

Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede

Maja Bevc

Mentor:izr. prof. dr. Andrej A. Lukšič

POLITIKA TRAJNOSTNEGA RAVNANJA Z ODPADKI V SLOVENIJI

Magistrsko delo

Ljubljana, 2010

KAZALO

SEZNAM TABEL	4
SEZNAM KRATIC	5
PREDGOVOR.....	6
1 UVOD	8
I. DEL	11
2 TRAJNOSTNI RAZVOJ IN ODPADKI	11
2.1 Okoljske paradigme modernih družb	13
2.1.1 Družbene okoliščine in razvoj teorije trajnostnega razvoja	17
2.1.2 Načela trajnostnega razvoja	20
2.1.3 Teorija trajnostnega razvoja	21
2.1.3.1 Zero Waste kot model ravnanja z odpadki zelo močne trajnosti	26
II. DEL.....	28
3 EVROPSKA UNIJA: OKOLJSKA POLITIKA IN ODPADKI.....	28
3.1 Razvoj okoljske politike Evropske unije.....	30
3.1.1 Načelo trajnosti v politiki Evropske unije.....	35
3.1.2 Politika ravnanja z odpadki v Evropski uniji	38
III. DEL	43
4 SLOVENIJA: OKOLJSKA POLITIKA IN ODPADKI.....	43
4.1 Politika ravnanja z odpadki	46
4.1.1 Prvo obdobje (obdobje pred osamosvojitvijo)	46
4.1.2 Drugo obdobje (1991–2003)	47
4.1.3 Tretje obdobje (2004–2010).....	54
4.1.4 Primeri urejanja odlagališč odpadkov po občinah	60
IV. DEL	65
5 AKTERJI OKOLJSKE POLITIKE	65
5.1 Vladni okoljski akterji	71
5.2 Regionalni/lokalni akterji	72
5.3 Prizadeta javnost	73
5.4 Nevladne okoljske organizacije	75
5.5 Gospodarski akterji	76
6 NAMESTO ZAKLJUČKA: POT K TRAJNOSTI.....	77
7 LITERATURA	83

POLITIKA TRAJNOSTNEGA RAVNANJA Z ODPADKI V SLOVENIJI

Povzetek: Magistrsko delo s pomočjo koncepta trajnostnega razvoja analizira okoljsko politiko Evropske unije in Slovenije. Pri analizi slovenske okoljske politike se osredotoči na politiko do odpadkov. Politiko do odpadkov umesti v modele trajnostnega razvoja, pri tem pa kot primer zelo močne trajnosti vzame koncept Zero Waste. Pregled evropske in slovenske okoljske politike in politike do odpadkov zaključi z analizo vladnih, nevladnih, lokalnih in drugih akterjev okoljske politike v Sloveniji. V interesih akterjev okoljske politike išče vzroke (ne)trajnostno načrtovane politike do odpadkov v Sloveniji.

Ključni pojmi: okoljska politika, trajnostni razvoj, modeli trajnostnega razvoja, odpadki, akterji okoljske politike.

SUSTAINABLE WASTE MANAGEMENT POLICY IN SLOVENIA

Summary: The master's thesis analyses the environmental policy in the EU and Slovenia through the concept of sustainable development. In the analysis of the Slovenian environmental policy, the thesis focuses on the policy of waste management. It places the policy of waste management within the framework of models of sustainable development, whereby it represents the concept Zero Waste as an example of strong sustainability. A review of the European and Slovenian environmental policy and waste management policy is rounded up with an analysis of government, non-governmental, local and other subjects of environmental policy in Slovenia. The thesis looks for reasons for (un)sustainably planned waste management policies in Slovenia in the interests of subjects of the environmental policy.

Keywords: environmental policy, sustainable development, models of sustainable development, waste, subjects of environmental policy.

SEZNAM TABEL

Tabela 2.1: Modeli trajnostnega razvoja	24
Tabela 4.1: Podatki o odlagališčih v Republiki Sloveniji (stanje oktober 2007)	57

SEZNAM KRATIC

ARSO – Agencija Republike Slovenije za okolje

BDP – bruto domači proizvod

EGS – Evropska gospodarska skupnost

EEL – Enotna evropska listina

EIA – Environmental impact assessment

EU – Evropska unija

ES – Evropska skupnost

ICIDI – Independent Commission on International Development Issues

IMPEL – Implementation and Enforcement of Community Law

IUCN – International Union for Conservation of Nature

IUPN – International Union for Protection of Nature

MOP – Ministrstvo za okolje in prostor

NASA – National Aeronautics and Space Administration (*Narodna zrakoplovna in vesoljska uprava*)

NPVO – Nacionalni program varstva okolja

PEU – Pogodba o Evropski uniji

SFRJ – Socialistična federativna republika Jugoslavija

SRS – Socialistična republika Slovenija

UNEP – United Nations Environmental Programme

WCED – World Commission on Environment and Development

WCS – World Conservation Strategy (*Strategija ohranitve sveta*)

WWF – World Wildlife found

ZN – Združeni narodi

PREDGOVOR

Smeti so v moderni družbi postale dejstvo, je v članku Filozofija smeti zapisal Wolfgang Habermeyer. Z besedo smeti je označil vse vrste onesnaževanj, emisije, odplake, kemične in jedrske odpadke, industrijske in komunalne odpadke, skratka vse končne produkte linearnega procesa človekovega delovanja, ki nimajo več uporabne vrednosti. Kot navaja, so smeti končna točka v izmenjavi snovi med človekom in naravo. Smeti, kot jih opredeli Wolfgang Habermeyer, so torej navzoče povsod in lahko bi rekli, da so na nek način »indikator razvitosti modernih družb«. S smetmi je povezanih veliko družbenih vprašanj, vprašanje odnosa do narave, okoljske sprejemljivosti, tolerance družbenega okolja, vprašanje komunikacijskih form, zaupanja tehnologiji in odločevalski sferi ter druga.

Smeti so sinonim motenih odnosov med človekom in naravo, ki motijo ekološko ravnovesje in povzročajo bolezni. So končna točka linearnega procesa, v katerem narava izgublja možnost, da bi vstopila v krogotok izmenjave snovi s človekom. Industrijska proizvodnja je proizvodnja smeti, saj te nastajajo kot stranski produkt pri proizvodnji, smeti postanejo industrijski proizvodi, ki jih na trgu ni mogoče prodati, in proizvodi, ki jim poteče rok trajanja preprosto postanejo neuporabni. Zato je preimenovanje smeti v uporabne »sekundarne surovine« prek procesa recikliranja le ideologija potrošniške moderne družbe, meni Habermeyer. Prav takšne so diskusije o problemih s smetmi, ki predpostavljajo ekonomsko rast. Problem smeti se obravnava s treh vidikov: ekonomskega, tehničnega in pravnega. »Okvirni družbeni pogoji, ki določajo ekonomsko rast, pri tem ohranjajo nedotakljivi status.« Izziv diskusij o problemih smeti je »iskanje načinov, kako bi zagotovili ekonomsko rast takšno, kot je, in hkrati čim boljše preprečevali kopičenje smeti,« navaja Habermeyer (1994, 202). Ekološko tržno gospodarstvo temelji na protislovju, saj država pobira davke za stvari, ki jih nato s tem denarjem regulira. Habermeyer rešitev teh *smetnih* težav vidi v novih oblikah družbene organizacije, »ki bi preprečevanje, recikliranje in odstranjevanje smeti nadomestile izključno le s preprečevanjem smetenja« (Habermeyer 1994, 202).

Odgovor na vprašanje, kako preprečiti vsesplošno smetenje in spremeniti družbene pogoje, ki ga omogočajo, ponuja ideja trajnostnega razvoja. Slednja je v teoriji naravi sicer ponudila roko na skupni razvojni poti, vendar nas narava s svojimi opozorili – ki jih imenujemo naravne katastrofe – vedno pogosteje opozarja, da ni zadovoljna z našimi trenutnimi prizadevanji za trajnostni razvoj družbe. Vedno več ljudi se zaveda, da smo del narave in da je

naša edina prava pot v koraku z njo. Zelo pomembna vrednota za vedno več ljudi je zdravo in čisto okolje. Vedno več ljudi išče načine trajnostnega bivanja in delovanja. Vedno več jih opozarja, da se z okoljem, kjer bivajo, ne ravna trajnostno. Vedno več ljudi išče kanale komunikacije za implementacijo svojih trajnostnih načel in odločitev.

Hvala vsem, ki ste kakorkoli prispevali in me spodbujali pri nastanku dela, ki je pred vami.

1 UVOD

Okolje je v politični prostor vstopilo v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, najprej prek gibanj in nato prek političnih strank. Čas je bil ugoden za razcvet okoljsko-politoloških teorij, kot sta politična ekologija in trajnosti razvoj. Široko javno zanimanje za stanje okolja je pripomoglo k temu, da se okolje ni več umaknilo z dnevnega reda politik modernih družb. Okolje ni bilo le predmet debate, ampak tudi predmet usklajevanja z in med drugimi politikami. Tradicionalna politična paradigma, ki je v svoji osnovi predpostavljala socialno, teritorialno in ekonomsko varnost, se je postopno umikala novi politični paradigmi, ki je prej nepolitične teme in vprašanja pripeljala v polje političnega. Skupaj s temami so v to polje prišli tudi novi akterji. Sprejem teh akterjev v komunikacijsko-odločevalski prostor je izziv, pred katerim je moderna družba še danes. Ideja trajnostnega razvoja je korak k cilju tega izziva.

Trajnostni razvoj je bil odgovor na vprašanje, kako bo človeška družba preživela v tem okolju v prihodnje, ki so si ga moderne družbe zastavile v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. K temu jih je vzpodbudilo dejstvo, da so v okolju dobrine omejene, da brez okolja ni mogoče preživeti in da je treba vanj tudi vložiti, ne le iz njega jemati. Ideja trajnostnega razvoja in posledično trajnostna družba zahteva popolno preoblikovanje človekovega odnosa do žive in nežive narave ter hkrati tudi spremembe v družbenih odnosih in politični organiziranosti. Nova politična paradigma, trajnosti razvoj, zahteva, da se okolje obravnava enakopravno s socialnimi in ekonomskimi vprašanji. To pa pomeni, da je treba novim okoljskim izzivom prilagoditi in posodobiti tudi socialno in ekonomsko dimenzijo, ki ne ustrezata več trenutni realnosti. V primeru, da do sprememb na vseh treh ravneh – okoljski, socialni in ekonomski – ne bo prišlo, bo trajnostni razvoj ostal le velikokrat zapisana in izgovorjena beseda na pomembnih srečanjih in v strateških dokumentih.

Okoljsko, socialno in gospodarsko vprašanje trajnostnega ravnanja z odpadki v Sloveniji ne zahteva le spremembe mišljenja, ampak tudi spremembo vedenja, vrednot in odnosa do problema, predvsem med akterji, ki so odgovorni za trajnostno politiko ravnanja z odpadki. Namen magistrske naloge ni podati rešitve, kako oblikovati trajnostno politiko ravnanja z odpadki, ampak analizirati vzroke in ovire, ki slovenski politiki ravnanja z odpadki stojijo na poti že desetletja. Čas pa dodaja nove in nove ovire.

Naslov naloge izpostavi tri ključne pojme: politiko, trajnostni razvoj in Slovenijo. Naloga, ki je razdeljena v tri večje vsebinske sklope, obravnava vsakega od njih. Prvi del naloge (2. poglavje) je namenjen razlagi političnega razvoja moderne družbe, njene strukture, konceptualnih vprašanj, načel in nerešenih izzivov, s katerimi se spopada. Analizi moderne družbe sledi razlaga ideje in koncepta trajnostnega razvoja, ki za moderno družbo pomeni nov izziv in spremembe, tudi ali predvsem v načinu mišljenja. Namen prvega dela naloge je, da bralec spozna in začuti, zakaj sta čas in prostor, v katerem živi in ustvarja, v okoljsko-družbenem in politološkem pogledu polna pozitivnih sprememb in hkrati institucionalnih zavor. Drugi del naloge (3. poglavje) politično misel razlaga v sklopu Evropske unije kot največje skupnosti modernih družb. Od leta 2004 je del te skupnosti formalno tudi Slovenija, ki si z Evropsko unijo deli socialni, okoljski, gospodarski in pravni sistem. Povezanost in vpetost v evropske ideje in politike Sloveniji postavljata prioritete, okvire za delovanje in razmišljanje. Tretji del naloge (4. poglavje) analizira slovensko politiko ravnanja z odpadki. Analiza usmeri pozornost k akterjem ravnanja z odpadki in pri njih išče vzroke dobrih in slabih idej ter ozadja njihovih interesov, odločitev in vztrajanja pri zastavljenih ciljih. Analize odnosov med akterji ter analize njihovih interesov in njihove trenutne pozicije v političnem prostoru zaradi nedostopnosti določenih podatkov in virov nisem mogla narediti tako, kot sem sprva načrtovala. Zaradi navedenega vzroka sem morala raziskovalno vprašanje modificirati. Tretji del naloge tako temelji na analizi interesov in odnosov med akterji, ki sem jo naredila s pomočjo pogovorov z akterji, opazovanj in informacij z udeležbe na okroglih mizah in drugih javnih debatah v občinah, analize medijskih članov in drugih virov, ki so kakorkoli odražali interese in pozicije posameznih akterjev ravnanja s komunalnimi odpadki.

Zaradi širine in odprtosti koncepta trajnostnega razvoja o njem v prostoru obstaja veliko nestrinjanje. Za rešitev te zagate so nastali štirje osnovni modeli trajnostnega razvoja, ki omogočajo njegovo boljše razumevanje. V zaključnem delu naloge analiziram politike ravnanja z odpadki in poiščem mesto, ki ga ima Slovenija z vidika ravnanja z odpadki v modelu trajnostnega razvoja. Analizo osredotočim na razkorak med normativnim okvirom in dejanskim stanjem v prostoru. Pregled normativnega okvira ravnanja z odpadki v Sloveniji je v nalogi osredotočen na osnovne pravne akte, ki urejajo to področje. Ti definirajo akterje ravnanja z odpadki, kot so država, lokalne skupnosti in upravljavci odlagališč, in objekte ravnanja z odpadki, kot so odlagališča. Zaradi množice odpadkov, ki jih ureja množica predpisov, in zaradi mnogo akterjev, ki so vključeni v ta sklop, v nalogi obravnavam le krovne pravne akte in ključne akterje: državo, lokalne skupnosti, upravljavce komunalnih

odlagališč in prizadeto javnost. Za lažje razumevanje in drug pogled na problem ponekod dodam mnenje nevladnih organizacij in podjetij, ki so tesneje povezana z delom upravljavcev komunalnih odlagališč ali občin. Naloga ne izpostavlja posebej posameznih vrst odpadkov, ampak (5. poglavje) z vidika trajnostnega razvoja izpostavlja probleme, ki ovirajo vzpostavitev trajnostnega sistema ravnanja z odpadki.

Naloge sem se lotila s študijem relevantne literature, predvsem za teoretična izhodišča in opredeljevanje pojmov in konceptov. V nalogi analiziram primarne vire, med katere sodijo pravnonormativni dokumenti Evropske unije in Slovenije. Za analizo uporabljam tudi sekundarne vire, med katere sodijo znanstvena in strokovna družboslovna literatura, študije primerov, poročila in presoje o stanju okolja ter teorije okoljske politične misli in teorija trajnostnega razvoja. Za analizo akterjev in odnosov med njimi uporabim edina dostopna vira, ki sta bila medijski članek in intervju. Metoda deskripcije in analiza pisnih virov mi omogočata prespraševanje raziskovalne teze, v kateri predpostavljam, da akterji s svojimi primarnimi interesi zavirajo vzpostavitev politike trajnostnega ravnanja z odpadki.

I. DEL

2 TRAJNOSTNI RAZVOJ IN ODPADKI

Struktura moderne družbe je pod vplivi različnih idejnih tokov nastajala postopoma. Oblikovala se je skozi reševanje razmerja državljanov do državne oblasti (Offe 1985). Na časovni osi njenega razvoja je bil najprej oblikovan institut državne oblasti, ki se je oblikoval tako, da ni posegal v področja tržnih interakcij in drugih zasebnih poslov. Lastnina, bodisi kapital bodisi delovna sila, ki deluje produktivno, je zasebna in je zato izvzeta iz političnih odločitev o njeni uporabi. S tem je država postala odvisna od akumulacije kapitala, ki pa ni bil v domeni njene organizacije. Zato se je vzpostavil politični okvir, ki je bil ugoden za akumulacijo zasebnega kapitala, ki je državi prek davkov omogočal obstoj in razvoj javnih struktur, ki so zastopale interese akterjev (Offe 1985, 60–61). Pomembno in že zgodovinsko so bili v moderni družbi zastopani interesi, izhajajoči iz lastnine, ki je delovala produktivno. Na tej osnovi se je oblikoval tudi koncept socialne države (Lukšič 1999, 21) kot glavne formule za ohranjanje miru, pravic delavcev, socialnega in zdravstvenega varstva itd. Celotna struktura je postala legitimna s pomočjo akta splošnih volitev. Ker moderna država nima stalno priznanega mandata, iz katerega bi izpeljala legitimiteto, se vedno znova obrača na volivce, ki ji potrdijo legitimnost. Princip volitev je urejen s pravili splošne volilne pravice, tekmovanjem med strankami, volitvami in večinskim pravilom, izraža pa se v procedurah demokratične vladavine in predstavništva (Lukšič 1999, 29). Kot pravi Offe, politični sistem moderne družbe predstavlja soobstoj družbene in politične moči ali drugače, množične demokracije in meščanske svobode. Model ekonomskega in političnega »sožitja«, znan kot liberalna demokracija, je po tezi iz 19. stoletja veljal za nezdružljivega. Pojav totalitarnih režimov v zahodni Evropi in posledično druga svetovna vojna pričajo o nenehni napetosti med modelom ekonomske in politične organizacije (Offe 1985, 120) in ponujajo v premislek tezo o njuni nezdružljivosti.

Pomembna načela v povojnem času, ki so bila tudi osrednje postavke dnevnega reda zahodnoevropske politike, so bila zagotavljanje industrijske produkcije in inovacije ter razvoj potrošništva, kar je področje ekonomije in trga, ter zagotavljanje varnosti, kar je bila naloga javne politike. Varnost se ni nanašala le na obrambo države, ampak tudi na socialne elemente (zagotavljanje dela, življenjskega standarda itd.). Načeli industrijske produkcije in socialne varnosti sta se obravnavali ločeno, zato pa so bile vzpostavljene tudi institucionalne strukture, ki so na eni strani omogočale akumulacijo kapitala in na drugi oblikovanje konsenza glede

načel socialne politike (Bevc 2006). Takšna ureditev je zahtevala vzpostavitev institucionalnih struktur, ki so skozi predstavniški sistem omogočale implementacijo načel liberalnodemokratske države.

Struktura moderne družbe, ki se je oblikovala na družbenih elementih, izhajajočih iz industrijske družbe 19. stoletja, se je skozi čas ob političnih in družbenih spremembah nadgrajevala in izpopolnjevala. S tem se je spreminjal tudi institucionalni in politični okvir moderne države. Z novimi družbenimi vprašanji in novimi interesi akterjev, parlamentarno-demokratska politična struktura in ekonomski liberalizem nista več zadoščala oziroma sta bila iz dneva v dan na preizkušnji. »Tako kot je v 19. stoletju modernizacija razkrojila stanovsko okostenelo agrarno družbo in izrisala strukturno sliko industrijske družbe, tako danes modernizacija razkroja obrise industrijske družbe in v kontinuiteti moderne nastaja druga družbena podoba« (Beck 2001, 12). Proti koncu hladne vojne je Beck družbi jedrske dobe, družbi genskega inženiringa, družbi, ki še ni poznala nanotehnologije, pripisal pridevnik »riziko«¹ (Risikogesellschaft) in jo napotil na pot v neko drugo moderno².

Značilnost moderne družbe je znanstveno-tehnološki razvoj, ki naj bi odprl pot do skritih virov družbenega bogastva. Vendar Beck meni, da uporaba tehnologij na področju narave, družbe in osebnosti za moderno predstavlja tveganje, nevarnost in negotovost. S povečevanjem tehnološke proizvodnje se povečuje tudi družbeno tveganje. Moderne družbe v želji po napredku in razvoju dejansko producirajo potencialne samoogrožanja in uničenja. Zgodovinsko gledano tveganja/varnost niso novost v družbi, saj so v njej vedno obstajala in se skupaj z razvojem družbe tudi spreminjala. Beckovo izpraševanje o moderni družbi kot družbi tveganja je pomembno, ker se je dogajalo v času, ko je v družbi obstajalo prepričanje, da je tveganje v odnosu med človekom in naravo rutinsko nadzorovano in ukročeno. Mali (v

¹ Luhman ob preučevanju besede »riziko« ugotavlja, da je izvor besede neznan. Izčrpnih raziskav besede iz zgodovine pojma ni. Pomen tega pojma se je iz gospodarstva razširil na druga področja znanosti. V slovenskem jeziku se beseda *risiko* prevaja in uporablja kot tveganje ali kot riziko. Lukšič ugotavlja, da je v slovenskem jeziku pri politološkem izrazoslovju primerneje uporabljati besedo »riziko«, ker ponuja več možnosti za opis lastnosti sodobne družbe kot pa beseda »tveganje« (Prezelj 2001, 134).

² To drugo moderno je Beck poimenoval »refleksivna moderna«. Mol in Spaargaren razlagata: »Nevarnosti, ki se izmuznejo skozi luknje v zakonih, tehnologijah in politiki, nas potiskajo iz industrijske družbe v družbo tveganja. Nastajajoča družba tveganja vključuje reorganizacijo industrijskega tkiva moderne in zanjo je značilen vstop v novo fazo moderne, ki se imenuje refleksivna moderna« (Mol in Spaargaren 1994, 203).

Prezelj 1997, 135) ugotavlja, da se z začetkom industrializacije pojavi vrsta nevarnih situacij, ki nastopijo kot posledica samega človekovega delovanja, in šele takrat postane tveganje znano kot splošni družbeni problem.

Beck je svoje trditve o družbenih potencialih samoogrožanja argumentiral s petimi tezami. Tveganja, ki se proizvajajo, se izmikajo neposredni človeški zaznavni možnosti (tu je mislil na radioaktivnost). Z naraščanjem tveganj, ta prej ko slej prizadenejo vse družbene položaje, tudi tiste, ki ta tveganja proizvajajo (pred družbenimi tveganji ni varen nihče). S tveganji gospodarstvo postane neodvisno od zadovoljevanja človekovih potreb. Tveganja ne potrebujejo zadovoljevanja potreb, kar pomeni, da družba, ki jih sama sprošča, proizvaja položaje ogroženosti in politični potencial družbe tveganja. Treba je razširiti vedenja o tveganjih. Odvrčanje tveganj ali njihovo zanikanje lahko v družbi privede do potenciala političnih katastrof, reorganizacije moči in pristojnosti (Beck 2001, 27–29).

Beck pri argumentiranju tveganj izhaja iz odnosa človeka do narave, oziroma iz tehnološke produkcije in njenega delovanja do narave. Kritika znanosti in tehnologije sta osrednja elementa njegove analize družbe tveganja, ki jo utemeljuje predvsem na referiranju okoljskih problemov. »Odmiranje« gozdov na nekem območju za družbo ne predstavlja tveganja, če je za to kriva neka naravna bolezen ali škodljivec. Povsem drugačen pogled pa se odpre, če v areno vzrokov odmiranja ne sodi lubadar, ampak kisel dež kot posledica industrializacije, in problem ni lokalno omejen, temveč globalno razsežen.

2.1 Okoljske paradigme modernih družb

Navidezno neomejena povojna ekonomska rast in znanstveni razvoj sta v šestdesetih letih evropski, ruski in ameriški družbi prinesla največji razvoj in napredek. Nadgradnja komunikacijskega sistema in osvajanje vesolja sta le dva od večjih razvojnih dosežkov tistega časa. Kljub temu da so bili novi znanstveni dosežki, raziskovanja in odkritja povezani z naravo in okoljem, v političnem prostoru okolje pred letom 1960 ni imelo pomembnega, vidnega mesta. Okoljske teme so bile pred letom 1960 vezane na lokalno onesnaževanje in okoljske probleme, kot so bili erozija tal, varstvo živalstva in rastlinstva. Drugemu valu okoljevarstva modernih družb je varstvo okolja že uspelo popularizirati. Teme, ki so bile v ospredju, so postajale vse bolj globalne: rast svetovnega prebivalstva, tehnološko onesnaževanje, širjenje puščav, uporaba pesticidov, izčrpavanje naravnih virov itd. V

sedemdesetih letih in kasneje so problemi varstva okolja postali povsem globalni. Teme, ki so bile izpostavljene v »tretjem valu okoljevarstva«, so povezovale razvite in manj razvite družbe. Skupni vsem so bili problemi odmiranja gozdov zaradi kislega dežja, ozonske luknje, krčenja deževnega gozda, podnebne spremembe, izginjanje biotske pestrosti, gensko spremenjeni organizmi.

Okolje je bilo v času hitrega razvoja izolirano od ekonomskega dogajanja. Posledice industrijskih okoljskih obremenitev so se obravnavale ločeno od ekonomske produkcije, kot da niso njen vzrok. Odgovor okoljski ignoranci je v 60. letih postavila politična ekologija³, ki je razbila hierarhijo naravoslovnih in družboslovnih ved ter jih postavila v deliberativni položaj. Postala je vezni člen med družbenim in naravnim, v političnem prostoru pa je zahtevala in utirala pot novim akterjem v sfero policy.

Narava in človek sam s svojimi dejanji sta povzročila miselni preskok predvsem v zahodnih razvijajočih se družbah in znanosti. Nepričakovane naravne in človeške katastrofe so evforično ekonomsko rast in znanost za hip miselno ustavile, oziroma boljše, ji postavile vprašanje omejitev in posledic razvoja. Rojevati so se začele nove ekonomske teorije⁴, ki so govorile o pomenu, ki ga ima okolje za razvoj in obstoj človeka.

Ekonomska znanost so ekonomisti, npr. Nicholas Georgescu – Roegen, proučevali z vidika entropijskih zakonov in moralno-etičnih vprašanj. Vse bolj pa so, prek razmišljanj ekologistov in ekonomistov, okoljska vprašanja posegala v sfero policy. Postavljalo se je vprašanje o mejah osebne svobode v namen skupnega preživetja (Reid 1995, 24–29).

V letu 1972 je angleška revija *The Ecologist* objavila članek *Blueprint for Survival*⁵. Članek zagovarja idejo stabilne države, ki jo sestavlja energijsko in materialno varčna družba, družba

³ Sam izraz ekologija je leta 1866 skoval nemški biolog Ernst Haeckel iz grških besed oikos – hiša, dom + lógos – beseda, govor, znanost: »nauk o naravnem domu« (Internet 1).

⁴ Ameriški ekonomist angleškega porekla Kenneth Boulding se je leta 1966 v delu *Economics of the Coming Spaceship Earth*, spraševal o materialni rasti. Klasično ekonomijo, ki temelji na ogromni porabi inputov (surovin, energije) in ne razmišlja o prihodnosti, je poimenoval »cowboy economy«. Kot alternativo odprtemu ekonomskemu sistemu je postavil »the spaceship economy«, zaprt sistem z omejenimi resursi in naravnimi krogotoki, kjer mora človek najti svoje mesto.

⁵ Članek predpostavlja, da ekonomska rast zahteva še večjo ekonomsko rast. To idejo podpre z ugotovitvami:

recikliranja, decentralizirana družba, ki temelji na razvoju lokalnih skupnosti in pravicah do čistega okolja. Članku *Blueprint for Survival* je sledilo novo razmišljanje, razmišljanje o mejah rasti, *Limits to Growth*. Sporočilo *Limits to Growth* je bilo, da v svetu obstajajo meje rasti in da bo ob takšni ekonomski in populacijski produkciji v prihodnje prišlo do zloma. Napovedovalo je oster padec ekonomskih produktov in nemožnost preskrbe s hrano za vso svetovno populacijo do leta 2010 (Reid 1995, 31). S to tezo so bile prizadete ideologije kapitala o stalni ekonomski rasti, zato je teza doživela veliko kritik in bila označena kot fatalistična. Očitali so ji, da zanemarja znanstveno-tehnološki napredek, ki družbo lahko popelje na drugo pot, da s temi trditvami odreka razvoj manj razvitim državam in da celotno družbo razvojno vrača nazaj. Kot odgovor kritikam so tvorci modela⁶ navajali, da teza ne določa prihodnosti, ampak samo opozarja na možen scenarij, in da posameznih dejavnikov, npr. ekonomski problem omejenosti surovin in okoljski problem degradacije, ne obravnava izolirano, kot jih obravnavajo kritiki, ampak jih postavi v soodvisni položaj (Kirn 2004).

Kljub kritikam, pa je poročilo, ki je prvič v soodvisni položaj postavilo pet spremenljivk ekonomske, družbene in okoljske narave (industrijsko produkcijo, onesnaževanje, izčrpavanje naravnih virov, produkcijo hrane in rast prebivalcev), v javnosti doživelo veliko premišljevanj, političnih debat in nenazadnje politično odločitev o novi paradigmi ekonomskega, družbenega in okoljskega razvoja (Carter 2001, 41).

Galić (2002) navaja, da se čas šestdesetih let interpretira kot čas ekološke krize. V modernih družbah se je v javnosti postavilo vprašanje *življenja* kot takega, ne le vprašanje človeškega življenja. Ena od prvih, ki je opozorila na ekološke probleme, je bila Rachel Carson. V svoji

-
- škoda, ki jo je tehnologija povzročila naravnim ekosistemom, zahteva razvoj nove tehnologije, s pomočjo katere bo mogoče narejeno škodo sanirati,
 - industrijska rast vodi v rast prebivalstva, ki potrebuje vire za preživetje, nastalo socialno vprašanje se rešuje z vzpodbujanjem rasti in delovnih mest,
 - gospodarstvo za nadaljnje investicije potrebuje ekonomsko rast,
 - vlade svojo uspešno delovanje ocenjujejo po življenjskem standardu prebivalstva in rasti bruto domačega proizvoda,
 - brez ekonomske rasti se zaupanje v gospodarstvo zmanjša, kar lahko vodi v socialni kolaps (Reid 1995, 30).

