

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Polona Žerak

Politika ravnanja s komunalnimi odpadki v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Polona Žerak

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

Politika ravnanja s komunalnimi odpadki v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Politika ravnanja s komunalnimi odpadki v Sloveniji

Republika Slovenija ima razmeroma kratko tradicijo ravnanja z odpadki, predvsem v smislu predelave. Najbolj zahtevna za obdelavo in hkrati najbolj zapostavljena vrsta odpadkov so zagotovo nenevarni, komunalni odpadki. Skoraj vsa zakonodaja na tem področju je bila sprejeta po letu 1998 in smo jo sicer zelo uspešno uskladili s pravnim redom EU, vendar se nam zatika pri njenem izvajanju. Komunalni odpadki postajajo pereč problem, saj je prevladujoči način ravnanja z njimi še vedno odlaganje, letno jih odložimo namreč med 60-70%, kar je krepko nad povprečjem držav Evropske unije. Nova okvirna Direktiva o odpadkih 2008/98/ES opredeljuje petstopenjsko hierarhijo ravnanja z odpadki: preprečevanje nastajanja odpadkov, pripravo odpadkov za ponovno uporabo, recikliranje, energetska predelava in odstranjevanje (odlaganje). Da bi zadostili tem zahtevam je prioriteta države postopno zapiranje odlagališč in izgradnja/nadgradnja regijskih centrov za ravnanje z odpadki, katerih idejna zasnova sega v devetdeseta leta, vendar večina projektov do danes ni zaživela. Postopki pridobivanja finančnih sredstev za projekte takšnih vrednosti so namreč zelo zapleteni, potrebno pa je tudi veliko sodelovanja med vpletenimi akterji na vseh nivojih.

Ključne besede: komunalni odpadki, predelava, odlaganje, hierarhija ravnanja z odpadki, regijski center za ravnanje z odpadki.

Municipal Waste Management Politics in Slovenia

The Republic of Slovenia has a relatively weak tradition of waste management, especially in the field of processing the waste. The hardest type of waste to deal with and also the most neglected one is the non-hazardous municipal waste. Almost the entire package of legislation in this field was accepted after 1998. Although it was very successfully harmonized with the European Union law Slovenia is facing difficulties in implementing the regulations effectively. The municipal waste is becoming an issue in Slovenia because the main technique of waste management remains the disposal of waste on landfills which annually counts up to approximately 60-70% and that is well above the EU average. The new EU Waste Framework Directive 2008/98/ES introduces the five-step hierarchy of waste management options: waste prevention, re-use, recycling, recovery (energy recovery) and safe disposal as a last resort. To meet those standards Slovenia has set a priority to gradually shut down the landfills of waste and to build/upgrade regional centres for waste management. The idea of such centres goes back to the nineties and yet the majority of those projects have still not been launched. The procedure of acquiring the funds is very complex; co-operation between actors on all levels is essential.

Keywords: municipal waste, processing, disposal, the hierarchy of waste management, regional centre for waste management.

KAZALO

1	UVOD	6
2	DEFINIRANJE KLJUČNIH POJMOV	7
3	RAZISKOVALNI NAČRT	8
3.1	FAZA JAVNOPOLITIČNEGA PROBLEMA	9
4	JAVNE POLITIKE O RAVNANJU S KOMUNALNIMI ODPADKI	11
4.1	ZAKONODAJNI OKVIR RAVNANJA Z ODPADKI.....	12
4.1.1	<i>Evropska okoljska politika</i>	12
4.1.2	<i>Zakonodaja in programski dokumenti na področju odpadkov v RS</i>	14
5	KLJUČNI AKTERJI	17
5.1	LOKALNA RAVEN.....	17
5.2	DRŽAVNA RAVEN.....	18
5.2.1	<i>Ministrstvo za okolje in prostor</i>	18
5.2.2	<i>Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj</i>	18
5.2.3	<i>ARSO in Inšpektorat RS za okolje in prostor</i>	19
5.2.4	<i>Nevladne okoljske organizacije</i>	19
5.3	NADDRŽAVNA RAVEN	19
6	ANALIZA STANJA NA PODROČJU RAVNANJA Z ODPADKI	20
6.1	KOMUNALNI ODPADKI V ŠTEVILKAH.....	20
6.1	ODLAGALIŠČA	22
6.2	OBLIKOVANJE REGIJ	22
6.3	DOKUMENTACIJSKO - TEHNIČNI NAČRT IN FINANCIRANJE.....	25
7	ZAKLJUČEK	30
8	LITERATURA	32
	PRILOGE	36
	PRILOGA A: Intervju z g. Karlom Lipičem.....	36
	PRILOGA B: Intervju z g. Jankom Kramžarjem	38
	PRILOGA C: Intervju z go. Branko Marković	41
	PRILOGA Č: Intervju z g. Bojanom Dejakom	42
	PRILOGA D: Usmeritve za ravnanje s komunalnimi odpadki po nivojih	43

KAZALO SLIK IN TABEL

Slika 4.1: Hierarhija ravnanja z odpadki	13
Slika 4.2: Shema splošnega koncepta ravnanja z odpadki	16
Slika 6.1: Delež odstranjenih in predelanih komunalnih odpadkov glede na načine ravnanja	21
Tabela 6.1: Količina nastalih komunalnih odpadkov v Sloveniji	21
Tabela 6.2: Lastno zasnovana časovnica RCRO-jev	27

1 UVOD

Odpadki se pojavljajo vedno in povsod, so v nenehnem nastajanju, ni pa povsod in vedno poskrbljeno, da se jih odstrani pravilno. Ko govorimo o ravnanju z odpadki, imamo v mislih njihovo zbiranje, razvrščanje, prevoz, odstranjevanje in predelavo. Standardi v svetu na tem področju rastejo, predvsem v smeri predelave in energetske izrabe. Kar na prvi pogled morda nima nobene uporabne vrednosti več, lahko danes s sodobno tehnologijo predelamo v nekaj, kar ima tržno vrednost.

Dejavnost ravnanja z odpadki, predvsem obdelave odpadkov je v Sloveniji razmeroma nova. Skoraj vsa zakonodaja je bila sprejeta po letu 1998. Večina predpisov je bila prevedena in slabo prilagojena našim razmeram. Ustreznega znanja niso imeli niti pripravljavci zakonodaje niti izvajalci dejavnosti (Leskošek v Volfand 2010, 72). V diplomskem delu bo natančneje predstavljena problematika ravnanja s komunalnimi odpadki kot eni izmed manj nevarnih in s tem tudi bolj zapostavljenih vrst odpadkov. V Sloveniji se ne moremo pohvaliti z visoko ekološko ozaveščenostjo, pri čemer seveda izjeme obstajajo, predvsem na lokalnem nivoju in kot bomo pozneje videli tudi na t.i. regijskem nivoju zbiranja odpadkov, ki naj bi počasi začel dobivati oblike omrežja regijskih centrov za ravnanje z odpadki prvega in drugega reda (v nadaljevanju RCRO), pri čemer si natančne številke teh centrov še ne upamo podati, saj se zaradi finančnih in tehničnih (ne)zmožnosti le-ta spreminja. Kot podatek, ki priča o tem navedimo, da je bilo prvotno mišljeno 15 takšnih centrov, sedaj pa se število giblje med 8 in 10. Imamo torej lokalni in regijski nivo zbiranja odpadkov, načrtovani pa so potencialno tudi manjši RCRO-ji, ki bi pokrivali manjša območja pa tudi 2 sežigalnici, v katerih bo prihajalo do termične obdelave.

Pri ravnanju z odpadki se stroka strinja, da je treba upoštevati načelo hierarhije ravnanja z njimi, ki pa je pri nas trenutno še zelo v povojih. Na Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP) navajajo, da bo treba spremeniti miselnost, da je najlažji način za to, da odpadke nekam pospravimo, njihovo odlaganje. Odlaganje in sežiganje odpadkov z namenom njihovega odstranjevanja bo treba začeti obravnavati enako, kot vse ostale postopke odstranjevanja odpadkov (MOP 2011). Za veliko število komunalnih in neurejenih odlagališč odpadkov je namreč z vidika okolja ključna prostorska struktura, naraščanje komunalnih odpadkov in neprimerni načini ravnanja z odpadki pa so ključni proces (Plut 2002, 234-6).

Slovenija se je v preteklosti zavezala, da bo vzpostavila regijski koncept ravnanja z odpadki, saj je obdelovanje odpadkov smiselno le v večjih količinah. Skrajni rok za zaprtje kar nekaj odlagališč pa je bil 15. 7. 2009, ko so mnogim potekla okoljevarstvena dovoljenja. Agencija za okolje Republike Slovenije (v nadaljevanju ARSO), ki izdaja okoljevarstvena dovoljenja je takrat navedla, da je od 60 evidentiranih upravljavcev odlagališč komunalnih odpadkov že prej prenehalo z obratovanjem 15 odlagališč, nepreklicno pa se bo to zgodilo še za naslednjih 12. Ob 15 odlagališčih, ki so opredeljena kot regijska, se bo za pogojno podaljšanje obratovanja formalno lahko potegovalo še 20 upravljavcev odlagališč (ARSO 2011). Podatki Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) kažejo na to, da je stanje že nekaj let praktično nespremenjeno in da se cilji ne uresničujejo v praksi. V Sloveniji je namreč treba problematiko komunalnih odpadkov reševati le v okviru regijskih centrov, predvsem zaradi tehničnih zmožnosti, logistike in ekonomičnosti, ki so na voljo glede na prostor in poselitev. Pri tem pa je treba poskrbeti za učinkovito komunikacijo med akterji na lokalni in državni ravni.

2 DEFINIRANJE KLJUČNIH POJMOV

SURS opredeljuje komunalne odpadke kot gospodinjske odpadke, njim podobne kosovne odpadke, odpadke z živilskih trgov, ločeno zbrane frakcije ipd., ki nastajajo v proizvodnih in storitvenih dejavnostih, v bivalnem okolju ter na površinah in objektih v javni rabi (SURS 2011). Ravnanje z odpadki zajema zbiranje, prevažanje, predelavo in odstranjevanje odpadkov, vključno z nadzorom tega ravnanja in z okoljevarstvenimi ukrepi po zaključku delovanja objekta (OP BIOO 2008, 6).

Center za ravnanje z odpadki pa je objekt javne infrastrukture, ki ga sestavlja več naprav, ki omogočajo obdelavo komunalnih odpadkov. Te so med drugim: objekt mehansko-biološke obdelave (MBO), sortirnica, kompostarna, bioplinarna, odlagalno polje in termični sežig (Lipič 2011).

3 RAZISKOVALNI NAČRT

V diplomskem delu bodo uporabljeni podatki, pridobljeni s pomočjo različnih metod. Podatki so namreč po Grdešiču glavni material policy analize. Veliko lažje jih je pridobiti in sistematizirati, če uporabljamo že obstoječe podatke. Poleg tega so cenejši, ne posegajo v privatnost in dajejo težo raziskovalnemu poročilu, saj se s tem zmanjša možnost subjektivizacije (2006, 35). V diplomski nalogi bom tako uporabila spodaj naštetih metode/tehnike.

- Z analizo primarnih virov bom prebrala in analizirala zakonodajo na področju okolja, ki se nanaša na področje odpadkov, še natančneje komunalnih odpadkov in je nepogrešljiv ter relevanten del diplomskega dela. Analizirala bom dokumente s področja zakonodaje EU in slovenske zakonodaje. Tukaj imamo v mislih Direktivo o odpadkih, Zakon o varstvu okolja in Uredbo o ravnanju z odpadki. Sem umeščamo še ostale programske dokumente, ki predstavljajo okvir za ravnanje z odpadki v Sloveniji: Operativni program odstranjevanja odpadkov, s ciljem zmanjševanja biološko razgradljivih odpadkov ter Operativni program razvoja prometne in okoljske infrastrukture (v nadaljevanju OP ROPI).
- Z analizo sekundarnih virov bom analizirala monografske publikacije in strokovne članke s področja analize politik in strokovno literaturo s področja ravnanja z odpadki.
- Uporabila bom tudi tehniko *monitoringa*, saj želim izvedeti kako poteka dogajanje.
- Z metodo komparacije bom primerjala »uspeh« posameznih regij na področju stanja posameznih projektov.
- Prav tako bom kot metodo raziskovanja uporabila družboslovni intervju, ki je ena izmed nepogrešljivih metod pridobivanja podatkov iz prve roke. Opravila ga bom s predsednikom Zveze ekoloških gibanj Slovenije (v nadaljevanju ZEG), g. Karlom Lipičem. Prav tako bom uporabila podatke iz intervjuja z g. Jankom Kramžarjem, direktorjem Snage d.o.o., z gospo Branko Marković iz Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (v nadaljevanju SVLR) in g.

