ugotovitve svojih raziskav, ki temu mnenju pogosto nasprotujejo,²³¹ zagovarjata omogočeno regulirano konkurenco med DROE na državnem nivoju.²³² Ker podatkov o tem, kateri sistem je bolj stroškovno učinkovit, tisti v katerem deluje le ena ali tisti v katerem deluje več DROE, preprosto ni, je to v veliki meri strokovno nepodprto mnenje, ki izvira iz načelnih smernic EU, evropske zakonodaje in splošnega pristopa s področja preprečevanja monopola in omejevanja konkurence.

DROE v obravnavanem sistemu sklepa pogodbe s podizvajalci za zbiranje, predelavo in reciklažo OE. Izvajalci so na stopnji zbiranja in predelave lahko tako zasebni (gospodarske družbe) kot javni subjekti (komunale oz. GJS).

Zelo pogosta lastnost sistemov z eno DROE je tudi določitev, da je njihovo delovanje neprofitno, saj bi v nasprotnem primeru lahko šlo za kršitev zakonodaje za preprečevanje monopola.

²²⁷ Tu gre pravno pravno gledano za dve DROE, vendar je FOST Plus večinski lastnik druge sheme, te pa si med seboj ne konkurirata, saj vsaka pokriva svoje kategorije OE.

²²⁸ Glej točko 2.10.1. Belgija.

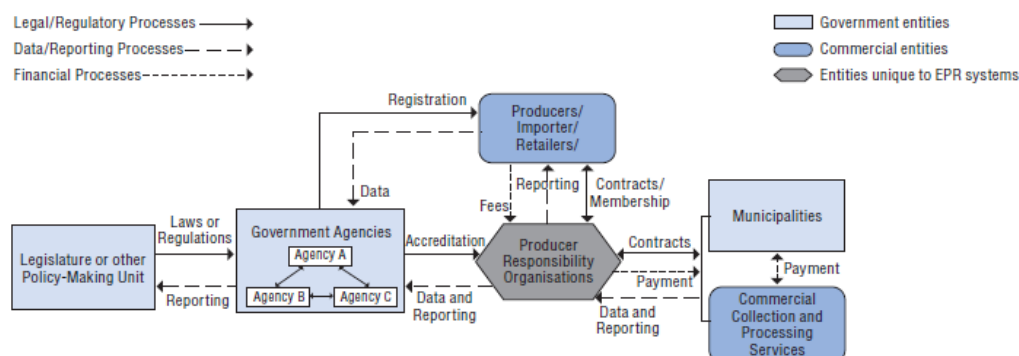
²²⁹ Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), Final Report, European Commission – DG Environment, 2014, str.13.

²³⁰ Predstavitev podjetja Slopak: http://www.slopak.si/slopak/o_podjetju (10.6.2017).

²³¹ Glej citat v točki 2.4.1. Problematika neenotne prakse.

²³² Extended Producer Responsibility, Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD, 2016, str. 14

Na spodnjem grafu je prikazan sistem, v katerem deluje le ena DROE:



233

2.4.3. Več DROE na ravni države s klirinško hišo in zasebno ali javno organiziranim zbiranjem, predelavo in reciklažo OE

Poznamo številne sisteme, v katerih na državni ravni deluje več DROE. Potenciran primer tovrstne prakse je Velika Britanija, kot standardni primer pa lahko štejemo prakso v Nemčiji.²³⁴

Glavni poudarek, ki ga je potrebno izpostaviti pri vseh sistemih v EU z več DROE (z izjemo slovenskega), so vzpostavljene klirinške hiše ali enakovredni organi nadzora. Države si poštene konkurence pri delovanju več DROE brez klirinške hiše ne predstavljajo. Funkcije obravnavanega organa v takih sistemih so sledeče:

- vodenje centralnih evidenc o količinah OE danih na trg in zbranih na letni ravni,
- koordinacija DROE in zagotavljanje, da sta zbiranje in predelava zagotovljena na nacionalni, ravni oz. na površini celotne države,
- preprečevanje 'pobiranja češenj na torti' oz. prevzemanja le OE, ki ima tržno vrednost,
- zagotavljanje pravične konkurence za vse udeležence na trgu in
- opravljanje revizij DROE glede poročenih količin OE.²³⁵

Klirinške hiše so lahko organizirane kot državni organ, možna in uporabljena pa je tudi oblika neprofitne organizacije.²³⁶ V takem primeru so lastniki organizacije predstavniki industrije,

²³³ Extended Producer Responsibility, Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD, 2016, str. 71.

²³⁴ Glej poglavje 2.10. Primerjalno pravni pregled modelov prenosa Direktive 94/62/ES v državah članicah EU.

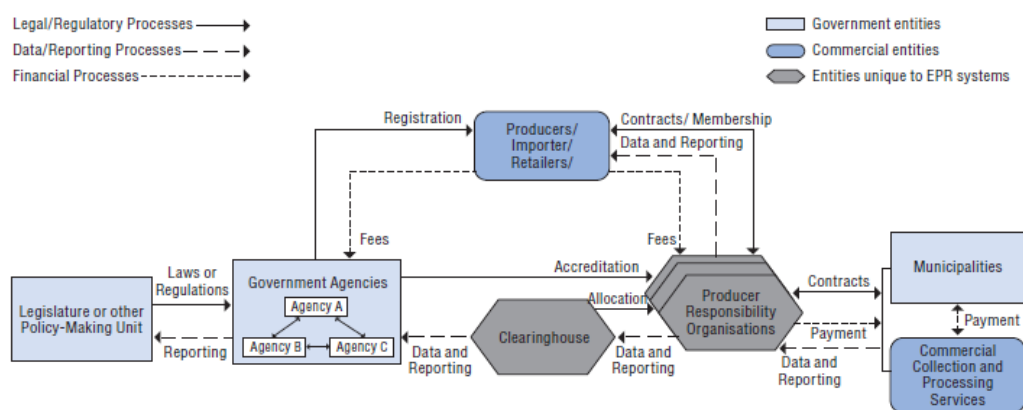
²³⁵ Extended Producer Responsibility, Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD, 2016, str. 29.

²³⁶ Ibid., str. 83.

nadzorni svet v organu pa sestavljajo tudi predstavniki države. Ključno je, da nadzorni organ kot celota vključuje nepristranske in strokovne uslužbence, z ustreznim poznavanjem sistema.

Tudi v sistemu, kjer deluje več DROE, te sklepajo pogodbe z zasebnimi ali javnimi izvajalci zbiranja in predelave OE.²³⁷

Na spodnji sliki je prikazan sistem, v katerem deluje več DROE:



238

2.4.3.1. DROE si med seboj ne konkurirajo

Pri več DROE na državni ravni je lahko določeno, da vsaka pokriva določene kategorije OE in si družbe posledično med seboj ne konkurirajo. Tudi tu je pomembna neprofitna organiziranost družb.²³⁹

2.4.3.2. DROE si med seboj konkurirajo

Običajno je v sistemih z več DROE vzpostavljena odprta konkurenca. Gre za tekmovanje med družbami za nudenje storitev na istem ozemlju za isto prebivalstvo.²⁴⁰ Najbolj nazoren tip tovrstnega sistema je trenutno vzpostavljen v Nemčiji.²⁴¹

Ena izmed ključnih značilnosti sistema z več DROE in odprto konkurenco je, da so v določenih primerih predelovalci odpadkov tudi lastniki DROE (vertikalna shema). Pri tovrstni

²³⁷ Glej 2.4.2. Sistemi z eno DROE na ravni države.

²³⁸ Extended Producer Responsibility, Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD, 2016, str. 72

²³⁹ Glej točko 2.4.2. Sistemi z eno DROE na ravni države.

²⁴⁰ Extended Producer Responsibility, Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD, 2016, str. 0

²⁴¹ Glej točko 2.10.6.

konkurenci je bistvenega pomena, da je vzpostavljen neodvisen organ nadzora, ki morebitno zlorabo položaja preprečuje in ustrezno sankcionira (preventiva in kurativa).

2.5. Analiza slovenske zakonodaje in prakse

2.5.1. Prenos Direktive 2008/98/ES v nacionalni pravni red

Direktiva o odpadkih, ki sta jo Evropski parlament in Svet sprejela dne, 19. novembra 2008 je bila v slovenski pravni red prenesena s prvo Uredbo o odpadkih, ki je začela veljati 31.12.2011 in bila nadomeščena s trenutno Uredbo o odpadkih,²⁴² ki je začela veljati 30.5.2015.

Uredba ureja splošna vprašanja glede odpadkov, denimo razlikovanje različnih vrst odpadkov, hierarhijo ravnanja z odpadki²⁴³ ter smernice za varovanje okolja in človekovega zdravja pri ravnanju z odpadki. V tretjem poglavju sta urejena program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov. Predmet četrtega poglavja so pravila ravnanja z odpadki,

²⁴² Uredba o odpadkih.

²⁴³ Glej točko 2.5.3.3. Predelava odpadne embalaže.

predvsem glede ločenega zbiranja, skladiščenja, označevanja, predelave in obveznost zagotavljanja obdelave odpadkov. V petem poglavju Uredba ureja obveznosti povzročitelja odpadkov, v šestem obveznosti zbiralca, v sedmem obveznosti izvajalca obdelave, v osmem obveznosti prevoznika, v devetem obveznosti trgovca, v desetem poglavju pa obveznosti posrednika. Enajsto poglavje opredeljuje informacijski sistem ravnanja z odpadki, ki ga vodi MOP. Sledijo poglavja o analizi podatkov in poročanju EK, nadzoru, kazenskih določbah ter končnih in prehodnih določbah.

2.5.2. Prenos Direktive 94/62/ES v nacionalni pravni red

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta, 94/62/ES z dne, 20. decembra 1994 je bila v slovenski pravni red najprej prenesena s sprejemom Pravilnika o ravnanju z embalažo in OE,²⁴⁴ ki je začel veljati 30.11.2000, ki je nalagal ureditev obveznosti ravnanja z embalažo in odpadno embalažo najkasneje do 1.1.2004. Ta je med drugim predvideval le eno DROE na državni ravni, ki je bila družba Slopak d.o.o.. Pravilnik je veljal vse do 23.8.2006, ko je začela veljati Uredba REOE.²⁴⁵

2.5.2.1 Pravila za ravnanje z embalažo in OE v obdobju pred veljavo uredbe REOE

V obdobju, med koncem leta 2000 in začetkom veljavnosti Uredbe avgusta 2008, je področje ravnanja z embalažo in OE urejal Pravilnik. Skladno s ključnimi zahtevami PPWD je določal pravila ravnanja v proizvodnji, prometu in porabi embalaže ter pravila ravnanja za zbiranje, ponovno uporabo, predelavo in odstranjevanje OE.²⁴⁶

Za ravnanje s KOE je relevantna tudi Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki,²⁴⁷ ki velja od 7.4.2001. Odredba določa najmanjši obseg in vsebino ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami, ki morata biti zagotovljena v okviru opravljanja lokalne javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki. Ravnanje se nanaša na ločeno zbrane frakcije kot del komunalnih odpadkov, ki nastajajo na

²⁴⁴ Pravilnik o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (Uradni list RS, št. 104/00, 12/02, 41/04 – ZVO-1 in 84/06).

²⁴⁵ Uredba REOE.

²⁴⁶ Operativni program ravnanja z embalažo in odpadno embalažo za obdobje od 2002 do konca 2007, str. 3.

²⁴⁷ Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki (Uradni list RS, št. 21/01 in 41/04 – ZVO-1) .

območju lokalne skupnosti kot odpadki v gospodinjstvu in kot po naravi in sestavi gospodinjskim odpadkom podobni odpadki v industriji, obrti ter storitvenih dejavnostih, vključno z OE, ki je komunalni odpaddek.²⁴⁸

2.5.2.2 Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo

Uredba v slovenski pravni red prenaša istoimensko Direktivo iz leta 1994. Glavna novost, ki jo je prinesla Uredba, je uvedba možnosti konkurence na področju DROE. Prva slovenska DROE je bila družba Slopak d.o.o., ki je bila ustanovljena leta 2002.²⁴⁹ Ko so se ji na trgu ravnanja z OE²⁵⁰ pridružile še ostale, bi v skladu s 6. odstavkom 19. člena Uredbe morali biti določeni deleži OE, ki jih je dolžna prevzeti vsaka od DROE na trgu, glede na tržni delež zavezancev, ki so vključeni v posamezno DROE. V praksi določanje deležev in njihovo izračunavanje povzročata nemalo težav.²⁵¹

Prvemu poglavju Uredbe, v katerem najdemo splošne določbe, sledi poglavje, ki je namenjeno pravilom ravnanja pri proizvodnji embalaže in embaliranju blaga. Tretje poglavje je namenjeno pravilom ravnanja pri dajanju embalaže v promet,²⁵² kjer je posebej izpostavljena obveznost poročanja zavezancev MOP-u, ki o tem vodi posebno evidenco. Četrto in peto poglavje, ki urejata pravila ravnanja pri zbiranju OE ter prevzemanju, zbiranju,

²⁴⁸ Operativni program ravnanja z embalažo in odpadno embalažo za obdobje od 2002 do konca 2007, str. 4.

²⁴⁹ Konec oktobra lahko nehamo delati, Delo, (30.10.2009).

⁸ V skladu s peto točko 5. člena Uredbe je odpadna embalaža embalaža, ki je odpadek v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z odpadki. Ostanki materiala, ki nastajajo pri izdelavi embalaže, se ne štejejo za odpadno embalažo. Glej točko 2.1.2. Odpadna embalaža.

²⁵¹ Glej poglavje 2.7. Sodna praksa RS.

²⁵² V skladu z deveto točko 3. člena Uredbe dajanje embalaže v promet pomeni prvič dati v promet v RS:

- blago, embalirano v RS, ali ga prvič uporabiti, če je embaler tega blaga tudi njegov končni uporabnik,
- embalirano blago, pridobljeno v drugi državi članici EU ali uvoženo iz tretjih držav, ali ga prvič uporabiti, če je pridobitelj tega blaga tudi njegov končni uporabnik,
- embalažo, pridobljeno v drugi državi članici EU, uvoženo iz tretjih držav ali proizvedeno v RS, ki ni namenjena za embaliranje blaga, ali jo prvič uporabiti, če je pridobitelj ali proizvajalec te embalaže tudi njen končni uporabnik.

ponovni uporabi,²⁵³ predelavi²⁵⁴ in odstranjevanju²⁵⁵ OE, sta podrobneje predstavljeni v nadaljevanju študije.²⁵⁶ V šestem poglavju Uredbe so urejena poročila, ki jih morajo predložiti različni udeleženci v sistemu ravnanja z OE, v osmem pa poročanje EK, ki ji mora MOP v skladu s 17. členom PPWD, poročati vsaka tri leta. Deveto poglavje daje podlago za inšpekcijski nadzor, deseto ureja kazenske določbe, enajsto pa prehodne in končne določbe.

V skladu z 22. členom Uredbe mora RS izpolnjevati naslednje okoljske cilje, s podlago v Direktivi o ravnanju z embalažo in OE:

1. zagotoviti je treba predelavo OE, vključno z energetsko predelavo za najmanj 60 odstotkov celotne mase OE,
2. reciklirati je treba med najmanj 55 odstotki in največ 80 odstotki celotne mase OE,
3. za posamezno vrsto embalažnega materiala, vsebovanega v celotni masi OE, je treba zagotoviti najmanj naslednje deleže recikliranja:

- a) 60 odstotkov mase za steklo,
- b) 60 odstotkov mase za papir in karton,
- c) 50 odstotkov mase za kovine,
- d) 22,5 odstotkov mase za plastiko,²⁵⁷
- e) 15 odstotkov mase za les.

2.5.3. Faze ravnanja z odpadno embalažo

Osrednji del Uredbe predstavlja ureditev sistema ravnanja²⁵⁸ z embalažo in OE v RS ter določanje pravil ravnanja v proizvodnji, pri dajanju v promet in uporabi embalaže, pogojev za zbiranje, ponovno uporabo, predelavo in odstranjevanje OE ter okoljskih ciljev ravnanja z OE.

²⁵³ V skladu z dvajseto točko 3. člena Uredbe je ponovna uporaba embalaže je vsak postopek, s katerim se embalaža, narejena tako, da se lahko v svoji življenjski dobi enkrat ali večkrat ponovno uporabi, s pomočjo pomožnih izdelkov za embaliranje ali brez njih ponovno napolni ali drugače uporabi za namen, za katerega je narejena. Ponovno uporabljena embalaža bo postala odpadna embalaža, ko je ne bo več mogoče ponovno uporabiti.

²⁵⁴ V skladu z devetnajsto točko 3. člena Uredbe je predelava odpadne embalaže vsak postopek predelave odpadkov iz predpisa, ki ureja ravnanje z odpadki, ki je uporaben za predelavo odpadne embalaže.

²⁵⁵ V skladu s 24. točko 3. člena Uredbe je odstranjevanje odpadne embalaže vsak postopek odstranjevanja odpadkov v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z odpadki, če je uporabljen za odstranjevanje odpadne embalaže.

²⁵⁶ Glej poglavje 2.5.3. Faze ravnanja z odpadno embalažo.

²⁵⁷ Upošteva se le material, ki se ponovno reciklira v plastiko.

²⁵⁸ V skladu z osemnajsto točko 3. člena Uredbe je ravnanje z odpadno embalažo ravnanje z odpadki v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z odpadki.

Okoljske cilje je morala RS doseči do 31. 12. 2012.²⁵⁹

2.5.3.1. Zbiranje odpadne embalaže

Eden od temeljnih načinov delitve OE je delitev glede na vir nastanka, ki je ključen za določitev prevzemnika odpadkov. Glede na vir nastanka tako OE ločimo na komunalno (KOE) in nekomunalno (NKOE).

2.5.3.1.1. Komunalna embalaža

OE, ki je komunalni odpadek, je odpadna prodajna ali skupinska embalaža, ki nastaja kot odpadek v gospodinjstvu ali kot po naravi in sestavi gospodinjstvom podoben odpadek v industriji ali obrtni, storitveni ali drugi dejavnosti.²⁶⁰

Med KOE torej sodi primarno vsa OE iz gospodinjstev, pa tudi določena OE, ki nastane v procesu opravljanja dejavnosti, če ta ne nastane kot posledica opravljanja te dejavnosti. Med KOE tako uvrščamo tudi embalažo, ki nastane v vrtcih, šolah in drugih javnih ustanovah ter gospodarskih družbah, če jo povzročajo zaposleni ali druge fizične osebe izven opravljanja registrirane dejavnosti.²⁶¹

KOE v skladu s 14. členom Uredbe prevzemajo IJS,²⁶² OE, ki nastane kot komunalni odpadek iz trgovine, industrije, obrti ali storitvenih dejavnosti pa lahko prevzamejo neposredno sheme.

2.5.3.1.2. Nekomunalna embalaža

OE, ki ni komunalni odpadek, je odpadna prodajna, skupinska ali transportna embalaža, ki nastaja kot odpadek pri opravljanju proizvodnje, trgovinske, storitvene ali druge dejavnosti.²⁶³ Plastenka, ki jo odvrže zaposleni v gospodarski družbi je tako KOE, medtem ko OE, ki nastane v proizvodnem obratu te gospodarske družbe, sodi med NKOE.

²⁵⁹ Revizijsko poročilo Računskega sodišča, str. 55.

²⁶⁰ Priročnik Pravilnika o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo z navodili za izpolnjevanje letnega poročila o embalaži in odpadni embalaži, str. 9.

²⁶¹ Navodilo o razvrščanju odpadne embalaže med odpadno embalažo, ki je komunalni odpadek in odpadno embalažo, ki ni komunalni odpadek, str. 2.

²⁶² V skladu z enaintrideseto točko 3. člena Uredbe je izvajalec občinske gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov oz. izvajalec občinske gospodarske javne službe odlaganja komunalnih odpadkov.

²⁶³ Priročnik Pravilnika o ravnanju z embalažo, str. 9.

NKOE prevzemajo sheme neposredno pri končnem uporabniku, maloštevilne izjeme so urejene v 15., 17. in 20. členu Uredbe.²⁶⁴

2.5.3.2. Postopek ravnanja z OE

Osrednjo vlogo v sistemu imajo DROE. Na slovenskem trgu jih junija leta 2017 deluje šest.²⁶⁵ Svojo dejavnost opravljajo na podlagi okoljevarstvenih dovoljenj, ki jih izdaja MOP. Vsaka DROE upravlja svojo shemo ravnanja z OE, v katero na podlagi pogodb vključi zavezance, ki shemi predajajo OE, ki ni komunalni odpadki, in IJS zbiranja komunalnih odpadkov, od katerih prevzema KOE.²⁶⁶ Ob obisku ljubljanskega Regijskega centra za ravnanje z odpadki (RCERO), so nas predstavniki slednjega seznanili še s tretjo možnostjo, ki jo imajo DROE za prevzemanje OE, in sicer preko zbirnega centra znotraj kompleksa RCERO, kamor lahko posamezniki brezplačno prinašajo presežke OE, ki jo iz zbirnega centra prepeljejo neposredno na prevzemno mesto, kjer jo skupaj z zbrano KOE nato prevzamejo DROE.²⁶⁷

Slednje torej prevzemajo OE, zbrano prek javnih služb ravnanja z odpadki, same pa jo prevzemajo od trgovcev, kjer nastaja predvsem odpadna transportna embalaža in z industrijskih dvorišč ter od končnih uporabnikov.²⁶⁸ Tržne deleže, na podlagi katerih se določajo deleži embalaže, ki jih je posamezna DROE dolžna prevzeti, na letni ravni določa MOP,²⁶⁹ kar pa v praksi prinaša veliko težav.²⁷⁰

V skladu z 19. členom Uredbe, mora IJS omogočiti DROE brezplačen prevzem OE, prav tako mora brezplačno DROE ta prevzem opraviti. DROE so dolžne IJS plačati tiste stroške, ki presegajo obseg storitev javne službe.

DROE za svoje delo zavezancem zaračunavajo embalažnino, pri čemer DROE v RS v zadnjem času tekmujejo z določanjem čim nižjih embalažnin²⁷¹ in na ta način skušajo pritegniti

²⁶⁴ Navodilo o razvrščanju odpadne embalaže, str. 2.

²⁶⁵ Seznam družb za ravnanje z odpadno embalažo, str.1.

²⁶⁶ Revizijsko poročilo Računskega sodišča Ravnanje s komunalnimi odpadki, str. 56.

²⁶⁷ Sestanek projektne skupine s predstavniki RCERO Ljubljana, 24.3.2017.

²⁶⁸ Ravnanje z odpadno embalažo v družbi Slopak d.o.o., str. 7.

²⁶⁹ Na odvoz čaka že za skoraj štiri Tivolske dvorane odpadkov, Dnevnik, (objavljeno 1.2.2017).

²⁷⁰ Več o tem v točki 2.7. Sodna praksa RS.

²⁷¹ Naš sistem ravnanja z embalažo drugje ni mogoč, Delo, (objavljeno 11.9.2015).

potencialne zavezance, kar vodi v hitro spreminjanje deležev na trgu.

Z embalažnino zavezanci DROE pokrijejo stroške, ki nastajajo v sistemu ravnanja z OE:

- stroške prevzemanja OE od IJS,
- stroške v skladu z 19. členom Uredbe REOE, ki jih morajo DROE plačevati IJS,
- stroške prevzemanja OE neposredno od distributerjev ali končnih uporabnikov in
- stroške ponovne uporabe, predelave ali odstranjevanja prevzete OE.²⁷²

Tu je potrebno upoštevati, da s prakso rednih nižanj embalažnin v RS, z namenom vključitve čim večih zavezancev v DROE, katerih nižanje ne ustreza resničnim stroškom ravnanja z OE, tako da embalažnine pogosto ne pokrivajo dejanskih stroškov. To v prvi vrsti vpliva na kakovost storitev podizvajalcev in doseganje okoljskih standardov.

Glede na vrsto poslovanja ločimo neprofitne in profitne DROE. Prve dobičke vračajo nazaj v sistem in jih porabljajo za optimiziranje delovanja ali jih shranijo kot rezervo za prihodnja obdobja. Profitne DROE pa poleg navedenih dejavnosti lahko tudi izplačajo oz. delijo dobiček, kot običajne gospodarske družbe.²⁷³

Plačila embalažnine so oproščeni tisti, ki na trg dajejo manj kot 15 ton embalaže letno.²⁷⁴ Ureditev ne velja niti za zavezance, ki uporabljajo vračljivo embalažo,²⁷⁵ o kateri se vodi posebna evidenca. Vračljiva embalaža je tista, za katero je zagotovljena ponovna uporaba po vsakokratni vrnitvi znotraj nadzorovanega kroženja.²⁷⁶

Kljub temu, da se večina zavezancev odloči za vključitev v eno izmed obstoječih shem, Uredba v 27. členu predvideva tudi možnost ustanovitve individualne sheme, pri kateri zavezanec sam poskrbi za zbiranje, ponovno uporabo, predelavo ali odstranjevanje svoje NKOE. Takšna shema se mora vpisati v posebno evidenco individualnih sistemov ravnanja z

²⁷² Revizijsko poročilo Računskega sodišča Ravnanje z ločeno zbranimi komunalnimi odpadki, str. 61.

²⁷³ Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

²⁷⁴ Na trgu več embalaže, kot je plačane embalažnine, O Zero Waste (objavljeno 15.12.2016).

²⁷⁵ V skladu z 8. točko 3. člena Uredbe je vračljiva embalaža embalaža, za katero je zagotovljeno nadzorovano kroženje embalaže za plačilo kavcije ali brezplačno, tako da je v največji mogoči meri po vsakokratni vrnitvi uporabljene embalaže znotraj nadzorovanega kroženja vračljive embalaže zagotovljena njena ponovna uporaba.

²⁷⁶ Ravnanje z odpadno embalažo v sistemu Slopak, str. 10.

OE, ki jo vodi MOP. K vlogi za izdajo potrdila o vpisu je potrebno priložiti dokazila o izpolnjevanju predpisanih pogojev in načrt ravnanja z OE.²⁷⁷ Takšnih, t.i. vertikalnih sistemov je v letu 2017 v Sloveniji deset.²⁷⁸

2.5.3.3. Predelava OE

V skladu z 21. členom Uredbe imajo ponovna uporaba, recikliranje²⁷⁹, energetska predelava²⁸⁰ in drugi načini predelave²⁸¹ OE prednost pred njenim odstranjevanjem,²⁸² če to omogočajo uspešno preizkušene tehnologije, ki jih ponuja trg, hkrati pa niso povezane z nerazumno visokimi stroški. Predstavniki obrata RCERO so nam ob obisku pojasnili,²⁸³ da dikcija temelji na prednostni lestvici ravnanja z odpadki, na kateri sloni tudi koncept *Zero waste*²⁸⁴ (od manj k bolj zaželenim ravnanjem):

- Odlaganje na odlagališčih,
- Sežiganje,
- Predelava in
- Ponovna uporaba.

²⁷⁷ Embalaža in odpadna embalaža, Civis.

²⁷⁸ Seznam družb za ravnanje z odpadno embalažo, str. 2.

²⁷⁹ V skladu z enaindvajseto točko 3. člena Uredbe so recikliranje odpadne embalaže postopki predelave odpadne embalaže v material za izdelavo nove embalaže ali za druge namene, vključno z organskim recikliranjem odpadne embalaže. Za recikliranje odpadne embalaže se ne šteje energetska predelava odpadne embalaže.

²⁸⁰ V skladu s triindvajseto točko 3. člena Uredbe je energetska predelava odpadne embalaže postopek predelave, v katerem se gorljiva odpadna embalaža uporablja kot sredstvo za pridobivanje energije, skupaj z drugimi odpadki ali brez njih, z neposrednim sežiganjem in izkoriščanjem pridobljene toplote.

²⁸¹ V skladu z devetnajsto točko 3. člena Uredbe je predelava OE vsak postopek predelave odpadkov iz predpisa, ki ureja ravnanje z odpadki, ki je uporaben za predelavo OE.

²⁸² V skladu s štiriindvajseto točko 3. člena Uredbe je odstranjevanje OE vsak postopek odstranjevanja odpadkov v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z odpadki, če je uporabljen za odstranjevanje OE.

²⁸³ Sestanek projektne skupine s predstavniki RCERO Ljubljana, 24.3.2017.

²⁸⁴ O Zero Waste, Ekologi brez meja, <http://ebm.si/zw/o/zero-waste-hierarhija/> (4.4.2017).



Zbrano embalažo DROE predajo podizvajalcem, ki poskrbijo za njeno nadaljnjo obdelavo. Poznamo štiri različne metode, ki se uporabljajo za predelovanje OE:

- Snovna predelava, ki je bolj poznana pod pojmom recikliranje. Gre za postopek izdelave osnovnega embalažnega materiala iz OE,
- Energetska predelava, ki se uporablja za vrste embalaž, ki imajo kurilno vrednost, kar pomeni, da omogočajo pridobivanje toplote z dovolj velikim izkoristkom energije,
- Kompostiranje, ki je metoda razgradnje embalaže v aerobnih in anaerobnih pogojih in
- Biorazgradnja embalaže, ki je metoda, ki jo je moč uporabiti le pri določenih embalažnih materialih, pomeni pa razgradnjo embalažnega materiala v biomaso, ogljikov dioksid (CO₂) in vodo.²⁸⁶

²⁸⁵ Slika: Zero Waste hierarhija; Vir: Zero Waste Slovenija.

²⁸⁶ Ravnanje z odpadno embalažo v sistemu Slopak, str. 10.

2.5.3. Iz zakonodaje v prakso

Temeljno pravno podlago za ravnanje z OE v Sloveniji predstavljajo Zakon o varstvu okolja,²⁸⁷ Uredba o odpadkih,²⁸⁸ in Uredba REOE.²⁸⁹

2.5.3.1. Okoljevarstveno dovoljenje

Za samo ustanovitev in nadaljnje delovanje DROE je bistvenega pomena pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja, katero urejajo določbe in določbe Zakona o varstvu okolja²⁹⁰ in Uredbe o odpadkih.²⁹¹

V slovenski praksi velja, da pogoji za pridobitev dovoljenja niso strogi in zato ustanovitev novih DROE na trgu ravnanja z OE ni težka. Prav tako praksa opozarja na slabo urejeno možnost odvzema okoljevarstvenega dovoljenja.²⁹² Podlago za odvzem okoljevarstvenega dovoljenja naj bi sicer dajal 80. člen ZVO-1, ki v drugem odstavku predvideva pristojnost MOP za odvzem okoljevarstvenega dovoljenja na predlog inšpektorja, v primeru, da kršitelj ne izvrši njegove pravnomočne odločbe.²⁹³

Naša pravna interpretacija ZVO-1 in Uredbe REOE je sledeča: okoljevarstvenega dovoljenja se na podlagi 80. člena ZVO-1 ne da odvzeti, saj ta govori o odvzemu dovoljenja upravljalcu naprave in DROE ne omenja. Dojemanje DROE kot 'upravljalca naprave' je preširoka zakonska interpretacija, saj DROE le najema podizvajalce, ki so neposredni upravljavci v zakonu omenjenih naprav. Inšpektor lahko MOP predlaga odvzem okoljevarstvenega dovoljenja na podlagi Uredbe REOE, na tej točki pa se postopek pravno ne more nadaljevati. Odvzema okoljevarstvenega dovoljenja ne ureja niti Uredba REOE. Trenutna zakonska dikcija prav tako ne določa, kdaj je izdajo okoljevarstvenega dovoljenja DROE mogoče zavrniti. Gre za pravno praznino, katere posreden dokaz je tudi, da se od

²⁸⁷ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/72890>, dne 16.4.2017.

²⁸⁸ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED7011>, dne 16.4.2017.

²⁸⁹ <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV6416>, dne 16.4.2017.

²⁹⁰ 2. del ZVO-1.

²⁹¹ 38.- 45. člen Uredbe o odpadkih.

²⁹² Sestanek projektne skupine z direktorjem družbe Slopak, g. Srečkom Bukovcem, dne 22.2.2017 in tehničnim vodjem DROE Recikel, g. Jožetom Kobetom, dne 5.4.2017. Za več glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

²⁹³ Da je v ZVO-1 pravna podlaga za odvzem okoljevarstvenega dovoljenja je stališče Inšpektorata RS za okolje in prostor, ki je edini deležnik, s katerim smo bili v stiku, ki ima takšno mnenje.

začetka delovanja DROE v RS še nobeni DROE ni zavrnilo izdaje okoljevarstvenega dovoljenja, ali se ga naknadno odvzelo.

Doseganje okoljskih ciljev in varovanja okolja na splošno zahtevata tudi veliko vključenost prebivalstva v dosledno izvrševanje predpisov. RSRS v porevizijskem poročilu iz leta 2016 prikazuje, da so na tem področju v veljavni zakonodaji prisotne številne pomanjkljivosti, med drugim v obsegu, pogostosti in vrstah dejavnosti DROE za obveščanje in ozaveščanje javnosti o namenih in ciljih zbiranja OE, ter pravilnem ravnanju z njo. Navedeno naj bi po podatkih iz Porevizijskega poročila računskega sodišča iz leta 2016, MOP upoštevalo pri pripravi novega predpisa za urejanje ravnanja z embalažo in OE na podlagi določb novega ZVO-2, ki bo na novo opredelil tudi načelo ROP.²⁹⁴

2.5.3.2. Uredba REOE in določanje tržnih deležev

Uredba REOE določa obveznost izvajalcev GJS, da DROE omogočajo redno in brezplačno prevzemanje OE iz zbirnih centrov in centrov za obdelavo komunalnih odpadkov, v obsegu s sklepom vlade določenih tržnih deležev,²⁹⁵ tovrstna oddaja in prevzem OE pa se opravita brezplačno.²⁹⁶ Različne interpretacije Uredbe in nedosleden način določanja tržnih deležev, ki seveda neposredno vplivajo na prevzem OE pri komunalah, sta v preteklosti že povzročala nezadovoljstvo med DROE. Po njihovem mnenju so bili izračuni za posamezno leto nepravilni, ker niso temeljili na dejanski količini embalaže dane na trg v tekočem letu temveč so se izračuni oprli na podatke iz prejšnjih let.²⁹⁷

DROE, s katerimi smo imeli stik tekom študije so izrazile mnenje, da bi moral izračun tržnih deležev temeljiti posebej na količini zbrane KOE in zbrane NKOE ter ne na skupni količini celotne zbrane komunalne in nekomunalne OE kot se to v praksi trenutno izvaja.²⁹⁸ Glavni razlog za to je dejstvo, da ravnanje s KOE predstavlja bistveno višji strošek kot ravnanje z NKOE. Strošek KOE je po ocenah DROE in komunal približno 200,00 EUR na tono, med tem ko

²⁹⁴ Porevizijsko poročilo Računskega sodišča 2016, str. 33.

²⁹⁵ 18.člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

²⁹⁶ 19. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo. Glej točko 2.8.3.2. Postopek ravnanja z OE.

²⁹⁷ Porevizijsko poročilo Računskega sodišča 2016, str. 28.

²⁹⁸ Porevizijsko poročilo Računskega sodišča 2016, str. 28. Glej tudi točko 3.1. Mnenja deležnikov.

je NKOE profitabilna in ustvari 70,00 EUR na tono.²⁹⁹

Zaradi nestrinjanja z načinom določanja deležev prevzemanja in določanja obveznosti prevzemanja OE pri izvajalcih GJS zbiranja komunalnih odpadkov je DROE Interseroh leta 2012 vložila tožbo na Upravno sodišče RS.³⁰⁰ Sodišče je v navedenem primeru odločilo v prid družbe in zakonodajalcu naložilo obveznost določitve tržnih deležev DROE z odločbo, na katero je po upravnem postopku možna pritožba. Vendar pa zakonodajalec te obveznosti iz sodbe ni upošteval in je v Uredbi o spremembah in dopolnitvah Uredbe OREOE³⁰¹ predpisal, da se tržni deleži omenjenih družb določajo s sklepom, zoper katerega pritožba ni možna.

Gre za nevzdržno pravno stanje, saj bi se zaradi dinamičnosti gospodarstva o deležu moralo odločiti v upravnem postopku, zoper katerega je možna pritožba.³⁰²

V sodbi Upravnega sodišča iz zgoraj navedenega primera je bilo odločeno, da tržni deleži določeni na dotedanji način, niso bili izdani v obliki upravnega akta in so bili posledično za DROE neobvezujoči. Na podlagi te sodbe je MOP nato pripravilo Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe OREOE, ki je bila sprejeta julija 2015 in je uvedla v nadaljevanju opisane spremembe.

2.5.3.2.1. Spremembe 18. člena

Uredba REOE je vsebovala določbo o obveznosti objave prevzemnih deležev, ni pa določala obveznosti DROE, da OE od izvajalcev GJS oz. komunal prevzemajo po deležih. Količine OE namenjene prevzemu so se med DROE in izvajalci GJS določale pogodbeno, na podlagi ocen predvidenih količin nastajanja OE, kar je v praksi vodilo do neskladnosti med pogodbeno dogovorjenimi količinami in dejansko nastalimi količinami OE. Ker so komunale tudi zaradi izboljšanja infrastrukture za ločeno zbiranje OE in akcij ozaveščanja o pomenu ločenega zbiranja pogosto zbrale večje količine OE od pogodbeno načrtovanih količin, so DROE v nekaterih primerih tudi prenehale s prevzemanjem KOE pred koncem koledarskega

²⁹⁹ Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

³⁰⁰ Revizijsko poročilo Računskega sodišča o ravnanju s komunalnimi odpadki z dne, 2.9.2015 str. 61; Sodba št. I U 1749/2012-7 z dne 31. 1. 2013, glej točko 2.7. Sodna praksa RS.

³⁰¹ <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/122756>.

³⁰² Glej točko 4. Sklepni predlogi.

leta.³⁰³

Prvi in drugi odstavek 18. člena sta bila z Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe REOE dopolnjena tako, da sedaj določata, da mora izvajalec GJS DROE omogočati redno prevzemanje OE v zbirnih centrih in centrih za obdelavo komunalnih odpadkov ter jim oddati vso OE, tako tisto zbrano v zbiralnicah ločenih frakcij in v zbirnih centrih, kot tisto, ki je izločena iz mešanih komunalnih odpadkov v centrih za obdelavo komunalnih odpadkov.³⁰⁴

Iz navedenega izhaja, da pogodbeno dogovarjanje o količini prevzete OE ni več mogoče. Kljub temu, da tretji odstavek 18. člena Uredbe sicer še vedno določa, da sta DROE in komunala zavezana urediti način oddaje in prevzema OE s posebno pogodbo, ob tem niso določene količine OE, ki jih mora družba prevzeti. Prav tako te količine ne morejo biti predmet pogodbenega razmerja, saj bi bilo to v nasprotju z Uredbo.³⁰⁵

2.5.3.2.2. Spremembe 19. člena

Kot pomanjkljivost Uredbe REOE se je izkazala tudi odsotnost določbe o rokih za objavo prevzemnih deležev OE s strani DROE od izvajalcev GJS oz. komunal.³⁰⁶

Navedena pomanjkljivost je bila odpravljena z Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe REOE, ki ji je bila v 2. odstavku 19. člena dodana določba, da mora DROE opraviti prevzem KOE od izvajalca GJS v višini deleža določenega s sklepom VRS. To mora storiti brezplačno, ne glede na morebitne stroške, ki jih ima z nadaljnjim predelovanjem ali odstranjevanjem prevzete OE.³⁰⁷ Prav tako se je v šestem odstavku 19. člena spremenil način določanja prevzemnih deležev. Za določanje je odgovorna VRS, ki mora vsako leto do dne 30.6., v Uradnem listu objaviti sklep v katerem so določeni prevzemni deleži.³⁰⁸ Taka določba pomeni za DROE težave s prevzemanjem OE vsaj v prvi polovici leta. V letu 2016 so bili prevzemni deleži zaradi pravnih postopkov, ki so bili sproženi zoper prvotni sklep, z novim

³⁰³ Porevizijsko poročilo Računskega sodišča iz leta 2016, str. 29.

³⁰⁴ Ibid., str. 31.

³⁰⁵ Ibid., str. 32.

³⁰⁶ Ibid., str. 30.

³⁰⁷ Ibid., str. 31.

³⁰⁸ Ibid., str. 32.

sklepom VRS določeni šele 16. decembra.³⁰⁹ DROE glede na datum objave prevzemnih deležev seveda delujejo v izjemno nepredvidljivem okolju. Zakonodaja in praksa delovanja državnih organov, ki dopušča objavo prevzemnega deleža v drugi polovici zadnjega meseca leta za katero se obveznost določa, je za vzdrževanje poštenega in pravno vzdržnega gospodarskega okolja seveda izrazito negativni dejavnik.³¹⁰

VRS je v Uredbi o spremembah in dopolnitvah Uredbe REOE, opredelila tudi metodologijo določanja tržnih deležev.³¹¹ Deleži prevzemanja OE se določajo za tekoče koledarsko leto, na podlagi podatkov o masi embalaže, ki je bila dana v promet v prvem četrtletju tega koledarskega leta, v obliki naslednje matematične enačbe³¹²: $W(DROEx) = m(DROEx) / m$, pri čemer je:

- $W(DROEx)$: delež prevzemanja OE, ki jo mora posamezna DROE prevzeti od vsakega izvajalca javne službe v letu 2015,
- $m(DROEx)$: masa embalaže, za katero je posamezna DROE zagotavljala ravnanje v prvem četrtletju leta 2015 in,
- m : skupna masa embalaže, za katero so ravnanje v prvem četrtletju leta 2015 zagotavljale vse družbe za ravnanje z OE skupaj.

Podatke o višini navedenih spremenljivk vodi Finančna uprava RS.³¹³

2.5.3.2.3. Spremembe 26. člena

V 2.odstavku 26. člena je sedaj zapisano, da mora DROE poskrbeti za redno prevzemanje OE v zbirnih centrih in centrih za obdelavo komunalnih odpadkov oz. v

³⁰⁹ Sklep o določitvi deležev prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih javne službe za leto 2016, Ur. l. RS, št. 81/16 z dne 14. decembra 2016.

³¹⁰ Glej točko 2.5.3.2.5. Spremembe v praksi.

³¹¹ Priloga 2B Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo; https://www.uradni-list.si/files/RS_-2015-057-00024-OB~P001-0000.PDF, dne 16.4.2017.

³¹² 3. odst. 9.a. člena Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

³¹³ Sporočilo za javnost, 114. redna seja Vlade, z dne 14.12.2016, str.8 - http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/Sporocila_za_javnost/2016/sevl114.pdf (16.4.2017).

zbiralnicah ločenih frakcij, v kolikor je tako dogovorjeno.³¹⁴

2.5.3.2.4. Spremembe 39. člena

Spremenjene določbe 39. člena nalagajo DROE obveznost, da mora na celotnem območju RS zagotavljati predpisano ravnanje za vso OE, ki ji pripada. Prezemati mora tudi OE, ki je kot ločena frakcija zbrana v zbiralnicah ločenih frakcij in zbirnih centrih ter je izločena iz mešanih komunalnih odpadkov v centrih za obdelavo komunalnih odpadkov. Poleg tega določa, da mora biti prevzemanje OE v skladu s predpisanimi deleži in tako ne postavlja omejitve na količinski prevzem s strani posamezne družbe.³¹⁵

nekateri direktorji DROE ob tem opozarjajo, da večina zavezancev oz. podjetij v prvem četrtnem letu koledarskega leta daje v promet manjše količine embalaže kot v sledečih kvartalih, zato komunale oz. zbirni centri napovedujejo višje količine embalaže, včasih celo višje od dejanskih končnih količin OE.³¹⁶

2.5.3.2.5. Spremembe v praksi

Kot navedeno, VRS zakonsko določenega roka že prvo leto po objavi ni spoštovala. Sklep vlade je bil izdan dne 14.12.2016,³¹⁷ kar je predstavljalo skoraj 6 mesecev zamude.

MOP je kot razlog za pozno objavo tržnih deležev navedlo prejem poziva ene od DROE, da naj bi nekateri zavezanci za plačilo okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja OE FURS sporočili napačne podatke o tem, s katero DROE imajo sklenjeno pogodbo o izpolnjevanju obveznosti ravnanja z OE. Na podlagi primerjave podatkov iz evidence FURS in podatkov DROE je MOP res ugotovilo neujemanje pri kar 168 zavezancih. Zavezance so prosili za pojasnila, dokazila, prijavo dejavnosti ali popravek predhodno vloženega obračuna za plačilo okoljske dajatve za prvo četrtno leto. Od vseh ugotovljenih spornih primerov, so jih 17

³¹⁴ Sporočilo za javnost, 114. redna seja Vlade, z dne 14.12.2016, str.8 - http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/Sporocila_za_javnost/2016/sevl114.pdf (16.4.2017).

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ Sestanek projektne skupine s tehničnim vodjem DROE Recikel, g. Jožetom Kobetom, dne 5.4.2017 in direktorjem ter tehničnim vodjem DROE Embakom, g. Zoranom Rodičem in g. Tomom Bizjakom, dne 6.4.2017. Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

³¹⁷ Sklep o določitvi deležev prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih javne službe za leto 2016 <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE10951> (16.6.2017)

poslali v reševanje Inšpektoratu RS za okolje in prostor in/ali na FURS.³¹⁸

Po mnenju številnih deležnikov, s katerimi smo imeli stik, bi morali biti deleži znani že v začetku leta. Izpostavljamo mnenje direktorja Inšpekcije za okolje in naravo, mag. Vladimirja Kaiserja, da bi morali biti tržni deleži znani z dnem 1.1. vsako leto, ko nastopi tudi obveznost DROE za naslednje koledarsko leto.³¹⁹ Tako bi bile DROE jasno seznanjene s svojimi bodočimi obveznostmi, pravočasno pa bi se ugotovila tudi morebitna neskladja med podatki o količinah embalaže na trgu, zbranih posebej v evidencah FURS in DROE.

Za učinkovitejše vodenje evidenc na FURS, bi bilo bolj smiselno, da bi se podatki vnašali v za to ustvarjene in namenjene računalniške programe. Tako bi dosegli preglednejši sistem, evidenca pa bi se lažje in hitreje vzpostavila. To bi lahko pozitivno vplivalo tudi na izdajo sklepa vlade o tržnih deležih glede na zakonsko določen rok.³²⁰

V RS deluje 6 DROE, ki so po Uredbi REOE zavezane v vsakem tekočem letu od vsake komunale prevzeti s sklepom VRS določen delež OE.³²¹

Kljub obstoju večjega števila DROE v RS, ni vzpostavljen nikakršen sistem zunanjega nadzora nad izpolnjevanjem njihovih obveznosti. Navedena pomanjkljivost vodi k nastajanju konfliktov med DROE in bi se po mnenju večine predstavnikov DROE in drugih deležnikov lahko odpravila z ustanovitvijo klirinške hiše.³²² Ta bi morala delovati neodvisno in bi predstavljala nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti DROE.

Obravnavano pomanjkanje nadzora se je v preteklosti izkazalo tudi v obliki neprevzemanja OE pri komunalah s strani nekaterih DROE. Te so tovrstno postopanje oprle na dejstvo, da so z izvajalci GJS o količinah prevzemanja OE sklenile pogodbene dogovore in so posledično OE

³¹⁸ Sporočilo za javnost, 114. redna seja Vlade, z dne 14.12.2016, str.8 -

http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/Sporocila_za_javnost/2016/sevl114.pdf (16.6.2017).

³¹⁹ Sestanek projektne skupine z direktorjem ION, mag. Vladimirjem Kaiserjem, dne 20.3.2017. Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

³²⁰ Sestanek projektne skupine s tehničnim vodjem DROE Recikel, g. Jožetom Kobetom, dne 5.4.2017 in direktorjem DROE Embakom, g. Zoranom Rodičem, dne 6.4.2017. Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

³²¹ 39. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo.

³²² Sestanek projektne skupine s tehničnim vodjem DROE Recikel, g. Jožetom Kobetom, dne 5.4.2017 in direktorjem ter tehničnim vodjem DROE Embakom, g. Zoranom Rodičem in g. Tomom Bizjakom, dne 6.4.2017. Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

prenehale prevzemati, ko so bile pogodbeno dogovorjene količine dosežene.³²³

Evidence o prevzemu OE iz zbirnih centrov in centrov za obdelovanje komunalnih odpadkov vodi ARSO. Vsaki posamezni družbi posreduje podatke o njenih prevzemih, družbe pa nimajo vpogleda v podatke o prevzeti embalaži vseh DROE.³²⁴

Največje stroške za DROE predstavlja prevzemanje mešane OE, za katero se ne vodi skupno letno načrtovanje. DROE z željo po višjih prihodkih prevzemajo manjše količine mešane OE ter večje količine papirja, kartona in lepenke. G. Rodič navaja, da vzrok prevzemanju nižjih količin OE leži v padanju cen embalažnin. Direktor DROE Embakom prav tako pojasnjuje, da neprevzemanje mešane OE vodi k višjim napovedim komunal, kar pomeni, da morajo tiste DROE, ki svoje obveznosti izvajajo, neupravičeno plačevati višje stroške.³²⁵

V praksi se dogaja, da komunale vsako leto zberejo več mešane OE, prevzemanje katere za DROE predstavlja največje stroške. Posledično zaradi sistema deljene odgovornosti,³²⁶ tudi gospodinjstva nosijo vedno višje stroške ločenega zbiranja na izvoru, čeprav je eden izmed namena ločenega zbiranja odpadkov tudi nižji strošek komunalnih prispevkov, ki jih plačujejo gospodinjstva.³²⁷

2.5.3.3. Doseganje zahtev iz Direktive³²⁸

Cilj na področju ravnanja z odpadki na ravni EU je uvedba t.i. krožnega gospodarstva, ki bi pripomoglo k večji svetovni konkurenčnosti, trajnostni gospodarski rasti in ustvarjanju novih delovnih mest.³²⁹

³²³ Porevizijsko poročilo Računskega sodišča iz leta 2016, str. 28.

³²⁴ Sestanek članov projektne skupine s tehničnim vodjem DROE Recikel, g. Jožetom Kobetom, dne 5.4.2017 in direktorjem ter tehničnim vodjem DROE Embakom, g. Zoranom Rodičem in g. Tomom Bizjakom, dne 6.4.2017. Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

³²⁵ Zoran Rodič: Problematika odpadne embalaže v Sloveniji, prispevek s šeste problemske konference komunalnega gospodarstva 2016. Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

³²⁶ Na področju ravnanja z OE v Sloveniji potrošniki s plačevanjem poločnic komunalam v veliki meri sofinancirajo zbiranje OE.

³²⁷ Sestanek članov projektne skupine z direktorjem in tehničnim vodjem DROE Embakom, g. Zoranom Rodičem in g. Tomom Bizjakom, dne 6.4.2017. Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

³²⁸ Direktiva 2008/98/EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098> (16.4.2017).

³²⁹ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm.

V RS okoljska politika na področju ravnanja z odpadki sledi cilju iz WFD. Z odpadki se načelno ravna kot z virom surovin in v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki.³³⁰

Poleg tega je MOP, z namenom uresničevanja okoljskih ciljev na področju predelave OE, pravno uredilo tudi sistem ravnanja z njo. Vanj so vključeni embalerji, pridobitelji blaga za embalažo in proizvajalci embalaže, ki embalažo dajejo na trg. Sledijo jim trgovci in končni uporabniki pri katerih nastaja OE ter DROE, ki prevzemajo komunalno OE od izvajalcev GJS in poskrbijo za njeno ustrezno predelavo.³³¹

Z namenom doseganja ciljev iz Direktive je Slovenija v zakonodajo med drugim vpeljala tudi načelo ROP. Potrebno je poudariti, da Direktiva DČ ne nalaga obveznosti vzpostavitve sistema ROP, kot to določajo direktive s področja odpadnih vozil, baterij in električne in elektronske opreme, vendar je v Evropi pristop uporabljen skoraj brez izjeme.³³²

Na podlagi načela odgovornosti povzročitelja³³³ in načela plačila za obremenjevanje okolja,³³⁴ so stroški ravnanja z odpadki odgovornost njihovega imetnika, prejšnjih imetnikov ali proizvajalcev odpadkov, pri katerih ti nastanejo.³³⁵ Proizvajalec izdelkov mora na podlagi omenjenega načela delno ali v celoti zagotoviti takšno ravnanje z izdelki in odpadki, da se spodbuja njihova ponovna uporaba, preprečevanje odpadkov ali njihova predelava. Slednje zagotavlja preko GJS, ki v imenu in za račun zavezanih proizvajalcev prevzame organizacijo in financiranje zbiranja in obdelave odpadkov, ki izvirajo iz njihovih izdelkov.³³⁶

Slovenija je glede na podatke iz leta 2014 na področju deležev predelave OE z 88.1% med DČ EU na osmem mestu, pri recikliranju pa s 70.4% na petem mestu in se s tem uvršča

³³⁰ MOP: Poročilo o okolju v RS 2017, str. 137;
http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/porocilo_o_okolju_2017.pdf. (17.6.2017)

³³¹ Revizijsko poročilo Računskega sodišča iz leta 2015, str. 55.

³³² Glej točko 2.8. Razširjena odgovornost proizvajalca.

³³³ 9. člen Zakona o varstvu okolja.

³³⁴ 10. člen Zakona o varstvu okolja.

³³⁵ MOP: Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017, str. 136;

http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/porocilo_o_okolju_2017.pdf (15.6.2017).