⁶ Glavni tvorci modela so bili inženirji, ekonomisti, ekologi in demografi. Za standardni model so vzeli dinamiko več spremenljivk v letih 1900–1970. Abstrahirali so nacionalne meje, migracije, klimatske determinante, različnost političnih sistemov, mednarodno trgovino in menjavo, možnost naravnih katastrof, vojn in epidemij (Kirn 2004, 102).

knjigi Nema pomlad (1962) je predstavila znanstvene dokaze uničujočega delovanja pesticidov, ki so bili sicer namenjeni proti insektom, a so imeli širše negativne učinke. Širšo javnost je prebudila tudi NASINA fotografija Zemlje, posneta leta 1969, ki je dajala sporočilo, da je Zemlja edinstvena in ena sama. S tem sporočilom je 22. 4. 1970, na dan Zemlje, milijon in več Američanov praznovalo in protestirala za varstvo Zemlje. Te demonstracije še danes veljajo za največje okoljevarstvene demonstracije v zgodovini. Omenjeni dogodki med drugimi veljajo za razvoj modernega okoljevarstva, ki je bilo aktivistično in politično množično. V tem družbenem ozračju so se razvijale nove ideje in gibanja, med drugimi tudi politična ekologija.

Prvo uporabo besedne zveze politična ekologija zasledimo v članku *Ownership and political ecology* avtorja Wolfa, ki je s to besedno zvezo pri svojem preučevanju lastniških razmerij v Alpah želel poudariti pomen politične dimenzije. Blaikie in Brookfield sta leta 1987 politično ekologijo definirala kot tisto področje, ki »združuje zanimanje ekologije in široko definirane politične ekologije« (Simonič 2008, 25). Galić se pri opredelitvi politične ekologije naveže na politično kulturo. Meni, da je politična ekologija nova disciplina, ki usmerja politično kulturo, in da bi družba na uvajanje novih disciplin v politično kulturo morala odgovoriti z drugačno politično zasnovo (Galić 2002). Turton meni, da politična ekologija obstaja že od nekdaj, ukvarja pa se z izgradnjo znanja o okolju in proučuje odnose moči (Simonič 2005, 20). Avtorji si niso enotni glede nastanka politične ekologije. Pripisujejo ji izvore v različnih obdobjih. V glavnem pa se začetek politične ekologije postavlja v čas »refleksivne moderne«, ko je večje število piscev in aktivistov začelo opozarjati na posledice industrializacije in dvomiti o njeni nekončnosti. Vprašanje, ki se za politično ekologijo postavlja zdaj je, ali naj se osredotoči na ekologijo ali naj prevzame identiteto družboslovnih ved. Dejstvo je, da gre za povsem nov kritičen pristop k preučevanju odnosa med družbo in naravnim svetom, ki morda ponuja več vprašanj kot odgovorov.

Turton trdi, da politična ekologija odgovarja na štiri vprašanja, ki se dotikajo etičnih in ideoloških vidikov ter načina konstrukcije znanja in moči tega znanja o okolju in ekoloških problemih. Turton na vprašanje, kdo ima vpliv, da določi moč znanja, odgovori, da so to naravoslovne znanosti, ki imajo hegemonijo diskurza nad družboslovnimi vedami. Ta moč se uporablja za politične cilje ohranjanja *statusa quo* razvitih modernih družb. Turton sem uvršča tudi idejo trajnostnega razvoja, ki si jo po njegovem mnenju lahko privoščijo le razvite moderne družbe. Turton zato izrazi potrebo po razvoju drugačnih znanj. Meni, da je za rešitev

ekoloških vprašanj treba razvijati nova družbena znanja, institucije in ureditve v enaki meri kot nove tehnologije. Glede etike Turton meni, da se je ta zaradi tveganj, ki jih prinaša ekološka kriza, temeljito spremenila (Simonič 2008, 22). Etika je tista, ki bi morala biti osnovna idejam in novim konceptom razvoja.

2.1.1 Družbene okoliščine in razvoj teorije trajnostnega razvoja

Prvi pomemben poskus vplivanja na narode sveta, da bi se konstruktivno odzvali na nastala okoljska vprašanja, je bila Stockholmska konferenca leta 1972⁷, ki je pomenila izziv tradicionalni politični paradigmi⁸. Konferenca danes označuje začetek institucionalnega urejanja področja okolja. Njeni dosežki v mednarodnem merilu so bili umestitev okoljskih vprašanj v mednarodni politični prostor in pobuda k ustanovitvi Programa ZN za okolje (United Nations Environmental Programme – UNEP). UNEP je osem let kasneje igral pomembno vlogo v poročilu *Strategija ohranitve sveta*, World Conservation Strategy (WCS), ki je bilo objavljeno leta 1980⁹. V poročilu WCS¹⁰ je koncept trajnostnega razvoja prvič uporabljen in utemeljen na prepričanju, da sta ohranitev in razvoj povezana in soodvisna (Bahor 2005, 32). Zato je treba narediti kompromis med ohranitvijo narave in razvojem.

⁷ Na Stockholmski konferenci ali Konferenci ZN o človekovem okolju je sodelovalo 119 držav in 400 nevladnih organizacij. Udeleženci konference so sprejeli dva dokumenta, Stockholmsko deklaracijo o človekovem okolju in Akcijski načrt za človeško okolje (Reid 1995, 37).

⁸ V šestdesetih letih preteklega stoletja so bila okoljska vprašanja v politiki obravnavana kot stranski proizvod ekonomske rasti. Tak pogled na reševanje okoljskih vprašanj lahko poimenujemo »tradicionalna politična paradigma«, za katero je značilno, da rešuje posledice in ne vzrokov (rešitve na koncu pipe) (Carter 2001, 162).

⁹ Pred WCS je v iskanju novega ekonomskega reda nastalo več deklaracij in poročil. *Cocoyoc deklaracija* (Mehika, 1974) poda pomen razvoja ljudi, ne le razvoja stvari. Leto kasneje je sledilo razmišljanje *What Now? Another Development?* (Reid 1995, 45). Sledili sta dve Brandtovi poročili, *North - South: A Programme for Survival* (1980) in *Common Crisis* (1983). Brandtova strategija je bila preusmeriti in oživljati svetovno ekonomijo s povečevanjem pomoči jugu in prilagajanjem severa na zmanjševanje njegovih ugodnosti, ki jih ima na račun juga. Obe poročili sta izpostavili številne predloge, katerih namen je povečanje finančnih tokov s severa na jug in s tem boj proti zunanjim gospodarskim silam.

¹⁰ Strategijo ohranitve sveta je Svetovna zveza za ohranitev narave in naravnih virov (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources – IUCN ob strokovni in finančni pomoči UNEP (United Nations Environment Programme) in WWF (World Wildlife Fund) objavila leta 1980 (Bahor 2005, 32). IUCN je nastala leta 1948 v Švici pod imenom International Union for Protection of Nature (IUPN). Leta 1956 se je preimenovala v IUCN. Od leta 1990 dalje se uveljavlja tudi ime World Conservation Union. Leta 1993 se je v IUCN vključila Agencija Republike Slovenije za okolje (ARSO) (Internet 2).

Razvoj in ohranjanje narave morata teči vzporedno, kar pomeni, da je treba živi naravi podati pomen, ki ga ima za obstoj človeštva, in opredeliti prednostne teme varstva. WCS je izrazilo zahtevo po radikalnih spremembah obstoječega razvojnega modela. Strukturno institucionalne spremembe in razvoj novih modelskih orodij bi trem glavnim akterjem – vladni politiki, akterjem varstva narave in razvojnim akterjem, kot so industrija, agencije – omogočile varstvo za prihodnje generacije. Strategija WCS je usmerjena v prihodnost bodočih generacij, zato izpostavlja skrb za ekološke procese, ekosisteme, gensko pestrost in trajnostno uporabo žive in nežive narave (Internet 3) ter hkrati skrbi za enakost, socialno pravičnost in možnost vseh, da zadovoljujejo svoje osnovne življenjske potrebe (Reid 1995, 54). ICIDI¹¹ ali Brandtova komisija je nekaj mesecev po objavi WCS v poročilu *North - South: A Programme for Survival*, zavrnila tezo, da so merilo razvoja le materialne dobrine. ICIDI navaja, da prihodnje generacije ne potrebujejo le ekonomskega razvoja, ampak tudi svobodo, mir, zaupanje, samozavest, spoštovanje, vero v dobro in solidarnost. Tako ICIDI poudarja, da bodoči razvoj ne sme temeljiti na strategiji in ekonomiji, ki bi povzročala stradanje milijonov. Revščino in lakoto postavi kot največji oviri razvoja in trajnostne rabe naravnih dobrin. Brandtova komisija zato v svojem drugem poročilu *Common Crisis* predlaga, da se ekonomski presežki razvitih držav namenijo za pomoč revnim predvsem v obliki zagotavljanja oskrbe s hrano in energijo (Reid 1995, 49). Brandtovima poročiloma širša javnost ni namenila velike pozornosti.

Širši družbeni in predvsem politični pomen je trajnostni razvoj dobil s poročilom *Naša skupna prihodnost (Our Common Future)*, oziroma Brundtlandinim poročilom¹². Cilj Generalne skupščine ZN je bil vzpostaviti dolgoročno okoljsko strategijo trajnostnega razvoja, katere cilj je bil ponovno preučiti kritična okoljska in razvojna vprašanja in oblikovati realne predloge za njihovo rešitev ter nadalje predlagati nove oblike mednarodnega sodelovanja v namen

¹¹ Vedno slabši finančni položaj manj razvitih držav in vedno večja revščina sta ZN vzpodbudila k ustanovitvi treh neodvisnih komisij, naloga katerih je bila poročati o stanju in podati rešitve. Neodvisne komisije so bile: *Independent Commission on International Development Issues* – ICIDI ali Brandtova komisija (1977), *Independent Commission on Disarmament and Security Issues (1980)* in *World Commission on Environment and Development* – WCED ali Brundtlandina komisija (1984).

¹² Generalna skupščina OZN je leta 1983 ustanovila Svetovno komisijo za okolje in razvoj, kot odgovor na povečano zaskrbljenost nad okoljsko degradacijo in ekonomsko krizo. Komisiji je predsedovala norveška premierka Gro Harlem Brundtland. Proizvod štiriletnih posvetovanj komisije na petih celinah je bilo končno poročilo *Naša skupna prihodnost*, ki ga je komisija izdala leta 1987. Poročilo je idejo trajnostnega razvoja populariziralo v svetovnem merilu (Carter 2001, 196).

oblikovanja političnega konsenza za potrebne spremembe in dvigniti raven razumevanja okoljskih problemov posameznikov ter vzpodbuditi njihovo zavezanost k ukrepanju (Reid 1995, 55). Naša skupna prihodnost se zavzema za ljudi ter za pravičen in trajnostni razvoj. Pojem trajnostni razvoj zato definira kot **zadovoljiti trenutne potrebe, ne da bi pri tem ogrozili zadovoljevanje potreb prihodnjih generacij** (Internet 3). Brundtlandina komisija je v poročilu izpostavila revščino in jo prepoznala kot glavnega krivca globalnih ekoloških problemov. Zato je po mnenju komisije treba vsem prebivalcem sveta najprej zagotoviti hrano, vodo, zdravstveno oskrbo, primerne bivanjske prostore, energijo in preostale osnovne potrebe. Trajnosti razvoj ni dokončno stanje, ampak spreminjajoč se proces, ki se prilagaja tehnološkemu razvoju, institucionalnim spremembam, naravnim virom, investicijam, bistvo pa je, da postane globalna politična prioriteta¹³.

Podpora tej ideji je bil tudi drug večji politični dokument, *Skrb za Zemljo (Caring for the Earth)*, ki ga je IUCN izdal leta 1991. Dokument dopolnjuje premišljevanja o razvoju izpred dveh desetletij. Poudarja, da se kakovostno človeško življenje ne sme meriti zgolj z materialnimi dobrinami, ampak tudi s cilji, kot so: dostop do izobrazbe, življenje v zdravem okolju, politična in osebna svoboda, dostop do virov za kakovosten življenjski standard, zajamčene človekove pravice in nenasilje.

Načela trajnostnega razvoja so dobila večji pomen na srečanju na vrhu v Riu de Janeiru, ki je poteklo med Konferenco združenih narodov o okolju in razvoju, kjer so se zbrali voditelji in ministri iz 179 držav. To je bilo največje srečanje svetovnih voditeljev v zgodovini. Združilo jih je spoznanje o nevarnostih, ki jih prinaša razvoj človeške civilizacije. Trajnostni razvoj je na tem srečanju dobil potrditev v akcijskem načrtu za trajnosti razvoj – *Agendi 21*.¹⁴ To je

¹³ Globalne zahteve Naše skupne prihodnosti na strukturnem področju so: politični sistem, ki zagotavlja množično participacijo in soodločanje, ekonomski sistem, ki je sposoben generirati presežke in tehnološko znanje, tehnološki sistem, ki išče nove rešitve, mednarodni sistem, ki vzpodbuja trajnostne vzorce in finančna vlaganja v trajnostni razvoj, ter fleksibilen administrativen sistem, ki je hkrati sposoben samoregulacije.

¹⁴ Agenda 21 predpisuje načrt za uresničitev trajnostnega razvoja. Dokument je sestavljen iz štirih sklopov in 40 poglavij, ki se ne nanašajo le na okoljsko degradacijo, ampak predvsem na politične, ekonomske in finančne vidike trajnostnega razvoja. Močan poudarek daje tudi pristopu od spodaj navzgor. Trajnostni razvoj ni le skrb vlad, ampak vseh ljudi, nevladnih organizacij, ki pa morajo imeti zagotovljeno mesto v odločevalskem procesu (Bahor 2005, 33). Ena pomembnejših obveznosti, ki so si jih zadale države podpisnice Agende 21, je, da njihove državne institucije poskrbijo za spreminjanje življenjskih stilov državljanov, ki naj bodo v skladu z načeli trajnosti. Večina modernih družb je sprejela nacionalne strategije trajnostnega razvoja in *Lokalne Agende 21*.

dokument, ki odseva globalno partnerstvo in zajema širok spekter razvojnih in okoljskih tematik, katerih cilj je pripraviti strategijo za implementacijo trajnostnega razvoja¹⁵ povsod po svetu. Okvir za delovanje, ki ga predstavlja Agenda 21, je posvetovanje (deliberacija), ki odpira okoljski politični prostor tudi nevladnim okoljskim akterjem (Bahor 2005, 33).

2.1.2 Načela trajnostnega razvoja

V različicah trajnostnega razvoja kot političnega koncepta je prisotnih pet osnovnih načel: enakost, demokracija, načelo previdnosti, načelo vključevanja in planiranja.

Enakost je osrednja značilnost okoljske politike. Večina okoljskih vprašanj ustvarja zmagovalce na eni in poražence na drugi strani. Vladni okoljski ukrepi, kot so npr. takse na gorivo, nikoli ne prizadenejo vseh prebivalcev enako. Brundtlandino poročilo pa enakost izpostavi širše, globalno. Opozori namreč na (ne)enakost zadovoljevanja osnovnih življenjskih potreb med bogatimi državami in revnimi, med Severom in Jugom. Neenakost teh dveh »polov« vidi kot enega ključnih vzrokov okoljske degradacije. Naraščanje števila revnih prebivalcev na Jugu in njihov boj za preživetje se kaže tudi v krčenju gozdov, izginjanju biotske raznovrstnosti, pomanjkanju vodnih virov. Definicija trajnostnega razvoja ima torej jasno sporočilo; trajnostni razvoj ni možen ob močnih družbenih neenakostih (Carter 2001, 203).

Trajnostni razvoj poudarja pomen **demokracije** pri reševanju okoljskih problemov. Še več, zahteva politični sistem, ki zagotavlja učinkovito participacijo državljanov v odločevalskem procesu. Za države, ki že imajo vzpostavljene demokratične sisteme, velja spodbujanje participacije v skupnostih s posvetovalnimi procesi, državljanskimi pobudami in krepitevijo moči lokalnih institucij. Demokracija je potrebna za legitimno sprejete ukrepe varstva okolja. Spremembe ali ukrepi, ki so vsiljeni na avtoritaren način, nikakor ne morejo uspeti, niti ne morejo biti dolgoročni. Trajnosten razvoj zato poudarja participacijo in oblikovanje in sprejemanje odločitev od spodaj navzgor, kajti le tako lahko nastanejo trajne in trajnostne politike varstva okolja. Družba se tako lahko od šibkega modela trajnostnega razvoja povzpne do končnega, idealnega modela (Carter 2001, 205).

¹⁵ Opazovanje in pospeševanje implementacije trajnostnega razvoja, predvsem lokalnih Agend 21, je naloga Komisije ZN za trajnostni razvoj, ki je bila ustanovljena decembra 1992 (Carter 2001, 197).

Načelo previdnosti je praktičen izraz intergeneracijske enakosti. Če želimo obvarovati planet za prihodnje generacije, moramo biti prepričani, da naša trenutna dejanja okolju ne bodo povzročila nepopravljive škode (Carter 2001, 207). Načelo previdnosti pravi, naj se izognemo tveganju in opustimo netrajnostne politike, ki imajo negativni vpliv na ekosisteme.

Načelo vključevanja poudarja sooblikovanje in implementacijo politik vseh sektorjev. Posamezna ministrstva morajo razširiti svoje obzorje in ne smejo slediti le svojim ciljem. Trajnostni razvoj zahteva vključevanje okoljskih politik v vse druge politike, za kar je potrebno oblikovanje novih struktur, institucij in obstoječega procesa oblikovanja politik (Carter 2001, 209).

Vlade morajo trajnostni razvoj **načrtovati** skupaj s širokim spektrom nevladnih akterjev. Postavi se vprašanje, koliko načrtovanja je potrebnega in kateri politični instrumenti naj bodo uporabljeni. Vsekakor pri načrtovanju trajnostnega razvoja obstaja preveč kompleksnih odvisnosti med političnimi, ekonomskimi in družbenimi dejavniki. Tudi Agenda 21 zavezuje vse ravni vlade – nadnacionalne, nacionalne, regionalne in lokalne – k načrtovanju trajnostno razvojnih strategij.

Nepoznavanje načel trajnostnega razvoja je vzrok oziroma težava pri njihovem uveljavljanju. Zato je potrebna popularizacija načel med politiki, podjetniki, kmetovalci in drugimi. Potrebna je raziskovalna dejavnost in priprava nacionalnih programov trajnostnega razvoja.

2.1.3 Teorija trajnostnega razvoja

Tradicionalna paradigma razvoja se v modernih družbah ohranja v **konceptu moči**. Moderna družba je zavezana k ekonomski rasti in razvoju, saj je akumulacija tista, ki legitimira njeno oblast. Tako imajo ekonomski akterji motivacijo in sredstva za igranje aktivne vloge v političnem procesu, čeprav formalno nimajo posebnih pravic (Bahor 2005, 28). Ekonomski akterji in njihovi interesi imajo tako v primerjavi z drugimi akterji (tudi okoljskimi) in interesi privilegirani položaj in tako moč ohranjanja privilegijev znotraj političnega procesa. Kljub

vedno močnejšemu in razvijajočemu se okoljskemu lobiju biznis še vedno krepi tradicionalno paradigmo. Slednja se ohranja tudi z **institucionalno strukturo države**. Sektorska fragmentacija javnih politik modernih družb utrjuje strukturno moč ekonomskim akterjem nad številnimi področji okoljskega odločanja. Kot je zapisal Offe (v Carter 2001, 173), obstajajo znotraj kapitalističnih držav številni mehanizmi in merila, ki določajo tiste teme, ki zaslužijo pozornost, ali odstranijo teme, ki ogrožajo vrednote in pravila kapitalistične države. Zato je treba, kot je zapisala Bahorjeva (2005, 29), za boljše reševanje okoljskih problemov zaradi ovir, kot sta struktura moči in institucionalni okvir, preseči tradicionalno paradigmo in jo zamenjati z novo politično paradigmo, ki bi lahko bila teorija trajnostnega razvoja, saj nedvomno predstavlja alternativo tradicionalni paradigmi okoljske politike.

Trajnostni razvoj je koncept sprememb in novih idej, ki je skozi čas pridobil mnogo zagovornikov in hkrati tudi mnogo skeptikov, kritikov. Zagovorniki v njem vidijo sicer obsežen, a dober koncept, ki zajema ključna vprašanja človeške družbe in njenega obstoja. Ponuja razvoj, ki v celoti gledano izboljšuje kakovost življenja, trajnostno rabo živega in neživega sveta na način, da raba ne preseže stopnje njihovega obnavljanja, zahteva visoko stopnjo kreativnosti in premik k postmaterialističnim vrednotam, spremembo v vzorcih produkcije in potrošnje, itd. »Koncept trajnostnega razvoja temelji na prepričanju, da mora biti napredek v skladu z osnovnimi ekološkimi smernicami in človeškimi potrebami« (Bahor 2009, 285).

Po drugi strani trajnostni razvoj odobrava kapitalistični ekonomski sistem, ki mu prida zeleno tehnologijo in pravični trg. Skeptiki mu očitajo, da ne poda natančnih definicij ključnih pojmov, ki jih zajema (prazen slogan z malo vsebine). Npr. ne odgovori na vprašanje, katere so osnovne človekove potrebe. Kritiki mu očitajo, da je glavna paradigma vodilnih, bogatih držav, ki samo poudarja razlike med bogatimi/razvitimi in revnimi/manj razvitimi državami. To se odraža predvsem pri zahtevi po okolju prijaznih tehnologijah, ki si jih revne države ne morejo privoščiti ne z ekonomskega vidika ne z vidika znanosti in vzdrževanja. Kritiki mu očitajo tudi, da zagovarja neoliberalno razvojno idejo. Zagovarjajo, da imata biznis in ekonomija premoč nad socialo in »trajnostjo« in da moč kapitala in moč lokalnih skupnosti nikoli ne bosta enaki. Različni odgovori na tovrstne očitke prinašajo v policy prostor konfliktne interpretacije koncepta trajnostnega razvoja. Zaradi tega je smiselno oblikovati različne tipologije trajnostnega razvoja. Večina loči šibko in močno obliko trajnostnega razvoja (Carter 2001, 200). Baker, Richardson, Young, Kousis in Liberatore so oblikovali štiri

idealnotipske modele trajnostnega razvoja, si čimer so kaos interpretacij skušali urediti za nadaljnja produktivna razmišljanja o samem konceptu.

1. model: zelo šibka trajnost (model globalnega trga)

Trajnostni razvoj je v tem modelu zgolj sinonim za ekonomsko rast, katere glavni pokazatelj je rast BDP, razvoj pa se enači z njegovo rastjo. Tako kot ekonomski so tudi politični instrumenti usmerjeni v maksimizacijo rasti in produkcije. Moč rešitelja okolja pa se v modelu zelo šibke trajnosti podaja tehnologiji in ekonomiji. V tem modelu je naravno okolje zgolj v funkciji zagotavljanja virov. Zaloge naravnih in človeških virov so po njegovi filozofiji neomejeni. S socialnega vidika model temelji na individualizmu posameznika, ki se mora sam znajti v sistemu, ki je zasnovana tako, da omogoča zadovoljevanje potreb samo delu sedanjih in prihodnjih generacij.

2. model: šibka trajnost

Prednostni cilj modela šibke trajnosti je še vedno ekonomska rast, rešitelj pa še vedno ostajajo tehnologije. Politični sistem okoljske probleme rešuje sektorsko in z uvajanjem načel in standardov. S socialnega vidika je blaginja razvoja še vedno namenjena samo delu prebivalstva.

3. model: močna trajnost

V modelu močne trajnosti se okoljska, socialna in ekonomska dimenzija razvijajo soodvisno. Tak pristop zahteva državno intervencijo s širokim spektrom mehanizmov, kot so npr. ekodavki, subvencije, skladi in drugo, ki vplivajo na spremembe v delovanju in vedenju tako ekonomskih in civilnodružbenih akterjev kot tudi posameznikov. Ta model vključuje ideje sodobne ekonomske znanosti, ki zavrača tezo, da so vsi stroški in koristi ekonomsko izračunljivi. Kljub temu da je ekonomska rast še vedno pomembna, pa je v modelu močne trajnosti na tem mestu manj poudarka na kvantitativni rasti. Model vključuje samo zelene tehnologije in uporabo obnovljivih naravnih virov, reciklažo in ponovno uporabo surovin.

4. model: zelo močna trajnost (idealni model trajnostnega razvoja)

Model zelo močne trajnosti terja radikalno strukturno spremembo kapitalistične družbe. Položaj ekonomije in politike v tem modelu je ekocentričen, ker ne upošteva samo človeštva, ampak vse življenje na Zemlji. V tem modelu ni prostora za kvantitativno merjenje rasti,

temveč za merjenje ravni kakovosti življenja. V modelu sta pomembni tako intergeneracijska kot tudi intrageneracijska enakost.

Tabela 2.1: Modeli trajnostnega razvoja

	1. MODEL model globalnega trga (zelo šibka trajnost)	2. MODEL Model šibke trajnosti	3. MODEL model močne trajnosti	4. MODEL model zelo močne trajnosti
JAVNE POLITIKE IN POVEZOVANJE SEKTORJEV	Nobenih sprememb, cilj je maksimiranje rasti; le govori o sektorskem povezovanju.	Formalno povezovanje politik, sektorski pristop.	Inkorporiranje okoljskih politik med sektorji; zavezujoče povezovanje politik, močni (zavezujoči) mednarodni sporazumi.	Holistično medresorsko povezovanje; močne mednarodne konvencije, zakonsko podpisana podpora in skrb.
VLOGA EKONOMIJE IN NARAVA RASTI	Eksponentna rast, multinacionalke; TR = trajnostna rast; Razvoj = rast BDP. Le manjše krpanje z ekonomskimi instrumenti.	Trg se delno opira na okoljsko politiko; spremembe v vzorcih potrošnje; prestrukturiranje mikroekonomskih pobud.	Okoljsko reguliran trg; spremembe v vzorcih produkcije in potrošnje; popolna ocena stroškov življenja, vzporedno z nacionalnim, tudi »zeleni proračun«.	Zadovoljevanje potreb (ne hotenj) brez pomanjkanja; spremembe v vzorcih na vseh ravneh produkcije in potrošnje; strog premik k trajnostnemu ekonomskemu proračunu.
	1. MODEL model globalnega trga (zelo šibka trajnost)	2. MODEL Model šibke trajnosti	3. MODEL model močne trajnosti	4. MODEL model zelo močne trajnosti
(CIVILNA) DRUŽBA,	Zelo omejen dialog med civilno družbo	Iniciative prihajajo od zgoraj navzdol. Dialog	Odprt dialog med civilno družbo in	Skupne strukture in nadzor od spodaj

DISKURZ	(okoljskimi gibanji) in državo; meglena zavest in zelo majhna medijska pokritost.	med civilno družbo in državo ostaja omejen; širše javno izobraževanje za sposobnost predvidevanja v prihodnosti.	državo, načrtovanje; povezovalec učni načrt, lokalne iniciative kot del rasti skupnosti.	navzgor; nov pristop k evalvaciji dela; vsestranski kulturni dvig, hkrati s tehnološkimi inovacijami in novimi družbenimi strukturami.
GEOGRAFSKA USMERJENOST	Globalni trg in globalna ekonomija.	Začetni premik k lokalni ekonomski samozadostnosti; manjše pobude za manjše moči globalnih trgov.	Pospeševanje lokalne ekonomske samozadostnosti v kontekstu globalnih trgov.	Bioregionalizem, razširjena lokalna samozadostnost.
ODNOS DO NARAVE	Izkoriščanje virov.	Nadomeščanje neobnovljivih virov z izkoriščanjem obnovljivih.	Okoljsko upravljanje in zaščita biotske raznovrstnosti.	Povečanje in zaščita biotske raznovrstnosti.
TEHNOLOGIJE	Kapitalsko intenzivna produkcija tehnologij; narašča avtomatizacija; tehnologija kot rešiteljica vseh okoljskih problemov.	»Na koncu pipe« tehnične rešitve, mešano delovno in kapitalsko intenzivne tehnologije.	Čiste tehnologije, upravljanje s produktom v njegovem celotnem življenjskem ciklu; mešano delovno in kapitalsko intenzivne tehnologije.	Delovno intenzivne tehnologije.
INSTITUCIJE	Brez sprememb.	Minimalne spremembe v obstoječih institucijah.	Prestrukturiranje nekaterih institucij.	Decentralizacija političnih, pravnih, družbenih in ekonomskih institucij.
	1. MODEL model globalnega trga (zelo šibka trajnost)	2. MODEL Model šibke trajnosti	3. MODEL model močne trajnosti	4. MODEL model zelo močne trajnosti

POLITIČNI INSTRUMENTI IN ORODJA	Obstoječi.	Simbolna uporaba okoljskih indikatorjev, omejen obseg tržno vodenih policy orodij.	Večja uporaba indikatorjev trajnosti; širok spekter policy orodij.	Celoten spekter policy orodij, sofisticirana uporaba kazalnikov, razširjenih na družbeno področje.
REDISTRIBUCIJA	Enakost ni tema diskusije.	Enakost je pristransko (marginalno) vprašanje.	Okrepljena politika redistribucije.	Inter- in intrageneracijska enakost.
OKOLJSKA FILOZOFIJA	Antropocentrizem.	Antropocentrizem.	Antropocentrizem.	Eko/biocentrizem.

Vir: Bahor 2005, 45 po Baker in dr. 1997b, 9.

2.1.3.1 Zero Waste kot model ravnanja z odpadki zelo močne trajnosti

Izraz Zero Waste je prvič uporabilo podjetje Zero Waste Systems Inc. (ZWS), ki ga je v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja v Kaliforniji ustanovil Paul Palmer. Naloga podjetja je bila najti rešitev za veliko različnih vrst kemikalij, ki so nastale kot stranski proizvod v industriji elektronike. Podjetje je »recikliralo kemikalije« in jih po polovični ceni prodalo industriji, ki jih je potrebovala. Kmalu so v laboratorijih podjetja začeli z »reciklažo« tudi drugih nevarnih odpadkov, ki so jih po postopkih predelave po nižji ceni prodajali naprej kot surovino. Ker so bili v tistem času edini, ki so se ukvarjali s tovrstno dejavnostjo, so imeli v prostoru velik ugled (Internet 5).