Bojanom Dejakom, generalnim direktorjem Direktorata za javne službe in investicije na Ministrstvu za okolje in prostor. Intervju ima namreč po Weissovi navadno naravo osredotočenosti, kar pomeni, da je opravljen z intervjuvancem, za katerega je znano, da je vpleten v program, nanaša se na konkretno situacijo in je subjektivne zaznave (Weiss v Kustec Lipicer 2007, 25).

Odločila sem se za uporabo uporabne (aplikativne) raziskave, ker imam točno določen, specifičen problem, ki ga bom skušala ovrednotiti. Gre torej za raziskavo v krajšem časovnem obdobju, ki naj bo čim bolj neposredno uporabna (Fink Hafner v Fink Hafner 2007, 23).

V diplomskem delu sem opredelila naslednje cilje:

- kakšne spremembe je prinesla implementacija zakonodaje na področju ravnanja z odpadki (s poudarkom na gradnji infrastrukture)
- zanima pa me okvirno tudi, če lahko potegnemo neke vzporednice med počasno izgradnjo regijske infrastrukture po državi in kakšno je sedanje stanje.

Zato sem si postavila sledečo hipotezo:

Hipoteza: *Implementacija regijskega koncepta ravnanja s komunalnimi odpadki ne poteka uspešno, kar je posledica nezgrajene infrastrukture za ravnanje z odpadki, ki poteka počasneje od načrtovanega zaradi kompleksnega pridobivanja finančnih sredstev.*

Najprej bom opredelila zakonodajo, nato pa bom primerjala, koliko odpadkov je bilo obdelanih in koliko odloženih. Pridobila bom podatke o tem, koliko takih centrov dejansko že obratuje, koliko časa se je zbirala dokumentacija, koliko časa poteka gradnja in v kateri fazi so.

3.1 FAZA JAVNOPOLITIČNEGA PROBLEMA

Odločanje o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov za izvajanje javnih politik. Faze policy procesa pa so: identifikacija javnopolitičnih problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda;

oblikovanje alternativnih rešitev; uzakonitev izbrane javnopolitične rešitve; izvajanje (implementacija) in vrednotenje (Fink Hafner v Fink Hafner 2007, 15-19). Problematika diplomskega dela se nahaja v fazi implementacije, zato še nekaj besed o sami implementaciji.

Gre za niz (ključnih) dejavnosti, s katerimi se javna politika izvaja oziroma postavlja v življenje, s katerimi se vložek (*input*) pretvori v proizvod (*output*). Implementacija naj torej ne bi bila le upravni postopek izvajanja nekega formalnega akta, temveč kompleksna družbena dejavnost, v kateri imajo pomembno vlogo vprašanja moči, sredstev, vrednot, interesov itd. Zato trdimo, da je zelo težko (oziroma navadno celo nemogoče) doseči popolno implementacijo javne politike. In prav zato je tudi faza implementacije ena izmed kritičnih točk javnopolitičnega procesa (Lajh v Fink Hafner 2007, 158-9).

Hogwood in Gunn (1984, 199-205) sta nazorno predstavila predpogoje, ki morajo biti izpolnjeni za popolno oz. kar najbolj optimalno implementacijo. Tako je potrebno, da

- so odsotni vsi negativni zunanji dejavniki, ki bi lahko vplivali na javnopolitične igralce, pristojne za implementacijo;
- je zagotovljeno dovolj časa in virov za implementacijo javne politike;
- je zagotovljena zadostna kombinacija virov;
- javna politika, ki se izvaja temelji na veljavni teoriji vzroka in posledice;
- je biti odnos med vzrokom in posledico čim bolj neposreden in da je navzočih zelo malo vmesnih vezi;
- je število odnosov soodvisnosti minimalno;
- obstaja razumevanje in soglasje glede ciljev;
- so naloge morajo biti jasno določene in da se izvajajo v natančnem zaporedju;
- in da je zagotovljena učinkovita komunikacija in koordinacija.

Uspešnost implementacije je pogosto odvisna že od narave oziroma vrste javne politike, saj je implementacija določenih javnih politik težja in zahteva več truda, sredstev, sodelovanja in koordinacije pristojnih javnopolitičnih igralcev kakor v primeru drugih javnih politik. Pri motnjah oz. napakah pri implementaciji je treba razlikovati med neimplementacijo oz. neuspešno implementacijo (Hogwood in Gunn v Fink Hafner 2007, 171). V primeru neimplementacije javna politika ne učinkuje kot je bilo načrtovano bodisi zaradi tega, ker javnopolitični igralci, vključeni v implementacijo niso kooperativni in ne sodelujejo med

seboj bodisi zaradi tega, ker kljub vsemu svojemu prizadevanju ne morejo premagati nekih zunanjih, objektivnih ovir, nad katerimi nimajo nadzora (Lajh v Fink Hafner 2007, 171).

V diplomskem delu bom ovrednotila izvajanje določene politike. Gre za vmesno vrednotenje, saj se mi zdi najbolj smiselno z vidika proučevanja problemov, ki bi se lahko nadaljevali v prihodnost. Glavni namen vmesnega vrednotenja (mid-term) je ponovno preveriti ustreznost načrtovanega posega, pridobiti sprotne informacije o smiselnosti in uspehu že sprejetega, a še ne končanega posega oblasti (Kustec Lipicer 2009, 84). »Vmesno vrednotenje se nanaša na vrednotenje neke javnopolitične vsebine, ko se ta še izvaja, zato ga mnogo avtorjev pogosto razume tudi kot posebno vrsto implementacijskih študij javnih politik (Sabatier v Kustec Lipicer 2009, 84).«

4 JAVNE POLITIKE O RAVNANJU S KOMUNALNIMI ODPADKI

V Sloveniji so dolgoročni cilji, usmeritve in naloge na področju varstva okolja opredeljeni v Resoluciji o nacionalnem programu varstva okolja (v nadaljevanju ReNPVO), ki je skladna z Zakonom o varstvu okolja. Ta je usmerjena v

zagotavljanje trajnostnega razvoja za razliko od običajnega načina reševanja okoljskih problemov z uporabo tehničnih rešitev omejevanja onesnaževanja. Koncept trajnostnega razvoja se v vedno večji meri uveljavlja v mednarodni skupnosti, v državah članicah EU, in sicer kot razvoj, ki omogoča preživetje in zagotavljanje potreb tudi bodočim generacijam in poleg skrbi za preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja na viru poudarja tudi manjšo in bolj smotno rabo naravnih virov ter ohranjanje biotske raznovrstnosti. Na okoljskem področju trajnostni razvoj pomeni organizacijo gospodarstva, infrastrukture, poselitve in načina življenja v okviru nosilne sposobnosti okolja in naravnih virov (ReNPVO 2006, 1).

Trajnostno ravnanje z materiali prinaša nov pogled na izdelek: izdelek ni nekaj, kar kupec kupi v trajno last, temveč z nakupom postane zgolj njegov uporabnik in ga po uporabi vrne proizvajalcu. Povečanje trajnostne uporabe materialov prispeva k zmanjšanju negativnega vpliva na okolje z upoštevanjem ekonomske učinkovitosti in socialnih vidikov. Trajnostna uporaba materialov temelji na načelu življenjskega kroga (MOP 2011). Kljub strogi zakonodaji o ravnanju z odpadki v EU povezava med gospodarsko rastjo (BDP) in vplivi na okolje, povezanimi z nastajanjem odpadkov, ostaja povečini nespremenjena. Celotna količina

odpadkov vseskozi narašča, količina odloženih odpadkov ne upada. Da bi prekinila to povezavo je Evropska komisija pripravila novo okvirno direktivo. V njej sta ponovno izpostavljeni načeli samozadostnosti in bližine. Ti dve načeli sami po sebi ne predstavljata novosti, saj ju je bilo tudi do zdaj treba upoštevati pri načrtovanju omrežja naprav za odstranjevanje odpadkov. Novost, ki jo prinaša Direktiva 2008/98/ES je, da ju je treba upoštevati tudi pri vzpostavitvi omrežja naprav za predelavo mešanih komunalnih odpadkov. Skupnost mora biti v celoti samozadostna pri odstranjevanju odpadkov, vsaka članica posebej pa mora sama doseči ta cilj. To pomeni, da mora vsaka država razpolagati s celotnim sklopom naprav za dokončno predelavo (Jukić Soršak v Volfand 2010, 53).

4.1 ZAKONODAJNI OKVIR RAVNANJA Z ODPADKI

V Sloveniji imamo ogromno zakonodaje na področju ravnanja z odpadki in po splošnih ocenah je ta zakonodaja med strožjimi. Naj na tem mestu omenimo, da je področje ravnanja s komunalnimi odpadki eno izmed najtežje obvladljivih, saj ga v celoti nikakor ni možno uspešno nadzirati. »Že v Ustavi pa je v 72. členu zapisano, da ima vsakdo v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja, pri čemer država skrbi za zdravo življenjsko okolje. V ta namen zakon določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti (Ustava Republike Slovenije).« Pravno zavezujoča in tista, ki najbolj pritiska na nas pa je evropska zakonodaja.

4.1.1 Evropska okoljska politika

Začetki evropske okoljske politike segajo v sedemdeseta leta prejšnjega stoletja in prvi okoljski predpisi so bili ravno o ravnanju z odpadki. V letih 1970-1990 so številne težave pokazale vplive slabo načrtovanega ravnanja z odpadki na okolje in zdravje ljudi. Leta 1975 je bila sprejeta prva Direktiva o odpadkih, sledili sta ji Direktiva o nevarnih odpadkih in Uredba o pošiljkah odpadkov, s čimer je bil vzpostavljen zakonodajni okvir za ravnanje z odpadki v Skupnosti. Glavna pomanjkljivost teh direktiv je bila, da niso določale okoljskih emisijskih parametrov za različne možnosti ravnanja z odpadki, kar je pozneje prišlo do izraza pri problemih onesnaženosti okolja zaradi delovanja obratov za predelavo odpadkov, sežigalnic in odlagališč (Jukić Soršak v Volfand 2010, 49). Vrzeli so kasneje zapolnile

Direktiva o odlaganju odpadkov na odlagališčih in Direktiva o sežiganju odpadkov ter Direktiva o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (IPPC), ki je med drugim uvedla okoljevarstvena dovoljenja.

Ključni cilji in obveznosti, ki izhajajo direktive o odlaganju odpadkov (1999/31/ES) so odstranjevanje odpadkov in zmanjšanje količin biorazgradljivih odpadkov v odloženih komunalnih odpadkih na odlagališčih (Ignjatović 2009b, 4). Narekuje, da je odpadke potrebno pred odlaganjem obdelati in da je potrebno vzpostaviti sistem izdajanja dovoljenj za obratovanje odlagališč, ki vsebuje podatke o vrsti in količinah odloženih odpadkov, ukrepih zmanjševanja onesnaževanja okolja, presoji vplivov na okolje...

Leta 2006 je bila sprejeta Direktiva o odpadkih 2006/12/ES, ki pa jo kasneje nadomestila Direktiva o odpadkih 2008/98/ES, ki je zadnji dokument na tem področju. Direktivo iz leta 2006 je bilo namreč treba nujno posodobiti predvsem zaradi poenotenja določenih pojmov. Treba je bilo podati opredelitev odpadka, predelave in odstranjevanja in uvesti je bilo treba pristop, ki temelji na življenjskem krogu proizvodov. S tem naj bi se okrepila gospodarska vrednost odpadkov (OP BIOO 2008, 11). Stari novi cilj nove direktive je usmeritev odpadkov iz odlagališč v predelavo. V 4. členu opredeljuje hierarhijo ravnanja z odpadki (slika 4.1): preprečevanje nastajanja odpadkov, pripravo za ponovno uporabo, recikliranje, drugo predelavo (npr. predelavo v energetske namene) ter kot zadnjo in najslabšo možnost, odlaganje.