³³⁶ Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017, str. 137.

med bolj uspešne DČ.³³⁷

Ravnanje z odpadki v Sloveniji temelji na pristopu, da se ne vpliva negativno na okolje in zdravje ljudi ter se upošteva prednostne postopke ravnanja z odpadki.³³⁸

2.5.3.4. Ugotovitve Računskega sodišča v Sloveniji

V zadnjih letih se Slovenija sooča s problemom ostajanja mešane OE v posesti komunal. To dejansko izvira iz neizpolnjevanja obveznosti ene ali več DROE.

Možnost nastanka tovrstnih težav je RSRS ugotavljalo že v Revizijskem poročilu iz leta 2015, kjer je pisalo o obstoju povečanega tveganja za neprevzemanje vse zbrane OE. Pomisleke je oprlo na dejstvo, da za morebiten primer neizpolnjevanja obveznosti DROE za prevzemanje OE iz zbirnih centrov, ni nobene pravne podlage za sankcioniranje. Uredba REOE³³⁹ sicer določa kazni za prekrške komunal glede zbiranja komunalnih odpadkov, v kolikor te DROE ne predajo KOE v skladu s sklepom MOP glede prevzemnih deležev.³⁴⁰

Iz zgoraj navedenega sledi, da MOP ni predvidelo mehanizmov, ki bi učinkovito preprečevali nespoštovanje določb Uredbe REOE, ki se nanašajo na prevzemanje OE s strani DROE.³⁴¹

Prav tako na navedenem temeljijo tudi opozorila ION, da je izvajanje njihovega dela omejeno in neučinkovito zaradi neprimernih in pomanjkljivih predpisov na tem področju.³⁴² RSRS v povezavi s tem navaja težave Inšpektorata v letih 2010, 2011 in 2012, ko so bile pri inšpekcijskih pregledih nekaterih DROE ugotovljene kršitve drugega odstavka 19. člena Uredbe REOE. Ugotovljeno je bilo nepravočasno prevzemanje OE, vendar zaradi omenjene

³³⁷ Eurostat, Waste Packaging, podatki o predelavi in reciklaži z držav članic v letu 2014 - [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Recovery_and_recycling_rates_for_packaging_waste,_2014_\(%25\)-Table1.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Recovery_and_recycling_rates_for_packaging_waste,_2014_(%25)-Table1.png) (15.6.2017). Glej točko 3.3. Ključni zbrani statistični podatki na področju odpadkov in OE.

³³⁸ Poročilo o okolju v Republiki Sloveniji 2017, str. 136. http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/porocilo_o_okolju_2017.pdf. (17.6.2017)

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

³⁴⁰ Revizijsko poročilo Računskega sodišča o ravnanju s komunalnimi odpadki z dne, 2.9.2015, str. 60.

³⁴¹ Ibid.

³⁴² Sestanek članov projektne skupine z direktorjem ION, mag. Vladimirjem Kaiserjem, dne 20.3.2017. Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

pomanjkljivosti v predpisih ION ni mogla ustrezno ukrepati.³⁴³

Obveznost zagotovitve učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih kazni za kršitve določb o ravnanju z odpadki izhaja tudi iz WFD. RSRS v Revizijskem poročilu iz leta 2015 ocenjuje, da bi MOP z izpolnitvijo te obveznosti tudi doseglo ustrezne preprečevalne učinke in bi tako določene kazni odvrčale DROE od opustitve prevzemanja OE.³⁴⁴

V povezavi s tem RSRS pojasnjuje, da MOP ni imelo zanesljivih in verodostojnih podatkov za točen izračun doseganja okoljskih ciljev na področju ravnanja z OE.

Količina embalaže, ki naj bi bila dana v promet po podatkih iz uradnih evidenc je bila namreč za približno 50% manjša od količine OE v zbranih komunalnih odpadkih. K temu sta po mnenju Računskega sodišča prispevala previsoka zakonsko določena oprostitvev za vključitev v sistem ravnanja z OE (obveznost poročanja za dajanje embalaže v promet je postavljena nad 15 ton letno) in dejstvo, da MOP in carinska uprava nista razpolagala z ustreznimi podatki o osebah, ki dajejo v promet embalažo in bi morale biti vključene v omenjen sistem.³⁴⁵

Posledica zgornjih ugotovitev je, da je bilo letno v sistem vplačanih vsaj 16 milijonov evrov premalo embalažnine in vsaj 900 tisoč evrov premalo okoljske dajatve zaradi nastajanja OE.³⁴⁶

RSRS ugotavlja tudi pomanjkljivosti v postopku določanja deležev DROE za prevzemanje OE. Odločitev MOP, da morajo vse DROE pri vseh komunalah prevzeti OE v enakih deležih, po mnenju Računskega sodišča zagotavlja enakopravna razmerja v odnosu DROE do izvajalcev GJS. Kljub temu pa ocenjuje, da tak sistem povzroča večje prevozne in logistične stroške DROE in večje manipulativne stroške komunal, ki nastajajo s pripravo OE za vsako posamezno DROE.³⁴⁷

Poleg navedenih pomanjkljivosti je RSRS v revizijskem poročilu iz leta 2015 ugotovilo

³⁴³ Revizijsko poročilo Računskega sodišča o ravnanju s komunalnimi odpadki z dne, 2.9.2015, str. 60.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ Odgovor računskega sodišča na uradno poizvedbo o informacijah javnega značaja z dne, 12.4.2017

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ Revizijsko poročilo Računskega sodišča o ravnanju s komunalnimi odpadki z dne, 2.9.2015, str. 61.

tudi naslednje pomanjkljivosti v delovanju MOP:

1. "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 obravnavanja letnih količin odpadne embalaže, načina izračuna deleža prevzemanja odpadne embalaže od izvajalcev GJS zbiranja komunalnih odpadkov in roka za javno objavo tega deleža."³⁴⁸
2. "Ministrstvo ni določilo vsebine, oblike in obsega letne analize ravnanja z odpadno embalažo ter njihovega izkazovanja v letnih poročilih o ravnanju z odpadno embalažo in ni opredelilo dejavnosti DROE, ki se nanašajo na obveščanje in ozaveščanje javnosti o namenih in ciljih zbiranja odpadne embalaže ter recikliranja in predelave."³⁴⁹

Za bolj učinkovito doseganje z zakonodajo določenih okoljskih ciljev je RSRS v Revizijskem poročilu iz leta 2015, ministrstvu izdalo naslednja priporočila:³⁵⁰

- določitev deležev prevzemanja na način, ki bo vsem DROE zagotavljal enako dostop do OE ne glede na območje delovanja izvajalcev pristojnih komunal in vrsto OE,
- določitev načina prevzemanja OE glede na stroške, ki jih ta povzroča DROE in komunalam,
- jasno določitev obveznosti DROE za prevzem vse nastale OE od komunal in zagotovitev, da določanje količine prevzemanja OE ni predmet pogodbenega dogovora med komunalami in DROE,
- določitev višine kazni za DROE v primeru, da te ne prevzemajo OE od komunal v skladu s predpisanimi deleži in merili izravnave,
- določitev obveznosti letne predložitve zavarovanja za pokritje stroškov prevzema, skladiščenja in predelave trimesečne načrtovane količine prevzete OE v primeru nepravočasnega prevzemanja OE, kot enega izmed pogojev za pridobitev in ohranitev okoljevarstvenega dovoljenja DROE,
- določitev kazenske sankcije za DROE v primerih, da te ne prevzemajo OE v skladu z letnim sklepom MOP z določenimi deleži prevzemanja, ne izvajajo svoje dejavnosti v

³⁴⁸ Porevizijsko poročilo Računskega sodišča iz leta 2016, str. 27 in 28.

³⁴⁹ Ibid., str. 28.

³⁵⁰ Revizijsko poročilo Računskega sodišča o ravnanju s komunalnimi odpadki z dne, 2.9.2015, str. 61, 62.

skladu z okoljevarstvenim dovoljenjem ali ne sklenejo pogodbe o načinu oddaje in prevzema OE, s pristojnim izvajalcem GJS,

- določitev kazenske sankcije za DROE in izvajalce GJS zbiranja komunalnih odpadkov, če med letom ne zagotovijo oddajanja in prevzemanja OE v skladu s predpisanimi obveznostmi.

Poleg naštetih priporočil RSRS ocenjuje, da je potrebno tudi doseganje boljših učinkov ozaveščanja ter obveščanja javnosti ter končnih uporabnikov o namenu in ciljih ravnanja z OE. Po mnenju iz porevizijskega poročila iz leta 2016, bi te lahko dosegali s sodelovanjem lokalnih skupnosti in DROE, s čimer bi bile tovrstne aktivnosti bolj enakomerno prostorsko razporejene, bolj primerljive in stroški s tem bolj obvladljivi.³⁵¹

Nadalje, RSRS v Porevizijskem poročilu iz leta 2016, MOP opozarja, naj prouči ustreznost formalne oblike sklepa s katerim VRS vsakoletno določa prevzemne deleže DROE z namenom, da bi bilo slednjim omogočena uporaba pravnih sredstev zaradi morebitnih napak pri določanju prevzemnih deležev.

RSRS MOP svetuje določitev izravnave prevzetih količin OE ob koncu leta, glede na dejanske podatke o trenutni količini prevzete embalaže posameznih DROE. S tem bi se po mnenju RSRS zagotovilo enakopravno obravnavanje družb pri prevzemanju OE.³⁵²

2.6. Inšpekcijski nadzor

Inšpekcijske službe v RS delujejo kot del javne uprave. Ena izmed njihovih temeljnih nalog je terensko izvajanje nadzora, s katerim stremijo k zagotavljanju spoštovanja veljavnih predpisov in skladnosti s standardi. Preko inšpekcijskih nadzorov ministrstva pridobivajo povratne informacije o izvajanju veljavne zakonodaje v praksi in osnovo za predlaganje njenih

³⁵¹ Porevizijsko poročilo Računskega sodišča iz leta 2016, str. 30.

³⁵² Ibid., str. 30.

sprememb.³⁵³

Inšpekcijske službe so urejene na državni ali občinski ravni. Na državni ravni so organizirane kot organi v sestavi ministrstev in imajo lastne proračune, kar jim zagotavlja relativno neodvisno delovanje,³⁵⁴ finančna in kadrovska neodvisnost inšpekcij pa pripomoreta tudi k strokovnosti njihovega dela.³⁵⁵

Pristojnosti inšpekcijskih organov vključujejo možnost sprožiti temeljne upravne postopke prijavljanja in odkrivanja kršitev predpisov ter pristojnost ugotavljanja in odločanja v hitrih prekrškovnih postopkih.³⁵⁶ Z dodelitvijo možnosti odločanja o prekrških se je z vidika splošne prevencije povečala učinkovitost inšpekcijskega nadzora.³⁵⁷

2.6.1. Inšpekcija za okolje in naravo

V študiji se osredotočamo predvsem na delovanje in pristojnosti Inšpekcije za okolje in naravo (v nadaljevanju ION), ki ima med drugim pristojnost in dolžnost izvajanja nadzora nad DROE.

Načrt dela ION zajema področje celotne Slovenije:

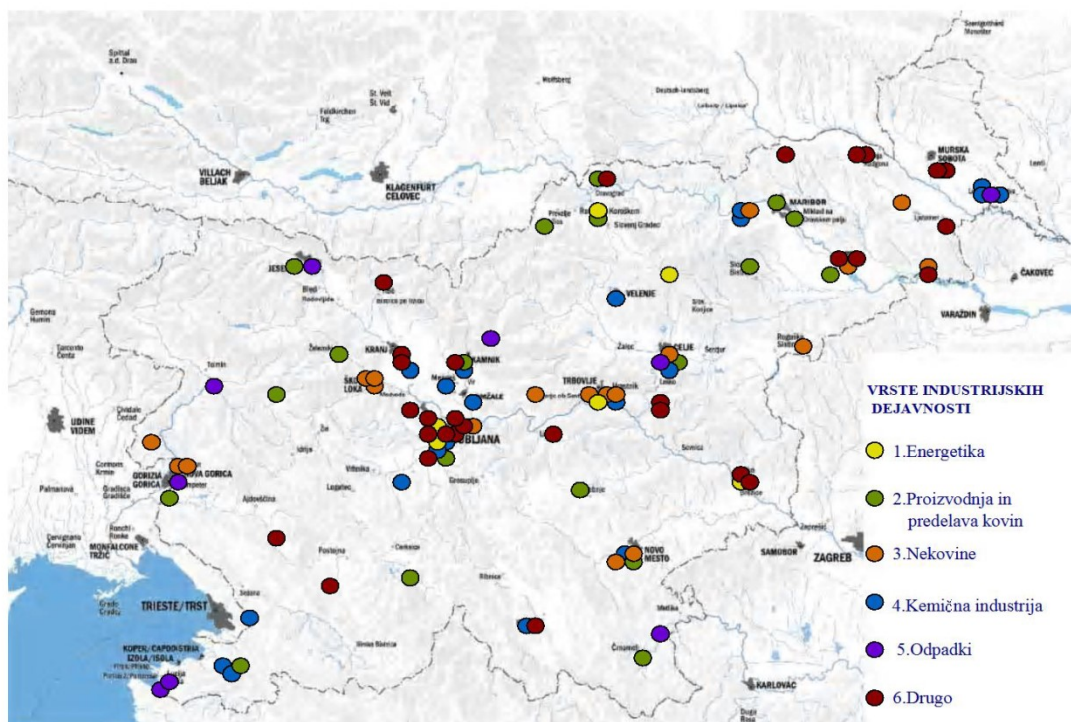
³⁵³ P.Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo 2, številka 35, 2009, str. 395.

³⁵⁴ Ibid., str. 396.

³⁵⁵ Ibid., str. 413.

³⁵⁶ 18. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru.

³⁵⁷ P.Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo, številka 35, 2009, str. 413.



Naprave, ki lahko povzročijo onesnaževanje večjega obsega.³⁵⁸

ION opravlja upravne in strokovne naloge inšpekcijskega nadzora nad spoštovanjem naravovarstvenih in vodovarstvenih predpisov ter predpisov s področja nadzora kemikalij in gensko spremenjenih organizmov. Vodi jo direktor Inšpekcije, ki je za svoje delo odgovoren glavnemu inšpektorju.³⁵⁹

Med njene glavne naloge spada izvajanje inšpekcijskega nadzora nad določbami zakonov in na njihovi podlagi izdanih predpisov ter nad upravnimi akti, ki so izdani na podlagi spodaj naštetih zakonov (npr. dovoljenja, soglasja):³⁶⁰

- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1),
- Zakon o vodah (ZV-1),
- Zakon o ohranjanju narave (ZON),

³⁵⁸ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2017, str. 32

³⁵⁹ Spletna stran Ministrstva za okolje in prostor, Inšpektorat za okolje in prostor, organiziranost http://www.iop.gov.si/si/o_inspektoratu/organiziranost/.

³⁶⁰ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2016, str 24, 25.

http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Letni_nacrt_dela_2016.pdf (17.6.2017).

- Zakon o ravnanju z gensko spremenjenimi organizmi (ZRGSO),
- Zakon o državni upravi, glede načel in razmerja med državno upravo in občinami,
- Zakon o javni upravi,
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (razen določb o organizaciji, ki jo urejajo zakoni o lokalni samoupravi),
- Zakon o lokalni samoupravi in
- Zakon o financiranju občin (ZFO-1).

Našteti akti predstavljajo podlago več kot 450-im sprejetim podzakonskim aktom.³⁶¹

Poleg tega je ION pristojna tudi za izvajanje nadzora nad določbami Uredbe REOE,³⁶² ki jo je VRS sprejela z namenom doseganja okoljskih ciljev in drugih obveznosti iz WFD.

Delo in delna organizacija Inšpekcije sta urejena v področni zakonodaji, ki je predmet njenega nadzora. Pri prekrškovnih postopkih predstavljata zakonodajno podlago tudi Zakon o prekrških in podrejeno Zakon o upravnem postopku, na podlagi katerega so inšpektorji pri svojem delu vezani na izvedbene akte, med drugim Uredbo o upravnem poslovanju, ki ureja ravnanje z informacijami.³⁶³

V inšpekcijskih postopkih se primarno upoštevajo temeljna načela po Zakonu o upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) in načela iz Zakona o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN):

- **Načelo samostojnosti**, ki določa, da so inšpektorji pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora samostojni v okviru svojih pooblastil.³⁶⁴ Poleg tega je Inšpektoratu na podlagi tega načela zagotovljena samostojnost pri odločanju v razmerju do ministrstva, v okviru katerega deluje. Na občinski ravni se to načelo pogosto ne izvaja, saj imajo le redke občine

³⁶¹ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2016, str. 24, 25.

http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Letni_nacrt_dela_2016.pdf (17.6.2017).

³⁶² 52. člen Uredbe REOE.

³⁶³ P. Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo, številka 35, 2009, str. 399.

³⁶⁴ 4. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru, Ur. l. RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14, v nadaljevanju Zakon o inšpekcijskem nadzoru.

vzpostavljene oddelke nadzorstva in posledično inšpekcijski nadzor izvajajo inšpektorji na delovnih mestih v občinski upravi.³⁶⁵

- **Načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov**, ki določa, da mora inšpektor v postopku pri opravljanju nadzora varovati javni interes in hkrati interes pravnih in fizičnih oseb.³⁶⁶ V položaj zavezanca se torej lahko poseže le toliko, kolikor je nujno, da se zavaruje javni interes.³⁶⁷
- **Načelo javnosti** inšpektorjem narekuje obveznost, da javnost seznanjajo oz. obveščajo o svojih ugotovitvah ter odrejenih ukrepih.³⁶⁸ Namen slednjega je varovanje pravic pravnih in fizičnih oseb ter spoštovanje pravnega reda.³⁶⁹
- **Načelo sorazmernosti**, ki določa, da inšpektor pri odrejanju ukrepov in izvajanju svojih pooblastil ne sme posegati v delovanje pravnih in fizičnih oseb v večjem obsegu kot je potrebno za učinkovito izvedbo nadzora. Pri vsakem odločanju mora inšpektor tehtati med ukrepi in cilji. Pri izbiri ukrepov mora upoštevati težo kršitve in izreči ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši.³⁷⁰ Pri tehtanju ukrepov in ciljev mora inšpektor upoštevati tudi primeren rok za odpravo nepravilnosti glede na čas za njihovo odpravo in glede na težo kršitve.³⁷¹

2.6.2. Inšpekcijski nadzor v praksi

Postopek inšpekcijskega nadzora se izvaja v javnem interesu in se vedno začne le po uradni dolžnosti. Pooblastila na podlagi katerih inšpektor opravlja svoje delo so opredeljena v ZUP in še bolj jasno v 19. členu Zakona o inšpekcijskem nadzoru. Med drugim so to nenapovedan pregled prostorov, objektov, naprav, sredstev, blaga, knjig ipd, poleg tega pa tudi vpogled v dokumentacijo zavezanca in njen zaseg, zaslišanje oseb, preverjanje istovetnosti oseb, pridobitev osebnih in drugih podatkov iz uradnih evidenc, odvzem vzorcev,

³⁶⁵ P.Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo, številka 35, 2009, str. 400.

³⁶⁶ 5. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru.

³⁶⁷ P.Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo 2/2009/XXXV, str. 400.

³⁶⁸ Na podlagi zapisnikov in odločb.

³⁶⁹ 6.člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru.

³⁷⁰ 7.člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru.

³⁷¹ P.Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo, številka 35, 2009, str. 400.

fotografiranje in snemanje.³⁷² Če dejansko oviranje nadzora ali sum zanj, si lahko zagotovi pomoč policije.³⁷³

2.6.2.1. Redni in izredni inšpekcijski nadzor

Inšpekcijski nadzor glede na namen delimo na redni in dodatni nadzor. Slednji obsega še izredni nadzor ter naknadni nadzor.

2.6.2.1.1. Redni nadzor

Redni nadzori zavezancev so načrtovani, v naprej določeni inšpekcijski nadzori podjetij na terenu, ki niso posledica prijav. Načrtujejo se glede na širše zaznane neskladnosti na posameznih področjih ali za zagotovitev celovitega pregleda na posameznem področju.³⁷⁴ Za njihovo načrtovanje se na področju varstva okolja uporablja temu namenjena aplikacija PLAN, s katero se za vsako posamezno leto izdelata načrt za delovanje inšpekcije in posameznih inšpektorjev.³⁷⁵

Lahko so napovedani, s čimer se zagotovi prisotnost vseh odgovornih oseb, listin in dokumentov potrebnih za nemoteno delo, ali nenapovedani.³⁷⁶ Redni nadzori se izvajajo po načelu integriranega nadzora, kar pomeni, da se pri posameznem zavezancu izvede nadzor vseh področij emisij oz. ravnanj podjetja. Cilj je, da se onesnaževanje ne prenaša preko enega medija na drugega.³⁷⁷

Na področju dela ION je zaradi velikega števila zavezancev in premajhnega števila inšpektorjev, pri načrtovanju dela ključno zagotoviti sistematičen nadzor nad pomembnimi viri obremenjevanja okolja.³⁷⁸

Pri načrtovanju rednih nadzorov se določijo:³⁷⁹

³⁷² 19. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru.

³⁷³ 23. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru.

³⁷⁴ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2016, str. 27.

³⁷⁵ Ibid., str. 26.

³⁷⁶ Ibid., str. 27.

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁸ Ibid., str. 28.

³⁷⁹ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2017, str. 28 in 29.

- področja nadzora inšpekcije, pri čemer se posebej upoštevajo: vpliv dejavnosti na okolje, ravnanje skladno z evropskimi predpisi, ki zavezujejo Slovenijo, cilji nacionalnih strategij, programov, načrtov, obsegi zaznanih kršitev na posameznih področjih, ugotovitve monitoringov in analize obremenitev na okolje.
- zavezanci,
- prioritete nadzora glede na tveganje za okolje in
- cilj izvedbe nadzora in najučinkovitejši način za njegov doseg.

ION je posamezna področja dela (onesnaževalce) razvrstila v različne prioritete. V prvo prioriteto, ki predstavlja najbolj pomembno področje inšpekcijskega nadzora, so bili med drugim uvrščeni tudi:³⁸⁰

- nadzor nad ravnanjem z odpadki (povzročitelji, zbiralci, predelovalci, odstranjevalci...),
- nadzor nad odlaganjem odpadkov na komunalnih in industrijskih odlagališčih,
- nadzor nad sežiganjem in so-sežigom odpadkov,
- nadzor nad ravnanjem z embalažo in OE.

Redni inšpekcijski nadzor nad področji iz prve prioritete se izvede najmanj enkrat letno.³⁸¹

V skladu s 156. členom ZVO-1,³⁸² bo ION v obdobju 2017-2019, izvajala nadzor nad predelovalci in odstranjevalci odpadkov, ki bo vključeval tudi zavezance s potrdili za ravnanje z odpadki.³⁸³ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za omenjeno obdobje predvideva 80 rednih inšpekcijskih nadzorov letno v podjetjih in 16 akcij nadzora s sodelovanjem pristojnih in nadzornih organov.³⁸⁴

Predpisi, na katerih temelji delo ION, večinoma ne predvidevajo vsakoletnega izvajanja obveznih rednih nadzorov. Kljub temu pa iz aktualnega Načrta dela Inšpektorata RS za okolje in prostor izhaja, da ima takšna oblika dela v praksi pozitivne učinke.³⁸⁵

³⁸⁰ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2017, str. 27 in 28.

³⁸¹ Ibid., str. 29.

³⁸² 4.odst. 165. Člena Zakona o varstvu okolja.

³⁸³ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2017, str.37.

³⁸⁴ Ibid., str.40.

³⁸⁵ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2017, str.29.

Frekvenca pregledov oz. opravljanja rednih nadzorov se določa glede na obremenjevanje okolja. Postopek se začne z najavo inšpektorja na pregled podjetja. Ta v podjetju pregleda poročilo, ki ga sestavi pooblaščen izvajalec monitoringa po vsakem pregledu obrata. Za opravljanje tovrstnih rednih monitoringov emisij, so zavezana podjetja sama. Za njih jih izvajajo pooblaščenici, katere si podjetja za ta namen izberejo iz seznama objavljenega na ARSO in mu storitev seveda tudi plačajo.³⁸⁶

2.6.2.1.2. Izredni nadzor

Izredni inšpekcijski nadzori se opravljajo glede na prejete prijave in pobude. Praviloma se izvajajo nenapovedano in le v obsegu vsebine prijave. V letu 2015 je Inšpektorat RS za okolje in prostor, v skladu s prvim odstavkom 24. člena ZIN³⁸⁷ in ob upoštevanju kadrovskih omejitev, sprejel smernice za vrstni red obravnavanja prijav na področju dela inšpektorjev za okolje. Inšpektorji na njihovi podlagi prijave razvrščajo glede na tveganje v štiri skupine prioriteten obravnav. V najvišjo prioriteto obravnavo spadajo prijave, ki zahtevajo izvajanje nujnih ukrepov v javnem interesu, saj gre za ogrožanje zdravja in življenja ljudi, javne varnosti ali premoženja večje vrednosti. Te prijave imajo prednost pred rednim delom ION.³⁸⁸

Cilji inšpekcijskih nadzorov vključujejo delovanje zavezancev v skladu z zakonodajo, preprečevanje nezakonitih pošilk odpadkov, varovanje okolja in zdravja ljudi ter preprečevanje nelojalne konkurence na trgu z odpadki.³⁸⁹

V primeru, da nastopi dvom v točnost podatkov rednega monitoringa obstaja tudi možnost izvajanja kontrolnih monitoringov.³⁹⁰ Ti se izvajajo v primerih, ko inšpektor dvomi o pravilnosti rezultatov rednega monitoringa ali je ION prejela več prijav, da zavezanec onesnažuje okolje z emisijami.³⁹¹ Po izkušnjah inšpektorjev se večinoma izkaže, da redni

³⁸⁶ Sestanek članov projektne skupine z direktorjem Inšpekcije za okolje in naravo, mag. Vladimirjem Kaiserjem, dne 20.3.2017.

³⁸⁷ »Inšpektor mora obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti in vlagatelje na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih najkasneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu oz. ustavitvi postopka.«

³⁸⁸ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2017, str.42.

³⁸⁹ Ibid., str. 40.

³⁹⁰ Tretji odst. 157. Člena ZVO-1

³⁹¹ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2017, str. 43

monitoringi ustrezajo predpisom in ugotavljajo resnične podatke.³⁹²

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku lahko inšpektor odredi:

- preprečevalne ukrepe (npr. osnovno opozorilo, ki se zabeleži v zapisniku o inšpekcijskem nadzoru. Če zavezanec opozorilo upošteva, se postopek ustavi, kot da kršitev ne bi bila ugotovljena),
- redne/splošne ukrepe (ureditvena upravna odločba o odpravi napak oz. kršitev, hitri prekrškovni postopek z opominom, plačilnim nalogom ali prekrškovno odločbo, ovadba za kaznivo dejanje in predlog sodišču za odvzem predmetov oz. trajno prepoved dejavnosti,
- posebne ukrepe (ukrepi glede prepovedi opravljanja dejavnosti z upravno odločbo)
- ukrepe za varovanje pravic tretjih (v obliki upravne odločbe).³⁹³

V kolikor inšpektor ugotovi kršitev predpisa, ima pristojnost in dolžnost zoper zavezanca sprožiti upravni ali prekrškovni postopek. Inšpektor o prekršku in sankciji oz. globi zanj, odloči z odločbo o prekršku. V kolikor ugotovi dejanje, ki pomeni kršitev, na kraju samem, lahko inšpektor kršitelju izda plačilni nalog. Kršitelj lahko tako zoper odločbo o prekršku kot zoper plačilni nalog, pri pristojnem sodišču vloži predlog za sodno varstvo.³⁹⁴

Po mnenju direktorja ION, se kršitve predpisov lahko odpravljajo bolj učinkovito z upravnimi postopki, saj se ti končajo z izdajo pravnomočne odločbe. Nasprotno meni, da se prekrškovni postopki v praksi niso izkazali za učinkovit način odpravljanja kršitev. Slednje utemeljuje s tem, da je njihova posledica zgolj izrek denarne sankcije, katera pa zaradi nizke vsote, ne vpliva na izvajanje nadaljnjih kršitev zavezancev.³⁹⁵

V primeru med nadzorom ugotovljenih kršitev zakonov, drugih predpisov ali aktov,

³⁹² Sestanek članov projektne skupine z direktorjem Inšpekcije za okolje in naravo, mag. Vladimirjem Kaiserjem, dne 20.3.2017.

³⁹³ P.Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo, številka 35, 2009, str. 401.

³⁹⁴ Dejavnost inšpekcije za okolje in naravo, http://www.ikglr.gov.si/si/o_inspektoratu/organiziranost_inspektorata/ostale_inspekcije_pred_reorganizacijo_2013/inspekcija_za_okolje_in_naravo/dejavnost_inspekcije_za_okolje_in_naravo/ (17.6.2017)

³⁹⁵ Sestanek članov projektne skupine z direktorjem Inšpekcije za okolje in naravo, mag. Vladimirjem Kaiserjem, dne 20.3.2017.

ima inšpektor za okolje po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru pravico in dolžnost:

- odrediti ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti v roku, ki ga določi,
- izvesti postopke v skladu z Zakonom o prekrških,
- podati kazensko ovadbo za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti,
- predlagati pristojnemu organu sprejem ukrepov in
- odrediti druge ukrepe in opraviti dejanja, za katere je pooblaščen z zakonom ali drugim predpisom.³⁹⁶

Na podlagi 4. točke 1. odstavka 157. člena ZVO-1 lahko inšpektor v primeru ugotovitve kršitev predpisov pristojnemu ministrstvu predlaga tudi odvzem okoljevarstvenega dovoljenja.³⁹⁷

Pritožba zoper odločbo inšpektorja ne zadrži njene izvršitve³⁹⁸ in izvršba mora biti v 30 dneh po izteku roka za opravo nepravilnosti uvedena po uradni dolžnosti.³⁹⁹ Teoretično je možno, da DROE izpolni obveznost iz odločbe inšpektorja, nato pa se po vloženi pritožbi njena obveznost izkaže za neobstoječo, nakar lahko DROE upravičeno od države zahteva povrnitev stroškov, ki so ji nastali z izpolnitvijo neobstoječe obveznosti. Takšnim situacijam bi se lahko izognili v kolikor bi pritožba torej zadržala izvršitev inšpektorjeve odločbe. Vendar pa je pri obveznosti prevzemanja odpadkov iz zbirnih centrov oz. komunal ključen dejavnik čas, saj bi OE v času reševanja pritožbe pred pristojnim organom ostajala na komunalah, za kar pa te nimajo dovolj velikih prostorskih kapacitet.

Kot že omenjeno, so ION uvrščene med občinske inšpekcije in delujejo pod okriljem Inšpektorata za okolje in prostor, ki je organ v sestavi MOP.

Območne enote so vzpostavljene v Celju, Kopru, Kranju, Ljubljani, Mariboru, Murski Soboti, Novi Gorici in v Novem mestu.⁴⁰⁰ V letu 2016 je bilo v vseh naštetih območnih enotah

³⁹⁶ 32. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru.

³⁹⁷ Četrta točka prvega odstavka 157. člena Zakona o varstvu okolja.

³⁹⁸ 30. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru.

³⁹⁹ P.Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo, številka 35, 2009, str. 401.

⁴⁰⁰ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2016, str. 2.

skupaj zaposlenih 39 inšpektorjev za okolje.⁴⁰¹

Nekatere občinske uprave imajo ustanovljene posebne inšpekcijske oddelke, druge občine skupaj organizirajo skupni medobčinski inšpektorat, nekatere pa najemajo zunanje inšpektorje. Iz podatkov vladne službe za lokalno samoupravo izhaja, da kar petina občin v RS nima vzpostavljenih inšpekcij. Slednje tako sploh ne izvajajo zakonsko določenih nalog ali pa jih izvajajo na druge načine (npr. pogodbeno).⁴⁰²

Zakonsko urejanje in izvajanje nalog na področju ravnanja z odpadki sta v pristojnosti države in lokalnih skupnosti. Občine opravljajo zadeve javnega pomena, ki so določene s splošnim občinskim aktom ali z zakonom. V njihove naloge spadata predvsem zbiranje in obdelava komunalnih odpadkov, ki ju zagotavljajo občinske javne službe na podlagi Zakona o lokalni samoupravi.⁴⁰³

Kritika tovrstne ureditve prihaja s strani predstavnikov občin, ki menijo, da razmejenost inšpekcij na državno in občinsko raven ni ustrezna ter so pristojnosti slednjih preozke za učinkovito delo.

Po drugi strani pa se kot dobro prakso, zaradi učinkovitosti upravljanja virov in organizacije dela ter manjšega neposrednega političnega vpliva posameznih županov, izpostavlja medobčinske inšpektorate,⁴⁰⁴ ki jih skupaj ustanovita dve ali več občin. S tem se zagotavlja tudi boljša strokovna usposobljenost kadrov in cenejša organizacija dela, ki je med drugim tudi posledica sofinanciranja njihovih stroškov s strani države.⁴⁰⁵

Pristojnost različnih inšpekcij je zaradi delno neusklajene zakonodaje z različnih področij ponekod nejasno opredeljena. Rešitev za večjo učinkovitost sistema in delovanja v razmerju do zavezancev je lahko tudi boljša povezava delovanja državnih in občinskih

⁴⁰¹ Ibid., str. 4.

⁴⁰² P.Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo, številka 35, 2009, str. 407.

⁴⁰³ Poročilo o okolju v RS 2017, str. 137.

⁴⁰⁴ P.Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo, številka 35, 2009, str. 407.

⁴⁰⁵ I. Rakar, E. Doljak, B. Tičar: Inšpekcijski nadzor na državnih in lokalni ravni ter njegov prispevek k varnosti v občinah, Varstvoslovje, letn.18, št.3, str. 256.

inšpekcij.⁴⁰⁶

Za izvajanje učinkovitega nadzora sta potrebna tudi visoka strokovna usposobljenost inšpektorjev in poznavanje predpisov iz različnih področij. V povezavi s tem, Inšpektorati in Ministrstvo za javno upravo opozarjajo, da se število inšpektorjev manjša, na trgu dela pa je tovrstne specializirane strokovnjake s posebnimi znanji težko dobiti.⁴⁰⁷

Na Inšpektoratu RS za okolje in prostor menijo, da so proračunska sredstva, ki so jim dodeljena zelo nizka in zadostujejo le za omejeno poslovanje. Posledično so v letu 2016 na organu ostale številne nerealizirane odločbe za izvršbe, ki jih zaradi pomanjkanja sredstev za izvršbe ni bilo mogoče izvesti.⁴⁰⁸

Kljub zgornjim navedbam pa direktor ION poudarja, da predvsem na področju ravnanja z OE, težave ne predstavljata toliko finančna in kadrovska podhranjenost Inšpekcije, temveč predvsem neustrezna in pomanjkljiva zakonodaja na področju.⁴⁰⁹

Zakonodajni predpisi na področju nadzora okoljske inšpekcije so v nekaterih delih nekonsistentni. Inšpekcija lahko pri IJS ugotavlja nepravilnosti njihovega dela in zahteva njihovo odpravo. Po drugi strani pa lahko pri DROE ugotavlja le, če so bili izpolnjeni okoljski cilji, ne pa tudi katere DROE so odgovorne, če cilji niso bili izpolnjeni, oz. za kopičenje KOE v zbirnih centrih.⁴¹⁰

Kot eden izmed možnih pristopov k reševanju zgoraj opredeljene problematike se ponuja opredelitev posebnih postopkov, s katerimi bi se okrepila vloga inšpekcij pri nastajanju zakonodaje nad katero inšpekcija v praksi izvaja nadzor.⁴¹¹

⁴⁰⁶ P.Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo, številka 35, 2009, str 413.

⁴⁰⁷ Ibid., str. 414.

⁴⁰⁸ Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2016, str. 4.

⁴⁰⁹ Sestanek projektne skupine z direktorjem Inšpekcije za okolje in naravo, mag. Vladimirjem Kaiserjem, dne 20.3.2017.

⁴¹⁰ Zoran Rodič: Problematika odpadne embalaže v Sloveniji, prispevek s šeste problemske konference komunalnega gospodarstva 2016.

⁴¹¹ P.Kovač, D. Bizjak, Š. Korade Purg: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo, številka 35, 2009, str.413.

2.7. Sodna praksa v RS

Sodna praksa na področju ravnanja z OE v RS je zelo skopa. Vsebinske spremembe so bile po sodni poti preko postopkov pred Upravnim sodiščem RS dosežene predvsem na področju določanja prevzemnih deležev DROE, ki jih s sklepom določa MOP.

2.7.1. Prvi postopek pred Upravnim sodiščem RS

Kadar je na trgu KOE prisotne več DROE, mora v skladu s 6. odstavkom 19. člena Uredbe REOE, MOP vsako leto do 30. junija določiti prevzemne deleže, na podlagi katerih potem DROE odmerijo količino embalaže, ki jih morajo na podlagi 18. člena Uredbe nato brezplačno prevzeti od IJS.

Prvi postopek pred Upravnim sodiščem, vezan na določanje in objavo prevzemnih deležev, se je končal avgusta 2011 s sklepom I-U 956/2010.

Tožea stranka, ena izmed DROE na slovenskem trgu, v tožbi zatrjuje, da je tožena stranka pri določanju deležev odločala o njeni obveznosti, zato bi morala pri tem upoštevati določbe ZUP. Ker so bili deleži objavljeni na spletni strani MOP in ne v oblik izdane upravne odločbe, tako odločitev izpodbija in sodišču predlaga, da objavo, kot izpodbijani akt, odpravi in zadevo vrne upravnemu organu v ponovno odločanje.

Tožena stranka se je zagovarjala, da Uredba v 6. odstavku 19. člena ne določa, da je deleže potrebo določiti v skladu s pravili upravnega postopka.

Tožba je bila s sklepom zavržena. Niti iz ZVO-1, niti iz Uredbe namreč ne izhaja, da bi objava deležev družb za ravnanje z OE na podlagi šeste točke 19. člena Uredbe sama po sebi predstavljala upravno odločbo, ne glede na njeno vsebino. To pomeni, da z njo ni bilo odločeno o ničemer, temveč gre zgolj za objavo odločitve, ki bi morala biti sprejeta v po zakonitem postopku, ki sama po sebi strank ne zavezuje, saj noben zakon tega ne določa. Sodišče poudarja, da o morebitnih pravicah in dolžnostih DROE v zvezi s prevzemom OE, ki je komunalni odpadki v času odločanja v tej zadevi sploh še ni bilo odločeno z zakonito odločbo, ne glede na sporno objavo. Če bo to v njihovem interesu, lahko te družbe zahtevajo izdajo ustrezne upravne odločbe, zoper tako upravno odločbo pa potem vlagajo pravna sredstva.

Glede na zapisano, izpodbijana objava na spletu sama po sebi ni upravni akt ali akt, ki se ga lahko izpodbija v upravnem sporu.

2.7.2. Drugi postopek pred Upravnim sodiščem RS

Drugi sodni postopek, ki se je zaključil januarja 2013 s sodbo I U 1748/2012,⁴¹² je vsebinsko zelo povezan s prvim. Tožeča stranka, ena izmed slovenskih DROE, je 17.8. 2012 na MOP vložila zahtevo za izdajo odločbe o določitvi deleža za prevzemanje OE za leto 2010, na podlagi Uredbe. Ker ni dobila odgovora, je 25.10.2012 poslala še en dopis z dodatnim sedemdnevним rokom za izdajo odločbe. Kot podlago za izdajo zahtevane odločbe tožnica navaja 1. in 2. člen ZUP, sklicuje pa se tudi na stališče Upravnega sodišča v sklepu I U 956/2010.

Tožeča DROE je zato novembra 2012 zaradi molka organa v skladu z 28. členom ZUS vložila tožbo na Upravno sodišče. Njeno stališče in pravna podlaga zanjo je bilo enaka, kot v prvem postopku.

Po presoji sodišča ne more biti sporno, da določanje deležev, v katerih mora posamezna družba za ravnanje z OE to prevzemati od izvajalcev javne službe, pomeni upravno zadevo. Gre namreč za odločanje o obveznosti na področju upravnega prava, v konkretnem primeru v skladu z Uredbo. V takem primeru pa je treba pri odločanju uporabiti določbe ZUP in med drugim izdati odločbo z zakonsko določenimi sestavnimi deli.

Iz navedenega izhaja, da je v obravnavanem primeru podlaga za izdajo zahtevane odločbe ZUP, v katerega Uredba kot podzakonski predpis ne more posegati. Stališče, da je odločanje toženke o deležu posamezne DROE za posamezno leto odločanje o pravici, obveznosti oz. pravni koristi posamezne DROE s področja upravnega prava, je sodišče zavzelo tudi v sklepu I U 956/2010.

Glede na navedeno je sodišče tožbi ugodilo in toženki naložilo, da v določenem roku glede tožničine obveznosti izda upravni akt.

⁴¹² Enako tudi 1749/2012 in 1750/2012.

2.7.3. Tretji postopek pred Upravnim sodiščem RS

Sledil je še tretji postopek, ki se je končal septembra 2013, z zavrnilno sodbo U I 777/2013.

V prejšnjem postopku je Upravno sodišče ugotovilo, da določanje deležev KOE, ki jih morajo DROE prevzeti od IJS, predstavlja upravno odločbo, zato jih mora MOP DROE sporočiti v obliki izdanega upravnega akta. Le na tak način bi bila tožeči stranki zagotovljena pravica do pritožbe.

Posledično je bil izdan sklep, ki je bil s strani DROE izpodbijan v tretjem postopku pred Upravnim sodiščem. V obrazložitvi sklepa tožena stranka namreč navaja, da pogoji za izdajo upravne odločbe niso izpolnjeni, saj določanja prevzemnih deležev DROE in za to pristojnega organa ne določa noben zakon, zato ni moč govoriti o upravnih zadevah. Uredba je namreč podzakonski predpis, ZVO-1 pa v nobeni svoji določbi ne vsebuje pooblastila, na podlagi katerega bi Uredba to področje lahko podrobnejše urejala.

Tožeča DROE v tožbi izraža nestrinjanje s takšnim stališčem in pojasnjuje, da kljub izdanim sodbam, ki so opisane pod prejšnjo točko, tožena stranka ni izdala odločb o prevzemnih deležih, zaradi česar so DROE v nejasnem položaju, saj za leta 2010, 2011 in 2012, ni jasna njihova obveznost prevzemanja KOE in so v primeru, da so prevzemale količine, ki presegajo njihove deleže, upravičene do ustreznega povračila.

Sodišče ugotavlja, da tožba ni utemeljena. Strinja se z izpodbijano odločitvijo, ne pa tudi s stališčem tožene stranke, da določanje deležev ne pomeni odločanja o tožnikovi obveznosti. Sodišče svojo odločitev utemeljuje s tem, da Uredba za določanje teh deležev kot obveznosti, nima podlage v zakonu. Ker Uredba nezakonito določa obveznost določanja deležev prevzemanja komunalne OE, ni mogoče izdati odločbe o naložitvi obveznosti tožniku. Posledično niti objava deležev na spletu ne more biti pravno zavezujoča.

2.8. Razširjena odgovornost proizvajalca

ROP je osrednjega pomena za ravnanje z OE. V EU velja obveznost implementacije koncepta ROP pri treh kategorijah odpadkov:

- za vozila ob koncu njihove življenjske dobe (Direktiva 2000/53/ES).
- za odpadno električno in elektronsko opremo (Direktiva 2012/19/ES).
- in za baterije (2006/66/ES).

Na področju embalaže vzpostavitev sistema ROP v EU ni obvezna, vendar je institut v DČ na področju OE v sedanosti skoraj brez izjeme v veljavi⁴¹³ in bo kmalu postal obvezen. Področje OE ureja večkrat prenovljena PPWD.

Študija izhaja iz definicije ROP, ki jo je oblikovala Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) že v letu 2001.⁴¹⁴ EK definicijo redno navaja tudi v svojih študijah in dokumentih povezanih z ROP, nazadnje v posodobljenih smernicah iz leta 2014.⁴¹⁵

ROP je pristop okoljske politike, pri katerem se proizvajalčeva odgovornost za njegov proizvod podaljša na po-potrošniško stopnjo življenjske dobe proizvoda.⁴¹⁶ V praksi se institut razvija že od 90-ih; Thomas Lindhqvist, švedski akademik, je iznašel in izpeljal teoretične osnove koncepta.⁴¹⁷ V EU se zakonodaja z namenom uveljavitve ROP razvija od leta 2000, predvsem preko direktiv. Prva direktiva na področju pa je bila prej omenjena Direktiva 2000/53/ES o vozilih po koncu njihove življenjske dobe.

Bistvo ROP je, da je proizvajalec pravno in finančno odgovoren za zbiranje in predelavo proizvedenih produktov po koncu njihove življenjske dobe. Tisti, ki produkt ustvari, mora za

⁴¹³ Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), Final Report, European Commission – DG Environment, 2014, str.10 in tabela na strani 11, s podatki iz leta 2013.

⁴¹⁴ OECD (2001) Extended producer responsibility: A Guidance Manual for Governments, OECD, 2001, str. 164.

⁴¹⁵ Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), Final Report, European Commission – DG Environment, 2014, str.10.

⁴¹⁶ 'an environmental policy approach in which a producer's responsibility for a product is extended to the post-consumer stage of a product's life cycle.', OECD, 2001., glej tudi Srovin Coralli et.al., Uveljavljanje zakonodaje glede ravnanja z OEEO v Sloveniji skozi prizmo delovanja družbe ZEOS d.o.o., 2015, str. 132-134.

⁴¹⁷ Van Rossem, C, Tojo, N, & Lindhqvist, T, Extended Producer Responsibility: An examination of its impact on innovation and greening products, 2006.

njega v fazi odpadka tudi poskrbeti. Pod 'življenjsko dobo' v tem kontekstu sodijo tudi odpadki, ki so še uporabni oz. delujejo, vendar jih je potrošnik zavrnil oz. želel zavržeti kot odpadke.

Za razumevanje definicije koncepta ROP je potrebno poznati tudi začetne cilje, zaradi katerih je bil institut vpeljan v EU in pred tem v posameznih DČ:

1. Razbremenitev finančnega in fizičnega bremena, ki je naložen lokalni samoupravi (občinam in komunalam) ter davkoplačevalcem glede ravnanja s produkti po koncu njihove življenjske dobe.

2. Zmanjšanje količine odpadkov, ki končajo na odlagališčih ali zažigalnicah (torej odpadkov, katerih nadaljnja predelava je nemogoča).

3. Zvišanje deleža recikliranih odpadnih proizvodov glede na celotno količino odpadkov.⁴¹⁸

Navedeni cilji so z dolgoletno implementacijo in izvajanjem instituta ROP v praksi po DČ EU s seboj pripeljali tudi paleto težav. Te so med drugim povezane s transparentnostjo in učinkovitostjo delovanja sistemov ROP. EK tako v svojem prenovljenem poročilu s priporočili iz leta 2014 neposredno priznava, da je sisteme ROP po različnih DČ, zaradi hudega pomanjkanja primerljivih informacij, izjemno težko primerjati in ugotavljati t.i. optimalno ali najboljšo prakso.⁴¹⁹ Naj na tej točki zgolj izrecno opozorimo na problematiko transparentnosti in dejanske (ne)preverljivosti učinkovitosti sistemov ROP pri ravnanju z OE, ki se bo tekoma študije še večkrat pojavila.⁴²⁰

V EU ROP določa 8. člen WFD, v Sloveniji pa je krovni akt za implementacijo sistema ZVO-1, ki v 20. členu določa osnovne zahteve koncepta.⁴²¹

⁴¹⁸ Extended Producer Responsibility, Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD, 2016, str.13.

⁴¹⁹ Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), Final Report, European Commission – DG Environment, 2014, str.13.

⁴²⁰ Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

⁴²¹ 20. člen ZVO-1, Ur.l.RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16. Za več o tem glej še Srovin Coralli et.al., Uveljavljanje zakonodaje glede ravnanja z OEEO v Sloveniji skozi prizmo delovanja družbe ZEOS d.o.o., 2015, str. 133 in 134. V tej točki je to le na kratko omenjeno, saj je v študiji obrazloženo na večih mestih.

2.9. Certifikati

2.9.1. Zelena pika

Zelena pika (Der Grüne Punkt) je licenčni simbol evropske mreže sistemov za recikliranje embaliranih proizvodov. Zaščitni znak je zaščiten povsod po svetu.

2.9.2. Koncept

Zelena pika je sistem, ki ga je zasnoval Klaus Töpfer, nemški minister za okolje v zgodnjih 90-ih. Osnovna ideja Zelene pike je, da potrošniki, ki vidijo ta logotip na izdelku, vedo, da je proizvajalec izdelka plačal prispevek za predelavo in reciklažo izdelka. V prispevke so zajeti tudi stroški zbiranja, sortiranja in recikliranja.

Sistem je financiran s strani proizvajalcev, ki plačajo licenco za Zeleno piko. Prispevek se razlikuje od države do države, temelji pa na vrsti materiala, ki je bil uporabljen za izdelavo embalaže (papir, plastika, kovina, les, karton). Vsaka država ima tudi različne tarife za priključitev v sistem. Očitno je, da tak sistem spodbuja proizvajalce, da zmanjšajo obseg embalaže, saj zmanjšanje za njih pomeni tudi zmanjšanje višine prispevka.

Oskrbništvo logotipa Zelene pike po celem svetu opravlja PRO Europe.

Uporaba tega simbola v vsakem primeru zahteva sklenjeno licenčno pogodbo med proizvajalcem in podjetjem, ki je član organizacije PRO Europe. To pomeni, da se simbol Zelene pike ne more uporabljati brez dovoljenja lastnikov blagovne znamke. V tem se razlikuje od drugih simbolov recikliranja.

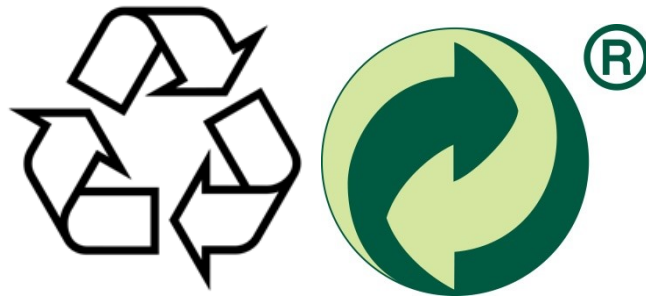
Oblika simbola Zelena pike je očitno povezana s kitajskim jing in jang simbolom in simbolom recikliranja Garyja Andersona. Nakazuje zgolj to, da se je podjetje pridružilo sistemu Zelene pike, ne pa nujno tudi to, da je embalaža popolnoma reciklabilna. Logotip Zelene pike se pogosto zamenjuje z logotipom recikliranja.⁴²²

Spodaj sta prikazana simbola univerzalni simbol recikliranja (desno) in Zelena pika (levo).

⁴²²Der Grüne Punkt, Revolv:

https://www.revolvy.com/main/index.php?s=Der%20Grüne%20Punkt&item_type=topic (26.3.2017).

Univerzalni simbol recikliranja je zasnoval Gary Anderson leta 1970 in ni blagovna znamka.



2.10. Primerjalno pravni pregled modelov prenosa Direktive 94/62/ES v državah članicah EU

2.10.1. Belgija

2.10.1.1. Splošno

Belgija se uradno imenuje Kraljevina Belgija. Je federativno organizirana država, ki jo sestavljajo tri regije: nizozemsko govoreča Flamska, francosko govoreča Valonija, ter Bruselj. Trije uradni jeziki države so nizozemščina, francoščina in nemščina. Na približno 30.000 km² v Belgiji živi dobrih 11 milijonov državljanov.⁴²³

Belgija sodi na področju doseganja evropskih ciljev glede OE v sam vrh, če ne kar na prvo mesto. Zato je smiselno, da je v tej študiji analizirana in predstavljena kot primer zelo dobre prakse na področju ravnanja z OE, tako glede transparentnosti delovanja, določanja zakonskih pogojev za delovanje DROE in delovanje ostalih deležnikov v verigi ravnanja z odpadki, kot na področju očitnega preseganja minimalnih zahtev za predelavo in reciklažo OE.

2.10.1.2. Zakonodaja

Na ravni federacije, ki je pristojna za notranji belgijski trg, je bil leta 1998 sprejet pravni akt, ki določa minimalne standarde za dajanje embalaže na trg, ki izhajajo iz PPWD. Tu ne gre za ravnanje z odpadki, temveč za standarde za oblikovanje proizvodov preden se jih da na tržno polico.⁴²⁴

V Belgiji imajo pristojnost za varovanje okolja, ravnanje z odpadki in konkretno OE posamezne regije in ne federalna oblast. To pomeni, da so se ključne zahteve PPWD implementirale preko regionalne zakonodaje. Akt, ki ureja področje je Cooperation agreement oz. Sporazum o sodelovanju, ki je regionalno veljavni akt in v ključnih delih velja enako za vse tri regije. V prvotni obliki je bil sprejet leta 1996, nato pa je bil leta 2009 prilagojen novim razmeram.⁴²⁵

Belgijska zakonodaja podobno kot slovenska določa zavezance, ki so odgovorni tako

⁴²³ Statistics Belgium, Federal Public Service Economy, 2016.

⁴²⁴ The Belgian EPR model for packaging waste, EPRO conference, 2016, str. 9.