Ideja je prerasla v gibanje, ki je bilo najaktivnejše v letih 1998–2002. Začele so se porajati ideje, kako urediti skupnost, ki bi bila sposobna doseči zaključen krog snovi. Danes Zero Waste pomeni življenjski stil, način razmišljanja, institucionalnega organiziranja, način delovanja, odločanja in komuniciranja v družbi. Sprva je gibanje skrbelo za ozaveščanje prebivalcev. Izkušnje so pokazale, da ustrezno ravnanje z odpadki le v zadnjem delu njihovega življenjskega cikla ne vpliva bistveno na zmanjševanje izkoriščanja naravnih virov in s tem povezanega slabšanja stanja našega okolja. Strategija Zero Waste izključuje odlagališča in sežigalnice, spodbuja pa reciklažo in ponovno uporabo. Kljub temu da recikliranju priznava izreden pomen, prav tako priznava tudi njegove omejitve. Lokalne skupnosti ne morejo same reševati problema smeti in tudi ne morejo biti odgovorne za čiščenje nesnage, ki jo povzroča neodgovorna industrija. Strategija tako povezuje delovanje

lokalne skupnosti, kot so ponovna uporaba, recikliranje in kompostiranje, z delovanjem industrije, ki je dolžna proizvajati takšne izdelke, da jih je mogoče predelati. Strategija Zero Waste zagovarja idejo, da mora industrija prenehati s proizvodnjo takšnih izdelkov, ki jih ni mogoče reciklirati. Industrijski proizvodi morajo ustrezati zahtevi 21. stoletja, zahtevi po trajnostnem razvoju družbe in trajnostnem načinu proizvodnje (Internet 4).

Prelomna točka v razvoju strategije se je zgodila leta 2001, ko je na Novi Zelandiji več kot polovica lokalnih skupnosti sprejela Zero Waste kot način ravnanja z odpadki. Nova Zelandija je postala tudi prva država na svetu, ki je strategijo sprejela na državnem nivoju, s ciljem postati družba brez odpadkov do leta 2015. K strategiji so pristopila mesta po vsem svetu, ki so začela na svojih zapuščenih industrijskih conah graditi samozadostne soseske. Soseske so zgrajene iz materialov, prijaznih do okolja, tudi iz recikliranih, so minimalno 50-odstotno samozadostne glede oskrbe z vodo, energijo in bioplinom ter težijo k popolni reciklaži odpadkov. Zagovorniki strategije Zero Waste razlagajo, da odpadki sami po sebi niso problem, temveč je problem v družbi, ki v odpadkih ne vidi materialov s svojo ceno, ampak smeti (Internet 4).

Strategija Zero Waste se začne z novim oblikovanjem izdelka in konča z njegovim ločenim zbiranjem. Sistemi ločenega zbiranja so različni, z dvema, štirimi ali več posodami. Najprej je pomembno, da ločimo organske odpadke od preostalih recikliranih. Sicer strategija Zero Waste odpadke loči v šest kategorij: odpadki, ki se jim lahko izognemo, in tisti, ki jih lahko ponovno uporabimo, možni reciklanti, možni kompostanti, nevarni odpadki in drugi mešani odpadki (ki bi jih morali proizvajalci preoblikovati v svojih izdelkih). Strategija spodbuja podjetja, da opravijo revizijo delovnih procesov v podjetjih in ugotovijo, kje nastajajo odpadki in kje je mogoče te količine zmanjšati. Hkrati pa morajo poiskati poti in materiale za proizvodnjo takšnih izdelkov, ki jih je mogoče reciklirati. Tako za podjetja kot za fizične osebe strategija predpostavlja plačevanje odvoza odpadkov po volumnu, kar stimulira ločevanje odpadkov in zmanjševanje njihove količine v izvoru. Ko postane proizvajalec fizično in finančno odgovoren za svoje izdelke in embalažo, bo prisiljen uporabljati nenevarne materiale in izdelke z daljšo časovno dobo.

Današnja družba je družba nevarnih izdelkov in izdelkov za enkratno uporabo. Vzrok za to pa je vladno subvencioniranje uporabe naravnih virov in prelaganje finančnega bremena

odstranjevanja odpadkov z industrije na prebivalce. Poceni odlaganje odpadkov na odlagališča pa še dodatno vzdržuje trenutne prakse in vzorce ravnanja z odpadki.

Strategija Zero Waste vključuje trajnostna načela razvoja demokratične družbe. Po načelu previdnosti opusti netrajnostne prakse ravnanja z odpadki, ki imajo negativen vpliv na okolje in ekosisteme. Poudarja vključevanje vseh – lokalne skupnosti, industrije in države – v sooblikovanje in implementacijo trajnostne politike ravnanja z odpadki. Slednja zahteva nove strukture in institucije, ki enakopravno vstopajo v komunikacijsko-odločevalski proces.

II. DEL

3 EVROPSKA UNIJA: OKOLJSKA POLITIKA IN ODPADKI

Evropska unija¹⁶ (EU) predstavlja najbolj kompleksno, napredno in institucionalno razvojno politično okolje modernega vladanja. Razvoj okoljske politike EU je kompleksen in drugačen

¹⁶ Evropska gospodarska skupnost (EGS) je nastala s podpisom Rimske pogodbe 25. marca 1957. Nastala je iz Evropske skupnosti za premog in jeklo (Pariška pogodba, april 1951), ob predpostavki, da vojna med Nemčijo in

že zaradi ustroja EU. Ni le skupnost suverenih držav, temveč tudi skupnost različnih jezikov, zakonodajnih pravil, norm in načel. Vse to ustvarja kompleksen sistem, ki za uspešno delovanje zahteva institucionalno močne, integrirane in kompromisne politike (Connor in Dovers 2004, 51). Države podpisnice Rimske pogodbe ob nastanku Evropske gospodarske skupnosti (EGS) niso čutile potrebe po skupni okoljski politiki. Okolje oziroma okoljevarstvo je za evropsko gospodarstvo pomenilo oviro. Po konferenci ZN v Stockholmu, ki je bila v času evropskih prizadevanj po ustanovitvi skupnega ekonomskega trga, se je tudi EGS zavedla pomena okoljske politike in njenega vpliva na prihodnji gospodarski razvoj skupnosti. Tako so se članice takratne EGS zaradi velikih okoljskih katastrof in posledično javne zaskrbljenosti in njenih pritiskov na odločevalski sistem ter zaradi strahu pred tem, da bi neurejena okoljska zakonodaja povzročila notranja trenja med članicami, odločile, da normativno uredijo okoljsko politiko takratne EGS (Connor in Dovers 2004, 52). Ne glede na to, ali je v očeh prvih devetih članic¹⁷ neurejena okoljska zakonodaja skupnosti predstavljala gospodarsko oviro, neenakost ali dejansko skrb za degradirano okolje, članice pri normativnem urejanju okoljske zakonodaje niso bile enotne. Medtem ko so si Nemčija, Nizozemska in Danska želele enotno in strogo okoljsko zakonodajo, so Irska, Velika Britanija in nove pristopnice, Portugalska, Španija in Grčija, restriktivni okoljski zakonodaji nasprotovale. Slednje tri predvsem zaradi visokih okoljskih standardov na področju oskrbe z vodo in varstva voda, ki jih same niso dosegale. Okoljsko nevtralne Francija, Luksemburg, Italija in Belgija nastajajoči okoljski zakonodaji sicer niso nasprotovale, hkrati pa je niso sprejemale z velikim navdušenjem oziroma po tovrstnih ukrepih niso izražale posebnega interesa. Razvoj evropske okoljske politike je med časom Stockholmske konference (1972) in Maastrichtskim sporazumom¹⁸ temeljil na empiričnih raziskavah in ocenah okoljske škode ter normativnih okoljskih spremembah. Po letu 1992 pa se je celotno evropsko politično okolje vedno bolj usmerjalo k trajnostnemu razvoju (Connor in Dovers 2004, 2).

Francijo ni več mogoča. Z ratifikacijo Maastrichtske pogodbe (datum podpisa pogodbe je februar 1992) novembra 1993 se je EGS preimenovala v Evropsko unijo (EU) (Barnes in Barnes 1999, 2). V nalogi uporabljam kratice EGS, ES in EU, glede na čas, o katerem pišem.

¹⁷ Ustanoviteljice EGS so bile Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska. 1. januarja 1973 so se jim pridružile še Danska, Irska in Velika Britanija.

¹⁸ Članice Evropske skupnosti so 7. februarja 1992 v Maastrichtu podpisale Pogodbo o Evropski uniji, ki predstavlja pomembnejši mejnik v EU. Pogodba vzpostavlja jasna pravila za bodočo skupno valuto, zunanjo in varnostno politiko ter tesnejše sodelovanje članic na področju pravosodja in notranjih zadev.

3.1 Razvoj okoljske politike Evropske unije

Prvo obdobje (1957–1972)

Temeljni cilj Rimske pogodbe je bil vzpostavitev skupnega gospodarskega trga članic, kjer bi bil mogoč prost prehod dobrin, ljudi, storitev in kapitala. V interesu po čim hitrejši ekonomski oživitvi in napredku povojne Evrope je Rimska pogodba težila k ekonomskemu razvoju, ekonomski in družbeni stabilnosti in medsebojni trdni povezanosti članic EGS. Rimska pogodba, ki je bila pretežno ekonomsko naravnana, ni vsebovala nobenih eksplicitnih sklicevanj na okoljsko politiko (Bahor 2005, 68). Okolje je prepoznala kot skupno dobro. Implicitno se je okolja dotaknila v 2. členu preambule, ki je vseboval ekonomski koncept okoljskega onesnaževanja. Nadalje se je 36. člen pogodbe nanašal na varstvo zdravja ljudi, živali in rastlin, varstvo naravnih dobrin in kulturnih vrednot. Vsi členi pogodbe so bili napisani v duhu gospodarskega razvoja in rasti, zato je bila okoljska politika prepuščena nacionalnim politikam članic (Hildebrand 2002, 22).

Vendar je Svet Evropske unije, kljub temu da v skupnosti ni obstajal koherentni okvir, sprejel nekaj okoljskih pravnih aktov. Leta 1967 je bila prvič uporabljena direktiva, ki se je ukvarjala s sistemom za klasifikacijo, označevanje in etiketiranje nevarnih substanc. Urejala je emisije motornih vozil, dve sta se nanašali na kmetijske teme. V tem času je Evropska skupnost (ES) na področju okolja sprejela devet direktiv in eno uredbo, vse pa so težile h glavnemu cilju, gospodarski rasti. Tega obdobja zato ne moremo označiti kot čas institucionalnega varstva okolja niti ne kot čas koherentne okoljske politike (Bahor 2005, 69). Težnja po trgovanju in gospodarski rasti je v tem obdobju v ES zasenčila ali boljše, namensko spregledala svetovna in evropska okoljevarstvena gibanja. Hkrati pa so posamezniki že nakazali, da tudi v Evropi prihaja novo obdobje za okoljsko politiko¹⁹.

Drugo obdobje (1972–1986)

¹⁹ Willy Brandt je v Zvezni republiki Nemčiji leta 1969 postavil varstvo okolja v svoj volilni program. Kot kancler je varstvu okolja postavil visoko politično prioriteto. Že oktobra leta 1971 je njegova vlada spravila v tek uradni okoljski program. Francija je z ustanovitvijo prvega evropskega okoljskega ministrstva v institucionalnem smislu naredila korak pred Nemčijo. Kakorkoli, Nemčija in Nizozemska sta leta 1972 prvi podprli francosko idejo o podpisu prvega okoljskega akcijskega programa. Hkrati pa je Evropa v šestdesetih letih dobila prva okoljevarstvenika, Bernharda Grzimeka v Nemčiji in Jacquesa Cousteauja v Franciji, ki sta s pomočjo množičnih medijev javno objavila svoje projekte (Hildebrand 2002, 27).

Javna opozorila okoljevarstvenih gibanj in strokovnjakov so privedla družbo do točke, ko je ta okoljske probleme spoznala kot globalne probleme, ki zahtevajo skupna in enotna prizadevanja vseh politik. Stockholmska konferenca ZN leta 1972 o človekovem okolju je pomenila prvi korak h globalnemu dojetju in obravnavanju okoljske problematike. To leto pomeni tudi novo obdobje v okoljski politiki ES.

Francija je obdobje politične naklonjenosti okoljevarstvu izkoristila na pariški konferenci leta 1972 in kot odgovor Stockholmski konferenci ZN sprejela odločitev o formuliranju *prvega okoljskega akcijskega programa*, ki je bil formalno potrjen novembra 1973. Prvi okoljski akcijski program je bil sprejet v obliki deklaracije in je vseboval prioritete naloge za naslednja tri leta. Okoljski akcijski program je prvič določil načela in cilje²⁰ okoljske politike ter določil aktivnosti, potrebne za doseg ciljev. Že v preambuli je poudaril pomen okoljske odgovornosti in nadnacionalnega reševanja že nastale okoljske škode. Enajst načel²¹ prvega okoljskega akcijskega programa je postavilo okvir okoljskim dejavnostim in nadaljnji okoljski zakonodaji. Enajst načel se zavzema za integracijo okoljske politike s preostalimi, kmetijsko, socialno, regionalno, industrijsko, energetska in drugimi. Kljub temu da je bila v realnosti ta ideja zaradi pomanjkanja pravnih osnov in konkretnih akcij težje dosegljiva, je vseeno predstavljala poskus koherentnega upravljalnega načrta za ohranitev okolja. Cilj ukrepov ni bilo le varstvo okolja, ampak tudi skrb za zdravje ljudi in izboljšanje njihovih življenjskih in

²⁰ Cilji prvega okoljskega akcijskega programa so bili preprečiti, zmanjšati in kolikor je mogoče odpraviti onesnaževanje, zagotoviti več načrtovanja na področju urbanizma in uporabe zemljišč in iskati skupne rešitve z državami, ki niso članice skupnosti. Akcije, ki so potrebne za doseg ciljev, so se navezovale predvsem na vzpostavitev skupne metodologije in standardizacije ter poenotenje metod in tehnik merjenja in vzorčenja onesnažil. (Barnes in Barnes 1999, 32).

²¹ Enajst načel okoljske dejavnosti v prvem okoljskem akcijskem programu: 1. Bolje je preprečiti onesnaževanje, kot zdraviti že nastali problem. (V podporo so razpoložljive tehnologije, s pomočjo katerih naj se oblikuje politika, ki bo zagotavljala boljše življenje pri nižjih stroških. To bo zagotavljalo združljivost politike z ekonomskim in socialnim razvojem). 2. Okoljski vpliv naj bo preučen v najzgodnejši fazi načrtovanja in v procesu odločanja. 3. Izogibati se je treba prevelikemu izkoriščanju virov. 4. Znanstvena dognanja naj bodo uporabljena v namene ohranjanja in izboljšanja okolja ter nadzora onesnaževanja. 5. Onesnaževalci naj plačajo za povzročeno okoljsko škodo. 6. Nadzorovati je treba vpliv čezmejnega onesnaževanja. 7. Preučiti je treba probleme držav v razvoju. 8. ES naj prevzame vlogo mednarodnega akterja na področju okolja, posebej v kontekstu mednarodnega sodelovanja in globalnega podpornika delu Združenih narodov. 9. ES naj nase prevzame vlogo širjenja informacij in izobraževanja prebivalcev o okoljskih problemih. 10. ES naj določi najustreznejšo raven, na kateri naj bodo vodene akcije. 11. Cilj je harmonizacija nacionalnih okoljskih politik, ki pa ne bodo v nasprotju s cilji skupnega trga (Johnson in Corcelle 1992, 13–14).

delovnih pogojev. Žal pa vse ambiciozne ideje prvega okoljskega akcijskega programa niso bile uresničene. Večinoma so bile sprejete direktive, ki so izhajale iz 100. člena Pogodbe o EGS, ki se nanaša na gospodarski trg in odstranjevanje gospodarskih ovir (Barnes in Barnes 1999, 32).

Drugi okoljski akcijski program je bil sprejet maja 1977 v obliki resolucije. V osnovi je potrjeval načela in cilje svojega predhodnika. Njegov cilj je bil nadaljnje prizadevanje za uresničitev načel prvega okoljskega akcijskega programa, hkrati pa je poudaril izboljšanje kakovosti življenja in zaščito naravnega okolja. Zavzemal se je tudi za rast okoljske zavesti posameznikov in njihovega odgovornega ravnanja do okolja. Z razliko od predhodnika je poudaril pomen preventivnih akcij, ki naj postanejo osnovni ukrepi varstva. Pri tem je postavil okoljske prioritete: skrb za zmanjševanje onesnaženosti voda (morja in tekočih voda), atmosfere in zmanjševanje hrupa. Novost v drugem okoljskem akcijskem programu je tudi uvedba nadzora izvajanja politik (monitoring) in ocena politik, varstvo rastlinstva in živalstva, uporaba presoje vpliva na okolje (*EIA – environmental impact assessment*) ter razvoj ekooznačevanja. Vendar je bila implementacija idej drugega okoljskega akcijskega programa prav tako nizka kot pri prvem. Ekooznačevanje, katerega namen je bil informiranje potrošnikov in vplivanje na njihovo potrošniško obnašanje, je zaživelo šele leta 1993 (Barnes in Barnes 1999, 36).

Z razliko od triletne veljavnosti prvega in drugega okoljskega akcijskega programa je *tretji okoljski akcijski program* razširil obdobje svoje veljavnosti na pet let. Sprejet je bil v obliki resolucije februarja 1983. Že v preambuli je poudaril pomen harmonizacije nacionalnih politik in varstva naravnih virov ter njihove zmerne uporabe v ekonomske namene. Države članice so se v tem času srečevale z ekonomskimi težavami in so zato za okolje namenjale manj finančnih sredstev. Tretji okoljski akcijski program je zato okoljsko politiko opredelil kot strukturno politiko, ki mora biti speljana ne glede na ciklične gospodarske razmere, v katerih se nahajajo države članice. Glavni cilj tretjega okoljskega akcijskega programa je bila preprečitev sprejemanja različnih meril s strani držav članic, ki bi porušila tržno ravnovesje²². Pomembna načela tretjega okoljskega akcijskega programa so bila tudi načela *onesnaževalec plača*, *zmanjšanje onesnaževanja na izvoru* in uporaba načela *subsidiarnosti*. Namen načela

²² ES se je v času tretjega okoljskega akcijskega programa pripravljala na mediteransko širitev, do januarja 1986 so se ES pridružile Grčija (1981), Španija in Portugalska.

onesnaževalec plača je bil nadzor industrijskih onesnaževalcev in naložbe v okolju prijaznejše tehnologije in zmanjšanje onesnaževanja v posameznih, industrijsko bolj prizadetih regijah. Uresničitev načela zmanjšanja onesnaževanja na izvoru je bila nična, saj je zahtevala velike stroške, med članicami pa je imela malo podpore. Rešitev tega vprašanja je večina videla v novih ekotehnologijah. Načelo subsidiarnosti države članice postavlja pred iskanje rešitev lastnih okoljskih vprašanj ob upoštevanju treh načel: izvajanje akcij na najprimernejši način, izvajanje preventivnih dejanj in hitra sanacija okoljske škode. Pomembna novost tretjega okoljskega akcijskega programa je bila želja po integraciji okoljske politike v druge sektorske politike skupnosti. Kot prednostno nalogo pa je postavil politiko do odpadkov, posebej nevarnih odpadkov, in ureditev njihovega transporta. (Barnes in Barnes 1999, 37).

Zaradi ekonomskih težav so države članice okolju v času tretjega okoljskega akcijskega programa namenile malo finančnih sredstev. Simbolična je bila tudi finančna podpora okolju s strani ES. Ambiciozni in daljnosežni okoljski politični cilji in manj ambiciozne politične debate in akcije so s finančno šibko motivacijo razvoj evropske okoljske politike pustili pod mejo pričakovanega. Kljub vsemu pa je to obdobje za ES pomenilo ekološko modernizacijo. Okolje je stopilo korak bližje ekonomiji, saj so ga spoznali za vir ekonomskega napredka in rasti. Ekonomska konkurenčnost se je začela povezovati z okoljskimi standardi. Poleg varstva voda, atmosfere in preprečevanja hrupa so bila v ospredju tudi varstvo pred kemijskim onesnaževanjem, ravnanje z odpadki, varstvo ogroženih živalskih in rastlinskih vrst, varstvo habitatov.

V drugem obdobju je bilo na področju okolja sprejetih 120 direktiv, 27 odločb in 14 uredb. Kljub količinski rasti pa se nekateri avtorji sprašujejo o kakovosti sprejetih aktov in opozarjajo, da je kakovost nekaterih okoljskih aktov resnično sporna. Treba je tudi poudariti, da so bile legalne osnove za okoljsko politiko še vedno slabe. Do sredine sedemdesetih let prejšnjega stoletja ES ni imela formalnih pristojnosti, da bi lahko upravljala z okoljskimi problemi (Bahor 2005, 71).

Tretje obdobje (1985–1992)

Tretje obdobje razvoja evropske okoljske politike se začne z *Enotno evropsko listino (EEL)*, ki je bila podpisana leta 1986, v veljavo pa je stopila 1. julija 1987. EEL je bila prva večja

revizija Rimske pogodbe²³. EGS je zavezovala, da bo do konca leta 1992 uvedla enotni evropski trg (prost pretok surovin, blaga, ljudi in kapitala). Za ta cilj je bilo treba uskladiti in celo poenotiti nacionalne zakone. Predvsem okoljsko pravo je članice postavljalo v neenakopraven položaj, saj so bila gospodarstva nekaterih članic zaradi strogih nacionalnih okoljskih politik dodatno obremenjena v primerjavi z drugimi²⁴ (Hildebrand 2002, 34–36). V želji po skupnem gospodarskem trgu je okolje v EEL do zdaj dobilo največ. S poglavjem *VII – Okolje* je okoljska politika dobila formalne temelje za svoj nadaljnji razvoj. EEL za okoljsko politiko pomeni tako velik mejnik, da razvoj evropske okoljske politike delimo na obdobje pred letom 1985 in po njem. EEL je na okoljsko politiko skupnosti učinkovala na tri načine:

- z institucionalnimi spremembami (glasovanje s kvalificirano večino),
- z dokončanjem enotnega trga in
- z novimi zakonodajnimi akti, ki so definirali evropsko okoljsko politiko (Bahor 2005, 71).

EEL je v okoljski policy prostor vpeljala nova načela. Načelo okoljske pravice je od držav članic zahtevalo, da okolje postane sestavni del vseh drugih politik. Ponovno so bila izpostavljena načelo subsidiarnosti, preventivno načelo in načelo onesnaževalec plača, ki je skušalo vključiti eksternalitete v stroške proizvodnje (Bahor 2005, 76). EEL je velevala, da morajo biti načela okoljske politike vključena v vse druge politike. Maastrichtska pogodba kasneje tega določila ni spremenila (Barnes in Barnes 1999, 50).

Sočasno z EEL je bil v obliki resolucije oktobra 1987 sprejet tudi *četrti okoljski akcijski program*. Ponovno je potrdil načela prvih treh programov in dodal holističen pristop k varstvu okolja. Večji pomen je dal monitoringu, raziskovanju ter izobraževanju in informiranju, s čimer je v okoljske politike skušal vključiti večje število akterjev (Barnes in Barnes 1999, 40), s tem pa prekiniti tradicionalno sprejemanje odločitev iz centra. Njegovi trije glavni cilji so

²³ Pred EEL ni bilo mogoče sprejemati okoljskih pravnih aktov, ker za to ni bilo pravnih osnov. Ključna za razvoj zgodnje okoljske politike sta bila 100. in 235. člen Rimske pogodbe, ki sta dovoljevala akcije, ki niso bile specifične v originalni pogodbi (Bahor 2005, 74). Vendar vse v mejah, ki definirajo vzpostavitev skupnega trga in v ta namen odnosa med okoljem in ekonomijo.

²⁴ Harmonizacija nacionalnih okoljskih politik je bila veliko trši oreh kot uvedba skupnega trga. EEL naj bi tako bila »tiha kupčija« med severno in južno Evropo. Okoljsko razvitejše severne države so omogočile dostop do socialnih in regijskih fondov okoljsko manj razvitim južnim državam v zameno za skupne višje okoljske standarde in tako dokončanje skupnega trga (Barnes in Barnes 1999, 47).

bili oblikovanje okoljskih standardov, večji poudarek kontrolam in praktični implementaciji v direktivah zapisanih ciljev ter postopna implementacija, izobraževanje in informiranje. Program je odpiral nova polja, in sicer polje biotehnologije, upravljanje z naravnimi viri, varstvo priobalnih, gorskih in drugih območij.

3.1.1 Načelo trajnosti v politiki Evropske unije

Četrto obdobje (1993–2000)

Peti okoljski akcijski program je bil prav tako sprejet v obliki resolucije, in sicer marca 1992. Pripravljen je bil tik pred vrhom v Riu in se ponaša z naslovom *K trajnosti*²⁵, vendar tako kot drugi tudi ta ni bil obvezujoč za države članice. Kljub temu pa je z njim EU dobila novo moč. Peti okoljski akcijski program je temeljil na načelu preventivnosti, ki je postalo temeljno vodilo okoljske politike. Nastal je v času, ko implementacija predhodnikov še ni bila v celoti zaključena oziroma ko se določeni ukrepi predhodnikov še sploh niso začeli izvajati. Opozoril je na sicer težko opredeljiv implementacijski deficit svojih predhodnikov in ga skušal popraviti z iskanjem novih instrumentov varstva okolja. Kot odgovor na Brundtlandino poročilo je odseval globalni pogled na varstvo okolja, trajnostni razvoj. Skupno sprejeto načelo treh ravni trajnostnega razvoja, socialne, ekonomske in okoljske, je za okolje pomenilo novo optimistično obdobje, v katerem je sonaravni razvoj mogoč.

Trajnostni razvoj je dolgoročen proces, ki zahteva dinamične in prilagodljive ukrepe in politike. Peti okoljski akcijski program je bil osnovan za doseg dolgoročnih ciljev. Bil je prvi okoljski program, ki je bil ciljno usmerjen. Definiral je pet sektorjev kot glavnih onesnaževalcev (industrijski sektor, kmetijstvo, transport, energetika in turizem) in sedem

²⁵ Maastrichtska pogodba oziroma Pogodba o Evropski uniji (PEU) v evropsko politiko vpelje diskurz trajnosti. Najpomembnejša politična sprememba, ki jo je uvedel PEU in ki ima hkrati velik pomen za okoljsko politiko skupnosti, pa zadeva sprejemanje ustave. Nova postopka, sodelovanje in soodločanje, vključujeta uporabo večinskega načela odločanja v svetu. S postopkom soodločanja je Evropski parlament dobil končno pravico do veta na zakonodajni predlog, ki mu nasprotuje, z absolutno večino svojih članov (Bahor 2005, 79). PEU je tudi razširila vlogo Evropskega sodišča in mu dala pristojnosti kaznovanja članic ob neizpolnjevanju okoljskega prava, sprejetega s strani Evropske komisije. Takšne institucionalne spremembe so igrale pomembno vlogo pri oblikovanju ravnotežja med institucijami in so hkrati vplivale na hitrejše napredovanje okoljskih politik (Connor in Dovers 2004, 55). PEU pomeni tudi ustanovitev Evropske unije (EU), zato bom v naslednjih poglavjih uporabljala kratico EU.

glavnih okoljskih tem²⁶. Za doseg zastavljenih ciljev in okolju prijaznejše delovanje glavnih onesnaževalcev je definiral policy instrumente in v sodelovanje vključil večje število akterjev²⁷, ki bi sooblikovali ukrepe. Policy instrumenti so obsegali od sektorskega načrtovanja in prestrukturiranja, finančnih in izobraževalnih ter znanstvenih podpor za posamezen sektor in izboljšanja podatkovnih baz do javnega informiranja in izobraževanja (Barnes in Barnes 1999, 43). Naslednji pomemben korak k trajnosti okoljske politike v EU predstavlja Amsterdamska pogodba²⁸, ki prvič formalno vključi trajnostni razvoj v evropske politike. Prizadevala si je za konsolidacijo okoljske politike in določa, da morajo biti zahteve varstva okolja vključene v določanje in izvajanje politik skupnosti. Trajnosti razvoj z Amsterdamsko pogodbo postane glavni cilj EU.

Pogled Evropskega parlamenta na peti okoljski akcijski program v zaključnem poročilu o njegovi implementaciji je bil, da okoljski program predstavlja predvsem začetek sprememb za doseg trajnostnega razvoja in ne more doseči njegovih ciljev. Skuša odgovoriti na vprašanje, kako doseči čim večjo vključenost okoljskih politik v policy prostor.

Peto obdobje (2000–2010)

Netrajnostni trendi in ravnanja so privedli do okoljskih in socialnih sprememb. Klimatske spremembe, izginjanje biotske pestrosti in naravnih virov ter revščina in socialna neenakost so EU pripeljale do sklepa, da je trajnostni razvoj ključ za rešitev okoljskih in socialnih vprašanj. V letih 2000 in 2001 je EU sprejela dva dokumenta, ki sta okolje postavila v enakovreden položaj drugim politikam. Marca 2000 je bila v Lizboni na zasedenju Evropskega sveta sprejeta Lizbonska strategija, ki je opredelila razvojne cilje EU do leta 2010. Prvo dopolnitev

²⁶ Glavne okoljske teme so bile: podnebne spremembe, ravnanje z odpadki, ravnanje z vodnimi viri, priobalna območja, varovanje narave in biotske raznovrstnosti, onesnaževanje atmosfere in kakovost zraka ter urbana okolja (Barnes in Barnes 1999, 42).

²⁷ Zeleni forum (člani nevladnih organizacij, gospodarstveniki in drugi) se je začel sestajati leta 1993 in je predstavljal konzultacijsko podporo okoljski politiki. V času predsedovanja Velike Britanije leta 1993 je nastala iniciativa Implementation and Enforcement of Community Law (IMPEL), katere cilj je bila izmenjava dobrih praks praktične implementacije, tretja iniciativa pa je bila Environmental Policy Review Group. Delo in odgovornost iniciativ je bilo spremljanje implementacije okoljskih politik in predvsem iskanje najboljših implementacijskih praks.