Slika 4.1: Hierarhija ravnanja z odpadki



Vir: MOP (2011).

Direktiva postavlja okoljske cilje ravnanja s komunalnimi odpadki in daje državam članicam možnost in pravico, da izberejo eno izmed predlaganih metodologij poročanja Evropske komisije (v nadaljevanju EK). Metodologija po kateri se poroča, opredeljuje kdaj se predelava komunalnih odpadkov šteje za recikliranje zato bi skladno s tem morali delovati regijski centri, da bomo lahko dosegli predpisane cilje (Buda in Keuc v Volfand 2010, 13). Direktiva je bila sprejeta junija 2008, rok za prenos v nacionalne pravne rede držav članic je bil december 2010.

4.1.2 Zakonodaja in programski dokumenti na področju odpadkov v RS

Slovenija je začela zakonodajo o ravnanju z odpadki urejati intenzivneje pred vstopom v EU. Prenos zakonodaje se je začel pred več kot desetimi leti, zakonsko podlago pa predstavlja Zakon o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO). Zakon je krovni predpis, ki ureja varstvo okolja v Sloveniji, prvi je bil sprejet leta 1993 in je postavil nove temelje, s tem, ko je dotedanji način reševanja okoljskih problemov z uporabo tehničnih rešitev nadomestil z načeli trajnostnega razvoja. Veljal je do leta 2004, ko je bil sprejet ZVO-1, ki z določenimi spremembami velja še danes (Viler Kovačič 2010, 28). Zakon opredeljuje obvezne občinske in državne javne službe ravnanja z odpadki. V pristojnosti lokalnih skupnosti je, da uredijo zbiranje, prevoz, obdelavo in odlaganje preostanka komunalnih odpadkov. Določa tudi, da morajo vsa regijska odlagališča in drugi obrati pridobiti ustrezna dovoljenja. Zakon o varstvu okolja daje pravno podlago za sprejem uredb in pravilnikov o ravnanju s posameznim tokom odpadkov ali pa napravo za obdelavo odpadkov (Buda in Keuc v Volfand 2010, 7-8). Vsebuje tudi eno temeljnih načel modernih družb, in sicer »polluter pays principle« ali onesnaževalec plača. Natančneje ga razčlenjuje v 10. členu, in sicer: »Povzročitelj obremenitve krije vse stroške predpisanih ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja ter tveganja za okolje, rabo okolja ter odpravo posledic obremenjevanja okolja (ZVO-1).«

Omeniti pa je treba še naslednje zakone: Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS), ki opredeljuje vlogo in pristojnosti lokalnih skupnosti, Zakon o gospodarskih javnih službah narekuje pravila na področju transporta in obdelave odpadkov, Zakon o javno-zasebnem partnerstvu pa je pomemben za urejanje odnosov med državo oz. lokalnimi skupnostmi in podjetji, ki imajo potrebno tehnologijo in obrate za obdelavo odpadkov.

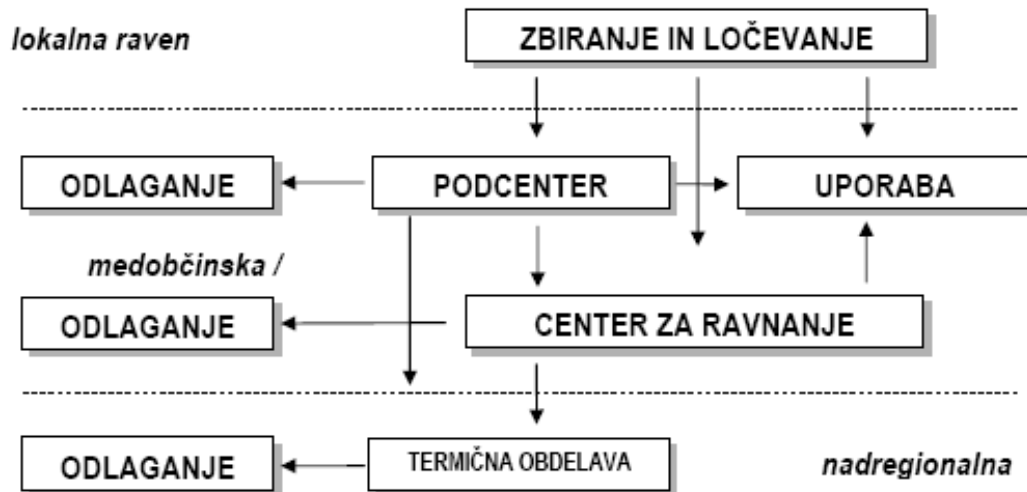
Od podzakonskih aktov so pomembne Uredba o ravnanju z odpadki, Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in Uredba o sežiganju odpadkov. Uredba o ravnanju z odpadki je okvirna določba na področju ravnanja z odpadki, ki je leta 2008 nadomestila dolgoletni Pravilnik o ravnanju z odpadki. Uredba določa obvezno ravnanje z odpadki, pogoje za izvajanje zbiranja, prevažanja, posredovanja, trgovanja, predelave in odstranjevanja odpadkov ter klasifikacijski seznam odpadkov. V 30. členu obvezuje državo, da mora le ta »poročati Evropski komisiji vsaka tri leta v okviru področnega poročila v skladu z določbo 16. člena Direktive 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih (Uredba o ravnanju z odpadki 2006).«

Poleg navedene zakonodaje pa Vlada sprejema razne strateške dokumente. V Resoluciji o nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012 so opredeljeni dolgoročni cilji, usmeritve in naloge na področju varstva okolja. Prvi Nacionalni program varstva okolja je bil sprejet leta 1999 in je veljal do leta 2005. Istega leta pa je bil sprejet drugi NPVO, ki velja do leta 2012. Za praviloma štiriletno obdobje država sprejema Operativne programe varstva okolja, ki naj bi poskrbeli za implementacijo obveznosti iz mednarodnih pogodb in predpisov EU ali z drugimi besedami usmerjali izvajanje NPVO. V OP so razdelani cilji, usmeritve in naloge v celoti za posamezna področja. Operativni programi so večinoma ohlapni in jih je predvsem na področju okolja težko dosledno izvajati. Cilji, zastavljeni v operativnih programih se v prakso prenašajo preko uredb, ki zavezujejo izvajalce javnih služb in lokalne skupnosti k postopnemu prilagajanju strogi politiki ravnanja z odpadki. Vendar se naloga države ne konča pri sprejetju zakonskih določil. Preko Ministrstva za okolje in prostor ter ostalih ministrstev je treba poskrbeti, da bo zastavljene cilje strateških programov in uredb mogoče tudi doseči (Ignjatović 2009b, 4).

Leta 2004 (pred tem že tudi 1999) je Slovenija sprejela Operativni program odstranjevanja odpadkov, ki pa z »več vidikov ni bil več stvaren in uresničljiv (OP BIOO 2008, 4).« Zato je bil na podlagi izkušenj in znanj (uporabe novih tehnologij) noveliran leta 2008. Najnovejši Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov velja za obdobje 2009-2013. Narekuje aktivnosti na treh nivojih, lokalnem, regijskem in nadregijskem. V skladu s Tematsko strategijo o preprečevanju nastajanja in recikliranju odpadkov, ki jo je Komisija Evropskih skupnosti sprejela 2005, je dolgoročni cilj EU, da postane gospodarsko in okoljsko učinkovita družba recikliranja.

Takšna usmeritev naj bi prispevala k temu, da se tokovi odpadkov preusmerijo stran od odlaganja (OP BIOO 2008, 4).

Slika 4.2: Shema splošnega koncepta ravnanja z odpadki



Vir: OP BIOO (2008, 63).

Na podlagi strokovnih osnov za novelacijo operativnega programa, na MOP-u opredeljujejo naslednja izhodišča za v prihodnje (Dejak v Volfand 2010, 66):

- poudarek na ločenem zbiranju komunalnih odpadkov, ki bo znižal razpoložljivo količino in masni tok za nadaljnje postopke predelave in odstranjevanja;
- s predstavljenim scenarijem bomo zagotovili izvajanje ciljev, izhajajoč iz evropskih direktiv o recikliranju komunalnih odpadkov, in ciljev glede odlaganja biorazgradljivih odpadkov;
- skupna kapaciteta regijskih objektov za predelavo komunalnih odpadkov bo zadostna in ni potrebe za pripravo novih projektov, ampak je treba prilagoditi umestitev posameznih še zdaj neopredeljenih občin k posameznim centrom;
- skupna kapaciteta odlagalnega prostora je in bo zadostna, zato je potrebna optimizacija tokov odlaganja, da se racionalizira zapolnitev odlagališč; ob naslednji spremembi Zakona o varstvu okolja bomo predlagali prenos izvajanja javne službe odlaganja odpadkov na državni nivo;
- obdobje 2011-2013 je kritično glede gradnje regijskih objektov; v tem prehodnem obdobju je treba opredeliti interventne rešitve (vmesno skladiščenje, izvoz,...)

Na ministrstvu pa pripravljajo tudi Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki, s katerim bodo prilagodili število in obseg centrov glede na spremenjene razmere in že dosežene medobčinske dogovore. »Veljavna zakonodaja (ZVO, ZLS) namreč daje ministrstvu zelo malo možnosti za poseganje v dogovore glede izgradnje centrov za ravnanje s komunalnimi odpadki. Ne glede na to ocenjujejo, da bo z realizacijo zgoraj navedenih investicij z ustrezno infrastrukturo za ravnanje z odpadki pokrite več kot 75% Slovenije (MOP 2011).«

Okoljski cilji zavezujejo državo in lokalne skupnosti, da zgradijo potrebno infrastrukturo za ravnanje z odpadki, torej sežigalnice odpadkov in odlagališča. Za gradnjo tovrstnih objektov so na razpolago sredstva iz kohezijskega sklada, v finančni perspektivi 2007-2013 kar 145 milijonov evrov. Brez te finančne pomoči je malo verjetno, da se bodo projekti tudi uresničili. A kljub temu, se v zadnjih letih ti objekti niso zgradili, razen redkih dobrih primerov. Nekateri, recimo Računsko sodišče v svojem revizijskem poročilu ugotavljajo, da bi bilo morda dobro, če bi odlaganje postalo državna javna služba, kot npr. sežig (Buda in Keuc v Volfand 2010, 12). Vendar sistemska sprememba ne bi prišla v poštev brez potrebnih finančnih virov, ki pa bi morda z vidika financ oškodovali druge projekte na področju okolja.

5 KLJUČNI AKTERJI

5.1 LOKALNA RAVEN

Ravnanje s komunalnimi odpadki je po Zakonu o lokalni samoupravi v pristojnosti lokalnih skupnosti (ZLS). Na lokalnem nivoju se zbirajo komunalni odpadki in tukaj je največji poudarek kot tudi največja priložnost zagotavljanja čim boljšega ločevanja odpadkov že na izvoru. Ta faza v ravnanju z odpadki se kaže tudi kot najbolj učinkovita oz. se število ločenih frakcij vidno spreminja. Z gospodarskimi javnimi službami se zagotavljajo materialne dobrine in storitve, ki so v javnem interesu. Zagotavljati jih morata bodisi država bodisi lokalna skupnost. Krovni zakon, ki ureja to področje je Zakon o gospodarskih javnih službah, dopolnjuje pa ga Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Viler Kovačič 2010, 62). Država ali lokalna skupnost jim dajeta pooblastilo za zbiranje in odvoz odpadkov. Vendar pa se večji del načrtovanja na področju zajema komunalnih odpadkov in njihove obdelave ter zagotavljanje

odlagalnih površin odvija na medobčinskem nivoju. To so v osnovi zbirna območja, ki so v preteklosti pripadala večjim občinam, v bližnji prihodnosti pa naj bi pokrajinam (OP BIOO, 62). Za dogovor o RCRO v regiji se podpiše medobčinska pogodba.

