



Ministrstvo za okolje in prostor
V vednost: Irena Majcen, ministrica
poslano na naslov: gp.mop@gov.si

Ljubljana, 14.11.2014

Odziv mreže Plan B za Slovenijo ter Zbornice komunalnega gospodarstva na pobudo Ministrstva za okolje in prostor za sodelovanje pri pripravi programa preprečevanja odpadkov

1. Priprava programa naj sledi smernicam Evropske komisije

Mreža okoljskih nevladnih organizacij Plan B za Slovenijo, delovna skupina Učinkovita raba virov in odpadki, ter Zbornica komunalnega gospodarstva, bi uvodoma želeli izpostaviti nekaj stališč glede pomena tega programa in postopka njegovega nastajanja.

Za pobudo Ministrstva za okolje in prostor za sodelovanje javnosti pri pripravi programa preprečevanja odpadkov smo izvedeli po naključju. Na spletnih straneh MOP je bila novica objavljena 20.10.2014.

Ministrstvo ima kontakte naših organizacij, smo na seznamu prejemnikov novic, pa preko teh kanalov neposredno nismo bili obveščeni. To se nam zdi precej nenavadno. Tudi praksa v evropskih državah pri sprejemanju podobnih programov je, da k sodelovanju že v začetku postopka povabijo predstavnike vseh pomembnih deležnikov. **Med drugim zato, ker upoštevajo [Smernice o postopku priprave programov preprečevanja odpadkov](#), ki jih je Evropska komisija pripravila leta 2012.**

PREDLOG 1: Ministrstvo za okolje in prostor pozivamo, da pri pripravi programa preprečevanja odpadkov sledi smernicam Evropske komisije.

Zakaj je sodelovanje različnih vladnih resorjev in drugih deležnikov tako pomembno? Pri tem programu je velikega pomena horizontalno in vertikalno povezovanje različnih politik in praks preko celotnega življenjskega cikla izdelkov, o čemer pišemo v nadaljevanju naših pobud. Pa tudi zato, ker v nastajanje programov vsak od deležnikov doda svoj zorni kot in so tako rešitve potencialnih izzivov in postavljenih ciljev boljše. Širok konsenz o vsebini programa pomeni večjo verjetnost njegovega kasnejšega uspešnega izvajanja.

Zakaj je program preprečevanja odpadkov tako pomemben? Zato, ker je preprečevanje odpadkov pomemben del učinkovite rabe virov (s katerimi Slovenija ni bogata) in krožnega gospodarstva (ki je postala dolgoročna strateška usmeritev Evropske unije).

Smernice o tem pravijo naslednje: "Poseben izziv integracije in skladnosti politik v primeru programov preprečevanja odpadkov je to, da je istočasno potrebno upoštevati različne dimenzije integracije. Vzporedno s priložnostmi ustvarjanja sinergij je potrebno razmišljati tudi o kompromisih. Eno ključnih vprašanj je torej kakšen razkorak in kakšne priložnosti preprečevanja odpadkov obstajajo med že uveljavljenimi politikami in tistimi, ki so šele v načrtovanju."

Razumemo, da se vlada ukvarja s problemi gospodarske krize, vendar pa to ne more biti izgovor za hitro in nepremišljeno sprejemanje programov na različnih področjih, ki dolgoročno lahko odprejo ali pa zaprejo možnosti razvoja države. Takšen način sprejemanja programov in zakonodaje je pri nas v zadnjih letih postal kar praksa, čeprav za to ni nobenega opravičila. Sistemi, ki se oblikujejo na podlagi tako sprejetih dokumentov praviloma povzročijo vrsto problemov, uravnavanje delovanja že oblikovanih sistemov pa je bistveno težje in dražje. Na področju okolja se na sploh ne moremo znebiti vtisa, da nastajajo samo za to, ker jih od nas zahteva EU in ne zato, da bi v njih prepoznali priložnosti za Slovenijo.

Krožno gospodarstvo in z njim povezana področja so odlična priložnost države za gospodarsko rast zaradi nas samih in nenazadnje tudi zato, ker bo takšen razvoj na različne načine v prihodnjih letih podpirala tudi Evropska unija. Dejstvo je, da bo v tem kontekstu Slovenija pristala tam, kamor se bo postavila sama. Lahko zgolj izpolnimo minimalne zahteve direktiv EU, lahko pa se izziva lotimo premišljeno in aktivno ter ga spremenimo v priložnost.