²⁸ Amsterdamska pogodba je bila podpisana leta 1997 in velja od 1. maja 1999. Za okolje je pomembna tudi zaradi tega, ker je v proces odločanja vnesla spremembe, s katerimi je okrepila vlogo Evropskega parlamenta v razvoju okoljske politike (Bahor 2005, 80).

je doživela po enem letu, ko je bil vključen okoljski steber kot tretji steber strategije (strategija je tako vsebovala tri stebre: ekonomskega, socialnega in okoljskega). Okoljski steber so dodali po zasedanju Evropskega sveta junija 2001, ki je na tem zasedanju sprejel Strategijo za trajnostni razvoj (COM 2001/246). Strategija za trajnostni razvoj je med prednostna področja uvrstila odgovornejše ravnanje z naravnimi viri. EU je v Strategiji za trajnostni razvoj zapisala, da se bo zavzela za izboljšanje koherentnih politik (vključevanje okoljskih vsebin v sektorske politike), za večje naložbe v znanost in tehnologijo (krepitev raziskovalnih programov in ozelenitev javnih naročil) in da bo poskrbela za večjo odzivnost EU do globalnih problemov. V tem obdobju je bilo ozračje v EU naklonjeno reševanju okoljskih problematik, zato je okolje postalo pomemben element v razvojnih dokumentih EU.

V želji po implementaciji v strategijah zapisanih okoljskih ciljev se je EU leta 2002 odzvala z novim okoljskim akcijskim programom, ki je zajel obdobje med letoma 2002 in 2010. *Šesti okoljski akcijski program*²⁹ je naslovljen *Naša prihodnost, naša izbira*. Med štirimi področji, ki jim je v prihodnje treba posvetiti posebno pozornost, je na prvo mesto postavil *podnebne spremembe, sledijo narava in biotska raznovrstnost, okolje in zdravje ter kakovost življenja in naravni viri in odpadki*. Na področju podnebnih sprememb je glavni cilj programa ratifikacija Kjotskega protokola³⁰ in boj proti naraščanju izpustov toplogrednih plinov.

Šesti okoljski akcijski program³¹ se je v svojih načelih približal modelu močnega trajnostnega razvoja. Država v programu ni bila več edini akter pri oblikovanju okoljskih politik. Z načeli po informiranju javnosti, vključevanju civilnodružbenih organizacij pri odločanju o okoljskih

²⁹ Sklep o šestem okoljskem akcijskem programu je bil sprejet 22. julija 2002. Osnovni cilji programa so prispevati k dolgoročni stabilizaciji koncentracij toplogrednih plinov, zaščititi delovanje naravnih sistemov, doseči večjo učinkovitost virov in zagotoviti, da poraba obnovljivih in neobnovljivih virov ne preseže nosilne sposobnosti okolja. Nadalje je poudarjeno, da program predstavlja izhodišče za okoljsko dimenzijo trajnostne strategije in prispeva k vključevanju okoljskih vprašanj v vse politike Skupnosti (Sklep št. 1600/2002/ES).

³⁰ Kjotski protokol je mednarodna pogodba za omejitev globalnega segrevanja in zmanjševanje emisij toplogrednih plinov. Kjotski protokol je začel veljati februarja 2005.

³¹ EU ukrepov šestega okoljskega akcijskega programa ni izvajala po načrtu. Evropski parlament opozarja, da EU ni izpolnila vseh obveznosti za zmanjšanje podnebnih sprememb. Prav tako ni uspešna pri doseganju ciljev preprečevanja zmanjševanja biotske pestrosti. Parlament opozarja tudi, da EU ni sprejela nobenih dejanskih ukrepov za doseganje glavnega cilja šestega okoljskega akcijskega programa, ločitev gospodarske rasti od rasti uporabe naravnih virov in povečevanja odpadkov.

vprašanjih in nenazadnje težnji po hitri ratifikaciji Aarhuške konvencije³² je program težil k decentralizaciji odločanja in moči ter k deliberalizaciji okoljskih politik.

Že leta 2004 je bil okoljski steber črtan iz Lizbonske strategije, revizijo pa je doživela tudi Strategija za trajnostni razvoj³³. S tem posegom v EU ne moremo več govoriti o sočasnem razvoju treh dimenzij trajnostnega razvoja, saj sta prenovljeni strategiji favorizirali ekonomsko rast in zaposlovanje. Evropska komisija za okolje je že leto po revizijah strategij ugotavljala, da EU nameni premalo pozornosti reševanju okoljskih vprašanj. Letos je bil kritičen tudi Evropski parlament, in sicer do implementacije ukrepov, zapisanih v šestem okoljskem akcijskem programu. Parlament opozarja, da EU ni izpolnila vseh obveznosti za zmanjšanje podnebnih sprememb. Prav tako ni uspešna pri doseganju ciljev preprečevanja zmanjševanja biotske pestrosti. Parlament opozarja tudi, da EU ni sprejela nobenih dejanskih ukrepov za doseganje glavnega cilja šestega okoljskega akcijskega programa, ločitev gospodarske rasti od rasti uporabe naravnih virov in povečevanja odpadkov.

3.1.2 Politika ravnanja z odpadki v Evropski uniji

Prva krovna evropska direktiva o odpadkih, Direktiva o odpadkih (75/442/EGS), je bila sprejeta leta 1975. Direktiva je doživela vrsto sprememb in dopolnitev³⁴. Danes za krovno direktivo o odpadkih velja Direktiva (2008/98/ES) evropskega parlamenta in sveta o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv, ki je bila sprejeta 19. novembra 2008. Direktiva o odpadkih (75/442/EGS) je prva opredelila vseevropsko definicijo odpadka³⁵. Prva evropska krovna

³² 26. maja je ES sprejela Direktivo o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem (2003/35/ES), katere cilj je bil prispevati k izvedbi obveznosti, ki izhajajo iz Aarhuške konvencije, ki jo je ES podpisala 25. junija 1998.

³³ Strategija za trajnostni razvoj tudi po reviziji zagovarja stališče, da je treba ekonomsko, socialno in okoljsko dimenzijo trajnostnega razvoja udejanjati sočasno (Lukšič in Bahor v Zbornik okoljske akademske mreže 2007, 39).

³⁴ Direktiva o odpadkih je bila dopolnjena z Direktivo sveta 91/156/EGS o spremembi Direktive 75/442/EGS o odpadkih. 5. aprila 2006 je bila sprejeta Direktiva 2006/12/ES evropskega parlamenta in sveta o odpadkih, ki je razveljavila prej naštetih direktivi.

³⁵ Direktiva sveta o odpadkih (75/442/EGS) je odpadke definirala kot »vsako snov ali predmet, ki ga imetnik odstrani ali mora odstraniti na podlagi veljavnih predpisov nacionalne zakonodaje«. Direktiva o odpadkih 91/156/EGS in Direktiva o odpadkih 2006/12/ES sta odpadke definirali kot »vsako snov ali predmet v skupinah, navedenih v Prilogi I, ki ga imetnik zavrne ali namerava ali mora zavreči«. Definicija odpadkov teh ne klasificira glede na ekonomsko vrednost materiala. Gospodarstveniki sicer iz pojma odpadkov vztrajno poskušajo izločiti

direktiva o odpadkih iz leta 1975 je vpeljala Katalog odpadkov, ki je navajal različne kategorije odpadkov. Direktiva je uvedla t. i. hierarhijo ravnanja z odpadki, katere cilj je predvsem preprečevanje nastajanja odpadkov. Direktiva je uvedla tudi dovoljenja za aktivnosti obdelovanja in odlaganja odpadkov ter prepovedala nenadzorovano odlaganje odpadkov. Državam članicam je naložila pripravo načrtov o ravnanju z odpadki in njihovo poročanje vsaka tri leta o implementaciji direktive. Odlaganje odpadkov na odlagališčih ureja Direktiva 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih. Ta določa za okolje sprejemljiva merila in standarde za odstranjevanje odpadkov z odlaganjem ter okoljevarstvena dovoljenja za odlagališča. Te razvršča v tri razrede (odlagališča za nevarne, nenevarne in interne odpadke). Direktiva v 5. členu določa, da morajo članice zmanjšati količino odloženih biorazgradljivih odpadkov. Druga točka tega člena tudi opredeli, koliko se mora količina odloženih biorazgradljivih odpadkov zmanjševati po letih. Peti člen direktive države članice tudi zavezuje k pripravi operativnih programov ravnanja z biorazgradljivimi odpadki. Direktiva si v skladu s petim okoljskim akcijskim programom prizadeva k trajnostnemu pristopu ravnanja z biorazgradljivimi odpadki, kot je kompostiranje, in s tem k zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov v ozračje.

Peti okoljski akcijski program je načelo trajnosti vpeljal tudi v politiko ravnanja z odpadki. Evropska unija je sicer posebno strategijo ravnanja z odpadki sprejela že leta 1989, s petim okoljskim akcijskim programom pa je izvajanje strategije samo še dodatno okrepila. Načela ravnanja z odpadki po petem okoljskem akcijskem programu so bila: usmeriti snovne tokove skozi različne stopnje proizvodnje obdelave in porabe na tak način, da se doseže najvišja stopnja vnovične uporabe, predelave in recikliranja, racionalizacija proizvodnje in poraba energije ter spreminjanje družbenih vedenjskih vzorcev proizvodnje in potrošnje. Za osnovo ravnanja z odpadki je postavil zavezujoč vrstni red načinov ravnanja z odpadki. Na prvem mestu je bilo načelo preprečevanja nastajanja odpadkov, nato najvišja mogoča stopnja recikliranja odpadkov, sledila je snovna predelava odpadkov in nato sežiganje odpadkov. Povsem zadnja možnost, ko so uporabljene vse prej naštete možnosti, pa je odlaganje odpadkov. Evropska unija si je v petem okoljskem akcijskem programu zastavila cilje ravnanja z odpadki do leta 2000. Glavni cilj je bila izdelava programov ravnanja z odpadki v

tiste materiale, ki imajo ekonomsko vrednost, vendar je evropsko sodišče tovrstne predloge gospodarstvenikov zavrnilo z argumentacijo, da bi bila takšna opredelitev v nasprotju z evropsko definicijo o odpadkih. Gre za to, da za proizvodnjo ni vzpostavljenih potrebnih predpisov in okoljskih standardov. Odpadni material, ki bi bil definiran kot proizvod, bi ušel iz sistema nadzora in identifikacije in klasifikacije (Keuc 2005, 89).

vseh državah članicah in ureditev infrastrukture za varno zbiranje, ločevanje in končno oskrbo odpadkov. Zadala si je cilj vsaj 50 odstotkov reciklaže in vnovične uporabe papirja, stekla in plastike na ravni Unije in ureditev njenega trga recikliranih materialov. V petem okoljskem akcijskem programu je še zapisala, da si bo prizadevala za ustalitev količine odpadkov povprečno 300 kg/prebivalca na leto glede na raven leta 1985. Šesti okoljski akcijski program, ki je bil sprejet leta 2002, je edini okoljski akcijski program, ki je pravno zavezujoč za Evropsko komisijo in države članice. EU v šestem okoljskem akcijskem programu ugotavlja, da količina odpadkov v Skupnosti narašča, kar vodi do izgube naravnih virov in do povečanega tveganja onesnaževanja in predvsem v zvezi z odlaganjem biološko razgradljivih odpadkov do dodatne emisije toplogrednih plinov. EU si je za rešitev nastalih problemov zadala dva konkretna cilja. Prvi cilj je zmanjšati količine odpadkov, namenjenih na odlagališča, v primerjavi z letom 2000 za 20 odstotkov do leta 2010, s perspektivo do 50 odstotkov zmanjšanja do leta 2050. Drugi cilj pa je zmanjšati količine odpadkov nevarnih odpadkov za 20 odstotkov do leta 2010 v primerjavi z letom 2000 in za 50 odstotkov do leta 2020.

Cilj ravnanja z odpadki šestega okoljskega akcijskega programa je bil pretrgati povezavo med gospodarsko rastjo in rastjo količine odpadkov. Strateški pristopi za doseg tega cilja so: boljša implementacija zakonodaje, zagotavljanje informacij širši javnosti in vključevanje te v okoljsko politiko, spodbujanje finančnih podpor, sodelovanje in oblikovanje partnerstva med vladnimi in nevladnimi organizacijami, sektorsko povezovanje pri reševanju okoljskih vprašanj, dvigovanje okoljske ozaveščenosti javnosti, spodbujanje trajnostne rabe naravnih virov in dobrin ter oblikovanje zakonodaje o okoljski odgovornosti. Šesti okoljski akcijski program zahteva večjo učinkovitost virov in odpadkov, ki omogočajo bolj trajnostno proizvodnjo in porabo. Zahteva prekinitev povezanosti med rabo virov in nastajanjem odpadkov ter gospodarsko rastjo in zagotovitev takšne porabe virov, ki ne preseže nosilne zmogljivosti planeta. Tako kot peti tudi šesti okoljski akcijski program poudarja zmanjševanje toplogrednih plinov, kar na področju ravnanja z odpadki pomeni čim manjše količine odlaganja biorazgradljivih odpadkov.

Evropska politika o ravnanju z odpadki, ki izhaja iz okvirnih smernic, strategij in direktiv, ki urejajo posamezna področja ravnanja z odpadki (odpadna embalaža, odpadna olja, odpadne baterije in akumulatorji, odpadna blata, odslužena vozila itd.), temelji na večjem številu načel. Med njimi so najpomembnejša: onesnaževalec plača, odgovornost proizvajalca, bližina in

odpravljanje okoljske škode pri izvoru. V večini države članice načela izvajajo po lastni presoji. Načelo onesnaževalec plača se razume, da stroškov ravnanja in odstranjevanja ne moremo naprtiti slehernemu davkoplačevalcu, ampak osebi, ki je odpadek povzročila. V Sloveniji tako plačujemo odvoz komunalnih odpadkov, medtem ko je v Veliki Britaniji uporaba načela onesnaževalec plača pri posameznem državljanu nezakonita. Načelo odgovornost proizvajalca ni eksplicitno definirano v zakonodaji EU. Njegovi elementi so vsebovani v Direktivi o izrabljenih vozilih in o električnih in elektronskih odpadkih. Šesti okoljski akcijski program poziva članice, naj to načelo razvijajo naprej, vendar je iz strateških dokumentov o ravnanju z odpadki jasno razvidno, da na ravni Evropske komisije ni dovolj interesa, da bi se to načelo uvedlo za končne proizvode. Načelo bližine velja za odlaganje odpadkov bližje kraju nastanka, ne pa tudi za predelavo in reciklažo. To načelo pomeni, da se odpadki, ki so namenjeni odlaganju, ne pošiljajo na odlaganje iz ene v drugo državo članico. Načelo odpravljanja okoljske škode pri izvoru je bilo do zdaj uporabljeno le v enem osamljenem primeru.

Spremembe prve krovne direktive (75/442/ES) in drugih direktiv, ki urejajo posamezno področje odpadkov, so se odvijale z interesi posameznih akterjev in novimi spoznanji glede ravnanja z odpadki. Spremembe krovne direktive o odpadkih niso bistveno spreminjale njenih osnovnih načel in vsebine. Predvsem zaradi gospodarskih interesov po pojasnitvi ključnih pojmov, kot so odpadki, snov, razlika med predelavo in odstranjevanjem, je bila leta 2008 sprejeta nova krovna direktiva o odpadkih, Direktiva (2008/98/ES) evropskega parlamenta in sveta o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv. Slednja je odpadki definirala kot »vsako snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči«. V 6. členu je opredelila status prenehanja odpadka. Zaradi poenostavitve zakonodaje Skupnosti je jasnejša določila o nevarnih odpadkih, ki jih je prej opredeljevala Direktiva sveta o nevarnih odpadkih (91/689/EGS), vnesla v svojo vsebino. Direktiva (2008/98/ES) potrjuje ugotovitev, da bi moralo biti preprečevanje nastajanja odpadkov najpomembnejša naloga pri ravnanju z odpadki in da bi bilo treba recikliranje odpadkov dati prednost pred njihovo energetsko predelavo. Z določili te direktive se želi EU približati »družbi recikliranja« in zagotoviti samostojnost Skupnosti pri odstranjevanju in predelavi odpadkov, zbranih iz gospodinjstev. Za doseg tega cilja pa mora Skupnost zagotoviti interaktivno sodelovanje vseh vključenih akterjev. Direktiva poudarja, da je treba z odpadki ravnati v skladu z že določeno hierarhijo ravnanja in tako zmanjšati količino odloženih biorazgradljivih odpadkov. Krovna direktiva o

odpadkih, Direktiva (2008/98/ES), bo 12. decembra 2010 razveljavila nekatere direktive. S tem datumom so države članice dolžne prenesti direktivo v svoj pravni red.

Posebno mesto med smernicami evropske okoljske politike ima Direktiva (2008/1/ES) evropskega parlamenta in sveta o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja. Namen direktive je s pomočjo mehanizma izdajanja dovoljenj za obrate večjega obsega onesnaževanja, kamor sodijo tudi odlagališča odpadkov, preprečiti onesnaževanje, ki bi presegalo emisijske standarde. Dovoljenja niso končna, saj so države članice dolžne v časovnih presledkih ponovno ugotoviti upravičenost obrata do okoljskega dovoljenja. Direktiva zahteva, da morajo izdana dovoljenja vsebovati podrobne podatke o vseh ukrepih za varstvo zraka, vode in tal. Z namenom učinkovitega varstva okolja direktiva uvaja načelo BAT (best available technology), načelo najboljših tehnologij.

III. DEL

4 SLOVENIJA: OKOLJSKA POLITIKA IN ODPADKI

Potreba po organiziranem varstvu okolja se je v Sloveniji, takratni SR Sloveniji, pojavila istočasno kot sklic svetovne konference Združenih narodov o varstvu človekovega okolja v Stockholmu leta 1972.

France Avčin v Zeleni knjigi o ogroženosti okolja v Sloveniji ugotavlja, da v Sloveniji še ni oblastnega organa, ki bi lahko učinkovito preprečeval škodo v našem naravnem okolju. Ob primerjavi Slovenije s stanjem po svetu predlaga močno skupnost vseh organizacij in posameznikov, ki jim je varstvo okolja blizu. Slovenija po njegovem mnenju potrebuje uporaben organ velike izvršne oblasti, ki bi na področju varstva okolja vodil nacionalno politiko, ter institucijo, ki bi bila strogo strokovna: institut za ekologijo³⁶ (Avčin v Zeleni knjigi o ogroženosti okolja v Sloveniji 1972, 250).

»Slovenija je v globoki ekološki krizi, ki je odraz splošne družbene krize in napačnih razvojnih usmeritev v preteklosti. Za sanacijo je potrebna dovolj močna zavest in volja ter natančno izoblikovana javna ekološka politika. Te pa v Sloveniji še ni. Trenutno se postavljajo deklarativni cilji, ki pa niso eno z dejansko pripravljenostjo za njihovo doseganje oziroma pripravljenostjo žrtvovanja nekaterih drugih, bolj dobičkonosnih ciljev.« To so bile v osemdesetih letih prejšnjega stoletja ključne ugotovitve Tomaža Vuge, član izvršnega sveta Skupščine SRS (Vuga v Slovenija 88 1989, 130)³⁷.

Okoljska politika je takrat imela dve ključni usmeritvi: sanacijo žarišč onesnaževanja in preventivno ukrepanje proti potencialnim novim velikim onesnaževalcem. Vendar je pri tem nastalo ključno družbeno vprašanje: sanacija in varstvo okolja na eni strani ter izguba

³⁶ Na podlagi prvega predloga je 20. maja 1971 nastala Skupnost za varstvo okolja, ki je Skupščini SRS predlagala ustanovitev komisije za varstvo okolja. Tako je bil 13. marca 1975 v okviru izvršnega sveta Skupščine SRS ustanovljen Republiški komite za varstvo okolja. Republiški komite za varstvo okolja je sprožil široko akcijo po Sloveniji z namenom, naj varstvo okolja kot odnos in dejavnost postane sestavni del družbenih načrtov, programov, znanstvenoraziskovalnih in gospodarskih dejavnikov.

³⁷ Zbornik Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Slovenija 88: okolje in razvoj, je izšel z namenom oceniti tedanje razmere in uspešnost organiziranega varstva okolja. Zbornik je izšel poldrugetletje po izidu Zelene knjige o ogroženosti okolja v Sloveniji (Ljubljana, 1972) (Slovenija 88 1989, 3).

delovnih mest in socialne težave na drugi strani. Ob tem spoznanju ekološki problemi niso bili več le tehnološki in upravno organizacijski, ampak ključni politični problemi.

V pravnem redu SFRJ je varstvo okolja skoraj v celoti sodilo v pristojnost republik in občin, ki so precej samostojno urejale problematiko varstva okolja. Pravni sistem na področju varstva okolja je bil urejen sektorsko, temeljil pa je na pretežno planski ekonomiji. Glede ekoloških standardov je bil nepopoln in zastarel. Organ, odgovoren za okolje, ni imel nobene pristojnosti, niti ustrezne pozicije v procesih odločanja (Poročevalec 1996, 8).

Po osamosvojitvi Slovenije in spremembi pravnega sistema je varstvo okolja v Sloveniji dobilo boljše pogoje za svoj razvoj. Zakon o varstvu okolja, ki je bil sprejet leta 1993³⁸, je na ustavni podlagi določil pravni temelj za urejanje vprašanj varstva okolja in podal podlago za uresničevanje načel trajnostnega razvoja, ki jih v temeljnih določbah povzema kar v celoti (v 1. členu in 3. členu). Zakon je poleg delovanja države na področju okolja (predpisi, dovoljenja, informacijski sistemi itd.) urejal tudi civilnopravna vprašanja glede okolja (odgovornost za obremenjevanje, odškodnine, sodelovanje javnosti). Nevladni sektor je bil ob sprejetju zakona kritičen, da je bil zakon sprejet z očitno prekratnimi roki za njegovo izvedbo glede na usposobljenost Ministrstva za okolje in prostor in nizko stopnjo pripravljenosti drugih organov in institucij za njegovo implementacijo. Vendar hkrati ugotavlja, da so na podlagi zakona že bili sprejeti podzakonski akti in da so v sferi civilnega in javnega prava že vidni učinki (sklenjene pogodbe za odškodnine prebivalcem, ki živijo ob komunalnih deponijah).

Drugi pomemben pravni akt, ki je slovensko okoljsko politiko postavil poleg drugih nacionalnih politik, je bil leta 1999 sprejeti Nacionalni program varstva okolja (NPVO). V tem času so bile vse politične sile že uprte v EU in tudi NPVO je akt, ki je postavil okvir za prevzem okoljskega pravnega reda EU. Program je evropsko naravnani in je upošteval usmeritve petega akcijskega programa EU. Program vsebuje osnove, na katerih so posamezni sektorji dolžni graditi svoje okoljsko naravnane programe, s tem pa se pričakuje, da bo

³⁸ Leta 1993 je bil sprejet tudi Zakon o ratifikaciji Baselske konvencije. Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov prek meja držav podpisnic je vstopila v veljavo 5. maja 1992. Njen namen je zaščititi človeško zdravje in okolje pred škodljivimi posledicami proizvodnje ter odlaganja nevarnih in drugih odpadkov (Antončič 2010, 47).

dosežena integracija okoljskih vsebin v energetske, kmetijski, industrijski sektor ter sektorja za transport in turizem (Narava in okolje 1998, 17).

V uvodnem delu programa je zapisano, da nekdanji jugoslovanski politični in gospodarski režim okolja v Sloveniji nista tako degradirala kot v drugih državah vzhodnega bloka, vendar slovenski politiki ostaja resen preizkus pri naporih za vključitev v EU, to pa je, kako spremeniti odnos do okolja in narediti odločnejše korake pri njegovem varstvu. V slovenski politiki je bil potreben miselni preskok v razumevanju varstva okolja, ki ni zgolj strošek ter niz prepovedi in omejitev.

NPVO usmerja razvoj na sonaravnih osnovah in povezuje dejavnike in akterje, ki vplivajo na okolje. Avtorji NPVO so zapisali, da se mora vloga države pri varstvu okolja krepitev predvsem v smeri urejanja mehanizmov za preprečevanje večanja dobička na račun okolja, saj sta sprememba lastništva in podreditve odločanja dobičku spremenili motive in cilje odločanja akterjev. Cilji varstva okolja so v NPVO usmerjeni v štiri prednostna področja: (1) varstvo vodovja in zagotovitev trajnih virov neoporečne vode, (2) ureditev ravnanja z odpadki (od njihovega nastanka do predelave) in njihovega varnega odlaganja, (3) varstvo biotske pestrosti in (4) krepitev institucij in znanja tako na državni kot tudi na lokalni ravni. Medtem ko se je stanje površinskih voda po osamosvojitvi delno izboljšalo, ravnanje s komunalnimi in industrijskimi odpadki ostaja najbolj problematično okoljsko vprašanje.

Slovenija je z vstopom v EU pristopila k pomembnemu evropskemu projektu Natura 2000. To je omrežje posebnih naravovarstvenih območij, razglašeni v EU. Osnovni cilj EU je, da jih s projektom Natura 2000 ohrani za prihodnje rodove. Natura 2000 povezuje dva tipa območij: posebna območja varstva (SPA), ki so opredeljena po Direktivi o ohranjanju prosto živečih vrst ptic (79/409/EEC), in posebna ohranitvena območja (SAC), ki so določena po Direktivi o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (92/43/EEC). Slovenija, ki je po besedah Narcisa Mršiča »pravi biser Evrope in ena najlepših dežel sveta«, mora izkoristiti svoj okoljski potencial in ga unovčiti v trajnostni strategiji, tudi na področju ravnanja z odpadki.

4.1 Politika ravnanja z odpadki

4.1.1 Prvo obdobje (obdobje pred osamosvojitvijo)

Strokovnjaki so v osemdesetih letih prejšnjega stoletja opozarjali, da odpadki predstavljajo velik problem na področju varstva okolja, predvsem zaradi neurejenih in skoraj polnih deponij. Ravnanje z odpadki je do leta 1993, ko je bil sprejet Zakon o varstvu okolja, urejal Zakon o ravnanju z odpadki (Ur. l. SRS, št. 8/78). Zakon o ravnanju z odpadki je kot glavne nosilce ravnanja z odpadki opredelil organizacije združenega dela, pri katerih nastajajo odpadki, in delovne ljudi. Odpadki so bili odgovornost vseh delavcev in občanov. Komunalne organizacije združenega dela so bile zato dolžne ustanavljati krajevne skupnosti, občine ali več občin skupaj, ki so bile tudi odgovorne za financiranje komunalnih organizacij združenega dela. Odlagališča so bila v večini mešana, za industrijske in komunalne odpadke.

Po statistiki naj bi Slovenec v osemdesetih letih prejšnjega stoletja proizvedel 1 kilogram odpadkov na dan. V reden odvoz gospodinjskih odpadkov je bilo leta 1981 v Sloveniji vključenih 42,8 % prebivalstva³⁹. Več kot 50 % občin je industrijske in komunalne odpadke odlagalo na ista odlagališča. Komunalni odpadki po takratnih ocenah niso bili ekonomsko zanimivi, saj so bile ocene o količini uporabnih snovi, ki bi lahko predstavljale surovino, v komunalnih odpadkih okoli 10 %. Zato so se akterji ravnanja z odpadki raje ukvarjali z industrijskimi odpadki, ki so bili veliko bolj dobičkonosni. Nobeno od odlagališč v tistem času ni imelo v celoti urejene vse potrebne dokumentacije (lokacijsko dovoljenje, obratovalno dovoljenje ...). Samo eno od skupaj 55 evidentiranih komunalnih odlagališč pa je imelo jasen koncept razvoja, tudi odplinjanje (Krese v Slovenija 88 1989, 327–329). Med prednostne naloge reševanja okoljske problematike ravnanja z odpadki so bili takrat vključeni nevarni industrijski odpadki, izgradnja zbirališč in objektov za nevtralizacijo oziroma odlaganje teh odpadkov. V družbi je na področju ravnanja z odpadki nastala konfliktna situacija, saj sta Zakon o ravnanju z odpadki in Pravilnik o ravnanju s posebnimi odpadki nalagala ustrezno ravnanje z odpadki in ustrezno registracijo, vendar v prostoru ni bilo ustreznih objektov in

³⁹ Zakon o komunalnih dejavnostih (Ur. l. SRS, št. 8/1982) je določal, da so komunalna podjetja zadolžena za odvoz in odstranjevanje komunalnih odpadkov iz gospodinjstev, industrije in drugih uporabnikov te industrije (Krese v Slovenija 88 1989, 324).

tudi ne usposobljenih nosilcev, organizacij, ki bi lahko ravnali v skladu z normativnimi akti (Grilc v Slovenija 88 1989, 331)⁴⁰.

Poročilo o stanju okolja v SRS iz leta 1990 (Poročevalec 1990)⁴¹ navaja, da se ravnanje z odpadki v letih 1986–1989 ni dosti spremenilo. Narejeni pa so bili koraki pri zagotavljanju pogojev za nadaljnje rešitve, med katere lahko uvrstimo novelacijo Zakona o ravnanju z odpadki iz leta 1978⁴². Poročilo navaja, da je bilo po statistiki leta 1987 evidentiranih 55 odlagališč. 27 je bilo odlagališč komunalnih in industrijskih odpadkov, 21 odlagališč komunalnih odpadkov in 7 odlagališč, kjer se je poleg industrijskih in komunalnih odpadkov odlagalo tudi posebne odpadke. 18 odlagališč je bilo po podatkih leta 1987 brez pravnega statusa, 16 odlagališč pa je imelo pravni status urejen. Za druge o tem ni podatkov. V tem obdobju je bilo evidentiranih tudi 1274 divjih odlagališč. Sestava komunalnih odpadkov je bila leta 1987 naslednja: 41 % je bilo organske snovi, 18 % anorganske snovi, 15 % papirja in kartona, 10 % umetne mase, 7 % kovine, 5 % stekla in 4 % tekstila. V sistem rednega odvoza komunalnih odpadkov pa je bilo vključenih 65 % prebivalcev (Poročevalec 1990, 63–70). Poročilo odpadkom ni posvetilo posebne pozornosti, niti ni podalo priporočila za nadaljnje poti razvoja.