⁴²⁵ Ibid., str.10.

za KOE kot NKOE. Vsi zavezanci morajo o količini in sestavi embalaže, ki jo dajejo na trg, poročati nadzornim organom. Tisti, ki dajejo na trg vsaj 300 kg embalaže, so že zavezani za doseganje predpisanih deležev predelave in recikliranja OE (de minimis pravilo). Veliki proizvajalci, t.j. tisti, ki proizvajajo vsaj 100 ton embalaže na leto v Belgiji, ali embalažo uvažajo in je na trg dajejo vsaj 300 ton, morajo dodatno sestaviti načrt o preprečitvi nastajanja embalaže.⁴²⁶

Regijski sporazum na državni ravni določa cilje za recikliranje in predelavo:

- 80% za **recikliranje**, od leta 2009 naprej za KOE in od leta 2010 naprej za NKOE,
- 90% za **predelavo** KOE od 2009 naprej in
- 85% za **predelavo** NKOE od 2010 naprej.⁴²⁷

Pri čemer so določeni specifični cilji recikliranja za zavezance glede na specifične materiale:

- 50% za kovine,
- 60% za steklo,
- 60% za papir/karton,
- 60% za tetrapake (beverage carton),
- 30% za plastiko (mehansko) in
- 15% za les.

Kakor druge ureditve tudi belgijska dopušča individualne zavezance, vendar so ti v praksi redki.

Belgijska ureditev določa zelo jasne pogoje za ustanovitev in delovanje DROE. Družba mora izhajati iz zasebnega sektorja (lastniki so zavezanci), VRS jim mora podeliti dovoljenje za delovanje (pri nas okoljevarstveno dovoljenje na MOP), organizirana mora biti neprofitno, svoje storitve mora zagotavljati na celotnem ozemlju države in redno mora dokazovati poročane cilje za recikliranje in predelavo. Omembe vredno je še, da imajo državni organi po zakonodaji pravico do striktnega nadzora nad delovanjem odobrenih DROE, ki se je v praksi izkazal kot ključen.

⁴²⁶ The Belgian EPR model for packaging waste, EPRO conference, str.12.

⁴²⁷ Ibid., str.13.

2.10.1.3. Praksa

Pogoji za delovanje DROE iz zakonodaje so se v praksi izkazali kot zelo učinkoviti, obenem pa je belgijska izbira ureditve ravnanja z OE pripeljala do dveh DROE na državni ravni, ki si med seboj ne konkurirata.

V Belgiji na področju KOE deluje DROE Fost Plus,⁴²⁸ na področju NKOE pa VAL-I-PAC.⁴²⁹ Fost Plus financira celoten sistem zbiranja OE, prav tako pa sortiranje plastike, kovin in tetra pakov. Prav tako organizira recikliranje zbranih in sortiranih frakcij. Na vseh stopnjah delovanja postopka z javnimi razpisi, na katerih izbere ustrezne podizvajalce.⁴³⁰ Na državnem nivoju Fost Plus zbira le plastiko, ki je zlahka zbrana in reciklirana, vendar financira delovanje komunal, ki se ukvarjajo s preostalimi plastičnimi frakcijami. V testiranju je tudi novi nacionalni sistem za zbiranje plastike, kjer naj bi se vsa plastika zbiral v določenih zabojnikih oz. vrečkah za ločevanje trde plastike, ovojne plastike itd..

Fost plus svoje delovanje financira iz članarin (embalažnin) in prodaje zbranih materialov za reciklažo. Delež članarin predstavlja manj kot 50% njegovih sredstev, prodaja materialov pa predstavlja preostalih dobrih 50%.⁴³¹

VAL-I-PAC na drugi strani ne organizira zbiranja ali recikliranja NKOE, vendar vodi evidence o zbiranju in recikliranju zasebnih zbiralcev odpadkov. Ti morajo DROE poročati in dokazovati predpisane cilje glede reciklaže. VAL-I-PAC daje zavezancem, glede na podatke, ki jih zbira, finančne spodbude za povišanje deležev sortirane OE.

Ker Fost Plus sam organizira zbiranje in reciklažo KOE na nacionalni ravni, je njegovo delovanje lahko nadzirati. Prav tako ločevanje KOE in NKOE na izvoru omogoča podjetjem, da dejansko financirajo odpadke, ki ga proizvedejo. Ta na opisani način ne plačujejo za mešanico vseh komunalnih odpadkov, ki ne predstavljajo odpadkov, ki so nastali iz njihovih produktov.

Na nacionalni ravni Belgija dosega najvišje deleže predelave in recikliranja v EU.

⁴²⁸ Spletna stran Fost Plus, <https://www.fostplus.be/> (12.4.2017).

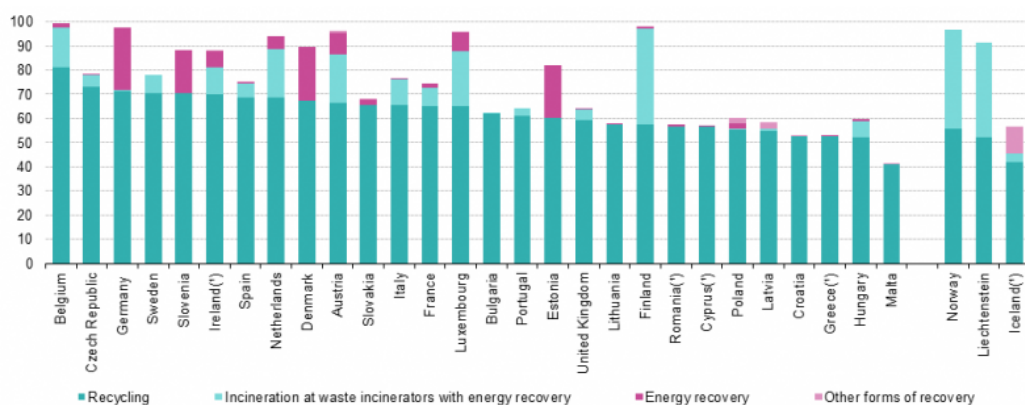
⁴²⁹ Spletna stran VAL-I-PLUS, <http://www.valipac.be/> (12.4.2017)

⁴³⁰ The Belgian EPR model for packaging waste, EPRO conference, str.19.

⁴³¹ Ibid., str. 21.

Podatki Eurostata iz leta 2014 prikazujejo 99.2% delež predelane in 81.3% delež reciklirane OE.⁴³² Ob navedenih številkah je potrebno upoštevati tudi gostoto naseljenosti Belgije, ki omogoča lažje in stroškovno učinkovitejše zbiranje OE z vidika ekonomije obsega. Gostota poseljenosti je v primerjavi s Slovenijo precej višja – 10 milijonov prebivalcev na ozemlju, ki je veliko za Slovenijo in pol.

Na spodnji sliki vidimo Belgijo kot vodilno na področju ravnanja z OE v EU:



Note: ranked on 'Recycling'.
(*) Estimate: Romania and Iceland (2012 data); Ireland, Greece, Cyprus (2013 data)

433

Kot ključni razlog za uspešnost belgijskega sistema sami Belgijci izpostavljajo strikten in dosleden državni nadzor nad delovanjem sistema za ravnanje z OE in odpadki nasploh. Za vse tri regije so v Belgiji vzpostavili organ, ki se imenuje Inter-regional Packaging Commission, ali Medregionalna komisija za embalažo (v nadaljevanju IRPC).⁴³⁴ Ta v prvi vrsti skrbi za nadzor nad delovanjem DROE, torej Fost Plus in VAL-I-PAC. Njeni glavni nalogi sta oblikovanje odgovorne industrije (responsabilize industry) in varovanje javnega interesa (kot je varovanje okolja in zdravja ljudi).

IRPC kot sekundarni organ odobri posamezni načrt zbiranja OE organizacijam, katerih delovanje je že odobreno na državni ravni (že imajo belgijsko obliko okoljevarstvenega dovoljenja). Po potrebah lahko načrt tudi prilagodi, predvsem z vidika upoštevanja

⁴³² Podatki z Eurostata, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/0/0b/Recovery_and_recycling_rates_for_packaging_waste%2C_2014_%28%25%29-Table1.png (10.4.2017).

⁴³³ Ibid.

⁴³⁴ The Belgian EPR model for packaging waste, EPRO conference, str. 23.

enakopravnosti med velikimi in malimi proizvajalci, ter 'širjenja' sistema zbiranja OE tako, da ta res doseže vse predele države, ne glede na stroške.

IRPC izvaja lastne nadzore, s katerimi ugotavlja, ali so poročane številke in druge informacije s strani DROE pravilne. DROE revizije nad svojimi zavezanci izvršujejo same, kar doda še dodatno plast in širino nadzora, ki otežuje izigravanje zakonodaje in državnega nadzora. Instrument, ki daje poročanju IRPC še dodatno težo, pa je odgovornost same organizacije za poročane številke o deležih predelave in reciklaže na državni ravni. Tovrstna jasna razmejitev in določitev odgovornosti bistveno omejuje končne nepravilnosti.

IRPC, ki ga sestavlja 20 uslužbencev in 6 direktorjev (dva iz vsake regije, eden politični predstavnik in drugi predstavnik upravljalcev z odpadki),⁴³⁵ nadzoruje tudi morebitne družbe, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti – t.i. free riders. Kazni, ki jih lahko naloži kršiteljem so prekrškovne (1000 EUR na nereciklirano tono in 500 EUR na nepredelano tono) in kazenske (1 mesec – 1 leto zaporne kazni in/ali od 6.000 do 12.000.000 EUR denarne kazni).

2.10.1.4. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso

Belgija se je odločila, da na organizacijskem nivoju ne bo dopustila konkurenčnega okolja, kar je v skladu z zakonodajo EU. DROE morajo biti neprofitne, prav tako pa so dovoljenja za delovanje podeljena tako, da ena shema skrbi za KOE, druga pa za NKOE. Med edinima shemama v Belgiji torej ni nobene konkurence. Izjemnega pomena je tudi ločevanje KOE in NKOE na izvoru. Gre za ukrep, ki je v Sloveniji popolnoma zanemarjen.

Po drugi strani pa je Belgija omogočila zdravo konkurenčno okolje na operacijskem nivoju, kjer DROE vsako storitev pridobijo preko postopkov javnih naročil, ne glede na to, ali so izvajalci zasebni ali javni. Ker je na organizacijskem nivoju poskrbljeno, da interes DROE ni pridobivanje dobička, se na ta način oblikujejo stroški ravnanja z OE, ki niso prenizki (nezdravo konkurenčno okolje) niti previsoki (izkoriščanje monopolnega položaja) in v čim večji meri upoštevajo tako gospodarski kot okoljski vidik. To je zakonodajna in organizacijska perspektiva, po kateri bi se lahko zgledovala tudi Slovenija; če že želimo izboljšati nacionalni

⁴³⁵ The Belgian EPR model for packaging waste, EPRO conference, str. 24.

sistem ravnanja z OE, se zgledujemo po najboljših.

Nikakor pa zakonodaja sama, vključno z morebitnimi kazenskimi sankcijami, ne bo izboljšala sistema ravnanja z odpadki. Potreben je kakovosten in reden nadzor v obliki nepristranskega organa, ki bo preverjal delovanje DROE v praksi in odgovarjal za svoja poročanja. Belgijski organ zaposluje 20 ljudi, ki pokrivajo 10 milijonsko državo. Če zelo poenostavimo račune, bi to v Sloveniji pomenilo financiranje dela štirih ljudi na letni ravni. Da si država tovrstnega organa nadzora, tudi če z več zaposlenimi, ne bi mogla privoščiti, je nesprejemljiv argument. Država, ki dosega najvišje standarde na ravni EU, izrecno poudarja vlogo nadzora pri gospodarski učinkovitosti in okoljski doslednosti pri ravnanju z odpadki. Skrajni čas je, da se tudi v Sloveniji kaj zgodi na dotičnem področju.

2.10.2. Irska

2.10.2.1. Splošno

Republika Irska je DČ EU, ki ima 4.757.976 državljanov.⁴³⁶ Zaradi števila svojega prebivalstva jo je lažje kot z velikimi DČ primerjati z RS. Poleg tega dosega nadpovprečne deleže zbrane in reciklirane OE.⁴³⁷ Zato je v študiji analizirana njena zakonodaja in praksa s področja ravnanja z OE, s poudarki na dobrih in učinkovitih praksah s področja transparentnosti in nadzora, ki jih lahko implementiramo pri nas.

2.10.2.2. Zakonodaja

Na Irskem področje ravnanja z OE ureja The Waste Management (Packaging) Regulations 2014 (v nadaljevanju WMPR).⁴³⁸ Akt je bil prvič sprejet leta 1997. Nato se je petkrat spremenil,⁴³⁹ z zadnjo spremembo iz leta 2014. Primarni razlog za spreminjanje originalnega akta je bilo višanje zahtev glede deležev zbrane in reciklirane OE s strani direktiv EU.

⁴³⁶ Census of Population 2016 - Preliminary Results, Central Statistics Office, Ireland, 2016.

⁴³⁷ 88.1% zbrane in 70.2% reciklirane odpadne embalaže. Glej naslednji podnaslov Praksa, 4.13.1.3.

⁴³⁸ Waste Management (Packaging) Regulations 2014, S.I. No.282/2014, dosegljivo na <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/si/282/made/en/print> (6.4.2017).

⁴³⁹ Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland, Environment, Community and Local Government, July 2014, str. 376.

Podobno kot slovenska zakonodaja⁴⁴⁰ tudi Irska ločuje primarno (prodajno), sekundarno (skupinsko) in terciarno (transportno) embalažo.⁴⁴¹ Določa tudi definicijo pojma 'proizvajalec',⁴⁴² ki vključuje proizvajalce materialov za embalažo, embalerje oz. tiste, ki uporabijo material in ustvarijo embalažo, uvoznike embaliranih proizvodov (npr. Coca Cola), distributerje (tisti, ki niso niti uvozniki niti proizvajalci, vendar sodelujejo v dobavni verigi in omogočajo dostop do proizvodov na trgu),⁴⁴³ ter prodajalce v maloprodaji (supermarketi, trgovine in podobno).

WMPR določa tudi običajnega in 'velikega' proizvajalca.⁴⁴⁴ Velik proizvajalec je vsaka pravna oseba, ki kumulativno izpolnjuje dva pogoja: da ima v okviru svoje dejavnosti več kot 1 milijon € letnega prometa in da na irski trg dobavlja več kot 10 ton embalažnega materiala (de minimis pravilo) ali embalaže. Slovenska uredba vsebuje podobno razlikovanje, vendar je meja določena pri 15 tonah.⁴⁴⁵ Prav tako je v irski zakonodaji predvideno ločevanje OE, ne glede na količino odpadkov, ki nastane pri posameznem proizvajalcu, in poročanje distributerjem o teži embalaže dostavljeni na trg.⁴⁴⁶

Veliki proizvajalci lahko za svojo odgovornost poskrbijo individualno ali kolektivno z drugimi velikimi proizvajalci.⁴⁴⁷ Alternativa, ki v praksi večinsko prevladuje nad omenjenima načinoma izpolnjevanja ROP, je vključitev v DROE, ki je na Irskem samo ena.⁴⁴⁸

Irski ekvivalent slovenskemu okoljevarstvenemu dovoljenju za DROE izda Minister za prebivanje, prostorsko načrtovanje, skupnosti in lokalno upravo.⁴⁴⁹ Od leta 1997 je bilo na Irskem izdano le eno dovoljenje za delovanje DROE oz. 'odobrenega telesa'.⁴⁵⁰ Tovrstno dovoljenje velja določeno število let (običajno 5 let), nato pa mora DROE obnoviti veljavnost

⁴⁴⁰ 3. člen (pomen izrazov), Uredba REOE.

⁴⁴¹ Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland, Environment, Community and Local Government, July 2014, str. 378.

⁴⁴² Producer.

⁴⁴³ Po slovenski zakonodaji je distributer definiran v 3. odstavku 4. člena ZTZPUS-1.

⁴⁴⁴ Major producer – Part III WMPR.

⁴⁴⁵ 1. odst. 12. člena Uredbe REOE.

⁴⁴⁶ Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland, Environment, Community and Local Government, July 2014, str. 380.

⁴⁴⁷ Ibid. str. 380.

⁴⁴⁸ Glej točko Praksa, 2.10.2.3.

⁴⁴⁹ <http://www.housing.gov.ie/> (8.4.2017).

⁴⁵⁰ 'Approved body'.

odobritve z izpolnitvijo pogojev, ki jih periodično določi minister.⁴⁵¹

Glede na slovenski sistem so omembe vredne tudi kazni, določene v WMPR. V delu VII akta so določene kazni, ki za 'summary offence' (manjše kršitve, obravnavane v postopkih brez porote in formalne obtožbe) določajo možnost izreka denarne kazni do 15 000€ in/ali do 12 mesecev zapora. Za 'indictment' (s formalno obtožbo, da je obtoženi storil zločin resnejše narave) pa je možen izrek kazni do 500 000€ in/ali zaporne kazni do 3 let.⁴⁵² Kazen se je glede na zakonodajo iz leta 2007 znižala s kar 15 mio € in največ 10 let v zaporu na zgoraj navedene številke. Za izvrševanje nadzora in izrekanje kazni so odgovorne lokalne oblasti, ki v so v prvem desetletju od začetka vzpostavitve sistema ravnanja z OE na Irskem izrekle 48 denarnih kazni z najvišjim zneskom 15.000€.

2.10.2.3. Praksa

Irška dosega visoke deleže zbrane in reciklirane OE na ravni EU. Glede na podatke Eurostata iz leta 2014 je delež zbrane glede na celotno OE na Irskem 88.1%, delež reciklirane pa 70.2%. S tem se Irška uvršča med prvo deseterico na področju zbrane in prvih šest DČ na področju reciklirane OE.⁴⁵³

Na Irskem je vzpostavljena ena kolektivna shema oz. DROE, ki se imenuje REPAK.⁴⁵⁴ REPAK je po WMPR odgovoren za doseganje nacionalnih ciljev glede ravnanja z OE.⁴⁵⁵ Shema je bila vzpostavljena že leta 1997 in je do današnjega dne edina odobrena DROE na Irskem. Organizirana je neprofitno, česar nacionalna zakonodaja ne zahteva.

Na sliki spodaj vidimo prikaz večinskega deleža REPAK na irskem trgu ravnanja z embalažo:

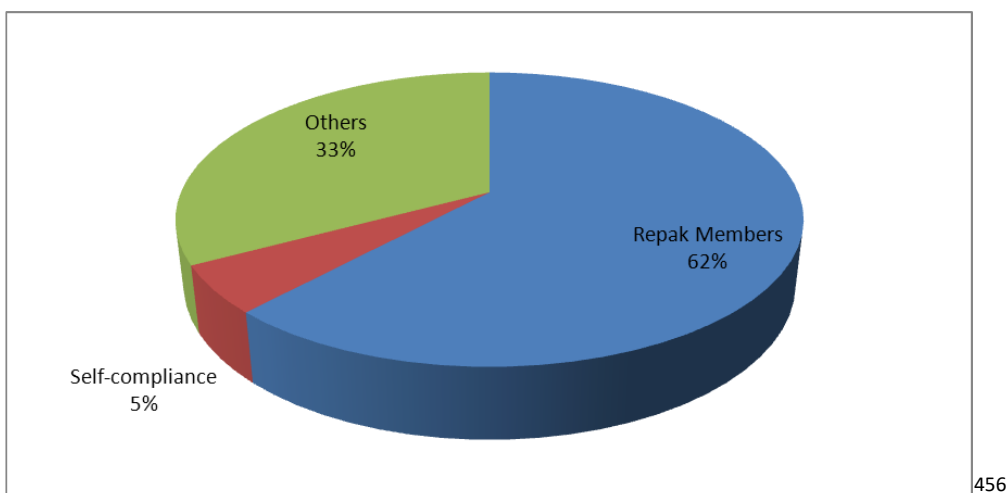
⁴⁵¹ Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland, Environment, Community and Local Government, July 2014, str. 386.

⁴⁵² Part VII, S.I. No. 282/2014 - European Union (Packaging) Regulations 2014. V anglosaškem pravnem sistemu obstajata instituta summary offence in indictment, ki v grobem ločujeta resnost prekrška/zločina.

⁴⁵³ Podatki z Eurostata: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Recovery_and_recycling_rates_for_packaging_waste,_2014_\(%25\)-Table1.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Recovery_and_recycling_rates_for_packaging_waste,_2014_(%25)-Table1.png) (5.4.2017).

⁴⁵⁴ Spletna stran DROE REPAK <https://www.repak.ie/> (6.4.2017).

⁴⁵⁵ 11. člen WMPR.



456

Ker se tu srečujemo s problematiko monopola na trgu za izpolnjevanje obveznosti proizvajalcev,⁴⁵⁷ je potrebno omeniti smernice OECD za ROP iz leta 2016,⁴⁵⁸ ki v svojo obširno analizo sistemov ROP v prevladujoči meri pri svoji raziskavi in predlogih vključujejo delovanje sistemov DČ EU.

Iz smernic je jasno razvidno, da OECD zagovarja zdravo konkurenčno okolje in podpira zakonodajo, ki v nacionalnem okviru v teoriji omogoča neomejeno število DROE.⁴⁵⁹ Prav tako naj ostane odprta možnost izbire glede oblikovanja profitne ali neprofitne sheme.

OECD priznava pozitivne in negativne strani večinske DROE.⁴⁶⁰ Pozitivne posledice monopolne sheme tipa REPAK na območju, kjer živi slabih 5 milijonov prebivalcev se prekrivajo z ugotovitvami OECD:

- izkoriščanje ekonomije obsega, ki niža stroške obdelave OE;
- lažje preprečevanje 'free-riderjev' oz. delovanja podjetij, ki ne plačujejo za obdelavo svoje embalaže, torej se nezakonito izmikajo svoji obveznosti;

⁴⁵⁶ Prikaz razporeditve proizvajalcev po količine dane embalaže na trg na Irskem. 62% delež ima REPAK, 5% proizvajalcev samih skrbi za svojo obveznost, 33% embalaže pa pripada proizvajalcem, ki padejo pod 'de minimis' pravilo ali so free-riderji. Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland, Environment, Community and Local Government, July 2014, str. 382.

⁴⁵⁷ Tu je mišljen trg za družbe, ki proti plačilu poskrbijo za izpolnjevanje proizvajalčeve razširjene odgovornosti.

⁴⁵⁸ Extended Producer Responsibility, Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD, 2016.

⁴⁵⁹ Za več o tem glej točko 2.4. Splošni modeli implementacije ROP na področju OE.

⁴⁶⁰ Extended Producer Responsibility, Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD, 2016, str. 47-48.

- koncentracija podatkov, povezanih z ravnanjem z OE, olajšano poročanje in nadzor, večja transparentnost in posledično;
- manjše administrativno in finančno breme za organe nadzora, ki so običajno državne entitete.

Na Irskem so se pozitivni vidiki, teoretično predstavljeni v zgornjih alinejah, v večji meri izkazali za resnične. Pomembno je tudi, da se največja in edina DROE na Irskem trudi, da bi bilo iz zakonodaje odstranjeno pravilo *de minimis*. Med 33% proizvajalcev OE je velik delež malih proizvajalcev, ki za svojo OE niso dolžni finančno poskrbeti, kar nalaga dodatno finančno breme REPAK-u, ki je odgovoren za doseganje nacionalnih ciljev.

Prva pozitivna posledica neprofitnosti in dejanskega monopola REPAK-a je, da vsem proizvajalcem, ki se odločijo vključiti v shemo (pozor: vključitev v shemo ni obvezno, kot omenjeno zgoraj),⁴⁶¹ glede na tono posamezne kategorije materiala v embalaži (papir, steklo, kovina, plastika itd.) zaračunava univerzalno ceno (strošek obdelave = embalažnina).⁴⁶² Prav tako se strošek, ki ga morajo plačevati proizvajalci v polnem pravnem pomenu definicije, razdeli med proizvajalce materialov za embalažo, embalerje, uvoznike embaliranih proizvodov, distributerje in prodajalce v maloprodaji.⁴⁶³ Največji delež stroška obdelave OE nosijo velike blagovne znamke oz. uvozniki.⁴⁶⁴ Strošek se vselej prilagodi obsegu dejavnosti proizvajalca – za običajne proizvajalce je določen samo fiksni strošek članstva v shemi, v višini 980 €. ⁴⁶⁵ Za velike proizvajalce je določanje stroška razdeljeno na strošek članstva, kjer se zaračuna univerzalna cena na tono odpadkov, ne glede na material, ter na strošek materiala, ki se obračuna v fazi uvoza (blagovna znamka/uvoznik). Stroški na tono specifičnega materiala so torej enaki za vse člane REPAK-a.

Na spodnji sliki so predstavljeni deleži posamezne vrste materialov v zbrani embalaži

⁴⁶¹ Glej prejšnje podpoglavje, Zakonodaja.

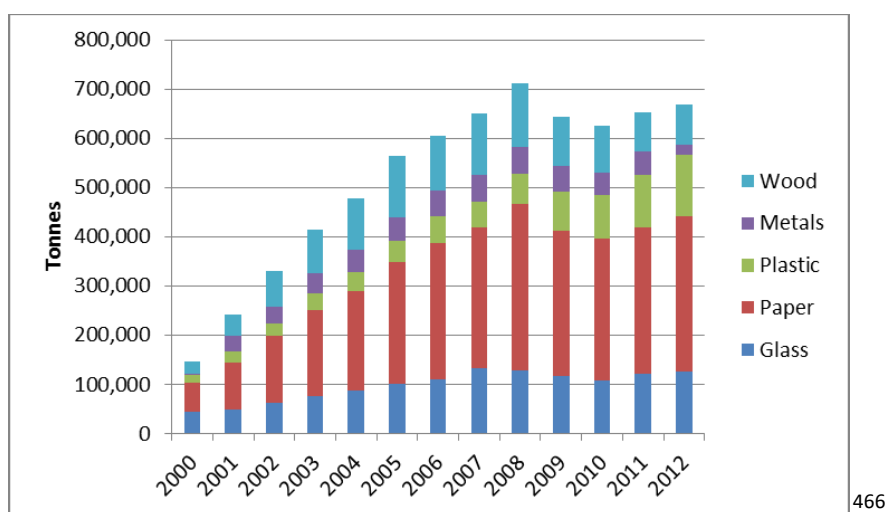
⁴⁶² Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland, Environment, Community and Local Government, July 2014, str. 385.

⁴⁶³ Glej prejšnje podpoglavje, Zakonodaja.

⁴⁶⁴ Za več o določanju plačila proizvajalcev glej <https://www.repak.ie/for-business/membership-fees/> (8.4.2017) in Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland, Environment, Community and Local Government, July 2014, str 392-394.

⁴⁶⁵ Podatki iz leta 2014, Ibid., str. 392.

do leta 2012:



Papir/karton predstavlja 47%, steklo in plastika vsak po 19%, les 12% in kovine 3% celotne zbrane OE.

REPAK skrbi tako za komunalno kot nekomunalno/industrijsko embalažo. Čeprav se je sprva osredotočal na stroškovno učinkovite materiale, se je podobno kot DROE po ostalih DČ moral z višanjem evropskih ciljev posvetiti tudi 'stroškovno neučinkovitim' odpadkom.⁴⁶⁷

KOE sestavlja 36% teže celotne zbrane OE in predstavlja 75% stroškov recikliranja OE. Nekomunalna OE na drugi strani sestavlja 64% teže celotne zbrane embalaže in predstavlja le 25% stroškov recikliranja. Bistvena razlika logično obstaja med stroškoma na tono za obdelavo komunalne in nekomunalne OE – 58.50 EUR/tono in 11€ na tono.⁴⁶⁸ V Sloveniji ni jasne evidence o količinah zbrane KOE in NKOE.

Naslednja pozitivna lastnost REPAK-a, ki družbi sicer nalaga administrativna in finančna bremena, je lažje oblikovanje poročil ter zbranost vseh statističnih in drugih informacij povezanih z obdelavo OE na enem mestu, kar omogoča lažji nadzor nad sistemom,

⁴⁶⁶ Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland, Environment, Community and Local Government, July 2014, str. 404.

⁴⁶⁷ Ibid., str. 400.

⁴⁶⁸ Ibid., str. 400.

tako s strani državnih organov kot DROE same.⁴⁶⁹

Zbrani podatki med drugim omogočajo določitev povprečnega stroška reciklaže za kar 62% OE na Irskem, ki znova nakazuje na stroškovno neprimerljivost komunalne in nekomunalne OE. Reciklaža komunalne embalaže je ocenjena na -42€/tono, nekomunalne pa dobičkonosnih 28 EUR/tono.⁴⁷⁰

REPAK trenutno deluje z izgubo, ki jo krije iz oblikovanega sklada za nepredvidljive situacije. Stroški ravnanja z OE tako niso v celoti pokriti z embalažnino, ki jo plačujejo proizvajalci. Deloma je to rezultat višanja dajatve za odlaganje odpadkov in delno višanja nacionalnih ciljev glede zbrane in reciklirane OE, priča pa o dejstvu, da REPAK ne izkorišča monopolnega položaja in proizvajalcem ne zaračunava previsokih embalažnin, kvečjemu premajhne.⁴⁷¹

Kar je REPAK-u očitano v povezavi s transparentnostjo njegovega delovanja, pa je nejasnost poročanja o plačilu podizvajalcem. Prav tako irsko ministrstvo predlaga, da bi se v statut dodalo pravilo o redni rotaciji članov uprave. Člani uprave so 'podaljški' proizvajalcev, ki lahko z dolгим mandatom njihovega predstavnika vplivajo na odločitve uprave.⁴⁷²

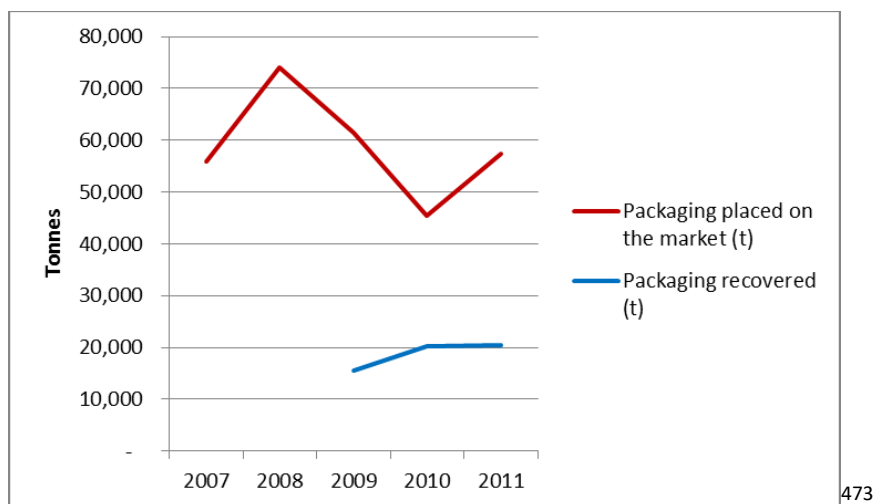
Študija se na več mestih posveča tudi 'self-compliers', t.j. proizvajalcem, ki se odločijo sami poskrbeti za svojo razširjeno odgovornost. Ugotavlja veliko razliko med učinkovitostjo REPAK-a in učinkovitostjo tovrstnih proizvajalcev. Zgovorna je tabela spodaj:

⁴⁶⁹ Poročilo o irskem sistemu ravnanja z OE iz leta 2014 omogoča jasen pogled v statistične podatke, ki so javno dostopni, obenem pa nedvoumno definira, na katerih področjih so podatki pomanjkljivi oz. so potrebne izboljšave.

⁴⁷⁰ Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland, Environment, Community and Local Government, July 2014, str. 412.

⁴⁷¹ Ibid., str. 431.

⁴⁷² Ibid., str. 427.



Proizvajalci so zaradi številnih razlogov individualno neučinkoviti pri ravnanju z lastno OE. Niso odgovorni za doseganje nacionalnih ciljev pri zbiranju in recikliranju OE, imajo omejene možnosti ozaveščanja splošnega prebivalstva, premajhne kapacitete za dosledno obdelavo odpadkov, vložek v novo infrastrukturo in administracijo pa jim predstavlja prevelik strošek. Smiselno je torej, da jih zakonodaja s finančno olajševalnimi spodbudami 'vodi' k vključitvi v kolektivne sheme.

Za zaključek je potrebno poudariti še, da je količina inšpekcijskih nadzorov in revizij na Irskem skozi leta močno upadla, ker je zaradi upoštevanja zakonodaje in daljše prakse z ravnanjem z OE kršitev zakonodaje vse manj. Navedeno je razvidno iz spodnje tabele:

Year	2007	2008	2009	2010	2011
Inspections	3,104	2,034	2,244	813	1,187*

2.10.1.4. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso

Irska ureditev seveda ne predstavlja idealnega sistema ravnanja z OE in nam na vseh področjih ne služi kot vzgled. Vsekakor pa je delovanje države primerljivo z RS, predvsem

⁴⁷³ Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland, Environment, Community and Local Government, July 2014, str. 408.

⁴⁷⁴ Ibid., str. 416.

zaradi velikosti in prebivalstva.

Prva in najbolj očitna opazka, ki izhaja iz opravljene analize je, da je potreben razmislek o smiselnosti obstoja šestih vzporednih DROE za ravnanje z OE v RS. Ekonomija obsega, kvaliteta dostopa podatkov, transparentnost delovanja in možnost nadzora vsi govorijo v prid poenostavitvi slovenskega sistema. To je razmislek, ki ga mora v prvi vrsti opraviti zakonodajalec, je pa smiselno, da o tematici razmislijo tudi sami proizvajalci.

Druga opazka, ki se vsebinsko nanaša na prejšnjo, je problematika državnega nadzora nad delovanjem DROE. V RS je mogoče vzpostaviti profitno ali neprofitno shemo, število DROE pa je neomejeno. Nujnost vzpostavitve neodvisnega nadzornega organa s strani državne uprave v obliki klirinške hiše za tovrstno situacijo bo v tej študiji poudarjena še na številnih mestih.⁴⁷⁵ Edina alternativa navedenemu sistemu pa se ponuja v obliki omejitve števila DROE in zakonski zahtevi, da so sheme organizirane neprofitno, alternativno pa v državnih spodbudah za vzpostavitev neprofitnih shem.

OECD je v svoji študiji iz leta 2016 citiral poročilo EK, ki je vključevalo študijo 8 sistemov ROP v EU.⁴⁷⁶ Komisija je ugotovila, da se je v vsakem sistemu oblikovala dominantna DROE, ki je v vseh primerih predstavljala vsaj 48%, v večini primerov pa več kot 70% tržnega deleža. Priznavamo, da to ni dokaz, da je potrebno v državi vzpostaviti omejeno število DROE. Vendar pa je to pomembno dejstvo, o katerem mora zakonodajalec razmisliti. Trenutna situacija, z vidika državnega nadzora nad celotno verigo ravnanja z OE v RS, je ne glede na izbiro zakonodajnih ukrepov v prihodnosti nevzdržna in je sprememba nujno potrebna.

Tretja in zadnja opazka pa se nanaša na ločevanje KOE in NKOE. V Sloveniji se na tem področju ne vodi ločenih evidenc, zato proizvajalci NKOE v veliki meri sofinancirajo obdelavo KOE, ki je sploh ne dajejo na trg. Problem se nadaljuje tudi na komunalah, ki vsaki shemi nediskriminatorno oddajo delež zbrane mase komunalne embalaže, tudi če v njej ni embalaže njihovih proizvajalcev. Tako ni mogoče oblikovati ali voditi evidenc o odpadkih, ni mogoče ločevati komunalne in nekomunalne OE in voditi zdravega in poštenega poslovnega prostora.

⁴⁷⁵ Glej poglavje 4. Sklepni predlogi.

⁴⁷⁶ Monier et al., 2014, 103.

2.10.3. Češka

2.10.3.1. Splošno

Češka je doživela veliko strukturnih sprememb pri prehodu iz planskega gospodarstva v tržno, kar se pozna tudi na novem sistemu ravnanja z odpadki in OE. Za našo študijo je primerna kot primer dokaj majhne države,⁴⁷⁷ ki ni dolgo neodvisna, ter v zadnjem času teži k čim bolj izpopolnjenemu sistemu ravnanja z OE.

2.10.3.2. Zakonodaja

Češka je prenesla evropsko Direktivo PPWD v svoj pravni red z Zakonom o embalaži (Act on Packaging 477/2001)⁴⁷⁸ leta 2001, s spremembami leta 2004 in 2006. Cilj zakona je varovati okolje z zmanjšanjem količine OE in nadzorovati težo, prostornino in kemično sestavo same embalaže. Poudarek je na ponovni uporabi in reciklaži namesto odlaganja. Da se doseže ta cilj, so proizvajalci in prodajalci embalaže zavezani pokrivati strošek zbiranja in predelave, medtem ko se aktivno poskuša zmanjšati prostornino embalaže, uporabljene v fazi proizvodnje.

2.10.3.2.1. Koga to zadeva?

Določbe Zakona o embalaži se uporabljajo za vsako podjetje, ki daje na češki trg tako prazno embalažo kot embalirane izdelke. Sem spadajo tisti, ki polnijo/obdajo izdelke v/z embalažo, dobavitelji, trgovci na drobno in uvozniki.

Proizvajalci postanejo zavezani, ko dajo na češki trg več kot 300 kg embalaže in imajo letni promet večji od 167,948,05 EUR. Če pridejo blizu tega praga, je priporočljivo, da pripravijo letno poročilo, saj postanejo zavezani v trenutku, ko je dosežen ta prag.

⁴⁷⁷ Leta 2014 je bilo na Češkem 10.512.419 prebivalcev na 78.866 km². Vir: Eurostat, podatki za leto 2014: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database> (7.4.2017).

⁴⁷⁸ Act on Packaging 477/2001:

[http://www.mzp.cz/C125750E003B698B/en/packaging_legislation/\\$FILE/OODP-Act_on_Packaging_No_477_2001-20110111.pdf](http://www.mzp.cz/C125750E003B698B/en/packaging_legislation/$FILE/OODP-Act_on_Packaging_No_477_2001-20110111.pdf) (20.4.2017).

2.10.3.2.2. Kaj morajo zavezanci storiti?

Proizvajalci morajo zagotoviti sistem ponovnega prevzema, ki omogoča uporabnikom, da vrnejo rabljeno embalažo. Sistem mora delovati na stroške proizvajalca in uporabnik mora biti jasno informiran o tem, da mu je ta storitev omogočena.

Za izpolnitev ciljev lahko proizvajalec izbira med dvema možnostmi:

1. lahko se prijavi neposredno na ministrstvo pristojno za okolje, pri tem pa navede poleg drugih še podatke o sistemu ponovnega odvzema in informiranju uporabnika o sistemu,
2. lahko pa se pridruži DROE EKO-KOM. Članstvo omogoča podjetjem, da prepustijo pravne obveznosti družbi in ta poskrbi za predelavo in reciklažo OE.

Uporaba znaka Zelena pika ni obvezna. Vendar pa lahko Zeleno piko uporabijo podjetja, ki so člani družbe EKO-KOM, če to želijo.⁴⁷⁹

2.10.3.3 Praksa

Na Češkem so občine tehnično in pravno odgovorne za zbiranje in sortiranje gospodinjskih odpadkov. Obstaja ena družba za ravnanje z OE – EKO-KOM. Ta družba financira stroške ločenega zbiranja OE iz gospodinjstev. Mreža zbiranja je trenutno sestavljena iz več kot 241.000 zabojnikov za ločeno zbiranje papirja, plastike, stekla in drugih kategorij.⁴⁸⁰

Leta 2014 je bilo na Češkem 10.512.419 milijona prebivalcev in 6.251 občin (6,073 jih je pokrival sistem EKO-KOM), pri tem je bilo 99% prebivalcev zajetih v sistem. V DROE je bilo vključenih 20.277 podjetij. Celotna količina embalaže dane na češki trg je bila 2.979.976 ton.⁴⁸¹ Stopnja recikliranja OE je znašala 73%, stopnja predelave pa 78,6%.⁴⁸²

⁴⁷⁹ A quick guide to packaging legislation in the Czech Republic, Valpak: <https://www.valpak.co.uk/docs/default-source/international-compliance/czech-rep-packaging-05-10-15.pdf?sfvrsn=2> (7.4.2017).

⁴⁸⁰ Czech Republic, Expra: <http://www.expra.eu/countries/czech-republic/6> (7.4.2017).

⁴⁸¹ Ibid.

⁴⁸² Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database> (9.4.2017).

Spodnja tabela prikazuje stopnje recikliranja in predelave OE med letoma 2003 – 2014.⁴⁸³

Leto	2003	2006	2010	2014
Stopnja recikliranja odpadne embalaže	51,4%	63,4%	70%	73%
Stopnja predelave odpadne embalaže	59%	68,9%	77,9%	78,6%

EKO-KOM je neprofitna DROE. Pokriva prevzem in reciklažo več kot 80% OE na češkem trgu in sodeluje z občinami, kjer živi 99% prebivalcev Češke.

Podlago za delovanje EKO-KOM-a predstavlja Zakon o embalaži (Czech Packaging Act No. 477/2001), ki je začel učinkovati 1. januarja 2002. S tem zakonom je bila v češki pravni red prenesena PPWD. Sistem je v celoti usklajen z zahtevami PPWD in njenimi cilji.

EKO-KOM je ustanovila industrija z namenom predelovanja tako gospodinjske kot tudi industrijske OE. Medtem ko je zbiranje industrijske embalaže organizirano večinoma po maloprodajnih poteh, se OE iz gospodinjstev zbira in predeluje kot del komunalnih odpadkov. Da se to zagotovi, EKO-KOM pogodbeno sodeluje z več kot 5.900 občinami. Občina je s tehničnega in pravnega vidika odgovorna za zbiranje in sortiranje gospodinjskih odpadkov, EKO-KOM pa občini povrne finančno izgubo, ki jo ta utrpi zaradi zbiranja in sortiranja embalaže. EKO-KOM prav tako preko strokovnega znanja ponuja občinam podporo pri organizaciji in logistiki zbiranja in sortiranja.⁴⁸⁴

Sistem deluje dokaj preprosto. Proizvajalci in uvozniki, ki imajo podpisano pogodbo z EKO-KOM, morajo na četrtletni ravni poročati EKO-KOM-u o količini embalaže, ki jo dajo na trg oz. v obtok. Prav tako poročajo o teži in tipu embalaže, in ali je namenjena za potrošniško ali gospodarsko rabo. Na podlagi poročila dobi prodajalec ali uvoznik račun za zagotovitev storitve zbiranja in upravljanja z embalažo. Iz zbrane vsote EKO-KOM zagotovi financiranje

⁴⁸³ V tabeli so predstavljene stopnje recikliranja in predelave odpadne embalaže v skladu z zahtevami Direktive 94/62/EC po členu 6(1). Vir: Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=ten00063&language=en> (9.4.2017).

⁴⁸⁴ EKO-KOM, General information, Pro Europe: http://www.pro-e.org/Czech_Republic1.htm (30.3.2017).

prevzema embalaže preko pogodbenih partnerjev, ki so večinoma občine. Najdražja storitev je prevzem embalaže od potrošnikov, prebivalcev Češke. EKO-KOM to izvaja s pomočjo barvnih zabojnikov za ločeno zbiranje odpadkov (trenutno jih na Češkem obstaja 241.000), pri tem pa je ključna osveščenost in pripravljenost ljudi, da odpadke ločujejo. Tako EKO-KOM letno vlaga približno 5% svojih sredstev tudi v izobraževanje javnosti o pravilnem ločevanju in pomembnosti le-tega. Po podatkih iz letnega poročila EKO-KOM-a aktivno ločuje odpadke že 7 milijonov prebivalcev Češke. EKO-KOM pravi, da so vzpostavili učinkovit in transparenten sistem, ki jih uvršča med najboljše v Evropi. V letu 2013 so reciklirali 72% embalaže, dane na češki trg.⁴⁸⁵

Strošek recikliranja preko sistema EKO-KOM na prebivalca na leto je med najnižjimi v Evropi – znaša približno 5 EUR, medtem ko je v Nemčiji 10 EUR in v Avstriji 19 EUR.⁴⁸⁶

2.10.2.3.1. Nadzor nad izvajanjem

Monitoring in inšpekcija spadata med pristojnosti češkega inšpektorata za varstvo okolja v okviru desetih lokalnih inšpekcijskih uradov. Ti uradi izvajajo inšpekcijo in kontrolo in ahko izrekajo denarne kazni, ki temeljijo na kršitvi določb Zakona o odpadkih (Waste Act). Kljub temu pa lahko tudi regionalne oblasti izvajajo inšpekcijo in kontrolo, vendar imajo omejene možnosti izrekanja kazni.

2.10.2.4. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso

Češka nam predstavlja zgled glede ravnanja z OE. Kot slovenska, je tudi njena zakonodaja na področju ravnanja z odpadki še v razvoju. Vsekakor pa je Češka odličen primer dobre ureditve in učinkovitega sistema, predvsem z vidika pokrivanja gospodinske OE večine prebivalstva. Stopnji recikliranja (73%) in predelave (78,6%) sicer vztrajno rasteta, vendar pa sta vseeno prenizki, da bi mogli govoriti o takšnem uspehu, kot ga imata npr. Nizozemska in Belgija. Država ima eno DROE, ki prevzema odpadke od 99% prebivalcev. Nasprotno je v Sloveniji 6 DROE in konkurenca med njimi. Na primeru Češke lahko torej spet dobimo potrditev, da konkurenca med DROE ne izboljša učinkovitosti sistema in obstoj več DROE nima

⁴⁸⁵ Annual Summary 2013, EKO-KOM:

http://www.ekokom.cz/uploads/attachments/English/Annual_Summary_2013.pdf (8.4.2017).

⁴⁸⁶ Ibid.

posebnega učinka, saj lahko ena družba učinkovito opravlja delo. Predlagamo, da slovenski zakonodajalec razmisli o sistemu, kjer bi upravljanje z OE prevzela ena DROE, ki pa bi nujno morala biti učinkovita, kar se lahko doseže bodisi s preiščljenimi uzakonjenimi določitvami standardov, ki bi jim morala slediti, bodisi z budnim nadzorom s strani državnih organov.

Češka ima, glede na druge evropske države, zelo nizek prag za zavezance - 300 kg embalaže in letni promet večji od 167.948,05 EUR. To pomeni, da so proizvajalci in uvozniki embaliranih izdelkov široko zajeti in je poskrbljeno za večji delež embalaže, dane na trg, kot pri državah z višjim pragom, kar je z okoljskega vidika zagotovo neprimerno boljše. Slovenija v primerjavi s Češko torej s tega vidika nazaduje. Sklepamo lahko, da češki sistem zaradi tako nizkega praga ne deluje nič slabše kot bi, če bi bil prag višji. Zato bi morala tudi Slovenija posvojiti takšen primer pri določanju praga in le-tega znižati, saj bi s tem poskrbela za popolnejše udejanjanje načel PP in ROP.

2.10.4. Nizozemska

2.10.4.1. Splošno

Nizozemska je ena najgostejše poseljenih držav na svetu, saj na 41.526 km² živi 16.829.289 ljudi.⁴⁸⁷ Gospodarska ureditev temelji na načelih svobodnega tržnega gospodarstva, vendar pa država tudi občutno posega v gospodarstvo (z državnimi pomočmi ipd.).

Kot država z liberalno politiko in močno industrijo ter dolgo zgodovino je Nizozemska nadvse primerna za mednarodno pravno primerjavo glede režima upravljanja z OE. Dolgotrajni obstoj in stabilnost državne ureditve sta tako pomembna dejavnika dobro delujočega sistema upravljanja z OE. Nizozemska se uvršča med najbolj napredne države glede ločenega zbiranja, recikliranja oz. predelave ali ponovne uporabe OE.

⁴⁸⁷ Vir: Eurostat, podatki za leto 2014: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database> (7.4.2017).

2.10.4.2. Zakonodaja

Odgovornost proizvajalca za embalažo temelji na PPWD, ki je bila implementirana v nizozemsko nacionalno zakonodajo preko Sklepa o ravnanju z embalažo ter s papirjem in kartonom (*The Packaging, Paper and Cardboard Management Decree*, 24 marec 2005) ter Nacionalnega sporazuma o ravnanju z embalažo za 2013-2011 (*The National Packaging Agreement for 2013-2022*). Proizvajalci in uvozniki embaliranih proizvodov so zakonsko odgovorni za preprečevanje nastajanja, zbiranje in recikliranje OE.

Nacionalni sporazum o ravnanju z embalažo za 2013-2011 (*The National Packaging Agreement for 2013-2022*) je rezultat pogajanja med nizozemsko industrijo, občinami in nacionalno vlado o odgovornosti proizvajalcev in uvoznikov. Ideja tega sporazuma je določitev nacionalnih ciljev za recikliranje embalažnega materiala,⁴⁸⁸ in sicer leta 2013 naj bi dosegli določene stopnje recikliranja, nato pa naj bi vsako naslednje leto cilja za plastiko in les narasla in tako bi bila cilja leta 2022 na 52% za plastiko in 45% za les.

Nov zavezujoč sporazum, Sporazum o prispevku za upravljanje z odpadki, je začel učinkovati 1. januarja 2013 (*The Waste Management Contribution Agreement - Afvalbeheersbijdrageovereenkomst (ABBO)*). Ta sporazum zavezuje vse proizvajalce in uvoznike embalažiranih izdelkov na Nizozemskem.

Podjetja, ki dajo na trg več kot 50.000 kilogramov embalaže na leto (iz tega je izključena sekundarna in terciarna embalaža – “transit packaging”), se morajo registrirati in plačati prispevek za upravljanje z OE Skladu za OE – *Packaging Waste Fund (Afvalfonds Verpakkingen)* za vsak kilogram nad tem pragom. S tem financirajo strošek zbiranja, predelave in odstranjevanja OE, ki je bila dana na trg. Višina prispevka je odvisna od materiala in tipa embalaže. Z registracijo in plačilom prispevka proizvajalci in uvozniki izpolnijo večino svojih obveznosti, ki jim jih nalagata Nacionalni sporazum o ravnanju z embalažo za 2013-2011 (*The National Packaging Agreement for 2013-2022*) in Sklep o ravnanju z embalažo ter s papirjem in kartonom (*The Packaging, Paper and Cardboard Management Decree*), vključno z

⁴⁸⁸ 43% plastike, 90% stekla, 75% papirja, 85% kovin in 27% lesa; vir: <http://www.afvalfondsverpakkingen.nl/fileadmin/downloads/Summary.pdf> (27.3.2017).

izpolnitvijo ciljev recikliranja. Med zavezanke je vključeno vsako podjetje, ki prvič ponudi embalirane izdelke na Nizozemskem, odstranjuje embalažo s proizvodov, uvoženih na Nizozemsko, proizvaja embalirane proizvode v imenu drugega podjetja, in tisti, ki doda embalažo na proizvode, proizvedene na Nizozemskem ali uvožene proizvode ter jih prodaja.⁴⁸⁹

Sklad za OE - *The Packaging Waste Fund (Afvalfonds Verpakkingen)* so ustanovili proizvajalci in uvozniki, z namenom skupnega izpolnjevanja ROP, kot je določeno v Nacionalnem sporazumu o ravnanju z embalažo za 2013-2019 in Sklepu o ravnanju z embalažo ter s papirjem in kartonom. To je neprofitna organizacija, ki jo vodi upravni odbor, ki ga izvolijo proizvajalci in uvozniki. Glavni cilj sklada je implementacija Nacionalnega sporazuma o ravnanju z embalažo za 2013-2019. Da se to doseže, se sklad osredotoča na koordinacijo in implementacijo različnih nalog, kot so:

- ustanovitev in vzdrževanje sistema za ravnanje z odpadki za doseg nacionalnih reciklažnih ciljev,
- delo z občinami in drugimi strankami za zbiranje in predelavo ločene OE,
- minimiziranje OE,
- monitoring in poročanje o uporabi, zbiranju in ponovni uporabi embalažnega materiala in
- določanje stopenj in prispevkov za zbiranje proizvajalcem in uvoznikom.⁴⁹⁰

2.10.4.3. Praksa

Leta 2016 je bilo na Nizozemskem 17 milijonov prebivalcev, od tega so bili vsi vključeni v sistem ravnanja z OE. Občin, ki so imele sklenjeno pogodbo z družbo za ravnanje z OE je bilo

⁴⁸⁹ A quick guide to packaging legislation in the Netherlands, Valpak: <http://valpak.co.uk/docs/default-source/international-compliance/a-quick-guide-to-packaging-legislation-in-the-netherlands-2015.pdf?sfvrsn=2> (26.3.2017).

⁴⁹⁰ The Packaging Waste Fund, Afvalfondsverpakkingen: <http://www.afvalfondsverpakkingen.nl/fileadmin/downloads/Summary.pdf> (27.3.2017).

390.⁴⁹¹ Podatek o količini embalaže, ki je bila proizvedena na Nizozemskem, pa je na voljo zgolj do leta 2014, ko je le-ta znašala 165 kilogramov na prebivalca.⁴⁹²

Stopnje recikliranja in predelave OE se iz leta v leto povečujejo, kar je razvidno tudi iz spodnje tabele.⁴⁹³ Pri tem še posebej izstopajo stopnje predelave, saj so izredno visoke. Kljub 2,9 % padcu je bil delež predelave leta 2014 kar 93,9 %, tako se Nizozemska uvršča med države z najvišjimi stopnjami predelave OE.

Leto	2003	2006	2010	2014
Stopnja recikliranja odpadne embalaže	56,4%	70,2%	73,9%	68,5%
Stopnja predelave odpadne embalaže	90,5%	91%	96,8%	93,9%

2.10.4.4 Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso

Nizozemska je po statističnih podatkih ena najbolj organiziranih in učinkovitih držav pri ravnanju z OE v skladu s cilji iz PPWD. Izjemno visoke stopnje recikliranja in predelave kažejo na to, da je Nizozemski uspelo vzpostaviti učinkovit sistem, ki poskrbi za skoraj vso embalažo, dano na trg v državi. Posebnega razloga za uspeh ne gre iskati v posebnostih sistema, pač pa preprosto v splošni ozaveščenosti ljudi, kajti sistem ne izstopa po kakšni drugačni, posebni ureditvi. Predlagamo, da se tudi v Sloveniji začne bolj poudarjati pomen ločenega zbiranja odpadkov in OE ter vzpostavljati kampanje ozaveščanja prebivalcev na vseh ravneh.