Smernice vsebujejo jasna priporočila o tem, **kako pričeti pripravo programa** preprečevanja odpadkov:

" K uspešnosti programa prispevata dva glavna faktorja:

- kakovostna baza podatkov in znanja ter
- zavezanost odločevalcev kot tudi zainteresiranih deležnikov in deležnikov, ki bodo vključeni v njegovo izvajanje.

Zato bi se **priprava programa** preprečevanja morala **pričeti z naslednjima dvema korakoma**:

- 1) Vzpostavitev baze podatkov in znanja glede:
 - preteklega in pričakovanega gibanja tokov materialov in tokov odpadkov ter njihovega vpliva na okolje,
 - učinkovitosti rabe materialov, potencialih izboljšanja učinkovitosti ter ekoloških/tehnoloških/gospodarskih/družbenih ovirah, ki preprečujejo izboljšave,
 - instrumentov s katerimi lahko premagamo te ovire in njihove učinke.
- 2) Vzpostavitev projektne skupine, ki vključuje:
 - glavne odločevalce,
 - strokovnjake za tehnološke/socio-ekonomske analize, organizacijo projektov in moderiranje delavnic,

- deležnike, ki na eni strani predstavljajo širok razpon mnenj, pomislekov in interesov in so na drugi strani pripravljeni iskati skupne točke in prispevati k preprečevanju odpadkov.

Projektna skupina bi morala biti dovolj velika, da pokrije širok razpon pogledov in interesov, a istočasno dovolj majhna, da dopušča plenarne razprave in povezovanje mnenj. Zdi se, da je razumna velikost skupine med 30 in 35 ljudmi.”

Tudi sami verjamemo, da je proces oblikovanja programa že v začetku potrebno odpreti za različne deležnike. Ključni deležniki so v procesu snovanja programa preprečevanja odpadkov ves čas dejavni in vanj vključeni, saj se le na ta način lahko zagotovi uspešno izvedbo programa.

V nadaljevanju smo pripravili nekaj **pobud**, ki so po našem mnenju **bistvene za uspešno zasnovano in izvajanje programa preprečevanja odpadkov** in sledijo smernicam, ki jih je pripravila Evropska komisija. Vse predlagane pobude so tako povzete po dveh dokumentih: zgoraj omenjene smernice Evropske komisije ter **Učinkovita raba virov, Na poti k akcijskemu načrtu Slovenije**, ki ga je na svojih spletnih straneh maja letos objavilo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

Prosimo vas, da naš prispevek razumete kot iskreno pripravljenost na aktivno sodelovanje pri nastajanju tega programa in z veseljem pričakujemo povabilo v projektno skupino različnih deležnikov. Ne želimo pa, da je naše sodelovanje v postopku namenjeno zgolj temu, da bo Ministrstvo za okolje in prostor zadovoljilo minimalnim formalnim zahtevam EU po sodelovanju javnosti.

2. Zahteve obstoječe direktive o odpadkih in predlagane spremembe v okviru paketa o krožnem gospodarstvu

Direktiva 2008/98/ES o odpadkih v 3. členu preprečevanje nastajanja definira kot ukrepe, sprejete preden snov, material ali proizvod postane odpadek, ki zmanjšajo:

- (a) količino odpadkov, vključno s ponovno uporabo proizvodov ali podaljšanjem življenjske dobe proizvodov;
- (b) škodljive vplive nastalih odpadkov na okolje in zdravje ljudi ali
- (c) vsebnost nevarnih snovi v materialih in proizvodih.

V členu 29 od držav članic zahteva, da **do 12. 12. 2013** oblikujejo programe preprečevanja odpadkov. Lahko jih vključijo v načrte ravnanja z odpadki ali v druge programe okoljskih politik, ali pa kot samostojni program. V programu se določijo cilji preprečevanja (kvantitativni ali kvalitativni), ki omogočijo spremljanje uspešnosti ukrepov.