5.2 DRŽAVNA RAVEN

5.2.1 Ministrstvo za okolje in prostor

MOP je kot posredniško telo pristojno za izvajanje četrte razvojne prioritete v OP ROPI, Ravnanje s komunalnimi odpadki. MOP v vlogi Posredniškega telesa je odgovorno za razmerja z končnimi upravičenci, njegove temeljne naloge pa so: sodelovanje pri pripravi projektov kohezijskega sklada za okolje (preverjanje in ocenjevanje projektov z vidika administrativne, tehnične, finančne in vsebinskih ustreznosti), sodelovanje pri izvajanju projektov ter pravna podpora pri postopkih javnega naročanja in izvajanja investicijskih projektov. Direktorat za javne službe in investicije koordinira izvajanje javnih služb varstva okolja državnega in občinskega pomena (MOP 2011). Pripravlja in vodi investicije komunalne in vodne infrastrukture preko kohezijskega sklada za okolje. Področje investicij v vodno in komunalno infrastrukturo je pomembno zlasti za to, ker gre projekte nacionalnega pomena in praviloma za zahtevne investicije, tako v finančnem kot v vsebinskem vidiku.

5.2.2 Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Je organ upravljanja za strukturne sklade in kohezijski sklad v Sloveniji. Izvaja naloge organa upravljanja za OP ROPI v obdobju 2007-2013. V sklopu Sektorja za kohezijski sklad je odgovorna za usmerjanje aktivnosti, ki vodijo v koriščenje evropskih kohezijskih sredstev in potrjuje t.i. male projekte (vrednost investicije do 25.000 evrov). Je vezni člen med slovensko in evropsko zakonodajo, intenzivno sodeluje z ministrstvi, z različnimi okoljskimi organizacijami in ostalo zainteresirano javnostjo. Pripravlja razne programske dokumente (Nacionalni strateški referenčni okvir in operativni programi).

5.2.3 ARSO in Inšpektorat RS za okolje in prostor

Agencija RS za okolje in prostor izdaja upravne akte (dovoljenja, potrdila, pooblastila) na osnovi predpisov o ravnanju z odpadki, vodi evidence predelovalcev, odstranjevalcev odpadkov, zbiralcev, prevoznikov in posrednikov pri ravnanju z odpadki ter zbira podatke o ravnanju z odpadki (ARSO 2011). Inšpektorat RS za okolje in prostor pa izvaja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem oz. spoštovanjem predpisov.

5.2.4 Nevladne okoljske organizacije

Pri civilnodružbenih igralcih pa mislimo predvsem na akterje izven vlade, ki poskušajo vplivati na delovanje državnih akterjev: interesne skupine, raziskovalci, znanstveniki, politične stranke, javnost, mediji... (Grdešić 1995, 72). Nevladne organizacije, ki delujejo v javnem interesu imajo pravico sodelovati v postopkih, kjer je predvidena udeležba javnosti (sprejemanje programov, celovita presoja vplivov na okolje, izdajanje okoljevarstvenih dovoljenj za naprave IPPC, itd.). Imajo tudi možnost sodelovanja v določenih posvetovalnih telesih, ki jih ustanovi minister za okolje in v delegacijah, ki sodelujejo na mednarodnih konferencah varstva okolja. Zveza ekoloških gibanj Slovenije je nevladna okoljska organizacija (v nadaljevanju NVO), ki opozarja na problematiko odpadkov v Sloveniji. Je zveza društev, inštitutov, zavodov in je bila ustanovljena leta 1992. Vanjo se povezujejo okoljske in druge NVO, ki se zavzemajo za varovanje okolja in reševanje aktualnih okoljskih problemov ter za trajnostni razvoj (ZEG 2011). ZEG daje civilni družbi podporo, ko jo hkrati povezuje z gospodarstvom in državnimi institucijami. Na področju odpadkov je v preteklosti že večkrat uspešno posredovala, sodelovala je tudi v prvi slovenski okoljski mediaciji v primeru odlagališča Tenetiše (Lipič 2011). Seveda pa je okoljskih organizacij, ki se ukvarjajo s tem področjem kar nekaj, v preteklosti lahko izpostavimo Umanotero, zdaj pa Ekologe brez meja in druge. Seveda pa se vse ne ukvarjajo s tem področjem enako intenzivno in ves čas.

5.3 NADDRŽAVNA RAVEN

Poleg stroge zakonodaje, ki jo predpisuje EU in poročanja o uspešnosti programov/strategij za ravnanje z odpadki Evropski komisiji pa je naddržavni vidik tudi pomemben, da ne rečemo ključni finančni vir za tako velike projekte, in sicer v sklopu že omenjenega Evropskega

kohezijskega sklada, ki je za Slovenijo postal relevanten z vstopom v EU, in sicer leta 2004, ko je začela za nove članice teči finančna perspektiva 2004-2006. Namen tega sklada je prispevati k financiranju projektov, ki pripomorejo k doseganju skupnih dogovorjenih ciljev EU na področju okolja in vseevropskih omrežij prometne infrastrukture. Celotna vrednost projekta naj presega 10 milijonov EUR (Medved v Wostner 2005, 87). V programskem obdobju 2007-2013 - za razliko od prejšnjega programskega obdobja - Evropska komisija potrjuje le tiste projekte, ki so sofinancirani iz Kohezijskega sklada ali Evropskega sklada za regionalni razvoj, katerih skupna vrednost presega 25 milijonov evrov na področju okolja oz. 50 milijonov evrov na področju prometa. Projekte pod omenjenima vrednostima pa potrjujejo države članice (Marković 2008).

6 ANALIZA STANJA NA PODROČJU RAVNANJA Z ODPADKI

6.1 KOMUNALNI ODPADKI V ŠTEVILKAH

Podatke o količinah komunalnih odpadkov in ravnanju z njimi pridobivamo s statističnim zajemom podatkov. Vsako leto SURS, v sodelovanju z ARSO zbere podatke, leta 2010 je to prvič potekalo z elektronskim zajemom preko MOP-a. Poročilo o zbiranju komunalnih odpadkov izpolnjujejo poslovni subjekti, ki jim je občina dodelila pravico za izvajanje javne gospodarske službe zbiranja in odvoza odpadkov. Poročilo o odpadkih, pripeljanih na odlagališče pa izpolnjujejo upravljavci odlagališč. V letu 2009 je sicer obratovalo 43 odlagališč za komunalne odpadke (Žitnik v Volfand 2010, 38). Vsak Slovenec letno proizvede okoli 450 kilogramov komunalnih odpadkov. Največ komunalnih odpadkov še vedno pristane na odlagališčih, letno odložimo okoli 350 kilogramov na prebivalca. V primerjavi z drugimi državami Evropske unije je količina odloženih odpadkov v Sloveniji krepko nad povprečjem. Naraščanje količin odpadkov je posebej izrazito v zadnjih treh desetletjih, predvsem zaradi gospodarske rasti in razvoja ter vse bolj potrošniško usmerjene družbe. Količine komunalnih odpadkov v Sloveniji se v zadnjih devetih letih gibljejo med 850 in 920 tisoč tonami na leto (Žitnik v Volfand 2010, 36-42).

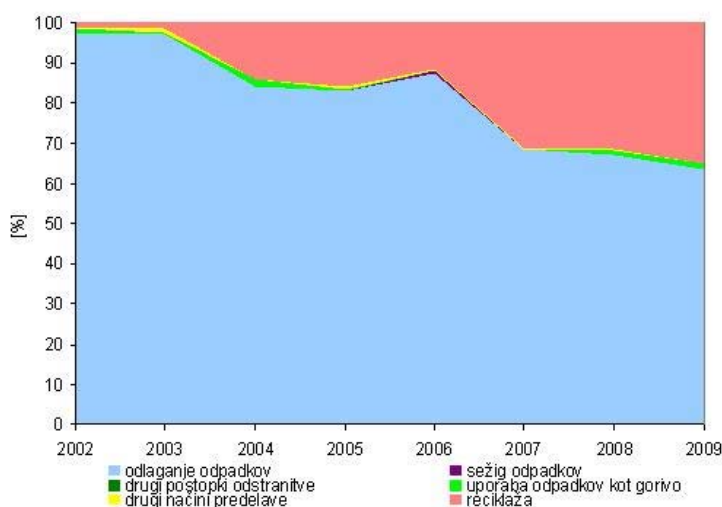
Tabela 6.1: Količina nastalih komunalnih odpadkov v Sloveniji

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nastali odpadki - nenevarni in nevarni	752807	786608	792046	797721	865620	885595	922829	912982
Nastali odpadki - nenevarni						882688	919805	909405

Vir: ARSO in SI-STAT podatkovni portal (2011).

Kljub prizadevanjem, Slovenija še vedno odloži večino odpadkov na odlagališčih, in sicer kar 69% (Žitnik v Volfand 2010, 40). V zadnjih letih predelamo okoli 60% odpadkov iz proizvodnih in storitvenih dejavnosti, komunalnih pa le 15%. Količine odloženih odpadkov se v EU sicer iz leta v leto zmanjšujejo. Največ komunalnih odpadkov sta v letu 2008 odložila Ciper in Malta (672 in 648), najmanj pa Nemčija (3kg/preb.), Nizozemska (7 kg/preb.), Švedska (15 kg/ preb.), Avstrija (19 kg/preb.), Belgija (25 kg/preb.) in Danska (35 kg/preb.). Vse druge države odložijo med 150 in 450 kg komunalnih odpadkov na prebivalca letno. V teh državah, torej tudi pri nas se številke odloženih odpadkov bistveno ne spreminjajo skozi leta. Kar se sežiganja odpadkov tiče pa smo sploh na repu držav Evropske unije (Žitnik v Volfand 2010, 36-43). Slika 6.1 prikazuje načine ravnanja z odpadki med leti 2002 in 2009.

Slika 6.1: Delež odstranjenih in predelanih komunalnih odpadkov glede na načine ravnanja



Vir: ARSO (2011).

6.1 ODLAGALIŠČA

Kot smo že v uvodu nakazali, odlaganje odpadkov pač ni več sprejemljiva tehnika za ravnanje z odpadki. A je žal v primerih nezgrajene nujno potrebne strukture za učinkovito obdelavo odpadkov to pač realnost. Glede na to, da nekatera odlagališča niso izpolnjevala bodisi tehničnih bodisi drugih pogojev za obratovanje, naj bi se jih večina postopoma začela zapirati. Še večji problem pa predstavlja dokončno zaprtje odlagališč, ker je potrebno veliko sanacije. Tukaj pa se postavlja vprašanje kdo bo odgovoren za sanacijo, bo to komunalno podjetje, občina,...? Od 60 evidentiranih upravljavcev odlagališč komunalnih odpadkov jih je pred 15.7. 2009 prenehalo z obratovanjem 15, nepreklicno pa se bo to zgodilo še za naslednjih 12. Ob 15 odlagališčih, ki so opredeljena kot regijska, se bo za pogojno podaljšanje obratovanja formalno lahko potegovalo še 20 upravljavcev odlagališč. V Sloveniji je sicer je evidentiranih 83 odlagališč v različnih upravnih postopkih, 60 komunalnih in 23 industrijskih odlagališč (MOP 2011). Zapirajo se predvsem manjša odlagališča, ostalim pa se podaljšujejo dovoljenja za obratovanje. Večina naj bi jih bila v fazi zapiranja. A je pot od faze zapiranja do uradnega zaprtja po besedah g. Lipiča še zelo dolga. Uradno zaprtih je zelo malo, ni odločnega ne države, velike organizacije, ki »trgujejo z odpadki« pa odlagajo tja, kolikor se še da. Problem deponij pa je ravno ta, da se zapolnjujejo (Lipič 2011).

6.2 OBLIKOVANJE REGIJ

Za začetek se pomudimo pri izrazu regija. V slovenskem primeru gre na področju ravnanja z odpadki za t.i. odpadkovne regije, postavitev nove infrastrukture pa je načrtovana ob večjih regijskih odlagališčih, ki se bodo oz. bi se že morala postopoma zapreti. V Sloveniji so bile prve strokovne podlage na področju ravnanja z odpadki pripravljene leta 1992 v okviru Integralnega koncepta za ravnanje z odpadki, pozneje pa še Strateške usmeritve za ravnanje z odpadki 1996 in Strategija ISPA za ravnanje z odpadki 1999.