Nekoliko nerazumljiva pa je višina praga za zavezance EPR na Nizozemskem – 50.000 kilogramov embalaže dane na trg je ogromno in ni jasno, zakaj je številka tako visoka, saj imajo tako proizvajalci/uvozniki, ki dajo na trg malo manj kot znaša prag, ugodnost, katere posledica je, da ne plačajo (velikega) onesnaževanja, ki ga povzročajo. Prag v Sloveniji (15.000

⁴⁹¹ http://www.pro-e.org/Facts_Figures_Netherlands.html (7.4.2017).

⁴⁹² Eurostat: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (7.4.2017).

⁴⁹³ V tabeli so predstavljene stopnje recikliranja in predelave odpadne embalaže v skladu z zahtevami Direktive 94/62/EC po členu 6(1). Vir: Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=ten00063&language=en> (9.4.2017).

kilogramov) je v primerjavi z nizozemskim veliko bolj ustrezen in logičen z vidika varstva okolja.

2.10.5. Velika Britanija

2.10.5.1. Splošno

Velika Britanija je ena od velikih držav, ki jih obravnavamo s primerjalno pravnega vidika. S površino 229.850 km² je največji otok v Britanskem otočju. Velika Britanija obsega dežele Anglijo, Škotsko in Wales, skupaj s Severno Irsko pa Velika Britanija tvori Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske. Populacija celotnega Združenega kraljestva je 64.351.155 prebivalcev.⁴⁹⁴

2.10.5.2 Zakonodaja

Pravila o OE v Veliki Britaniji so bila uvedena s cilji zmanjšati količino OE, ki konča na odlagališčih, nadzorovati količino težkih kovin, ki so uporabljene v embalaži in zagotoviti, da proizvedena embalaža izpolnjuje bistvene zahteve. Implementacija Direktive PPWD v Veliki Britaniji se odraža v sprejemu prve zakonodaje o ROP, Pravilnika o obveznostih glede odgovornosti proizvajalca za OE, 1997 (*The Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 1997*).

Skupaj s Pravilnikom so bili uvedeni trije sklopi pravil:

1. Pravilnik o obveznostih glede ROP za OE (*The Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations*), 2007,
2. Pravilnik o obveznostih glede ROP za OE za Severno Irsko (*The Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations (Northern Ireland)*), 2007 in
3. Pravilnik o embalaži (bistvene zahteve) (*The Packaging (Essential Requirements) Regulations*), 2003.

Po Pravilniku o obveznostih glede proizvajalčeve odgovornosti za OE je zavezana vsaka organizacija, ki ima v lasti embalažo, jo dobavlja drugim pravnim osebam in ima več kot 2

⁴⁹⁴ Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database> (9.4.2017)

milijona GBP oz. 2.397.219,23 EUR prometa na leto oz. upravlja z več kot 50 tonami embalaže na leto.

Po Pravilniku o embalaži (bistvene zahteve) so zavezane organizacije, ki pakirajo ali polnijo embalažo in jo dajejo na trg Velike Britanije oz. tiste, ki uvažajo embalažo, ki je že pakirana ali napolnjena.

2.10.5.2.1. Kako morajo zavezanci postopati?

Po Pravilniku o obveznostih glede proizvajalčeve odgovornosti za OE morajo zavezanci opraviti naslednje štiri korake:

1. Prijaviti se morajo pri ustrezni agenciji za okolje (Anglija in Wales – Agencija za okolje (The Environment Agency (EA)), Škotska – Škotska agencija za varovanje okolja (The Scottish Environment Protection Agency (SEPA))),
2. Izpolniti morajo letno poročilo, še posebej podrobno o količini in vrsti embalaže, s katero so upravljali,
3. Preračunati morajo, koliko ton OE, ki se predela in reciklira, morajo financirati – koliko znaša obveznost zavezanca,
4. Kupiti morajo “dokaz o recikliranju” (*Packaging Waste Recovery Notes (PRNS)*) da lahko izpolnijo svojo obveznost in
5. Predložiti morajo “dokaz o recikliranju” ustrezni agenciji za okolje.

Organizacije imajo možnost, da se prijavijo in predložijo dokaz direktno pri relevantni agenciji za okolje, ali pa se lahko pridružijo DROE kot je npr. Valpak, ki opravijo zgoraj naštetе točke 1, 3, 4 & 5.⁴⁹⁵

⁴⁹⁵ An overview of the packaging waste regulations, Valpak: <https://valpak.co.uk/docs/default-source/legislation/an-overview-of-the-packaging-waste-regulations.pdf?sfvrsn=0> (8.4.2017).

2.10.5.2.2. Zelena pika

Sistem oznake "Zelena pika" v Veliki Britaniji ni uveden. Licenco za uporabo znamke Zelena pika lahko pridobijo podjetja, ki želijo ta znak izpostaviti na embalaži, vendar pa uporaba znaka ni obvezna.⁴⁹⁶

2.10.5.2.3. Sistem razširjene proizvajalčeve odgovornosti v Veliki Britaniji – *Packaging Recovery Notes*

Sistem ROP je v Veliki Britaniji zasnovan v obliki trgovalnega kreditnega sistema – na eni strani sistem zavezuje trgovce in proizvajalce, da kupijo kreditne točke (PRN) na platformi za trgovanje v sorazmerju s količino embalaže, dane na trg. Na drugi strani lahko izvajalci recikliranja prodajo kreditne točke, nastale v sorazmerju s količino recikliranih odpadkov. Platforma za trgovanje torej služi kot finančni nadomestek za DROE.⁴⁹⁷

2.10.5.2.3.1. Kaj je PRN?

PRN je zagotovilo, da je kupljen "dokaz o recikliranju" in da je podjetje izpolnilo svoje obveznosti financiranja reciklaže ali predelave OE, kot to zahteva Pravilnik o obveznostih glede proizvajalčeve odgovornosti za OE.

2.10.5.2.3.2. Kako sistem deluje?

Sistem deluje po naslednjih petih korakih:

1. Embalaža je ustvarjena in prodana potrošniku,
2. OE je zbrana in predelana/reciklirana s strani pooblaščenega predelovalca
3. PRN je izdan s strani pooblaščenega predelovalca,
4. DROE kupi PRN, da izpolni obveznosti članov in
5. Podatki o embalaži in PRN so posredovani ustrezni agenciji za okolje, da se dokaže skladnost s pravili o OE.

⁴⁹⁶ Valpak, General Information, Pro Europe: http://www.pro-e.org/united_kingdom1.htm (30.3.2017)

⁴⁹⁷ OECD (2016), Extended Producer Responsibility, Updated guidance for efficient waste management, str. 166.

PRN je prodan na odprtem trgu, kar pomeni da so cene odvisne od povpraševanja in ponudbe. Torej če obstaja pomanjkanje PRN-jev, bodo cene narasle in obratno, če obstaja presežek, bodo cene padle.⁴⁹⁸ Trg za PRN dovoljuje, da se PRN prodajajo med pooblaščenimi predelovalci in podjetji, ki so odgovorna za ravnanje za OE. Prodaja PRN za izpolnjevanje obveznosti za tekoče leto je mogoča med 1. decembrom prejšnjega leta in 31. januarjem prihajajočega koledarskega leta.

2.10.5.2.3.3. Kdo so zavezanci za nakup PRN?

Podjetje ali skupina podjetij postanejo zavezanci, ko kumulativno izpolnijo dva pogoja v prejšnjem koledarskem letu:

1. Obvladovanje in dobava na trg Združenega Kraljestva več kot 50 ton embalaže
2. Več kot 2 milijona funtov prometa.

Ta podjetja se morajo kot že omenjeno, prijaviti pri ustrezni agenciji (EA, SEPA, NIEA).

2.10.5.2.3.4. Kdo je odgovoren in za koliko?

Proizvajalci embalaže so vsako leto znova zavezani kupiti določeno število PRN-jev, ki temelji na vrsti njihove poslovne dejavnosti in količini embalaže, ki jo obvladujejo.

Sorazmerje stroškov recikliranja, za katero je odgovorno zavezano podjetje (torej koliko PRN mora kupiti) je določeno na podlagi vrste dejavnosti, ki so jo izvedli na materialu. Tako so v okviru štirih različnih dejavnosti odgovorni:

1. **Pridelovalec surovega materiala za 6%,**
2. **Predelovalec surovega materiala v embalažo za 9%,**
3. **Polnilec/embalažer produkta, obdanega z embalažo za 37% in**
4. **Prodajalec embalažiranega produkta končnemu uporabniku za 48%.⁴⁹⁹**

⁴⁹⁸ Pregled nad PRN sistemom, Valpak: <https://valpak.co.uk/docs/default-source/packaging-compliance/an-overview-of-the-prn-system.pdf?sfvrsn=6> (12.4.2017).

⁴⁹⁹ Packaging Recovery Note: <http://www.t2e.co.uk/packaging-recovery-note> (12.4.2017).

2.10.5.3. Praksa

Leta 2014 je bilo v Združenem kraljestvu 64.351.155 milijonov prebivalcev.⁵⁰⁰ Embalaža, proizvedena v letu 2011 je znašala 10,9 milijona ton, od tega je bilo predelane 7,3 milijona ton.

Sistem ravnanja z OE v Združenem kraljestvu ne razlikuje med OE iz gospodinjstev, gospodarske rabe in industrije. Vse DROE poskrbijo za vse tri vrste embalaže, razen družb, ki so bile ustanovljene za upravljanje z OE določenega obsega (np. za embalažo, ki je odpadek pri papirni industriji).

Spodnja tabela prikazuje stopnje recikliranja in predelave OE med letoma 2003 – 2014.⁵⁰¹

Leto	2003	2006	2010	2014
Stopnja recikliranja odpadne embalaže	46,8%	57,5%	60,7%	59,2%
Stopnja predelave odpadne embalaže	52,7%	62,1%	67,3%	64,1%

Vsi udeleženci v verigi proizvodnje in uporabe embalaže si delijo zakonsko odgovornost. Sistem je odprt za konkurenco in tako obstaja več DROE, ki so začele z delovanjem od leta 1997 dalje. Pri Agenciji za okolje in Škotski agenciji za varovanje okolja je bilo registriranih 17 DROE. Izmed slednjih nekatere delujejo tudi na Severnem Irskem, med njimi pa je zagotovljena konkurenca.⁵⁰²

⁵⁰⁰ Podatki o populaciji so dostopni samo skupaj za Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske, zato tudi v nadaljevanju obravnavamo statistiko za celotno Združeno kraljestvo, ne samo za Veliko Britanijo. Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database> (7.4.2017).

⁵⁰¹ V tabeli so predstavljene stopnje recikliranja in predelave odpadne embalaže v Združenem kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske, v skladu z zahtevami Direktive 94/62/EC po členu 6(1). Vir: Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=ten00063&language=en> (9.4.2017).

⁵⁰² Valpak, General Information, Pro Europe: http://www.pro-e.org/united_kingdom1.htm (30.3.2017).

2.10.5.4. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso

V Združenem kraljestvu je sistem za upravljanje z OE zaradi nastopa na odprtem trgu naravnani k večji učinkovitosti in fleksibilnosti kot sistemi v drugih državah EU. Spodbuja se ekonomsko učinkovitost, saj lahko tisti, ki imajo pri tem nižje stroške, izpolnijo več obveznosti in tako ustvarijo več PRN, ki jih prodajo tistim z višjimi stroški. Fleksibilnost sistema nedvomno narašča.

Kar je lahko pri tem sistemu sporno je to, da so proizvajalci embalaže ločeni od dejanskih izpolnjevalcev obveznosti. To pomeni, da so lahko v veliki meri distancirani od doseganja okoljskih ciljev in izpolnjevanja okoljskih zahtev. Ugibamo lahko, da to dejstvo zelo negativno vpliva na zadostno okoljsko zavest in ustrezno ravnanje proizvajalcev na področju OE.

Podjetjem torej ni treba vzpostaviti nikakršnih lastnih standardov za varovanje okolja, da bi obdržali dobro ime, pač pa le kupijo svoje "odpustke."⁵⁰³

Dilema takšnega sistema ROP je vprašanje, kako koristen je v resnici tovrsten sistem. Kljub učinkovitosti in fleksibilnosti ima nekatere slabe lastnosti, ki izvirajo ravno iz sledečih dveh lastnosti: zaradi odprte konkurence in odvisnosti cen PRN od povpraševanja in ponudbe na trgu je ta sistem nepredvidljiv, tako za proizvajalce kot tudi za DROE. Pojavljali so se že očitki, da bo potrebno sistem reformirati, saj zaradi nepredvidljivosti nastajajo vsem akterjem velike izgube. Iz tega vidika sklepamo, da sistem ne more biti optimalen in ne more predstavljati kakšnih posebno dobrih rešitev za spremembo zakonodaje in prakse v Sloveniji.

2.10.6. Francija

2.10.6.1. Splošno

Francija velja za eno od vodilnih industrijskih držav ter sedmo največje svetovno in drugo največje gospodarstvo v EU glede kupne moči. Ima kombinirano gospodarstvo, ki združuje zasebna podjetja z mnogimi državnimi podjetji in vladnimi intervencijami. VRS

⁵⁰³ OECD (2016), Extended Producer Responsibility, Updated guidance for efficient waste management, str. 95.

ohranja precejšen vpliv na ključnih segmentih infrastrukturnih sektorjev, z večinskim lastništvom železnic, električne energije, letal, jedrske energije in telekomunikacij.

Z vidika primerjalnega prava pri upravljanju z odpadki je Francija zanimiva, ker je velika in razvita država z dolgo zgodovino in tudi ena od ustanovnih članic EU.

2.10.6.2. Zakonodaja

PPWD je bila v francoski pravni red implementirana oktobra 2007. Uredba 1467 (*Decree 1467*) in vse prejšnje uredbe o ravnanju z OE so bile združene v posebno poglavje Francoskega okoljskega zakonika (*French Environmental Code*).⁵⁰⁴ Namen zakonika je spodbujati preprečevanje nastajanja odpadkov in predelavo OE in sicer tako, da se tisti, ki dajejo embalažo na francoski trg, zavežejo, da bodo za le-to poskrbeli. Uredba jasno loči med gospodinjsko in komercialno OE, vendar pa so podjetja lahko zavezana za obe kategoriji odpadkov. Trenutno za OE iz gospodinjstev ni de minimis pravila, medtem ko je prag za industrijsko OE 1.100 litrov na teden.⁵⁰⁵

Med zavezance se štejejo proizvajalci, embalerji (tj. tisti, ki izdelke obdajo z embalažo), uvozniki embalažiranih izdelkov na francoski trg in prodajalci/distributerji embalažiranih izdelkov. Mednje se uvrščajo tudi spletni prodajalci.

Podjetja, zavezana s pravili o OE iz gospodinjstev, se lahko prijavijo v Eco-Emballages, edino DROE v Franciji. S tem, ko družbi posredujejo letne podatke in izvedejo plačilo, družba začne delovati z lokalnimi oblastmi, da zagotovi predelavo in reciklažo OE.

Reciklaža in predelava komercialne OE morata biti izvedeni s strani pooblaščenih pogodbenih izvajalcev. Naloga občin je, da ločeno zberejo in sortirajo OE iz gospodinjstev. Pogodbe med občinami in izvajalci storitev se sklepajo za šest let.⁵⁰⁶ Tisti, ki praga 1.100 litrov

⁵⁰⁴ Členi R.543-42 in sledeči.

⁵⁰⁵ A quick guide to packaging legislation in France, Valpak: <https://www.valpak.co.uk/docs/default-source/international-compliance/france-packaging---07-09-20158b40ffc0a5336c89be6fff0000348758.pdf?sfvrsn=2> (7.4.2017).

⁵⁰⁶ OECD (2016), Extended Producer Responsibility, Updated guidance for efficient waste management, str. 94

na teden ne dosegajo, lahko stopijo v stik z njihovo občino/lokalnim pooblaščenim organom in se dogovorijo za brezplačno zbiranje odpadkov.

2.10.6.2.1. Zelena pika

Po francoskem pravu uporaba znaka Zelena pika ni obvezna, vendar morajo člani DROE Eco-Emballages obvezno uporabljati ta simbol. Vsa gospodinjska embalaža mora imeti natisnjen ta znak, saj je na ta način označena skladnost s pravili.⁵⁰⁷

2.10.6.3. Praksa

Francija ima, v primerjavi z nekaterimi drugimi državami (predvsem z Nizozemsko), dokaj nizke stopnje recikliranja in predelave OE, vendar pa deleži z leti rastejo. Tako je bila stopnja recikliranja v letu 2003, 47,9% in 65,2% v letu 2014. Stopnja predelave je bila že od začetka nekoliko višja in je med leti 2003 – 2014 narasla za 11% (63,6% na 74,6%).

Spodnja tabela prikazuje stopnje recikliranja in predelave OE med letoma 2003 – 2014:⁵⁰⁸

Leto	2003	2006	2010	2014
Stopnja recikliranja odpadne embalaže	47,9%	54,8%	61,1%	65,2%
Stopnja predelave odpadne embalaže	63,6%	64,1%	70,3%	74,6%

Francija je imela leta 2013 66,03 milijone prebivalcev. Eco-Emballages je DROE, ki je bila ustanovljena avgusta 1992. Kar 70% osnovnega kapitala je v lasti proizvajalcev, ta pa je razdeljen med 240 delničarjev, ki predstavljajo vse sektorje, povezane z aktivnostmi Eco-Emballages. Je neprofitna družba.

⁵⁰⁷ A quick guide to packaging legislation in France, Valpak: <https://www.valpak.co.uk/docs/default-source/international-compliance/france-packaging---07-09-20158b40ffc0a5336c89be6fff0000348758.pdf?sfvrsn=2> (7.4.2017).

⁵⁰⁸ V tabeli so predstavljene stopnje recikliranja in predelave odpadne embalaže v skladu z zahtevami Direktive 94/62/EC po členu 6(1). Vir: Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=ten00063&language=en> (9.4.2017); <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=ten00062&plugin=1> (9.4.2017).

Poleg Eco-Emballages je bila februarja 1993 ustanovljena družba Adelphe, katere delničarji so pridelovalci vina in žganih pijač, družbo pa so ustanovili z namenom izpolnjevati pravne obveznosti glede embalaže, ki zadeva njihove proizvode. Leta 2005 se je priključila družbi Eco-Emballages, ki ima zdaj v lasti večino osnovnega kapitala družbe Adelphe.

Leta 2010 je imelo 1.251 mest sklenjeno pogodbo z družbo Eco-Emballages. Samo ta družba je istega leta predelala 3 milijone ton (samo embalaža iz gospodinjestev), reciklirane pa je bilo 64,3% embalaže. 49.200 podjetij je bilo članov družbe Eco-Emballages, imeli pa so 518 milijonov evrov prometa.⁵⁰⁹

2.10.6.4. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso

Francija nima najbolj urejenega, transparentnega in nadzorovanega sistema za ravnanje z OE. To lahko sklenemo iz ugotovitve, da zakonodaja določa dokaj preprost in enostaven sistem ROP, ki pa očitno ne deluje najbolje, saj Francija kljub dolgotrajnosti tega sistema ne dosega visokih stopenj reciklaže in predelave OE v primerjavi z drugimi evropskimi državami, kjer je zakonodaja na tem področju mlajša. Dodaten vzrok za trenutno situacijo pa bi lahko bila pomanjkljiva ozaveščenost prebivalcev Francije. Podatkov o kakšnem posebnem poudarku, ki bi ga Francija namenjala ozaveščanju prebivalcev o pomembnosti ločenega zbiranja gospodinjskih odpadkov oz. ponovne uporabe ali preprečevanja nastajanja odpadkov, nismo našli. Zato predvidevamo, da je splošna ozaveščenost na območju Francije nižja kot drugje po Evropi, kar znatno vpliva na uspeh sistema ravnanja z OE. Francije si trenutno ne moremo postavljati za zgled, saj je RS v letu 2014 dosegla 70,4% stopnjo recikliranja, kar je za 5,2% višje kot Francija. Edini element, ki je vreden razmisleka, je isti kot je že bil predstavljen pri analizah drugih držav, in sicer število DROE. Francija ima dve DROE, ki sta združeni in de facto predstavljata eno DROE. Sistem kljub temu statistično gledano deluje primerljivo RS. Iz tega razloga slovenskemu zakonodajalcu na tem mestu še enkrat predlagamo razmislek o smislu obstoja več DROE v RS.

⁵⁰⁹ Eco-Emballages (Facts and figures), Pro Europe: http://www.pro-e.org/Facts_and_Figures_france.html (7.4.2017).

2.10.7. Nemčija

2.10.7.1 Splošno

Leta 2014 je imela Nemčija 80.767.463 milijona prebivalcev,⁵¹⁰ kar jo uvršča med največje države, obravnavane v tem poglavju. Obenem ima učinkovit in utrjen sistem ravnanja z OE, ki je bil v preteklosti zgled mnogim državam pri vzpostavljanju lastnih sistemov.

2.10.7.2 Zakonodaja

V Nemčiji je bil 12. junija 1991 sprejet Odlok o preprečevanju in predelavi OE (*The Ordinance on the Avoidance and Recovery of Packaging Waste*) s strani nemške vlade. Cilj Odloka je preprečevati nastanek OE, zmanjšati količino le-te ter spodbujanje ponovne uporabe in reciklaže. Uvedel je ROP v praksi, kar je bil sploh prvi tak podvig na osnovi načela življenjskega cikla snovi – odpadkov.

Koncept Odloka o preprečevanju in predelavi OE je požel veliko mednarodne pozornosti. Nemški Odlok je spodbudil sosednje države, kot so Avstrija, Nizozemska, Belgija in Francija, da sprejmejo svoje lastne nacionalne ukrepe. Predstavljal pa je tudi osnovo za sprejem PPWD, ki zdaj zavezuje vse DČ EU.⁵¹¹

Ureditev ločuje embalažo na tri kategorije:

1. B2C – prodajno embalažo, prodano zasebnim potrošnikom,
2. B2B – prodajno embalažo, prodano gospodarskim subjektom-potrošnikom, in
3. Drugo embalažo, npr. sekundarno in transportno.

V nemški ureditvi ni posebnega praga v zvezi z embalažo, tako da so zavezani poskrbeti za OE prav vsi proizvajalci, distributerji in uvozniki. Izključeni niso niti upravljavci s sekundarno oz. transportno embalažo ter spletni prodajalci.

Podjetja, ki upravljajo z več kot 80 tonami stekla, 50 tonami papirja in 30 tonami plastike, pa morajo upoštevati še dodatne zahteve o poročanju.

⁵¹⁰ Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (26.4.2017)

⁵¹¹ <https://gnse.files.wordpress.com/2012/10/waste-management.pdf> (2.5.2017)

Podjetja, ki upravljajo z embalažo, prodano zasebnim potrošnikom (B2C), so obvezno udeležena v "Dualnem sistemu". Članstvo v Dualnem sistemu pomeni redno in brezplačno zbiranje embalaže od potrošnikov in s tem izpolnitev obveznosti podjetij, da zagotovijo ponovni prevzem OE.

2.10.7.3. Dualni sistem in Duales System Deutschland

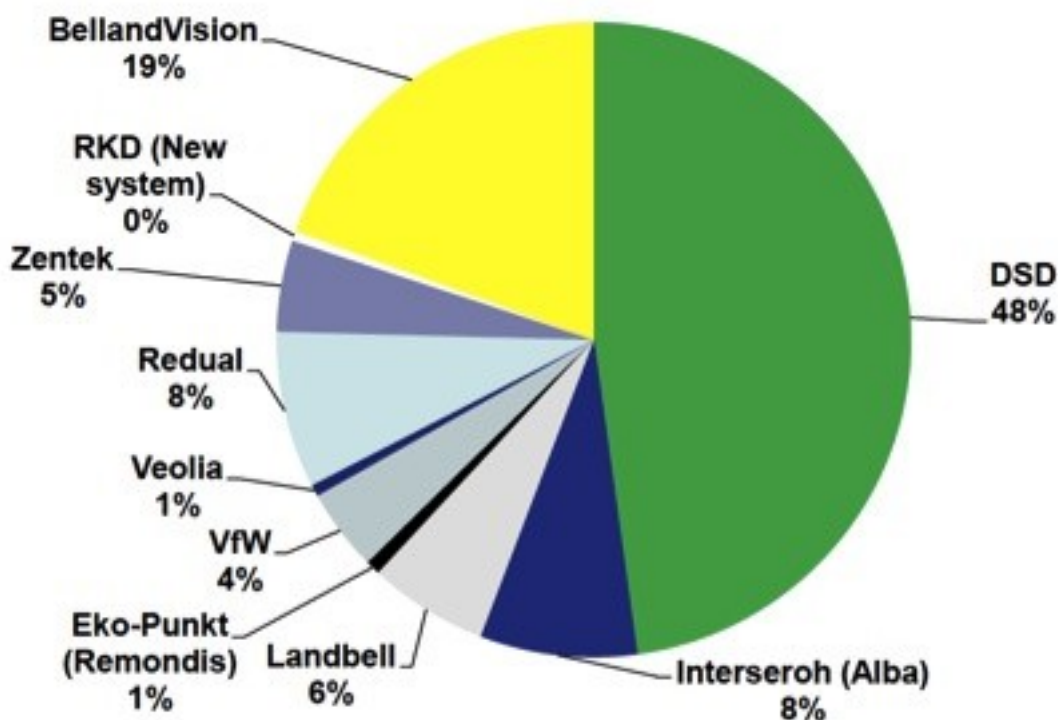
Leta 1990 je 95 podjetij iz industrije in trgovine ustanovilo DROE DSD (Der Gruene Punkt – Duales System Deutschland) kot neprofitno podjetje, da bi tako zadostilo pravilniku o embalaži. Leta 1997 se je spremenilo v javno podjetje z omejeno odgovornostjo.⁵¹² Naloga DSD je zadostiti obveznosti recikliranja in prevzemanja embalaže. Podjetje zbira prodajno in servisno embalažo iz stekla, papirja, aluminija, pločevine, plastike in kompozitov ter nosi odgovornost za nacionalno zbiranje in recikliranje odpadne prodajne embalaže. Sistem zbiranja se razlikuje glede na regijo in frakcijo, ki se reciklira.

Obstajata dva tipa zbiranja embalaže: zbiranje direktno pri zavezancih in zbiranje v zbirnih centrih, kamor zavezanci prinašajo OE. Zbiranje se financira preko plačil licenčnine, ki jo DSD-ju plačujejo proizvajalci ali distributerji embalaže. Licenčnina temelji na masi in vrsti materiala ter številu enot pakiranja. V sistemu lahko sodelujejo vsi proizvajalci embalaže, embalerji in distributerji prodajne embalaže, ki imajo sedež v državah Evropskega gospodarskega prostora (European Economic Area) ali v državah, kjer uporabljajo sistem Zelene pike.⁵¹³

Kot posledica Odloka o preprečevanju in predelavi OE je v Nemčiji uveljavljen dualni sistem zbiranja odpadkov. To pomeni zgolj, da obstajata dve paraleli zbiranja odpadkov, in sicer po eni strani mešanih komunalnih odpadkov in po drugi strani OE. Zbiranje OE upravlja DSD kot največja DROE v Nemčiji, poleg nje pa obstaja še 9 drugih DROE. Njihovi deleži na nemškem trgu so razvidni iz spodnje tabele.

⁵¹² Hiršman, S.: Analiza ravnanja z embalažo in odpadno embalažo v trgovinski dejavnosti. Diplomsko delo, Univerza v Mariboru, Ekonomsko – poslovna fakulteta, 2007. Vir: <http://old.epf.uni-mb.si/ediplome/pdfs/hirshman-sonja.pdf> (2.5.2017)

⁵¹³ Ibid.



Slika: deleži kompetenčnih DROE na nemškem trgu.⁵¹⁴

2.10.7.3.1. Zelena pika

Oznaka Zelene pike ni več obvezna v Nemčiji, vendar je vseeno zelo priljubljena med distributerji, saj z njo označujejo skladnost s predpisi. Licenco podeljuje Duales System Deutschland (DSD).⁵¹⁵

2.10.7.4. Vzpostavitev klirinške hiše

12. maja 2017 je nemški Zvezni svet (*Bundesrat*) sprejel nov Zakon o nadaljnjem razvoju ločenega zbiranja reciklabilnih odpadkov (*Law on the Further Development of Separate Collection of Recyclable Waste*). Zakon bo začel veljati prvega januarja 2019 in bo nadomestil trenutno veljaven Odlok o preprečevanju in predelavi OE.

⁵¹⁴EPR & Packaging: Germany, SITA Germany:

<http://www.eprclub.eu/upload/public/27%20June/Philip%20Saar%20-%20EPR%20-%20The%20German%20Case.pdf> (28.7.2017)

⁵¹⁵ A quick guide to packaging legislation in Germany, Valpak: [https://www.valpak.co.uk/docs/default-source/international-compliance/germany-packaging---07-09-](https://www.valpak.co.uk/docs/default-source/international-compliance/germany-packaging---07-09-20159f40ffc0a5336c89be6fff0000348758.pdf?sfvrsn=2)

20159f40ffc0a5336c89be6fff0000348758.pdf?sfvrsn=2 (26.4.2017)

Že obstoječa klirinška hiša (*Gemeinsame Stelle*), ki zahteva registracijo DROE, bo ostala odgovorna za usklajevanje med DROE, ki operirajo na trgu.

Naloge, opredeljene v novem zakonu, in se urejajo po javnem pravu, so naslednje: registracija, vodenje evidence o teži embalaže, o kateri poročajo veliki proizvajalci in udeleženci dualnega sistema, računanje tržnih deležev, izdajanje smernic o recikliranju embalaže, preučevanje možnih rešitev za mala podjetja, postavitve standardov glede definicij, med administrativne naloge pa sodijo še nadzor in poročanje ter financiranje klirinške hiše.⁵¹⁶

Klirinška hiša bo večinoma delovala po javnem pravu, zato bodo tudi njene interne aktivnosti subjekt javnega prava. Zaradi tega je očitno, da je zasnova klirinške hiše v Nemčiji natančno urejena s predpisi in močno nadzorovana.⁵¹⁷

2.10.7.5 Praksa

Po navedbah nemškega Ministrstva za okolje se je odlok o preprečevanju in predelavi OE izkazal kot učinkovit instrument. Naraščanje letne porabe embalaže se je zaustavilo. Pri tem pa pomembno vlogo igra tudi pripravljenost prebivalstva ločeno zbirati odpadke, kar je predpogoj za uspešno udejanjanje reciklaže.

Tako stopnja predelave uporabljenih embalaž konstantno narašča. V letu 1991 je bilo predelanih 6,1 milijona ton, v letu 2008 pa že 13,1 milijona ton OE.⁵¹⁸

Vendar je treba na to dejstvo nujno pogledati še z druge perspektive. Čeprav so prebivalci Nemčije znani po zavestnosti ločenega zbiranja odpadkov in recikliranja, pa številke okoljske organizacije Deutsche Umwelthilfe (DUH) kažejo, da je Nemčija kljub visoki stopnji recikliranja tudi v vrhu pri sami proizvodnji odpadkov.

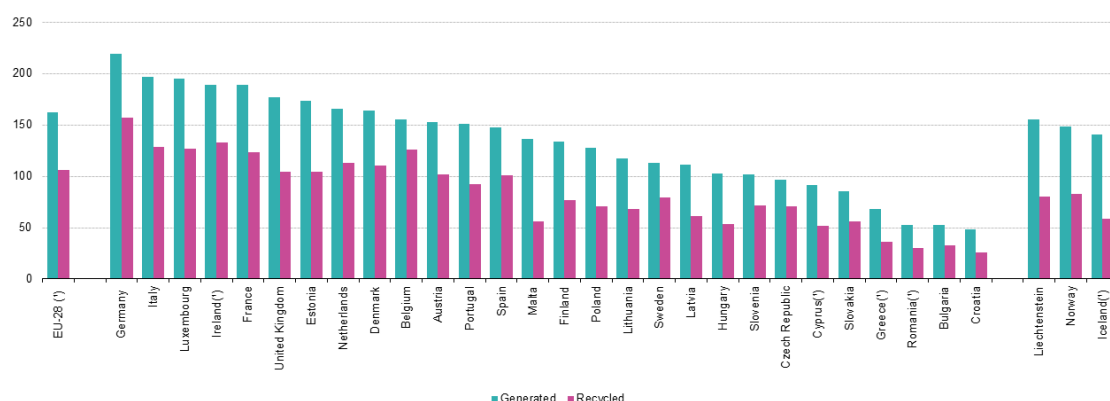
⁵¹⁶ Central Agency Packaging Regulation Germany, EXPRA EPR Workshop, 30. 5. 2017 Bruselj

⁵¹⁷ Ibid.

⁵¹⁸ Closed-loop waste management, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety: <https://gnse.files.wordpress.com/2012/10/waste-management.pdf> (2.5.2017)

Po podatkih DUH vsak prebivalec Nemčije v povprečju proizvede 213 kg OE na leto, kar je več kot 600 g na dan. To postavlja Nemčijo na prvo mesto v porabi embalaže na prebivalca na leto, če podatke primerjamo s Francijo (185 kg), Avstrijo (150 kg) in Švedsko (109 kg). Problem pa se še povečuje s povečevanjem količine proizvedene OE na prebivalca – v zadnjem desetletju se je v Nemčiji povečala za 13%.⁵¹⁹

Opazimo lahko neenotnost stališč Ministrstva za okolje in okoljske organizacije DUH. Da je Nemčija resnično v vrhu proizvodnje in recikliranja OE, pa med drugim dokazujejo tudi podatki Eurostata⁵²⁰ v spodnji tabeli za leto 2014:



Note: ranked on 'Waste generated'.
(*) Estimate: Romania and Iceland (2012 data); Ireland, Greece, Cyprus (2013 data)

521

2.10.7.6. Predlogi za slovensko zakonodajo in prakso

Tekom raziskovanja za namene študije smo ugotovili, da ima nemški sistem ravnanja z OE, kljub uspešnosti na določenih področjih, nekaj napak. Glede na to, da je nemški sistem dejansko postavil temelje celotni evropski ureditvi ravnanja z OE in zato predstavlja nekakšen zgled dobre prakse recikliranja OE ostalim DČ EU, ga kot takega ne moremo videti v luči ravnanja z embalažo. Količina proizvedene embalaže na prebivalca na leto krepko presega

⁵¹⁹What to do about Germany's mounting packaging waste? <http://www.dw.com/en/what-to-do-about-germanys-mounting-packaging-waste/a-36657662> (9.6.2017)

⁵²⁰Volume of overall packaging waste generated and recycled per inhabitant in 2014: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Volume_of_overall_packaging_waste_generated_and_recycled_per_inhabitant,_2014_\(kg_per_inhabitant\)-Fig7.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Volume_of_overall_packaging_waste_generated_and_recycled_per_inhabitant,_2014_(kg_per_inhabitant)-Fig7.png) (10.6.2017)

⁵²¹ Tabela: Količina proizvedene in reciklirane OE v kg na prebivalca v letu 2014.

povprečja drugih primerjanih evropskih držav. To za Nemčijo pomeni šibko točko pri doseganju vsesplošnega cilja, na dolgi rok zmanjšati količine proizvedene embalaže. Dejstvu se čudimo tudi zato, ker je doslednost prebivalcev Nemčije pri ločevanju odpadkov zelo velika. Kako to, da so na področju oblikovanja proizvodov in potrošnje precej manj dosledni?

Kljub temu ne smemo spregledati dejstva, da je Nemčija zelo uspešna pri recikliranju velikega deleža nastale OE, kar lahko pripišemo tudi temu, da je bila Nemčija ena prvih evropskih držav, ki je sprejela pravila o omejenem odlaganju odpadkov na odlagališča v devetdesetih letih. Tako je bila prisiljena začeti uporabljati alternativo odlaganju.

Poleg ustreznih pravil na področju ravnanja z OE je po vsej verjetnosti za vzpostavitev uspešnega sistema ravnanja z OE predpogoj tudi zavest prebivalstva o pomenu recikliranja OE. Zato je nujno potrebno, da se le-ti zavedajo, kam gre OE po tem, ko jo odložijo oz. zavržejo in kaj to pomeni za okolje in življenje. V Sloveniji te zavesti primanjkuje, medtem ko je v Nemčiji na višjem nivoju. S tega vidika si lahko Nemčijo postavimo kot dober zgled.

V Sloveniji bi izboljšanje stanja lahko dosegli z intenzivnim ozaveščanjem na tem področju, zato pozivamo k uvedbi večih in pogostejših kampanj ozaveščanja in informiranja na državni in lokalni ravni, tako o pravilnem ločevanju odpadkov kot o pomenu tovrstnega ravnanja.⁵²²

⁵²² Glej točko 3.5. Vprašalnik o ozaveščanju splošne javnosti.

2.11. Vloga komunalnih podjetij v slovenskem sistemu ravnanja z OE

S pojmom »komunalna dejavnost«, ki jo opravljajo komunalna podjetja, razumemo skupek dejanj, ki so nujno potrebna za zagotavljanje osnovnih življenjskih potreb prebivalcev določenega območja. Najbolj običajne dejavnosti,⁵²³ s katerimi se ukvarjajo komunalna podjetja, so torej:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda,
- ravnanje s komunalnimi odpadki,
- kataster – geoinformatika,
- razvoj in investicije,
- pokopališka in pogrebna dejavnost in urejanje pokopališč,
- monitoring,
- javna snaga in čiščenje javnih površin,
- urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin,
- urejanje javnih tržnic,
- urejanje javnih sanitarij,
- urejanje javnih parkirišč in javnih površin in
- urejanje parkirnih hiš.

V okviru študije nas zanima predvsem vloga komunalnih podjetij v sistemu ravnanja z odpadki oz. OE, zato se v nadaljevanju osredotočamo na to nalogo komunal.

2.11.1 Pravna podlaga za ravnanje z OE

2. člen Zakona o gospodarskih javnih službah vsebuje določbo, da se gospodarske javne službe določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture. Pri zagotavljanju javnih

⁵²³ Kot lahko razberemo s spletne strani Komunale Novo mesto d.o.o.; vir: <https://www.komunala-nm.si> (7.6.2017).

dobrin pa naj bi bilo pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb.

Tako ZVO v 148. členu določa, da med obvezne državne gospodarske javne službe varstva okolja spada tudi ravnanje z radioaktivnimi odpadki, sežiganje komunalnih odpadkov, ravnanje z živalskimi odpadki ter zbiranje, predelava ali odstranjevanje določenih vrst drugih odpadkov.

Obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja, kot navaja 149. člen ZVO, pa so oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov, odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in urejanje in čiščenje javnih površin.

Obveznosti komunalnih podjetij pri ravnanju z OE podrobneje ureja Uredba REOE. Uredba opredeli pojem izvajalca lokalne javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki kot izvajalca občinske gospodarske javne službe zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov oz. izvajalca občinske gospodarske javne službe odlaganja komunalnih odpadkov (enaintrideseti odst. 3. člena).

V poglavju 4.2 Uredbe REOE pa so razdelane obveznosti izvajalca javne službe, ki zajemajo prevzem in oddajo ločeno zbrane OE.

Komunalna podjetja torej prevzemajo nalogo ravnanja z odpadki kot IJS ravnanja s komunalnimi odpadki. Pri tem morajo zagotoviti potrebne pogoje za doseganje ločenega zbiranja OE po frakcijah in omogočiti brezplačno prepuščanje tako pripravljenih ločenih frakcij OE v nadaljnjo predelavo DROE. V primeru, da imajo ustrezne pogoje za izvajane storitev ločevanja in priprave frakcij, jih DROE plačuje skladno z določenim cenikom.⁵²⁴

⁵²⁴ Frank, A., Analiza trga ravnanja z OE v Sloveniji, diplomsko delo, Ljubljana 2009 (Ekonomska fakulteta, UL).
Vir: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/UPES/frank438.pdf> (3.6.2017)

2.11.2. Vloga slovenskih komunalnih podjetij v sistemu ravnanja z OE

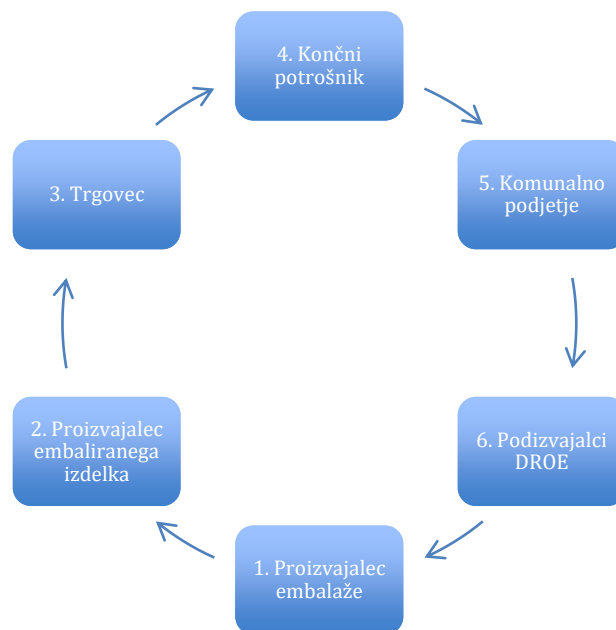
Naloga komunalnih podjetij je torej ločeno zbiranje OE po frakcijah, pri čemer morajo sama poskrbeti za doseganje ločenega zbiranja. Nadalje morajo zbrano OE v ločenih frakcijah brezplačno prepustiti DROE. Ugotovimo lahko, da komunalno podjetje nastopi kot posrednik med končnim potrošnikom embalaže, ki s potrošnikovo uporabo postane OE, ter DROE kot prevzemnikom ROP.

Vloga komunalnega podjetja se kaže predvsem v pomembnosti ločenega zbiranja komunalnih odpadkov kot predpostavka za nadaljnjo učinkovito ravnanje z OE ter poenostavitvi dela za DROE, ki lahko – ob ločeno zbranih frakcijah odpadkov – hitreje in bolj pregledno prevzemajo deleže KOE, ki jim pripadajo.

Vendar pa komunalna podjetja predstavljajo tudi pomemben stik s končnimi potrošniki, ki ga ne navezuje noben drug akter v verigi ravnanja z OE. Zaradi prevzemanja OE od končnih potrošnikov, ko pridejo komunalna podjetja v neposreden stik s potrošniki, imajo toliko večjo odgovornost v sistemu ravnanja z OE, saj lahko bolj učinkovito ozaveščajo potrošnike o pravilnem ravnanju z OE, ti pa jim toliko bolj zaupajo v primerjavi z drugimi členi verige, ki jih večinoma sploh ne poznajo.⁵²⁵

V spodnji tabeli je prikazana poenostavljena veriga akterjev, preko katerih gre embalaža in se na neki točki spremeni v OE. Prvi, ki izdelava embalažo iz različnih surovin, je proizvajalec embalaže. Nato embalaža potuje naprej v roke proizvajalca določenega izdelka, ki svoj izdelek embalira, ter ga pošlje trgovcu. Ta ga proda končnemu potrošniku, ki izdelek uporabi, embalažo pa ločeno odloži v za to namenjen zabojnik, katerega zagotovi komunalno podjetje. Le-to potem tako zbrano OE prevzame in nadalje omogoči DROE, da prevzame pripadajoči delež mešane KOE, ki gre potem naprej v predelavo ali reciklažo. Pri tem je treba ločiti dva masna tokova, s katerima upravljajo komunalna podjetja, in sicer mešana KOE, ki jo prevzamejo DROE in NKOE, ki jo komunale zberejo neposredno od proizvajalcev ali trgovcev, in ne gre v nadaljnjo predelavo DROE.

⁵²⁵ Glej točko 3.5. Vprašalnik o ozaveščenosti splošne javnosti o ravnanju z OE.



526

2.11.3. Problematika ostajanja OE na dvoriščih komunalnih podjetij

Komunalna podjetja se soočajo s številnimi težavami, ki so posledica predvsem neustrezne zakonodajne ureditve. Največji problem, ki ga zaznavajo je neprevzemanje OE s strani DROE s komunalnih površin. Komunalno podjetje namreč ločeno zbere OE neposredno od končnih uporabnikov, jo pripelje na svoje površine, od tam pa jo prevzame DROE oz. njeni podizvajalci. Ravno na teh dvoriščih pa prihaja do težav. Da bi lažje razumeli kompleksnost problema, moramo upoštevati širšo ureditev tega področja, ki je v tej študiji že obravnavana.⁵²⁷

Iz trenutne ureditve izhaja več dilem: ker je šele sredi leta znano, koliko OE mora posamezna DROE prevzeti v tekočem letu, pride do zmede pri sprotnem prevzemanju OE, ki se kopiči na komunalah. Za sam neprevzem OE pri komunalah s strani podizvajalcev DROE lahko krivimo več dejavnikov. Izpostavljamo tudi prakso, pri kateri komunale napovedo večje količine OE, da bi si tako zagotovili prevzem vse zbrane OE, tudi tiste, ki se nabira preko let. To je v škodo DROE, saj morajo pod določenimi okoliščinami prevzeti večji delež, kot jim

⁵²⁶ Vloga komunalnega podjetja v verigi OE.

⁵²⁷ Glej točko 2.5. Analiza slovenske zakonodaje in prakse.

dejansko pripada.⁵²⁸

Da je zakonodaja na področju ravnanja z OE pomanjkljiva, zasledimo tudi ob odsotnosti sankcij za neupoštevanje pravil o ravnanju z OE. Edina sankcija, ki lahko doleti DROE, če ne prevzamejo svojih deležev, je globa za prekršek v višini od 4.000 EUR do 40.000 EUR (53/8 člen uredbe).

Posledica neprevzemanja OE z dvorišč komunalnih podjetij s strani DROE je dokaj delikatna. Zbrani OE se podaljša doba odloženosti, ko se je ne predeluje oz. kako drugače izkorišča, pač pa ostaja na prostem. S tem, ko se ustvari zaloga OE, pa le-ta izgublja na vrednosti, saj s časom postaja čedalje manj reciklabilna, tudi do 50% manj. Zalog na dvoriščih zato nikakor ne bi smelo biti. Poleg tega pa je jasno, da za takšne zaloge OE, kot se pojavljajo na dvoriščih v zadnjih letih, komunalna podjetja nimajo pravih kapacitet, kar je zopet svojevrsten večplasten problem, ki zahteva celovito obravnavo.

2.11.4. Problematika tehtanja zbrane OE

Naslednji problem, ki smo ga zaznali tekom naše študije je, da se zbrana OE na več komunalah, po mnenju številnih deležnikov in medijev, ne tehta.⁵²⁹ Te komunale uporabljajo prostornino zbranih odpadkov za oblikovanje približne teže zbrane OE, kar seveda ne vodi do natančnih in resničnih podatkov.⁵³⁰ Uvedba dolžnosti tehtanja odpadkov ob vходу na komunalo bi rešila vrsto obstoječih pomanjkljivosti, saj bi bilo jasno, koliko OE so komunale (ločeno) zbrale. Tako bi bila olajšana tudi določitev deležev in količine OE, ki jo posamezna DROE prevzame. Z uporabo navedenega postopka bi bil celoten proces bolj pregleden in transparenten. Trenutno glede zbranih in prevzetih količin vlada zmeda, saj nihče od deležnikov, vključno z državo, ne pozna konkretnih števil, vsa odgovornost in določanje prevzemnih deležev pa v veliki meri temelji na približno ocenjenih količinah.

Nadalje DROE ugotavljajo, da embalaže, ki je vredna največ, kot npr. papir, karton in

⁵²⁸ Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

⁵²⁹ Dnevnik, Komunale bodo s protestom počakale, 15.3.2017. Glej točko 3.1. Mnenja deležnikov.

⁵³⁰ Dejansko empirično ugotavljanje, katere komunale izvajajo tehtanje OE in katere ne, je za administrativne in finančne zmogljivosti te raziskovalne skupine prekomerna obremenitev. Zato črpamo svoje trditve iz verodostojnih mnenj deležnikov na področju ravnanja z OE, vključno s komunalami, ter priznanimi mediji.

lepenka, prevzemajo čedalje manj. Tako izgubljajo svoj prihodek s prevzemanjem manj dobičkonosne in nerekiclabilne OE. Možnost, da se npr. z zbiralnimi akcijami papirja v šolah, vrtcih in podobnih institucijah iz sistema "izgubi" toliko OE, da bi bilo to zaskrbljujoče, je zanemarljiva. DROE trdijo, da je delež OE, ki se zbere s takšnimi akcijami, zelo majhen, torej je potrebno izvor problema iskati drugje. Karkoli se s količinami dogaja je, ob obstoječem pomanjkanju verodostojnih in preverljivih podatkov, nemogoče ugotoviti.

Navedene težave smo večinoma zbrali na podlagi pogovorov z deležniki ravnanja z OE v Sloveniji, predvsem z različnimi DROE.⁵³¹ Čeprav smo v študiji želeli zajeti podatke vseh komunalnih podjetij v Sloveniji in jih v ta namen kontaktirali, smo dobili izjemno pomanjkljiv odziv in malo konkretnih podatkov o poslovanju posameznih komunalnih podjetij.⁵³²

⁵³¹ Glej točko 3.1. Mnenja.

⁵³² Glej točko 3.4. Ključni zbrani statistični podatki za Slovenijo.

2.12. Vpliv OE na okolje

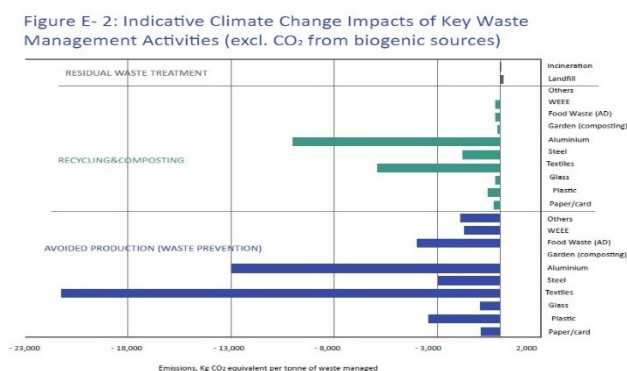
2.12.1. Krožno gospodarstvo

2.12.1.1. Uvod

Koncept krožnega gospodarstva je nastal kot odziv na rast gospodarstva in potrošnje in vse bolj omejene naravne vire in obremenjeno okolje. Usmerja se v ponovno uporabo, popravilo in recikliranje obstoječih izdelkov in stremi k omejevanju potrošnje novih izdelkov in materialov. Izdelki so v krožnem gospodarstvu zasnovani tako, da omogočajo kroženje materialov in ohranjajo njihovo vrednost, kolikor dolgo je le mogoče.

Za krožno gospodarstvo predstavlja ključno komponento spreminjanje odpadkov v sekundarni vir surovin. Vendar je potrebno še več. Odpadki ene industrije morajo preko predelave, ponovne uporabe in recikliranja postati vhodni material za drugo.

V EU sta leta 2010 nastali 2,5 milijardi ton odpadkov, od katerih je bilo 36% recikliranih, ostali pa so bili odloženi ali sežgani.⁵³³ Raziskave kažejo, da lahko sprememba načina ravnanja z OE pozitivno vpliva na podnebne spremembe. Največ pozitivnih učinkov izhaja iz preprečevanja nastanka odpadkov in recikliranja suhih materialov.⁵³⁴



Slika: Vplivi glavnih oblik ravnanja z odpadki na podnebne spremembe.⁵³⁵

⁵³³ Evropa snuje pot v krožno gospodarstvo, kaj pa mi?, 8. julij 2014, članek dostopen na: <http://ebm.si/zw/o/2014/evropa-snuje-pot-v-krožno-gospodarstvo-kaj-pa-mi/> (11.6.2017).

⁵³⁴ Poročilo Zero Waste Europe: The Potential Contribution of Waste Management to a Low Carbon Economy, 2015, str. 5-7, dostopno na: <https://www.zerowasteurope.eu/downloads/the-potential-contribution-of-waste-management-to-a-low-carbon-economy/> (10.6.2017).

⁵³⁵ Poročilo Zero Waste Europe: The Potential Contribution of Waste Management to a Low Carbon Economy, 2015, str. 7, dostopno na: <https://www.zerowasteurope.eu/downloads/the-potential-contribution-of-waste-management-to-a-low-carbon-economy/> (10.6.2017).

Iz slike je razvidno, da sežiganje in odlaganje odpadkov ustvarjata emisije CO₂. Emisije so negativne (t.j. ne nastanejo) že, če se odpadke reciklira in kompostira. Preprečevanje nastanka odpadkov vrednost negativnih emisij še poveča. To pomeni, da je za okolje najbolj prijazna strategija preprečevanja nastajanja odpadkov in ureditev, v kateri materiali krožijo.