4.1.2 Drugo obdobje (1991–2003)

Z osamosvojitvijo Slovenije in spremembo političnega in gospodarskega sistema so se tudi na področju varstva okolja začele dogajati spremembe. Na novi ustavni podlagi je Državni zbor leta 1993 sprejel Zakon o varstvu okolja, ki je postal prvi krovni normativni okvir varstva okolja v samostojni državi. Zakon je nadomestil in razveljavil več zakonov, med drugimi tudi

⁴⁰ Zakon o ravnanju z odpadki (Ur. l. SRS, št. 8/78) je podrobneje obravnaval gospodarjenje s komunalnimi odpadki in sekundarnimi surovinami, medtem ko je Pravilnik o ravnanju s posebnimi odpadki (Ur. list SRS št. 20/86) določal ravnanje s posebnimi odpadki. Vendar niti zakon niti pravilnik ne predvidevata ločenih akterjev, ki naj bi se ukvarjali s posebnimi odpadki. V družbi nastaja konfliktna situacija, kjer zakon zahteva ustrezno ravnanje z odpadki, pravilnik določa registracijo, vendar niti eno niti drugo v družbi ni mogoče zaradi neprimerne infrastrukture, neusposobljenih nosilcev nalog, neizdelanih srednjeročnih načrtov itd. (Grilc v Slovenija 88 1989, 331).

⁴¹ Poročilo o stanju okolja v SR Sloveniji je bilo pripravljeno v skladu s sklepom Skupščine SR Slovenije, sprejetim leta 1987. Poročilo vsebuje pregled najpomembnejših nalog varstva okolja v letih 1986–1989.

⁴² Vzporedno je nastajal Pravilnik o ravnanju s posebnimi odpadki, ki vsebujejo nevarne snovi. Omenjeni pravilnik je bil objavljen maja 1986.

Zakon o ravnanju z odpadki iz leta 1978. Zakon o varstvu okolja je področju ravnanja z odpadki⁴³ sicer dal velik poudarek, vendar v prostor ni vnesel pomembnejših sprememb pri celoviti oskrbi odpadkov. Nevladni sektor je v času po osamosvojitvi menil, da je zakon dovolj prilagodljiv in bi zato na njegovi podlagi lahko legalizirali pollegalno dejavnost ravnanja s komunalnimi odpadki (Agenda 21 za Slovenijo 1995, 19). Vendar tu očitno trčimo na politiko, ki jo je bolj zanimalo kratkoročno znižanje stroškov kot pa preprečevanje mnogo večjih stroškov, ki so nastali v bodoče.

Po letu 1991 se je spremenila struktura odpadkov. Vključevanje Slovenije v mednarodne trge in hkrati razvoj novih materialov sta zelo povečala količino odpadne primarne embalaže za živila, odpadne elektronike in drugih odpadkov, povečalo se je npr. število odpadnih avtomobilov. Po drugi strani je propad nekonkurenčne industrije po osamosvojitvi prispeval k manjši količini industrijskih odpadkov. Vendar je Slovenija hkrati z začasno izgubo nekdanjega jugoslovanskega trga izgubila tudi trg »sekundarnih surovin«, ki je bil vezan predvsem na industrijske odpadke. Industrija je počasi težila k obvladovanju problematike odpadnih snovi. Izvozno usmerjena industrijska podjetja so ob odpiranju novih trgov, ki so se državi ponujali po osamosvojitvi, svoj ugled izkazovala tudi s pripravljenostjo na »sodelovanje z okoljem« (Poročevalec 1996, 48). Zaradi skrbi izvoznikov, da se izognejo pritiskom in oviram, so poleg drugih ukrepov poskrbeli tudi za končno oskrbo lastnih odpadkov z urejanjem lastnih odlagališč. Kljub temu je ostalo veliko podjetij, ki tej praksi niso sledila. Za večino slovenskih podjetij je varstvo okolja predstavljalo omejitveni dejavnik. Le redka so varstvo okolja razumela kot prednost pri konkurenci na trgu ali kot možnost odpiranja novih tržnih niš.

Status komunalnih odpadkov in akterji, odgovorni zanje, so tudi po Zakonu o varstvu okolja iz leta 1993 ostali enaki. Enaki so ostajali tudi problemi polnih ali prepolnih komunalnih odlagališč. Ta so se hitro polnila tudi zaradi sanacije divjih odlagališč. Leta 1994 je bila opravljena inventarizacija komunalnih odlagališč⁴⁴ v takrat 62 komunah. Podatki kažejo, da je

⁴³ Zakon o varstvu okolja je odpadek opredelil kot vsako snov oziroma predmet v tekočem, plinastem ali trdnem agregatnem stanju neznanega lastnika, ki ga proizvajalec, lastnik ali imetnik ne more ali ne želi uporabiti sam, ga ne potrebuje, ga moti oziroma mu škodi ali ga je zaradi varstva okolja oziroma drugega javnega interesa treba obdelati, predelati ali odložiti, kot je predpisano.

⁴⁴ Inventarizacija komunalnih odlagališč odpadkov v Republiki Sloveniji je študija, ki jo je leta 1994 naročilo Ministrstvo za okolje in prostor. Študijo so izdelali VGP Drava Ptuj, ZRMK Ljubljana in Geološki zavod

v tistem času obstajalo 53 odlagališč pretežno komunalnih odpadkov, ki so jih upravljala komunalna podjetja s statusom javnih podjetij (Poročevalec 1996, 51). Večina odlagališč je bila že skoraj polnih oziroma se je zanje pričakovalo, da se bodo napolnila v naslednjih petih letih. 16 odlagališč je imelo uporabno dovoljenje, v fazi pridobivanja uporabnega dovoljenja je bilo 25 odlagališč, 12 jih ni bilo opredeljenih v nobenem prostorskem aktu. Največ odlagališč, 35, je imelo zaledje med 10.000 in 20.000 prebivalci, le dve pa nad 100.000 prebivalci. Na splošno so bila to majhna odlagališča, razdrobljena po celotnem slovenskem prostoru. Pozitivna plat te razdrobljenosti so bile krajše poti odvoza, zaradi česar je bil odvoz tudi cenejši, vendar se ti stroški s stroški izgradnje in vzdrževanja odlagališč niso izničili (Odlaganje odpadkov v Sloveniji 1996). Leta 1994 je bilo v redni odvoz komunalnih odpadkov vključenih že 75 % prebivalcev.

Po osamosvojitvi se je spremenila tudi zakonodaja na področju državne ureditve. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. l. RS, št. 71/1994) je v 11. členu opredelil področje, za katerega je pristojno Ministrstvo za okolje in prostor⁴⁵: »Ministrstvo za okolje in prostor opravlja zadeve, ki se nanašajo na varstvo okolja in narave; na vode in vodno gospodarstvo; na geološke, seizmološke, meteorološke in druge geofizikalne pojave oziroma naravne pojave; na prostorsko planiranje, posege v prostor, na graditev objektov ter na premoženjskopravne zadeve v zvezi z nepremičninami; na jedrsko varnost; na stanovanjske zadeve; na geodezijo in georientirane informacijske sisteme ter na inšpekcijsko nadzorstvo na teh področjih.« Kljub temu da je bilo ravnanje z odpadki v zadnjih dveh desetletjih večkrat izpostavljeno kot zelo problematično in neurejeno področje, ga v nalogah ministrstva, razen morda pod prostorsko planiranje ali pa pod posege v prostor ne najdemo. Samo s problematiko odpadkov se ne ukvarja niti noben organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor.

Slovenije. Študija je med drugim pokazala, da nobeno od 53 evidentiranih aktivnih komunalnih odlagališč ne ustreza predpisom in usmeritvam evropske skupnosti. Nobeno odlagališče v času študije ni izpolnjevalo zahteve po biološki in kemični obdelavi izcednih voda, sedem odlagališč, v večini na Krasu, pa je predstavljalo zanesljivo tveganje za okolje in zdravje ljudi (Odlaganje odpadkov v Sloveniji 1996).

⁴⁵ 2. člen zakona v deveti točki navaja Ministrstvo za okolje in prostor ter organe v njegovi sestavi, ki so bili: Uprava Republike Slovenije za varstvo narave, Uprava Republike Slovenije za geofiziko, Urad Republike Slovenije za prostorsko planiranje, Geodetska uprava Republike Slovenije, Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost in Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor.

Pomembno normativno določilo na področju ravnanja s komunalnimi odpadki je imel tudi Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 72/1993 in 57/1994)⁴⁶. Zakon ni le določil naloge občin, ampak je v prvi vrsti prebivalcem Slovenije zagotovil ustavno pravico do lokalne samouprave. Na podlagi zakonodaje o lokalni samoupravi je leta 1994 nastalo 147 občin, namesto takratnih 62 komun (Odlaganje odpadkov v Sloveniji 1996). Nove občine so bile zadolžene za sistem zbiranja in odlaganja komunalnih odpadkov. Z leti se je število občin povečevalo, zaostrovali pa so se tudi standardi in normativni okviri ravnanja s komunalnimi odpadki, vendar se na drugi strani ni povečeval politični interes za rešitev problematike ravnanja s komunalnimi odpadki.

Vsi naštetih pravni akti določajo politiko ravnanja z odpadki oziroma odsevajo politični odnos in vizijo o ureditvi sistema ravnanja z odpadki v Sloveniji. Tako lahko iz Poročila o stanju okolja za leto 1995 ponovno preberemo, da so razmere na področju ravnanja z odpadki kritične in da je to področje zato uvrščeno med temeljne okoljske probleme in se kot tako rešuje prednostno. Ministrstvo za okolje in prostor je zato po vzoru evropskih strateških usmeritev ravnanja z odpadki pripravilo *Strateške usmeritve Slovenije za ravnanje z odpadki*, s katerimi je opredelilo osnovne usmeritve in cilje ter hierarhijo možnih načinov ravnanja z odpadki. Strateške usmeritve so se nagibale k evropskim usmeritvam ravnanja z odpadki, ki jih je EU zapisala v petem okoljskem akcijskem programu. Splošni namen ravnanja z odpadki EU je racionalno in sonaravno izkoriščanje naravnih virov. Peti okoljski akcijski program v evropsko okoljsko politiko vnaša idejo trajnostnega razvoja.

Namen Strateških usmeritev za ravnanje z odpadki je bil opredeliti temeljne usmeritve za ravnanje z odpadki v naslednjem obdobju, določiti hierarhijo možnih načinov ravnanja z odpadki, usmeriti sklop dejavnosti pri usklajevanju zakonodaje, opredeliti odgovornost za odpadke, zastaviti si cilje ravnanja z odpadki do leta 2000 in po njem, opredeliti vlogo posameznih družbenih subjektov in podati oceno potrebnih naložb za uresničitev teh ključnih ciljev. Poleg navedenega so bili kot cilji zapisani tudi: izobraževanje in informiranje prebivalstva, do leta 2000 vključiti vsaj 85 % prebivalstva v redni odvoz komunalnih

⁴⁶ Zakon je v 21. členu določal, da sodi med naloge občine tudi skrb za zbiranje in odlaganje odpadkov. V 74. členu pa med naloge pokrajin navaja skrb za odstranjevanje komunalnih in drugih odpadkov, za kontrolo in urejanje odplak in za druge oblike varstva okolja z napravami regionalnih zmogljivosti.

odpadkov, inventarizacija odlagališč in izdelava prednostnega seznama sanacij, snovna in energetska izraba odpadkov in v ta namen promocija ločenega zbiranja odpadkov na izvoru.

Takratni minister za okolje in prostor dr. Pavel Gantar je ob strategiji zapisal, da je za njeno implementacijo potrebno oblikovanje minimalnega konsenza vseh vpletenih akterjev glede načina reševanja te problematike. Po njegovem mnenju iz te in naslednjih strategij ravnanja z odpadki ne more biti izključen nihče, saj učinkovita politika ravnanja z odpadki ne more biti omejena zgolj na ukrepe države, lokalne skupnosti ali industrije. Zavzel se je tudi za redefinicijo pojma »odpadek«, ki je po njegovem mnenju imel negativno oznako pri prebivalcih.

S podpisom Pridružitvenega sporazuma EU leta 1997⁴⁷ se je po 82. členu tega sporazuma tudi Slovenija zavezala k boju proti poslabšanju okolja in prednostnim nalogam: zmanjševanju količin odpadkov, njihovi reciklaži in varnem odlaganju ter izvajanju določil Baselske konvencije. Za normativno ureditev varstva okolja je slovensko priključevanje EU pomenilo ureditev celotnega pravnega reda po vzoru takrat okoljsko bolj ozaveščenih zahodnih in severnih državah.

NPVO⁴⁸, sprejet 1999, je kot osnovne cilje ravnanja z odpadki določil zmanjšanje nastajanja in nevarnostnega potenciala odpadkov pri izvoru, povečanje snovne in energetske izrabe odpadkov ter zmanjševanje emisij toplogrednih plinov, vzpostavitev učinkovitega sistema ravnanja z odpadki in postopno odpravo starih bremen. NPVO navaja, da je bilo v Sloveniji evidentiranih med 50.000 in 60.000 divjih odlagališč odpadkov, ki so skupaj z legalnimi odlagališči prispevali k približno petim odstotkom celotne emisije toplogrednih plinov v Sloveniji. Odpadki, ki so se največkrat odlagali mešano (komunalni in industrijski ter gradbeni, ponekod tudi nevarni, skupaj), so mesto zasedli povsod, na nelegalnih odlagališčih, v kraških jamah in gramoznicah. Člani Sveta za varstvo okolja RS so glede tega problema leta 1998 zapisali, da so za uspešno uresničevanja koncepta ravnanja z odpadki v optimalno sklenjenih ciklikih pomembni *celoviti ukrepi* in da je zato potrebno *interdisciplinarno*

⁴⁷ Ekonomska komisija za Evropo je v svojem dokumentu Environmental Performance Reviews: Slovenia, Geneva 1997 v poglavju o odpadkih podčrtala: Strateške usmeritve ravnanja z odpadki za Republiko Slovenijo je treba uveljaviti kakor hitro je le mogoče (Varovanje korenin življenja 1998, 25).

⁴⁸ Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (ReNPVO) je opredelila operativne programe ravnanja s posameznimi vrstami komunalnih odpadkov.

sodelovanje strokovnjakov in upravljavcev (Narava in okolje 1998, 19). NPVO je kot program ukrepov na področju ravnanja z odpadki do leta 2003 predvidel izdelavo načrtov za ravnanje s posameznimi vrstami odpadkov, sprejem osnovnega sistema predpisov v skladu s predpisi EU, kadrovske krepitev za izvajanje programskih in inšpekcijskih nalog ter vzpostavitev baze podatkov o izvoru, količini in načinih ravnanja z odpadki, bazo podatkov o objektih in napravah za ravnanje z odpadki ter izvajalci dejavnosti s področja ravnanja z odpadki. Vseboval pa je tudi okvirni program ravnanja z odpadki do leta 2008.

Intenzivno uveljavljanje novejših zakonodaj s področja ravnanja z odpadki, ki obsega veliko skupino podzakonskih aktov, sprejetih na podlagi Zakona o varstvu okolja, se je začelo po letu 1998. Osnovni predpis, ki je urejal področje odpadkov, je bil Pravilnik o ravnanju z odpadki (Ur. l. RS, št. 84/1998). Dopolnjevali sta ga dve skupini predpisov. V prvo spadajo predpisi, ki obravnavajo posamezne vrste odpadkov (ravnanje z odpadnimi olji, embalažo, odpadno embalažo, baterijami in drugim), in v drugo predpisi, ki obravnavajo zahteve po posameznih dovoljenjih in pogoje o obratovanju objektov in naprav za ravnanje z odpadki (odlaganje, sežiganje, mehanska in biološka obdelava odpadkov)⁴⁹.

S Pravilnikom o ravnanju z odpadki (1998) je Slovenija dobila prvi pravno zavezujoč splošni predpis o ravnanju z odpadki. Pravilnik je v celoti prevzel evropske okvirne smernice o odpadkih. Določal je obveznosti posameznih akterjev ravnanja z odpadki, klasifikacijski seznam odpadkov, obveznosti gospodarjenja z odpadki, prepoved mešanja odpadkov, načine ravnanja z odpadki in obveznost poročanja. Opredelil je dopuščene postopke predelave odpadkov ter postopke odstranjevanja odpadkov in vpeljal tri vrste evidenc: sistem evidenčnih listov odpadkov, evidence ravnanja z odpadki in vodenje javnih evidenc o akterjih ravnanja z odpadki. Novost je bila tudi zahteva o obveznem rednem letnem poročanju posameznih akterjev o ravnanju z odpadki. Poročati so morali povzročitelji, zbiralci, predelovalci in odstranjevalci. Vsakega od njih je pravilnik tudi definiral in opredelil. Glavni cilji pravilnika so bili s sistemom dovoljenj uvesti upravni in inšpekcijski nadzor nad akterji ravnanja z odpadki ter spodbuditi načrtovanje in posledično zmanjšati nastajanje odpadkov na izvoru. Cilj je bil tudi zagotoviti sledljivost tokov odpadkov od nastanka do odstranjevanja ter na podlagi poročanja urediti celovit informacijski sistem spremljanja količin nastalih odpadkov.

⁴⁹ V magistrskem delu nisem naštevala in opisovala vseh pravnih aktov, ki se navezujejo na ravnanje s posameznimi vrstami odpadkov. Izpostavila sem samo krovne pravne akte politike ravnanja z odpadki.

Drugi pomemben pravni akt, ki je skupaj s Pravilnikom o ravnanju z odpadki podal ustrezno podlago za izvajanje ukrepov, zapisanih v Strateških usmeritvah ravnanja z odpadki, je bil Pravilnik o odlaganju odpadkov (Ur. l. RS, št. 5/2000), sprejet januarja 2000. Pravilnik o odlaganju odpadkov pomeni prenos določil Direktive o odlaganju odpadkov 1999/31/ES v slovensko pravo. Določal je ustrezna ravnanja in pogoje za odlaganje odpadkov ter pogoje v zvezi z načrtovanjem in gradnjo, obratovanjem in zapiranjem odlagališč odpadkov ter upravljanjem odlagališč po njihovem zaprtju. Pravilnik o odlaganju odpadkov je določil tri vrste odlagališč: *odlagališča za nevarne odpadke*, *odlagališča za nenevarne odpadke* in *odlagališča za interne odpadke*. Upravljavcem odlagališč je dodelil vrsto obveznosti. Ena pomembnejših novosti je bilo obvezno tehtanje odpadkov pred prevzemom na odlagališču. Obvezno tehtanje je bilo treba zagotoviti do 1. junija 2001. Ta zahteva je bila za večino slovenskih odlagališč – takrat jih je bilo okoli 60 – velika novost, saj je pred letom 2000 odpadke tehtalo le pet odlagališč. Upravljavci so morali od 31. decembra 2000 dalje voditi poslovnik za obratovanje odlagališča, leto kasneje pa so morali zagotoviti tudi izvajanje obratovalnega monitoringa, ki je obsegal meritve meteoroloških parametrov, meritve emisije snovi v zrak iz odlagališča in meritve emisije snovi pri odvajanju izcedne vode. Pravilnik je v 5. členu določil, da se od 1. januarja 2002 na odlagališčih lahko odlagajo le obdelani⁵⁰ odpadki. Uprave odlagališč, katerih odlagališča po 31. decembru 2003 ne bodo več obratovala, pa so morala to do 31. decembra 2000 sporočiti današnji Agenciji Republike Slovenije za okolje.

S ciljem na lokalni ravni vzpostaviti ustrezno infrastrukturo za ravnanje z ločeno zbranimi frakcijami je bila leta 2001 sprejeta Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki (Ur. l. RS, št. 21/2001). Odredba je natančno določala obveznosti lokalnih javnih služb, ki so morale zahteve o ločenem zbiranju (papirja, stekla, plastike in odpadne embalaže) izpolniti najkasneje do 31. decembra 2003. Izvajalci javnih služb so morali za izločanje ločenih frakcij zagotoviti ločeno zbiranje in prevzemanje ločenih frakcij v zbiralnicah ločenih frakcij ali zbirnih centrih. Zagotoviti so morali tudi razvrščanje zbranih komunalnih odpadkov v sortirnici in prevzemanje kosovnih

⁵⁰ Pravilnik o odlaganju odpadkov obdelavo odpadkov definira kot »vsak fizikalni, termični, kemični ali biološki proces, vključno s sortiranjem odpadkov, s katerim se spreminjajo lastnosti odpadkov z namenom zmanjševanja njihove prostornine ali nevarnih lastnosti, lažjega ravnanja z njimi ali povečanja možnosti za njihovo predelavo«. Široka definicija dejansko ne določi natančno vrste obdelave.

odpadkov v zbirnih centrih in na prevzemnih mestih. Podobno je veljalo tudi za nevarne odpadke, saj je bil cilj odredbe tudi iz komunalnih odpadkov ločiti nevarne odpadke. Ločeno zbrane frakcije, predvsem embalažne odpadke, morajo lokalne javne službe sortirati in brezplačno oddati podjetju za odpadno embalažo (Slopak, ustanovljeno po Pravilniku o ravnanju z odpadno embalažo). Enako velja za nevarne odpadke. Za doseganje teh ciljev so morale lokalne javne službe v naseljih urediti zbiralnice ločenih frakcij (ekološke otoke) in zbirne centre. Odredba določa, da mora lokalna služba zagotoviti en ekološki otok na vsakih 500 prebivalcev. V območjih redke poseljenosti z manj kot 300 prebivalcev na km² ekološki otoki niso potrebni, če ima lokalna služba na voljo sortirnico odpadkov. V zbirnih centrih mora biti zagotovljeno odlaganje vseh vrst odpadkov. Zbirni centri morajo biti urejeni za vsako naselje z več kot 8000 prebivalci. V mestih nad 25.000 prebivalci morata biti vsaj dva zbirna centra, v mestih nad 100.000 prebivalci pa mora biti zbirno mesto na vsakih 80.000 prebivalcev. Po podatkih Ministrstva za okolje in prostor v Poročilu o stanju okolja v Sloveniji leta 2002 naj bi 70 % izvajalcev javnih služb leta 2001 začelo izvajati ločeno zbiranje odpadkov. Tega leta je bilo v redni odvoz komunalnih odpadkov vključenih 93,4 % prebivalstva. Ministrstvo za okolje in prostor v poročilu napoveduje, da bo do leta 2004 nehalo obratovati 21 odlagališč, do leta 2009 pa še 13 odlagališč. Po letu 2008 naj bi v Sloveniji delovalo 17 odlagališč, ki bodo prilagojena evropskim smernicam (Okolje v Sloveniji 2002 2002, 17).

Odredba in oba pravilnika so v slovenski prostor ravnanja z odpadki prinesli vrsto novosti, tako infrastrukturnih, organizacijskih in sistemskih. Za implementacijo v pravnih aktih zapisanih zahtev so lokalne javne službe potrebovale dobro, strokovno usposobljeno ekipo, ki je poleg finančne potrebovala tudi strokovno podporo, tako tehnično kot družboslovno. Tovrstne podpore pa v slovenskem prostoru ni bilo. Slovenija je še pred vstopom v EU opravila zadnjo inventarizacijo odlagališč komunalnih in industrijskih odpadkov. Na podlagi te inventarizacije je v naslednjih letih gradila politiko razvoja odlagališč komunalnih odpadkov in gradnje centrov za ravnanje z odpadki.

4.1.3 Tretje obdobje (2004–2010)

Z vstopom Slovenije v EU je bil sprejet tudi nov Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 41/2004), ki je ravnanju odpadkov posvetil veliko pozornosti in v svojih členih povzel in nadomestil oba do takrat veljavna pravilnika (Pravilnik o ravnanju z odpadki in Pravilnik o

odlaganju odpadkov na odlagališčih). Zakon o varstvu okolja je bil do danes večkrat dopolnjen. Kljub spremembam se določila o obveznostih občinske gospodarske javne službe do varstva okolja niso spremenila. V pristojnosti občinskih gospodarskih javnih služb so še naprej ostale obveznosti zbiranja, prevoza, obdelovanja in odlaganja komunalnih odpadkov. V pristojnosti države so ostale obveznost do radioaktivnih odpadkov, sežiganje komunalnih odpadkov in zbiranje, predelava ali odstranjevanje nekaterih drugih vrst odpadkov.

Slovenija je že pred vstopom v EU prevzela vso krovno evropsko zakonodajo s področja politike do odpadkov in večino preostale, ki določa pravila za ravnanja s posameznimi vrstami odpadkov. Po letu 2004 je Pravilnik o odlaganju odpadkov z vsemi evropskimi spremembami nadomestila Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih (Ur. l. RS, št. 32/2006). Pravilnik o ravnanju z odpadki je nadomestila Uredba o ravnanju z odpadki (Ur. l. RS, št. 34/2008), ki določa pravila ravnanja z odpadki (zbiranje, prevažanje, obdelavo, odstranjevanje). V prilogi pa vsebuje klasifikacijski seznam odpadkov, tudi nevarnih, postopke predelave in odstranjevanja ter drugo. Krovno evropsko direktivo o odpadkih, Direktivo (2008/98/ES), mora Slovenija prenesti v svoj pravni red do konca letošnjega leta.

Zadnjo inventarizacijo odlagališč komunalnih in industrijskih odpadkov je opravilo Ministrstvo za okolje in prostor v letih 1998 in 1999. Popisalo se je vsa odlagališča, za katera se je takrat vedelo. V popisu je bila ugotovljena tehnična neustreznost glede izgradnje in opremljenosti odlagališč. Pretežno število odlagališč je bilo nelegalnih, neustrezno umeščenih v prostor in prekomerno obremenjujočih za okolje. Statistika popisa odlagališč komunalnih in industrijskih odpadkov je bila: 23 industrijskih in 60 komunalnih odlagališč, skupaj torej 83 odlagališč. To so bili izhodiščni podatki za nadaljnje oblikovanje politike do odpadkov po vstopu Slovenije v EU. Pravilnik o odlaganju odpadkov (2000)⁵¹ je na podlagi inventarizacije iz leta 1999 zahteval, da se morajo upravljavci odlagališč javiti⁵² Ministrstvu za okolje in

⁵¹ Pravilnik o odlaganju odpadkov je bil sprejet na podlagi Direktive Sveta (1999/31/ES) in pomeni prenos pravnih določil omenjene direktive v slovenski pravni red. Pravilnik o odlaganju odpadkov na odlagališčih in Pravilnik o ravnanju z odpadki sta v letih 2006 in 2008 nadomestili uredbi. Zakon o varstvu okolja iz leta 2004 je namreč določil, da predpise o odpadkih sprejema vlada. Vlada pa pravilnikov ne sprejema, ampak sprejema uredbe.

⁵² Glede javljanja je bilo tako, da se nekatera odlagališča, ki so bila popisana, niso javila oziroma se niso prepoznala kot odlagališča po Pravilniku o odlaganju odpadkov, nekatera, ki niso bila popisana, pa so se javila in prepoznala kot odlagališča. Čas o opredelitvi iz leta 2000 je bil podaljšan do obdobja 2004–2006. Medtem pa je

prostor (MOP) in opredeliti zmogljivosti odlagališča oziroma navesti, do kdaj bodo njihova odlagališča še obratovala oziroma ali so zaprta in ali so v fazi zapiranja. Tisti, ki so do 31. decembra 2000 sporočili ministrstvu, da bodo nehali obratovati do 31. decembra 2003 in se tako ne bodo prilagajali tehničnim zahtevam pravilnika, so morali ARSO predložiti načrt še neizvedenih del v postopku zapiranja. S sprejetjem Uredbe o odlaganju odpadkov na odlagališčih marca 2006 se je ta rok za oddajo programa zaprtja odlagališča podaljšal na leto 2006. Skladno z zahtevami uredbe so morali upravljavci odlagališč, katerih odlagališča so bila polna in niso vstopila v fazo prilagajanja smernicam evropske direktive 1999/31/ES, z odlaganjem odpadkov nehati konec leta 2008 in končati vsa zapiralna dela najkasneje do 15. julija 2009.

V času, ko so se nekatera odlagališča po Pravilniku o odlaganju odpadkov še vedno prepoznavala kot odlagališča oziroma so dopolnjevala programe o zaprtju odlagališča, je Slovenija sprejela novo uredbo, Uredbo o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega (v nadaljnjem besedilu: Uredba IPPC). Uredba IPPC pomeni naslednji korak in obveznost za odlagališča, ki so se prilagodila zahtevam evropske direktive (1999/31/ES), ki določa, da so med napravami oziroma dejavnostmi, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega, tudi vsa odlagališča odpadkov, razen internih. Odlagališča, ki bodo obratovala po 15. juliju 2009, so tako dolžna oddati vlogo za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja (IPPC dovoljenja). Leta 2004, ko je bila sprejeta Uredba IPPC, se v Sloveniji še ni vedelo, katera odlagališča bodo obratovala po 15. juliju 2009 in katera so torej zavezana k pridobitvi IPPC dovoljenja. Danes, leta 2010, bi ta dovoljenja že morala biti podeljena. Ker pa še vedno ni povsem jasno, katera odlagališča bodo služila za odlaganje obdelanih odpadkov in ker MOP že znanim IPPC zavezancem⁵³ še ni uspelo podeliti okoljevarstvenih IPPC dovoljenj, je EU proti Sloveniji že vložila tožbo zaradi neizpolnjevanja določil evropske politike ravnanj z odpadki.

bila že sprejeta Uredba o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega (Ur. l. RS, št 97/2004).

⁵³ Iz javno dostopnih evidenc je razvidno, da imata okoljevarstveno IPPC dovoljenje Snaga, Javno podjetje d.o.o., Ljubljana, ki ji je bilo dovoljenje podeljeno 29. 11. 2007, in MPI reciklaža, metalurgija, plastika in inženiring d.o.o., Črna na Koroškem, ki ji je bilo okoljevarstveno dovoljenje podeljeno 9. 7. 2010. Obe navedeni družbi se ukvarjata z vrsto dejavnosti 5.4, ki po Uredbi IPPC pomeni odlagališče odpadkov z izjemo odlagališč za interne odpadke, ki sprejme več kot 10 ton odpadkov na dan ali s celotno zmogljivostjo več kot 25.000 ton.