Pravno in organizacijsko okolje niti v Evropi niti v Sloveniji še ni bilo usmerjeno v kvantitativne cilje, tehnični predpisi pa so bili daleč od poenotenihi. V Sloveniji je veljal zakon o ravnanju z odpadki iz leta 1978. Takratni minister za okolje je tako predlagal, da se z natečajem mednarodnih razsežnosti pridobi načrt politike za ravnanje z odpadki. Inštitut za ekološki inženiring iz Maribora z avstrijskim partnerjem GUA – holding A.S.A. je za

komunalne odpadke že leta 1991 predlagal regionalizacijo ravnanja z odpadki (Blažeka 2006, 13-14). In čeprav se trendi v ravnanju z odpadki obračajo v smeri ločevanja odpadkov že na izvoru, je to proces, ki zahteva čas, predvsem pa osveščanje ljudi. Zato je treba v vmesnem času pravilno poskrbeti za odpadke, ki se kopičijo. Problematika ravnanja z odpadki je kompleksna, kot vsaka druga gospodarska dejavnost pa je tudi ravnanje z odpadki podrejeno osnovnim ekonomskim zakonitostim. Z racionalnim obdelovanjem večje količine odpadkov namreč padajo tudi stroški na enoto odpadka. Dejak navaja, da izkušnje v svetu kažejo, da je lahko ravnanje s komunalnimi odpadki učinkovito in racionalno le pri razmeroma velikih količinah odpadkov. Zato je bilo nujno, da se je sprejeti regijski koncept dejansko spremenil v subregijski koncept ravnanja z odpadki zaradi nerazumno nizko postavljene meje vključenosti števila prebivalcev v posamični center (V Volfand 2010, 63).

Tako leta 2004 kot tudi 2008 je država v operativnih programih načrtovala, da bo brez zapletov vzpostavila učinkovit in ekonomičen regijski koncept ravnanja z odpadki. Leta 2008 je bilo opredeljenih bilo 15 regij, ki naj bi bile do 16.7.2009 z vso potrebno infrastrukturo nadomestile takratnih 45 aktivnih odlagališč. Seveda ob podpori države in evropskih sredstev. Postavitve nove regijske infrastrukture je logično načrtovana poleg lokacij že obstoječih odlagališč (Ignjatović 2009b, 2-4). V OP BIOO je določen naslednji regijski koncept ravnanja z odpadki po 16.07.2009. Ti centri naj bi bili:

Osrednja Slovenija: RCERO 1. reda (Ljubljana), **Savinjska:** CEROC 1. reda (Celje), **Pomurje:** CEROP 1. reda (Ormož), **Dolenjska:** CEROD 1. reda (Novo mesto), **Pomurje:** CROP 1. reda (Murska Sobota), **Primorska:** GOJUP 1. reda (Koper), **Goriška:** PREGO 1. reda (Nova Gorica) **Gorenjska 2:** CEGOR 1. reda (Mala Mežakla), **Gorenjska 1:** CEGOR 1. Reda (Kovor), **Globoko:** 1. Reda (Globoko), **Sp. Podravje:** CEROSP 2. reda (Ptuj), **Koroška:** ZMES 2. reda (Prevalje), **Zasavje:** CEROSZ 2. reda (Unično), **Špaja dolina:** 2. reda (Špaja Dolina), **Podravsko:** CEROP 2. reda (Pragersko) (OP BIOO 2008, 63-65).

Pomemben strateški cilj države je namreč bil in je še, da se v najkrajšem možnem času in s čim manjšimi stroški zaprejo vsa obstoječa odlagališča, ki niso opredeljena kot regijska, tok odpadkov pa se preusmeri v sodobno urejene centre. Seveda pa obstoječih lokacij, ki so do sedaj služile odlaganju odpadkov manjšim skupinam občin ni mogoče kar spremeniti v objekte regijskega značaja, izgradnjo je treba uskladiti z Zakonom o prostorskem načrtovanju, Zakonom o varstvu okolja, treba pa je tudi narediti presojo vplivov na okolje (Ignjatović 2009a, 23-24). Tako, da se prav lahko zgodi, da se načrtovana lokacija izkaže za neprimerno. Da so bili prvotni načrti postavitve 15 centrov preširoko zastavljeni potrjuje tudi sledeči načrt, ki ga najdemo na spletni strani Ministrstva za okolje, ki predvideva gradnjo (oz. nadgradnjo)

9-ih takih centrov, in sicer: **CERO Ljubljana** (že obratuje, potrebna nadgradnja), **CERO Zasavje** (že obratuje, potrebna nadgradnja), **CERO Slovenska Bistrica** (že obratuje, potrebna nadgradnja), **CERO Dolenjska** (že obratuje, potrebna nadgradnja), **CERO Puonci** (že obratuje), **KOCEROD** (tik pred zaključkom gradnje), **CERO Nova Gorica** (že obratuje, potrebna nadgradnja), **CERO Gorenjska** (že obratuje, potrebna nadgradnja). Za področje Podravja pa še ni bil dosežen dogovor glede lokacije (MOP). Za te centre je tudi predvideno koriščenje kohezijskih sredstev. Sicer pa bodo morda ti centri organizirani v grozde, kar pomeni, da bi lahko več manjših bilo pripetih na enega velikega. V OP BIOO je zapisano, da primerjave modernih objektov in naprav v razvitih državah s slovenskimi razmerami kažejo na to, da bi količine komunalnih odpadkov v RS lahko predelovali in odstranjevali v centralnih objektih in napravah. Vendar prostorske in naravne razmere ter druge objektivne danosti, predvsem pa izrazita razpršena poseljenost preprečujejo direkten prenos teh izkušenj v naš prostor (OP BIOO 2008, 43).

Zastavljenih 15 centrov je tako bilo vsekakor preveč. Vendar v ZEG-u opozarjajo, da so številke še vedno pretirane, kljub temu, da je v zadnjih letih le prevladala logika, da le nimamo toliko odpadkov, da bi potrebovali tako obsežno infrastrukturo. G. Lipič ocenjuje, da je realna številka teh centrov 6-8, morda tudi manj, s tem, da status centra pa seveda podeljuje MOP. Za Pomursko regijo v Puoncih ocenjuje, da so na treh četrtinah poti, za Podravje še ni jasna lokacija (verjetno v Mariboru), za Koroško se center gradi v Slovenj Gradcu (KOCEROD), v Ljubljani na Barju pa še tudi ni vseh elementov centra. Nastaja pa močan center na Ptuju (Gajke), kjer pa se prepirajo predvsem kdo bo nosilec projekta in glede lokacije odlagalnega polja. Za Gorenjsko je trenutno propadla ideja, da bi bil center v Kranju in so v iskanju lokacije, za Notranjsko so najbližje takemu centru v Logatcu, tja naj bi se vozili tudi odpadki iz Obale (v Kopru še niso odločeni). Za severno Primorsko je predviden v Novi Gorici, na Dolenjskem pa se pojavljata opciji Novo mesto in Trebnje (Lipič 2011). Centri naj bi po najnovejši različici torej bili: Pomurje, Savinjska, Koroška, Osrednja Slovenija, Notranjska z Obalo, Dolenjska in Severna Primorska.

6.3 DOKUMENTACIJSKO - TEHNIČNI NAČRT IN FINANCIRANJE

Usmeritve ravnanja z odpadki določajo aktivnosti na treh nivojih, lokalnem, regijskem in nadregijskem (Priloga D). Na medobčinskem nivoju občine soinvestitorke podpišejo pogodbo, sledi pridobivanje potrebnih dovoljenj in dokumentacije ter izbor izvajalca, ki ga izberejo preko javnega razpisa. Najpomembnejši viri financiranja izgradnje regijskih centrov so: integralna sredstva proračuna (26%), lokalni viri (42%), sredstva EU (27%) in nacionalna udeležba (5%). Manj pomembni pa tuji in domači krediti, vlaganja zasebnega kapitala, cena storitev ravnanja z odpadki in drugo (OP BIOO 2008, 78).

Projekte delno financira Evropska unija v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013, razvojne prioritete Ravnanje s komunalnimi odpadki. Kohezijski sklad prispeva k financiranju projektov, ki bodo pripomogli k doseganju dogovorjenih skupnih ciljev EU na področju okolja in vseevropskih omrežij prometne infrastrukture (Medved v Wostner 2005, 87). Sam tehnični del velja za zelo zahtevnega in predvsem zakompliciranega, saj traja več let in povezuje celo vrsto institucij ter dokumentacije, ki se med sabo prepleta. Vse to pod strogimi merili slovenske in evropske zakonodaje. Za izvajanje Kohezijskega sklada v Sloveniji so odgovorni organi in telesa, ustanovljeni kot enote znotraj obstoječih administrativnih struktur (Medved v Wostner 2005, 91):

- organ upravljanja, ki je krovni organ, zagotavlja usklajevanje (SVLR);
- posredniška telesa preučijo prijave projektov (enote v okviru Ministrstva za promet in MOP-a);
- izvajalska telesa organizirajo razpise in so prejemniki pomoči (v tem primeru občine);
- ostali: plačilni organ na Ministrstvu za finance (v nadaljevanju MF), nadzorni odbor za Kohezijski sklad in Urad za nadzor proračuna kot neodvisna služba MF.

Najtežja naloga je priprava in potrditev razpisne dokumentacije. Vlogo, ki je izdelana po predpisanem obrazcu pripravi izvajalsko telo kot končni prejemnik sredstev, pregleda in potrdi pa jo posredniško telo na MOP-u. Prijava mora vsebovati celo vrsto prilog, ki

pojasnjujejo skladnost z določbami pogodb in njim podrejenim pravnih aktov ter politikam Skupnosti, kot so promet, vseevropska omrežja, varstvo okolja, oddaja javnih naročil, trajnostni razvoj, itd. (Medved v Wostner 2005, 93). Komisija izda vlogo o dodelitvi sredstev za t. i. velike projekte, SVLR pa za t. i. male projekte. Izkušnje nas učijo, da je pot od načrtovanja do obratovanja regijskih centrov dolga več kot deset let. Najdaljši so postopki formiranja regije s podpisom medobčinskih pogodb, sledi pridobivanje okoljskih dovoljenj in potrjevanje vlog za pridobitev evropskega kohezijskega sklada in sočasno sredstev iz proračuna Republike Slovenije (Ignjatović 2009b, 1). V tehničnem in finančnem smislu gre za velike projekte. Njihovo uresničevanje poteka tudi po več let. Na SVLR-ju so mnenja, da je pri kohezijskih projektih razlogov za "počasnost" več. RCRO so projekti infrastrukture, zato morajo projekti vsebovati tudi ustrezno tehnično-investicijsko dokumentacijo (npr. investicijski program, pridobljena lastništva zemljišč, na katerih bo potekalo izvajanje projekta, izdelana analiza stroškov in koristi projekta ipd.). V postopkih javnega naročanja pogosto prihaja do revizij postopkov s strani neizbranih ponudnikov, s čimer se postopki še dodatno podaljšajo. Nenazadnje pa je pri sofinanciranju projektov s strani EU izoblikovan sistem, ki vsebuje številne varovalke oz. kontrole, ki preprečujejo morebitne zlorabe ali napake pri izplačevanju, kar vodi v zamik izplačil oz. počasnost črpanja sredstev (Marković 2008).

Do septembra 2011 je bilo tako izdanih 6 odločb za sofinanciranje iz evropskih sredstev (Ljubljana, Puconci, Slov. Bistrica, Dolenjska, Koroška, Zasavje). Če skušamo povzeti nekaj skupnih točk pri gradnji te kompleksne regijske infrastrukture, lahko vsekakor izpostavimo zaplete v prvih fazah, pri iskanju lokacije in pripravi dokumentacije. Nemalokrat se v lokalnih skupnostih izrablja razvojna neuskklajenost pri ravnanju z odpadki na državnem nivoju. Majhne lokalne skupnosti so tako tudi programsko neuskklajene in nezmožne, da bi sistem ravnanja z odpadki dorekle, organizirale in ustrezno financirale (OP BIOO 2008, 12).

V tabeli 6.2 skušam primerjati stanje projektov (centrov), skozi oblikovano časovnico projektov, kjer izpostavljam začetke aktivnosti, podpis medobčinske pogodbe, kjer sem uspela najti podatke in pa kdaj je bila izdana odločba za sredstva kohezijskega sklada, s tem da podatki niso popolni, lahko pa tudi variirajo glede na izvor.