Evropska komisija je v okviru paketa o krožnem gospodarstvu objavila **predlog sprememb direktive**, ki se nanaša tudi na področje preprečevanja odpadkov. V členu 9 predlaga, da države sprejemejo še ukrepe **preprečevanja nastajanja živilskih odpadkov v celotni prehranski verigi**, s katerimi bodo za 30 % zmanjšale njihove nastale količine. **Ukrepe morajo države članice vključiti v program preprečevanja odpadkov**. Ob tem pa predlaga še, da se v primeru živilskih odpadkov skrbno oceni, ali in za katere kategorije je treba dati prednost darovanju in morebitni uporabi nekdanjih živil v krmi pred kompostiranjem, ustvarjanjem energije iz obnovljivih virov in odlaganjem odpadkov.

PREDLOG 2: Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, da v program preventive odpadkov vključi tudi ukrepe preprečevanja nastajanja živilskih odpadkov s ciljem do leta 2030 za 30 % zmanjšati njihove količine.

3. Samostojni program preprečevanja odpadkov ali del programa ravnanja z odpadki?

Programi preprečevanja odpadkov so torej lahko sestavni del programa za ravnanje z odpadki, drugega programa okoljskih politik ali pa so samostojni. Države članice so se po podatkih [EIONET](#), o tem odločale različno:

	AT	BE	EN	FI	DE	HU	IE	IT	LV	LI	LU	NL	NO	PL	PT	SCT	SL	ES	SE	WAL
Samostojni program																				
Del programa za ravnanje z odpadki																				
Del programa okoljskih politik																				

Vir tabele: MKO, Učinkovita raba virov, Na poti k akcijskemu načrtu Slovenije, maj 2014

Iz tabele je razvidno, da se je večina naštetih držav odločila za samostojne programe. V Sloveniji imamo Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki (2013), **nimamo pa programa, ki bi zajemal vse vrste odpadkov**. V prid samostojnemu programu in celoviti obravnavi različnih odpadkovnih tokov govori tudi pregled vrst odpadkov, ki jih zajemajo programi preprečevanja v različnih državah EU:

	AT	BE	EN	FI	DE	HU	IE	IT	LV	U	LU	NL	NO	PL	PT	SCT	SL	ES	SE	WAL
Hrana/biorazgradljivi odpadki																				
Gradbeni odpadki																				
Nevarni odpadki																				
Gospodinjski/komunalni odpadki																				
Papir																				
Odpadna embalaža																				
OEEO/baterije																				
Iz predelovalne industrije																				
Kosovni odpadki																				
Drugo																				

Vir tabele: MKO, Učinkovita raba virov, Na poti k akcijskemu načrtu Slovenije, maj 2014

PREDLOG 3: Zavzemamo se za samostojni program preprečevanja odpadkov. V primeru, da ministrstvo pripravlja celovit program ravnanja z odpadki, pa seveda ne nasprotujemo, da področje preprečevanja postane del takšnega programa.

4. Vključevanje različnih resorjev in deležnikov v postopek nastajanja programa in izvajanje ukrepov

Komisija v uvodu omenjenih smernicah med drugim pravi: "Pri snovanju teh programov je zelo pomembna njihova horizontalna in vertikalna integracija. Gre za integracijo okoljskih vidikov v področja drugih politik, ki v EU že dolgo časa velja kot pomembno. Politike, ki so tesno povezane s področjem preprečevanja odpadkov so tiste, ki določajo strukturo gospodarstva ter usmerjajo gospodarski in družbeni razvoj ter potrebno infrastrukturo. To ustvari okvirje oziroma kontekst preprečevanja odpadkov. Te politike vključujejo gospodarski razvoj, industrijo in kmetijstvo, transport in infrastrukturo, tehnične standarde, zaposlovanje, izobraževanje, varstvo potrošnikov in javno zdravstvo.

V primeru načrtovanja politik preprečevanja odpadkov je pomembna tudi vertikalna integracija - torej integracija med različnimi ravni upravljanja (EU, nacionalna, lokalna raven). Izziv je, kako politike na različnih ravneh podpirajo ena drugo, če upoštevamo različne pristojnosti vsake od njih.

Posebnost preprečevanja odpadkov je ta, da mora integracija politik potekati še vzdolž stopenj življenjskega cikla proizvodnje in porabe (kako je izdelek zasnovan, proizveden in na koncu na voljo uporabniku)."