2.12.1.2. Sveženj o krožnem gospodarstvu

EK je decembra 2015 predstavila sveženj o krožnem gospodarstvu, s katerim želi spodbuditi prehod EU na krožno gospodarstvo. Predlagani ukrepi zajemajo povečanje recikliranja in ponovne uporabe ter stremijo k največjemu možnemu izkoriščanju vseh surovin, proizvodov in odpadkov. S tem se bodo povečali prihranki energije in zmanjšali izpusti toplogrednih plinov.⁵³⁶

Na področju odpadkov so pomembni naslednji cilji:

- Recikliranje 65% komunalnih odpadkov do leta 2030,
- Recikliranje 75% OE do leta 2030
- Zmanjšanje količine odpadkov, ki končajo na odlagališčih na največ 10% komunalnih odpadkov do leta 2030,
- Prepoved odlaganja ločeno zbranih odpadkov,
- Spodbujanje uporabe ekonomskih orodij za preprečevanje odlaganja,
- Poenostavljene definicije in poenotene metode za računanje deležev recikliranja v EU,
- Gospodarske spodbude za proizvajalce, da na trg dajejo bolj 'zelene' proizvode in podpora shemam za predelavo in recikliranje (npr. za OE, baterije, električno in elektronsko opremo, vozila).⁵³⁷

⁵³⁶ Zaprtje zanke: Komisija sprejela ambiciozen nov sveženj o krožnem gospodarstvu za spodbujanje konkurenčnosti, ustvarjanje delovnih mest in trajnostno rast, sporočilo za medije z dne 2.12.2015, dostopno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_sl.htm (10.6.2017).

⁵³⁷ Circular Economy: Implementation of the Circular Economy Action Plan, http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm (11.6.2017).

2.12.1.3. Kritike

V nadaljevanju predstavljamo določene kritike tega načrta. Prva kritika je, da kažipot omenja »odpadke, ki jih ni možno reciklirati«, pojem, ki v WFD ni definiran. Po mnenju EK so taki odpadki odlično gorivo za sežigalnice. EK zamenjuje pojem s pojmom »mešani odpadki«, ki jih je sicer težje reciklirati, vendar ni nemogoče. Če se vzpostavi pravilno ločeno zbiranje, odpadkov, ki jih ni mogoče reciklirati, ni. Lahko obstajajo materiali, ki jih ni mogoče reciklirati, vendar rešitev ni sežiganje, ampak preoblikovanje na način, da ustrezajo krožnemu gospodarstvu.⁵³⁸

Poleg tega je sporno, da se glede na izpostavljene cilje EK osredotoča na zmanjšanje količine odloženih odpadkov, ničesar pa ne stori proti sežiganju, ki glede na zgornjo sliko tudi prispeva k nastanku emisij CO₂. Energetska predelava odpadkov je ena najbolj okolju neprijaznih, dragih in neučinkovitih načinov proizvodnje energije. Ne prispeva niti k varnejši oskrbi z energijo, niti k promociji energije iz obnovljivih virov, ki bi blažila podnebne spremembe.⁵³⁹

Po mnenju kritikov se je treba osredotočiti na alternative sežiganju, kar pomeni promoviranje ponovne uporabe, recikliranja in zmanjševanje odpadkov.⁵⁴⁰

2.12.2. Plastika

2.12.2.1. Uvod

V zadnjih 60 letih se je uporaba plastike izrazito povečala, saj gre za uporaben in raznovrsten material. Lastnosti plastike, ki jo po eni strani ustvarjajo tako zelo uporabno, predvsem dolgotrajnost, lahkost in nizki predelovalni stroški, po drugi strani pomenijo težavo pri njenem odstranjevanju. To je postalo očitno v 90-ih letih, ko je bil odkrit Great Pacific

⁵³⁸ European Commission keeps wasting energy on "waste to energy", <http://www.zerowasteeurope.eu/2016/02/20780/> (11.6.2017).

⁵³⁹ Ibid.

⁵⁴⁰ Več informacij je dostopnih na: <http://www.zerowasteeurope.eu/2015/12/paris-ivry-incinerator-opposed-in-shadow-of-cop21/> (11.6.2017).

Garbage Patch. Gre za sloj odpadkov, ki lebdi na gladini morja v Tihem oceanu in katerega velikost je ocenjena na 3.43 milijone kvadratnih kilometrov (približna velikost Evrope).⁵⁴¹

Raziskave so pokazale, da ima poleg onesnaževanja okolja, plastika negativen vpliv na zdravje ljudi. PVC, ki se uporablja za izdelavo od cevi in tal do pohištva in oblačil, se tako povezuje z motnjami plodnosti in lahko prispeva k tvorbi rakavih celic. Potencialen škodljiv vpliv na zdravje ljudi imajo tudi dodatki, ki jih najdemo v plastiki. Povezati jih je mogoče z nastankom srčno-žilnih bolezni, diabetesom in različnimi vrstami raka.⁵⁴²

EU je z namenom zmanjšanja porabe plastičnih vrečk že sprejela Direktivo o plastičnih vrečkah, ki je predstavljena na drugem mestu v študiji.⁵⁴³

2.12.2.2. Kažipot za evropsko strategijo za plastiko v krožnem gospodarstvu

EK je januarja 2017 predstavila Kažipot za evropsko strategijo za plastiko v krožnem gospodarstvu.⁵⁴⁴ V njem je izpostavila da je plastika pomembna za evropsko gospodarstvo in da je prisotna na veliko področjih. Največ t.j. 40% plastike se porabi na področju embalaže. V kažipotu so izpostavljeni trije glavni problemi, ki jih bo potrebno v prihodnosti rešiti.

Prvi je, da se več kot 90% plastike v Evropi proizvede iz novih materialov in ne iz alternativ kot sta reciklirana plastika in bioplastika. To povzroča letno okoli 400 milijonov ton emisij toplogrednih plinov. Drugi je nizek odstotek recikliranja in ponovne uporabe plastike, ki trenutno znaša okoli 30%. Na drugi strani ostaja visok odstotek odlaganja (31%) in sežiganja (39%), ki se celo povečuje. V zvezi s tem se izpostavlja problem nizke reciklabilnosti plastike, saj so mnogi proizvodi zasnovani tako, da se jih po uporabi zavrže.

Tretji problem je odlaganje plastike v okolje. Vsako leto naj bi se v okolje odložilo med 5 in 13 milijardami ton plastičnih odpadkov. To predstavlja negativne vplive na raznovrstnost morskega ekosistema (največ odpadkov konča v morju) ter zdravje ljudi in živali. Izpostavlja

⁵⁴¹ Plastic waste: Ecological and human health impacts, poročilo Evropske Komisije, November 2011, str. 3 dostopno na: http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/IR1_en.pdf (11.6.2017).

⁵⁴² Ibid, str. 18-19.

⁵⁴³ Glej točko 2.3.3.1.3. Direktiva 2015/720/EU o spremembi Direktive 94/62/ES glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk.

⁵⁴⁴ Kažipot je dostopen na: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_39_plastic_strategy_en.pdf (11.6.2017).

se pomanjkanje ureditve za biorazgradljivo plastiko in pomanjkanje ozaveščenosti pri potrošnikih.⁵⁴⁵

⁵⁴⁵ Ibid, str. 2-3.

3. PRAKTIČNI DEL

3.1. Mnenja deležnikov

V okviru študije ravnanja z OE, smo se z namenom pridobitve širšega in poglobljenega pregleda prakse v Sloveniji, individualno sestali s številnimi deležniki v sistemu. Sestali smo se z:

- G. Vladimirjem Kaiserjem, direktorjem ION, dne 20.3.2017,
- G. Jožem Kobejem, tehničnim vodjo DROE Recikel d.o.o., dne 5.4.2017,
- G. Zoranom Rodičem, direktorjem DROE Embakom d.o.o. in g. Tomom Bizjakom, tehničnim vodjo DROE Embakom d.o.o., dne 6.4.2017,
- Go. Darjo Figan, direktorico DROE Interseroh d.o.o., dne 20.4.2017,
- G. Edinom Behričem, Komunala Vrhnika, dne 15.5.2017
- Go. Antonijo Božič Cerar, samostojno svetovalko na Gospodarski zbornici Slovenije, služba za varstvo okolja, dne 16.6.2017 in
- Go. Lucijo Jukić-Soršak in go. Jano Miklavčič z Ministrstva za okolje in prostor, dne 23.6.2017.

Redno smo imeli srečanja tudi z g. Srečkom Bukovcem, direktorjem DROE Slopak d.o.o., g. Francijem Turkom, vodjo komercialnega sektorja DROE Slopak in go. Eriko Oblak, vodjo programa Zero Waste Slovenija iz Društva Ekologi brez meja.

Dne 29.5.2017 smo na Pravni fakulteti v Ljubljani organizirali posvet na temo ravnanja z OE v Sloveniji z naslovom "Pravno urejeno, okolju prijazno in gospodarsko učinkovito ravnanje z odpadno embalažo v Sloveniji", na katerega smo poleg zgoraj naštetih deležnikov povabili tudi preostale DROE, predstavnike MOP, FURS, komunalnih podjetij, računskega sodišča, ARSO, ION in širšo zainteresirano javnost.

Na posvetu so se zbrali naslednji deležniki:

- G. Igor Petek, pomočnik direktorja Javnega podjetja Snaga, d. o. o.,
- G. Srečko Bukovec, direktor DROE Slopak d.o.o.,
- Ga. Eva Lavtar, odvetnica družbe Slopak d.o.o.,
- G. Zoran Rodič, direktor DROE Embakom d.o.o.,

- Ga. Erika Oblak, vodja programa Zero Waste Slovenija iz Društva Ekologi brez meja,
 - G. Marjan Rogelj, vodja sektorja tehnične podpore DROE Slopak d.o.o.,
 - G. Franci Turk, vodja komercialnega sektorja DROE Slopak d.o.o.,
 - G. Miklavž Pleničar, MF, GFU
 - G. Jože Kobe, tehnični vodja DROE Recikel d.o.o.,
 - G. Sebastijan Zupanc, direktor Zbornice komunalnega gospodarstva z Gospodarske zbornice Slovenije,
 - Ga. Nevenka Žvokelj, predstavnik Inšpektorata RS za okolje in prostor,
 - G. Jernej Fefer, vodja splošnega sektorja pri Javnem komunalnem podjetju Vrhnika
- in druge osebe iz splošne javnosti.

Pri pisanju študije so nam bili v veliko pomoč tudi pravni, splošni in statistični podatki, ki smo jih na prošnjo v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja preko elektronske pošte prejeli od FURS, RSRS, ARSO in MOP.

Mnenja vseh deležnikov smo združili v podpoglavja, ki predstavljajo bistvene vsebinske poudarke na področju ravnanja z OE v Sloveniji.

3.1.1. Neprevzeta odpadna embalaža

V letu 2016 smo bili priča številnim poročanjem medijev o kopičenju neprevzete OE na dvoriščih zbirnih centrov in komunal po Sloveniji. Predstavnik podjetja Snaga, g. Igor Petek meni, da k temu v veliki meri pripomore interes kapitala. Mešana OE namreč, kot že večkrat omenjeno, DROE predstavlja strošek. Posledično je interes za njeno prevzemanje manjši, za neprevzem pa ni določenih kazni.

Direktor DROE Embakom je ob tem dodal, da po njegovem mnenju obstoji tudi dvom o resničnosti poročenih podatkov s komunal kot IJS. Trditev je podkrepil z argumentom, da o prevzemanju embalaže ne obstajajo jasne in javno dostopne evidence. Pred objavo sklepa VRS o prevzemnih deležih DROE ni mogoče zagotovo vedeti, v kolikšni meri je obveznost DROE do določenega trenutka v letu že izpolnjena. Poleg tega DROE v primeru, da prevzamejo večji delež OE, kot jim je s sklepom naknadno določen, nimajo možnosti za povrnitev stroškov, ki so jim nastali.

Direktor Zbornice komunalnega gospodarstva je glede trditev DROE, da komunale iz njihovih odpadkov izločajo tiste, ki so tržno zanimivi, zavrnil s trditvijo, da so komunalna podjetja v osnovi javna podjetja in kot taka nimajo finančnega interesa za prirejanje podatkov. Posledično dvomi o njihovem nepoštenem delovanju niso upravičeni.

Vodja komercialnega sektorja DROE Slopak je ob tem poudaril tudi, da je na letni ravni vsako leto zbrane veliko več OE kot naj bi je bilo na podlagi zbranih podatkov o OE dane na trg. Po njegovem mnenju se težava nahaja tudi v tem, da je embalaža poročana samo nad 15.000 kg, da ni ustrezne kontrole s strani inšpekcije, ter da embalaža prihaja na ozemlje Slovenije iz drugih držav, financirajo pa jo zavezanci, ki dajejo embalažo na trg pri nas.

3.1.2. Bi bilo v Sloveniji potrebno ustanoviti klirinško hišo?

Mnenja glede ustanovitve klirinške hiše so med deležniki v sistemu ravnanja z OE različna, vendar večina predstavnikov DROE idejo o ustanovitvi tovrstnega sistema nadzora podpira. Pri tem pa poudarjajo nujnost njenega neodvisnega delovanja. Tudi ga. Erika Oblak iz društva Ekologi brez meja je izpostavila transparentnost delovanja, ki bi jo zagotavljal nadzor. G. Petek iz podjetja Snaga je pojasnil, da sam na podlagi podatkov o slabih izkušnjah po ustanovitvi klirinške hiše v Nemčiji, ustanovitve ne podpira. Izpostavil je tudi ugotovitev, da v primeru bolj enostavnega sistema ravnanja z OE, kjer bi delovala le ena DROE, nadzor v obliki klirinške hiše sploh ne bi bil potreben.

3.1.3. Bi bilo smiselno v Sloveniji ustanoviti sistem delovanja le ene DROE?

V tujini se je tovrsten sistem zbiranja OE izkazal za uspešnega. Po besedah številnih deležnikov je bila v času obstoja zgolj ene DROE v Sloveniji obveznost prevzemanja OE bolj transparentna, odsotne pa so bile tudi težave z določanjem prevzemnih deležev. DROE Slopak in predstavnik Snage sta oba podprla predlog. Direktor Embakoma je imel drugačno mnenje in predlagal, da bi se DROE vertikalno povezale pri svojem delovanju s podizvajalci in bi se tako popolnoma spremenil način njihovega delovanja.

Predstavnik DROE Interseroh in Recikel si delita mnenje, da je bolj smiselno ohraniti sistem, v katerem ravnanje z OE zagotavlja več družb, pri čemer se mora na trgu v ta namen

vzpostaviti pravična konkurenca. Tehnični vodja DROE Recikel opozarja na zgledovanje po avstrijski zakonodaji, kjer so vzpostavili sistem večih DROE.

3.1.4. Profitna ali ne neprofitna DROE?

Po mnenju pomočnika direktorja iz Javnega podjetja Snaga d.o.o., bi bilo smiselno, da ob obstoju le ene DROE, ta deluje neprofitno. Njegovemu mnenju se pridružujejo tudi predstavniki podjetja Slopak. Vodja komercialnega sektorja g. Turk je poudaril, da je ravnanje z embalažo strošek gospodarstva in ga je kot takšnega tudi potrebno dojemati pri določanju sistema za ravnanje z odpadki.

Predstavnika DROE Interseroh in Recikel sta naklonjena profitnosti delovanja DROE. V skladu s tem, tehnični vodja DROE Recikel meni, da bi morale DROE svoj profit namenjati zniževanju stroškov svojih zavezancev v naslednjih letih oz. investicije v delovanje in ustvarjanje rezerv za prihodnja obdobja.

3.1.5. Kako bi bilo potrebno sankcionirati neprevzemanje OE in kakšna naj bo ureditev postopka pridobitve in odvzema okoljevarstvenega dovoljenja?

Direktor DROE Embakom je mnenja, da bi se morale okoljevarstveno dovoljenje v primeru neizpolnjevanja zahtev, ki iz njega izhajajo, avtomatično odvzeti. Njegovemu mnenju so se pridružili tudi predstavniki DROE Slopak in Recikel. Slednji je pojasnil, da tovrstna praksa izhaja tudi iz Avstrije in Nemčije. Predstavnik Komunale Vrhnika in ga. Erika Oblak se mnenju nista pridružila in predlagala ohranitev bolj zmernega sistema, kjer kršitelji ob prvem prekršku prejmejo opomin in se nato kazni ob nadaljnjih kršitvah stopnjujejo.

3.1.6. Kakšen bi bil ustrezen prag za poročanje glede dajanja OE na trg?

Pomočnik direktorja v podjetju Snaga meni, da bi bil primeren prag za poročanje od 500 kg naprej. Po njegovem mnenju bi bilo smiselno stroške za ravnanje zavezancev z nižjimi količinami OE dane na trg, pavšalizirati. Da je trenutni prag, ki je postavljen na 15.000 kg gotovo previsok, so bili mnenja tudi ostali sogovorniki. Direktor DROE Embakom je izrazil mnenje, da bi morala biti k poročanju zavezana vsa podjetja, ki dajejo na trg embalažo, poleg tega pa bi moral biti za vse deležnike določen tudi enotni cenik za vsako tono

posamezne kategorije OE . Pomen plačevanja embalažnine je z vidika financiranja recikliranja poudarila tudi ga. Erika Oblak iz društva Ekologi brez meja.

Tehnični vodja DROE Recikel je poudaril tudi podatke o količinah embalaže, ki na ozemlje Slovenije prispejo iz tujine, sploh preko spletnega nakupovanja.

3.1.7. Določanje prevzemnih deležev

V študiji smo izpostavili tudi dejstvo, da je določanje prevzemnih deležev v obliki sklepa vlade pravno nevzdržno, še posebej pa smo mnenja, da je neprimerno določen zakonski rok za njihovo objavo. Našemu mnenju oz. predlogu, da bi bilo trenutno določen rok za objavo deležev DROE s strani VRS., smiselno prestaviti na 1.1. vsakega koledarskega leta, se je pridružila tudi večina navzočih na posvetu. Prav tako so z nami soglašali glede predloga uvedbe kvartalnega ali celo mesečnega poročanja zavezancev o spremembah pri dani embalaži na trg.

3.1.8. Tehtanje OE

Kot pomanjkljivost v sistemu ravnanja z OE v Sloveniji smo zaznali tudi slabo prakso številnih komunal oz. zbirnih centrov, ki ne tehtajo količin OE na svojih dvoriščih. Predstavnik podjetja Snaga je ob tem poudaril, da je del težave v tem, da se embalaža skladišči v nepokritih prostorih in da komunale preprosto ne razpolagajo z ustreznimi kapacitetami za pravilno skladiščenje OE. Posledično ob skladiščenju na prostem pade kakovost in vrednost materialov, obenem pa se poveča tudi teža embalaže, ki je podvržena slabim vremenskim pogojem. Zato je še toliko bolj pomembno, da zalog OE pri komunalah in zbiralcih ni.

3.1.9. Ozaveščanje

Ravnanje z OE po besedah tehnične vodje DROE Recikel v Sloveniji gospodarstvo plačuje do ravni občin. Na ravni občin pa je to finančno breme preneseno na državljane oz. gospodinjstva. Tudi ga. Erika Oblak je mnenja, da se na mejah občine ustavi ROP in se vzpostavi neenaka obravnava vseh državljanov v smislu razlik v sistemih vsake občine (že na

ravni zabojnikov za zbiranje posameznih kategorij odpadkov), ki ima za posledico plačevanje različno visokih komunalnih prispevkov.

Predstavnik komunalnega podjetja Vrhnika je ob tem poudaril pomembno vlogo, ki jo imajo komunale na ravni sodelovanja gospodinjstev v sistemu ravnanja z OE. Po njegovem mnenju na tem področju primanjkuje akcij ozaveščanja, kar med drugim pripisuje pomanjkanju strokovnjakov. V ta namen bi bilo smiselno povezati tudi Pedagoško fakulteto, osnovne in srednje šole s komunalami in drugimi strokami, ki bi lahko želene rezultate dosegale s povezovanjem dobrih praks.

O vlogi ozaveščanja smo govorili tudi s predstavnikom Komunalnega podjetja Vrhnika g. Edinom Behričem. Komunala Vrhnika je bila v preteklosti na tem področju sicer precej aktivna, saj so preko sodelovanj z DROE Slopak izvajali številne akcije ozaveščanja, v obliki razdeljevanja letakov in brošur. Tovrstne dobre prakse bi bilo smiselno širiti po celi Sloveniji, vendar pa tovrstne akcije komunalam in DROE predstavljajo dodatne stroške. Zato bi bilo nujno, da bi se z namenom socializacije stroškov za ozaveščanje skupaj odločalo čim več deležnikov.

3.1.10. Inšpektorat RS za okolje in prostor

V ločenem podpoglavju predstavljamo mnenja Direktorja ION. Ta je izpostavil predvsem problematiko neustreznosti zakonske podlage za delovanje ION, ki pa je ključnega pomena pri odkrivanju in sankcioniranju kršitev deležnikov s področja ravnanja z OE. Pomanjkljivi predpisi omejujejo delovanje inšpektorjev na terenu in tako posledično onemogočajo, da bi ti kaznovali kršitelje za očitno neizpolnjevanje obveznosti. Kot tak primer je predstavnica Inšpektorata, na posvetu dne 29.5., navedla določbo Uredbe REOE,⁵⁴⁶ ki določa, da so DROE zavezane redno prevzemati OE iz zbirnih centrov oz. komunal. Besedna zveza 'redno prevzemanje' je širok in neopredeljiv pojem, ki je lahko podvržen različnim razlagam. Neizpolnjevanje te obveznosti je tako nemogoče določiti, posledično pa je onemogočeno tudi sankcioniranje.

⁵⁴⁶ 22. člen Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo

Čeprav Inšpektorat opozarja na kadrovsko podhranjenost,⁵⁴⁷ slabša učinkovitost dela ION, po besedah sogovornikov, izhaja v največji meri iz pomanjkljivih predpisov.

Direktor ION je opozoril na dejstvo, da prekrški, zoper katere inšpektorji sprožijo kazenske postopke, pogosto zastarajo ali pa se tovrstni postopki končajo zgolj z izrekom opomina. Po njegovem mnenju k temu pripomore pomanjkanje ustreznega strokovnega znanja sodnikov s področja naravoslovja. Po njegovih besedah v praksi sodnik za obrazložitev predloga zaprosi inšpektorja, običajno brez sodelovanja izvedencev. Sogovornik kot ustrezno rešitev tej težavi predlaga ustanovitev strokovnega sodišča za obravnavanje ekoloških prekrškov in kriminala.

Glede na to, da v praksi prekrškovni postopki sproženi na področju OE pogosto zastarajo, se po mnenju Direktorja ION v praksi za bolj učinkovite izkazujejo upravni postopki. Ti se v nasprotju s prekrškovnimi postopki končajo z upravno odločbo, ki kršitelju neposredno nalaga obveznost dejanske odprave kršitev.

V študiji smo kot eno izmed glavnih težav v zakonodaji zasledili tudi nejasno ureditev pridobitve in odvzema okoljevarstvenega dovoljenja. Po našem mnenju ZVO v tem delu nejasno definira naslovnike določb oz. subjekte,⁵⁴⁸ na katere se določbe nanašajo.⁵⁴⁹ DROE zaradi narave njihovega delovanja ZVO-1 ne zajema. Oba sogovornika z IOP sta mnenja, da se dotične določbe nanašajo tudi na DROE, vendar se s pravnega stališča s tem ne strinjamo, kot že omenjeno ponavljamo, da v praksi do odvzema okoljevarstvenega dovoljenja DROE še ni prišlo.

3.1.11. Gospodarska zbornica Slovenije, Služba za varstvo okolja

Posebej predstavljamo stališča Gospodarske zbornice Slovenije (v nadaljevanju GZS), ki v svojem bistvu predstavljajo stališča proizvajalcev, torej zavezancev za ravnanje z OE. S proizvajalci individualno tekom študije nismo imeli stika, zato stališča gospodarske zbornice predstavljajo skupek interesov zavezancev za ROP, ki smo jih uporabili v študiji.

⁵⁴⁷ Na območju celotne države deluje le 50 inšpektorjev za okolje in prostor.

⁵⁴⁸ 73. Člen ZVO-1.

⁵⁴⁹ Glej točko 2.5. Analiza slovenske zakonodaje in prakse.

Na sestanku dne 16.6.2017, ki je potekal na GZS, Dimičeva ulica 13 v Ljubljani, je gospa Antonija Božič Cerar iz Službe za varstvo okolja izpostavila, da so tudi na zbornici zasledili veliko trenj med deležniki na področju ravnanja z OE. Poglavitni problem z njihovega stališča je, da se država ni na načelni ravni opredelila, kakšen sistem ravnanja z odpadki si v Sloveniji pravzaprav želi vzpostaviti.

Eden izmed razlogov za vzpostavitev sistema ROP na ravni EU, ki se ga je v Sloveniji zanemarilo, je razbremenitev izvajalcev GJS oz. komunal, preko tega pa razbremenitev države. V našem sistemu so komunale z OE več kot očitno preobremenjene, le to pa zaradi omejenih infrastrukturnih kapacitet tudi nepravilno skladiščijo.⁵⁵⁰

Naslednji razlog in cilj za vzpostavitev ROP, ki je glede na trenutno stanje ostal neuresničen tako v RS kot v drugih DČ EU, pa je vzpodbuda za proizvajalce, da svoje produkte trajnostno oblikujejo. To pomeni, da jih je stroškovno neobremenjujoče pripraviti na ponovno uporabo, predelavo in reciklažo. Na ravni EU je po mnenju GZS Direktiva o embalaži in OE popolnoma neučinkovita pri širjenju 'eco-design' prakse pri proizvajalcih. Tu bi moral zakonodajalec tehtno razmisliti, kakšne bonitete bi lahko predvidel v zakonodaji za proizvajalce, ki spremenijo strukturo svojega proizvoda v korist okolju in stroškovni učinkovitosti, pa tudi kakšne negativne posledice bi čutili proizvajalci, ki bi ta vidik zanemarjali.

Nadaljnje je ga. Božič Cerar izpostavila, da so proizvajalci odločno proti, da bi v RS na ravni države delovala le ena DROE. Razlog za to tiči v tem, da si v takem primeru zavezanci ne morejo izbojevati ugodnih pogojev za izpolnjevanje svojih obveznosti, saj je sklenitev pogodbe z DROE bistveno bolj formalizirana in njena vsebina vnaprej določena. Izpostavljam naše stališče, da na ravni izpolnjevanja in doseganja okoljskih standardov tovrstno pogajanje z DROE lahko vodi do negativnih posledic. Glede na dosedanje prakso proizvajalcev in obširno izigravanje sistema z namenom neplačevanja embalažnin tovrstne trditve očitno predstavljajo profitni interes zavezancev, ki v obstoječem sistemu ustvarjajo marsikatero nepravilnost. Zagovarjamo stališče, da morajo biti pogoji za sklenitev pogobe

⁵⁵⁰ To na tej točki zadostuje, saj je problematika povezana z delovanjem komunal že večkrat obravnavana v študiji. Glej točko 2.11. Vloga komunalnih podjetij v slovenskem sistemu za ravnanje z OE.

med proizvajalcem in DROE čim bolj jasni, strogi in vnaprej določeni, v čim večji meri v sami zakonodaji – ne glede na to, ali v državi deluje ena ali več DROE.

GZS izpostavlja, da je v prihodnosti potrebno narediti velik poudarek na digitalizaciji sistema, sledljivosti odpadkov in vodenju ustreznih evidenc o odpadkih in podatkih, ki izvirajo iz ravnanja z njimi. Sistem se mora ustrezno spremeniti, tako da bo vsak deležnik ob vsakem trenutku seznanjen s podatki, ki jih potrebuje za svoje delovanje. Trenutno stanje vodi v nepravilnosti in pomanjkanje podatkov, na katerih lahko načrtujemo prihodnost.

3.1.12. Ministrstvo za okolje in prostor

V zadnjem ločenem podpoglavju predstavljamo stališča ključnega državnega organa na področju vzpostavljanja in vzdrževanja sistema za ravnanje z OE v Sloveniji, Ministrstva za okolje in prostor.

Glede na sestanek, ki smo ga imeli s predstavnicami MOP na Ministrstvu, izpostavljam nekaj ključnih poudarkov glede na stališča organa.

Prvi poudarek je na mnenju, da je v Sloveniji embalažnina, ki jo določajo DROE, bistveno prenizka, predvsem v primerjavi z drugimi evropskimi sistemi. Stroški obdelave torej niso v njihovi dejanski višini oz. potrebni višini za ustrezno obdelavo upoštevani pri določanju embalažnin za zavezance, kar je najverjetneje rezultat konkurence na trgu in vztrajnega nižanja embalažnin v korist pridobitve čim več zavezancev v posamezno DROE. To je po mnenju MOP eden izmed ključnih problemov v Sloveniji, ki je prav tako v očitnem nasprotju z ostajanjem OE na komunalah ob koncu leta. DROE bi enostavno morale biti v gospodarskem interesu, da odpadke prevzemajo čim prej in se s tem izognejo upadu tržne vrednosti odpadkov zaradi neustreznega skladiščenja na komunalah (ki dosega tudi 50% celotne vrednosti). Stanje bi bilo torej treba interpretirati tako, da imajo nekatere DROE tako veliko sredstev ali takšne cilje, da jim pobiranje odpadkov ni v interesu; tako stanje je nevzdržno in ne ustreza namenu zakonodaje niti okoljskim potrebam.

Drugi poudarek je na mnenju, da je v Sloveniji postopek zbiranja OE še v prihodnosti potrebno izvajati preko komunal oz. IJS (zbiranje in sortiranje odpadkov je najdražje od vseh postopkov ravnanja z OE). Le tako se lahko izognemo potencialnim situacijam, ko odpadki

ostajajo na zemljiščih gospodinjstev. DROE, kot hipotetični zbiralci gospodinjskih odpadkov preko podizvajalcev, so gospodarska pravna oseba, ki tako kot preostale gospodarske družbe, deluje v skladu z nepredvidljivostmi na trgu. To pomeni, da če DROE preneha delovati zaradi tržnih razmer, obstaja možnost, da bodo odpadki za nedoločen čas ostali pri gospodinjstvih. Komunale so javna podjetja, pri katerih se tovrstni izpadi delovanja v trenutnem sistemu ne morejo pripetiti oz. je tovrsten scenarij zelo težko uresničljiv.

Nadalje MOP izpostavlja, da so spremembe zakonodaje v pripravi. Po njihovem mnenju je v tem trenutku nesmiselno spreminjati sistem v celoti, saj se spreminja zakonodaja EU na področju, ta pa bo določila nove obveznosti, ki jih država mora upoštevati v svoji zakonodaji. Po ocenah MOP bo nacionalna zakonodaja sprejeta najhitreje v roku dveh let od sprejetja sprememb na evropskem nivoju, ki se pričakujejo jeseni 2017. Glede sprememb, ki se obetajo na nacionalnem nivoju v/po poletnih mesecih 2017, pa predstavnici opozarjata, da dokler predlog sprememb pravnih aktov (ključne so spremembe ZVO) ne pride v javno obravnavo, njegove vsebine ne morejo javno deliti.

Predstavnici MOP se načelno strinjata, da je sistem v Sloveniji potrebno poenostaviti. Prav tako priznavata trenutne težave z nadzorom in pomanjkanje le tega v praksi. Trenutno državni organ preučuje vse možnosti sprememb sistema, ob tem obravnava tudi možnost vzpostavitve le ene DROE na ravni države ter nadaljnje delovanje več DROE z vzpostavitvijo klirinške hiše. Obenem pa v primeru vzpostavitve klirinške hiše predstavnici poudarjata, da morajo le to financirati proizvajalci v skladu z ROP in da stroški za delovanje tovrstnega organa ne smejo biti financirani iz državnega proračuna.

3.2. Primerjava poslovnih modelov ravnanja z OE v EU

Med preučevanjem poslovnih modelov ravnanja z OE na evropski ravni smo naleteli na težavo pomanjkanja primerljivih podatkov, saj je virov, člankov in prispevkov na to temo zelo malo. Sklepamo, da del navedenega problema predstavlja dejstvo, da smo iskali podatke v angleškem jeziku. Vsekakor bi dosegli večji uspeh, če bi informacije lahko pridobili v jezikih iz posameznih držav, vendar je to za namene te študije prevelika in neuresničljiva obremenitev. Svoje ugotovitve o težavnosti izvedbe primerjave poslovnih modelov smo potrdili tudi s splošnimi ugotovitvami OECD in EK, ki priznavata veliko pomanjkanje primerljivih podatkov na tem področju in izjemno oteženo stroškovno primerjavo učinkovitosti pri implementaciji ROP.⁵⁵¹

Prav tako v tej študiji predstavljamo najbolj splošne oblike modelov implementacije ROP na ravni DČ.⁵⁵² Zelo pomembno je poudariti dejstvo, da podjetja običajno ne razkrivajo svojih poslovnih modelov splošni javnosti v celoti, ne glede na njihovo profitno ali neprofitno organiziranost, saj je to temelj njihovega delovanja in v določenih delih tudi poslovna skrivnost.

Ena izmed raziskav, ki je relevantna za našo študijo, je analiza poslovnega modela o ravnanju z odpadki, z naslovom »Od smeti do denarja«. Če povzamemo, študija temelji na vprašanju okoljske trajnosti in zaskrbljujočem trendu nastajanja čedalje večjih količin odpadkov. Rešitev, ki jo ponuja je ustanovitev t.i. 'pametnega mesta'.⁵⁵³

S povečano urbanizacijo in potrebo po okoljski trajnosti vprašanje učinkovitega ravnanja z odpadki predstavlja enega izmed največjih izzivov. Pomembno je, da se količina nastalih odpadkov zmanjša, ter da se poveča dejavnost njihove ponovne uporabe in reciklaže. Rešitev leži v ustvarjanju in vzdrževanju trajnostnega poslovnega modela. Študija poslovnega modela »Od smeti do denarja« proučuje faze nastajanja takšnega poslovnega modela za lokalne objekte namenjene ravnanju z OE. V študijo so bili vključeni predstavniki javnega in

⁵⁵¹ Glej točko 2.8. Razširjena odgovornost proizvajalca.

⁵⁵² Glej točko 4.7. Splošni modeli implementacije ROP na področju OE.

⁵⁵³ Ladhe T., Magnusson J. & Nilsson A.: From Trash to Cash, A Case of Waste Management Business Model Formation; 2014.

zasebnega sektorja v okviru pobude 'Pametno mesto Stockholm'. Rezultati študije kažejo oblikovanje uspešnega poslovnega modela v kontekstu pametnega mesta skupaj s priporočili, kako uporabiti metodo v prid reševanja problematike ravnanja z odpadki.

Po napovedi Združenih držav Amerike bo do leta 2050 kar 70 % svetovne populacije živel v mestih.⁵⁵⁴ Če upoštevamo trenutni trend, se bodo vzporedno s hitrim razvojem tudi količine proizvedenih odpadkov dramatično povečale. Razvoj na Švedskem kaže, da količine odpadkov konstantno, a zmerno naraščajo, vendar se pritisk na okolje dejansko zmanjšuje. Vsekakor se v številnih delih sveta soočajo z velikimi izzivi kako zagotavljati in financirati sisteme recikliranja in ponovne uporabe. Iz tega izhaja problematika ravnanja z odpadki ne samo na lokalni in evropski, temveč tudi na svetovni ravni.

Večina obstoječih rešitev za ravnanje z odpadki v Skandinaviji se osredotoča na ustvarjanje ekonomije obsega z izgradnjo velikih objektov, ki se pogosto nahajajo izven gosto poseljenih območij in velemest ter imajo znotraj samih mest dobre logistične povezave. Prevoz, ki predstavlja eno izmed najbolj perečih ovir za trajnost, postavlja novim rešitvam izziv, saj morajo le te vključevati tako ponovno uporabo kot recikliranje.

Skozi pobude, ki se navezujejo na t.i. pametna mesta, se morajo informacijska tehnologija in zbirke podatkov uporabiti kot ključni dejavnik pri ustvarjanju okoljsko trajnih mest, v katerih imajo t.i. pametni državljani možnost, da sledijo trendom novih rešitev in/ali sodelujejo pri oblikovanju le teh. Pred formalizacijo rešitev »pametnega mesta« na širšem območju, morajo biti sklenjeni dogovori z vsemi vključujočimi akterji oz. deležniki. Eden od načinov formaliziranja takšnih dogovorov je tudi določitev poslovnega modela.

Za mesta v domeni javnega sektorja študija poudarja potrebo po ustvarjanju predpogojev za uspešna javno-zasebna partnerstva kot sredstvo za reševanje nekaterih pomembnih vprašanj. To vključuje iskanje primernih poslovnih modelov za izvajanje potrebnih rešitev, z dovoljšnjo spodbudo v ekonomski in ne-ekonomski obliki, da bi modeli lahko trajno delovali. Gre za premostitev javnih in zasebnih organizacijskih razlik, ter obravnavo vprašanj poslovnega modela, ki so bila v preteklosti v veliki meri prezrta. To se kaže

⁵⁵⁴ Ladhe T., Magnusson J. & Nilsson A.: From Trash to Cash, A Case of Waste Management Business Model Formation; 2014.

v situacijah, kjer očitno manjka družbena podpora za izvedbo sicer kakovostnih projektov. Namen obravnavane študije je na področju poslovnih modelov dodati idejo pametnega mesta skozi raziskovanje primerov obstoječih poslovnih modelov za upravljanje z odpadki.

V študiji je obravnavano tudi vprašanje, kako je lahko podprt proces oblikovanja poslovnega modela za ravnanje z odpadki, pri čemer se na koncu odločijo za metodološko podporo oblikovanja poslovnega modela, imenovanega »Canvas« model,⁵⁵⁵ v katerega želijo vključiti pobudo t.i. pametnega mesta.

Druga študija, ki predstavlja dober primer primerjave poslovnih modelov DROE na Švedskem je študija z naslovom »Research in Service Studies: The Business Model of Swedish Municipal Waste Management Companies«.⁵⁵⁶ V tej raziskavi so proučevali poslovni model švedskih DROE ter delovanje dveh vplivnih švedskih družb za ravnanje z odpadki.

Švedska zakonodaja nalaga odgovornost za ravnanje z gospodinjskimi odpadki občinam, vendar jim hkrati dopušča možnost, da se same odločijo, kako bodo to izvedle oz. organizirale. Tri četrtine švedskih občin s pogodbo prepušča skrb za gospodinjske odpadke občinskim službam za ravnanje z odpadki ali komunalnim podjetjem za ravnanje z odpadki, ki so v celoti v lasti ene ali več občin hkrati.

Primerjalna študija dveh podjetij kaže, da delujeta na način, da kombinirata tri tipe dejavnosti:

- aktivnosti v zvezi z dejavnostjo javne službe, ki zbira odpadke iz gospodinjstev in industrije,
- aktivnosti predelovalnih dejavnosti, ki zbrane odpadke predelujejo, razstavljajo in razvrščajo v posebne odpadne tokove in industrijske tokove, in
- tržne aktivnosti, ki omogočajo predelani embalaži, da ponovno vstopi v krog tržnega gospodarstva kor npr. energija ali recikliran material.

Zgodovinski uspeh obeh podjetij v študiji temelji na specifičnih sposobnostih združevanja vseh treh aktivnosti v en sam proces, kar s tehnično usposobljenostjo in

⁵⁵⁵ Poslovni model Canvas je strateško upravljalna predloga za razvoj novih ali analiziranje obstoječih poslovnih modelov. Gre za vizualni prikaz elementov, ki opisujejo vrednost infrastrukture, strank in financ neke družbe ali proizvoda.

⁵⁵⁶ H. Corvellec, T. Bramryd & J. Hultman: Research in Service Studies: The Business Model of Swedish Municipal Waste Management Companies; 2011.

poslovnimi sposobnostmi dosegajo tako, da odpadke nemoteno vračajo iz gospodinjstev in industrije nazaj v gospodarstvo kot vire, pridobljene na družbeno, ekonomsko in okoljsko učinkovite načine. Čeprav se glavne tri dejavnosti, s katerimi podjetja učinkovito upravljajo, med seboj dokaj razlikujejo, so vseeno medsebojno soodvisne.

3.2.1. Stroškovna učinkovitost

Na trgu stroški nastajajo že pri proizvodnji embalaže, nato pa tudi pri zbiranju in predelavi končne OE. Stroški proizvedene embalaže so običajno že vračunani v ceno proizvoda, zato se na tem mestu vprašanje o stroškovni učinkovitosti pojavlja bolj na področju že uporabljene embalaže. OE predstavlja strošek gospodarstvu, saj je za njo potrebno poskrbeti s pravilnim zbiranjem, predelavo, recikliranjem in odstranjevanjem, vsak postopek pa predstavlja dodatne stroške. Določene vrste OE so priročne za recikliranje in po navadi tudi bolj čiste od ostalih. Takšne vrste OE so npr. odpadni papir, določene vrste plastike in kovine. Ker je takšne vrste embalaže dokaj lahko ločeno zbirati, še posebej na dvoriščih industrijskih podjetij, je tovrstna OE tržno zanimiva, saj ima na trgu višjo ceno od preostalih kategorij odpadkov in jo je mogoče prodati ter zlahka tudi naprej predelati.

Vprašanje stroškovne učinkovitosti, ki se torej nanaša na pokrivanje stroškov ravnanja z OE, je bistvenega pomena ne le v sferi proizvajalcev OE ampak tudi na področju DROE in komunalnih podjetij, ki embalažo zbirajo. Težava se pojavi, ko v sistemu ni prisoten ustrezen nadzor, ki deležnikom preprečuje t.i. »pobiranje češenj na torti«, oz. pridobivanje le tistih vrst odpadkov, ki so tržno zanimivi. To škodi celotni verigi ravnanja z OE v državi in ustvarja izkrivljeno konkurenčno okolje.

Podatki, ki smo jih pridobili od DROE in komunal glede OE prikazujejo dejstvo, da je strošek ravnanja z mešano KOE kar 200,00 EUR na tono, medtem ko je strošek ravnanja z NKOE 70,00 EUR na tono. To dejstvo prikazuje, kako visok strošek zavezancem predstavlja koncept ROP.

Naš cilj je bil tudi raziskati stroškovno učinkovitost delovanja komunalnih podjetij, pri čemer smo se lotili evidentiranja cen storitev komunalnih podjetij na enem mestu. Ugotovili smo, da so ceniki komunalnih podjetij med seboj neprimerljivi, saj komunale določajo cene storitev po različnih merilih. V ta namen smo z željo po pridobitvi več podatkov, komunalam

posredovali vprašalnik ter jih prosili za njihove odgovore.⁵⁵⁷ Odziv na vprašalnik je bil zelo slab, zato smo komunale tudi osebno klicali po telefonu. Tudi na ta način nismo dosegli želenega uspeha, kar med drugim priča o netransparentnosti delovanja nekaterih javnih podjetij.

3.3. Ključni zbrani statistični podatki v EU na področju odpadkov in OE

Podatki, bistveni za območje EU, ki smo ga raziskovali v naši študiji, so predvsem podatki o količinah odpadkov. Ti nam prikazujejo stanje glede zbiranja, odlaganja ter ravnanja

⁵⁵⁷ Glej poglavje 3.4. Ključni zbrani statistični podatki za Slovenijo.

Slika 1: Domača poraba materiala v EU-28, 2015

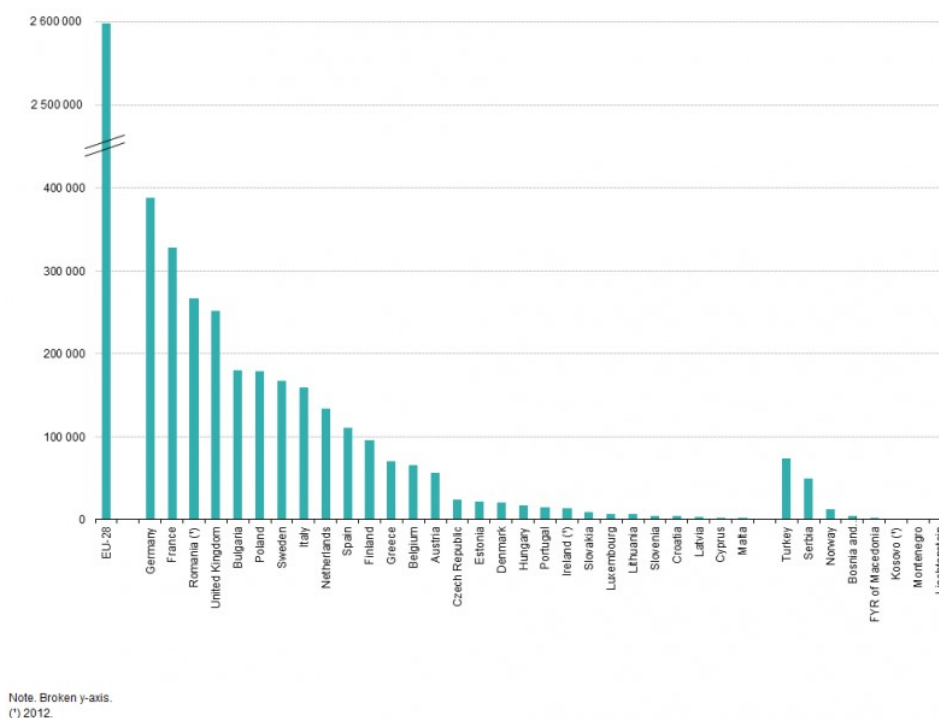


⁵⁵⁸ Eurostat, Statistics Illustrated - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/statistics-illustrated> (1.3.2017).

Kraljestvo, Hrvaška, Francija in Nizozemska. RS se s svojimi 13,3 tonami na prebivalca umešča med manjše porabnice materiala v letu 2015.⁵⁵⁹

Leta 2014 je na območju EU-28 iz vseh ekonomskih aktivnosti nastalo 2.598 milijona ton OE, kar je bila najvišja količina zbranih odpadkov od leta 2004.⁵⁶⁰ Spodnji grafikon prikazuje količine zbranih odpadkov v letu 2014 po državah na območju EU-28 v primerjavi s količino zbranih odpadkov na celotnem območju EU-28. Pričakovano in iz grafa razvidno je, da so največji ustvarjalci OE večje države kot so Nemčija, Francija in Romunija, RS pa se kot ena najmanjših držav v Evropi uvršča med najmanjše proizvajalce OE.

Slika 2: Nastajanje odpadkov (v tisoč tonah) v letu 2014



561

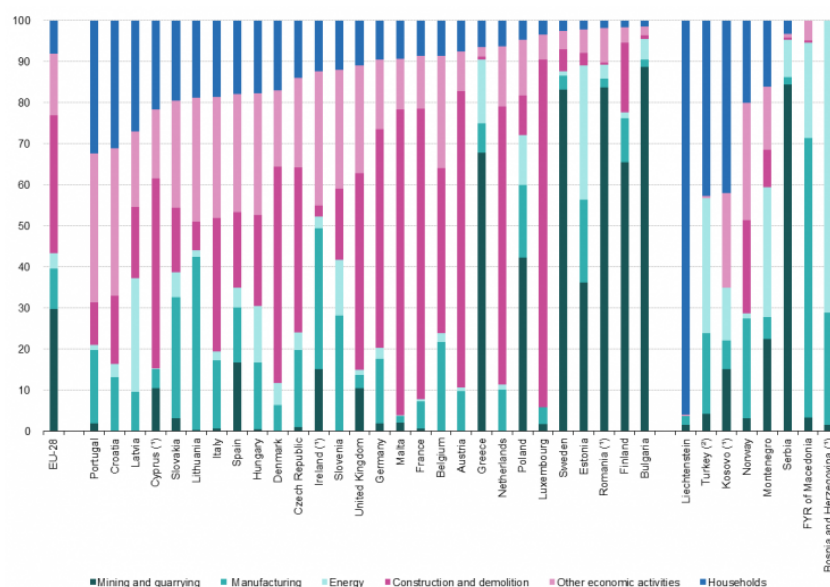
Za lažjo predstavo, v kateri gospodarski dejavnosti je nastalo največ odpadkov, je na spodnjem grafikonu prikazano nastajanje odpadkov v gospodarskih dejavnostih in gospodinjstvih na območju EU-28. Grafikon prikazuje strukturo nastajanja odpadkov pri različnih ekonomskih aktivnostih in v gospodinjstvih, za vsako državo posebej.

⁵⁵⁹ Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

⁵⁶⁰ Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

⁵⁶¹ Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

Slika 3: Nastajanje odpadkov po gospodarskih dejavnostih v gospodinjstvih v letu 2014



Note: Ranked on the share of waste generated by all economic activities.

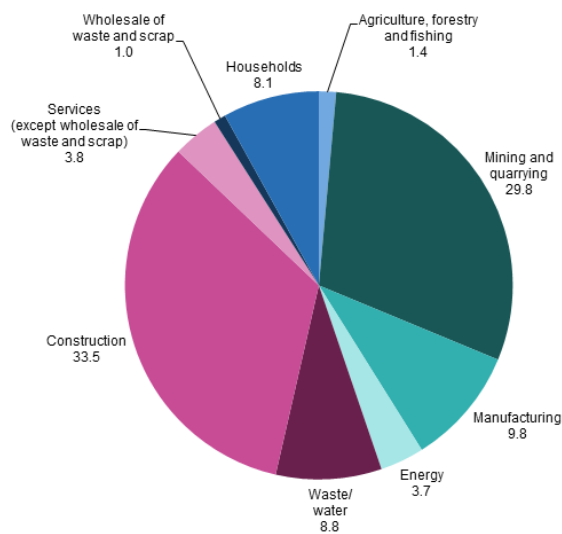
(¹) 2012.

(²) Construction and demolition: not available.

Source: Eurostat (online data code: env_wasgen)

562

Slika 4: Nastajanje odpadkov po gospodarskih dejavnostih in v gospodinjstvih, EU-28; 2014



563

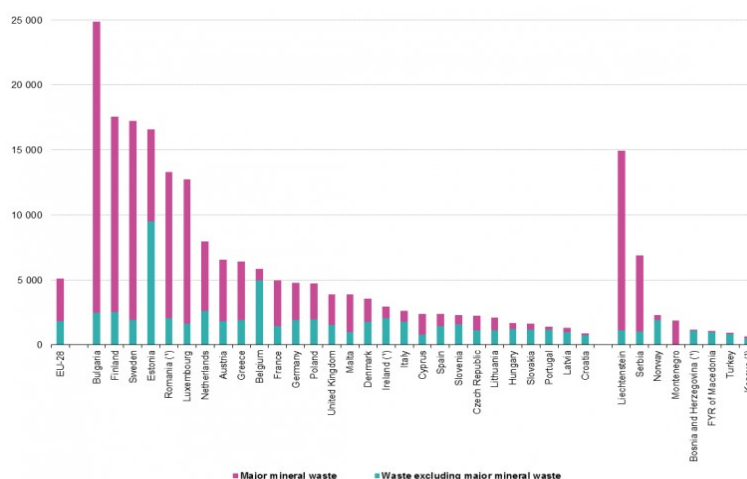
⁵⁶² Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

⁵⁶³ Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

Iz grafov 3 in 4 je razvidno, da je gradbena dejavnost, z 871 milijoni ton nastalih odpadkov, v letu 2014 prispevala 33,5% celotne količine nastalih odpadkov v EU-28. Sledilo je rudarstvo z 29,8% oz. 774 milijoni ton, predelovalne dejavnosti z 9,8% oz. 256 milijoni ton, gospodinjstva z 8,1% oz. 209 milijoni ton, energija s 3,7% oz. 95 milijoni ton, 15% odpadkov pa so prispevale druge gospodarske dejavnosti.

Nastanek odpadkov lahko prikažemo tudi v povezavi s populacijo (Slika 5). V letu 2014 je na območju EU-28 nastalo več kot pet ton (5.118 kg) odpadkov na prebivalca. Med DČ je mogoče opaziti velike razlike, ki so predvsem posledica razlik v nastanku mineralnih odpadkov. Skoraj dve tretjini vseh odpadkov v EU-28 so bili mineralni odpadki.⁵⁶⁴ Relativni delež mineralnih odpadkov v primerjavi s celotno količino odpadkov se med nekaterimi DČ zelo razlikuje, kar pa do neke mere odraža različne gospodarske strukture držav. Za DČ, ki so imele višji delež mineralnih odpadkov, na splošno velja, da imajo razmeroma veliko rudninske in kamninske dejavnosti (Bolgarija, Švedska, Finska, Romunija) in/ali so dejavne na področju gradbeništva (Luksemburg). Te aktivnosti so prinesle kar 3,1 od 3,3 tone mineralnih odpadkov na prebivalca oz. 97% celotnih mineralnih odpadkov v EU-28.