Druga pomembna naloga, s katero se Slovenija spopada danes, izhaja iz 5. člena Direktive (1999/31/ES), ki določa, da morajo države članice pripraviti nacionalno strategijo za zmanjšanje količine biorazgradljivih odpadkov. V skladu z določili šestega okoljskega akcijskega programa si morajo države članice prizadevati za trajnostno ravnanje z odpadki ne le z vidika zaključenega snovnega toka odpadkov, ampak tudi z vidika zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov. V skladu s 5. členom Direktive (1999/31/ES) je Slovenija sprejela Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov (v nadaljnjem besedilu: OP-BIO), ki je bil noveliran marca 2008. OP-BIO se je vsebinsko ukvarjal predvsem s sistemom odlagališč (tistimi, ki se bodo zapirala oziroma bodo prevzela mesto regijskega centra). Navaja seznam 83 odlagališč iz popisa leta 1999 in na podlagi tega ter podatkov o zmogljivih kapacitetah posameznih odlagališč, pridobljenih v letih 2000–2006, predlaga 15 regijskih centrov, ki bi obratovali v naslednjih desetletjih. 15 regijskih centrov je le predlog MOP, ki pa ni dokončen, saj v času noveliranja OP-BIO še ni bila opravljena celovita presoja vplivov na okolje za posamezna odlagališča oziroma regijske centre in njihove lokacije.

Tabela 4.1: Podatki o odlagališčih v Republiki Sloveniji (stanje oktober 2007).

ODLAGALIŠČA		ŠT.	VRSTA	OBRATOVANJE	UPRAVLJAVEC
KOMUNALNA ODLAGALIŠČA					
1	BARJE (IV, V POLJE)	1	NN	DA	JP SNAGA D.O.O., LJUBLJANA
2	CERO GAJKE	1	NN	DA	ČISTO MESTO PTUJ D.O.O.
3	CERO LESKOVEC	1	NN	DA	CEROD D.O.O.
4	CERO SLOVENSKE KONJICE	1	NN	DA	JPK D.O.O. SLOVENSKE KONJICE
5	GLOBOKO	1	NN	DA	KOMUNALA TREBNJE D.O.O.
6	PUCONCI	1	NN	DA	SAUBERMACHER&KOMUNALA D.O.O.
7	UNIČNO	1	NN	DA	CEROZ D.O.O.
8	BOČNA - PODHOM	2	NN	DA	KOMUNALA JKP D.O.O.
9	BUKOVŽLAK	2	NN	DA	JAVNE NAPRAVE JP (SIMBIO D.O.O.)
10	DOB	2	NN	DA	JKP PRODNIK D.O.O.
11	DOBRAVA	2	NN	DA	KP ORMOŽ D.O.O.
12	DOGOŠE	2	NN	DA	SNAGA MARIBOR D.O.O.
13	DOLGA POLJANA	2	NN	DA	KS DRUŽBA AJDOVŠČINA D.O.O.
14	DOLGA VAS	2	NN	DA	KOMUNALA D.O.O. LENDAVA
15	DRAGONJA	2	NN	DA	JP OKOLJE PIRAN D.O.O.
16	DVORI	2	NN	DA	KOMUNALA KOPER D.O.O.
17	GORTINA - MUTA	2	NN	DA	JKP RADLJE OB DRAVI D.O.O.
18	IZOLA	2	NN	DA	JP KOMUNALA IZOLA D.O.O.
19	JELŠANE	2	NN	DA	KSP ILIRSKA BISTRICA
20	KOVOR	2	NN	DA	KP TRŽIČ D.O.O.
21	LOKOVICA	2	NN	DA	JKP LOG D.O.O.

	ODLAGALIŠČA	ŠT.	VRSTA	OBRATOVANJE	UPRAVLJAVEC
	KOMUNALNA ODLAGALIŠČA				
22	MALA MEŽAKLA	2	NN	DA	JEKO - IN JKP D.O.O.
23	MISLINJSKA DOBRAVA	2	NN	DA	JKP SLOVENJ GRADEC
24	MOZELJ	2	NN	DA	JKP KOMUNALA KOČEVJE D.O.O.
25	OSTRI VRH	2	NN	DA	KP LOGATEC D.O.O.
26	PRAGERSKO	2	NN	DA	KOMUNALA SLOVENSKA BISTRICA D.O.O.
27	RAKEK - PRETRŽJE	2	NN	DA	JK KOMUNALA CERKNICA D.O.O.
28	SEŽANA	2	NN	DA	KSP D.D. SEŽANA
29	STARA GORA	2	NN	DA	KOMUNALA NOVA GORICA D.D.
30	STARA VAS	2	NN	DA	PUBLICUS D.O.O.
31	STRENSKO	2	NN	DA	JP KOMUNALA LAŠKO D.O.O.
32	CERO ŠPAJA DOLINA	2	NN	DA	JKP GROSUPLJE D.O.O.
33	TENETIŠE	2	NN	DA	KOMUNALA KRANJ JP D.O.O.
34	TUNCOVEC	2	NN	DA	OKP JP ZA KOM. STORITVE D.O.O.
35	VELENJE	2	NN	DA	KP VELENJE D.O.O.
36	VOLČE	2	NN	DA	KOMUNALA TOLMIN D.D.
37	BARJE (I, II, III POLJE)	3	NN	NE	JP SNAGA D.O.O., LJUBLJANA
38	BOČKA	3	NN	DA	KOMUNALA METLIKA D.O.O.
39	BRSTJE	3	NN	NE	ČISTO MESTO PTUJ D.O.O.
40	CVIBLJE	3	NN	NE	KOMUNALA TREBNJE D.O.O.
41	ČRNEČE	3	NN	DA	JKP DRAVOGRAD D.O.O.
42	DOBOVA	3	NN	DA	KSP BREŽICE D.D.
43	DRAGA	3	NN	NE	LOŠKA KOMUNALA D.D.
44	GRAŠČAK	3	NN	NE	JKP D.O.O. SLOVENSKE KONJICE
45	HOTEMEŽ	3	NN	NE	JKP KOMUNALA RADEČE D.O.O.
46	HRASTJE - MOTA	3	NN	NE	LETNIK SAUBERMACHER D.O.O.
47	KAMNOLOM ZAGORJE	3	NN	NE	KOP, JKP ZAGORJE OB SAVI D.O.O.
48	LESKOVEC	3	NN	NE	KOMUNALA NOVO MESTO
49	LJUBEVČ	3	NN	DA	JKP IDRIJA D.O.O.
50	LJUTOMER	3	NN	DA	KSP LJUTOMER D.O.O.
51	MALA GORA	3	NN	DA	JKP KOMUNALA RIBNICA D.O.O.
52	NEŽA	3	NN	NE	JP KOMUNALA TRBOVLJE D.O.O.
53	PODBREŽJE	3	NN	NE	SNAGA JP MARIBOR D.O.O.
54	PUCONCI	3	NN	NE	SAUBERMACHER&KOMUNALA D.O.O.
55	RASKOVEC	3	NN	DA	JKP IDRIJA D.O.O.
56	SPODNJI STARI GRAD	3	NN	NE	KS PODJETJE D.D.
57	ŠIRJAVA	3	NN	DA	KSP LITJA D.O.O.
58	TOJNICE	3	NN	NE	KP VRHNIKA D.D.
59	UNIČNO	3	NN	NE	CEROZ D.O.O.
60	VRANOVIČI	3	NN	NE	JP KOMUNALA ČRNOMELJ D.O.O.

OPOMBE:

1 - NOVO ODLAGALIŠČE

2 - PROGRAM PRILAGODITVE IN OKOLJEVARSTVENO DOVOLJENJE ZA OBRATOVANJE ODLAGALIŠČA

3 - NAČRT ŠE NEIZVEDENIH DEL IN ZAPIRANJE ODLAGALIŠČA

NN ODLAGALIŠČE NENEVARNIH ODPADKOV

Vir: OP-BIO

Odlagališča s številko 3 so morala biti do konca leta 2008 zaprta, medtem ko so odlagališča s številko 2 lahko vstopila v program prilagajanja. Nekatera od njih, npr. Tenetiše, niso vstopila v proces prilagajanja. Zaradi nasprotovanj okoliških prebivalcev se je odlagališče Tenetiše zaprlo s sporazumno, mediacijsko odločbo med obema akterjema.

V operativnem programu je MOP predlagalo regijske centre prvega in drugega reda. MOP je predvidelo, da bo po 15. juliju 2009 v Sloveniji delovalo deset regijskih centrov prvega reda in pet centrov drugega reda. Regijski centri prvega reda so najvišja oblika medobčinskega združevanja in vključujejo najmanj 90.000 prebivalcev. To omrežje dopolnjujejo regijski centri drugega reda, ki pokrivajo območja s številom prebivalcem med 55.000 in 90.000. Centri prvega in drugega reda v svoji sestavi vsebujejo odlagališče, medtem ko so centri tretjega reda brez odlagališča in zaokrožujejo manjša območja. MOP je za odlagališča prvega reda v OP-BIO predlagalo sledeča:

- odlagališče Barje, Ljubljana,
- odlagališče Bukovžlak, Celje,
- odlagališče Dobrava, Ormož,
- odlagališče Leskovec, Novo mesto,
- odlagališče Puconci, Murska Sobota,
- odlagališče na Primorskem, Koper,
- odlagališče Stara Gora, Nova Gorica,
- odlagališče Mala Mežakla, Kranj,
- odlagališče Kovor, (Polica) Kranj,
- odlagališče Globoko, Notranjska.

Slovenija je z vstopom v EU prevzela tudi evropska načela trajnostnega ravnanja z odpadki. Krovna direktiva o odpadkih (2008/98/ES) določa hierarhijo ravnanja z odpadki, kjer je na prvem mestu preprečevanje nastajanja, sledi ji priprava na ponovno uporabo in nato reciklaža, sledita energetska predelava in odstranjevanje. Direktiva v 29. členu določa, da morajo države članice sprejeti programe preprečevanja nastajanja odpadkov, ki jih lahko vključijo v načrte ravnanja z odpadki. V prilogi IV. krovne direktive so navedeni primeri ukrepov za preprečevanje nastajanja odpadkov tako za podjetja kot za potrošnike.

Za implementacijo hierarhije ravnanja z odpadki je v prostoru potrebna primerna infrastruktura, ki omogoča ločen zajem odpadkov in nadaljnje postopke predelave in

reciklaže. Slovenija je infrastrukturni sistem ravnanja z odpadki začela umeščati v prostor zelo neenakomerno. Ker so po zakonu za to zadolžene občine, je bil razvoj infrastrukture za ravnanje z odpadki odvisen predvsem od njih.

V slovenskem prostoru so kot glavni akterji ravnanja s komunalnimi odpadki nastopile občine, država, komunalna podjetja in lokalne skupnosti. Nevladni sektor se je s tem vprašanjem ukvarjal nekje do leta 2005, kasneje ga sicer v svojih poročilih redno omenja kot enega največjih okoljskih problemov, vendar se na področje analiz ne spušča. Večjega pritiska na državo s strani nevladnega sektorja na temo ravnanja z odpadki v zadnjih letih ni. So pa toliko aktivnejše civilne iniciative, za katere župani trdijo, da so tako rekoč že v vsaki vasi in na občine vršijo izredno velik pritisk. Tem pritiskom so se občine različno odzvale.

4.1.4 Primeri urejanja odlagališč odpadkov po občinah

Pobude in mnenja različnih akterjev odražajo interese, stanje in splošno družbeno vzdušje glede vprašanja ravnanja z odpadki. Mnenja glede dela MOP na področju odpadkov so večinoma kritična. Računsko sodišče mu očita, da ni vzpostavilo učinkovitega sistema do odpadkov, ne na finančnem ne na drugih področjih politike. Po mnenju računskega sodišča zato Slovenija na področju ravnanja z odpadki ni dosegla zastavljenih ciljev.

Občine so k reševanju problema ravnanja z odpadki pristopile različno. Različno tako v taktiki kot tudi v različnih časovnih obdobjih. Nekaterim se je trud obrestoval, druge so rešitev našle tik pred zdajci s priključitvijo k že obstoječemu centru, tretje še vedno ne vedo, kam in kako z odpadki v prihodnje.

Celjska občina je leta 1972 odkupila večje površine zemljišč v Bukovžlaku za odlaganje komunalnih odpadkov in delno industrijskih odpadkov. Naravni pogoji odkupljenega terena so zaradi nepropustnosti tal omogočali dokaj varno odlaganje. Leta 1978, leto po tem, ko je bil izdelan načrt ureditve odlagališča, je občina sprejela odlok o ravnanju z odpadki, ki je določal tudi obveznosti vključevanja v redni odvoz odpadkov. Po letu 1990 je bilo stanje okoli odlagališča zelo kritično, zato so **prebivalci okoliških naselij** zahtevali zaprtje odlagališča. Protest je dobil široke, tudi politične razsežnosti. Celjski občinski svet je zato leta 1992 sprejel Strategijo ravnanja z odpadki, na osnovi katere je bil uveden tudi prispevek za investicijska vlaganja, ki je omogočal reševanje problema glede odlaganja odpadkov.

Urejanje odlagališča se je nadaljevalo dve leti kasneje, ko je bila do odlagališča zgrajena nova cesta prek industrijske cone, urejeno je bilo odplinjevanje deponije in zajemanje izcednih vod, urejen je bil prekrivni pokrov na delih, kjer so nehali z odlaganjem, zgrajena pa je bila tudi razširitev odlagališča skladno z evropsko zakonodajo. V ta namen je občina odkupila 32 hektarov zemljišč in poskrbela, da je najbližja hiša danes od odlagališča oddaljena 500 metrov (nekaj prebivalcem je priskrbela nadomestna zemljišča oziroma hiše). Občina je v svoje projekte glede urejanja odlagališča v vseh letih po protestu aktivno vključila okoliške prebivalce. Poskrbela je, da so bili glede vsakega naslednjega koraka obveščeni neposredno s strani uprave odlagališča. Poskrbela je za izobraževanje in informiranje. Občina je leta 1996 poskrbela za izdelavo Programske zasnove za izgradnjo Centra za ravnanje z odpadki (CERO Celje). Leta 2003 je k izgradnji CERO Celje pristopilo 23 okoliških občin, ki skupaj skrbijo za odvoz odpadkov 220.000 prebivalcev. Gradnja I. faze centra se je začela še pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo. Leta 2006 je CERO Celje pridobil še evropska sredstva za izgradnjo II. faze. Danes CERO Celje sestavljajo naslednji sklopi: kompostarna, sortirnica, demontaža kosovnih odpadkov in mehansko-biološka obdelava (MBO) ter odlagališče za preostale odpadke.

Danes Mestna občina Celje še vedno, od leta 1992 dalje, plačuje rento sosedi odlagališča, Krajevni skupnosti Teharje. Po besedah direktorja CERO Celje danes občasno prihaja do zahtevkov po višjih rentah, ki pa niso argumentirani in imajo podlago v drugih interesih krajevne skupnosti. Takšne zahteve se s primerno komunikacijo hitro razrešijo in umirijo, razlaga direktor. Pritožb okoliških prebivalcev nimajo. Težave pa se pojavijo pri vključevanju novih občin v CERO Celje, saj niso sofinancirale centra. Za njih za zdaj velja 10 % višja cena odlaganja. Občine, ki so center sofinancirale od začetka, so enakovredne solastnice infrastrukture, medtem ko je Občina Celje edina lastnica zemljišč. Tako ni bojazni, da bi si občine premislile glede sodelovanja s centrom CERO Celje in s tem ogrozile njegov obstoj. Pojavljajo se sicer interesi močnejših občin po lastnih sortirnicah, ki so plod spoznanja, da komunalni odpadki niso le breme, temveč tudi dobiček.

Občina Vrhnika velja za najvzornejšo na področju ravnanja z gospodinjskimi odpadki. V Komunalnem podjetju Vrhnika so se začele priprave za ločeno zbiranje odpadkov leta 1994, v praksi pa se je sistem začel vzpostavljati leta 1995. Delavci Komunalnega podjetja Vrhnika so leta 1994 pripravili osnutek Odloga o ravnanju z odpadki v Občini Vrhnika in prepričali takratne občinske akterje, da so ga leta 1995 sprejeli na ravni občine. Istega leta so v občini

začeli z ločenim zbiranjem odpadkov, leto kasneje pa z ločenim zbiranjem biorazgradljivih odpadkov in njihovim kompostiranjem. Leta 2001 so zaprli odlagališče Tojnice. Center za ravnanje z odpadki Vrhnika d.o.o. (CERO Vrhnika), se danes ukvarja s kompostiranjem in prebiranjem odpadkov in je od leta 2007 v lasti avstrijskega podjetja Saubermacher d.o.o. Uslužbenci CERO Vrhnika menijo, da je ključ do uspeha dobro komuniciranje z javnostjo. Sami za prebivalce večkrat pripravijo dneve odprtih vrat, kjer se lahko prepričajo, kam gredo in kaj se dogaja z njihovimi ločeno zbranimi frakcijami. Z ozaveščanjem prebivalcev so začeli, preden so uvedli sistem ločenega zbiranja. Vsake štiri mesece so izdali glasilo Ogrizek, v katerem so prebivalci dobili informacije o ločenem zbiranju, informirali so jih tudi ob položnicah. Ob uvajanju ločenega zbiranja so veliko časa namenili izobraževanju mladine, subvencionirali so akcije zbiranja papirja na šolah in organizirali ogled centra.

Na Primorskem so občine po večletnem dogovarjanju o centru za ravnanje z odpadki ostale praznih rok. V letih 2001–2003 so se občine Koper, Izola, Piran, Sežana, Divača, Hrpelje-Kozina, Komen in Ilirska Bistrica dogovorile o skupnem reševanju problema komunalnih odpadkov v okviru konzorcija GOJUP. Občina Sežana, ki je bila idejni pobudnik projekta, je v sklopu tega projekta želela sanirati in posodobiti deponijo Sežana. Ta naj bi bila zgrajena do leta 2006, do takrat pa bi občine konzorcija GOJUP odpadke odvažale na komunalni deponiji v Izoli in Piranu. Leta 2007 so se občine konzorcija GOJUP dogovorile, da bodo glede izbire lokacije regijske deponije počakale na strokovno mnenje MOP. Ministrstvo je svoje strokovno mnenje glede vplivov odlagališča na kraško okolje podalo leta 2008. Ugotovilo je, da kraška območja zaradi svoje ranljivosti niso primerna za odlaganje odpadkov in da morajo občine konzorcija GOJUP rešitev za odlaganje odpadkov poiskati v koprski ali piranski občini. Koprski in piranski župan sta obljubila, da bosta v svojih občinah poiskala mesto za odlaganje odpadkov. Po navedbah medijev je ob tej informaciji nastopil znani sindrom – ne na mojem dvorišču. Mediji tudi poročajo, da je novembra 2008 koprski župan na zaprti seji predstavil novo tehnologijo ravnanja z odpadki, ki bi zadovoljevala potrebe za naslednjih 25 let. Ker z idejami koprškega župana niso bili seznanjeni občani in preostala zainteresirana javnost, je predsednik mestnega odbora Koper župane pozval k predstavitvi ideje javnosti. Ves čas dogovarjanj med župani so se dogovarjali tudi krajanje Svetega Antona, ki so nasprotovali obratovanju obstoječe deponije v Dvorih (občina Koper) po 15. juliju 2009, ko je deponiji poteklo dovoljenje. Krajanje so zaprtje odlagališča sicer dosegli, niso pa dosegli njegove sanacije. Avgusta 2009 so na župana naslovili pismo, v katerem navajajo, da so veseli, da se na odlagališču na Dvorih ne bo več odlagalo odpadkov, kljub temu da so to

novico izvedeli iz medijev. Krajan v pismu navajajo, da za njih ni pomembno, zaradi kakšnih politično preračunljivih vzrokov se je deponija zaprla, pomembno za njih pa je, da se stanje na njej ni spremenilo. Odpadki so še vedno nepokriti, zaradi česar se z deponije širi obupen smrad, ki onemogoča normalno bivanje. O sanaciji deponije ni ne duha ne sluha. Krajan zato zahtevajo, da se njihovo bivanjsko okolje uredi bivanju prijetno in primerno. Ob zaključku pisma krajan Svetega Antona župana spomnijo, da se bliža predvolilni čas.

Občine konzorcija GOJUP so že eno leto neaktivne na področju reševanja problema ravnanja z odpadki. Po podatkih medijev so edine, ki nimajo v »igri« nobene lokacije za odlaganje odpadkov. Korak naprej je naredila Občina Ilirska Bistrica, ki je opozorila, da mora do dogovora priti hitro, saj se izteka čas za pridobitev zadnjih možnih evropskih finančnih sredstev za ureditev problematike ravnanja z odpadki. Občina Ilirska Bistrica je tako predlagala tri možne lokacije, med drugimi tudi Globovnik, nekdanje odlagališče industrijskih odpadkov, kjer je okolje že degradirano. Poudarila je, da lokacije za odlagališče ne bodo določili brez privolitve prebivalcev. Župani vseh občin konzorcija GOJUP, razen koprskega, se s predlogi Ilirske Bistrice strinjajo, vendar je za ekonomsko upravičenost in pogoj za pridobitev evropskih sredstev nujno, da v projektu sodeluje tudi Občina Koper. Brez nje občine konzorcija GOJUP nimajo dovolj velikega števila prebivalcev in dovolj smeti, da bi bila gradnja regijskega centra za odpadke ekonomsko upravičena.

Tako kot na Primorskem tudi na Štajerskem in Gorenjskem prebivalci, ki živijo v vaseh poleg odlagališč, niso navdušeni nad občinsko politiko ravnanja z odpadki. V **Občini Ptuj** so krajan Spuhlje leta 2002 na referendumu podprli reorganizacijo odlagališča Gajke in prizadevanja Mestne občine Ptuj, da na mestu odlagališča Gajke zgradi nov center za ravnanje z odpadki, CERO Gajke. Mestna občina Ptuj je zgradila CERO Gajke s kapaciteto za 100.000 prebivalcev, kar pa ne ustreza normativom za center prvega reda, kot je bil kasneje predviden v OP-BIO. Ker obstoječe kapacitete centra kmalu niso več zadostovale potrebam in ker je imela Mestna občina Ptuj interes po širitvi centra (kot je bilo tudi predvideno v OP-BIO), se je odločila za odkup dodatnih zemljišč za širitev. Člani civilne iniciative, krajan Podvincev, širitvi in spremembam ureditvenega načrta za CERO Gajke nasprotujejo. Menijo, da center že zdaj ne ustreza zakonskim zahtevam, saj ne izpolnjuje določil o prekrivanju odlagalnih polj in o odplinjevanju, zaradi česa se z deponije širi nevzdržen smrad. Menijo tudi, da je deponiranje odpadkov v razvitem svetu preživelo. Moti jih, da ne upoštevajo njihovih nasprotovanj iz leta 2008 o širitvi CERO Gajke. Predstavniki civilne iniciative pojasnjuje: »Celotna projekt in

razgrnitev sta se izvajala v največji tajnosti in to meče slabo luč na vse, ki so pri tem sodelovali. Mislimo, da je zadnji čas, da se občina Ptuj in njeni predstavniki začnejo konkretno in korektno pogovarjati z lokalnim prebivalstvom, saj je pošten in odkrit dialog edini možen način in pot napredka. Za nas je nerazumljivo tudi sklepanje pogodb o ravnanju z odpadki z novimi občinami, saj še za obstoječe uporabnike ni na razpolago dovolj zmogljivosti. Prepričani smo, da ne more nihče brez soglasja lokalne skupnosti in prizadetih okoliških prebivalcev kar sprejeti tovrstnih odločitev, kot se to dogaja zdaj.« Krajanji Podvincev niso sodelovali na referendumu leta 2002. Takrat so jim rekli, da center ne bo imel vpliva na njihov bivalni prostor. Leta 2008 so svoje nasprotovanje izrazili s peticijo (300 podpisov). V Mestni občini Ptuj se zavedajo težav, vendar je njihov trenutni cilj pridobiti evropska sredstva za dokončanje širitvenih del na CERO Gajke.

Gorenjske občine so se glede centra za ravnanje z odpadki dogovarjale več let. V vsem tem času so se križale ideje občin glede odlagalnega polja, glede potrebe in mesta MBO naprave in sortirnice. Ovire do njihovega cilja so bile tudi civilne iniciative, ki so po besedah županov nastale v vsaki vasi. Ovira so bile tudi zamere med občinami (češ, da so nekatere v projektu »solirale« in se dogovarjale z Ljubljano brez vednosti drugih) in grožnje z izstopom iz projekta CERO Gorenjska. Na koncu se jim je, sicer z izstopom občine Cerklje na Gorenjskem iz projekta, le uspelo dogovoriti o sodelovanju. Ugotovile so, da Gorenjska zaradi uspešnega ločenega zbiranja odpadkov ne potrebuje MBO naprave, zato so se sporazumele za dve sortirnici odpadkov in manjšo kompostarno. S to idejo bodo kandidirali za evropska sredstva in, kot je dejal eden od županov, »zadostili evropski direktivi za odlaganje odpadkov«.

IV. DEL

5 AKTERJI OKOLJSKE POLITIKE

S koncem prve svetovne vojne se je skoraj v vseh deželah zahodnega sveta začelo obdobje politične modernizacije oziroma demokratizacije. Ta proces potrjujejo trije dosežki: uveljavitev splošne in enake volilne pravice, priznanje svobode organiziranja in političnih strank ter parlamentarizacija vlade. Nastalo je novo ravnotežje, kjer trg in država, ekonomija in politika ne predstavljajo monolitne enote. Sprememba notranje strukture družbe in institucionalizacija razrednega konflikta je omogočila večjo družbeno in politično moč delojemalcev⁵⁴ (Offe 1985).

Okolje je v politično polje moderne države prvič vstopilo v 60. letih 20. stoletja. Izpostavilo je naravo, subjekt, ki ni neposredno deloval produktivno in zato v strukturi moderne družbe do takrat ni imel predstavnika oziroma zagovornika. Z večjo liberalizacijo in širjenjem pravic državljanov je moderna družba vzpostavila pogoje za delovanje akterjev, ki so opozarjali na teme, ki se jih politika do takrat ni dotaknila ali pa jih je zanemarjala. Varstvo okolja je s tem dobilo zagovornika in predstavnika. Premišljevanje o okolju, zdravju in ekonomskem razvoju je pri posameznikih in organiziranih nevladnih skupinah raslo v okoljevarstveno zavest, ki je vplivala na javno mnenje. Postalo je jasno, da »tako ne gre več naprej«. Okolje je sprva prek gibanj, nato pa prek političnih strank vstopilo v politični prostor modernih družb, katerih institucije so bile na vstop novih akterjev v politični prostor slabo pripravljene. Okolje je postalo globalno, ne le nacionalno vprašanje, in je tako s svojo širino ustvarjalo pritisk na institucije državne oblasti. Slednje so pritisku podlegle in kot odgovor ustanovile institucije, ki so se ukvarjale z okoljskimi vprašanji. Nastala so okoljska ministrstva, agencije in druge institucije, ki so ustvarile okoljski politični podsistem, ki pa praviloma ni imel moči in pooblastil, da bi sodeloval in sooblikoval politike drugih podsistemov (Lukšič in Bahor 2007, 28). Vlade modernih družb so se reševanja okoljskih vprašanj lotevale na njihovih koncih, poudarjali so reševanje posledic, ne vzrokov. Okoljska vprašanja v očeh svetovnih vlad modernih družb niso bila obravnavana taktično in povezano z drugimi političnimi,

⁵⁴ Tej tezi nasprotuje vzhodna poveljna ideologija razvoja, ki pravi, da institucionalizacija razrednega konflikta ne povečuje njegove družbene moči, ampak na prikrit način krha revolucionarni potencial delavskega gibanja (Offe, 1985).

družbenimi, kulturnimi in ekonomskimi vprašanji. Tako kot druga vprašanja so se tudi okoljska obravnavala ločeno, posamično (Bahor 2005).

Vprašanja varstva okolja in ohranjanja naravnih virov so bila le prvi prelom in začetek, ki so povzročila »domina efekt« tem in vprašanj moderne družbe, izhajajočih iz odnosa družbe do narave. Prve državljanske ekološke iniciative so po Offejevem mnenju zasedle prostor »neinstitucionalne politike«. Ker je z njimi prišlo do politiziranja novih tem zunaj političnega sistema in posledično do razvoja nevladnega sektorja, ki je zastopal interese teh novih gibanj, se je z »novimi« vprašanji začela ukvarjati tudi uradna politika.

Beck vidi ekološka vprašanja kot najtežje družbene probleme, ki pospešujejo prehod v pozno moderno. V njej zanesljivost znanja, tako v naravoslovju kot v družboslovju, ni samoumevna. Kot navajata Mol in Spaargaren, »prenehanje začaranosti z znanostjo povzroča, da je vsakdanje življenje nerešena uganka in dvom postaja stalnica družbenega življenja« (Mol in Spaargaren 1994, 205).

V teh okvirih se v političnem prostoru modernih družb pokaže težnja državnega intervencioniranja, ki je posledica državljanskih pobud in družbenih gibanj⁵⁵. Nova družbena gibanja so s spajanjem političnih in nepolitičnih form družbenega življenja odpirala vrata spremembam odločevalskih form predstavniških demokracij. Državljanji so zahtevali, da se razmerje med družbo v odnosu do okolja in državno oblastjo uredi prek politično participativnih form. Beck zato zahteva, da se moderna reši iz okov institucij industrijske družbe. S tega vidika rizičnost modernih družb ni le okoljski problem, ampak tudi problem spremenjenih družbenih razmerij oziroma problem legitimnosti modernih institucij.