Tabela 6.2: Lastno zasnovana časovnica RCRO-jev

NASLOV PROJEKTA	STANJE	ŠT. OBČIN	ČASOVNICA PROJEKTA	ZAČETEK OBRATOVANJA
CERO Celje	V obratovanju	24	2003-medobčinska pogodba 2005-odločba SVLR	2009
CERO Ljubljana	V izvajanju, potrebna nadgradnja	25	2003-medobčinska pogodba 2009-odločba EK	2013-2015
CERO Pomurje	V izvajanju, potrebna nadgradnja	27	2002 –medobčinska pogodba 2010-odločba SVLR	2013-2015
CERO Dolenjska	V izvajanju, potrebna nadgradnja	14	2002-medobčinska pogodba 2011-odločba SVLR	2013-2015
CERO Koroška	V izvajanju, potrebna nadgradnja (gradnja tik pred zaključkom)	12	2003-medobčinska pogodba 2008-odločba SVLR	2013-2015
CERO Zasavje	V izvajanju, potrebna nadgradnja (gradnja naj bi se začela letos)	5	2003-medobčinska pogodba 2009-odločba SVLR	2013-2015
CERO Sl. Bistrica	V izvajanju, potrebna nadgradnja	8	2008-odločba SVLR	2013-2015
CERO Primorska	V pripravi (v gradnji CERO Nova Gorica)			
CERO Gorenjska	V pripravi (letos od Kranja projekt prevzele Jesenice)			
CERO Podravje	V pripravi/še ni dogovora			

Viri: prirejeno po Odpadki v Sloveniji (2010, 66), MOP (2011), Priloge A, B, C in Č.

Če poskušamo RCRO-je razvrstiti po stopnji uspešnosti, moramo začeti z **RCERO Celje**, ki je v Sloveniji na tem področju primer dobre prakse. Nanj gravitira območje z do 250.000 prebivalci in vanj je vključenih 24 občin, nosilka projekta pa je bila Mestna občina Celje. Kot

ključno pri vodenju projekta izpostavljajo zaupanje in sodelovanje občin. To je za zdaj tudi edini tovrstni RCRO, ki ima vse potrebne elemente centra, vključno z objektom za termični sežig. Pripravljalna dela za ta projekt so se začela v letu 1995, sledil je podpis medobčinske pogodbe 2003. Prva faza se je izvajala v letih 2006-2008, druga pa v letih 2006-2009, črpana so bila sredstva Kohezijskega sklada. Kot je razvidno iz tabele je izgradnja centra potekala 14 let. Poskusno obratovanje je bilo končano leta 2010 (Leskošek v Volfand, 73-77). Ker je to zaenkrat prvi in edini center, ki pri ravnanju z odpadki v celoti zadošča Direktivi o odpadkih je morda dobro omeniti, kaj menijo v družbi Simbio, ki je bila izvajalka tega projekta. Začetek obratovanja za njih še ne pomeni, da je projekt končan. Stalna naloga takega centra mora biti zmanjševanje negativnih vplivov na okolje in zaposlene ter urejanje krajine, da center ni moteč element v okolju (Leskošek v Volfand 2010, 78).

Kako dolga je pot do regijskega centra, lahko vidimo tudi na primeru Pomurskega regijskega centra **CERO Puconci**. Začetek postopkov za izgradnjo tega regijskega centra sega v leto 1999. Za izvajanje aktivnosti in realizacijo regijskega projekta za ravnanje z odpadki je bil takrat izražen interes 20 pomurskih občin. Objekt CERO Puconci I. faza je bil med prvimi v Sloveniji, ki je kandidiral za dodelitev nepovratnih evropskih sredstev, takrat še iz predpristopnega strukturnega sklada ISPA. Po izbiri izvajalca v letu 2005 je sledila gradnja objektov I. faze, v mesecu februarju 2009 se je začelo enoletno poskusno obratovanje. Ta center je imel na začetku to prednost, da je bila celotna lokacija v prostorskih aktih že v letu 1999 opredeljena z namenom njegove izgradnje. Trenutno je v gradnji II. faza, odločba za sredstva kohezije je bila izdana 2010. Po mnenju Karla Lipiča so na 3/4 poti (Lipič 2011).

V **osrednji Sloveniji** je nosilka projekta Mestna občina Ljubljana, RCERO Ljubljana pa se gradi na območju odlagališča Barje. Za nadgradnjo v regijski center se je s postopnim priključevanjem opredelilo 25 občin iz okolice Ljubljane. To je največji kohezijski projekt v Sloveniji do sedaj, t.i. veliki projekt, za katerega je odločbo izdala EK. Njegova vrednost je okoli 144.000.000 evrov. Ključni problem pri tem projektu, da se izvaja tako počasi je bilo pripravljane potrebne dokumentacije, usklajevanje lokalnih, državnih in evropskih ravni ali kot je še leta 2008 dejal direktor Snage (Kramžar 2008): »Če bi bil jaz edini organizator projekta zagotovo ne bi bilo problemov!« Lani je bila izdana odločba za sredstva (okrog 66%) in projekt je trenutno v izvajanju.

Načrtovanje in izgradnja centra na **Koroškem** poteka od 2001 do predvidene izgradnje v letu 2011. KOCEROD je skupni projekt 12 koroških občin, zgradili pa ga bodo na dveh lokacijah, in sicer v Slovenj Gradcu in v občini Prevalje. Leta 2008 je bila izdana odločba za odobritev sredstev kohezije, gradnja objektov pa naj bi bila tik pred zaključkom (MOP 2011). Na **dolenjskem** so se aktivnosti v zvezi z izgradnjo RCRO začele že leta 1999. RCRO nastaja v neposredni bližini odlagališča Leskovec, v bližini Novega Mesta. Do podpisa medobčinske pogodbe je prišlo že leta 2002. Odločbo za dodelitev finančnih sredstev pa je SVLR izdala ravno pred kratkim, in sicer 30.8.2011. Podobno nastaja center v **Zasavju**, in sicer za 5 občin, odločba je bila izdana 2008.

Podravje je trenutno še najbolj v dilemi kako naprej. Delna rešitev nastaja v **Slovenski Bistrici**, s katero sodeluje še 8 občin. Prvotno je v projekt bilo vključenih več občin Podravja, a je ideja propadla. SVLR je sicer septembra 2008 izdala odločbo o dodelitvi kohezijskih sredstev za izgradnjo CERO Slovenska Bistrica in projekt potrdila, vendar se je vmes zapletlo, letos je gradnja stekla (MOP 2011). Kar se **Zg. Podravja** tiče pa še ni dogovora. Po besedah g. Lipiča pa tudi na Ptuj (Gajke) nastaja center, ki bi lahko bil ena izmed variant, vanj je trenutno vključenih 17 občin. Zatika se pri financiranju nadgradnje. Kar se **Primorske in Notranjske** tiče je podobno, varianti sta trenutno dve, v Novi Gorici in v Logatcu. Vendar se v Logatcu ne bi smelo odlagati smeti zaradi kraških tal, kar je posebnost te regije (Lipič 2011). Odločanje je v teku, boljše trenutno kaže Novi Gorici. Na **gorenjskem** sta bila sicer najprej načrtovana dva projekta, nato en, vmes pa je prihajalo do številnih nesoglasij med občinami. Letos je namreč po dolгих letih iz Konzorcija CERO izstopila Mestna občina Kranj (v nadaljevanju MOK), vodenje je prevzela občina Jesenice. Tako je propadla lokacija v Naklem (Polica), ki je bila dosežena med MOP-om in MOK-om ter ZEG-om, ki je prav tako sodeloval v pogajanjih (Žerak 2010).

7 ZAKLJUČEK

Zakonodaja na področju ravnanja z odpadki je stroga in dokaj obsežna. Bistvo leži v usmeritvah kako odlaganje odpadkov na odlagališčih, kar je v Sloveniji standardna praksa, preusmeriti v druge postopke odstranjevanja. V bran države na težavno soočanje z zahtevami evropskega pravnega reda lahko izpostavimo predvsem pomanjkanje izkušenj na tem področju, pomanjkanje dobrih praks in nezgrajeno infrastrukturo, da bi lahko zahtevam tudi zadostili. Kar je malo manj jasno je, da je od ideje o regijskem konceptu ravnanja z odpadki do danes preteklo že okrog 15 let pa v državi obratuje le en center, kjer se lahko pohvalijo s spoštovanjem petstopenjske hierarhije ravnanja z odpadki. Kot vzrok, ki sem ga zasledila pri večini primerov navajam kompleksno pridobivanje dokumentacije in posledično težavno pridobivanje sredstev za financiranje teh obsežnih projektov. Sredstev kohezijskega sklada je po mnenju nekaterih premalo, a tudi za dosego tistih, ki so nam dosegljiva preteče deset let ali še več. Pri čemer je seveda treba poudariti, da je večina projektov razdeljena na dve fazi, torej se tudi sredstva črpa v dveh fazah. Ena bolj problematičnih faz je podpis medobčinske pogodbe in izbira lokacije pa tudi izpolnjevanje vloge in potrebnih dovoljenj za dodelitev finančnih sredstev. Da od ideje o projektu in dogovora med občinami pa vse do pričetka izvajanja preteče v povprečju 10-14 let lahko vidimo v tabeli 8.4. Svojo hipotezo lahko delno potrdim, vendar gradnja infrastrukture ponekod zaostaja tudi zaradi drugih vzrokov. To so predvsem politični interesi različnih akterjev, posameznih občin. Kot primer lahko v preteklosti izpostavimo gorenjsko regijo. Treba je še enkrat poudariti, da se število teh centrov z leti spreminja glede na potrebe in da to omrežje morda končno začne dobivati realne oblike v obliki 8-10 centrov, čeprav je po mnenju nekaterih to še vedno preveč. Na MOP-u navajajo, da sta poleg obratujočega centra v Celju v izgradnji še dva v Slovenski Bistrici ter v Slovenj Gradcu, tik pred začetkom izgradnje pa so v Puconcih, Novem mestu in Ljubljani. V pripravi je dokumentacija za center na Jesenicah in v Novi Gorici. Po predlogu operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki, kapacitete zadoščajo (Dejak 2011). Kot dodaten razlog zakaj je pomembno, da ne načrtujemo tako obsežne regijske infrastrukture lahko navedemo tudi trend nastajanja odpadkov. Čeprav je ta trenutno še v porastu, bi lahko dosledno sledenje ciljem zmanjšalo delež bioloških odpadkov v mešanih komunalnih odpadkih. Medtem pa se bo zgradila večina centrov, ki bodo dimenzionirani glede na današnje potrebe. Ob pomanjkanju »materiala« se bodo namreč dvignili tudi stroški obratovanja (Ignjatović 2009a, 26).

Da bodo to tako dolgotrajni projekti, strateški dokumenti niso predvideli. K temu zagotovo pripomorejo tudi zapleteni postopki priprave vlog za črpanje kohezijskih sredstev. Vendar pa so to projekti, ki so vsekakor upravičeni do pridobivanja nepovratnih sredstev, saj neposredno spodbujajo trajnostni razvoj, ki vse prevečkrat izzveni kot obrabljena fraza. Kaj torej reči o dilemah, ki se odpirajo ob regionalni ideji ravnanja z odpadki? Velikokrat so prisotne medobčinske razprtije, nemalokrat se zatakne pri izbiri izvajalca. Ali bi vse skupaj bilo bolj učinkovito, če bi postavitve centrov bila v pristojnosti države? Tako meni med drugim Računsko sodišče, vendar bi potem država morala nameniti tudi več sredstev, kar bi lahko finančnega vidika obremenilo druge pomembne projekte s področja okoljevarstva. Zanimivo bo opazovati, kako se bomo lotili projekta dveh sežigalnic, načrtovanih v Ljubljani in v Mariboru. Preusmeritev odpadkov od odlaganja gre namreč v smer učinkovitejše energetske izrabe. Po mnenju gospoda Lipiča, ki aktivno spremlja problematiko ravnanja z odpadki že skoraj 20 let

sežig ni idealna rešitev, je pa vsekakor boljša od odlaganja. Sam je obiskal najmanj 10 sežigalnic v tujini. Poudarja, da tam uporabljajo res izjemno sodobno tehnologijo, ki omogoča energetske izrabe (pretvorba v elektriko) in predvsem v skoraj 100 odstotkih počisti emisije. Tako, da so centri za ravnanje z odpadki kot tudi sežigalnice zelo organiziran sistem, ki je še najbolj učinkovita rešitev, saj odpadki pač ne bodo šli stran sami od sebe (Lipič 2010).