Slika 5: Nastajanje odpadkov (v kg na prebivalca); 2014



(*) 2012
Source: Eurostat (online data code: env_wasgen)

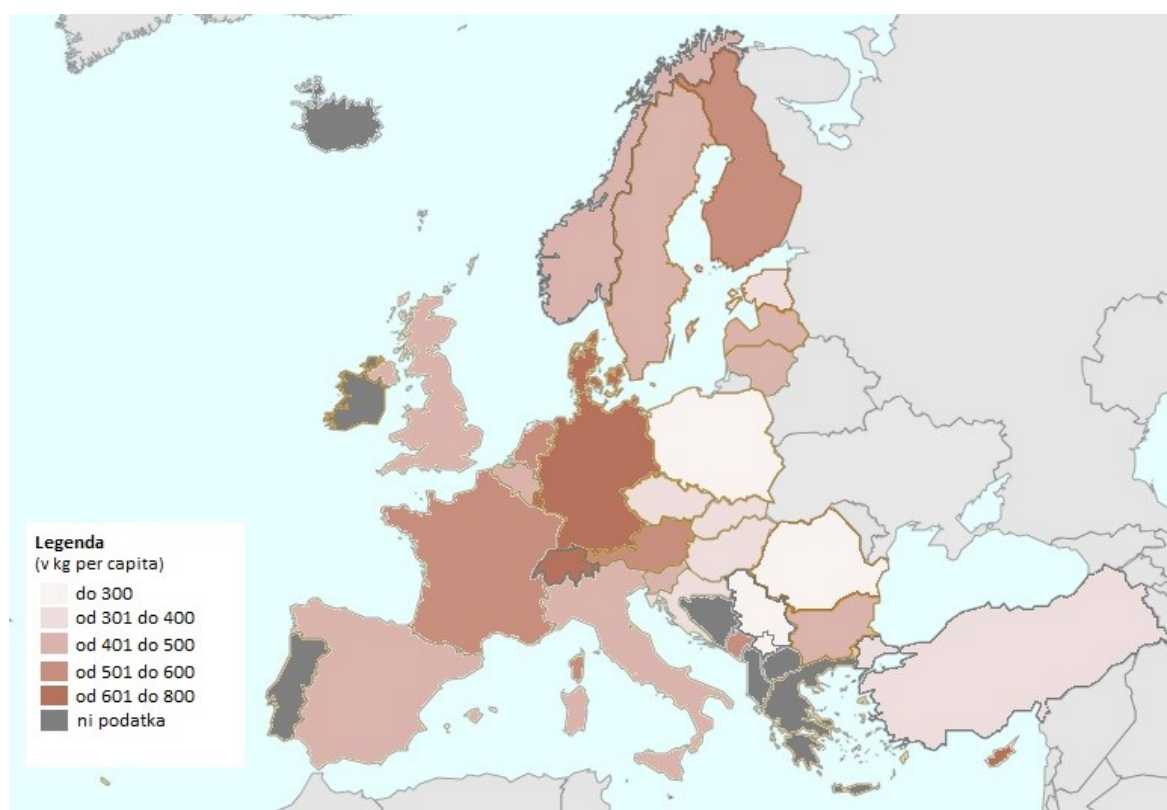
565

⁵⁶⁴ Odpadki mineralnega izvora.

⁵⁶⁵ Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

Spodnja slika na zemljevidu Evrope prikazuje nastajanje komunalnih odpadkov v EU-28 v letu 2015. Iz slike je razvidno, da so največje proizvajalke komunalnih odpadkov Danska, Švica, Ciper, Luksemburg, Nemčija in Malta. Danska, ki je v letu 2015 proizvedla največ komunalnih odpadkov na prebivalca, je proizvedla 789 kg komunalnih odpadkov na prebivalca, najmanj komunalnih odpadkov pa je proizvedlo Kosovo in sicer 178 kilogramov komunalnih odpadkov na prebivalca. Slovenija se s 449 proizvedenimi kilogrami komunalnih odpadkov na prebivalca, med članicami EU uvršča v zlato sredino.

Slika 6: Nastajanje komunalnih odpadkov (v kg na prebivalca), 2015

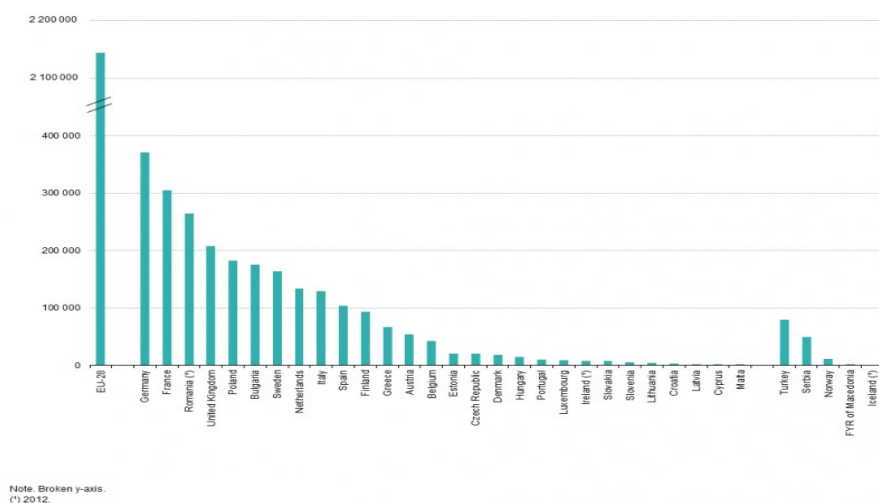


566

Leta 2014 se je v EU-28 ravnalo s kar 2.145 milijon tonami odpadkov (Slika 7), kar vključuje tudi ravnanje z odpadki, uvoženimi v EU, zaradi česar podatki niso neposredno primerljivi s podatki o nastajanju odpadkov.

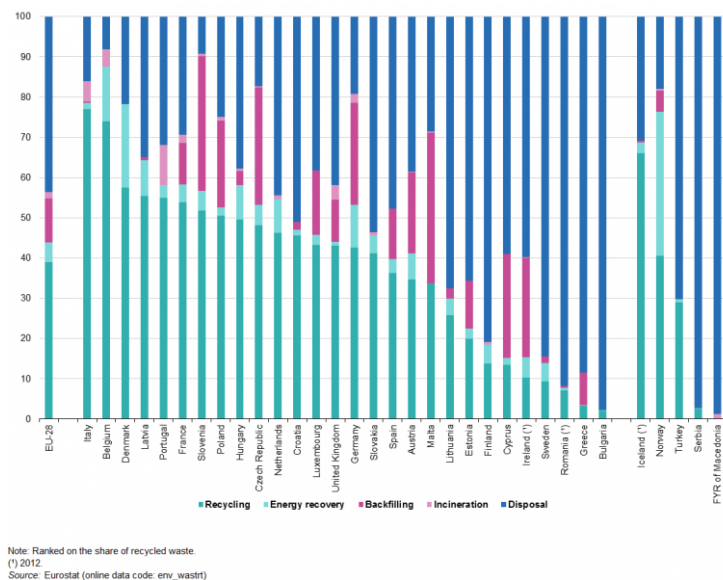
⁵⁶⁶ Eurostat, Statistics Illustrated - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/statistics-illustrated> (1.3.2017).

Slika 7: Ravnanje z odpadki (v tisoč tonah); 2014



567

Slika 8: Ravnanje z odpadki po državah članicah EU, 2014



568

Zgornji grafikon (Slika 8) predstavlja strukturo ravnanja z odpadki po različnih tipih ravnanja z njimi. Več kot dve petini (43,6%) odpadkov, obdelanih v EU-28 v letu 2014, je bilo obdelanih v skladu s postopki odstranjevanja, 39% odpadkov je bilo poslano v predelavo, kar

⁵⁶⁷ Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

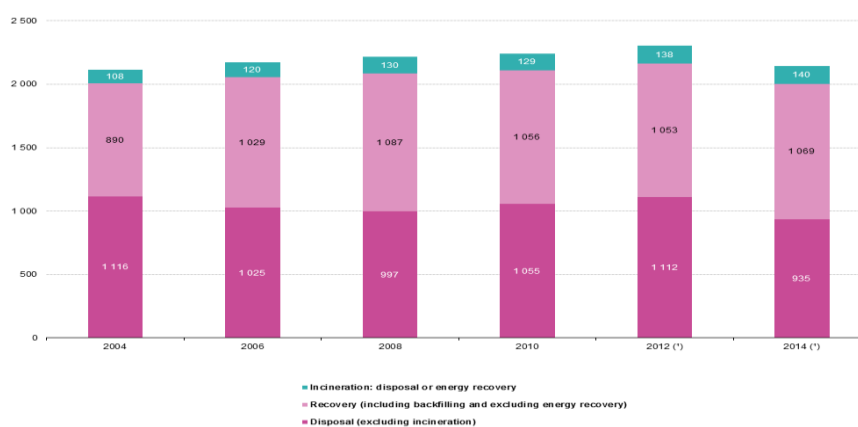
⁵⁶⁸ Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

pomeni, da so bili ti odpadki reciklirani, 10,8% odpadkov pa je bilo zakopanih. Ostalih 6,5% odpadkov je bilo poslanih na sežig bodisi z energetske predelavo ali brez.⁵⁶⁹

Med DČ je možno opaziti precejšnjo razliko v uporabi različnih metod ravnanja z odpadki. Nekatere DČ so imele visoko stopnjo recikliranja (npr. Italija in Belgija), druge pa so bile bolj naklonjene odlagališčem (npr. Bolgarija, Romunija (podatki iz leta 2012), Grčija, Švedska in Finska).

Slika 9 prikazuje razvoj ravnanja z odpadki v EU-28 po glavnih metodah ravnanja z odpadki v letih od 2004 do 2014. Količina odpadkov, odloženih v letu 2014, je bila za 16% nižja kot leta 2004. Količina recikliranih odpadkov (brez energetske predelave) ali odpadkov, ki so bili zakopani, je zrasla za 20,1%, torej iz 890 milijonov ton v letu 2004, na 1.069 milijonov ton v letu 2014, kar se kaže kot rezultat okrevanja v skupnem ravnanju z odpadki od leta 2004 do 2014. Delež sežiganja odpadkov (vključno z energetske predelavo) se je od leta 2004 do leta 2014 povečal za 29,6%, kar pomeni, da je iz 5,1% narasel na 6,5%.

Slika 9: Razvoj ravnanja z odpadki (v milijon tonah), EU-28, 2004-2014



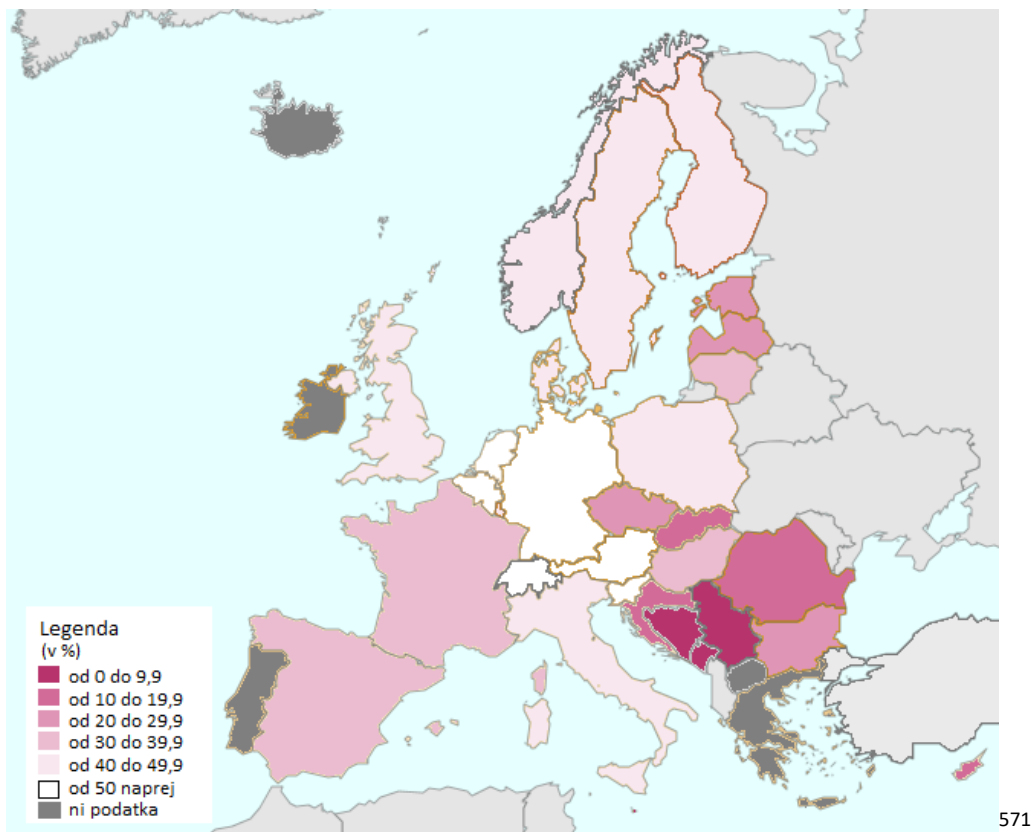
(*) Estimates.

570

⁵⁶⁹ Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

⁵⁷⁰ Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

Slika 10: Stopnja recikliranja komunalnih odpadkov, 2015



Stopnja recikliranja je po razlagi EUROSTAT-a določena kot tonaža reciklirane embalaže iz komunalnih odpadkov, deljena s skupno težo zbranih komunalnih odpadkov.

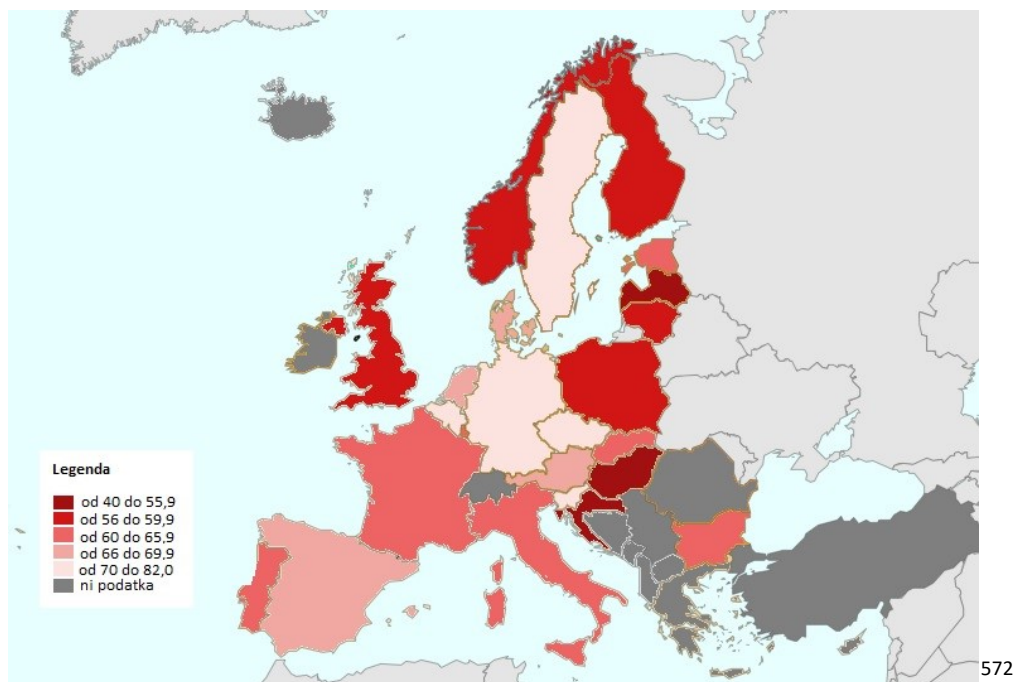
Slika 10 prikazuje stopnjo recikliranja komunalnih odpadkov v EU-28 v letu 2015. Države, ki reciklirajo najmanj komunalnih odpadkov, so Bosna in Hercegovina z 0%, Srbija z 0,8%, Črna Gora s 5,4% in Malta s 6,7%. Stopnja recikliranja KOE je bila v letu 2015 v EU-28 v povprečju 45%. Države, ki se uvrščajo v sam vrh z najvišjimi stopnjami recikliranja komunalnih odpadkov, so Nemčija s 66,1%, Avstrija s 56,9%, Slovenija se uvršča na tretje mesto s 54,1%, sledijo pa jim še Belgija s 53,4%, Švica z 52,7% in Nizozemska z 51,7%.

Slika 11 prikazuje stopnje recikliranja OE v EU-28 v letu 2014. Na zadnjem mestu po stopnji recikliranja OE je bila v letu 2015 Malta z 41,1%, sledili pa so ji Liechtenstein, Madžarska, Hrvaška in Latvija. Stopnja recikliranja OE v EU-28 v letu 2014 je v povprečju

⁵⁷¹ Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

znašala 62,4%. Med države z najvišjimi stopnjami recikliranja OE v EU-28 v letu 2014 se uvrščajo Belgija z 81,3%, Češka s 73%, Nemčija z 71,4%, Švedska z 70,5%, na peto mesto pa se uvršča RS z 70,4%.

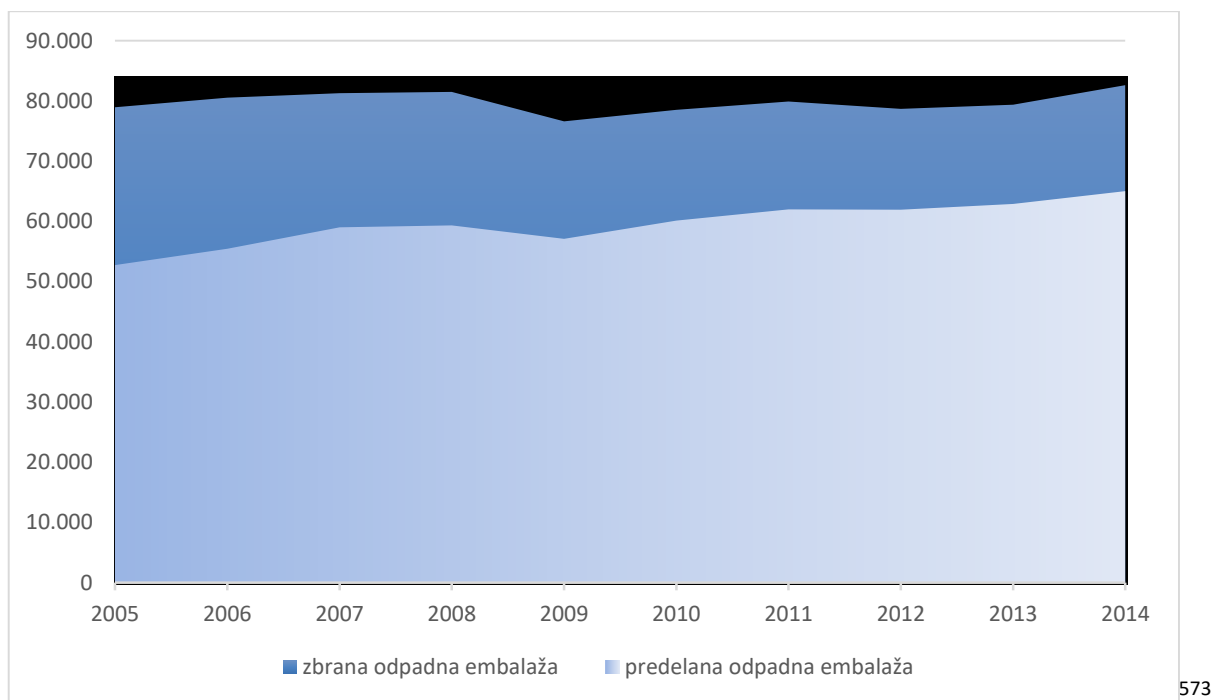
Slika 11: Stopnje recikliranja OE, 2014



Spodnja slika prikazuje količine zbrane in od tega predelane OE na območju EU 27 v tisoč tonah. V letu 2014 je na območju EU 27 nastalo 82.601.080 ton OE. S slike lahko vidimo, da se skozi leta količina predelane embalaže povečuje, kar zmanjšuje količine ostale nepredelane OE in dviguje stopnjo predelave.

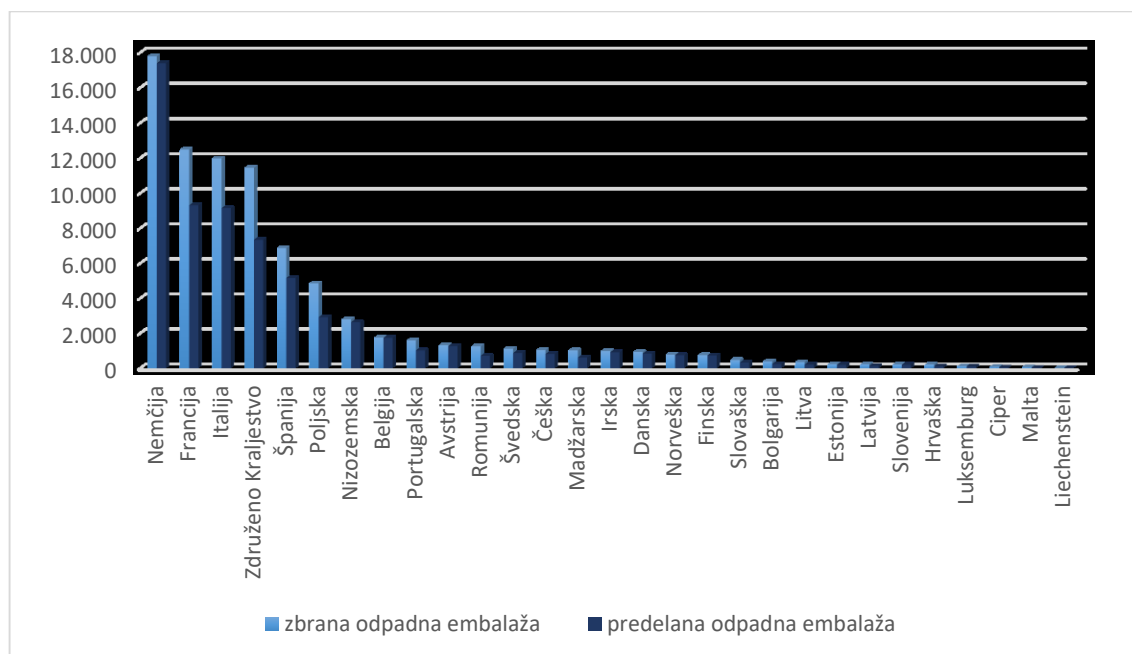
⁵⁷² Eurostat, Waste Statistics - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

Slika 12: Zbrana in predelana OE v EU 27 (v tisoč tonah)



573

Slika 13: Zbrana in predelana OE v EU, 2014 (v tisoč tonah)



574

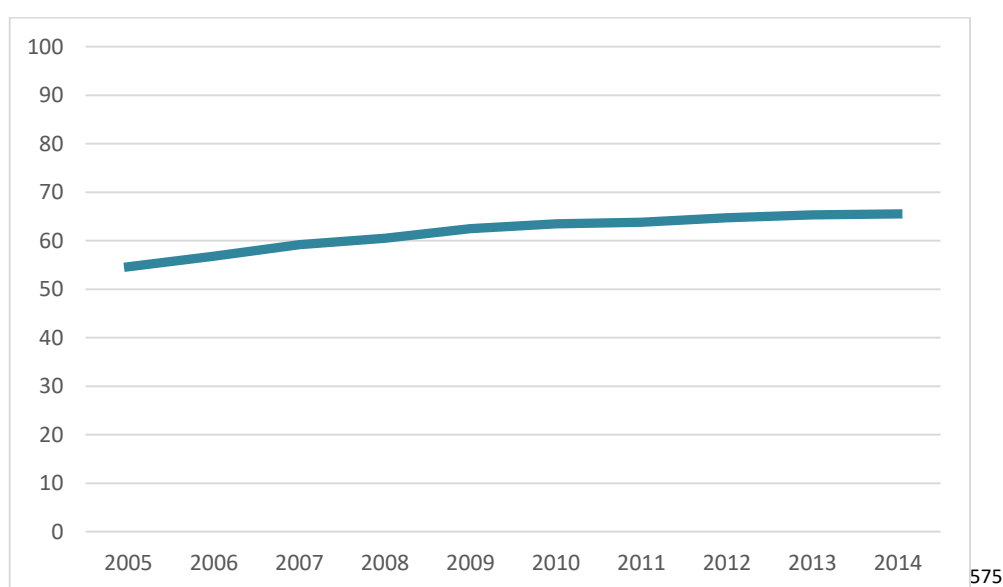
⁵⁷³ Eurostat, Packaging Waste Statistic Data - http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_waspc&lang=en (25.5.2017).

⁵⁷⁴ Eurostat, Packaging Waste Statistic Data - http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_waspc&lang=en (25.5.2017).

Zgornja slika prikazuje količine zbrane in predelane OE v EU po DČ. V letu 2014 je bila po količini zbrane in predelane embalaže na prvem mestu Nemčija, sledijo pa ji Francija, Italija in Združeno Kraljestvo. RS se zaradi majhnosti države uvršča med DČ z najmanjšimi količinami zbrane in predelane OE.

Stopnja recikliranja OE na območju EU 27, ki jo prikazuje spodnja slika, od leta 2005 do 2014 ves čas narašča. Stopnja recikliranja je tako leta 2005 znašala 54,6 %, leta 2014 pa 65,5 %.

Slika 14: Stopnja recikliranja OE v EU 27

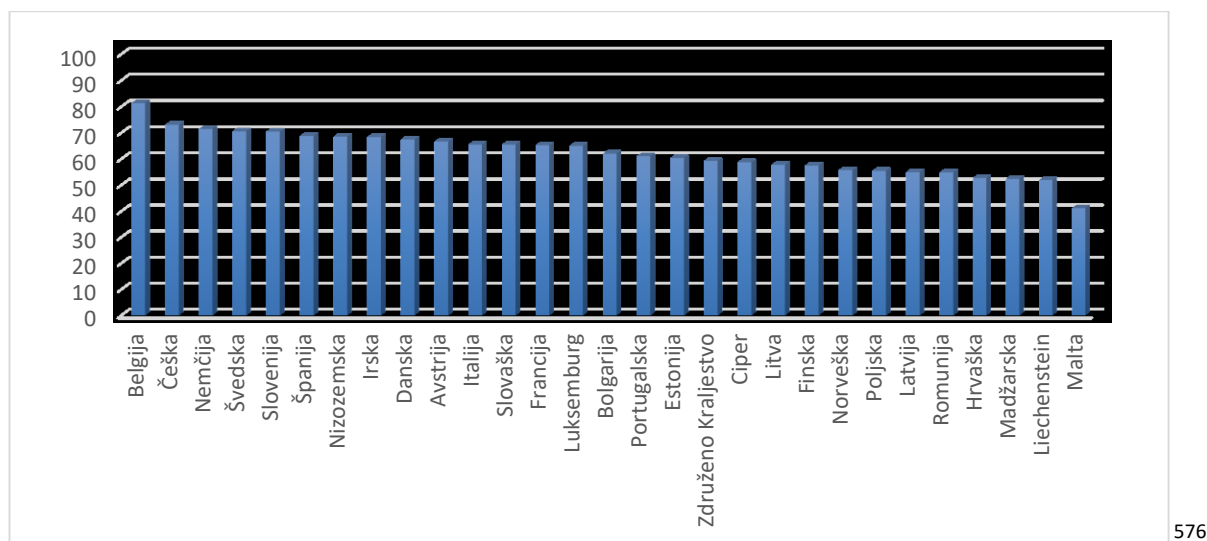


Stopnja recikliranja v EU v letu 2014 je bila po DČ od 41,1 % do 81,3 %. Med DČ z najvišjo stopnjo recikliranja se na prvo mesto uvršča Belgija, sledijo pa ji Češka, Nemčija in Švedska. RS se uvršča na peto mesto med DČ, ki imajo najvišjo stopnjo recikliranja.

Navedeno velja, ker ocenjujemo, da so vhodni podatki (delež embalaže dane na trg) bistveno podcenjeni.

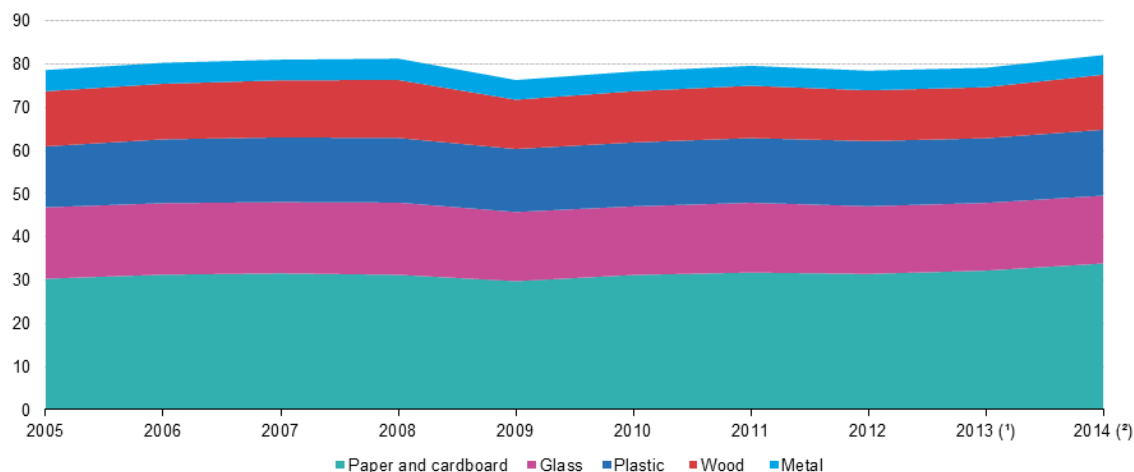
⁵⁷⁵ Eurostat, Packaging Waste Statistic Data - http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_waspac&lang=en (25.5.2017).

Slika 15: Stopnja recikliranja v EU, 2014



Statistični podatki o zbranih količinah OE iz leta 2014, za območje EU 28, na spodnji sliki prikazujejo trend zbranih količin OE od leta 2005 do 2014. Količina zbrane OE je narasla s 79,0 milijona ton (2005) na 81,5 milijona ton (2008). Po tem je količina zbrane OE upadla na 76,6 milijonov ton (2009) in v prihodnjih letih ponovno narasla. To je bil prvi upad količin od leta 2005, ki se je pokazal kot posledica ekonomske krize v letu 2009.

Slika 16: Trend zbranih količin OE v EU 27 (v milijon tonah)



⁵⁷⁶ Eurostat, Packaging Waste Statistic Data -

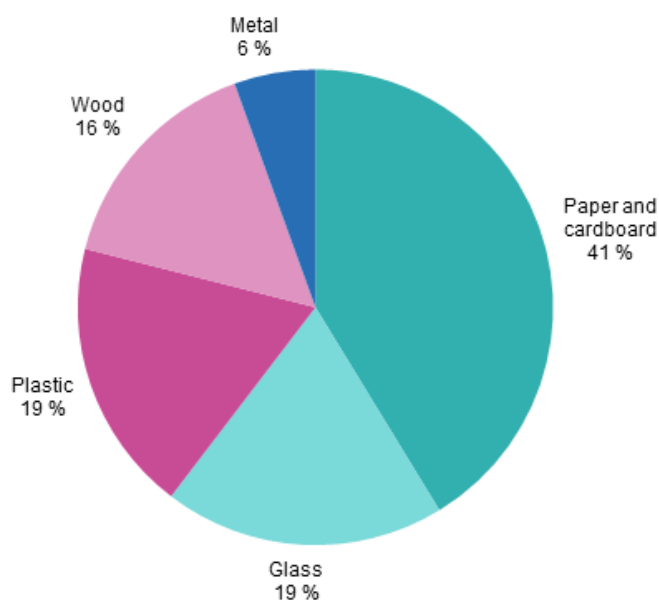
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_waspc&lang=en (25.5.2017).

⁵⁷⁷ Eurostat, Packaging Waste Statistics - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics (20.4.2017).

V desetletnem obdobju je bila papirna in kartonska embalaža ves čas glavna vrsta zbranega materiala na območju EU 28. V letu 2014 je bilo papirne in kartonske OE zbrane več kot 33,9 milijona ton. Stekla zbranega v letu 2014 je bilo 15,7 milijona ton, sledila je plastična embalaža z 15,2 milijona tonami ter kovinska embalaža s 4,5 milijoni ton.

Spodnja slika prikazuje strukturo zbrane OE v letu 2014 na območju EU, iz katere vidimo, da je največ zbrane OE papirnate in kartonske, po pogostosti pa ji sledijo steklena, plastična, lesena in na zadnje kovinska embalaža. Ostali materiali iz katerih je lahko izdelana embalaža pa predstavljajo manj kot 0,3 % celotne zbrane količine OE v letu 2014.

Slika 17: Struktura zbrane OE v EU 28, 2014

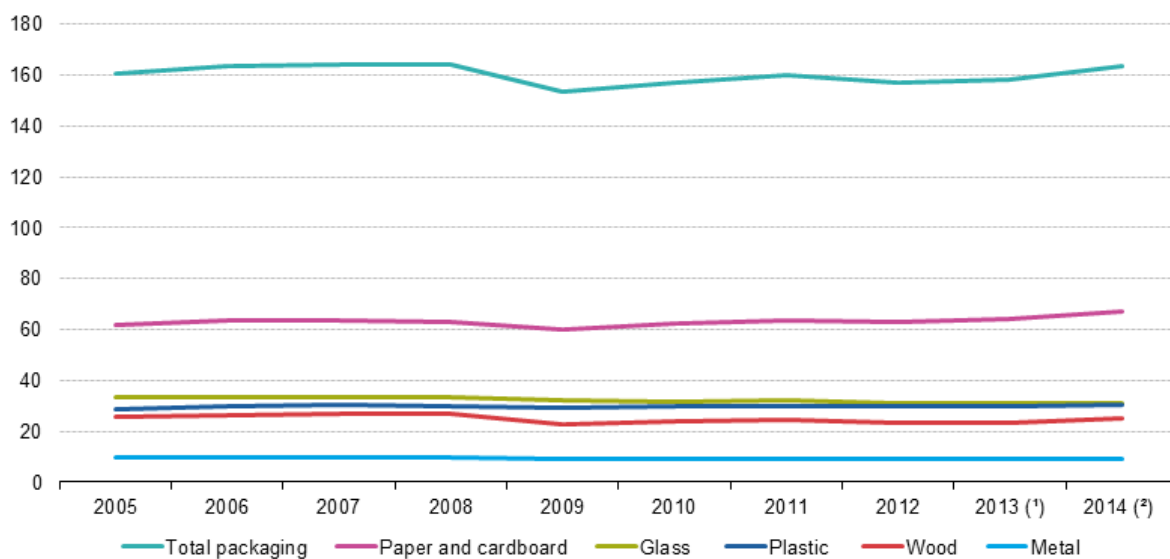


578

Spodnja slika prikazuje trend zbranih količin OE na prebivalca, po glavnih vrstah materiala, iz katerih je lahko izdelana embalaža. V letu 2005 je bilo zbrane OE na prebivalca 160,8 kg, leta 2014 pa 161,0 kg.

⁵⁷⁸ Eurostat, Packaging Waste Statistics - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics (20.4.2017).

Slika 18: Trend zbranih količin OE v EU 27 (v kg na prebivalca)

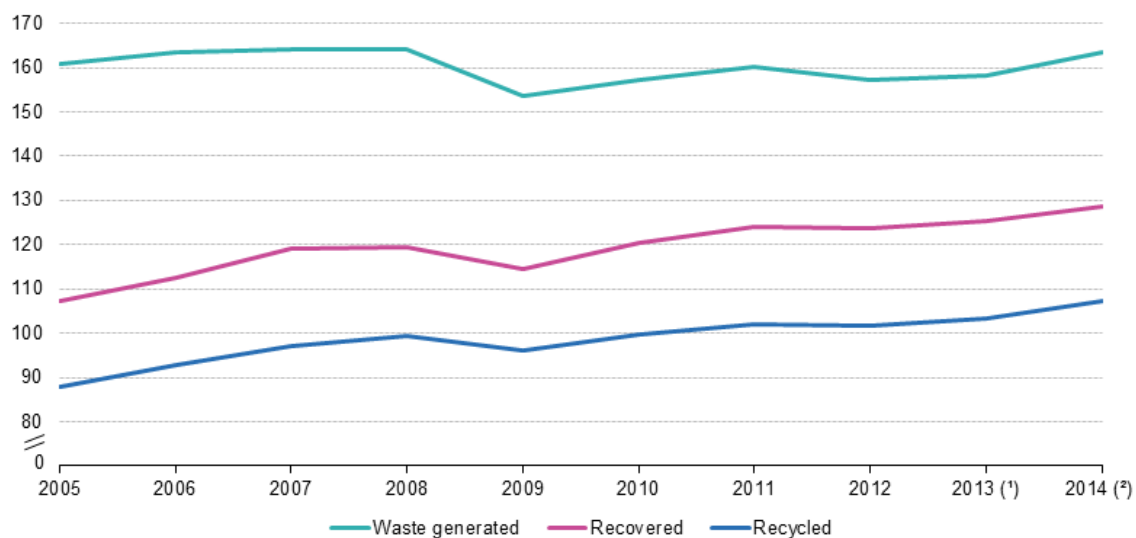


579

Trend zbiranja, predelave in reciklaže OE, prikazan na spodnji sliki, kaže razvoj ravnanja z OE v EU 27, pri kateri je jasno opazen upad v letu 2009, skladno s splošno gospodarsko krizo, v zadnjih letih pa trend zbiranja ves čas narašča.

⁵⁷⁹ Eurostat, Packaging Waste Statistics - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics (20.4.2017).

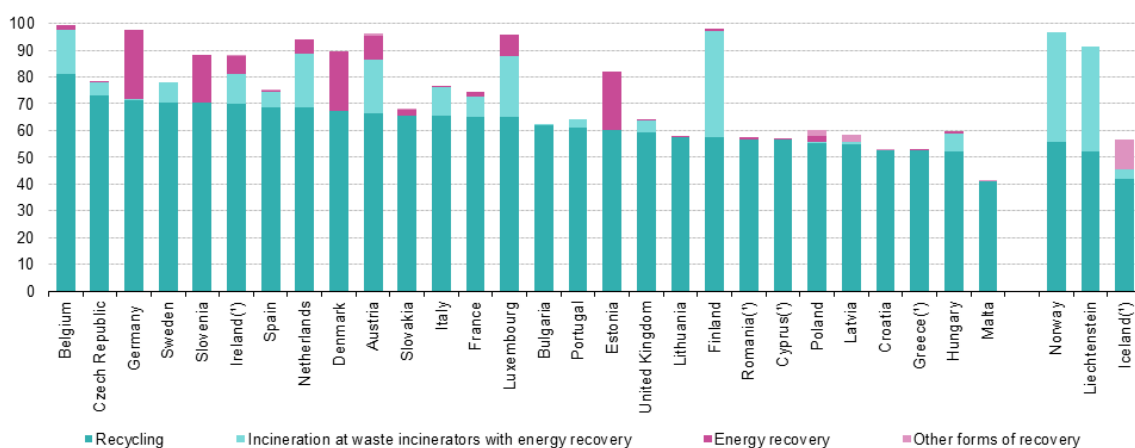
Slika 113: Trend zbiranja, predelave in reciklaže v EU 27 (v kg na prebivalca)



580

Spodnja slika prikazuje strukturo ravnanja z OE po vrstah ravnanja. Glavno vrsto ravnanja z OE je v letu 2014 predstavljala recikliranje. Države z najvišjim deležem recikliranja so Belgija, Češka in Nemčija, RS pa se po deležu recikliranja uvršča na peto mesto.

Slika 114: Struktura ravnanja z OE v EU 28, 2014



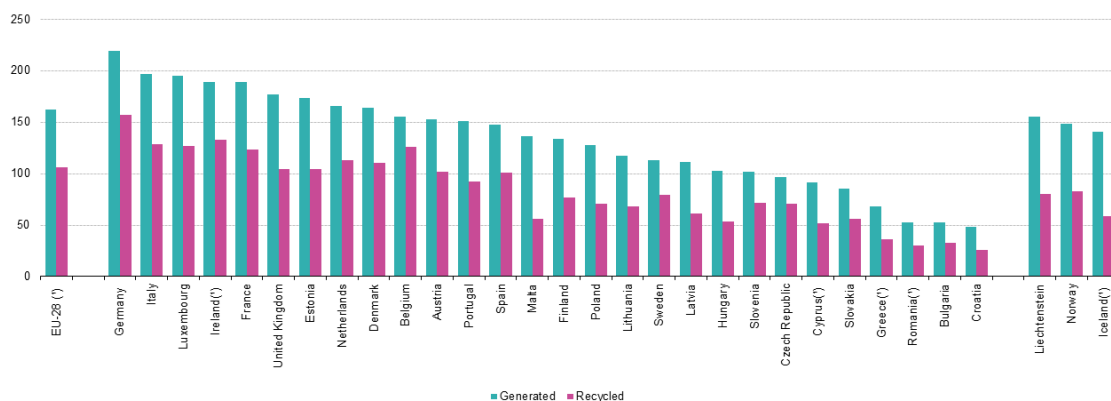
581

⁵⁸⁰ Vir Eurostat, Packaging Waste Statistics - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics (20.4.2017). UROSTAT; Packaging Waste Statistics, najdeno 20.4.2017.

⁵⁸¹ Eurostat, Packaging Waste Statistics - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics (20.4.2017).

V letu 2014 je nastalo 162,6 kg OE na prebivalca na območju EU 28. Količina nastale OE je variirala med 48,3 kg (Hrvaška) in 219,5 kg na prebivalca (Nemčija), kar prikazuje spodnja slika.

Slika 2015: Količine nastale in reciklirane OE v EU 28 (v kg na prebivalca)

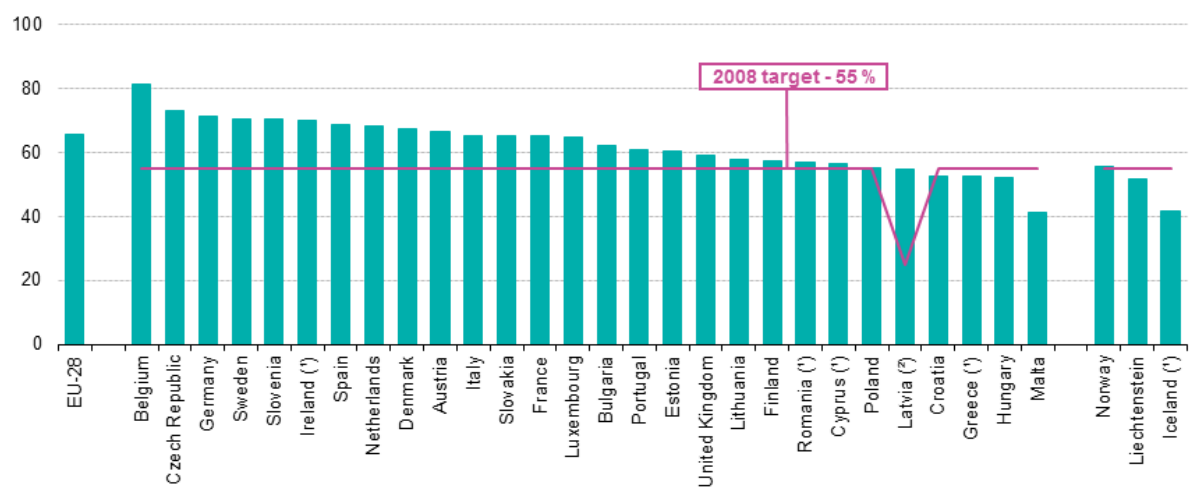


582

Stopnja recikliranja OE v EU 28, ki je prikazana na spodnji sliki, je bila v letu 2014 v skoraj vseh DČ višja od postavljene ciljne meje. Meja je od leta 2008 postavljena na 55 %, kar pomeni, da morajo DČ vsaj 55 % OE reciklirati, da dosežejo mejo. Pod določeno mejo so v letu 2014 bile Hrvaška, Grčija, Madžarska in Malta.

⁵⁸² Eurostat, Packaging Waste Statistics - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics (20.4.2017).

Slika 21: Stopnja recikliranja OE v EU 28, 2014



583

⁵⁸³ Eurostat, Packaging Waste Statistics - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics (20.4.2017).

3.4. Ključni zbrani statistični podatki za Slovenijo

V Sloveniji se je v letu 2015 proizvedlo skoraj 5,2 milijona ton vseh vrst odpadkov, kar je bilo za 10,6 % več kot leta 2014. Od tega je v letu 2015 nastalo 451 kg komunalnih odpadkov na prebivalca. Od vseh nastalih komunalnih odpadkov je bilo 68,6 % le teh ločeno zbranih z javnim odvozom, delež nevarnih odpadkov izmed vseh nastalih odpadkov pa je v letu 2015 znašal 3,2 %. Leta 2015 se je v Sloveniji brez priprave na predelavo, odstranjevanje in zasipanje dejansko predelalo 3.207 tisoč ton odpadkov, izvozilo se je 629 tisoč ton odpadkov, uvozilo pa 1.030 tisoč ton. Na komunalnih odlagališčih je bilo v letu 2015 odloženih 261 tisoč ton odpadkov.

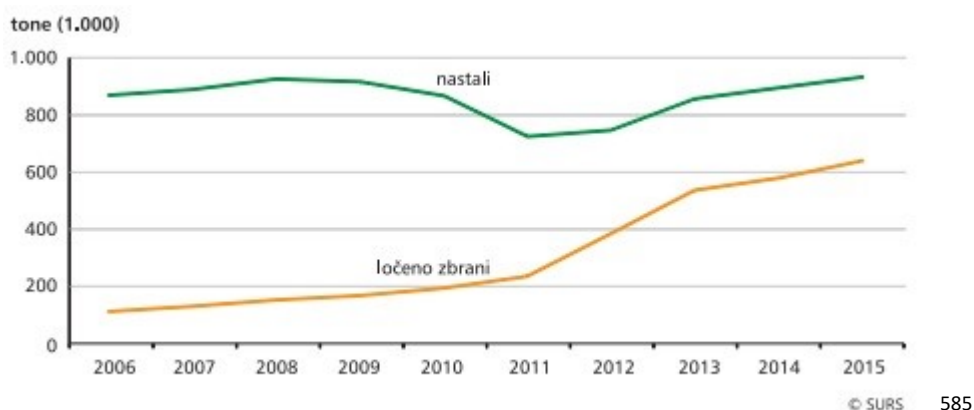
Slika 2216: Delež odloženih od vseh nastalih komunalnih odpadkov, statistične regije, 2015



584

⁵⁸⁴ SURS, Statopis: Statistični pregled Slovenije 2016 - <http://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/9199> (1.4.2017).

Slika 23: Nastali komunalni odpadki, ter od tega ločeno zbrani komunalni odpadki zbrani z javnim prevozom, 2015



Slika 24: Odpadki v % po gospodarskih dejavnostih



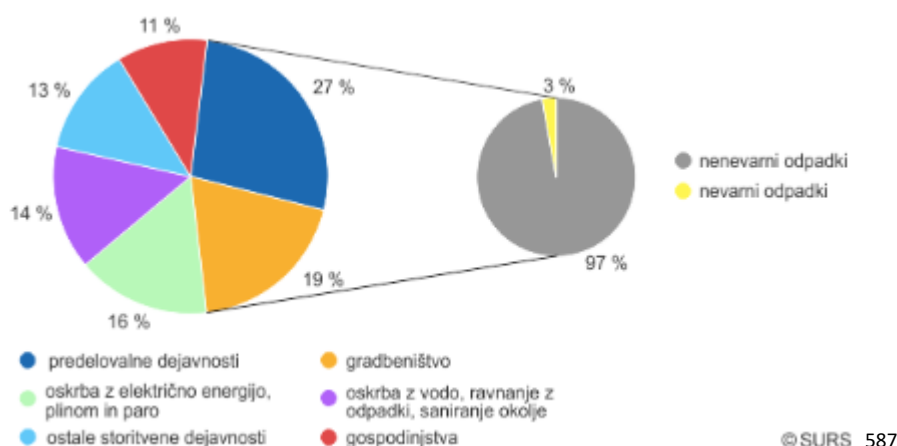
V letu 2015 je 89 % vseh nastalih odpadkov oz. 4,6 milijona ton nastalo v proizvodnih in storitvenih dejavnostih. Skoraj polovica teh odpadkov je nastala v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu (skupaj). V predelovalnih dejavnostih je tako nastalo 1,4 milijona ton odpadkov, v gradbeništvu pa 0,9 milijona ton. V letu 2015 je v slovenskih gospodinjstvih nastalo malo več kot 550.000 ton odpadkov oz. 11 % vseh odpadkov, v proizvodnih

⁵⁸⁵ SURS, Statopis: Statistični pregled Slovenije 2016 - <http://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/9199> (1.4.2017).

⁵⁸⁶ SURS, Statopis: Statistični pregled Slovenije 2016 - <http://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/9199> (1.4.2017).

dejavnostih je nastalo malo več kot 3 milijone ton oz. 58 % vseh odpadkov, v storitvenih dejavnostih pa skoraj 1,6 milijona ton oz. 31 % vseh odpadkov.

Slika 25: Odpadki po dejavnostih nastanka v % in razmerje med nevarnimi in nenevarnimi odpadki



V Sloveniji je v letu 2015 izmed vseh odpadkov nastalo 97 % nenevarnih in 3 % nevarnih odpadkov.⁵⁸⁸

Tabela 1: Ravnanje z odpadki v Sloveniji

	2014	2015	<u>2015</u> 2014
	tone		indeks
Celotna predelava	6.098.139	6.899.709	113
... od tega uporaba kot gorivo	268.938	265.045	99
... od tega recikliranje	2.682.439	2.870.078	107
... od tega kompostiranje	70.395	72.366	103

⁵⁸⁷ SURS, Statopis: Statistični pregled Slovenije 2016 - <http://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/9199> (1.4.2017).

⁵⁸⁸ SURS, Odpadki, Slovenija 2015 - <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6262> (5.4.2017).

Celotno odstranjevanje	584.135	591.442	101
... od tega sežig z namenom odstranitve	34.654	35.504	102
... od tega odlaganje	282.989	275.388	97
Izvoz	671.460	629.158	94

589

V RS je bilo v letu 2015 po podatkih SURS z odpadki ravnano kot je prikazano v zgornji tabeli.

V letu 2015 je po zadnjih podatkih MOP, skupna letna količina zbranih ali prevzetih odpadkov v RS skupaj z letnimi zalogami znašala 651.404 ton. Od tega je bilo 498.381 ton odpadkov oddanih naprej v RS, 119.859 ton v EU, 715 ton jih je bilo poslanih izven EU, preostanek pa so bile zaloge⁵⁹⁰.

Skupna letna količina odpadkov, nastalih v proizvodnih in storitvenih procesih, vključno z zalogami je v letu 2015 znašala 4.571.667 ton. Od tega je 1.406.268 ton šlo v interno predelavo in odstranjevanje, 2.644.252 ton je bilo oddanih v predelavo drugam v RS, 314.235 ton je bilo poslanih v predelavo drugam v EU, 3.033 ton je bilo poslanih v predelavo drugam izven EU, ostalo pa so bile zaloge.

V študiji nas je zanimala tudi količina embalaže, dane v promet v RS, zato smo se s prošnjo obrnili na Ministrstvo za finance, natančneje na oddelek za okoljske dajatve. Naleteli smo na pozitiven odziv, saj nam je omenjeni oddelek posredoval podatke o količinah embalaže, dane na trg. Iz množice podatkov smo izluščili tiste, ki so bili najbolj relevantni.

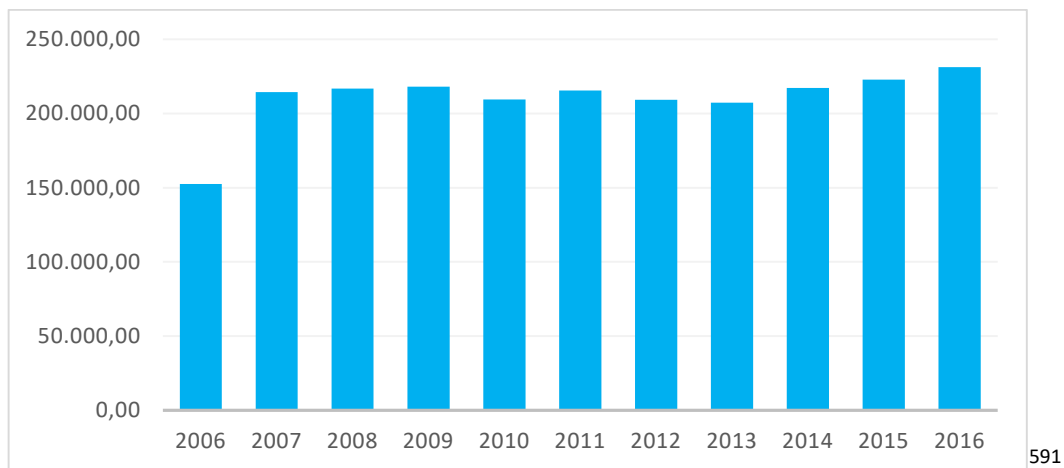
Spodnji grafikon prikazuje skupno količino vse embalaže, dane na slovenski trg, v letih od 2006 do 2016. V skupno količino embalaže so vštete količine papirja, kartona in lepenke, plastike, lesa, kovin, stekla, keramike, tekstila, plute, slame in drugih materialov. Poleg tega so všteti tudi krožniki za enkratno uporabo, škatle za hrano, vrečke, folije, blago itd. ter sestavni deli nagrobnih sveč, ki so izdelani iz kovin, plastike in stekla. Kot je razvidno tudi s

⁵⁸⁹ SURS, Odpadki, Slovenija 2015 - <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6262> (5.4.2017).

⁵⁹⁰ ARSO, Podatki iz prejetih letnih poročil za leto 2015 - <http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/odpadki/poro%c4%8dila%20in%20publikacije/> (20.3.2017).