⁵⁵ Offe nova družbena gibanja opredeli kot »tista gibanja, ki zahtevajo, da jih širša skupnost prizna kot politične akterje – čeprav oblike njihove akcije po presoji uveljavljenih političnih institucij ne uživajo le legitimnosti – in ki merijo na smotre, katerih izpolnitev *bi* imela obvezujoče učinke za družbo v celoti, ne pa zgolj za skupino samo.« Nova družbena gibanja so ekološka gibanja, gibanja za človekove pravice, feministična gibanja, mirovna gibanja (Offe 1987, 15).

Legitimnost pod vprašaj postavlja javnost, ki ne verjame več v sposobnost državne politike (policy) ⁵⁶. Javnost ne zaupa niti znanosti, saj ji ta ne da jasnih odgovorov in zagotovil, temveč jo pušča v negotovosti, tesnobi in strahu. Zato se raje kot k znanstvenim ocenam zateka k lastnim presojam, ki pa so ujete v meje njene miselne sposobnosti in se zato odražajo v komunikaciji strahu (Lukšič 2005a). Moderna družba se prvič spopada s sabo kot proizvajalko političnih tveganj. Njene politike ni več moč razumeti in voditi enocentrično, v konceptu izvršne oblasti, ampak v konceptu političnega procesa (politics). Sprejemanje odločitev ni več v domeni centra, ampak obstaja več centrov političnega odločanja, tem pa je treba to mesto tudi priznati (Lukšič 2005a).

Naloga državne oblasti je z mehanizmi, ki jih ima na razpolago, vzpostaviti pogoje za delovanje in vključevanje javnosti v procese odločanja in implementacije. To pomeni, da mora javna oblast reinstitucionalizirati trenutne institucionalne forme in aktivni javnosti odpreti okoljsko politično areno. Tudi po Habermasovem mnenju (v Lukšič 1999, 56) je rešitev za okoljske in ekološke probleme vključitev javnosti v komunikacijski proces, saj je usmerjena v reševanje praktičnih problemov in zato »sega preko omejenosti političnih in znanstvenih krogov«.

Beck vprašanje okoljske politike (polity) odpira še v eni smeri, in sicer meni, da politike ni več mogoče razumeti v konceptu izvršne politike, ampak v konceptu političnega procesa. Politični procesi tečejo na različnih ravneh, politika je zato postala vedno manj enocentrična. Luhman ugotavlja, da posamezni funkcijski sistemi (gospodarstvo, pravo, znanost ...) ne predstavljajo družbe v celoti in sami ne zmorejo reševati problemov, tudi če se na prvi pogled zdi, da zadevajo samo njih. Pristop in rešitev problemov zato ni mogoč le s strani gospodarstva ali prava, niti le s strani politike. Ekoloških problemov zato ni mogoče gledati zgolj s posameznega funkcijskega sistema, torej centralno, ampak je treba izhajati iz difference problema. Vsak funkcijski sistem vidi in razume probleme s svojega zornega kota in o njih komunicira v svojem jeziku ter za njih ponuja svoje rešitve. Skupno vsem pa je, da družbo obravnavajo kot svojevrsten problem in jo zelo redko povezujejo z naravo in okoljem. Po Luhmanovem mnenju problem okolja zato postane »izhodišče za notranjedružbeni konflikt«.

⁵⁶ Z razliko od angleščine slovenščina ne pozna razlikovanja pojma politike. Na tistih mestih, kjer je razlikovanje pojma ključno, bom zato uporabila angleško terminologijo: *politics* – politični procesi, *polity* – politična struktura in *policy* – politične vsebine.

Offe navaja, da je ločnica med političnim in zasebnim vedno bolj zabrisana. To po njegovem mnenju utemeljuje porast »participatornih« razpoloženj in ideologij, porast uporabe neinstitucionalnih oblik politične participacije (protest, demonstracije, zapore cest itd.) in politični konflikti, ki so v svoji osnovi moralni in ekonomski in ne strogo politični problemi. Vse večje število državljanov uporablja komunikacijske kanale med državljani in državo. Vprašanje, ki se na tem mestu zastavlja, pa je, ali ti komunikacijski kanali zagotavljajo ustrezen in zadosten okvir za politično komunikacijo in za dejanski vpliv državljanov v odločevalskem procesu. Participacija v odločevalskem procesu je vse večja zahteva civilne družbe modernih družb. Tradicionalna politična paradigma na tem mestu skuša obnoviti nepolitične temelje civilne družbe (lastnina, trg, družina, etika dela, znanstvena resnica) in tako zavarovati državno avtoriteto političnih institucij. Nova politika novih družbenih gibanj pa po drugi strani teži k čim večjemu politiziranju institucij civilne družbe (Offe 1987, 7).

Civilna družba in vladna politika se znotraj sebe in v odnosu druga do druge srečata z osnovnim vprašanjem demokratične politike, *vprašanjem enotnosti* (Offe 1987, 8). To je vprašanje enotnosti interesov in vrednot. Okoljsko področje sodi med najbolj interesno in vrednostno navzkrižno. Lažje rešljiva so vprašanja različnih interesov kot pa vprašanja različnih vrednot. V prvem primeru gre za skupni okvir vrednotenja, znotraj katerega nastopi interesni konflikt. V drugem primeru pa nastane kompleksnejša situacija, kjer npr. civilna družba pri okoljskem problemu kot vrednoto izpostavi čisto in zdravo okolje, vladna politika pa kapital in tržne zakonitosti. Moderna družba nastopa v vlogi proizvajalke in reševalke okoljskih vprašanj. Iz te zagate lahko gre po poti nove razvojne paradigme, trajnostnega razvoja, ki zahteva širši konsenz in soodločanje vseh vpletenih akterjev. To je mogoče s preskokom iz predstavniske v participativno demokracijo, ki preseže tradicionalni okvir vrednotenja in hegemonsko oblikovana okoljska politična vprašanja.

Z modernizacijo družb se v družbeno-političnem prostoru pojavijo nova družbena gibanja, novi politični akterji. Ti politizirajo teme, za katere se tradicionalna politična paradigma ne more opredeliti, ali so zasebne ali javne. Nova družbena gibanja⁵⁷ se tako sama umestijo v neko vmesno kategorijo. Offe nova družbena gibanja opredeli kot »tista gibanja, ki zahtevajo,

⁵⁷ Problemi, ki zanimajo nova družbena gibanja, so študentsko vprašanje, feminizem, seksualna osvoboditev, vprašanja zdravstva, pravice potrošnikov, etična in jezikovna vprašanja in dva najočitnejša: mirovna in ekološka vprašanja. Akterji novih političnih gibanj so višje izobraženi in tako sposobni samostojnega kritičnega mišljenja in kritičnega dvoma v splošno sprejete interpretacije. Glede vprašanj postavljajo lastne sodbe (Offe 1987, 43).

da jih širša skupnost prizna kot *politične akterje* – čeprav oblike njihove akcije po presoji uveljavljenih političnih institucij ne uživajo legitimnosti – in ki merijo na smotre, katerih izpolnitev bi imela obvezujoče učinke za družbo v celoti, ne pa zgolj na skupino samo« (Offe 1987, 15). Akterji »nove paradigme« delujejo na način, da vzpostavijo aktiv in se zoperstavijo obstoječim političnim interesom. Kot način delovanja izberejo demonstracije, proteste, podpisovanje peticij ter javne zapore cest in drugih dostopov do uradnih institucij. V odnosu do »nasprotnikov« pogosto nastopajo v ostrem tonu (da/ne, mi/oni) in ne v pogajalskem duhu. Offe razlaga, da se novi akterji niso sposobni pogajati, ker nimajo ničesar, kar bi ponudili v zameno. Hkrati pa se niso voljni pogajati, ker je njihova osrednja zahteva pogosto takšne narave, da ne morejo žrtvovati nobenega njenega dela, ker bi s tem negirali zahtevo samo. Novi akterji ne sprejemajo tega, da »je njihova politična učinkovitost omejena z uradno sankcioniranimi kanali predstaviške demokracije« (Offe 1987, 17).

Zagovorniki varstva okolja večkrat poudarjajo pomen deliberalizacije odločevalskega procesa, v katerem tudi vidijo rešitev za večjo politično učinkovitost varstva okolja. Med njimi je največ zagovornikov deliberativne demokracije, ki v ospredje postavlja posameznika kot pomemben del javne razprave o političnih odločitvah, ki ga zadevajo. Deliberativna demokracija tako predpostavlja javno zagovarjanje posameznikovih interesov in perspektiv, z razliko od predstaviške demokracije, kjer to poteka prek izvoljenih predstavnikov. Zagovorniki deliberativne demokracije menijo, da so interesi izvoljenih predstavnikov prevečkrat daleč stran od interesov in pričakovanj državljanov. Poleg tega so politike, predvsem okoljske, večkrat skrite pred očmi prizadete javnosti. Javnost je z okoljskimi politikami seznanjena in posledično tudi odgovori na problem v času, ko je to glede na stanje politike same že pozno. Njeni odzivi so zato bučni in medijsko odmevni, sama pa je zaradi tega velikokrat označena kot zaviralec razvoja. Po drugi strani lahko interesi posameznika ali manjše skupine zaradi argumentativno neutemeljenih vzrokov zavirajo okoljske politike. Da bi se izognila eni in drugi situaciji, deliberativna demokracija ponuja komunikacijske forme⁵⁸, za katere pa Lukšič (2005) opozarja, da niso samodejno zaščitene pred manipulacijo.

⁵⁸ Youngova obstoječim komunikacijskim formam, kot so mediacija, državljanski forumi, državljanske pobude in referendum, dodaja nagovarjanje, retoriko in pripovedništvo (Sovdat 2008, 20). Slednje tudi komunikacijsko manj večjim ponujajo možnost izražanja lastnih interesov in izkušenj.

Aarhuška konvencija⁵⁹ je prvi pravno obvezujoč mednarodni dokument, ki je v celoti namenjen vstopanju javnosti v komunikacijski prostor okoljskih politik. Njen namen je doseganje širšega družbenega konsenza pri sprejemanju odločitev okoljske politike. Pomembna točka, ki jo konvencija prinaša v komunikacijski prostor okoljskih politik, je dostop širše javnosti do okoljskih informacij, kar javnosti in interesnim skupinam omogoča enakovrednejše nastopanje v komunikaciji. Dostop do informacij tako omogoča dvosmerno interaktivno komunikacijo in odpira odločevalski proces interesnim skupinam (Kos v Aarhuški konvenciji 2002).

Z vidika moderne kapitalistične države, kot jo je utemeljil Offe,⁶⁰ pa nam Aarhuška konvencija postavlja več vprašanj, kot nam ponuja odgovorov o dejanski deliberalizaciji okoljskih politik. Z vidika Offeve opredelitve moderne države lahko Aarhuško konvencijo opredelimo kot element demokratičnega legitimiranja javne oblasti. Konvencija namreč javnost postavlja v komunikacijsko polje med javno oblastjo in interese kapitala. Javna oblast mora s svojo politiko poskrbeti za harmonizacijo štirih strukturnih elementov (zasebna produkcija, akumulacija, davčni sistem, demokratično legitimiranje), v ta kontekst pa mora umestiti tudi okoljska vprašanja oziroma zagovornike varstva okolja. Aarhuška konvencija javni oblasti nalaga dolžnost do izvajanja takšnih odločevalskih procesov, v katerih lahko prizadeta javnost aktivno sodeluje. S tem ko javnost vstopi v odločevalski proces, se »javna oblast izmakne neposrednemu pritisku zasebnega kapitala, ki želi investirati v dejavnosti, ki so dobičkonosne, so pa okoljsko problematične, in je potrebno presoditi, kolikšna stopnja rizika se s tem vnaša v okolje in kdo bo nosil glavnino bremena tega rizika« (Lukšič v Aarhuški konvenciji 2002a, 28). Javna oblast s tem zagotovi legitimnost odločitve, ne glede na to, kakšna bo. Vendar se javna oblast kapitalističnih držav s sprejetjem Aarhuške konvencije, ki normativno ureja participativno demokracijo, »deklarativno odpove zgolj strankarsko-parlamentarnemu oblikovanju politik« (Lukšič v Politološki premislek o Aarhuški konvenciji 2002b). Z vidika politične ekologije se na tem mestu postavlja vprašanje, kakšno sistemsko moč bodo javne oblasti modernih družb namenile novim akterjem, ki bodo vstopili v odločevalski proces okoljskih politik.

⁵⁹ Aarhuška konvencija je regionalna konvencija držav članic, njihovih gospodarskih združenj in držav s posvetovalnim statusom pri Gospodarski komisiji Združenih narodov za Evropo. Konvencija je v mednarodnem prostoru stopila v veljavo 30. 10. 2001 (več glej v Aarhuška konvencija v Sloveniji 2002).

⁶⁰ Njegovo delo, Družbena moč in politična oblast, 1985.

5.1 Vladni okoljski akterji

Termin institucija ima več pomenov. Lahko pomeni državno konstitucijo, kjer gre predvsem za organizirano skupnost za opravljanje kake dejavnosti, ki pa ima zakonsko urejene oblike odnosov v političnem prostoru (Veliki slovar tujk 2002, 503). Institucije ne urejajo zgolj normativnih odnosov, temveč predstavljajo pomembno interakcijsko vez med posameznimi politikami. Okoljske institucije so pokazatelj družbenega dogajanja, vrednot, interesov in ciljev. Okoljske institucije postavljajo okvir družbeno-okoljskega delovanja. Normativni institucionalni okvir je lahko širok in povezovalen, lahko pa je ozek in zaprt. Zato je pomen organizacij, posebej na okoljskem področju, velik, saj širijo normativni okoljski okvir in soustvarjajo okoljski podsistem. Namen slednjega je interaktivno oblikovanje okoljskih politik.

NPVO ugotavlja, da ima Slovenija premalo učinkovito upravo in da ji primanjkuje usposobljenih kadrov na področju varstva okolja. Zaradi tega prihaja do razkoraka med nalogami in razpoložljivim kadrom. To se odraža tudi v politiki ravnanja z odpadki, kjer na državni ravni nimamo institucije, ki bi zaposlovala strokovno družbeno, naravoslovno-tehnično in pravno izobražene ljudi in katere poslanstvo in primarno delovno področje bi bilo samo vprašanje ravnanja z odpadki. Na MOP se tako s tem vprašanjem ukvarjajo trije zaposleni, ki poleg te naloge opravljajo še naloge z drugih vsebinskih področij. Moč Ministrstva za okolje in prostor znotraj državne uprave je za izvajanje ciljev varstva okolja šibka in ni skladna z novimi potrebami časa. Uslužbenci in sektorji MOP so preobremenjeni, raziskovalno in strokovno delo ni organizirano na stabilen način, zato prihaja do zamud pri izvajanju zakonodaje, pri reševanju vlog za pridobitev koncesij in drugih dovoljenj. Kadrovsko najskromnejši je Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljnjem besedilu: inšpektorat za okolje). Njegova učinkovitost je zato minimalna, kar pomeni, da zadovoljivo obvladuje le največje onesnaževalce. Organiziranost inšpektorata in dajanje pooblastil inšpektoratu za okolje nista sledila spremembam zakonodaje ob vstopu Slovenije v EU. Naloge, ki jih ima inšpektorat za okolje samo na področju odpadkov, presegajo njegove kadrovske zmožnosti. Vzpostaviti bi bilo treba boljše sodelovanje in komunikacijo z občinskimi inšpektorati in tudi policijo, ki bi lahko imela več pristojnosti na področju varstva okolja.

ARSO izvaja okoljske politike. Na področju ravnanja z odpadki je zadolžena za vodenje evidenc (prevoznikov, predelovalcev, zbiralcev itd.) in podeljevanje dovoljenj. V sodelovanju s Statističnim uradom Republike Slovenije pridobiva podatke, zadolžena pa je tudi za poročanje EU (za določena področja enkrat letno, za določena področja trikrat letno, za določena enkrat in trikrat letno). ARSO na področju odpadkov zaposluje 16 ljudi. Letno ima 1200 upravnih postopkov in vsaka tri leta 9000 poročevalskih enot. Po besedah vodje oddelka za odpadke s trenutnim številom zaposlenih ljudi ne zmorejo v predpisanih časovnih rokih opravljati vseh zakonsko določenih nalog. Zaradi velikega števila upravnih postopkov in premalo kadra jim zmanjka časa in ljudi za interpretacijo statističnih podatkov in njihovo analizo.

5.2 Regionalni/lokalni akterji

Ravnanje z odpadki je v Sloveniji v pristojnosti 210 občin (s trendom nadaljnega povečevanja), kjer trenutno pretežno poteka zbiranje komunalnih odpadkov, ponekod pa že tudi predelovanje mešanih frakcij pred odlaganjem. Občine so dolžne z medsebojnim sodelovanjem in dogovarjanjem zagotoviti tudi odlagalni prostor za obdelane odpadke. Mnogi jim očitajo, da je dogovarjanje o odlagalnem prostoru zaradi njihovega nesodelovanja in političnih interesov posameznih občin oziroma njihovih županov v preteklosti prišlo in še vedno prihaja v slepo ulico. Občine tudi niso večše komunikacije s prizadetimi prebivalci, ki zaradi izključenosti iz komunikacijskega prostora svoje interese izražajo s protesti in drugimi oblikami državne nepokorščine. Ustaljena praksa iskanja odlagalnega polja v občinah je priprava analiz in projektne dokumentacije ter tik pred gradnjo prepričevanje okoliških prebivalcev, da je tovrsten poseg v okolje nujen in dober za vse. Kot razlaga nekdanji župan: »Občina se trudi, pripravi projekt, dokumentacijo, financira vse nastale stroške, ko pa je treba projekt umestiti v prostor, prebivalci rečejo NE. Tako je ves trud občine zaman, vložen denar gre v nič. Župani se zato izogibajo temu vprašanju. Vsi čakajo, da bo potekel mandat in da se bo s tem ukvarjal nekdo drug.«

Občine vladni politiki očitajo centralizirano politiko do odpadkov, premajhno komunikacijo med državo in občinami ter neupoštevanje občinskih predlogov. Od države si zato želijo več sodelovanja in tudi strokovne pomoči, saj imajo občutek, da morajo glavnino nalog opraviti same, zato pa nimajo dovolj niti finančnih sredstev niti znanja. Od države pričakujejo tudi boljši nadzor nad izvajanjem zakonodaje in več komunikacije pri oblikovanju pravil glede

oblikovanja cen komunalnih storitev. Občine menijo, da je komunalna storitev draga dejavnost. Zamrznjene cene komunalnih storitev v letih po osamosvojitvi in nato umetno vzdrževanje nizkih cen komunalnih storitev so občine in komunalna podjetja postavila v zelo slab finančni položaj. Tudi zato občine nimajo denarja za reorganizacijo in gradnjo komunalne infrastrukture, kaj šele za sanacijo starih odlagališč, po opravljeni sanaciji pa je treba odlagališče še več deset let opazovati in nadzirati, kar za občine pomeni zgolj strošek. Opozarjajo, da s strani gospodarstva zaradi visokih stroškov ločenega zbiranja in nizke cene teh ločeno zbranih frakcij na trgu ni veliko interesa po vlaganju v komunalno infrastrukturo. Z gospodarsko krizo je gospodarskega vložka v komunalno infrastrukturo še manj. Občine bi si s strani države želele možnosti za energetske izrabe komunalnih odpadkov, s čimer bi bilo treba odlagati dosti manj »smeti«. Odlagališč je v državi sicer dovolj, menijo občine, vendar so tako kot centri ravnanja z odpadki neprimerno razporejena v prostoru. Prostorska razporeditev centrov po mnenju nekaterih občin odseva zgolj politični interes županov in občinskih uprav in ne strokovnih podlag in argumentov. Jasno se vidi, da so zasebni interesi povsem prerasli javni interes.

V odnosu do svojih krajanov so občine bolj ali manj komunikacijsko nespretno. Župani tako menijo, da lahko en sam občan brez argumentov »sesuje celoten projekt«. Civilne iniciative so po njihovem mnenju tako rekoč že v vsaki vasi, njihova moč pa je večja od moči vseh občin, ki si prizadevajo rešiti problem ravnanja z odpadki. Menijo, da se občani ne zavedajo, kako drag je celoten sistem komunalnih storitev, in da cena, ki jo plačujejo, še zdaleč ne zadošča pokritju stroškov. V očeh nekaterih županov so občani nerazumevajoči in ne cenijo truda občin in komunalnih podjetij. Sicer večina meni, da so občani okoljsko ozaveščeni, kar dokazujejo rezultati ločenega zbiranja odpadkov in visoka udeležba na čistilnih akcijah.

5.3 Prizadeta javnost

Po raziskavah javnega mnenja (Fabjančič 1997) slovenska populacija ni preveč ekološko aktivna. Avtorica raziskave pojasnjuje, da se zdi 20-odstotna stopnja sodelovanja dokaj visoka, vendar gre predvsem za enkratne aktivnosti. Avtorica raziskave ugotavlja, da na angažiranje ljudi pri ekoloških aktivnostih vplivata občutek ogroženosti in občutek moči, ki v tem kontekstu pomeni oceno lastnih sposobnosti in možnosti za aktivno zmanjšanje ekološke tveganosti.

V primerih iskanja prostora za odlaganje ali predelovanje odpadkov so se prebivalci, ki živijo ob potencialnih lokacijah, počutili dovolj ogrožene in hkrati dovolj močne, da so v obliki združenj, civilnih iniciativ, nastopili proti grožnji. Njihove reakcije so bile s strani nasprotnika označene kot znan NIMBY efekt (Not In My Backyard – ne na mojem dvorišču). Strokovnjaki ugotavljajo, da se NIMBY efekt pogosto izrablja kot izgovor neuspešnih projektov. Dejansko pa je povsem legitimna in pričakovana reakcija prebivalcev, ki o nekem projektu, ki se nanaša na poseg v njihovo okolje, niso bili obveščeni, kaj šele, da bi jim omogočili sodelovanje. NIMBY je »v neposredni navezavi s stališči in vrednotami posameznikov do okolja in do posegov v okolje, ki predstavljajo potencialno tveganje« (Pek Dapal in Kos 1999). Kriteriji za izbor lokacije odlagališč so v večini naravoslovno-tehnični, nihče pa se ne ukvarja z vprašanjem družbene sprejemljivosti nekega objekta v okolju. Dokazano je, da izključno tehnična zanesljivost in sodobna tehnologija ne zadostujeta, da postane objekt družbeno sprejemljiv. Zato je za tovrstne projekte posegov v bivalno okolje neke skupnosti nujna analiza dejavnikov družbene sprejemljivosti. Na družbeno sprejemljivost vplivajo stopnja zaupanja v tehnologijo in v odločevalce (občinske kot državne), osebna percepcija tveganja in izobrazbena stopnja prebivalstva, stališča medijev, mnenjskih voditeljev in okoljskih skupin, ekonomski vidiki posega v okolje (nova delovna mesta, rente) ter razvitost območja (Pek Dapal in Kos 1999). Našteti dejavniki imajo velik vpliv na dejavnike tehnološke varnosti, medtem ko je vpliv v obratno smer precej manj intenziven.

S politološkega vidika so aktivnosti prizadete javnosti glede vprašanja urejanja sistema trajnostnega ravnanja z odpadki opozorilo legitimnosti občinske oblasti. Prizadeta javnost namreč ne verjame več v sposobnost občinske in državne politike. Zaradi odnosa občinskih in državnih oblasti do nje same se počuti izigrano in izključeno, zato se zateka k lastnim presojam in k vsem obstoječim oblikam participacije, s čimer opozarja na svojo željo po vključevanju v procese odločanja in implementacije. Naloga občinskih in državnih oblasti pa je, da z mehanizmi, ki jih imajo na razpolago, vzpostavijo naklonjeno komunikacijo s prizadeto javnostjo in ji odprejo pot v procese odločanja in implementacije.

Prebivalci glede ravnanja z odpadki menijo, da bi se njihovo pridno ločevanje lahko poznalo na položnicah. Za to, da se premalo ločuje, so po njihovem mnenju kriva komunalna podjetja, ker na smeteh zaslužijo. Sicer menijo, da se občine premalo angažirajo za rešitev vprašanja ravnanja z odpadki. Občani menijo, da odpadki niso interes nobenega župana, s problemom se

ukvarjajo zgolj zaradi višjega pritiska. Na tem mestu pa župani izkoristijo priložnost za lastne interese in želje po dobičku, pozabijo pa na občane, ki ne morejo za vsako ceno sprejeti nerealno postavljenih občinskih ciljev. Prizadeti občani, ki živijo poleg odlagališč, si želijo več dialoga z občino. Razlagajo, da se dostikrat počutijo stisnjene v kot.

5.4 Nevladne okoljske organizacije

Razvoj nevladnega sektorja se je v Sloveniji začel po osamosvojitvi. V prvih letih po osamosvojitvi je bilo v Sloveniji 70 nevladnih neprofitnih organizacij, ki so se ukvarjale s problematiko okolja. Nekatere so delovale samo v lokalnih okvirih, druge širše, nacionalno⁶¹. V socioloških raziskavah raziskovalci ugotavljajo, da se je slovensko nevladno zeleno gibanje po osamosvojitvi spolitiziralo. Leta 1994 so slovenske nevladne organizacije ugotovile, da ne potrebujejo krovne organizacije, ampak da se povezujejo na osnovi interesov; takšno povezovanje predstavljata tudi Agenda 21 za Slovenijo in Plan B.

Politično okolje za delovanje slovenskih okoljskih nevladnih organizacij ni najugodnejše. Od njihovega nastanka do danes jih je vladna politika sicer sprejela za kredibilne sogovornike in jih tudi priznala kot strokovno močno podporno telo, vendar jim še vedno ni dovolj odprla odločevalskega prostora v smislu upoštevanja in implementiranja nevladnih idej, mnenj, opozoril. Varstvo okolja za vladno politiko še vedno ostaja breme. To se odraža tudi v finančni podpori nevladnim organizacijam. Nizke finančne pomoči se z leti še zmanjšujejo, ravno na področjih⁶², kjer so nevladne organizacije najaktivnejše in hkrati najbolj potrebne. Tudi za strokovno izobraževanje in usposabljanje skrbijo same, saj je ravno strokovnost njihova največja kredibilnost. Okoljski nevladni sektor si na mestu najvišje funkcije okoljskega resorja želi človeka, ki bi se boril za ta resor, za njegove vsebine, kadre in

⁶¹ Danes je v Sloveniji šest profesionalnih nevladnih organizacij, ki delujejo nacionalno. Umanotera, Fokus, Cipra, Slovenski e-forum in Inštitut za trajnostni razvoj delujejo v okviru Okoljskega centra, ki je bil ustanovljen z namenom, da vzpostavi okvir za delovanje okoljskih nevladnih organizacij in hkrati predstavlja povezovalno točko zainteresirane javnosti. Šesta profesionalna nevladna organizacija je DOPPS (Društvo za preučevanje in opazovanje ptic Slovenije), ki je tudi ena najstarejših v Sloveniji. Ustanovljena je bila leta 1979.

⁶² MOP je leta 2007 ukinil denarno postavko za promocijo, v letu 2009 pa še vse ostale, razen postavke za programsko delo. Vse okoljske nevladne organizacije, tako profesionalne kot tudi neprofesionalne, si morajo na leto razdeliti 0,3 % sredstev, namenjenih za ves nevladni sektor. To v številkah pomeni približno 17.000 evrov za dve leti na eno profesionalno okoljsko nevladno organizacijo.

proračun. Zgolj politično deljenje te funkcije okolju ne prinaša koristi. Deliberacija modernih družb pomeni tudi to, da bi besedo, kdo bo zasedal najvišjo funkcijo okoljskega resorja, imeli tudi okoljski nevladni akterji. S tem bi se morda povečalo zaposlovanje v okoljskem nevladnem sektorju, ki ga država trenutno na vzpodbuja, kljub temu da ta vedno bolj opravlja funkcije, ki bi jih dejansko morala urediti država. Nevladni sektor je lonec idej, ki nastanejo na terenu, ob pogovorih, strokovnih debatah. Njihov način dela ni vkovan v birokratsko-administrativni ustroj in je zato sposoben ustvariti ideje in rešitve, ki jih vladna politika ne vidi.

5.5 Gospodarski akterji

Promet z industrijskimi odpadki za predelavo v surovino je od leta 1978 dalje urejala Borza odpadkov, ki je bila vzpostavljena na Gospodarski zbornici Slovenije. Z zakonom o varstvu okolja pa je bila ukinjena zakonska podlaga za delovanje borze. Z razpadom jugoslovanskega trga se je zmanjšalo tudi povpraševanje po odpadkih za predelavo (sicer je bilo najbolj iskano železo).

Z urejanjem normativnih okvirov ravnanja z odpadki ob vstopu Slovenije v EU in reguliranjem masnih tokov odpadkov iz gospodinjstev so v slovenskem prostoru nastale gospodarske družbe za ravnanje z odpadki. Nekatere se ukvarjajo z zbiranjem odpadkov, ki niso komunalni odpadki, druge so zadolžene za prevzem ločeno zbranih frakcij in gospodinjstev. Akterji gospodarskih služb za ravnanje z odpadki opozarjajo, da v Sloveniji na področju ravnanja z odpadki niso natančno določena pravila, zaradi česar prihaja do sporov. Menijo tudi, da bi bilo treba ločiti masne in finančne tokove iz gospodinjstev in gospodarstva. To bi pomenilo, da bi država posebej podpirala družbe, ki bi se ukvarjale samo z ločeno zbranimi frakcijami iz gospodinjstva. Frakcij iz gospodinjstev se trenutno izogibajo vse družbe ravnanja z odpadki. Ločeno zbrane frakcije iz gospodinjstev so masovno in kosovno manjše in večinoma tudi nečiste. Ker je na trgu povpraševanje po večji količini čistih frakcij, so te tudi najzanimivejše za gospodarske družbe ravnanja z odpadki.

6 NAMESTO ZAKLJUČKA: POT K TRAJNOSTI

»Šele ko se je zaradi zaskrbljenosti za okoljske probleme v javnosti zahodnega sveta postavilo vprašanje življenja kot takega, ne le človeškega, se je problematika okolja pojavila v kontekstu na eni strani kot kriza obstanka življenja, na drugi pa kot kriza kulture, idej, vrednot in znanja« (Lukšič in Bahor 2007, 28). V šestdesetih letih prejšnjega stoletja se je človeštvo prvič začelo globalno spraševati o vplivih svojih dejanj na okolje. Tri desetletja kasneje so začele padati ločnice sveta, utemeljene na drugi svetovni vojni. Pojavljati se je začela ekološka globalna zavest in skrb za enoten planet. Zdelo se je, da je svet na pragu nove politične paradigme. Nova paradigma s seboj prinaša zahteve po nadzidavi parlamentarne demokracije, saj je njena omejenost le na določene komunikacijske in odločevalske oblike postala vse bolj moteča in hkrati zaviralna za nove ideje in rešitve za vprašanja, s katerimi se moderne družbe srečujejo tudi danes.