V državah članicah, ki so programe že oblikovale, so vanje vključile več različnih sektorjev:

	AT	BE	EN	FI	DE	HU	IE	IT	LV	LI	LU	NL	NO	PL	PT	SCT	SL	ES	SE	WAL
Kmetijstvo																				
Rudarstvo, predelava surovin																				
Gradbeništvo/infrastruktura																				
Predelovalna industrija																				
Veletgovina, trgovina, transport																				
Gospodinjstva																				
Zasebni storitveni sektor/gostinstvo																				
Javni storitveni sektor																				

Vir tabele: MKO, Učinkovita raba virov, Na poti k akcijskemu načrtu Slovenije, maj 2014

4.1. Javna uprava

Zato priprava in izvajanje programa preprečevanja nastajanja odpadkov ne more potekati zgolj na Ministrstvu za okolje in prostor, ki ključne deležnike zgolj mimogrede povpraša o mnenju o že zapisanem programu

PREDLOG 4: Predlagamo, da so v projektni skupini strokovnjaki z ministrstev, pristojnih za gospodarstvo, kmetijstvo, delo, izobraževanje, javno upravo in finance. Poleg državne uprave pa še strokovnjaki in predstavniki lokalne samouprave (občine) in izvajalcev obvezne javne službe ravnanja z odpadki.

Javna uprava igra pri preprečevanju odpadkov pomembno vlogo na dveh ravneh: preko zelenih javnih naročil spodbuja in odpira trg okolju prijaznim izdelkom in storitvam. V Evropi na primer javni organi letno porabijo 2 milijardi EUR ali 19 % BDP. Zato je odločitev o tem, kakšen izdelek, storitev ali blago bodo izbrali, pomembna za uresničevanje ciljev preprečevanja odpadkov. Nenazadnje pa zelena javna naročila in ukrepi javne uprave na področju ravnanja z odpadki, predvsem pa njihovo preprečevanje in ponovna uporaba, lahko javnemu sektorju zagotovijo finančne prihranke, kar je še posebej pomembno v času, ko Slovenija išče poti za izhod iz gospodarske krize.

Na drugi strani celotna javna uprava lahko vodi s svojim zgledom in motivira ostale deležnike. Na področju preprečevanja zavrženih živil na primer lahko uvede ustrezne ukrepe v javnih ustanovah (parlament, šole, vrtci, zapori, bolnišnice itd.).

Preprečevanje odpadkov nosi ogromen potencial socialnega podjetništva in zaposlovanja, še posebej ranljivejših skupin. V paketu o krožnem gospodarstvu je Evropska komisija objavila še program zelenih

delovnih mest in zelenih malih in srednjih podjetij. V krožno gospodarstvo, učinkovito rabo virov in podobne rešitve bo usmerjala svoje finančne spodbude. Zato bi bilo modro, če bi programe, ki omogočajo črpanje takšnih sredstev, zasnovali v medresorskem sodelovanju in s širšim soglasjem vlade.

4.2. Ostali ključni deležniki

Države članice, ki so program preprečevanja odpadkov že pripravile, so v večini primerov upoštevale v uvodu omenjene smernice Evropske komisije. To pomeni tudi, da so v postopek nastajanja programov vključili vse ključne deležnike. Proces nastajanja programa je v državah z najboljšo prakso trajal od enega pa do več let.

Kot **priznani primer dobre prakse** navajamo Veliko Britanijo, ki ima oblikovan program: [Nacionalni načrt preprečevanja odpadkov](#) in program učinkovite rabe virov: [Akcijski program za odpadke in vire](#) (WRAP). WRAP je dejaven v Angliji, na Škotskem, v Severni Irski in v Walesu. (Povzeto po Učinkovita raba virov, MKO, 2014)

