

# PROBLEMATIKA ODPADNE EMBALAŽE V SLOVENIJI

Zoran RODIČ, dipl. inž. str.

Vodja projektov v KOMTEKS d.o.o. ter Direktor EMBAKOM d.o.o.

## O AVTORJU

Z odpadki se ukvarjam od leta 2002. Izkušnje na področju ravnanja z odpadki:

- Direktor PUP-Saubermacher d.o.o., nekaj časa hkrati tudi Direktor CRO Vrhnika d.o.o.,
- Direktor Celovitega obvladovanja odpadkov v Gorenje SUROVINA d.o.o.,
- Direktor Proizvodnje in logistike v DINOS d.d.,
- Vodja projektov v KOMTEKS d.o.o. ter hkrati Direktor EMBAKOM d.o.o.

## POVZETEK

- Navidezno dobro delujoč sistem odpadne embalaže v Sloveniji;
- Zakonodajalec ne zagotavlja vseh ustreznih predpisov;
- Zavezanci poskušajo neupravičeno zniževati svoje stroške;
- Nekateri družbe za ravnanje z odpadno embalažo ne izvajajo vseh svojih obveznosti;
- Nekateri izvajalci javne službe napovedujejo nerealne količine mešane embalaže.

# UVOD

4 perspektive - 4 resnice:

- Zakonodajalec,
- Družbe za ravnanje z odpadno embalažo,
- Zavezanci,
- Izvajalci javne službe

# ZAKONODAJALEC

- Je brez vizije in strategije,
- Evropska zakonodaja, ki jo moramo integrirati v našo zakonodajo, opredeljuje okoljske cilje, ne pa tudi poti do njih,
- Obstoječa zakonodaja je zastarela in ne zagotavlja rešitev trenutnih težav,
- V nekaterih primerih je obstoječa zakonodaja pomanjkljiva, celo nasprotujoča.

## ZAKONODAJALEC

### VELJAVNA ZAKONODAJA NA PODROČJU ODPADNE EMBALAŽE

- Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi odpadki pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki (Ur. list RS, števil. **21/01**), v nadaljevanju: ODREDBA,
- Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo s spremembami in popravki (Ur. list RS, števil. **84/06**, **106/06**, **110/07**, **67/11**, **68/11 - popr.**, **18/14**, **57/15**, **103/15** in **2/16 - popr.**), v nadaljevanju: UREDBA

# ZAKONODAJALEC

## VELJAVNA ZAKONODAJA NA PODROČJU ODPADNE EMBALAŽE

- ODREDBA določa najmanjši obseg in način ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami, ki morata biti zagotovljena v okviru opravljanja lokalne javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki:
  - zbiralnice je treba zagotoviti na vsakih 500 prebivalcev, v njih pa zagotoviti:
    - ločeno zbiranje papirja in drobne lepenke, vključno z drobno odpadno embalažo iz papirja ali lepenke,
    - ločeno zbiranje drobne odpadne embalaže iz stekla,
    - ločeno zbiranje drobne odpadne embalaže iz plastike ali sestavljenih materialov in
    - ločeno zbiranje drobne odpadne embalaže iz kovine.

# ZAKONODAJALEC

## VELJAVNA ZAKONODAJA NA PODROČJU ODPADNE EMBALAŽE

- Zbiralnice ločenih frakcij se lahko opremijo samo za ločeno zbiranje papirja in drobne lepenke, vključno z drobno odpadno embalažo iz papirja ali lepenke, ter drobne odpadne embalaže iz stekla, če je v okviru opravljanja javne službe z razvrščanjem komunalnih odpadkov v sortirnici zagotovljeno izločanje ločenih frakcij iz plastike ali sestavljenih materialov in kovine;
- Izvajalec javne službe mora zagotoviti brezplačno oddajo odpadne embalaže, ki se kot ločene frakcije izločijo z ločenim zbiranjem v zbiralnicah ločenih frakcij in zbirnih centrih ali z razvrščanjem komunalnih odpadkov v sortirnicah;
- Izvajalec javne službe mora zagotoviti, da je stehtana vsaka pošiljka odpadne embalaže, ki jo odda družbi za ravnanje z odpadno embalažo;
- Odredba v Prilogi 1 **še ni vsebovala mešane embalaže** med ločeno zbranimi odpadki;
- Odredba nima kazenskih sankcij!



# ZAKONODAJALEC

## TEŽAVE ZARADI NEKONSISTENTNE ZAKONODAJE

- Zakonodajalec je želel posodobiti ODREDBO z novimi cilji in trenutnim načinom ločenega zbiranja odpadkov pri izvajalcih javne službe:
  - V letu 2011 je sledil prvi poizkus sprejetja Uredbe o ravnanju s komunalnimi odpadki, v letu 2013 pa tudi drugi, a obakrat, žal, neuspešno (zapletlo se je pri drobnem odkupu, kjer so interesi posameznih skupin popolnoma nasprotni).
  - Izvajalci javne službe so v zmotnem prepričanju o zagotavljanju minimalnega standarda ločenega zbiranja odpadkov, saj v zbiralnicah ne zagotavljajo ločenega zbiranja 4 frakcij. V skladu s 7. členom ODREDBE so sicer združili frakciji plastična in kovinska odpadna embalaža, vendar pa ni izpolnjen pogoj sortiranja teh odpadkov v okviru javne službe. To je po kasnejši UREDBI o embalaži in odpadni embalaži domena embalažnih družb.

## ZAKONODAJALEC

### TEŽAVE ZARADI NEKONSISTENTNE IN ZASTARELE ZAKONODAJE

- Okoljska inšpekcija se je zaradi nekonsistentnosti zakonodajnih predpisov znašla v situaciji, kjer lahko ugotavlja nepravilnosti pri izvajalcih javne službe in zahteva njihovo odpravo, pri embalažnih družbah pa le izpolnitev okoljskih ciljev, ne pa tudi najpomembnejše: čigava mešana odpadna embalaža je ostala na nekaterih dvoriščih izvajalcev javne službe.

# ZAKONODAJALEC

## TEŽAVE ZARADI NEKONSISTENTNE IN ZASTARELE ZAKONODAJE

- Leta 2006 je bila sprejeta Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo s kasnejšimi vsemi spremembami in popravki (Uradni list RS, št. 84/06, 106/06, 110/07, 67/11, 68/11 - popr., 18/14, 57/15, 103/15 in 2/16 - popr.).
- V UREDBI so opredeljene vse relacije in obveznosti med udeleženci pri ravnanju z embalažo in odpadno embalažo: plačnik sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, upravljavec sistema, izvajalci, deljena odgovornost, okoljski cilji, ki jih je treba zagotavljati...
- Pri samem sprejemanju Uredbe je Ministrstvo za okolje in prostor zagotovilo, da se bo ustanovila Kliring hiša, ki bo skrbela za izravnavo med embalažnimi družbami. To se seveda do danes še ni zgodilo, pa bi bilo nujno potrebno.
- Zaradi neuskklajene zakonodaje, ki ne odraža usmeritev in obvez za rešitev vseh trenutnih težav, so se znašli v težavah upravljavci sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo (družbe za ravnanje z odpadno embalažo) kakor tudi nosilci deljene odgovornosti (izvajalci javne službe).

# ZAKONODAJALEC

## TEŽAVE ZARADI NEKONSISTENTNE IN ZASTARELE ZAKONODAJE

- Ker ni kliring hiše, ki bi kot zunanji nadzor izvajala izravnavo obveznosti med družbami za ravnanje z odpadno embalažo, nastajajo konflikti med družbami za ravnanje z odpadno embalažo.
- Zakonodajalec je šele v letu 2009 prepoznal pomanjkljivosti UREDBE in je v letu 2009 prvič izračunal in objavil deleže družb za ravnanje z odpadno embalažo. Deleži so bili izračunani na podlagi podatkov iz leta 2008, kar pa je povzročilo eni embalažni družbi še večje poslovne težave, za drugo pa še vedno lagodno in dobičkonosno poslovanje. Na takšen način so bili določeni tržni deleži tudi za leti 2010 in 2011.
- V letu 2012 so bili tržni deleži izračunani na podlagi podatkov iz I. četrtertletja tekočega leta, zaradi sistema vodenja evidence pa objavljeni šele v avgustu.
- Ponovno so nastale težave pri »tekočem« prevzemanju odpadne embalaže z dvorišč izvajalcev javne službe, konkretno pri mešani embalaži.

# ZAKONODAJALEC

## TEŽAVE ZARADI NEKONSISTENTNE IN ZASTARELE ZAKONODAJE

- S spreminjanjem tržnih deležev posameznih embalažnih družb so se spreminjale tudi obveze prevzemanja odpadne embalaže pri izvajalcih javne službe. Mešana odpadna embalaža je začela ostajati na dvoriščih izvajalcev javne službe.
- Zaradi različnih interpretaciji Uredbe o embalaži in odpadni embalaži je prišlo s strani ene družbe za ravnanje z odpadno embalažo do tožbe države, zaradi nepreglednega načina določanja tržnih deležev.
- Država je tožbo izgubila, zato je v letu 2015 sprejela Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (Uradni list RS, št. 57/15), v kateri je opredelila metodologijo določanja tržnih deležev.
- Metodologija je bila pomanjkljiva, zato je bila decembra istega leta sprejeta Uredba o spremembah in dopolnitvi Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (Uradni list RS, št. 103/15), v kateri je bila pomanjkljivost določanja tržnih deležev odpravljena.

# ZAKONODAJALEC

## TEŽAVE ZARADI NEKONSISTENTNE IN ZASTARELE ZAKONODAJE

- Določeni so bili tudi tržni deleži embalažnih družb za tekoče leto.
- Prav tako je v tej spremembi določen tudi rok 30. 6. za objavo tržnih deležev embalažnih družb za tekoče leto, katerega pa se zakonodajalec že prvo leto po objavi ne drži.
- Ponovna pomembna pomanjkljivost zadnje veljavne Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo je način objave tržnih deležev. Zakonodajalec namreč ni upošteval sodbe sodišča iz izgubljene tožbe, ki mu nalaga določitev tržnih deležev z Odločbo, na katero je po upravnem postopku možna tudi pritožba. Zakonodajalec se je odločil, da bo tržne deleže določal s sklepom, na katerega pa ni možna pritožba. Zaradi tega lahko predvidevamo, da bodo težave prevzemanja mešane embalaže z dvorišč izvajalcev javne službe še vedno prisotne in pereče, saj je po mnenju pravne stroke takšen način določanja deležev nezakonit. Vprašanje je, ali bodo vse družbe za odpadno embalažo te deleže spoštovale ali ne.

# ZAKONODAJALEC

## TEŽAVE ZARADI SLABEGA NAČINA VODENJA EVIDENC

- Družbe za ravnanje z odpadno embalažo le s težavo prihajajo do podatkov o zbranih količinah KOE pri IJS
- Evidence, ki se vodijo pri ARSO (IS odpadki), so s 16 dnevnim zamikom posredovane DROE (vsaki le njeni podatki), ne pa tudi celoten pregled o prevzeti embalaži vseh DROE
- DROE sam nima vpogleda v portal IS odpadki
- Ministrstvo za okolje in prostor vodi evidenco za vsakega IJS o letno zbranih komunalnih odpadkih (IJSV), ki pa jo na zahtevo DROE ne želijo posredovati
- Zaradi težke dostopnosti do uradnih evidenc vlada med DROE prepričanje, da IJS skrivajo in izkrivljajo svoje podatke

# DRUŽBE ZA RAVNANJE Z ODPADNO EMBALAŽO

- Prva embalažna družba SLOPAK je nastala leta 2002. Ustanovili so jo največji trgovci in proizvajalci. Filozofija je bila izvajanje zakonodajnih zahtev z družbeno odgovornostjo. Vsi zavezanci so imeli enake pogoje in na stroškovnem področju ravnanja z embalažo in odpadno embalažo niso tekmovali.
- Pri kasnejšem nastanku preostalih embalažnih družb, kjer so bili ustanovitelji zbiralci, predelovalci ali pa celo kar trgovci z odpadnimi materiali (vertikalna povezava), pa se je filozofija korenito spremenila. Najpomembnejši cilj je postal »zbrati čim več profitabilnih materialov«, vse ostalo je drugotnega pomena.
- Navidezno se je vzpostavil trg na področju embalažnih družb, ki pa funkcionira po čisto drugih načelih: cene embalažnin vrtoglavo padajo, čeprav ravnanje z odpadno embalažo vsako leto terja višje stroške.
- Področje odpadne embalaže iz industrije je nezahtevno in v celoti urejeno. Vsako industrijsko dvorišče se obravnava unikatno in je ovrednoteno.
- Za pridobitev zavezancev DROE ponujajo tudi plačilo za OE, ki nastaja na njihovih dvoriščih.



# DRUŽBE ZA RAVNANJE Z ODPADNO EMBALAŽO

- Težave nastajajo pri dvoriščih izvajalcev javne službe.
- Pri izdelavi stroškovnikov DROE so največje breme stroški prevzemanja mešane odpadne embalaže z dvorišč IJS. Ker ni skupnega letnega načrtovanja, je na tem področju največ tveganja.
- Zaradi padanja cen embalažnin, se manko prihodkov kompenzira s prevzemanjem nižjih količin odpadne mešane embalaže z dvorišč IJS, kot jih izkazujejo objavljeni deleži.
- S pogojevanjem prevzemanja mešane embalaže s prevzemanjem večjih količin papirja, kartona in lepenke ter odpadne embalaže iz papirja, kartona in lepenke (ki se v zbiralnicah zbirajo skupaj), se povišujejo prihodki DROE, ki pokrivajo slabo ocenjeno tveganje.

### DRUŽBE ZA RAVNANJE Z ODPADNO EMBALAŽO

- Izpostavil bi tudi delež papirne in kartonske embalaže v skupnih posodah za zbiranje papirja, kartona ter lepenke. Ta je s strani posamezne DROE določen individualno, za vsakega IJS posebej. Ti deleži se gibljejo od 50 : 50 do 85 : 15 v prid papirja in kartona.
- Zaradi naraščanja stroškov sortiranja mešane embalaže, naraščajo pritiski DROE na zakonodajalca in izvajalce javne službe glede čistosti zbrane odpadne mešane embalaže.
- Po rezultatih različnih sortirnic je pri sortiranju odpadne mešane embalaže celo do 60 % izsortiranega materiala, ki ga ni možno reciklirati. Zanj je treba zagotoviti energetska izrabo, kar pa namesto prihodkov od prodaje koristne izsortirane embalaže, predstavlja strošek. Pa je ves ta material res neembalažen?

### ZAVEZANCI

- Po 14 letih sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo, nekaterim zavezancem še vedno ni popolnoma jasno, kaj morajo prijavljati FURS-u in kako do teh podatkov pridejo.
- Jasno je, da imamo tudi namerne zlorabe pri poročanju, bodisi zaradi sugestij embalažnih družb zaradi doseganja konkurenčne prednosti ali pa zaradi namernega zniževanja stroškov ravnanja z embalažo in odpadno embalažo.
- Na tem področju se je vzpostavljeno dobro sodelovanje z zakonodajalcem, kjer lahko v zadnjem času hitro ugotovimo, kateri zavezanci poročajo FURS-u drugačne podatke od tistih, ki jih poročajo lastni družbi za ravnanje z odpadno embalažo
- Žal pa DROE lahko le teoretično preverjajo podatke zavezancev (primerjajo jih s podatki iz preteklega obdobja), v praksi pa to ni izvedljivo. Če DROE od sumljivega zavezanca zahteva preverjanje podatkov, se le-ta hitro znajde pri drugi DROE.

### IZVAJALCI JAVNE SLUŽBE

- Izvajalci javne službe so se resno lotili ločenega zbiranja odpadkov, saj jih iz leta v leto zberejo več.
- V začetku leta na priporočilo DROE pripravijo letno napoved (predvidevanja) količin ločeno zbranih odpadkov, ki so merodajni za prevzemanje DROE po deležih.
- Žal se ugotavlja, da je najbolj dobičkonosne embalaže iz papirja, kartona in lepenke vsako leto manj. Je to zaradi kraje iz zbiralnic zaradi drobnega odkupa ali pa morda zaradi trgovanja samega izvajalca javne službe?
- Zaradi neprevzemanja mešane embalaže je jasno, da si izvajalci javne službe pri napovedih zagotovijo varnost in napovejo višje količine. To seveda predstavlja težave za tiste DROE, ki svoje obveznosti v celoti izvajajo, saj morajo zato neupravičeno prevzeti več stroškov.
- Pri obdelavi mešanih komunalnih odpadkov IJS sami tržijo izločeno embalažo, ki je po UREDBI last družb za ravnanje z odpadno embalažo.

### IZVAJALCI JAVNE SLUŽBE

- Zaradi deljene odgovornosti se je prijel rek »več ločujem, več plačujem«. Gospodinjstva žal premalo poznajo sistem odpadne embalaže, zaradi katerega imajo vedno višje stroške, zato je izvajalcem javne službe zelo težko vzpostaviti in nadzirati višjo čistost ločenega zbiranja. Če bi imela gospodinjstva zaradi ločenega zbiranja nižje stroške, bi bilo seveda popolnoma drugače.

### ZAKLJUČEK

In če na koncu na kratko povzamem problematiko odpadne embalaže v Sloveniji:

- zakonodaja je pomanjkljiva, zastarela in v nekaterih delih nedorečena;
- zakonodajalec, ki je lastnik sistema, ne sodeluje aktivno pri reševanju nastalih težav, nima vizije in strategije, kako naprej;
- DROE so zaradi konkurence na nerealnih osnovah in z različnimi cilji znižale embalažnino na raven, ki ne omogoča več zelenega razvoja;
- v sistemu je vedno manj denarja, zato na dvoriščih izvajalcev javne službe ostaja neprevzeta mešana embalaža;
- zaradi močnega boja na trgu nekomunalne odpadne embalaže, se za njo zavezancem – končnim uporabnikom plačujejo odkupi, zato ostaja manj denarja v sistemu;
- izvajalci javne službe zberejo vsako leto več mešane embalaže, ki zahteva največ denarja za ravnanje;
- zaradi deljene odgovornosti nosijo gospodinjstva vedno višje stroške ločenega zbiranja na izvoru.

### ZAKLJUČEK

- Ker sistem opazujemo parcialno, vsak s svojega poslovnega zornega kota, se že leta ne premaknemo, in se utapljamo v popolnoma enakih težavah.
- Potreben bi bil skupen nastop vseh udeležencev sistema, predvsem pa smela vizija in strategija zakonodajalca, ki bi prenovil sistem ločenega zbiranja in ga postavil na višjo raven, ki bi sledil smernicam krožnega gospodarstva. Pa lahko to storimo z več DROE?
- V Evropi sta se izkazala kot najboljša sistema belgijski sistem, ki ima dve DROE: eno za komunalno odpadno embalažo in eno za nekomunalno odpadno embalažo, ter češki sistem, ki ima samo eno DROE.
- V komisiji za odpadke, ki je delovala v okviru Ministrstva za kmetijstvo in okolje, smo konec leta 2013 tudi sami ugotovili, da bi lahko za industrijo in trgovino trg sam poskrbel za odpadno embalažo, medtem ko bi imeli le eno DROE za komunalno odpadno embalažo. Žal pa je ostalo le pri teh ugotovitvah.

### ZAKLJUČEK

- Je sistem ločenega zbiranja na izvoru dovolj dober ali bi ga bilo možno spremeniti ali nadgraditi?
- Odločiti se bo treba, na kakšen način bomo v prihodnje zagotavljali okoljske cilje, in ali je možno opustiti sistem deljene odgovornosti.
- Je prag 15 t za zavezance za vstop v sistem še vedno sprejemljiv ali bi ga bilo treba znižati?
- Kako zagotoviti boljši nadzor nad vsemi udeleženci?
- Bi bilo možno sistem ravnanja z embalažo in odpadno embalažo spremeniti in odpraviti DROE in to funkcijo podati IJS ali regijskim centrom za ravnanje z odpadki?



HVALA ZA POZORNOST!