Moderne družbe so vprašanje življenja na zemlji reševale z različnimi sporazumi, zavezujočimi in nezavezujočimi, takšnimi, ki jih je podpisala večina, in takšnimi, ki so jih bojkotirale največje onesnaževalke okolja, katerih močna načela stare paradigme jim niso dovolila miselnega in institucionalnega preskoka. Implementacije »rešilnih sporazumov«, kot je bil npr. tudi Kjotski, niso bile zadovoljive. V večini poročil lahko preberemo, da cilji niso bili doseženi. Danes se moderne družbe ukvarjajo zgolj z vprašanjem ekonomskega obstoja, kljub temu da nas narava s svojo močjo opozarja, da je ključen obstoj kot tak. Smo v prehodnem obdobju, bo v miselni in institucionalni strukturi modernih družb le prišlo do ključnih sprememb? Novo razvojno strategijo, trajnostni razvoj, so moderne družbe že našle in jo tudi zapisale v svoje normativne okvire. Naslednji korak je, da se okoljske, socialne in ekonomske politike (policy) družbe odvijajo sočasno v konceptu političnega procesa. Slednji teče na različnih horizontalnih ravneh in zato zahteva vključenost vseh družbenih akterjev.

Koncept trajnostnega razvoja nima niti časovnega niti prostorskega okvira. Že sama Brundtlandina definicija teh okvirov na postavi. Definicija posega v kontekst življenjskega stila in v ospredje postavi izkoriščanje omejenih virov. Cilj politike modernih družb postane zaščita omejenih virov, tako da same spremenijo življenjske stile. EU je strategijo trajnosti vnesla v svoje ključne pravne akte, kjer je poudarila nujnost integracije okoljske z drugimi politikami. Prvi evropski okoljski akcijski programi so okolje obravnavali z ekonomskega zornega kota, peti in šesti akcijski program pa sta v okoljsko politiko vnesla vidik trajnosti.

Implementacija okoljskih akcijskih programov kljub naporom ni bila zadovoljiva. Vzrok je morda tehnološki pristop in želja po reševanju okoljskih problemov z znanstveno-tehnološkim pristopom, ne pa tudi težnja po spremembi netrajnostnih življenjskih slogov in vzorcev.

Politika do odpadkov zahteva spremembo netrajnostnih življenjskih slogov in vzorcev pri vsakem posamezniku. Evropska normativna določila na področju politike do odpadkov vstopijo v model močne trajnosti. To trditev nam potrdi pregled parametrov modela močne trajnosti. Šesti okoljski akcijski program in krovna direktiva o odpadkih ter druge direktive, ki urejajo politiko do odpadkov, so *za članice pravno obvezujoči akti*. Krovna direktiva s hierarhijo ravnanja z odpadki *spreminja vzorce produkcije in potrošnje* in pospešuje lokalne samozadostnosti predelave odpadkov. Predpostavlja *čiste tehnologije in okolju prijazne koncepte ravnanja z odpadki* in tako sežiganje in energetsko izrabo odpadka uvršča v spodnji rang hierarhične lestvice ravnanja z odpadki. EU se je s sprejetjem Aarhuške konvencije zavzela za *odprt dialog med državo in civilno družbo* ter slednji odprla pot v odločevalski prostor okoljskih politik. Peti in šesti okoljski akcijski program sta *spremenila orientacijo v načinu vodenja in oblikah policy formulacije in implementacije* od spodaj navzgor. Prednost pred vertikalnimi procesi policy razvoja sta dala horizontalnim procesom policy razvoja. Večjo pozornost sta namenila *novim policy instrumentom*: samoreguliranju, javni participaciji in prostovoljnemu sporazumom. Slednjega so evropska mesta tudi podprla v obliki pristopa k strategiji Zero Waste. Primer trajnostno razvitega in samozadostnega Zero Waste mesta je švedska soseska Hammarby v Stockholmu.

Evropske okoljske strategije na normativni ravni vključujejo načela trajnostnega razvoja. Kritiki jim očitajo, da imajo premalo finančne osnove in netrajnostni ekonomski proračun ter premalo politične volje članic, kar naj bi bili po mnenju kritikov tudi glavni vzroki, da se normativno napisane trajnostne strategije v prostoru ne implementirajo, kot bi si članice želele. Drugi razlog pa je v institucionalni strukturi članic, ki omogoča, da se ekonomski koncept moči in politični interesi posameznic postavijo pred okoljske interese posameznic in predvsem nevladnega okoljskega sektorja. Moč slednjega je tesno povezana z močjo zelene politične stranke v političnem prostoru EU. Dober položaj in močna lokalna podpora zelene politične opcije pomeni tudi ugodnejše pogoje za delovanje okoljskega nevladnega sektorja. Parameter »institucije« v modelu močne trajnosti v evropski okoljski politiki ne ustreza načelom močne trajnosti in potrebuje prestrukturiranje. To se je pokazalo tudi ob reviziji

Lizbonske strategije, kjer je okoljska politika izgubila težko pridobljen enakovreden položaj z drugimi politikami v viziji razvoja EU.

Razvoj evropske politike do odpadkov je v času od prve krovne direktive leta 1975 prešel štiri razvojne faze. V **prvi fazi** je EU sprejela dogovor o urejenem odlaganju na enem mestu, kjer se nadzoruje škodljive učinke odloženih odpadkov na podtalnico, tla, zrak in krajino kot celoto. Odgovornost za urejanje odlagališč je prevzela lokalna skupnost, ki je na področju urejanja odpadkov tudi prva oblika organiziranega ravnanja. **Druga faza** je pomenila prenos komunalnih odpadkov z odlagališča v sežigalnice odpadkov. Sprva je to opravičevalo dejstvo, da je za sežig potrebnega dosti manj prostora kot za odlaganje. Prve sežigalnice niso izrabljale energetskega potenciala odpadkov. Kasneje so to pomanjkljivost odpravili. Države članice, kot so Nemčija, Danska, Avstrija in druge, so na svojih ozemljih zgradile več sežigalnic, s katerimi še danes dosegajo boljše rezultate glede zmanjšanja količin neobdelanih odpadkov. Krovna direktiva o odpadkih danes sežigalnic ne uvršča v vrh hierarhične lestvice ravnanja z odpadki, tudi koncept trajnostnega razvoja jih ne podpira. Tudi razvoj v **tretji fazi** je pred njih postavil recikliranje in kompostiranje, ki pa zahteva ločeno zbiranje posameznih frakcij. Recikliranje materialov zmanjšuje potrebe po rabi naravnih virov in surovin, kar pripomore k zmanjšanju obremenjevanja okolja. K temu prispeva tudi kompostiranje, ki zmanjšuje izpust toplogrednih plinov v ozračje. V **četrti fazi** razvoja politike do odpadkov je EU dala poudarek zmanjšanju nastajanja odpadkov. Cilj želi doseči s spreminjanjem vzorcev potrošnje in uvajanju do okolja prijaznih tehnik v proizvodnji blaga. Na obzorju je **peta faza**, ki se nanaša na načrtovanje politik materialnih tokov v celotnem življenjskem krogu nekega izdelka. Na ta način se bodo načrtovale politike vplivov na okolje ob pridobivanju surovin, potrebnih za izdelek, prek proizvodnje izdelka in njegove uporabe do zaključka njegove dobe. Težišče ravnanja z odpadki bo z lokalne skupnosti premaknila na globalni nivo, s poudarkom na reševanju posrednih učinkov na okolje, ki imajo znaten vpliv na trajnostni razvoj. Morda bo model pete faze najbližje modelom, ki jih pozna narava. Narava namreč ne pozna odpadka, vse kar v njej nastane, se predela, preoblikuje, zgrije, razgradi ali kakorkoli drugače postane hrana ali gnojilo za novo življenje ali osnova za nov pojav. Temu se približuje tudi ideja trajnostnega ravnanja z odpadki, katere končni cilj je Zero Waste, kjer se vse predela, reciklira, energetske ali snovno izrabi. Pomeni končno stopnjo trajnosti, močno trajnost. Kako blizu tej stopnji je Slovenija?

Slovenija je z vstopom v EU prevzela tudi njena načela ravnanja z odpadki. Ko jo umestimo v evropske razvojne faze politike do odpadkov, ugotovimo, da je Slovenija drugo fazo preskočila. Termične obdelave odpadkov v obliki sežigalnice v našem prostoru ni. Mnogi si jo sicer želijo, tudi z vrha politike prihajajo pobude zanjo, saj naj bi po njihovem mnenju edino s termično obdelavo dosegli evropske standarde glede količine obdelanih odpadkov. Menim, da je Slovenija s tem, ko je preskočila ali zamudila drugo razvojno fazo, samo pridobila. Danes se namreč tudi evropska politika ravnanja z odpadki nagiba k trajnostnemu načrtovanju materialnih tokov. Če evropsko idejo primerjamo s strategijo Zero Waste, lahko med njima določimo vzporednice. Zero Waste sežigalnic ne postavlja v ospredje, natančneje jih izključuje in s tega vidika lahko trdimo, da je Slovenija korak pred drugimi članicami. Vendar težko rečemo, da je celotna Slovenija že v fazi recikliranja in kompostiranja ali celo korak naprej, v fazi zmanjševanja nastajanja komunalnih odpadkov. Razvoj komunalne infrastrukture, ki je pogoj za reciklažo in kompostiranje, je v slovenskem prostoru prepočasen, hkrati pa se regijsko neenakomerno razvija. Zaradi majhnosti trga, tudi trga odpadkov, bi Slovenija morala, če bi želela načrtovati politiko materialnih tokov, infrastrukturo razvijati strateško in enakomerno.

Normativna raven slovenske politike do odpadkov je usklajena z evropsko, vendar poznavalci okoljske zakonodaje opozarjajo, da je ta nepregledna in ponekod celo izključujoča. V množici zakonov, uredb, pravilnikov in direktiv se celo dobri poznavalci težko znajdejo. Ob harmonizaciji evropskega pravnega reda je Slovenija pozabila na harmonizacijo slovenske zakonodaje. Računsko sodišče opozarja, da so nekateri podzakonski akti prilagojeni konkretnim okoliščinam ali akterjem, kar vodi v težave. Slovenija se je na evropska priporočila glede usklajevanja okoljske zakonodaje in predvsem njene implementacije odzvala prepočasi, zato je prišlo do stanja, ko na celotnem slovenskem prostoru še ni mehanizmov in infrastrukture, ki bi omogočali varno odlaganje odpadkov, niti niso vzpostavljeni pogoji za naslednji korak, ločeno zbiranje na izvoru. Dokaz slabe in neusklajene načrtovane politike do odpadkov so tudi regijski centri za ravnanje z odpadki. V političnem prostoru dolgo ni bilo mnenja, kakšno in koliko komunalne infrastrukture država potrebuje. Mnenja glede števila centrov za ravnanje z odpadki so se z leti spreminjala. Slovenska politika je naposled le predlagala regijske centre za ravnanje z odpadki, za katere pa še ni opravila presoje vplivov na okolje. Občine so nemo čakale na navodila oziroma predloge vladne politike in se naposled odločale v skladu z njimi. Spremenjeni vladni predlogi in mnenja glede števila in lokacije centrov za ravnanje z odpadki so vplivali na implementacijo

politike v občinah, kjer se v lokalnih skupnostih še vedno odvijajo vroče debate na temo regijskih centrov, katerih najpogostejše besedne zveze so bile: Zakaj pri nas?, Zakaj ne drugje?, Od kdaj je pa ta sprememba?, S tem se ne strinjamo!, Nočemo odlagališča!, Imeli bomo svoje odlagališče!, Zaprli bomo dovozno cesto! in podobno. Omejeni dialog med vladno politiko in lokalnimi politikami ter med slednjimi in civilnimi iniciativami, dokazuje, da v državi niso vzpostavljeni mehanizmi, ki bi omogočali prehod idej, obojestransko komunikacijo in soodločanje ter strateško načrtovanje neke politike. Tako kot je bila vladna politika vodena z vrha, je bilo podobno tudi na lokalni ravni. Tudi občine z občani niso vzpostavile dialoga, ampak so svoje interese vsiljevale z vrha. Svoj položaj v lokalnem političnem prostoru so ohranjale z elementi tradicionalne paradigme, institucionalno strukturo in konceptom moči, kar so uporabljale tudi v odnosu druga do druge. Z vidika trajnostnega razvoja lahko povezovanje politik, vladnih in lokalnih, in družbeno-politični dialog v državi uvrstimo v model zelo šibke trajnosti.

Občine so se implementacije politike do odpadkov lotile glede na svoje finančne sposobnosti in ekonomske interese, ki so jih imele v prostoru. Večje in finančno močnejše so lobirale v skladu s svojimi interesi tudi pri vladni politiki. Računsko sodišče je glede finančne sposobnosti občin in njihovega strokovnega kadra, ki ga imajo za implementacijo okoljskih politik, vladni politiki očitalo, da je preveč odgovornosti za ureditev sistema na ramenih občin. MOP na to odgovarja, da bi bilo treba spremeniti pravne akte, ki bi državi na tem področju dali več pristojnosti, občinam pa vzeli določene obveznosti, ki jih imajo zdaj. Pobude za večje pristojnosti države so stalne, vendar se MOP noče vmešavati v odločanje na lokalni ravni. Na tem mestu je treba opozoriti, da na državni ravni v namen implementacije politike do odpadkov ni prišlo do spremembe v institucionalni strukturi, ki bi za lokalno politiko lahko pomenila strokovno pomoč tako na ravni tehničnih kot tudi družbeno-socioloških vprašanj.

Analizo politike trajnostnega ravnanja z odpadki lahko zaključim s sklepom, da je primarni interes državne in lokalne politike, ki sta povezani s strukturo predstavniške demokracije, ugodna akumulacija kapitala. Povezava biznisa z obstoječo oblastjo bistveno določa razmerje do materialne produkcije. Država, ki je prek davčnega sistema odvisna od deleža zasebne akumulacije, brez tega ne bi mogla ohranjati svojega položaja moči. Zato biznisu omogoča takšne politične pogoje, ki so ugodni za zaseben akumulacijski proces, ta pa državo legitimira in tako prispeva k njeni vnovični izvolitvi. V obstoječem institucionalnem konstrukturu okoljski

interes vrši politični pritisk s ciljem po spremembi razmerij politične moči. Odsotnost institucije, katere naloga bi bila vpeljevanje načel deliberativne demokracije v politični prostor in strateško načrtovanje politike do odpadkov, v slovenskem prostoru pomeni veliko pomanjkljivost pri načrtovanju in implementaciji trajnostne politike do odpadkov. Trajnostni razvoj namreč v vseh pogledih zahteva enakopravnost okoljske politike z drugimi politikami ter kritično maso civilne družbe, ki se zaveda, da ima moč in pravico zahtevati čisto, zdravo in varno okolje. Popoln razvoj koncepta trajnostnega razvoja bo v slovenski družbi mogoč, ko bo ta prešla tradicionalno paradigmo, ki temelji na konceptu moči in lastni institucionalni strukturi. Predpogoj za spremembe je razvoj, nadgradnja miselnih in institucionalnih struktur demokratične družbe, ki bo polje polity odprla potrebam novega časa. »Vprašanje bo mogoče rešiti edinole, če se bo vsak posameznik zavedal, za kaj gre, in se čutil osebno odgovornega za svoje okolje« (Avčin 1972, 249).

7 LITERATURA

1. Antončič, Iva. 2010. *Kršenje okoljske pravičnosti v mednarodni skupnosti: primer trgovine z nevarnimi odpadki*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Bahor, Maja. 2005. *Trajnostni razvoj v okoljski politiki Evropske unije*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Bahor, Maja (2009) Ekološka pismenost. V Gaber, Slavko (ur.) *Za manj negotovosti*, 277-290. Ljubljana: Pedagoška fakulteta.
4. Barnes, Pamela M., Ian G. Barnes (1999) *Environmental Policy in the European Union*. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar.
5. Beck, Ulrich (2001) *Družba tveganja: na poti v neko drugo moderno*. Ljubljana: Krtina.
6. Bevc, Maja (2006) Refleksija politike oblikovanja parka na območju notranjsko – kraške regije. *Diplomsko delo*: Ljubljana.
7. Carter, Neil (2001) *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*. Cambridge: University Press.
8. Connely, James, Graham Smith (1999) *Politics and the Environment: from theory to practice*. London in New York: Routledge.
9. Connor, Robin, Stephen Doves (2004) *Institutional Change for Sustainable Development*. Cheltenham, UK: Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
10. Dobson, Andrew (2000) *Green Political Thought*. London: Routledge.
11. Fabjančič, Nina (1997) Percepcija ekološke ogroženosti in osebne (ne)moči ter ekološka aktivnost. *Teorija in praksa*, let. 34, št. 4, 631-641.
12. Galić, Branka (2002) Politička ekologija i zelena politika. *Socijalna ekologija*, let. 11, št. 1-2, 1-14.
13. Habermeyer, Wolfgang (1994) Filozofija smeti: 12 tez. *Časopis za kritiko znanosti*, let. 22, št. 170/171, 199-202.
14. Held, David (1989) *Modeli demokracije*. Ljubljana: Krt.
15. Hildebrand, Philipp M. (2002) The European Community's Environmental Policy, 1975 to »1992« From Incidental Measures to an International Regime? V Jordan, Andrew (ur.) *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, 13-36. London: Earthscan Publications Limited.
16. Johnson, Stanely P., Guy Corcelle (1989) *The Environmental Policy of the European Communities*. London, Dordrecht in Boston: Graham & Trotman Limited.

17. Keuc, Albin (2002) *Ravnanje z odpadki v Sloveniji: povzetek ocene izvajanja zakonodaje in doseganja strateških ciljev*. Ljubljana: Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj.
18. Keuc, Albin (2002) *Opadki: problem ali izziv?: ravnanje z odpadki v Sloveniji*. Ljubljana: Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj.
19. Keuc, Albin (2002) *Kako ravnati z odpadki: vodič po zakonodaji o odpadkih v Sloveniji in EU*. Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj.
20. Keuc, Albin in dr. (2005) *Preprečevanje in zmanjševanje odpadkov v Sloveniji*. Ljubljana: Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, ustanova.
21. Kirn, Andrej (2004) *Narava, družba, ekološka zavest*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Kirn, Andrej (2004) Ekološki pogled nazaj in naprej. *Teorija in praksa*, let. 41, št. 1-2, 291-308.
23. Kos, Drago (1994) Toleranca - nerešeno vprašanje moderne. *Časopis za kritiko znanosti*, let. 22, št. 164/ 165, 243 - 255.
24. Kos, Drago (1997) Refleksivno dojetanje tveganja v (post) modernih družbah v *Priprava postopka za izbor lokacije za odlagališče NSRAO*. Delavnica Ribno - september 97. Ljubljana: Agencija RAO.
25. Kos, Drago (2004) Tri ravni trajnostnega razvoja. *Teorija in praksa*, let. 41, št. 1-2, str. 332-339.
26. Kos, Drago (2002) Interaktivno komuniciranje in soodločanje. V Marega, Milena in Drago Kos (ur.) *Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah*, 21-24. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo.
27. Lukšič, Andrej A. (1999) *Rizična tehnologija: izziv demokraciji: k politični ekologiji*. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani: Inštitut za ekologijo.
28. Lukšič, Andrej A. (2002a) Odpiranje odločevalskega sistema. V Marega, Milena in Drago Kos (ur.) *Aarhuška konvencija v Sloveniji: strokovna priporočila za implementacijo Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah*, 25-31. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo.
29. Lukšič, Andrej A. (2002b) Politološki premislek ob Aarhuški konvenciji. *Teorija in praksa*, let. 39, št. 3, 321-330.
30. Lukšič, Andrej A. (2005a) Modificiranje in odpiranje okoljskih političnih aren. *Časopis za kritiko znanosti*, let. 33, št. 219, 91-107.

31. Lukšič, Andrej A. (2005b) Elektronska demokracija na lokalni ravni v Sloveniji – poskus konceptualizacije. V Brezovšek, Marjan in Miro Haček (ur.) *Lokalna demokracija II.: uresničevanja lokalne samouprave v Sloveniji*, 229-250. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Lukšič, Andrej A., Maja Bahor (2007) Trajnostni razvoj v luči Lizbonske strategije in njene revizije. V Lukšič Andrej A. in Dušan Plut (ur.) *Zbornik okoljske akademske mreže*, let. 2007, št. 1, 27-42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: Inštitut za ekologijo.
33. Maršič Narcis (1997) *Biotska raznovrstnost v Sloveniji*. Ljubljana: Uprava RS za varstvo narave.
34. Mol, Arthur P.J., Gert Spaargaren (1994) Konec narave - narava v okolju reflektivne moderne in družbe tveganja. *Časopis za kritiko znanosti*, let. 22, št. 168/169 (1994), 199-218.
35. Novak, Dušan (ur.) (1972) *Zelena knjiga o ogroženosti okolja v Sloveniji*. Ljubljana: Prirodoslovno društvo Slovenije: Zavod za spomeniško varstvo SR Slovenije.
36. Offe, Claus (1985) *Družbena moč in politična oblast: protislovja kapitalistične demokracije: razprave o politični sociologiji poznega kapitalizma*. Ljubljana : Delavska enotnost.
37. Offe, Claus (1987) *Nova družbena gibanja: izziv mejam institucionalne politike*. Ljubljana: Delavska enotnost.
38. Pek Drapal, Darinka in Drago Kos (1999) Komunikacijski vidiki posegov v okolje - pomen analize socialnega okolja. *Teorija in praksa*, let. 36, št. 4, 576 - 591.
39. Plut, Dušan (2004) *Zeleni planet?: prebivalstvo, energija in okolje v 21. stoletju*. Radovljica: Didakta.
40. Potrata, Barbara (1994): Zelena ostrina. *Časopis za kritiko znanosti*, let. 22, št. 164/165, 243 - 255.
41. Prezelj, Iztok (2001) Grožnje varnosti, varnostna tveganja in izzivi v sodobni družbi: razreševanje nekaterih terminoloških dilem. *Teorija in praksa*, let. 38, št. 1 (jan./feb. 2001), 127-141.
42. Reid, David (1995) *Sustainable Development: An Introductory Guide*. London: Earthscan Publications Ltd.
43. Simonič, Barbara (2008) Etična in praktična vprašanja okoljevarstva: poskus opredelitve področja politične ekologije. *Diplomsko delo*: Ljubljana.
44. Sovdat, Irena (2008) Deliberativna demokracija kot kritika liberalne demokracije. *Diplomsko delo*: Ljubljana.

45. Peterlin, Stane (ur.) (1972) *Zelena knjiga o ogroženosti okolja v Sloveniji*. Ljubljana: Prirodoslovno društvo Slovenije: Zavod za spomeniško varstvo SR Slovenije.
46. (1989) *Slovenija 88: okolje in razvoj*. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
47. (1990) *Zelena tribuna, glasilo zveze društev za varstvo okolja v Sloveniji*. Ljubljana: Zveza društev za varstvo okolja.
48. (1998) *Narava in okolje: varstvo in razvoj v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Svet za varstvo okolja Republike Slovenije. (ur. Lah, Avguštin)
49. (1995) *Agenda 21 za Slovenijo: prispevek nevladnih organizacij*. Ljubljana: Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj.
50. (1996) *Odlaganje odpadkov: zbornik predavanj*. Ljubljana: Zavod za tehnično izobraževanje.
51. (1998) *Varovanje korenin življenja: pogledi na naravo in varstvo okolja v Sloveniji: razprave sveta v letih 1996 in 1997*. Ljubljana: Svet za varstvo okolja Republike Slovenije. (ur. Vidic, Nataša J.)
52. (2002) *Veliki slovar tujk*. Ljubljana: Cankarjeva založba. (ur. Tavzes, Miloš in dr.)
53. (2009) *Waste without borders in the EU? Transboundary shipments of waste*. EEA Report No. 1/2009. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
54. Strategija za trajnostni razvoj (COM 2001/246).
55. Sklep št. 1600/2002/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 2002 o šestem okoljskem akcijskem programu Skupnosti.
56. Direktiva (75/442/EGS) Sveta z dne 15. julija 1975 o odpadkih.
57. Direktiva Sveta (1999/31/ES) z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih.
58. Direktiva (1991/156/EGS) Sveta z dne 18. marca 1991 o spremembi Direktive 75/442/EGS o odpadkih.
59. Direktiva Sveta (1991/689/EGS) z dne 12. decembra 1991 o nevarnih odpadkih.
60. Direktiva (2003/35/ES) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi načrtov in programov v zvezi z okoljem in spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč.
61. Direktiva (2006/12/ES) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih.

62. Direktiva (2008/1/ES) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja.
63. Direktiva (2008/98/ES) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv.
64. (1990) Poročilo o stanju okolja v SR Sloveniji. Poročevalec, letn. XVI, št. 5/I in 5/II.
65. (1996) Stanje okolja, Predlog poročila o stanju okolja 1995 - EPA 1378. Poročevalec, letn. XXII, št. 6/1.
66. (2003) Okolje v Sloveniji 2002. Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo.
67. Strateške usmeritve Republike Slovenije za ravnanje z odpadki, avgust 1996.
Dostopno na:
URL:<http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/okolje/pdf/stateg2.pdf>
68. Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov. Za obdobje do konca leta 2008.
Dostopno na:
URL:http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/varstvo_okolja/operativni_programi/operativni_program_odpadki_2008.pdf
69. Zakon o ravnanju z odpadki (Ur. l. SRS, št. 8/1978).
70. Zakon o komunalnih dejavnostih (Ur. l. SRS, št. 8/1982).
71. Pravilnik o ravnanju s posebnimi odpadki (Ur. l. SRS, št. 20/1986).
72. Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 32/1993).
73. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS št. 71/1994).
74. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS št. 72/1993 in 57/1994).
75. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS št. 1/1995).
76. Pravilnik o ravnanju z odpadki (Ur. l. RS, št. 84/1998)
77. Pravilnik o odlaganju odpadkov (Ur. l. RS, št. 5/2000)
78. Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki (Ur. l. RS, št. 21/2001).
79. Nacionalni program varstva okolja (NPVO), (Ur. l. RS, št. 83/1999).

80. Uredba o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega (Ur. l. RS, št 97/2004).
81. Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005-2010 (ReNPVO), (Ur. l. RS, št. 2/2006).
82. Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih (Ur. l. RS, št. 32/2006).
83. Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 41/2004, 39/2006, 108/2009).
84. Internet 1: Ekologija
URL: <http://sl.wikipedia.org/wiki/Ekologija> (15. februar 2010)
85. Internet 2: IUCN
URL: <http://www.iucn.org/> (15. februar 2010)
86. Internet 3: WCS
URL: <http://www.wcs.org/> (15. februar 2010)
87. Internet 4: Zero Waste
URL: <http://www.umanotera.org/upload/files/zero%20waste.pdf> (2. julij 2010)
88. Internet 5: DOPPS
URL: <http://www.ptice.si/index.php> (2. julij 2010)
89. Internet 6: Plan B in Zero Waste (2. julij 2010)
URL: <http://www.umanotera.org/>
90. Internet 7: Okoljske nevladne organizacije (2. julij 2010)
URL: <http://www.okoljski-center.si/>
91. Internet 8: CERO Celje (25. maj 2010)
URL: <http://www.rcero-celje.si/>
92. Internet 9: Odlagališče Vrhnika (25. maj 2010)
URL: http://www.minet.si/gradivo/egradiva/html/3_2_uporaba_in_snovna_izraba_osnovnih_materialov/vrhnika_loeno_zbiranje_odpadkov.html
93. Internet 10: CERO Gorenjska (10. september 2010)
URL: <http://www.kranj.si/povezava.aspx?pid=893>
URL: http://www.siol.net/slovenija/lokalne_novice/gorenjska/2010/05/gorenjska_resitev_ravnanja_z_odpadki_lovi_skrayne_roke.aspx
URL: <http://gorenjski.com/obcine-zdruzene-v-konzorcij-cero-soglasno-sprejeli-diip-junij-2010/>
URL: <http://www.zurnal24.si/gorenjska/le-se-dve-sortirnici-175636/clanek>
URL: http://www.gorenjskiglas.si/novice/gg_plus/index.php?action=clanek&id=41475

94. Internet 11: GOJUP (10. september 2010)
URL:http://www.ilirskabistrica.si/obcina/obcinski_svet/zapisniki_sej_obcinskega_svet_a/2009082809295053/
URL:http://www.primorska.info/novice/4537/mok_ne_bo_izstopila_iz_gojupa_popovic_jezen_na_primorske_novice
URL:http://www.minet.si/gradivo/egradiva/html/6_3_stanje_odlagalisc_v_sloveniji/6_primorska_gojup_1_reda_odlagalie_koper.html
URL: <http://civilnainiciativakras.com/node/209>
URL: http://lds.innovatif.com/si/koper/stalisca_pobude/3760/detail.html
URL: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=709989>
95. Internet 12: GAJKE Ptuj (10. september 2010)
URL:<http://www.petv.tv/novice/novice---ptuj/ptujski-svetniki-na-seji-razpravljali-o-cero-gajkah.bzzzz>
URL:<http://www.petv.tv/novice/novice---ptuj/v-spuhlji-nad-projektom-cero-gajke-niiso-navduseni.bzzzz>
URL: <http://www.cistemesto.si/cero/>
96. Internet 13: CERO Dolenjska (10. september 2010)
URL:http://www.dolenjskilist.si/2010/06/23/30333/novice/dolenjska/CERO_Globoko_Trebanjem_pozrl_130_tisocakov/
URL:<http://www.zelenaslovenija.si/aktualna-stevilka/okolje/528-moje-prioritete-so-zrak-vodna-infrastruktura-in-odpadki-eol-52>