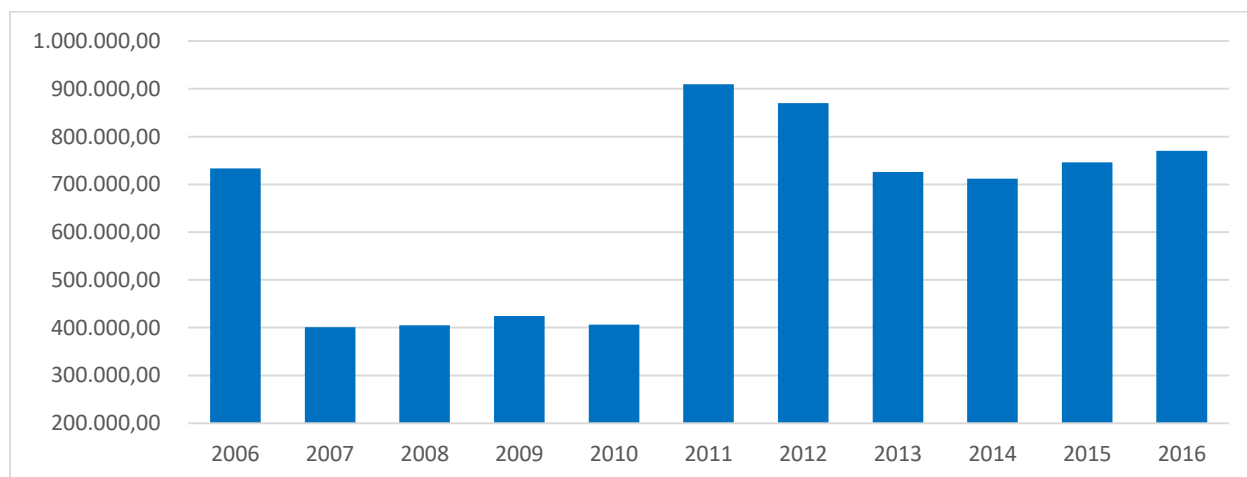
spodnjega grafikona, je masa celotne embalaže, dane na trg v RS od leta 2006 do 2016, narasla iz 152.416,40 ton na 224.622,49 ton.

Slika 2617: Skupna količina embalaže dane na slovenski trg (v tonah)



Skupni strošek dane embalaže na trg v RS se je v letih od 2006 do 2016 gibal nekje med 400.000 evri in 910.000 evri. V tem obdobju je bil najnižji leta 2007 (400.943,88 EUR), najvišji pa leta 2011 (909.787,01 EUR). Skupni strošek embalaže, dane na trg, zajema vse vrste embalaže.

Slika 27: Skupni strošek dane embalaže na trg (v EUR)



592

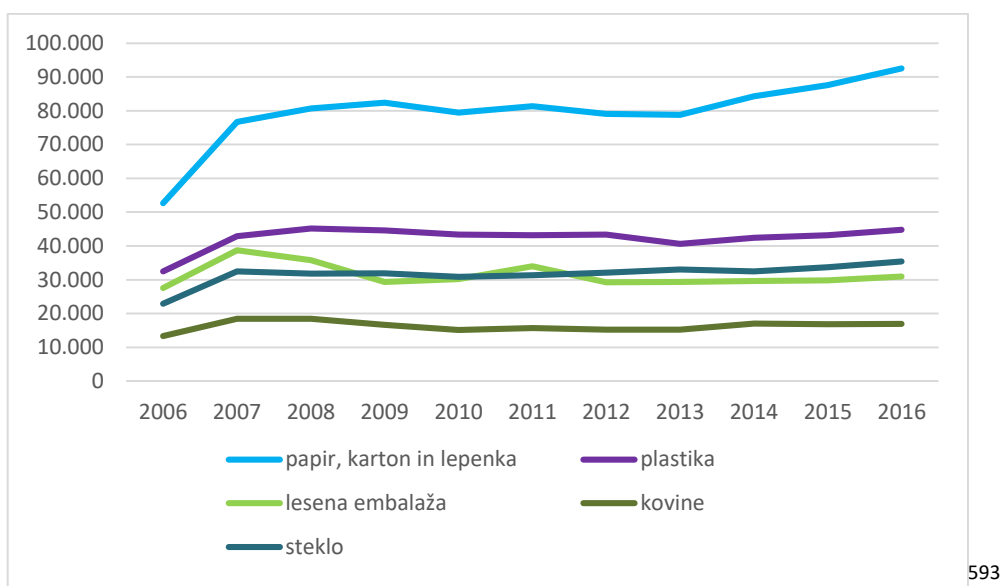
⁵⁹¹ FURS, Količina embalaže dane v promet v RS v posameznem koledarskem letu 2006-2016 (20.4.2017).

⁵⁹² FURS; Količina embalaže dane v promet v RS v posameznem koledarskem letu 2006-2016 (20.4.2017).

Čeprav se podatki, ki smo jih dobili z Ministrstva za finance, nanašajo na zbrane količine embalaže vseh vrst, smo v našem primeru za prikaz izbrali le podatke o količinah papirja, kartona in lepenke, plastike, lesene embalaže v katero spadajo les, palete in druge nakladalne plošče iz lesa, druga lesena embalaža ter njeni deli, kovine med katere spadajo pločevinke in druge oblike embalaže ter steklo, saj so za naše raziskave pomembni le ti podatki.

Naslednji grafikon tako prikazuje količine embalaže, dane na trg v RS, ki se razen embalaže iz papirja, kartona in lepenke nekako celotno desetletno obdobje gibljejo na približno enaki ravni. Kot je razvidno s spodnjega grafikona, je količina embalaže iz papirja, kartona in lepenke od leta 2006 do leta 2016 narasla iz 52.668 ton na 92.485 ton, kar pomeni porast za kar 39.817 ton.

Slika 28: Količine embalaže dane na trg RS po vrstah (v tonah)



Pri obdelavi podatkov, ki smo jih prejeli z Ministrstva za finance, smo se poleg izdelave osnovnih prikazov zbranih podatkov z grafikoni lotili tudi samega preračuna podatkov, saj smo pridobljene podatke želeli prikazati tudi po posameznih kategorijah embalaže. Že pri osnovnem preračunu navedenih podatkov smo naleteli na neujemanja s končnimi vsotami. Brez da bi se lotili kakršnega koli odštevanja, smo že s preprostim seštevkom posameznih

⁵⁹³ FURS; Količina embalaže dane v promet v RS v posameznem koledarskem letu 2006-2016 (20.4.2017).

kategorij embalaže ugotovili, da se navedene količine pod rubriko skupaj ne ujemajo. Neujemanje podatkov pa po našem mnenju nikakor ne more biti posledica morebitnih zaokroževalnih razlik, vendar to kaže na nepravilno evidentiranje podatkov. V tem primeru se zopet postavi vprašanje, kako je do neskladij prišlo in kako je Ministrstvo za finance le takšne neujemajoče podatke posredovalo naprej.

Ker nas je poleg najdenih statističnih podatkov za RS zanimal tudi celotni vpogled o ravnanju z embalažo in OE v RS, smo pripravili kratek vprašalnik, namenjen izključno komunalnim podjetjem v Sloveniji. Vprašalnik in sumarnik se nahajata v prilogi.⁵⁹⁴

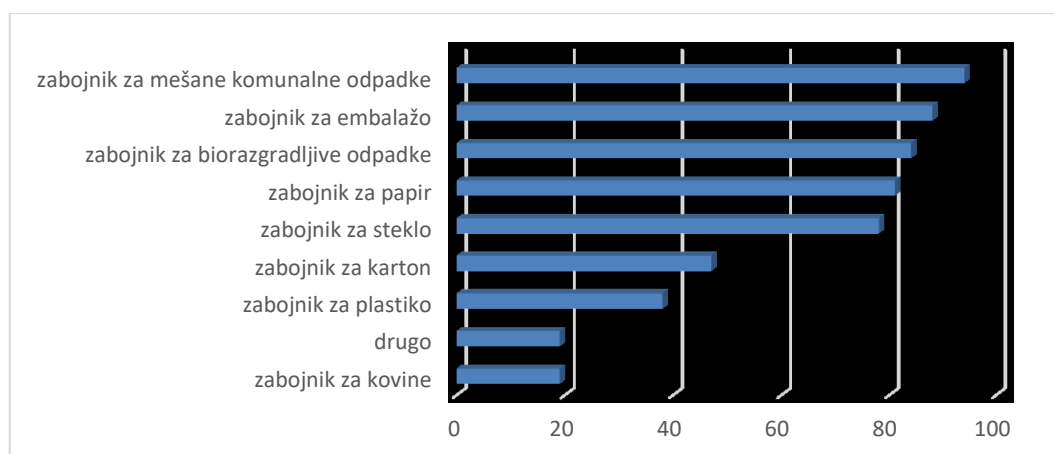
Vprašalnik smo dvakrat poslali 60-im komunalnim podjetjem v Sloveniji, poleg tega pa smo komunalna podjetja kontaktirali tudi preko telefona in jih opomnili na sodelovanje v vprašalniku. Povprašali smo jih tudi o stroških, ki jih v povprečju na mesec, v obliki komunalnega prispevka, plačuje posameznik oz. posamezno gospodinjstvo.

Anketiranih je bilo 49 komunalnih podjetij, od tega pa smo dobili 32 ustrezno izpolnjenih vprašalnikov, katerih rezultati so predstavljeni v nadaljevanju. Klici na komunalna podjetja se žal niso izkazali kot dober način pridobivanja podatkov, saj se v večini podjetij na telefon oglasio zaposleni v tajništvu, ki za podajanje podatkov nimajo pristojnosti ali pa se na klice ne odzivajo.

V vprašalniku se je prvo vprašanje nanašalo na splošno ponudbo zabojnikov, ki jih posamezno komunalno podjetje v RS ponuja. Kot je iz spodnjega grafikona razvidno, rezultati prikazujejo, da vsa anketirana komunalna podjetja ponujajo zabojnike za mešane komunalne odpadke, večina pa ima v ponudbi tudi zabojnike za embalažo, biorazgradljive odpadke, papir in steklo. Med možnimi odgovori je bila tudi rubrika »drugo«, v kateri so anketiranci navedli zabojnik za rabljena oblačila, zabojnik za tekstil in obutev, ekološke otoke, ulični zbiralnik za električno in elektronsko opremo in ulični zbiralnik za odpadno jedilno olje.

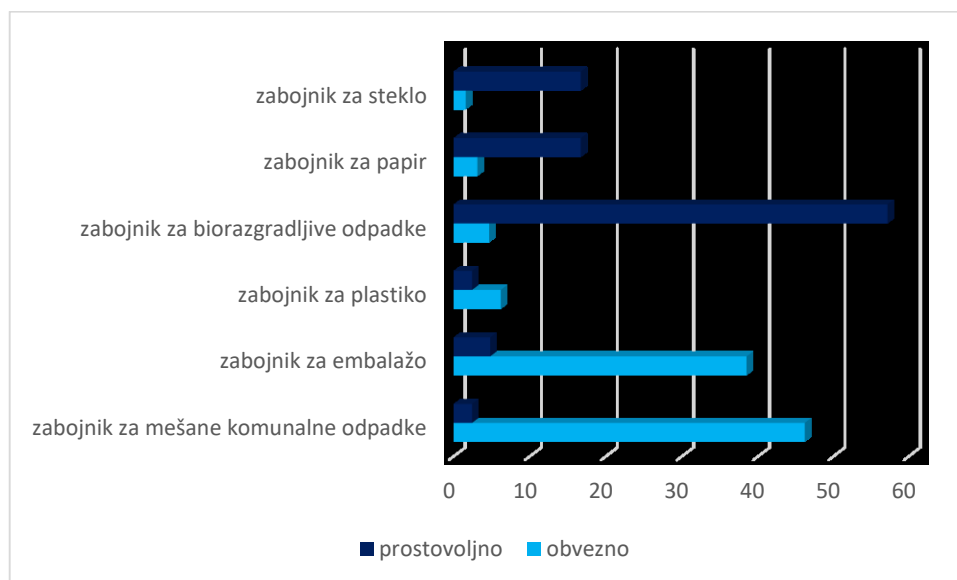
⁵⁹⁴ Glej Priloga I

Slika 29: Ponudba zabojnikov slovenskih komunalnih podjetij



Anketirance smo povprašali o možnostih izbire zabojnikov. Zanimalo nas je, kateri zabojniki izmed izbranih v prejšnjem odgovoru so za gospodinjstva obvezni in katere si gospodinjstva lahko prostovoljno izberejo. Zabojnik za mešane komunalne odpadke je v 46 % komunalnih podjetij obvezen za vsa gospodinjstva, sledi mu zabojnik za embalažo z 38 %. Zabojnik za biorazgradljive odpadke je v 57 % komunalnih podjetij prostovoljen, prav tako pa sta v večini primerov prostovoljna tudi zabojnika za steklo in papir.

Slika 30: Obvezni in prostovoljni zabojniki za gospodinjstva na območju posameznih komunal



Pri vprašanju, kakšen je postopek ob ugotovitvi nepravilnosti odlaganja odpadkov v zabojnike, so anketiranci navedene možnosti ukrepov razvrščali v zaporedju postopkov, ki jih izvajajo v njihovem komunalnem podjetju. Možnih odgovorov za razvrščanje je bilo pet.

V povprečju je kot prvi ukrep, ki doleti nekoga, ki ne ločuje pravilno, največ anketirancev navedlo obvestilo nalepljeno na zabojnik. Kot drugi ukrep največ anketiranih komunal izda ustno obvestilo, kot tretji pa pisno obvestilo po pošti.

Po podatkih se največ komunalnih podjetij poslužuje pisnega obvestila po pošti oz. opomina, najmanj pa se jih poslužuje globe.

Tabela 2: Postopek ob ugotovitvi nepravilno odloženih odpadkov v zabojnike

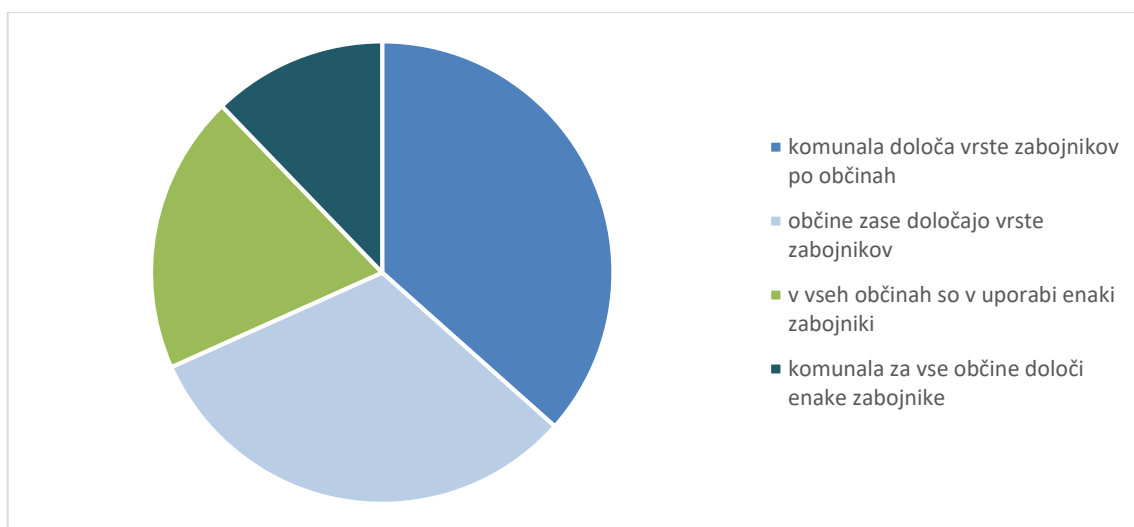
Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
	1	2	3	4	5	Skupaj				
ustno opozorilo	6 (50%)	5 (42%)	0 (0%)	1 (8%)	0 (0%)	12 (100%)	12	32	1.7	0.9
pisno obvestilo po pošti (opomin)	6 (32%)	5 (26%)	5 (26%)	3 (16%)	0 (0%)	19 (100%)	19	32	2.3	1.1
globa	1 (10%)	3 (30%)	2 (20%)	0 (0%)	4 (40%)	10 (100%)	10	32	3.3	1.6
pustimo odpadke v zabojniku	6 (40%)	6 (40%)	3 (20%)	0 (0%)	0 (0%)	15 (100%)	15	32	1.8	0.8
na zabojnik nalepimo obvestilo	8 (53%)	3 (20%)	3 (20%)	1 (7%)	0 (0%)	15 (100%)	15	32	1.8	1.0

Ker v zabojniku za embalažo lahko najdemo tudi druge odpadke, ki ne spadajo tja, nas je zanimala dejanska zbrana količina embalaže v zabojnikih za embalažo. Komunalna podjetja so v povprečju podala odgovor, da dejanska količina zbrane embalaže v zabojniku za embalažo znaša 79,2 %, odgovori pa so se razprostirali vse od 5 % do 97 %.

Na vprašanje o tem, koliko v razponu od do evrov znaša globa na posamezno gospodinjstvo ob ugotovljenih nepravilnostih, ni odgovoril nihče. Dejstvo, da na to vprašanje ni odgovoril nihče, lahko pojasnimo s podatki, ki smo jih dobili preko telefonskih klicev, v katerih smo klicana komunalna podjetja, ki so bila zainteresirana za pogovor, povprašali tudi o vprašanjih, ki so nas zanimala v vprašalniku. Večina ni dajala podatkov, tistih nekaj vprašanih, ki pa so se odločili za pogovor, nam je zaupalo, da glob po navadi ne dajejo, saj to največkrat ni potrebno, ker se nepravilnosti odpravijo že s predhodnimi postopki, zato nam tudi niso znali podati višine morebitnih glob.

Spodnji grafikon prikazuje deljenje obveznosti med komunalnimi podjetji in posameznimi občinami, ki jih komunalna podjetja pokrivajo. V 37 % vseh odgovorov komunalno podjetje določa, katere zabojnike potrebuje posamezna občina. V 32 % posamezne občine zase določajo oz. potrjujejo predloge komunal o tem, katere zabojnike potrebujejo, 20 % komunal v vseh občinah uporablja enake zabojnike npr. samo zabojnik za mešane komunalne odpadke in zabojnik za embalažo, preostanek pa prikazuje delež komunal, kjer komunala določi enake zahteve za zabojnike za vse občine pod njenim delovanjem.

Slika 31: Delitev obveznosti med komunalami in občinami



V vprašalniku nas je med drugim zanimalo, koliko različnih občin pokriva posamezno komunalno podjetje. Ugotovili smo, da v povprečju posamezno podjetje pokriva 3,3 občine, minimalno število občin je seveda 1, največ pa kar 18 (Snaga d.o.o.).

3.5. Vprašalnik o ozaveščenosti splošne javnosti o ravnanju z OE

V okviru projekta smo z namenom pridobitve podatkov o splošni ozaveščenosti ljudi o ravnanju z embalažo in OE izdelali anketni vprašalnik.⁵⁹⁵ Namen anketnega vprašalnika je bil poleg pridobivanja samih podatkov tudi ozaveščanje anketirancev. To smo dosegli tako, da smo za posameznimi odgovori na vprašanja anketirancu v anketi dodali dodatna okna, ki so prikazala pravilne odgovore za Slovenijo in Evropo. Anketiranec je tako takoj po svojem odgovoru dobil povratno informacijo o tem ali je odgovoril pravilno ali ne in s tem potencialno izvedel nekaj novega.

Spletni anketni vprašalnik je bil odprt za zbiranje podatkov od 13. 6. 2017 do 26. 6. 2017, objavljen pa je bil na več različnih medijih, med drugim tudi na spletnih straneh Pravne in Ekonomske fakultete ter na spletni strani Društva Ekologov brez meja. V tem času smo zbrali 1.128 rešenih anketnih vprašalnikov, od tega je bilo 409 rešenih ustrezno,⁵⁹⁶ 719 pa neustrezno, kar pomeni, da ankete niso rešili v zadostni meri.

Naš cilj je bil pridobitev podatkov za celotno Slovenijo, kar smo sicer dosegli, vendar naših ugotovitev ne moremo posplošiti na celotno populacijo Slovenije, saj je bil naš vzorec anketirancev neverjetnosten.⁵⁹⁷

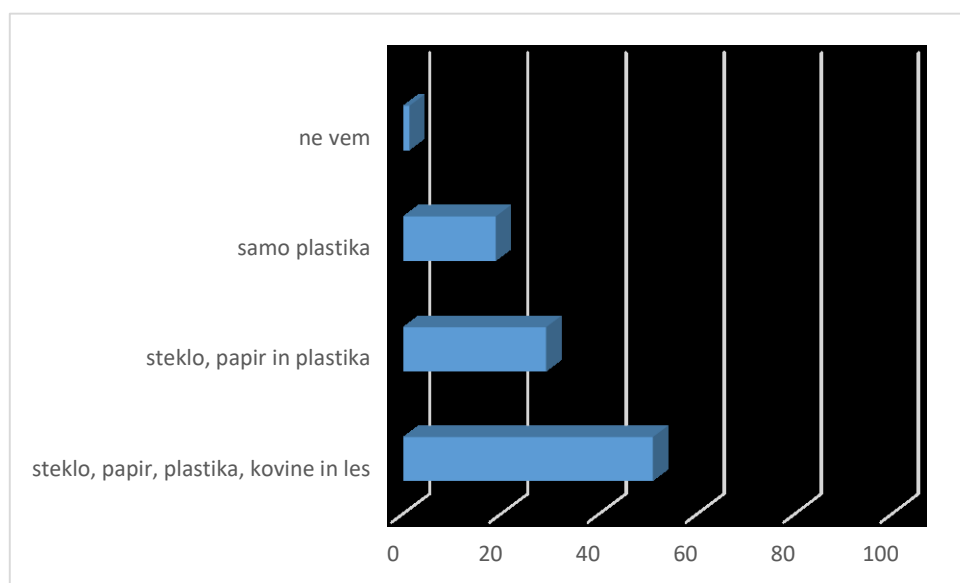
Prvo vprašanje v anketnem vprašalniku je bilo »Kaj razumete pod pojmom odpadna embalaža?« (Slika 1). Več kot polovica anketirancev (natančneje 51 %), si pojem OE razlaga pravilno, torej da je OE lahko steklena, papirnata, plastična, kovinska in tudi lesena. Skoraj tretjina (29 %) si pojem OE razlaga kot zbirko stekla, papirja in plastike, 1 % anketiranih, ki so odgovorili na vprašanje, pa odgovora ne pozna.

⁵⁹⁵ Vprašalnik je v Prilogi II.

⁵⁹⁶ Ustrezno izpolnjeni anketni vprašalniki so vsi vprašalniki, ki so bili v celoti ali delno izpolnjeni.

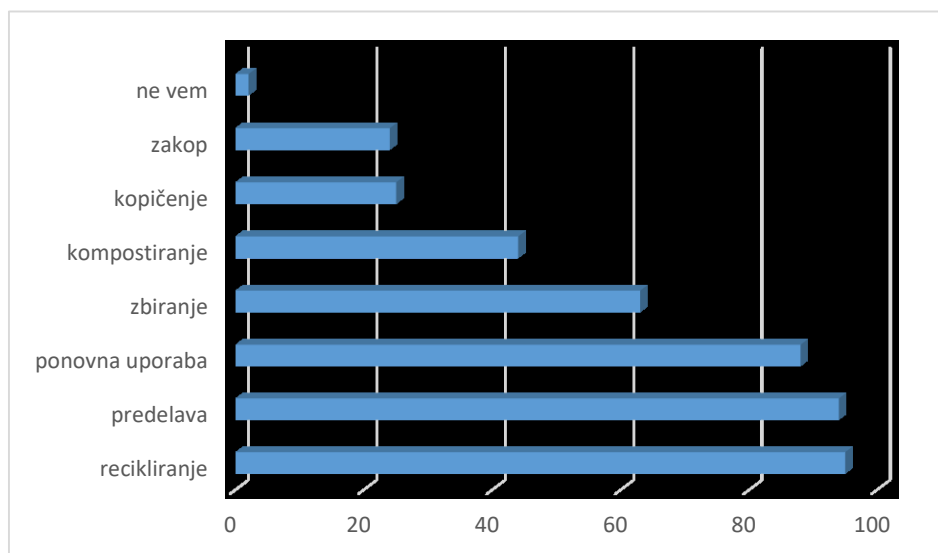
⁵⁹⁷ Neverjetnostni vzorec je vzorec, pri katerem verjetnost, s katero je lahko anketiranec izbran v vzorec, ni znana oz. je ne moremo izračunati. Anketiranci v naši anketi torej niso bili vnaprej izbrani v vzorec, ampak so bile to naključne osebe, ki so se zanimale za reševanje ankete, zato so lahko rezultati pristranski.

Slika 32: Kaj razumete pod pojmom OE?



Drugo vprašanje v anketi je bilo povezano s postopki ravnanja z OE. Največ anketirancev je med več možnimi odgovori, ki so prikazani na grafikonu na sliki 2, izbralo recikliranje, predelavo in ponovno uporabo. Za Slovenijo v splošnem velja, da se OE, reciklira in predeluje. Samo zbiranje se je pri tem vprašanju med odgovori uvrstilo šele na četrto mesto.

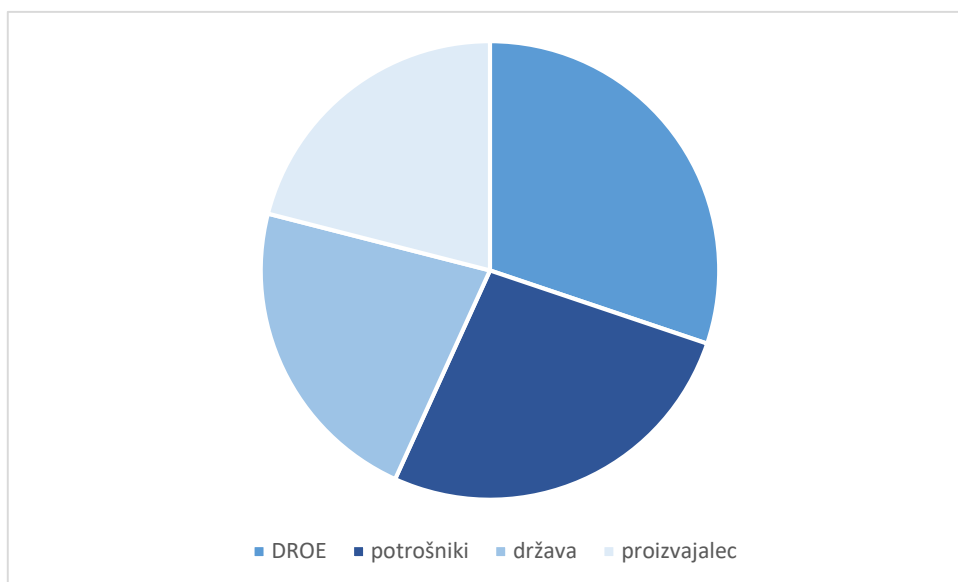
Slika 33: Postopki ravnanja z OE



Zanimalo nas je tudi, kdo je po mnenju anketirancev v Sloveniji odgovoren za ravnanje

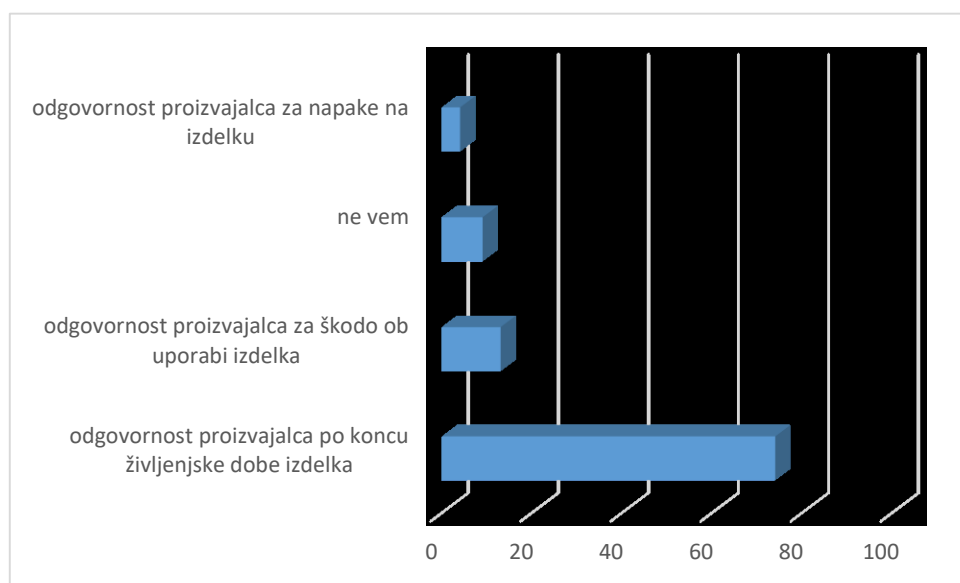
z OE. Pri vprašanju je bilo možno izbrati več izmed štirih ponujenih odgovorov: DROE, proizvajalec, država in potrošniki. Največ (30 %) anketirancev je kot odgovornega za ravnanje z OE navedlo DROE, nato pa so sledili potrošniki (27 %), država (22 %) in nazadnje proizvajalci (21 %).

Slika 184: Kdo je odgovoren za ravnanje z OE



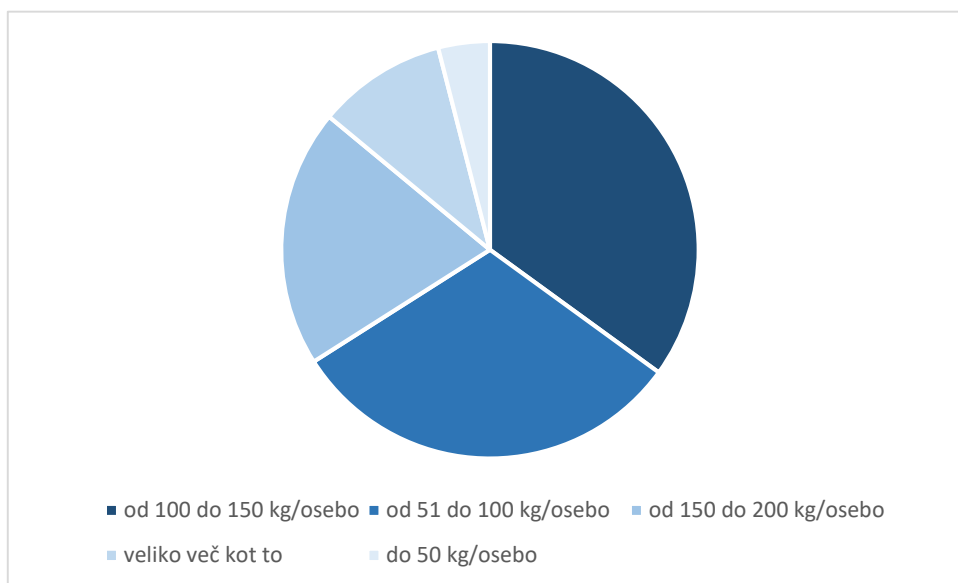
Sledilo je vprašanje o ROP. Zanimalo nas je, kaj anketiranci razumejo pod pojmom »razširjena odgovornost proizvajalca«. Med veljavnimi odgovori na to vprašanje je velika večina (74 %) anketirancev odgovorila pravilno, torej da je ROP pravna in finančna odgovornost proizvajalca za ravnanje z izdelkom po koncu njegove življenjske dobe ali ko ga potrošnik zavrže. Od preostalih veljavnih odgovorov je 13% anketirancev odgovorilo, da je ROP povezan z odgovornostjo proizvajalca pri nastanku morebitne škode ob uporabi njegovih izdelkov, 4% anketirancev meni, da je to odgovornost proizvajalca za napake na izdelku, 9 % anketirancev pa pojma razširjena odgovornost proizvajalca ne pozna.

Slika 35: Pojem razširjene odgovornosti proizvajalca



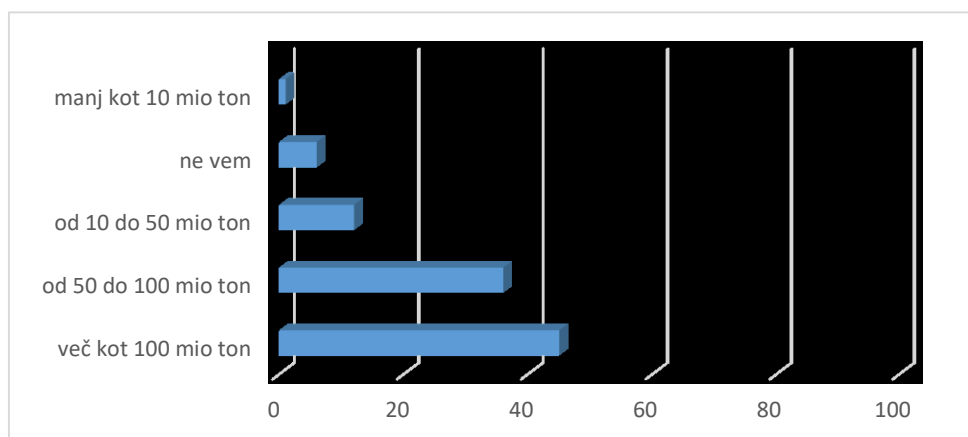
Po mnenju največ anketirancev (35 %) na leto v Sloveniji povprečno nastane od 100 do 150 kg OE na osebo. Nekoliko manj (31 %) anketirancev je mnenja, da v Sloveniji letno v povprečju nastane od 51 do 100 kg OE na osebo, 20 % anketiranih pa meni, da količine variirajo od 150 do 200 kg/osebo. Anketirancem smo po tem odgovoru prikazali podatek, da je prebivalec Slovenije v letu 2016 v povprečju proizvedel 115 kg OE, kar obenem pomeni, da je večina anketiranih pravilnega mnenja.

Slika 36: Nastanek OE v Sloveniji



Poleg mnenja anketirancev o nastanku OE v Sloveniji nas je zanimalo tudi njihovo mnenje o nastanku OE v Evropi. Med veljavnimi 355 odgovori na to vprašanje skoraj polovica anketiranih meni, da v Evropi na leto v povprečju nastane več kot 100 milijonov ton OE. Del anketiranih (36 %) je mnenja, da nastane od 50 do 100 milijonov ton, ostali pa menijo, da je nastane manj oz. so odgovorili, da ne vedo. Anketirance smo tudi na tem mestu ozavestili o tem, da je bilo v Evropi leta 2014 zbranih nekaj več kot 82 milijonov ton OE.

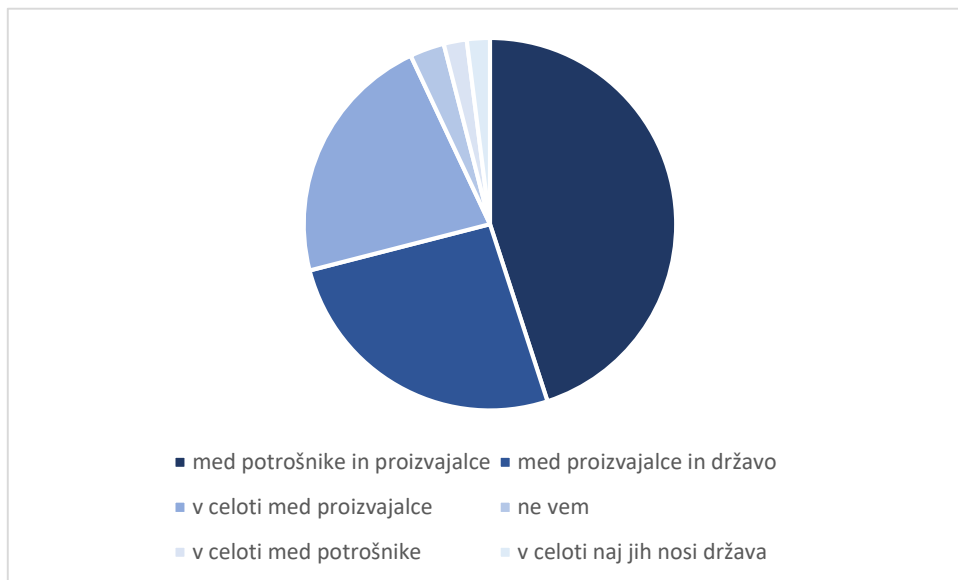
Slika 37: Količina OE v Evropi



Slika 38 prikazuje, kako bi morali biti po mnenju anketirancev razdeljeni stroški ravnanja z OE. Kar 45 % anketiranih je mnenja, da bi morali biti stroški razdeljeni med potrošnike in proizvajalce, 25 % jih meni, da bi morali biti stroški razdeljeni med proizvajalce

in državo, na tretjem mestu pa je z 22 % odgovor, da bi morali biti stroški razdeljeni v celoti med proizvajalce.

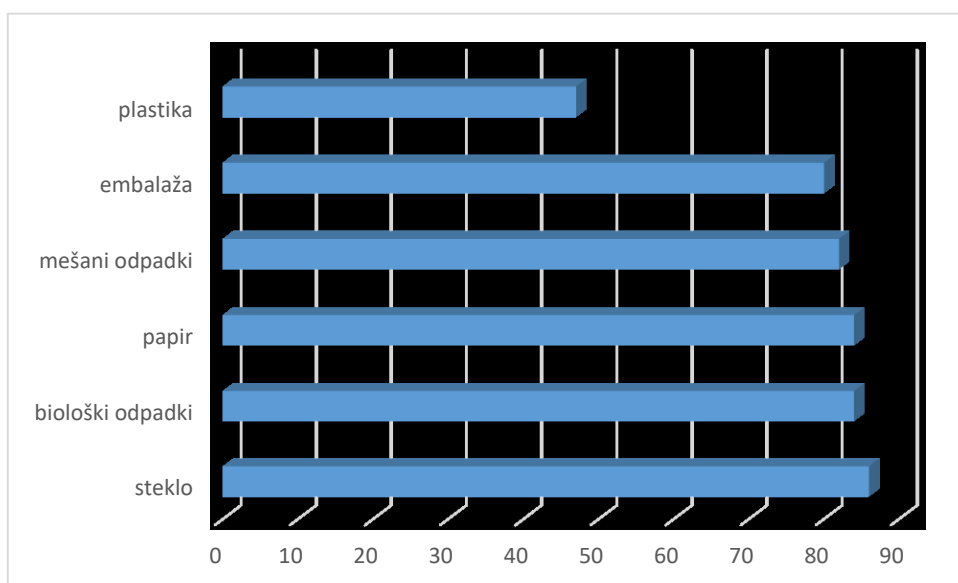
Slika 38: Delitev stroškov ravnanja z OE



Zanimalo nas je tudi, če anketirani v svojem gospodinjstvu ločujejo odpadke. Kar 96 % vseh anketiranih je odgovorilo, da odpadke ločuje, le 4 % vseh pa odpadkov še vedno ne ločuje.

Ker večina ljudi odpadke ločuje, nas je zanimalo, v katere kategorije razporejajo odpadke, pri čemer je bilo možno hkrati izbrati več kategorij. Največ ljudi med odpadki ločuje steklo, biološke odpadke in papir, takoj za tem pa sledijo mešani odpadki in embalaža (slika 39).

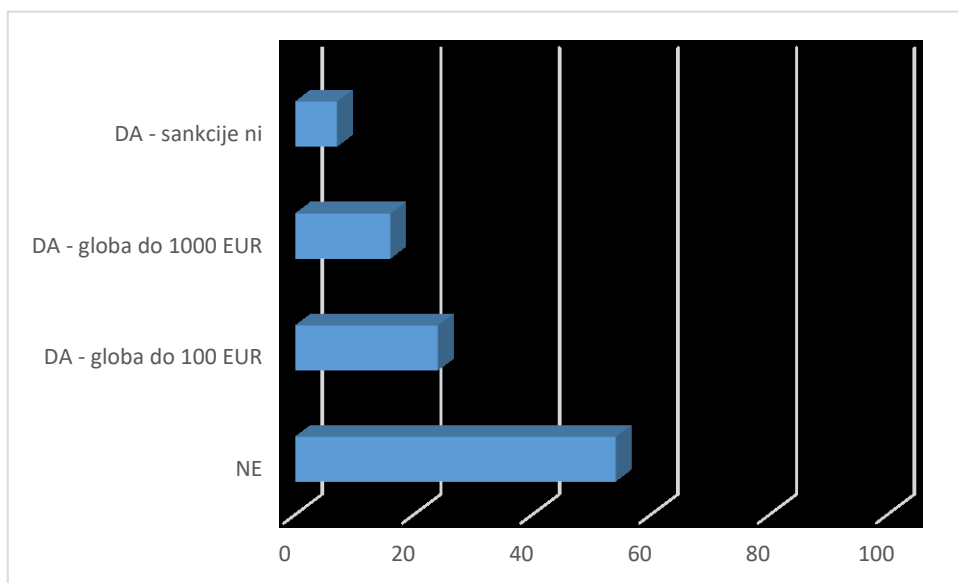
Slika 39: Kategorije razporejenih odpadkov



Nadalje nas je zanimalo mnenje anketirancev o tem, ali je o načinih ločevanja odpadkov na voljo dovolj informacij. Več kot polovica (54 %) anketiranih je odgovorilo, da je informacij o načinih ločevanja odpadkov povsem dovolj, ostali (46 %), pa so bili mnenja, da je informacij o možnostih ločevanja premalo.

Ko govorimo o ozaveščanju, nas je na tem mestu zanimala tudi seznanjenost s sankcijami, ki jih lahko prejmemo za ne-ločevanje odpadkov. Večina (54 %) jih je odgovorila, da z možnimi sankcijami za ne-ločevanje odpadkov niso seznanjeni. Nekateri (24 %) so mnenja, da je sankcija za ne-ločevanje odpadkov denarni znesek do 100 EUR, mi pa smo anketirance seznanili z dejstvom, da v Sloveniji na ravni države ni točno določenih sankcij za neustrezno ločevanje ali ne-ločevanje odpadkov.

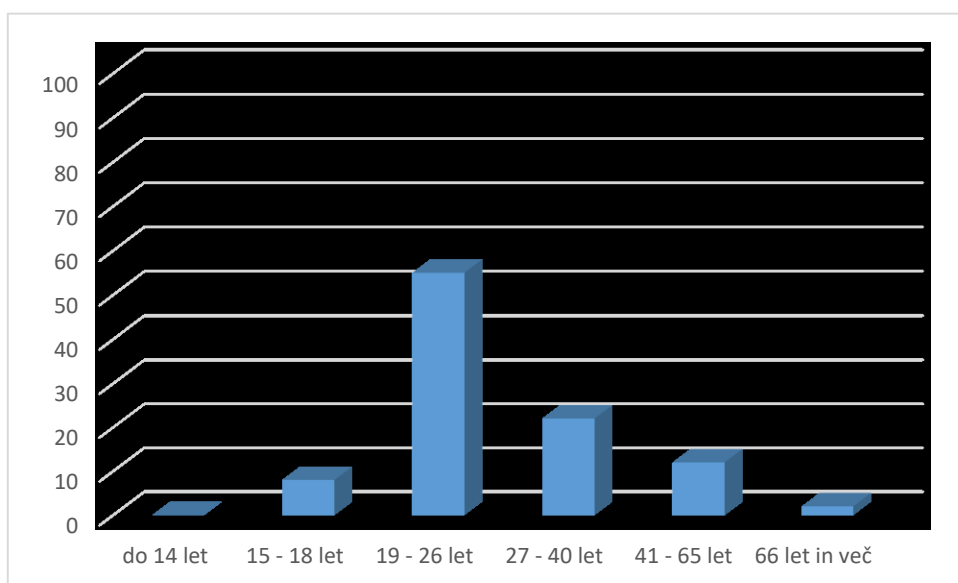
Slika 40: Seznanjenost s sankcijami za ne-ločevanje odpadkov



Za konec so nas zanimali še demografski podatki anketirancev. Anketo o embalaži in OE so večinoma reševale ženske (72 % anketiranih je bilo žensk in 28 % moških).

Največji del anketirancev (55 %) so predstavljali ljudje, stari od 19 do 26 let, ki tako rekoč zastopajo populacijo študentov, kar je glede na objavo na spletnih straneh obeh v projekt vključenih fakultet pričakovano. Sledili so anketiranci, stari od 27 do 40 let (22 %), nato tisti iz starostne skupine od 41 do 65 let, nato anketiranci, stari od 15 do 18 let, ter nekaj anketiranih, starih 66 let in več. Starostne skupine do 14 let ni zastopal nihče.

Slika 19: Starostna struktura



Anketiranci so prihajali iz 88 različnih občin v Sloveniji. Največ jih je bilo iz Ljubljane (34,8 %), sledile pa so občine Ivančna Gorica (4,7 %), Kranj (4,4 %), Novo Mesto (3,7 %) in Domžale (3,0 %).

Na podlagi rezultatov ankete ugotavljamo, da so anketiranci v Sloveniji dokaj dobro ozaveščeni o ravnanju z OE ter količinah nastalih odpadkov tako v Sloveniji kot v Evropi. Večjo pozornost bi bilo potrebno nameniti le ozaveščenosti ljudi o sankcijah, ki jih lahko doletijo za ne-ločevanje odpadkov, saj bi s tem lahko še povečali odstotek ljudi, ki odpadke ločujejo. Če povzamemo, je tako ozaveščanje ljudi o ravnanju z OE pomembno ves čas, saj le z zavedanjem ljudi, da s tem pomagajo tudi okolju, lahko dosegamo najboljše rezultate.

4. SKLEPNI PREDLOGI

4.1. Splošne ugotovitve

Informacije in podatki, ki so bili pridobljeni tekom študije, vodijo do zaključka, da je sistem ravnanja z OE v RS trenutno v fazi, ko so nujno potrebne celovite in sistemske rešitve. Zato študija ponuja predloge, ki so lahko zakonodajalcu in deležnikom v pomoč pri oblikovanju zakonodaje in prakse v naslednjih letih.

1. Vzpostavitev enostavnega in transparentnega sistema

V trenutnem sistemu ravnanja z OE obstaja veliko pomanjkanje ključnih informacij in podatkov za delovanje deležnikov, obenem pa so ti pogosto težko ali popolnoma nedostopni. To je posledica prevelikega administrativnega in finančnega bremena, ki ga trenutna ureditev predstavlja državnim organom nadzora. Trenutno stanje vodi do številnih internih konfliktov med deležniki, kar v praksi pomeni pomanjkanje dialoga med ključnimi akterji, medsebojno izigravanje in nepripravljenost za oblikovanje skupnih rešitev. Poenostavitev in transparentnost sistema je mogoča ob vzpostavitvi sistema, kjer deluje ena DROE na ravni države, ali pa, kjer deluje več DROE na ravni države, vzpostavitev neodvisnega in strokovnega organa v sistemu. V obeh sistemih je možno vodenje transparentne in dostopne centralne evidence, ki ustreza dejanskim podatkom iz prakse, lažji državni nadzor nad izpolnjevanjem okoljskih obveznosti gospodarstva in zdravo konkurenčno okolje.

2. Jasna določitev obveznosti in pravic vseh deležnikov

Najpogostejši konflikti se v praksi pojavljajo med komunalami in DROE ter med DROE samimi. Mnoštvo interesov, različnih lastniških struktur in raznolikih pogledov na isto problematiko je rezultat nejasnih vlog deležnikov v sistemu. Eden izmed primarnih razlogov za vzpostavitev ROP je razbremenitev države in komunal, kar se v praksi ni zgodilo, saj namesto gospodarstva celotno fazo zbiranja OE financirajo in izvajajo potrošniki kot državljani in komunale kot javna podjetja. Nujno je treba z zakonom jasno in natančno določiti vsaj, kako morajo z OE ravnati komunale (npr. ustrezno skladiščenje), način, kako morajo ugotoviti količino zbrane OE (s tehtanjem odpadkov in ne z oblikovanjem pavšalnih ocen teže OE na

podlagi volumna zbranih odpadkov) in pod kakšnimi pogoji jo DROE od komunal prevzemajo (katere dejavnosti in stroške morajo izvajati in kriti DROE in katere stroške in dejavnosti morajo kriti in izvajati komunale).

3. Vzpostavitev ustreznega državnega nadzora in določitev jasnih, odvračilnih in izvršljivih kazni za kršitve obveznosti, ki izhajajo iz zakonodaje

Kjer se srečujeta javni interes varstva okolja in zasebni interes gospodarskih družb, je nujno treba določiti kazni, ki imajo za potencialne kršitelje odvračilni učinek. Pristojnemu državnemu inšpekcijskemu organu je obenem treba zagotoviti ustrezno pravno podlago v ZVO in podzakonskih predpisih za ugotavljanje kršitev pri deležnikih in učinkovito izrekanje sankcij.

Za enostaven in transparenten sistem, kjer so jasno določene pravice in obveznosti deležnikov in kjer je v praksi inšpektorjem omogočen ustrezen nadzor in izrekanje izvršljivih sankcij, je priporočljiva ena od dveh rešitev.

Zaradi velikosti države, oblikovanja ekonomije obsega, večjega poudarka na okoljski zakonodaji in lažjega državnega nadzora je primarni predlog oblikovanje sistema, kjer deluje:

ENA DROE NA RAVNI DRŽAVE.

Zaradi priznavanja različnih interesov na področju ravnanja z OE, potrebe po fleksibilnosti in prilagodljivosti gospodarstva trenutnim razmeram in vzpostavitve ustreznega nadzora nad delovanjem ter poročanjem proizvajalcev in DROE, je alternativo možen tudi sistem, v katerem deluje:

VEČ DROE NA RAVNI DRŽAVE POD UPRAVLJANJEM KLIRINŠKE HIŠE.

4.1.1. Ena DROE na ravni države

Za vzpostavitev sistema, kjer deluje ena DROE na ravni države, je treba ustrezno prilagoditi zakonodajo. V ZVO-1 je treba odpraviti konkurenco na trgu DROE.

1. DOLOČITEV NEPROFITNOSTI DELOVANJA DROE

Neprofitna DROE vlaga morebitni presežek iz svoje dejavnosti v širjenje in nadgradnjo

svojih aktivnosti, ter v oblikovanje rezerv za prihodnja obdobja. Izplačevanje dobička v sistemu, kjer deluje le ena DROE, je v nasprotju s sistemom samim in omogoča družbi potencialno izkoriščanje monopolnega položaja. Zato predlagamo, da je delovanje DROE neprofitno.

2. JASNI POGOJI ZA DELOVANJE DROE

Treba je določiti jasne pogoje za delovanje DROE. Še posebej pomembno je to pri delovanju le ene DROE v državi, saj je ta edino orodje za doseganje okoljskih ciljev iz Direktive o embalaži in OE.

Dejavnosti DROE morajo pokrivati celotno ozemlje države. Urediti je treba njen odnos z državnimi organi, predvsem glede rednih revizij države nad DROE in DROE nad zavezanci, kar vzpostavlja dvojni sistem nadzora. Potrebna so jasna pravila za interakcijo s komunalami, saj bo v nasprotnem primeru še naprej prihajalo do konfliktnih situacij. Razmerje med DROE in komunalami je treba urediti v ZVO, ki naj bo podlaga za podzakonski predpis, ki bo natančno opredelil vse faze interakcije med DROE in IJS, s poudarkom na ustreznem prevzemanju KOE.

3. VODENJE CENTRALNE EVIDENCE ZBRANIH PODATKOV O RAVNANJU Z OE V DRŽAVI

Država mora vzpostaviti elektronski sistem, v katerega lahko dostopajo DROE in zavezanci in v katerega lahko sami vnašajo podatke ter oddajajo poročila. Nadzor nad resničnostjo podatkov naj z rednimi in izrednimi pregledi opravljajo državni inšpektorji, pristojni za okolje in naravo. Preglednost, dostopnost in urejenost podatkov je ključna za uspešen nadzor nad delovanjem DROE in zavezancev. V primeru delovanja le ene DROE, se nadzor nad poročanjem zavezancev lahko vrši tudi preko DROE in se tako razbremeni pristojni inšpektorat (neodvisna revizija).

4. UVEDBA FULL-COST SISTEMA

Spremembe zakonodaje EU predvidevajo obvezno vzpostavitev sistema ROP in full-cost sistema v DČ. RS nima več izbire glede oblikovanja sistema, v katerem tako zbiranje, kot

predelavo in reciklažo financirajo proizvajalci in ne potrošniki. Prej kot bo sistem uveden, več časa bo imelo gospodarstvo za prilagoditev in doseg ciljev iz direktiv EU. V trenutnem sistemu potrošniki po ocenah deležnikov preko financiranja zbiranja OE financirajo kar 65% stroškov celotnega postopka ravnanja z OE v RS (strošek zbiranja je približno 200 eur/tono, strošek nadaljnje obdelave pa 70 eur/tono).

5. UČINKOVIT DRŽAVNI NADZOR IN DOLOČITEV SANKCIJ

Odgovorne osebe DROE in zastopniki zavezancev morajo biti odgovorni za svoje delovanje. Za manjše prekrške bi bila primerna možnost izreka finančne kazni do višine 15.000 EUR, za resne kršitve pa glede na težo dejanja izrek finančne kazni do 100.000 EUR in/ali odvzem prostosti do 3 let, za kar je treba ustrezno prilagoditi Kazenski zakonik. V sistemu, kjer deluje ena DROE, do resnejših kršitev ob rednem nadzoru težka pride.

Sankcije brez ustreznega inšpekcijskega nadzora seveda niso učinkovite. Glede na trenutno kadrovsko podhranjenost ION bi sistem ene DROE bistveno olajšal nadzor, saj bi zahteval manj časa in manj zaposlenih.

6. DOLOČITEV PRAVICE DROE DO REVIZIJE ZAVEZANCEV

Predlagamo, da se v ZVO-1 in Uredbi REOE predvidi pravica DROE do revizije nad zavezanci glede njihovega poročanja o količinah OE danih na trg. To omogoči DROE ohranjanje pravičnih in ažurnih evidenc o količinah OE in predvidljivost njenega delovanja, ter razbremeni državni nadzor celotnega sistema.

7. ZAKONODAJNE VZPODBUDE ZA ZMANJŠEVANJE ŠTEVILA INDIVIDUALNIH SHEM

Zakonodaja naj še naprej dopušča vzpostavitev in delovanje individualnih shem, vendar naj omogoča zavezancem ugodne pogoje za vključitev v DROE. Individualnim zavezancem samostojna skrb za ravnanje z OE namreč predstavlja večjo infrastrukturno in stroškovno obremenitev, kar vodi do slabše stroškovne in okoljske učinkovitosti. Tudi ozaveščanje splošne javnosti je na individualni ravni bistveno oteženo in dražje.