Načrt preprečevanja odpadkov Velike Britanije poleg ukrepov za vlado, vsebuje ukrepe tudi za druge deležnike, kot so podjetja, lokalne oblasti, civilna družba in potrošniki. Vladni ukrepi podpirajo uvajanje sprememb preko programa WRAP, ki bo **podjetjem** pomagal pri razvoju modelov storitev, katerih namen je podaljšana življenjska doba izdelkov (npr. ponovna uporaba ali najem). Predvideva finančno podporo podjetjem, da bodo s pomočjo inovacij in oblikovanja postala konkurenčnejša. Preko pilotnih programov bo spodbujala ozaveščanje o poslovnih modelih učinkovite rabe virov in inovacij na področju dobavnih verig, preko programa WRAP pa uvajanje poizkusnih shem vračanja izdelkov in sheme najema. **Vlada** bo spodbujala podjetja, naj pregledajo svoje poslovne prakse in poiščejo priložnosti. Omogočila jim bo lažji dostop do finančnih virov (preko informacij bankam) s promocijo poslovnih prednosti učinkovite rabe virov, še posebej za **mala in srednje velika podjetja**.

Lokalne oblasti so odgovorne za zbiranje, predelavo in odstranjevanje odpadkov, kar jim daje možnost neposrednega sodelovanja s prebivalci in podjetji na lokalni ravni. Vlada bo razvila dveletno shemo, s pomočjo katere bo podpirala inovativne rešitve lokalnih skupnosti na področju preprečevanja in ponovne uporabe na lokalni ravni, pri sodelovanju z lokalnimi podjetji, oblastmi in civilno družbo. Preko programa WRAP bo razvila spletno orodje, ki bo **gospodinjstvom** pomagalo pri iskanju lokalnih storitev na področju popravil in ponovne uporabe. Vlada bo sodelovala z **industrijo** in drugimi deležniki tako, da se bo povečalo **zaupanje kupcev** (tako posameznikov kot podjetij) v izdelke iz druge roke. V ta okvir sodi razvoj standardov za ponovno uporabo.

Lokalnim oblastem in drugim deležnikom bo vlada zagotovila navodila in komunikacijsko gradivo. Sodelovala bo pri promociji učinkovite rabe virov in preprečevanja nastajanja odpadkov v **izobraževalnih ustanovah**. Zagotovila bo podporo odločitvam glede javnih naročil, tako da bo v standarde javnih naročil vlade vključila preprečevanje nastajanja odpadkov in ponovno uporabo izdelkov, ter k temu spodbudila tudi širši javni sektor. Podprla bo sodelovanje in **partnerstva med**

lokalnimi oblastmi, sektorjem za ravnanje z odpadki ter civilno družbo, zato da bi se ponovna uporaba in obseg popravila izdelkov povečala ter da bi na lokalni ravni vzpostavili forume kot prostor za informacije o najboljših praksah. Z raziskavo o potencialnih prihrankih zaradi preprečevanja nastajanja odpadkov in boljše izrabe opreme bo **širšemu javnemu sektorju** pomagala zmanjšati količine odpadkov. V **sodelovanju s podjetji, lokalnimi oblastmi in civilno družbo** bo vzpostavila merila, preko katerih bodo lahko spremljali napredek na področju preprečevanja nastajanja odpadkov in dosledno merili finančne, gospodarske in socialne učinke predlaganih ukrepov.

Skratka, ta in drugi primeri kažejo na to, da države v procese nastajanja programov vključijo vse pomembne deležnike, ki bodo sodelovali pri izvajanju programa.

PREDLOG 5: Predlagamo, da MOP v proces nastajanja programa in projektno skupino povabi in vključi najmanj zainteresirane predstavnike in strokovnjake iz:

- **podjetij (industrija, obrt, malo in srednje podjetništvo, trgovina),**
- **kmetijstva (Kmetijska zbornica, združenja ekoloških kmetov),**
- **civilne družbe z različnih področij (varstvo okolja in kmetijstvo, humanitarne organizacije, kultura ipd.).**

5. Faze procesa programa preprečevanja odpadkov

Smernice Evropske komisije predlagajo naslednje faze:

- 1) Ocena stanja
- 2) Izbira prioritet
- 3) Oblikovanje strategije
- 4) Načrtovanje in implementacija
- 5) Monitoring

6. Posnetek stanja

Evropska komisija v smernicah pravi: "Obstaja na stotine potencialnih in obstoječih ukrepov preprečevanja odpadkov, instrumentov in pobud, ki jih lahko povežemo v program. Zato je glavna naloga programa zagotoviti vizijo in okvir, ki gradi na obstoječih pobudah in jim doda najbolj učinkovite komplementarne ukrepe."

PREDLOG 6: Program naj torej vključuje posnetek stanja obstoječih pobud v Sloveniji na področju preprečevanja odpadkov.

Prepričani smo, da se v civilni družbi, občinah in komunalnih podjetjih odvija že precej tovrstnih dejavnosti, programov ali projektov. Sem sodi zbiranje oblek v humanitarne namene, prodajo ali

izmenjave. Popravila in ponovna uporaba določenih vrst izdelkov (npr. kolesa, elektronske naprave). Centri za ponovno uporabo. Izposoja ali so-uporaba različnih izdelkov (avtomobili, malo orodje ipd.). Oblike doniranja živil pred iztekom roka v trgovinah ali restavracijah. V Zbornici komunalnega gospodarstva so se povezali v pobudo Skupaj za boljšo družbo, saj komunalna podjetja verjamejo, da je njihovo poslanstvo izboljšati navade državljanov, da bi z upoštevanjem trajnostnega koncepta pri vsem, kar počnejo, postali bolj odgovorni tako do sebe kot do okolja.

Zagotovo pa je dobre prakse preprečevanja odpadkov najti tudi v podjetjih (najmanj v tistih z okoljskimi znaki) in javni upravi (Mestna občina Ljubljana – Mestna uprava, Oddelek za varstvo okolja je vključen v sistem EMAS).

Namen posnetka stanja je poiskati obstoječe dobre prakse in jih podpreti zato,

- da z nespretno zastavljenimi ukrepi ne uničimo obstoječih dobrih praks,
- da jim kot dobre prakse omogočimo rast in nadaljnji razvoj,
- da se kot dobre prakse prenesejo naprej,
- da se dobre prakse nadgradijo z drugimi rešitvami (npr. centri za ponovno uporabo z delavnicami za servise, popravila ali izdelavo novih izdelkov iz odpadnih)
- poiščemo možnosti večjih zakonodajnih in finančnih spodbud za razvoj podobnih ali novih praks.

7. Jasno določeni nosilci, časovnica, cilji in kazalniki ter viri financiranja za vsak ukrep

Brez konkretnih ciljev in kazalnikov ne moremo meriti uspešnosti. Za primer vzamimo škotski vladni program “Zero Waste – ohranjanje škotskih naravnih virov: načrt za krožno gospodarstvo, učinkovito z viri”, ki je širši od preprečevanja odpadkov. Skupni cilj načrta je namreč preprečevanje odpadkov, večja učinkovitosti virov in prehod v krožno gospodarstvo.

Glavni cilj načrta je zmanjšati količino odpadkov na Škotskem za 7 % do leta 2017 glede na leto 2011 in za 15 % do leta 2025. Kot osrednje kazalnike merjenja napredka so definirali:

- skupno količino odpadkov, nastalih v gospodinjstvih, trgovini, industriji in gradbeništvu,
- količina nastalih odpadkov teh sektorjev na enoto bruto dodane vrednosti,
- izpusti ogljika, povezani z odpadki – vplivi, povezani s celotnim življenjskim krogom odpadkov, vključno s prednostmi preprečevanja nastajanja odpadkov in recikliranja,
- skupna količina porabljenih surovin,
- količina surovin, porabljenih na enoto bruto domačega proizvoda/bruto dodane vrednosti (intenzivnost rabe virov).

PREDLOG 7: Vendar pa za uspešno izvedbo programa samo cilji in kazalniki niso dovolj. Za vsak ukrep morajo biti jasno definirani še nosilci (odgovorni organi, institucije, organizacije), časovni okvir ter višina in viri financiranja.

Pripravila: Erika Oblak, Društvo Ekologi brez meja

Delovna skupina Učinkovita raba virov in odpadki, mreža Plan B za Slovenijo:

- Center za trajnostni razvoj podeželja Kranj,
- Društvo za trajnostni razvoj Duh časa,
- Društvo Ekologi brez meja,
- Društvo za energetska ekonomiko in ekologijo Slovenski E-forum,
- Društvo Gibanje za trajnostni razvoj,
- Društvo Temno nebo Slovenija,
- Greenpeace v Sloveniji,
- Inštitut za trajnostni razvoj,
- Kulturno ekološko društvo Smetumet,
- Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj

in

Zbornica komunalnega gospodarstva