Da bi bilo povezovanje lokalnih z državnimi ravni uspešnejše morda ne bi bilo odveč, če bi razmislili o ustanovitvi kakšnega telesa, ki bi bilo vezni člen med ravni odločanja kot jih poznajo v tujini. Predvsem z vidika zmanjševanja administrativnih ovir. Naj v zaključku podam še omejitve svojega raziskovalnega dela. Z vidika dostopa do podatkov moram izpostaviti, da se podatki včasih razlikujejo, prav tako pojmi niso vedno poenoteni, verjetno iz razloga, ker se spremembe na tem področju dogajajo zelo hitro, saj se skušajo zagotoviti najbolj optimalne rešitve, predvsem s finančnega vidika. Preveliko število centrov za ravnanje z odpadki nima smisla ne s finančnega vidika kot tudi ne z vidika količine pridelanih odpadkov. Politika ravnanja s komunalnimi odpadki v Sloveniji je v zadnjih letih namreč najbolj napredovala ravno na lokalnem nivoju, in sicer pri ločevanju odpadkov na izvoru.

8 LITERATURA

1. *Agencija Republike Slovenije za okolje*. Dostopno prek: <http://www.arso.gov.si> (20. avgust 2011).
2. Blažeka, Željko. 2006. IKROS po petnajstih letih. *Ekolist: revija o okolju* (02). Dostopno prek: <http://www.ekolist.si/documents/ekolist02.pdf> (20. avgust 2011).
3. Buda, Katja in Albin Keuc. 2010. Najboljši je tisti odpadek, ki ga ni. V *Odpadki v Sloveniji*, ur. Jože Volfand, 6-18. Celje: Fit media.
4. Dejak, Bojan. 2010. Gradnja infrastrukture za ravnanje s komunalnimi odpadki v Sloveniji. V *Odpadki v Sloveniji*, ur. Jože Volfand, 62-68. Celje: Fit media.
5. Dejak, Bojan. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 6. september.
6. Fink Hafner, Danica. 2007. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9-32. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
8. Hogwood W., Brian in Lewis, A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
9. Ignjatović, Darinka. 2009a. Kako doseči cilje, ki nam jih zastavlja sprejeta zakonodaja o ravnanju z odpadki. *Gospodarjenje z okoljem* 69 (1): 22-26.

10. --- 2009b. Regijski centri za ravnanje z odpadki – cilji in realnost. *Ekolist: revija o okolju* (06). Dostopno prek: <http://www.ekolist.si/documents/ekoLIST06%20web.pdf> (18. avgust 2011).
11. Kramžar, Janko. 2008. Intervju z avtorico. Ljubljana, 10. december.
12. Kustec Lipicer, Simona. 2007. *Cena uspeha: evalvacijska analiza javne politike boja proti dopingu v vrhunskem športu v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. --- 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Jukić Soršak, Lucija. 2010. Nove usmeritve, ki naj Slovenijo približajo družbi recikliranja. V *Odpadki v Sloveniji*, ur. Jože Volfand, 48-59. Celje: Fit media.
15. Lajh, Damjan. 2007. Izvajanje javnih politik. V *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 155-175. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Leskošek, Milka. 2010. Gradnja infrastrukture za ravnanje z odpadki – izkušnje celjske regije. V *Odpadki v Sloveniji*, ur. Jože Volfand, 68-79. Celje: Fit media.
17. Lipič, Karel. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 29. avgust.
18. Marković, Branka. 2008. Intervju z avtorico. Ljubljana, 12. december.
19. Medved, Eva. 2005. Kohezijski sklad. V *Kako do denarja EU*, ur. Peter Wostner, 87-95. Ljubljana: GV Založba.
20. Ministrstvo za okolje in prostor. 2008. *Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov za obdobje 2009-2013*. Dostopno prek: <http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/>

- okolje/varstvo_ okolja/ operativni_programi/op_odpadki_biorazgradljivi.pdf (18. avgust 2011).
21. *Ministrstvo za okolje in prostor*. Dostopno prek: <http://www.mop.gov.si> (18. avgust 2011).
22. Plut, Dušan. 2002. *Okoljevarstveni vidiki prostorskega razvoja Slovenije*. Ljubljana: Znanstveni inštitut Filozofske fakultete.
23. *Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005-2012*. Ur. l. RS 2/2006. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/files/RS_-2006-002-00003-OB~P001-0000.PDF (25. avgust 2011).
24. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. 2007. *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Operativni_programi/OP_ROPI_Usklajeno-1.pdf (15. avgust 2011).
25. *Statistični urad Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/index.asp> (18. avgust 2011).
26. Viler Kovačič, Adrijana. 2010. *Okoljevarstvena zakonodaja*. Celje: Fit media.
27. *Uredba o ravnanju z odpadki*. Ur. l. RS 34/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200834&stevilka=1358> (25. avgust 2011).
28. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=150&docid=28&showdoc=1> (15. Avgust 2011).
29. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB1)*. Ur. l. RS 100/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005100&stevilka=4347> (18. avgust 2011).

30. *Zakon o varstvu okolja (ZVO-1-UPB1)*. Ur. l. RS 39/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200639&stevilka=1682> (15. avgust 2011).
31. *Zveza ekoloških gibanj Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.zveza-zeg.si/?id=1&lang=sl> (15. avgust 2011).
32. Žerak, Polona. 2008. *Nadgradnja regijskega centra za ravnanje z odpadki RCERO Ljubljana*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. --- 2010. *Policy omrežje na primeru Centra za ravnanje z odpadki gorenjske regije (CERO Gorenjska)*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
34. Žitnik, Mojca. 2010. Komunalni odpadki v številkah v Sloveniji in v EU. V *Opadki v Sloveniji*, ur. Jože Volfand, 36-47. Celje: Fit media.

PRILOGE

PRILOGA A: Intervju z g. Karlom Lipičem

Intervju z g. Karlom Lipičem, predsednikom Zveze ekoloških gibanj Slovenije (Ljubljana, 29. avgust 2011)

1. Kakšno je Vaše poznavanje področja ravnanja z odpadki?

Sam se s tem področjem pa tudi v okviru Zveze ekoloških gibanj Slovenije ukvarjam že vrsto let prioritarno, in sicer od leta 1992, torej skoraj 20 let. Ravno naslednje leto bomo praznovali 20-letnico ustanovitve. Ukvarjamo se pravzaprav z vsemi vrstami odpadkov, največ pa seveda s komunalnimi.

2. Od kje/kdaj ta ideja o regionalizaciji na področju odpadkov v Sloveniji?

Ja, v Sloveniji se te ideje pojavljajo že dobrih 15 let, s strani Ministrstva za okolje. Najprej je bilo mišljeno, da bomo imeli 15 tovrstnih centrov, predvsem v zadnjih letih pa je nekako le prevladala logika, da le nimamo toliko odpadkov, da bi imeli tako veliko omrežje teh centrov. Realna številka je tam nekje 6-8, lahko tudi manj, status centra pa seveda podeljuje MOP. Tak center je predviden za Pomursko regijo v Puconcih (na 3/4 poti), za Podravje še ni lokacije (verjetno v Mariboru), za Koroško se tak center gradi v Slovenj Gradcu (KOCEROD), v Celju že obratuje prvi, ki mu lahko podelimo kljukico, čeprav tudi ta ni idealen v Bukovžlaku, v Ljubljani na Barju (še ni vseh elementov centra), nastaja tudi močen center na Ptuju (Gajke), kjer pa se prepirajo predvsem kdo bo služba, ki bo nosilka projekta in pa glede tega kje bo odlagalno polje. Za Gorenjsko je trenutno propadla ideja, da bi bil center v Kranju in so v iskanju lokacije, projekt so prevzele Jesenice. Gorenjsko danes vsi preHITEVajo, bila pa je med prvimi, ki so predlagale skupno reševanje problema odpadkov. Za Notranjsko so najbližje takemu centru v Logatcu, tja naj bi se vozili tudi odpadki iz Obale (v Kopru še niso odločeni). Tukaj je treba omeniti, da so kraška tla zelo občutljiva z take posege, tako da je to pomemben dejavnik pri izbiri lokacije. Za severno Primorsko je predviden v Novi Gorici, na Dolenjskem pa so prav tako še v iskanju lokacije, pojavljata se opciji Novo mesto in Trebnje, morda tudi Grosuplje. Slovenske regije, kjer naj bi stali centri so torej Prekmurje, Podravje, Savinjska, Koroška, Osrednja Slovenija, Notranjska z Obalo, Dolenjska in Severna Primorska. Ti centri pa bodo sestavljeni iz večih enot, nekateri že imajo nekaj elementov, vse, vključno s

termičnim sežigom pa le v Celju. Sestavljali jih bodo: MBO centri, odlagališče, kompostarna, bioplinarna in termični sežig.

3. Ko smo že pri sežigu, kje predlagate sežigalnico? Ali pričakujete kakšen odpor kot v preteklosti?

Osebno se zavzemam za sežigalnico v Ljubljani in Mariboru. Veste do sedaj smo pri nas odlagali okoli 80 odstotkov odpadkov. Sežig ni idealna rešitev, je pa vsekakor boljša od odlaganja. V preteklosti so nekatere okoljske organizacije (npr. Umanotera), ki se ne ukvarjajo prednostno z odpadki dvigale prah glede sežigalnic, češ kako škodljive so. Sam sem obiskal najmanj 10 sežigalnic v tujini (večkrat sem bil na Dunaju, kjer jo imajo sredi mesta) in moram reči, da tam uporabljajo takšno sodobno tehnologijo (predvsem Nemčija, Avstrija, Skandinavija), ki omogoča energetska izrabo (elektriko) in predvsem v skoraj 100 odstotkih počisti emisije. Tako, da so centri za ravnanje z odpadki kot tudi sežigalnice zelo organiziran sistem, ki je še najboljša učinkovita rešitev, saj odpadki pač ne bodo šli stran sami od sebe.

4. Kaj pa finančni vidik? Se Vam zdi ta pristop medobčinskega povezovanja učinkovit za pridobivanje sredstev?

Veliko sredstev se da pridobiti iz kohezijskih skladov. Center v Celju je bil zgrajen na tak način. Denar za CERO Gorenjska, Notranjsko in Dolenjsko je bil v preteklosti že izgubljen, saj se župani niso zmogli dogovoriti za lokacijo. Država pa tudi da bolj malo v ta namen, poleg tega pa še postavlja razen kriterije, recimo vsaj 200000 ton odpadkov na en center, tako da se mora povezati več občin, da se zadosti temu kriteriju. Vendar se pojavljajo različni interesi, vpletajo se civilne iniciative, veliko je tudi t.i. trgovine z odpadki. Večje organizacije, med njimi na žalost Papir servis, Saubermacher in podobni iščejo načine kako zaslužiti z odpadki. Najlažje seveda tako kot npr. na Gorenjskem, kjer tamkajšnje smeti vozijo npr. v Novo mesto, Trebnje, celo v Lendavo, kar pa sigurno pomeni večje stroške. Stroške pa na koncu plačajo s prispevki občani. Celo samo Računsko sodišče glede primera občine Trebnje zahteva obrazložitev za 50, 60.000 ton odpadkov, ki so jih odložili tam, ne da bi občine to sploh vedela, čeprav je ustanoviteljica komunalnega podjetja.

5. Kaj menite o zapiranju odlagališč po tistem slovitem datumu 15.7.2009? Se strinjate s podaljševanji okoljevarstvenih dovoljenj?

Zelo malo odlagališč je uradno in fiksno zaprtih, še največ jih je v fazi zapiranja, kar pa je tako po domače »prodajanje odpustkov.« Država ne reče odločno ne, prej omenjene velike organizacije, ki trgujejo z odpadki pa hitijo tja voziti odpadke, kolikor se še da, saj je problem deponij ravno v tem, da se zapolnjujejo.

6. Kako ocenjujete vlogo države na tem področju v preteklih 15-ih, 20-ih letih?

Menim, da slovenska politika nikoli ni želela imeti Ministrstva za okolje, ki bi vzelo ravnanje z odpadki preveč resno, zato pa tudi stvari uhajajo iz rok in iščemo vedno le začasne rešitve. Vedno pravijo le, da so na tem področju nemočni, da je to naloga lokalnih skupnosti. En in isti kader se ukvarja s tem področjem, ne naredi pa nič konkretnega. Izboljšave na področju ravnanja z odpadki se tako kažejo predvsem na lokalnem nivoju, v samem ozaveščanju prebivalstva, najučinkoviteje mladih ljudi. Pa tudi Inšpektorat s svojimi petdesetimi inšpektorji ne obvladuje situacije. Kar se tiče ministrov pa gre krivulja z leti samo še navzdol.

7. Zakonodaja na tem področju pa je sicer zelo stroga, kajne?

Ja, Slovenija ima ogromno zakonodaje za področje ravnanja z odpadki, veliko večino, če ne kar vsega je tudi uskladila z evropsko. Vendar je to zakonodajo treba tudi implementirati, ne pa da nas vsake toliko opomnijo, da smo na kaj pozabili. Predvsem pa je treba to tudi nadzirati, veste, ni tega krogotoka, premalo je kaznovalne politike. V tujini je to standardna praksa. Lahko rečem, da smo na eni tretjini poti, kar se izvajanja zakonodaje tiče. Ne morem reči, da se nič ne premika, vendar to ni dosledno izvajanje zakonodaje.

PRILOGA B: Intervju z g. Jankom Kramžarjem

Intervju z g. Jankom Kramžarjem, direktorjem javnega podjetja Snaga, d.o.o. (Ljubljana, 10. december 2008)

1. Zanima me kdaj se je ta projekt sploh začel in kako je potekal postopek kandidiranja za evropska sredstva.

S tem projektom smo začeli nekje na sredini leta 2005, pri čemer bi najprej rad poudaril, da smo si zastavili zelo ambiciozne cilje in roke za izpeljavo. Dobili smo namreč indice z ministrstva, da bo na koncu še ostalo nekaj nepovratnih sredstev, zato smo takorekoč hoteli stlačiti naš projekt v finančno perspektivo 2004-2006. Ampak kot sem rekel smo si zastavili preambiciozen cilj in leta 2006 sicer poslali vso dokumentacijo v Bruselj, vendar so nas obvestili, da je vloga nepopolna zato smo bili projekt prisiljeni uvrstiti v novo finančno perspektivo (2007-2013). Tako smo se znašli v situaciji, ko smo popravljali 3 vloge, in sicer za tri posamične projekte znotraj nadgradnje RCERO. To so izgradnja čistilne naprave, ki pričakujemo, da bo začelo obratovati leta 2010, izgradnja novega odlagalnega polja na deponiji Barje, kar je najnujnejše, saj bo deponija drugo leto polna in v bistvu najpomembnejšega projekta, to je izgradnje centra za predelavo odpadkov.

2. V kateri fazi se nahaja oz. kaj je z dokumentacijo zdaj?

No, da nadaljujem, rekel bi za nazaj, da smo morali dokumentacijo popravljati po sistemu 3x3 (trikrat popravljanje treh različnih vlog), po novem še četrtič, vendar sedaj vsi projekti predstavljajo enega po novi finančni perspektivi 2007-2013. Medtem pa je tudi Vlada Republike Slovenije spremenila pristop, in sicer tako, da se projekte, ki kandidirajo za kohezijska sredstva uvrsti v t.i. operativni program, kjer vloge potrjuje sama Republika Slovenija, vendar le tiste, ki ne presegajo 50 milijonov evrov. Naš projekt je seveda večji, okrog 140 MIO evrov, zato je treba dokumentacijo seveda popravljati in pošiljati v Bruselj.

3. Kaj se je zgodilo z drugo vlogo leta 2007?

Po tem, ko je dokumentacija 2007 spet bila poslana v Bruselj, tokrat kot enoten projekt pa je država Slovenija spremenila pravila igre na tem področju. Gre za t.i. eligible costs (upravičeni stroški), ki so po mnenju države še primerni za investiranje. Šlo pa je finančno gledano za okrog 20 milijonov evrov. Vprašali ste o tem zadnjem pošiljanju vloge v Bruselj. Naj vam povem, da je na začetku tega projekta pri njem sodelovalo 9 občin. Septembra letos pa so minister Podobnik, Žagar in Zoran Jankovič skupaj z vsemi že naštetimi občinami plus osmimi novimi podpisali vlogo, ki je zdaj v Bruslju. Republika Slovenija je namreč šele zdaj določila t.i. smetarske regije in vključila še nove občine, npr. Domžale, Mengeš,...in novelirala zakonodajo.

4. Pa pričakujete, da je četrto popravljanje vloge res zadnje popravljanje?

Vam lahko kr povem, da nas je obiskal vmes že tudi prav poseben svetovalec iz Evropske komisije in da je stanje ocenil kot dobro. Vmes (oktobra) so se že začela dela, in sicer glede novega odlagalnega polja, kar je prioriteta. Sredstva zalaga Mestna občina Ljubljana kot uradni investitor tega projekta. Evropska unija namreč dopušča možnost povrnitve sredstev, ki jih sedaj zalagamo, ko izda pozitivno odločbo.

5. S kom se torej dejansko Snaga mora usklajevati pri tem projektu?

Glejte, če bi bil jaz edini organizator projekta ne bi bilo problemov! Snaga d.o.o. je pooblaščen izvajalec tega projekta, vendar se mora usklajevati z občino, Ministrstvom za okolje in prostor in Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki je hkrati naša glavna vez z Brusljem, kar se tiče črpanja nepovratnih kohezijskih sredstev. Snaga se je za to zavzemala že pred leti, vendar postopki seveda tečejo počasi zaradi vpletenosti več akterjev. To poteka v principu tako, mi pripravimo vlogo, jo pošljemo na MOL, oni dajo pripombe, pošljejo nazaj. Potem mi popravimo, potem da MOP pripombe, vmes pa se kot ste videli zgodijo še nepričakovane spremembe na državnem nivoju ali na nivoju same Evropske unije.

6. Zanima me še ali imajo lokalni prebivalci kakšne pripombe.

Kar se lokalnih prebivalcev tiče, ja imajo pripombe seveda, in normalno zaradi smradu. Ampak mi v bistvu v danih okoliščinah naredimo vse kar lahko. Zato pa se tako zavzemamo za predelavo odpadkov, saj bi se potem odlagali le še inertni odpadki, ki ne gnijejo in ne povzročajo smradu. Tudi EU se zaveda problema neobveščenosti prebivalstva zato določa in obvezuje izvajalce projekta, da morajo informirati prebivalce. In ne samo to, določa znesek, ki ni majhen, gre za znesek med 700.000 do 800.000 evrov in ta je namenjen raznim oblikam obveščanja (letaki, brošure,..) Sam menim, da se še nismo dovolj organizirali glede tega področja, kar ni prav, saj je treba ljudem razložiti prednosti predelave odpadkov.

PRILOGA C: Intervju z go. Branko Marković

Intervju z go. Branko Marković z Urada za kohezijski sklad, SVLR (Ljubljana, 12. december 2008)

1. Zanima me kdaj se je projekt RCERO LJ sploh začel in kako poteka postopek kandidiranja za evropska sredstva.

Začetki projekta Nadgradnja Regijskega centra za ravnanje z odpadki (RCERO) Ljubljana segajo še v programsko obdobje 2004-2006. Pobuda za omenjeni projekt je prišla s strani Mestne občine Ljubljana, ki je skupaj s še 8 drugimi občinami pripravila omenjeno vlogo in s skupnimi močmi sodelujejo pri izvedbi projekta. Novozgrajenega odlagališča odpadkov pa se bo posluževalo 17 občin osrednjeslovenske regije, in sicer: poleg Mestne občine Ljubljana še Brezovica, Dobrova-Polhov Gradec, Dol pri Ljubljani, Horjul, Ig, Kamnik, Komenda, Medvode, Škofljica, Velike Lašče, Vodice, Domžale, Mengeš, Trzin, Lukovica in Moravče. Odločba za omenjeni projekt v prejšnjem programskem obdobju ni bila izdana. Osrednji razlog za to je, da je bila v času, ko se je pristopilo k pripravi vloge za omenjeni projekt, večina sredstev, ki jih je Slovenija imela na razpolago v programskem obdobju 2004-2006, že razdeljena med projekte, za katere je Evropska komisija izdala odločbe. Omenjeni projekt, katerega skupna vrednost je ocenjena na dobrih 143 milijonov evrov, je tako vključen v OP ROPI 2007-2013, ki ga je Evropska komisija potrdila konec avgusta 2007. Na podlagi OP ROPI-ja, ki predstavlja podlago za črpanje sredstev zlasti iz Kohezijskega sklada, v manjšem delu pa tudi iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, si je Slovenija v novem programskem obdobju izpogajala dobre 1,6 milijarde evrov za posodobitev ali novogradnjo infrastrukture s področja okolja in prometa. Vloga za omenjeni na Evropski komisiji in je v fazi dopolnjevanja. RCERO Ljubljana je namreč t.i. veliki projekt, za katerega bo odločbo izdala Evropska komisija. V programskem obdobju 2007-2013 za razliko od prejšnjega programskega obdobja Evropska komisija potrjuje le tiste projekte, ki so sofinancirani iz Kohezijskega sklada ali Evropskega sklada za regionalni razvoj, katerih skupna vrednost presega 25 milijonov evrov na področju okolja oz. 50 milijonov evrov na področju prometa. Projekte pod omenjenima vrednostma pa potrjujejo države članice.

2. Zakaj ti projekti potekajo tako počasi?

Pri kohezijskih projektih je razlogov za "počasnost" več: stopnja pripravljenosti projektov - projekti morajo vsebovati ustrezno tehnično-investicijsko dokumentacijo (npr. investicijski program, pridobljena lastništva zemljišč, na katerih bo potekalo izvajanje projekta, izdelana analiza stroškov in koristi projekta ipd.); gre za velike projekte (tako v tehničnem kot finančnem smislu), katerih uresničevanje poteka dalj časa (tudi po več let); v postopkih javnega naročanja pa pogosto prihaja do revizij postopkov s strani neizbranih ponudnikov, s čimer se postopki še dodatno podaljšajo. In nenazadnje je pri sofinanciranju projektov s strani EU izoblikovan sistem, ki vsebuje številne varovalke oz. kontrole, ki preprečujejo morebitne zlorabe ali napake pri izplačevanju, kar posledično tudi vodi v zamik izplačil oz. počasnost črpanja sredstev.

PRILOGA Č: Intervju z g. Bojanom Dejakom

Intervju z g. Bojanom Dejakom, generalnim direktorjem Direktorata za javne službe in investicije na Ministrstvu za okolje in prostor (Ljubljana, 6. september 2011)

1. V kateri fazi so posamezni centri za ravnanje z odpadki?

Trenutno v Sloveniji obratuje en center, in sicer v Celju. V izgradnji sta centra v Slovenski Bistrici ter v Slovenj Gradcu, tik pred začetkom izgradnje so centri v Puconcih, Novem mestu in Ljubljani. V pripravi je dokumentacija za center na Jesenicah in v Novi Gorici.

2. Kakšne so možnosti MOP-a, da poseže vmes, kjer se ne da priti do dogovora med občinami?

Da bi Ministrstvo za okolje in prostor interveniralo ni več nobene potrebe, ker po predlogu operativnega programa ravnanja s komunalnimi odpadki, kapacitete zadoščajo.

PRILOGA D: Usmeritve za ravnanje s komunalnimi odpadki po nivojih

Usmeritve za ravnanje s komunalnimi odpadki na treh nivojih (OP BIOO (2008, 63):

Lokalni (občinski) nivo:

- zbiranje komunalnih odpadkov,
- zagotavljanje čim boljšega ločevanja odpadkov na izvoru,
- naknadno sortiranje, preprostejši postopki obdelave in predelave odpadkov (na primer stiskanje, kompostiranje v kopah na prostem in podobno) ter
- oddajanje posameznih frakcij v nadaljnjo predelavo v skladu s predpisi;

Regijski (medobčinski) nivo: centri 1. reda (le izjemoma 2. reda):

- naknadno sortiranje,
- obdelava odpadkov (kompostarne, MBO,..),
- oddajanje določenih frakcij v nadaljnjo predelavo v skladu s predpisi,
- recikliranje in ponovna uporaba ločeno zbranih frakcij odpadkov,
- odlaganje preostankov odpadkov ter
- priprava odpadkov za termično obdelavo;
- termična obdelava preostankov odpadkov s proizvodnjo energije na nivoju regije in odlaganje preostankov po termični obdelavi;

Nadregijski nivo (omrežje regijskih centrov):

- termična obdelava preostankov odpadkov na nadregijskem nivoju (pokrivanje potreb več regij) z izrabo energije in odlaganje preostankov po termični obdelavi.