8. ZNIŽANJE PRAGA ZA POROČANJE O EMBALAŽI DANI NA TRG NA 500-1000 kg.

Po ugotovitvah RSRS naj bi delež OE proizvajalcev, ki jim po veljavni zakonodaji ni treba poročati o količinah danih na trg, dosegal četrtno vse OE v RS. Sprememba zakonodaje predvideva znižanje praga za poročanje na 5000 kg,⁵⁹⁸ ustrežnejše pa bi bilo, da se ta spusti na 500 – 1000 kg. Tako bi se povečala transparentnost pri ugotavljanju izvora embalaže, ki je bistvenega pomena pri določanju deležev DROE. Zaradi večje preglednosti bi se zmanjšal tudi maneverski prostor t.i. "free riderjev", gospodarskih subjektov, ki na trg dajejo večje količine embalaže, kot jih prijavijo, zaradi česar se (poleg drugih, tudi pomembnejših razlogov OE kopiči na komunalah.

9. DOLOČITEV OBVEZNIH AKCIJ OZAVEŠČANJA

Treba bi bilo zakonsko določiti obveznost ozaveščanja o ločevanju odpadkov, predvsem s strani proizvajalcev in DROE, v manjši meri tudi komunalnih podjetij. Poudarek bi moral biti predvsem na obveznosti ločevanja, jasnosti navodil za ločevanje ter enostavnosti sistemov ločevanja. Splošno koristno bi bilo tudi ozaveščanje mladih preko seznanjanja z ravnanjem z odpadki v končnih fazah v obliki delavnic v šolah in obiskov šolarjev ter dijakov v zbirnih centrih kot je RCERO.

4.1.2. Več DROE na ravni države in vzpostavitev klirinške hiše

Vsi sistemi v DČ EU, kjer deluje več DROE, z izjemo RS, imajo vzpostavljen organ nadzora v obliki klirinške hiše. S spremembami zakonodaje EU bo ta v sistemih z več DROE postala obvezna.

1. VZPOSTAVITEV KLIRINŠKE HIŠE

V Sloveniji deluje šest DROE. Ob ohranitvi takega sistema z več DROE, bi bilo treba ustanoviti nadzorni organ v obliki klirinške hiše, ki bi skrbela za določanje deležev prevzemanja, spodbujanje nadzora nad DROE, koordiniranje delovanja udeležencev v sistemu in urejanje konkurence. Klirinško hišo naj ustanovi država ter s tem v čim večji meri odstrani vpliv zasebnih interesov. Delovanje klirinške hiše mora biti neodvisno in strokovno. Preprečeno mora biti pobiranje "češenj na torti", tj. pobiranje le tržno zanimive embalaže, ter

⁵⁹⁸ Ta sprememba ni bila sprejeta, meja za poročanje se torej ni spremenila.

zagotovljeni boljši dostop do informacij, transparentnost in preglednost sistema.

2. NEPROFITNOST

Zaradi obstoječe slabe prakse in ustvarjanja zdravega konkurenčnega okolja v prihodnosti naj se določi, da so DROE lahko organizirane le neprofitno.

3. JASNA DOLOČITEV PRAVIC IN OBVEZNOSTI VSEH DELEŽNIKOV

Za uspešno delovanje sistema, v katerem deluje več DROE je nujna jasna razmejitev pristojnosti med deležniki. V sistemu z več DROE je treba urediti tudi njihove medsebojne interakcije, ki jih lahko s svojim delovanjem nadzira klirinška hiša.

Sankcije brez ustreznega inšpekcijskega nadzora niso učinkovite, zato je treba vzpostaviti tesno sodelovanje med inšpekcijskimi organi in klirinško hišo, ki zavezance opozarja na kršitve. Če jih ne odpravijo, to sporoči ION, ki opravi izredni pregled in ob ugotovitvi kršitev naloži ustrezne sankcije. DROE naj bo ustanovljena s strani zavezancev in ne s strani izvajalcev storitev zbiranja in predelave odpadne embalaže.

4. DOLOČITEV JASNIH IN ODVRAČILNIH SANKCIJ

Predlog se podvaja glede na sistem z eno DROE.

5. UVEDBA FULL-COST SISTEMA

Predlog se podvaja glede na sistem z eno DROE.

6. ZNIŽANJE PRAGA ZA POROČANJE O EMBALAŽI DANI NA TRG NA 500-1000 kg

Predlog se podvaja glede na sistem z eno DROE.

7. DOLOČITEV PREVZEMNIH DELEŽEV NA ZAČETKU LETA, S POROČANJEM DROE O SPREMEMBAH TRŽNIH DELEŽEV ZAVEZANCEV VSAK KVARTAL

Enostavna rešitev trenutnih težav, ki se pojavljajo v povezavi z določanjem prevzemnih

deležev v drugem polletju ali kasneje je, da se prevzemni deleži določijo s 1.1. v vsakem letu za tekoče leto. Zavezanci in DROE naj vsak mesec ali kvartal nadzornemu organu poročajo o morebitnih spremembah tržnih deležev, nato naj klirinška hiša revidira v prejšnjem obdobju določene deleže in DROE ob morebitnih spremembah določi nove prevzemne deleže.

8. DOLOČITEV JASNIH POGOJEV ZA DODELITEV IN ODVZEM OKOLJEVARSTVENEGA DOVOLJENJA

Predlagamo, da se v ZVO-1 jasno opredeli zakonska podlaga, na osnovi katere naj podzakonski akt podrobno uredi tako pogoje za dodelitev okoljevarstvenega dovoljenja DROE, kot za njegov odvzem. Zakon ali podzakonski akt naj prav tako uredi vprašanje zavrnitve vloge za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja. Pogoji za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja naj bodo strožji kot v obstoječi ureditvi, z možnostjo omejitve izdanih dovoljenj. Zakon ali podzakonski akt naj med drugim kot posledico neprevzemanja OE s strani DROE na komunalah tudi predvidi odvzem okoljevarstvenega dovoljenja, ob predhodnem opozorilu in roku za odpravo nepravilnosti.

9. DOLOČITEV POGOJEV ZA ZAVEZANCE ZA ZAMENJAVO DROE

Manipulacijo sistema in izmikanje plačevanja embalažnin je treba onemogočiti z jasno določenimi pogoji, pod katerimi lahko zavezanci zamenjajo DROE, ki skrbi za njihove obveznosti. V trenutnem sistemu se zaradi pomanjkljivega nadzora in odsotnosti dodatnih določil zavezanec lahko uspešno izmika plačilu stroška ravnanja z OE.

10. DOLOČITEV OBVEZNIH AKCIJ OZAVEŠČANJA

Predlog se podvaja glede na sistem z eno DROE.

5. VIRI IN LITERATURA

5.1. Monografije

1. Brkan M., Trstenjak V.: Pravo EU: Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU, Ljubljana: GV Založba, 2012.
2. Conforti Benedetto, Mednarodno pravo, šesta izdaja, Ljubljana 2005.
3. Extended Producer Responsibility, Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD, 2016.
4. Frank A., Analiza trga ravnanja z OE v Sloveniji, diplomsko delo, Ljubljana, Ekonomska fakulteta, UL, 2009 - <http://www.cek.ef.uni-lj.si/UPES/frank438.pdf> (3.6.2017).
5. Gillespie Alexander, WASTE POLICY: International regulation, Comparative and Contextual Perspectives, Edward Elgar Publishing Limited, Gheltenham in Massachusetts, 2015.
6. Grad Franc, Evropsko ustavno pravo, Del 1, Ustavno pravo Evropske unije, Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2010.
7. Hiršman S., Analiza ravnanja z embalažo in odpadno embalažo v trgovinski dejavnosti, diplomsko delo, Univerza v Mariboru, Ekonomska – poslovna fakulteta, 2007. URL: <http://old.epf.uni-mb.si/ediplome/pdfs/hirsman-sonja.pdf> (2.5.2017)
8. Kummer Peiry K., Ziegler A. R., Baumgartner J., Waste Management and the Green Economy, LAW AND POLICY, Edward Elgar Publishing Limited, Gheltenham in Massachusetts, 2016.
9. OECD (2001) Extended producer responsibility: A Guidance Manual for Governments, OECD, 2001.
10. Sancin Vasilka, Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih virov EU in njenih članic, Ljubljana 2009.
11. Türk Danilo, Temelji mednarodnega prava, 2. pregledana in dopolnjena izdaja, Ljubljana: GV Založba, 2015.
12. Srovin Coralli et.al., Uveljavljanje zakonodaje glede ravnanja z OEEO v Sloveniji skozi prizmo delovanja družbe ZEOS d.o.o., 2015, str. 132-134.

5.2. Članki

13. Angelo Mary Jane, Harnessing the Power of Science in Environmental Law: Why We Should, Why We Don't, and How We Can, Texas Law Review, številka 86, 2008. URL: <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/36> (28.4.2017).
14. Barral Virginie, Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm, European Journal of International Law, Volume 23, Issue 2, maj 2012. URL: <https://academic.oup.com/ejil/article/23/2/377/487236/Sustainable-Development-in-International-Law> (17.4.2017).
15. Corvellec H., Bramryd T. & J. Hultman: Research in Service Studies: The Business Model of Swedish Municipal Waste Management Companies; 2011.
16. Guzman Andrew, International Organizations and the Frankenstein Problem, European Journal of International Law, Oxford Academic, Volume 24, Issue 4, november 2013. URL: <https://academic.oup.com/ejil/article/24/4/999/606374/International-Organizations-and-the-Frankenstein?searchresult=1#10044019> (27.4.2017).
17. Kovač P., Bizjak D., Korade Purg Š.: Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti, Podjetje in delo 2, številka 35, 2009, str. 407.
18. Komunale bodo s protestom počakale, Dnevnik, 15.3.2017. <https://www.dnevnik.si/1042765754/slovenija/komunale-bodo-s-protestom-pocakale> (30.6.2017).
19. Ladhe T., Magnusson J. & Nilsson A.: From Trash to Cash, A Case of Waste Management Business Model Formation; 2014.
20. Na odvoz čaka že za skoraj štiri Tivolske dvorane odpadkov, Dnevnik, (objavljeno 1.2.2017). <https://www.dnevnik.si/1042761573/slovenija/na-odvoz-caka-ze-za-skoraj-stiri-tivolske-dvorane-odpadkov> (30.6.2017).
21. Na trgu več embalaže, kot je plačane embalažnine, O Zero Waste (objavljeno 15.12.2016). <http://ebm.si/zw/o/2013/na-trgu-vec-embalaze-kot-je-placane-embalaznine/> (30.6.2017)
22. Palmer Geoffrey, New ways to make international environmental law, URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2188176 (30.4.2017).

23. Rakar I., Doljak E., Tičar B.: Inšpekcijski nadzor na državni in lokalni ravni ter njegov prispevek k varnosti v občinah, Varstvoslovje, letnik 18, št.3, str. 256.
24. Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland, Environment, Community and Local Government, 2014, str. 376.
25. Revizijsko poročilo Računskega sodišča o ravnanju s komunalnimi odpadki z dne, 2.9.2015.
26. Rodič Zoran: Problematika odpadne embalaže v Sloveniji, prispevek s šeste problemske konference komunalnega gospodarstva 2016.
27. Tavčar Borut, Naš sistem ravnanja z embalažo drugje ni mogoč, Delo, (objavljeno 11.9.2015).
28. Tavčar Borut, Konec oktobra lahko nehamo delati, Delo, (30.10.2009), <http://www.delo.si/gospodarstvo/konec-oktobra-lahko-nehamo-delati.html> (30.6.2017).
29. The Belgian EPR model for packaging waste, EPRO conference, 2016.
30. Van Rossem, C, Tojo, N, & Lindhqvist, T, Extended Producer Responsibility: An examination of its impact on innovation and greening products, 2006.
31. Qiurong Zhang, Potential problems and solutions for implementing international and national regulations and rules to comply with the objectives of Maritime Safety Management System. URL: <http://iamu-edu.org/wp-content/uploads/2014/07/Potential-problems-and-solutions-for-implementing-international-and-national-regulations-and-rules-to-comply-with-the-objectives-of-a-Maritime-Safety-Management-System.pdf> (28.4.2017).

5.3. Predpisi

5.3.1. Viri mednarodnega prava

32. Deklaracija o okolju in razvoju iz Ria, Konferenca Združenih narodov o okolju in razvoju, Organizacija združenih narodov, 1992.
33. Statut Meddržavnega sodišča (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 01/14).
34. Splošna deklaracija človekovih pravic, Generalna skupščina Združenih narodov, resolucija št. 217 z A (III), 10. december 1948.
35. Zakon o ratifikaciji Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 15/93 in 23/04).

36. Zakon o ratifikaciji Stockholmske konvencije o obstojnih organskih onesnaževalih (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/04).

37. Zakon o ratifikaciji Rotterdamske konvencije o postopku soglasja po predhodnem obveščanju za določene nevarne kemikalije in pesticide v mednarodni trgovini (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 26/99).

5.3.2. Viri prava EU

38. COUNCIL DIRECTIVE 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, L 257.

39. DIRECTIVE 2006/66/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC, Ur. l. EU, L 266/1.

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži, Ur. l. EU, L 365/10.

40. DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA 2008/98/ES z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv, Ur. l. EU, L 312/3.

41. DIREKTIVA SVETA z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, L 175.

42. DIREKTIVA 2014/52/EU EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, Ur. l. EU, L 124/1.

43. DIREKTIVA 2006/12/ES EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 5. aprila 2006 o odpadkih, Ur. l. EU, L 114/9.

44. DIREKTIVA 2012/19/EU EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 4. julija 2012 o odpadni električni in elektronski opremi (OEEEO), Ur. l. EU, L 197/38.

Direktiva EU 2015/720 EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 29. aprila 2015 o spremembi Direktive 94/62/ES glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk, Ur. l. EU, L 115.

45. Direktiva 2004/12/ EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA, EC, http://www.pro-e.org/files/2004_12_EC.pdf (3.3.2017).

46. Part VII, S.I. No. 282/2014 - European Union (Packaging) Regulations 2014.

Pogodba o delovanju Evropske Unije, Uradni list EU C 202, 7.6.2016

47. Pogodba o Evropski Uniji (v nadaljevanju PEU), Uradni list EU C 202, 7.6.2016.

48. Sporočilo Komisije – Izvajanje 260(3) člena Pogodbe o delovanju Evropske Unije; 15.11.2011, 2011/C 12/01.

5.3.3. Viri prava RS

49. Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki (Uradni list RS, št. 21/01 in 41/04 – ZVO-1) .

50. Pravilnik o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (Uradni list RS, št. 104/00, 12/02, 41/04 – ZVO-1 in 84/06).

51. Priročnik Pravilnika o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo z navodili za izpolnjevanje letnega poročila o embalaži in odpadni embalaži.

52. Sklep o določitvi deležev prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih javne službe za leto 2016, Ur. l. RS, št. 81/16 z dne 14. decembra 2016.

53. Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, Ur. l. RS, št. 84/06, 106/06, 110/07, 67/11, 68/11 – popr., 18/14, 57/15, 103/15 in 2/16 – popr.

54. Uredba o odpadkih, Ur. l. RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – MetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12 in 92/13.

55. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, Ur. l. RS, št. 57/2015, z dne 31. 7. 2015.

56. Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže, Ur. l. RS, št. 32/06, 65/06, 78/08 in 19/10.

57. Ustava Republike Slovenije, Ur.l. št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a).

58. Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Ur.l.RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 –

ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16.

59. Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Ur. l. RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

5.3.4. Drugi pravni viri

60. French Environmental Code, členi R. 543-42 in sledeči, http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=180787 (20. 5. 2017).

5.4. Sodna praksa

5.4.1. Sodna praksa meddržavnega sodišča v Haagu

61. Primer Gabčíkovo-Nagymaros (Madžarska proti Češki) pred Meddržavnim sodiščem v Haagu, z dne 25. septembra 1997.

62. Primer Pulp Mills o reki Urugvaj (Argentina proti Urugvaju) pred Meddržavnim sodiščem v Haagu, Sodba z dne 20. aprila 2010.

5.4.2. Sodna praksa EU

63. C-123/99, Komisija v. Grčija, 13. april 2000.

64. C-90/07, Komisija v. Belgija, 12. julij 2007.

65. C-323/13, Komisija v. Italija, 13. junij 2013.

66. C-292/99, Komisija v. Francija, 2. maj 2002.

67. C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. in S. Spitz KG proti Land Baden-Württemberg, 14. december 2004.

68. C-313/15, 10. november 2016.

69. C-214/01, Plato Plastik Robert Frank GmbH proti Caropack Handelsgesellschaft mbH, 29. april 2004.

70. C-35/00, Komisija v. ZK, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-35/00> (12.5.2017).

5.4.3. Sodna praksa RS

71. Upravno sodišče Republike Slovenije, sodba I U 1748/2012, enako tudi I U 1749/2012, I U 1750/2012, 31. januar 2013.

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

5.5. Spletni viri

73. <https://www.surovina.si> (15.6.2017).

74. <http://www.interseroh-slo.si> (15.6.2017).

75. <http://www.recikel.si> (15.6.2017).

76. <http://www.slopak.si> (15.6.2017).

77. <http://www.embakom.si> (15.6.2017).

78. <http://www.unirec.si> (15.6.2017).

79. https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_en (26.4.2017).

80. https://www.numbeo.com/pollution/rankings_by_country.jsp (26.4.2017).

81. <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx> (26.4.2017).

82. <http://www.pic.int/Countries/Statusofratifications/tabid/1072/language/en-US/Default.aspx> (27.4.2017).

83. <http://encyclopedia.uia.org/en/problem/134010> (27.4.2017).

84. <http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx> (22.4.2017).

85. <http://web.unep.org/> (28.4.2017).

86. http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/1328/7457/. (30.6.2017)

87. <http://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/geografski/iskalnik?iztocnica=na%C4%8D%C3%AAla%20PP%20P#v> (18.4.2017).

88. <https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5831/h12/undervisningsmateriale/h12-day-4-.pdf> (22.4. 2017).
89. <http://www.pro-e.org/Legal-basis.html> (9.3.2017).
90. http://www.slovak.si/obveznosti_podjetij/zelena_pika/pravna_dejstva (10.3.2017).
91. <http://www.slovak.si/slovak/aktualno/novica?aid=93> (10.3.2017).
92. <http://www.expra.eu/en/about/overview> (12.3.2017).
93. <http://www.expra.eu/uploads/images/logos/PDF/mission.pdf> (12.3.2017).
94. <https://www.cen.eu/work/areas/transport/Packaging/Pages/default.aspx> (14.4.2017).
95. https://ec.europa.eu/info/infringement-procedure_sl (20.3.2017).
96. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l21207> (20.3.2017).
97. <https://www.fostplus.be/> (12.4.2017).
98. <http://www.valipac.be/> (12.4.2017).
99. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/0/0b/Recovery_and_recycling_rates_for_packaging_waste%2C_2014_%28%25%29-Table1.png (10.4.2017).
100. https://ec.europa.eu/info/about-european-union/about-european-commission_sl (18.3.2017).
101. <http://www.housing.gov.ie/> (8.4.2017).
102. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Recovery_and_recycling_rates_for_packaging_waste,_2014_\(%25\)-Table1.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Recovery_and_recycling_rates_for_packaging_waste,_2014_(%25)-Table1.png) (5.4.2017).
103. <https://www.repak.ie/> (6.4.2017).
104. <https://www.repak.ie/for-business/membership-fees/> (8.4.2017).

105. <http://www.pro-e.org/Overview.html> (8.3.2017).
106. http://www.slovak.si/obveznosti_podjetij/zelen_a_pika/pravna_dejstva (10.3.2017).
107. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-51_sl.html (15.6.2017).
108. http://www.expra.eu/uploads/Expra_leaflet_2016-07_9.pdf (12.3.2017).
109. <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6262> (16.4.2017)
110. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0070&language=SL&ring=A8-2017-0034> (14.4.2017).
111. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0072+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL> (14.4.2017).
112. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/LSU/?uri=CELEX:32008L0098> (22.3.2017).
113. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-197_sl.htm (18.4.2017).
114. http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/comm_annex_en.pdf (18.4.2017).
115. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6815-2017-INIT/en/pdf> (18.4.2017).
116. http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm (18.4.2017).
117. http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap4_en.htm (18.4.2017).
118. <http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/handbook/waste.pdf> (18.4.2017).
119. http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf (18.4.2017).
120. http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support_implementation_1st_phase.htm (18.4.2017).
121. http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/Final%20Report%20_130507.pdf (18.4.2017).

122. http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support_implementation.htm (18.4.2017).
123. <http://www.t2e.co.uk/packaging-recovery-note> (12.4.2017).
124. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database> (7.4.2017).
125. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=ten00063&language=en> (9.4.2017).
126. http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/ind..ex_en.htm (2.3.2017).
127. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=ten00063&language=en> (9.4.2017).
128. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=ten00062&plugin=1> (9.4.2017).
129. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (26.4.2017).
130. <https://gnse.files.wordpress.com/2012/10/waste-management.pdf> (2.5.2017).
131. http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Okoljske_dajatve/Opis/Podrobnejsi_opis_1_izdaja_Okoljska_dajatev_za_onesnazevanje_okolja_zaradi_nastajanja_odpadne_embalaze.pdf (15.6.2017).
132. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database> (7.4.2017).
133. <http://www.expra.eu/countries/czech-republic/6> (7.4.2017).
134. <https://www.komunala-nm.si> (7.6.2017).
135. <http://www.zerowasteeurope.eu/2015/12/paris-ivry-incinerator-opposed-in-shadow-of-cop21/> (11.6.2017).
136. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_sl.htm (10.6.2017).
137. <http://ec.europa.eu/smart->

regulation/roadmaps/docs/plan_2016_39_plastic_strategy_en.pdf (11.6.2017).

138. http://www.pro-e.org/Facts_Figures_Netherlands.html (7.4.2017).

139. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (7.4.2017).

140. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=ten00063&language=en> (9.4.2017).

141. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

142. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_waspac&lang=en (25.5.2017).

143. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics (20.4.2017).

144. <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=ten00063&language=en> (9.4.2017).

145. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/database> (7.4.2017).

146. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/statistics-illustrated> (1.3.2017).

147. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/waste/database> (5.3.2017).

148. http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm (18.4.2017).

149. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_sl (12.5.2017).

150. http://www.ikglr.gov.si/si/o_inspektoratu/organiziranost_inspektorata/ostale_inspekcije_pred_reorganizacijo_2013/inspekcija_za_okolje_in_naravo/dejavnost_inspekcije_za_okolje_in_naravo/ (17.6.2017).

151. <http://www.oecd.org/about/> (30.6.2017).

152. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-595_sl.htm. (30.6.2017).

153. <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>. (30.6.2017).

154. http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_si_sl.pdf. (30.6.2017).
155. http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm. (30.6.2017).
156. Act on Packaging 477/2001:
[http://www.mzp.cz/C125750E003B698B/en/packaging_legislation/\\$FILE/OODP-Act_on_Packaging_No_477_2001-20110111.pdf](http://www.mzp.cz/C125750E003B698B/en/packaging_legislation/$FILE/OODP-Act_on_Packaging_No_477_2001-20110111.pdf) (20.4.2017).
157. ARSO, Podatki iz prejetih letnih poročil za leto 2015:
<http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/odpadki/poro%c4%8dila%20in%20publikacije/> (20.3.2017).
158. ARSO, Kazalci okolja v Sloveniji, Odpadna embalaža:
http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&group_id=16&ind_id=819&ind_ver=10&menu_group_id=13, (7.4.2017).
159. Challenges of metal recycling and an international covenant as possible instrument of a globally extended producer responsibility, Waste Management & Research:
http://discovery.ucl.ac.uk/1406511/1/Bleischwitz_Wiltsetal-metalsrecycling-WMR11.pdf (25.4.2017).
160. Census of Population 2016 - Preliminary Results, Central Statistics Office, Ireland, 2016,
<http://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cpr/censusofpopulation2016-preliminaryresults/> (30.6.2017).
161. Circular Economy: Implementation of the Circular Economy Action Plan:
http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm (11.6.2017).
162. Closed-loop waste management, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety: <https://gnse.files.wordpress.com/2012/10/waste-management.pdf> (2.5.2017).
163. Eco-Emballages (Facts and figures), Pro Europe: http://www.pro-e.org/Facts_and_Figures_france.html (7.4.2017).
164. EKO-KOM, General information, Pro Europe: http://www.pro-e.org/Czech_Republic1.htm (30.3.2017).

165. EKO-KOM, Annual Summary 2013:
http://www.ekokom.cz/uploads/attachments/English/Annual_Summary_2013.pdf
(8.4.2017).

166. Environmental Impact Assessment, Evropska Komisija:
<http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm> (2.3.2017).

167. Environment policy: general principles and basic framework, Evropski parlament:
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html
(12.4.2017).

168. EU climate action, Evropska Komisija: https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_en
(26.4.2017).

169. European Comission keeps wasting energy on “waste to energy”:
<http://www.zerowasteeurope.eu/2016/02/20780/> (11.6.2017).

170. Eurostat, Waste Packaging, podatki o predelavi in reciklaži z držav članic v letu 2014:
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Recovery_and_recycling_rates_for_packaging_waste,_2014_\(%25\)-Table1.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Recovery_and_recycling_rates_for_packaging_waste,_2014_(%25)-Table1.png) (15.6.2017).

171. EXPRA Belgium, ISWA: <http://www.iswa.org/membership/iswa-members/profiles-co-members-and-sponsors/profile-expra/> (9.3.2017).

172. EXPRA leaflet, EXPRA: http://www.expra.eu/uploads/Expra_leaflet_2016-07_9.pdf
(12.3.2017).

173. Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments:
http://www.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264189867-en (25.4.2017).

174. Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management:
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/extended-producer-responsibility_9789264256385-en#page1 (25.4.2017).

175. Extended Producer Responsibility and Product Stewardship for Tobacco Product Waste, NCBI: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4597783/> (18.4.2017).

176. Finančna uprava RS: Okoljske dajatve; okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže, 1. januar 2015, str. 3.

http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Okoljske_dajatve/Opis/Podrobnejši_opis_1_izdaja_Okoljska_dajatev_za_onesnazevanje_okolja_zaradi_nastajanja_odpadne_embalaze.pdf (30.6.2017).

177. Further principles of EU environmental law:
<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/principles/10%20Further%20principles%20of%20EU%20Environmental%20Law.pdf> (12.4.2017).

178. GZS, Razširjena odgovornost proizvajalcev:
https://www.gzs.si/skupne_naloge/varstvo_okolja/vsebina/Odpadki-in-snovni-tokovi/Raz%C5%A1irjena-odgovornost-proizvajalcev-embala%C5%BEa-vozila-gume-elektri%C4%8Dna-in-elektronska-oprema (2.3.2017).

179. Implementation of the Waste Framework Directive in the EU Member States, Justice and Environment, 2012:
http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2012/Waste%20legal%20analysis%202012.pdf (15.4.2017).

180. Inter-generational equity and Intra-generational equity:
http://company.ingersollrand.com/ircorp/en_in/IngersollRandIndiaBlog/2016/04/inter-generationale.html (18.4.2017).

181. Intergenerational equity briefing, World Health Organisation:
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/302873/Intergenerational-equity-briefing.pdf?ua=1 (18.4.2017).

182. International Environmental Issues, Republic of Turkey, Ministry for Foreign Affairs:
<http://www.mfa.gov.tr/international-environmental-issues.en.mfa> (28.4.2017).

183. Lack of international cooperation, The Encyclopedia of World Problems& Human Potential:
<http://encyclopedia.uia.org/en/problem/140141> (27.4.2017).

184. Mills Pulp, Mednarodno kazensko sodišče, <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15427.pdf> (17.4.2017).

185. Ministrstvo za okolje in prostor, Poročilo o okolju v RS 2017, str. 137:
http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/pomembni_dokumenti/porocilo_o_okolju_2017.pdf (15.6.2017).

186. Mission of EXPRA, EXPRA:
<http://www.expra.eu/uploads/images/logos/PDF/mission.pdf> (12.3.2017).

187. Mission Statement of PRO EUROPE, Pro Europe: <http://www.pro-e.org/Mission-statement.html> (9.3.2017).

188. Načrt dela Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2016, str. 24 in 25:
http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Letni_nacrt_dela_2016.pdf (17.6.2017).

189. Načrt ravnanja z odpadki, ki ga je sprejela Republika Slovenija:
http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/medijsko_sredisce/2016/06_Junij/30_Program_odpadki/16_06_30_Program_odpadki_ravnanje_preprecevanje_cistopis.pdf (16.4.2017).

190. Obrazloženo mnenje, št. kršitve 2011/0342, z dne 19.5. 2011, dostopno na:
<http://ec.europa.eu/environment/archives/law/pdf/2011/SI%202011-0342-RO.pdf>.
(30.6.2017)

191. O Zero Waste, Ekologi brez meja: <http://ebm.si/zw/o/zero-waste-hierarhija/> (4.4.2017).

192. O Zero Waste: Evropa snuje pot v krožno gospodarstvo, kaj pa mi?, 8. julij 2014:
<http://ebm.si/zw/o/2014/evropa-snuje-pot-v-krozno-gospodarstvo-kaj-pa-mi/> (11.6.2017).

193. Obveznosti na področju embalaže in odpadne embalaže, Imageen GZS:
<https://imageen.gzs.si/vsebina/Zakonodaja> (3.3.2017).

194. Odločba Komisije o določitvi sistema prepoznavanja embalažnih materialov v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A31997D0129> (10.3.2017).

195. Odpadna embalaža - bolje je preprečiti kot pa zdraviti, News Room:
<http://www.europarl.europa.eu/highlights/sl/707.html> (3.3.2017).

196. Operativni program ravnanja z embalažo in odpadno embalažo za obdobje od 2002 do konca 2007, str. 3.
http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/varstvo_okolja/operativni_programi/operativni_program_embalaza.pdf (30.6.2017).

197. Packaging Recovery Organisation Europe (PRO EUROPE), LobbyFacts.eu:

<https://lobbyfacts.eu/representative/97d80a392a7b4663945e1a323d836e48/packaging-recovery-organisation-europe> (11.3.2017).

198. Plastic waste: Ecological and human health impacts, poročilo Evropske Komisije, november 2011:
http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/IR1_en.pdf
(11.6.2017).

199. Poročilo Zero Waste Europe: The Potential Contribution of Waste Management to a Low Carbon Economy, 2015, str. 5-7: <https://www.zerowasteeurope.eu/downloads/the-potential-contribution-of-waste-management-to-a-low-carbon-economy/> (10.6.2017).

200. Position papers, EXPRA: <http://www.expra.eu/en/legislation/position-papers> (12.3.2017).

201. Pravna podlaga, EXPRA: <http://www.expra.eu/en/legislation/legal-basis> (12.3.2017).

202. Precautionary Principle of Environmental Law:
<https://newindialaw.blogspot.si/2013/05/precautionary-principle-of.html> (21.4. 2017).

203. Predlog Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo:
http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/12455/7455/
(14.4.2017).

204. Predlog Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže:
http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/12455/7454/ (14.4.2017).

205. Priloga 2B Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo: https://www.uradni-list.si/files/RS_-2015-057-00024-OB~P001-0000.PDF (16.4.2017).

206. Principles of environmental law, Encyclopædia Britannica:
<https://www.britannica.com/topic/environmental-law/Principles-of-environmental-law>
(22.4. 2017).

207. Pro Europe: <http://www.pro-e.org/> (8.3.2017).

208. Pro Europe, ETO: <http://www.eto.ee/en/137-2/pro-europe/> (8.3.2017).

209. Pro – Europe, Green2B: <http://www.greendot.com.cy/en/view-subpage-green2b/5/pro-%E2%80%93europe> (9.3.2017).

210. Revolv, Der Grüne Punkt: https://www.revolv.com/main/index.php?s=Der%20Grüne%20Punkt&item_type=topic (26.3.2017).

211. Sklep o določitvi deležev prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih javne službe za leto 2016: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE10951> (16.6.2017).

212. Spletna stran Ministrstva za okolje in prostor, Inšpektorat za okolje in prostor, organiziranost http://www.iop.gov.si/si/o_inspektoratu/organiziranost/ (30.6.2017).

213. Sporočilo za javnost, 114. redna seja Vlade, z dne 14.12.2016, str. 8: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/Sporocila_za_javnost/2016/sevl114.pdf (16.4.2017).

214. Statistics Belgium, Federal Public Service Economy, 2016. <http://economie.fgov.be/en/> (30.6.2017)

215. SURS, Statopis: Statistični pregled Slovenije 2016: <http://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/9199> (1.4.2017).

216. SURS, Odpadki, Slovenija 2015: <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6262> (5.4.2017).

217. The Packaging Waste Fund, Afvalfondsverpakkingen: <http://www.afvalfondsverpakkingen.nl/fileadmin/downloads/Summary.pdf> (27.3.2017).

218. The Precautionary Principle: <http://www.precautionaryprinciple.eu/> (21.4. 2017).

219. The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children, WHO: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/91173/E83079.pdf (21.4. 2017).

220. The Preventive and Precautionary Principles, Evropska komisija in Evropska agencija za okolje: http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/principles/9%20Preventive%20and%20Precautionary%20Principles_revised.pdf (22.4. 2017).

221. Understanding sustainable development: http://www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_a/mod02.html (16.4.2017).

222. Valpak, An overview of the packaging waste regulations: <https://valpak.co.uk/docs/default-source/legislation/an-overview-of-the-packaging-waste-regulations.pdf?sfvrsn=0> (8.4.2017).
223. Valpak, General Information, Pro Europe: http://www.pro-e.org/united_kingdom1.htm (30.3.2017)
224. Valpak, Pregled nad PRN sistemom: <https://valpak.co.uk/docs/default-source/packaging-compliance/an-overview-of-the-prn-system.pdf?sfvrsn=6> (12.4.2017).
225. Valpak, A quick guide to packaging legislation in France: <https://www.valpak.co.uk/docs/default-source/international-compliance/france-packaging--07-09-20158b40ffc0a5336c89be6fff0000348758.pdf?sfvrsn=2> (7.4.2017).
226. Valpak, A quick guide to packaging legislation in the Czech Republic: <https://www.valpak.co.uk/docs/default-source/international-compliance/czech-rep-packaging-05-10-15.pdf?sfvrsn=2> (7.4.2017).
227. Valpak, A quick guide to packaging legislation in Germany: <https://www.valpak.co.uk/docs/default-source/international-compliance/germany-packaging---07-09-20159f40ffc0a5336c89be6fff0000348758.pdf?sfvrsn=2> (26.4.2017).
228. Valpak, A quick guide to packaging legislation in the Netherlands: <http://valpak.co.uk/docs/default-source/international-compliance/a-quick-guide-to-packaging-legislation-in-the-netherlands-2015.pdf?sfvrsn=2> (26.3.2017).
229. Van Rossem Christ, Tojo Naoko, Lindhqvist Thomas, Extended Producer Responsibility - An examination of its impact on innovation and greening products, <http://www.greenpeace.org/international/PageFiles/24472/epr.pdf> (25.4.2017).
230. Volume of overall packaging waste generated and recycled per inhabitant in 2014: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Volume_of_overall_packaging_waste_generated_and_recycled_per_inhabitant,_2014_\(kg_per_inhabitant\)-Fig7.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Volume_of_overall_packaging_waste_generated_and_recycled_per_inhabitant,_2014_(kg_per_inhabitant)-Fig7.png) (10.6.2017).
231. Vrhovno sodišče Velike Britanije, Client Earth, <http://www.documents.clientearth.org/library/download-info/high-court-ruling-on-clientearth-no-2-vs-ssefra-uk-air-pollution-plans/> (12.4.2017).

232. Waste Management (Packaging) Regulations 2014, S.I. No.282/2014: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/si/282/made/en/print> (6.4.2017).

233. What to do about Germany's mounting packaging waste?: <http://www.dw.com/en/what-to-do-about-germanys-mounting-packaging-waste/a-36657662> (9.6.2017).

234. Zero Waste Europe: The Potential Contribution of Waste Management to a Low Carbon Economy, 2015: <https://www.zerowasteeurope.eu/downloads/the-potential-contribution-of-waste-management-to-a-low-carbon-economy/> (10.6.2017).

235. Zero Waste Europe: <https://www.zerowasteeurope.eu/2016/08/what-is-the-state-of-the-art-after-malagrotta-judgement/> (16.5.2017).

Priloga I: Sumarnik

ANALIZA - Sumarnik

Q1	Katere zabojnike ponujate?							
	Podvprašanja	Enote					Navedbe	
		Frekvence	Veljavni	% - Veljavni	Ustrezni	% - Ustrezni	Frekvence	%
Q1a	zabojnik za embalažo	28	30	93%	32	88%	28	16%
Q1b	zabojnik za plastiko	12	30	40%	32	38%	12	7%
Q1c	zabojnik za steklo	25	30	83%	32	78%	25	14%
Q1d	zabojnik za papir	26	30	87%	32	81%	26	15%
Q1e	zabojnik za karton	15	30	50%	32	47%	15	9%
Q1f	zabojnik za kovine	6	30	20%	32	19%	6	3%
Q1g	zabojnik za mešane komunalne odpadke	30	30	100%	32	94%	30	17%
Q1h	zabojnik za biorazgradljive odpadke	27	30	90%	32	84%	27	15%
Q1i	Drugo:	6	30	20%	32	19%	6	3%
	SKUPAJ		30		32		175	100%

Q1i_text	Q1 (Drugo:)				
	Odgovori		Frekvenca	Odstotek	Kumulativa
	oeeo, rabljena oblačila		1	3%	20%
	tekstil, oeeo		1	3%	40%
	ekološki otoki		1	3%	60%
	uporabna oblačila		1	3%	80%
	ulični zbirnik za električno in elektronsko opremo, ulični zbirnik za odpadno jedilno olje, zabojnik za tekstil in obutev		1	3%	100%
Veljavni	Skupaj		5	16%	100%

Q2	Kateri zabojniki so na vašem območju za posamezna gospodinjstva obvezni in kateri prostovoljni?							
	Podvprašanja	Odgovori		Veljavni	Št. enot	Navedbe		
		Obvezno (1)	Prostovoljno (2)			Obvezno (1)	Prostovoljno (2)	Skupaj
Q2a	zabojnik za mešane komunalne odpadke	30 (97%)	1 (3%)	31	32	30 (97%)	1 (3%)	31
Q2b	zabojnik za biorazgradljive odpadke	3 (11%)	24 (89%)	27	32	3 (11%)	24 (89%)	27
Q2c	zabojnik za embalažo	25 (93%)	2 (7%)	27	32	25 (93%)	2 (7%)	27
Q2d	zabojnik za plastiko	4 (80%)	1 (20%)	5	32	4 (80%)	1 (20%)	5
Q2e	zabojnik za steklo	1 (13%)	7 (88%)	8	32	1 (13%)	7 (88%)	8
Q2f	zabojnik za papir	2 (22%)	7 (78%)	9	32	2 (22%)	7 (78%)	9

Q3	Kakšen je postopek ob ugotovitvi nepravilno odloženih odpadkov v zabojnike? Dane možnosti razvrstite po vrsti tako, kakor pri vas poteka postopek ob ugotovitvi nepravilnosti in sicer prvi ukrep pod številko 1, drugi ukrep pod številko 2, itd. Uporabite samo tiste navedene možnosti, ki jih pri vas izvajate, ostale naj ostanejo nerazvrščene.										
	Podvprašanja	Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. odklon
		1	2	3	4	5	Skupaj				
Q3a	ustno opozorilo	6 (50%)	5 (42%)	0 (0%)	1 (8%)	0 (0%)	12 (100%)	12	32	1.7	0.9
Q3b	pisno obvestilo po pošti (opomin)	6 (32%)	5 (26%)	5 (26%)	3 (16%)	0 (0%)	19 (100%)	19	32	2.3	1.1
Q3c	globa	1 (10%)	3 (30%)	2 (20%)	0 (0%)	4 (40%)	10 (100%)	10	32	3.3	1.6

Q3d	pustimo odpadke v zabojniku	6 (40%)	6 (40%)	3 (20%)	0 (0%)	0 (0%)	15 (100%)	15	32	1.8	0.8
Q3e	na zabojnik nalepimo obvestilo	8 (53%)	3 (20%)	3 (20%)	1 (7%)	0 (0%)	15 (100%)	15	32	1.8	1.0

Q4	Globe na posamezno gospodinjstvo ob ugotovljenih nepravilnostih znaša OD koliko DO koliko EUR?										
	Podvprašanja	Veljavno		Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum			
	OD	0		32	0.0	0.00	0	0			
	DO	0		32	0.0	0.00	0	0			

Q5	V zabojniku za embalažo lahko najdemo tudi druge odpadke, ki tja ne spadajo. Kolikšna je dejanska zbrana količina embalaže v zabojnikih za embalažo v odstotkih? Količino v odstotkih označite na lestvici od 0 do 100 % tako, da drsnik na sredini povlečete na pravo številko.										
		Veljavno		Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum			
		25		32	79.2	19.05	5	97			

Q6	Kako so pri vas deljene obveznosti med komuno in občino/občinami?							
	Podvprašanja	Enote					Navedbe	
		Frekvence	Veljavni	% - Veljavni	Ustrezni	% - Ustrezni	Frekvence	%
Q6a	komunala določa, katere zabojnike potrebuje posamezna občina	15	29	52%	32	47%	15	37%
Q6b	posamezna občina zase določa, katere zabojnike potrebuje	13	29	45%	32	41%	13	32%
Q6c	komunala določi enake zahteve za zabojnike za vse občine pod njenim delovanjem	5	29	17%	32	16%	5	12%
Q6d	v vseh občinah se uporabljajo enaki zabojniki npr. samo zabojnik za mešane komunalne odpadke in zabojnik za embalažo	8	29	28%	32	25%	8	20%
	SKUPAJ		29		32		41	100%

Q7	Koliko različnih občin pokriva vaše podjetje?										
		Veljavno		Št. enot	Povprečje	Std. Odklon	Minimum	Maksimum			
		27		32	3.2	3.69	0	18			

Q8	Pod katero komunalno podjetje spadate? Izberite podjetje s spustnega seznama.				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Čisto mesto Ptuj, podjetje za gospodarjenje z odpadki, d.o.o.)	0	0%	0%	0%
	2 (Infrastruktura Bled d.o.o.)	0	0%	0%	0%
	3 (Javno komunalno podjetje Dravograd d.o.o.)	0	0%	0%	0%
	4 (Javno komunalno podjetje Grosuplje d.o.o.)	0	0%	0%	0%
	5 (Javno komunalno podjetje Komunala Kočevje, d.o.o.)	0	0%	0%	0%
	6 (Javno komunalno podjetje Komunala Ribnica d.o.o.)	1	3%	6%	6%
	7 (Javno komunalno podjetje Log d.o.o.)	0	0%	0%	6%
	8 (Javno komunalno podjetje Prodrik d.o.o.)	0	0%	0%	6%
	9 (Javno komunalno podjetje Radlje ob Dravi d.o.o.)	0	0%	0%	6%
	10 (Javno podjetje EDS d.o.o.)	0	0%	0%	6%
	11 (Javno podjetje Komunala Brežice d.o.o.)	0	0%	0%	6%
	12 (Javno podjetje Komunala Cerklja d.o.o.)	0	0%	0%	6%
	13 (Javno podjetje Komunala Črnomelj d.o.o.)	0	0%	0%	6%
	14 (Javno podjetje Komunala d.o.o. Sevnica)	1	3%	6%	11%
	15 (Javno podjetje Komunala Ilirska Bistrica d.o.o.)	0	0%	0%	11%
	16 (Javno podjetje Komunala Izola d.o.o.)	1	3%	6%	17%
	17 (Javno podjetje Komunala Radeče d.o.o.)	0	0%	0%	17%
	18 (Javno podjetje Komunala Slovenj Gradec d.o.o.)	0	0%	0%	17%
	19 (Javno podjetje Komunala Trbovlje d.o.o.)	1	3%	6%	22%
	20 (Javno podjetje Komunala Zagorje d.o.o.)	1	3%	6%	28%
	21 (Javno podjetje Komunala, d.o.o. Mozirje)	0	0%	0%	28%

	22 (Javno podjetje Komunalno podjetje Vrhnika d.o.o.)	0	0%	0%	28%
	23 (Javno podjetje Marjetica Koper d.o.o.)	0	0%	0%	28%
	24 (Javno podjetje Okolje Piran d.o.o.)	0	0%	0%	28%
	25 (JEKO-IN, javno komunalno podjetje d.o.o.)	0	0%	0%	28%
	26 (JKP, Javno komunalno podjetje d.o.o. Slovenske Konjice)	0	0%	0%	28%
	27 (JP Komunalna Laško d.o.o.)	0	0%	0%	28%
	28 (Komunalna d.o.o. Gornji Grad)	0	0%	0%	28%
	29 (Komunalna d.o.o. Idrija)	0	0%	0%	28%
	30 (Komunalna Kranj d.o.o.)	0	0%	0%	28%
	31 (Komunalna Metlika javno podjetje d.o.o.)	1	3%	6%	33%
	32 (Komunalna Mežica d.o.o.)	0	0%	0%	33%
	33 (Komunalna Nova Gorica d.d.)	0	0%	0%	33%
	34 (Komunalna Novo mesto d.o.o.)	0	0%	0%	33%
	35 (Komunalna Radgona d.o.o.)	0	0%	0%	33%
	36 (Komunalna Radovljica d.o.o.)	0	0%	0%	33%
	37 (Komunalna Slovenska Bistrica d.o.o.)	0	0%	0%	33%
	38 (Komunalna Tolmin javno podjetje d.o.o.)	0	0%	0%	33%
	39 (Komunalna Trebnje d.o.o.)	1	3%	6%	39%
	40 (Komunalna Trzin d.o.o.)	1	3%	6%	44%
	41 (Komunalna Vitanje, javno podjetje d.o.o.)	0	0%	0%	44%
	42 (Komunalna, Kranjska Gora d.o.o.)	0	0%	0%	44%
	43 (Komunalno podjetje Logatec d.o.o.)	1	3%	6%	50%
	44 (Komunalno podjetje Velenje d.o.o.)	0	0%	0%	50%
	45 (Komunalno stanovanjska družba Ajdovščina d.o.o.)	0	0%	0%	50%
	46 (Komunalno stanovanjsko podjetje Brežice d.d.)	0	0%	0%	50%
	47 (Komunalno stanovanjsko podjetje d.d. Sežana)	0	0%	0%	50%
	48 (Komunalno stanovanjsko podjetje Litija d.o.o.)	1	3%	6%	56%
	49 (Komunalno-stanovanjsko podjetje Ljutomer d.o.o.)	0	0%	0%	56%
	50 (Kostak komunalno stavbno podjetje d.d.)	1	3%	6%	61%
	51 (KSP Hrastnik Komunalno stanovanjsko podjetje d.d.)	0	0%	0%	61%
	52 (Loška komunalna d.d. Škofja Loka)	1	3%	6%	67%
	53 (OKP Javno podjetje za komunalne storitve Rogaska Slatina d.o.o.)	0	0%	0%	67%
	54 (Publicus d.o.o.)	3	9%	17%	83%
	55 (Pungrad, javno komunalno podjetje d.o.o.)	0	0%	0%	83%
	56 (PUP - Saubermacher d.o.o.)	0	0%	0%	83%
	57 (Režijski obrat občine Bohinj (komunalni))	1	3%	6%	89%
	58 (Režijski obrat občine Gorenja vas - Poljane)	0	0%	0%	89%
	59 (Saubermacher - Komunalna Murska Sobota d.o.o.)	1	3%	6%	94%
	60 (Simbio, družba za ravnanje z odpadki d.o.o.)	1	3%	6%	100%
	61 (Snaga Javno podjetje d.o.o.)	0	0%	0%	100%
	62 (SNAGA, družba za ravnanje z odpadki in drug. kom. stor., d.o.o.)	0	0%	0%	100%
Veljavni	Skupaj	18	56%	100%	
Povprečje			39.8	Std. Odklon	17.6

Priloga II: Anketni vprašalnik o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo

Pozdravljeni, smo skupina študentov Pravne in Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani. V sklopu projekta z naslovom Pravno urejeno, okolju prijazno in gospodarsko učinkovito ravnanje z odpadno embalažo v Sloveniji, smo pripravili kratek anketni vprašalnik. Vprašalnik je anonimen, za izpolnjevanje pa boste potrebovali približno 5 minut časa. Zbrani podatki bodo uporabljeni izključno za pripravo te raziskovalne naloge. Za vaše sodelovanje se vam prijazno zahvaljujemo. Študenti Pravne in Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani

Q1 - 1. Kaj razumete pod pojmom odpadna embalaža?

- ☐ steklo, papir, plastika, kovine in les
- ☐ steklo, papir in plastika
- ☐ samoplastika
- ☐ ne vem

IF (1) Q1 != []

Q2 -

POMNI ...Embalaža je lahko steklena, papirnata, plastična, kovinska ali lesena.

Q3 - 2. Kateriso postopki ravnanja z odpadno embalažo?

Možnih je več odgovorov

- ☐ predelava
- ☐ ponovna uporaba
- ☐ kompostiranje
- ☐ recikliranje
- ☐ kopičenje
- ☐ zakop
- ☐ zbiranje
- ☐ ne vem

IF (2) Q3 != []

Q4 -

POMNI ...V Sloveniji odpadno embalažo zbiramo, recikliramo in predelujemo.

Q5 - 3. Kdo je po vašem mnenju v Sloveniji odgovoren za ravnanje z odpadno embalažo?

Možnih je več odgovorov

- ☐ družba za ravnanje z odpadno embalažo
- ☐ proizvajalec
- ☐ država
- ☐ potrošniki

IF (3) Q5 != []

Q6 -

POMNI ...Za svoje obveznosti glede ravnanja z odpadno embalažo lahko poskrbi PROIZVAJALEC sam, ali pa sodeluje z DRUŽBO ZA RAVNANJE Z ODPADNO EMBALAŽO, ki to opravi namesto njega.

Q7 - 4. Kaj razumete pod pojmom 'razširjena odgovornost proizvajalca'?

- ☐ pravna in finančna odgovornost proizvajalca za ravnanje z izdelkom po koncu njegove življenjske dobe ali ko ga potrošnik zavrže

- ☐ pravna in finančna odgovornost proizvajalca za morebitno škodo, ki nastane ob uporabi njegovih produktov
- ☐ pravna in finančna odgovornost proizvajalca za napake na njegovem proizvodu
- ☐ ne vem

IF (4) Q7 != []

Q8 -

POMNI ... *Razširjena odgovornost proizvajalca je pravna in finančna odgovornost proizvajalca za ravnanje z njegovimi proizvodi po koncu njihove življenjske dobe, ali ko jih potrošnik zavrže.*

Q9 - 5. Kolikoodpadne embalaže na leto po vašem mnenju povprečno nastane v Sloveniji?

- ☐ do 50 kg/osebo
- ☐ od 51 - 100 kg/osebo
- ☐ od 100 - 150 kg/osebo
- ☐ od 150 - 200 kg/osebo
- ☐ veliko več kot to

IF (5) Q9 != []

Q10 -

POMNI ... Prebivalec Slovenije je v letu 2016 v povprečju proizvedel **115 kg odpadne embalaže**.

Q11 - 6. Koliko odpadne embalažena leto se po vašem mnenju povprečno zbere v Evropi?

- ☐ manj kot 10 milijonov ton
- ☐ od 10 do 50 milijonov ton
- ☐ od 50 do 100 milijonov ton
- ☐ več kot 100 milijonov ton
- ☐ ne vem

IF (6) Q11 != []

Q12 -

POMNI ... V Evropi je bilo leta 2014 zbranih nekaj več kot **82 milijonov ton odpadne embalaže**.

Q13 - 7. Kako bi morali biti po vašem mnenju razdeljeni stroškiravnanja z odpadno embalažo?

- ☐ med potrošnike in proizvajalce
- ☐ stroške naj v celoti nosijo potrošniki
- ☐ stroške naj v celoti nosijo proizvajalci
- ☐ med proizvajalce in državo
- ☐ stroške naj v celoti nosi država
- ☐ ne vem

Q14 - 8. Ali v vašem gospodinjstvu ločujete odpadke?

- ☐ DA
- ☐ NE

IF (8) Q14 != [2]

Q15 - 9. Vkatere kategorije razporejate odpadke?

Možnih je več odgovorov

- ☐ embalaža
- ☐ plastika
- ☐ steklo
- ☐ mešani odpadki
- ☐ biološki odpadki
- ☐ papir

Q16 - 10. Ali menite, da je on način ločevanja odpadkov na voljo dovolj informacij ?

- ☐ DA
- ☐ NE

Q17 - 11. Aliste seznanjeni z obstoječimi sankcijami za ne-ločevanje odpadkov?

- ☐ DA, sankcija je denarni znesek v višini do 100 eur
- ☐ DA, sankcija je denarni znesek v višini do 1000eur
- ☐ DA, sankcije ni
- ☐ NE

IF (7) Q17 != []

Q18 -

POMNI...Na ravni države ni točno določenih sankcij za neustrezno ločevanje ali ne-ločevanje odpadkov.

XSTAR2a4 - 12. V katero starostno skupino spadate?

- ☐ do 14 let
- ☐ 15 - 18 let
- ☐ 19 - 26 let
- ☐ 27 - 40 let
- ☐ 41 - 65 let
- ☐ 66 let in več

XSPOL - 13. Spol:

- ☐ Moški
- ☐ Ženski

Q19 - 14. Občina stalnega bivališča: