

# Celovite rešitve za javne službe



INŠTITUT ZA JAVNE SLUŽBE

## **ANALIZA USTREZNOSTI UVELJAVITVE SISTEMA PROIZVAJALČEVE RAZŠIRJENE ODGOVORNOSTI V SKLADU S PREDLOGOM ZVO-2 Z VIDIKA UČINKOVITOSTI IN DOSEGANJA OKOLJSKIH CILJEV, EKONOMSKE UČINKOVITOSTI IN KONKURENČNOSTI V SEGMENTU RAVNANJA Z ODPADKI**

Ljubljana, september 2021





Naslov:

**ANALIZA USTREZNOSTI UVELJAVITVE SISTEMA  
PROIZVAJALČEVE RAZŠIRJENE ODGOVORNOSTI V SKLADU S  
PREDLOGOM ZVO-2 Z VIDIKA UČINKOVITOSTI IN  
DOSEGANJA OKOLJSKIH CILJEV, EKONOMSKE  
UČINKOVITOSTI IN KONKURENČNOSTI V SEGMENTU  
RAVNANJA Z ODPADKI**

Naročnik:

Ministrstvo za okolje in prostor, Dunajska cesta 48  
1000 Ljubljana

Oznaka pogodbe:

2550-21-30006 z dne 27. 8. 2021

Izvajalec:

Inštitut za javne službe, Slovenska cesta 56, Ljubljana

Vodja projekta:

mag. Stanka Cerkvénik

Projektna skupina:

mag. Boris Jagodič, mag. Gregor Klemenčič, mag. Stanka  
Cerkvénik

Skrbnik pogodbe:

Peter Tomše

Inštitut za javne službe

mag. Stanka Cerkvénik

strokovna direktorica



INŠTITUT ZA JAVNE SLUŽBE  
Slovenska cesta 56, 1000 LJUBLJANA



## KAZALO VSEBINE

<b>1. POVZETEK ANALIZE .....</b>	<b>5</b>
<b>2. UVODNA POJASNILA .....</b>	<b>8</b>
2.1 Namen in cilji analize .....	8
2.2 Metodološka pojasnila in omejitve.....	8
<b>3. KONCEPT PROIZVAJALČEVE RAZŠIRJENE ODGOVORNOSTI .....</b>	<b>10</b>
<b>4. PRAVNI OKVIR EU .....</b>	<b>15</b>
<b>5. IZHODIŠČA ZA IMPLEMENTACIJO SISTEMA PRO V SLOVENIJI .....</b>	<b>17</b>
5.1 Sistem PRO.....	17
5.2 Temeljna vloga skupne sheme proizvajalcev v sistemu PRO.....	19
5.3 Oblike upravljanja sistema PRO.....	19
5.4 Razvoj sistema PRO v Sloveniji.....	20
5.5 Poročanje proizvodov PRO .....	21
5.6 Ključne določbe predloga ZVO-2 z vidika sistema PRO.....	22
<b>6. ANALIZA PSPN TRENUTNEGA IN PREDLAGANEGA SISTEMA PRO.....</b>	<b>25</b>
6.1 Mono sistem PRO (37. člen ZVO-2).....	25
6.2 Poli sistem PRO .....	26
6.3 Nepridobitna dejavnost (38. člen ZVO-2 , Preambula 24, člen 8.a, točka 4(b) in člen 14 Direktive EU 2008/98/ES) .....	27
6.4 Poslovne deleže imajo proizvajalci, ki dajo skupaj na trg 10 % celotne količine proizvodov (38. člen ZVO-2) .....	27
6.5 Lastniški delež posameznega proizvajalca v organizaciji ne sme presegati 25 % (38. člen ZVO-2) .....	28
6.6 Organizacija in lastnik poslovnega deleža ne smeta biti osebi, ki izvajata zbiranje ali obdelavo odpadkov (38. člen ZVO-2 in člen 14 Direktive EU 2008/98/ES) .....	28
6.7 Organizacija in lastnik poslovnega deleža ne moreta biti neposredno ali posredno kapitalsko povezana z osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo (38. člen ZVO-2 in člen 14 Direktive EU 2008/98/ES) .....	29
6.8 Vzpostavljeno telo za sistem PRO (38. člen ZVO-2 in člen 14 Direktive EU 2008/98/ES). 29	
6.9 Organizacija lahko premoženje, presežke prihodkov nad odhodki in dobiček uporabi le za izvajanje aktivnosti in ukrepov za skupno izpolnjevanje obveznosti (40. člen ZVO-2 in Preambula 24 Direktive EU 2008/98/ES) .....	30
6.10 Polna odgovornost organizacije PRO.....	30
6.11 Vpliv predlaganih sprememb na izvajanje gospodarske javne službe zbiranja nekaterih vrst komunalnih odpadkov .....	31
6.12 Ugotovitve ter zaključki analize PSPN.....	31
<b>7. VIDIKI USTREZNOSTI STRATEŠKIH ODLOČITEV SISTEMA PRO .....</b>	<b>33</b>
7.1 Učinkovitost delovanja sistema PRO in doseganja okoljskih ciljev.....	33

7.1.1	Primer učinkovitosti sistema PRO za ravnanje z izrabljenimi gumami .....	33
7.2	Ekonomska učinkovitost ter finančni vpliv sistema PRO za proizvajalce proizvodov, uporabnike občinske javne službe in morebitne finančne posledice države .....	36
7.2.1	Administrativni stroški organizacije PRO .....	37
7.2.2	Izvajanje javne službe zbiranja komunalnih odpadkov.....	38
7.2.2.1	Stroški zbiranja komunalnih odpadkov.....	43
7.2.3	Operativni stroški storitev ravnanja z odpadki PRO .....	46
7.2.4	Stroški storitev ozaveščanja/komuniciranja .....	47
7.3	Stroški amortizacije opreme za ravnanje z odpadki PRO .....	48
7.4	Stroški regulacije sistema PRO s strani državnih organov .....	48
7.5	Pregled skupnih stroškov sistema ravnanje z odpadki PRO .....	51
7.6	Ohranjanje konkurenčnosti oz. preprečevanje izkrivljanja konkurence.....	51
7.7	Ukrepi za zmanjševanje prevladujočega položaja organizacije PRO za skupno izpolnjevanje obveznosti PRO .....	55
<b>8.</b>	<b>OPREDELITEV VPLIVOV KLJUČNIH POGOJEV NA UČINKOVITOST SISTEMA PRO .....</b>	<b>57</b>
8.1	Lastništvo organizacije PRO .....	57
8.2	Lastništvo proizvajalcev – prednosti.....	59
8.3	Neprireditnost delovanja organizacije PRO .....	61
8.4	Konkurenčnost procesa ravnanja z odpadki PRO .....	62
8.5	Učinkovitost doseganja okoljskih ciljev .....	63
<b>9.</b>	<b>ZAKLJUČNE UGOTOVITVE .....</b>	<b>70</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>73</b>

## 1. POVZETEK ANALIZE

V povzetku analize poudarjamo ključne vidike vsebinskih izhodišč po zaključku izdelave Analize ustreznosti uveljavitve sistema proizvajalčeve razširjene odgovornosti v skladu s predlogom ZVO-2 z vidika učinkovitosti in doseganja okoljskih ciljev, ekonomske učinkovitosti in konkurenčnosti v segmentu ravnanja z odpadki, ki jih je Ministrstvo za okolje in prostor opredelilo v projektni nalogi za izdelavo te analize.

Odločitev za prehod iz sistema deljene finančne odgovornosti proizvajalcev v sistem polne odgovornosti proizvajalcev – proizvajalčeva razširjena odgovornost (v nadaljevanju PRO) ni svobodna izbira Slovenije, ampak je to njena zaveza skladno z Direktivo o odpadkih 2008/98/ES<sup>1</sup>. Polna finančna odgovornost proizvajalca sicer ni uveljavljena v vseh primerih, kjer je uveljavljen sistem PRO in se ne uporablja za vozila kategorije M1 in N1, baterije in akumulatorji ter EE oprema. Ministrstvo za okolje in prostor je v osnutku Zakona o varstvu okolja (ZVO-2) pripravilo zakonodajne rešitve za področje PRO. Prehod na polno odgovornost PRO torej ne pomeni izbire med mono- ali polisistemsko<sup>2</sup> ureditvijo PRO, ampak je to dejstvo.

Izhajajoč iz tega, se bo prehod na polno odgovornost PRO odražal v povišanju finančnih prispevkov proizvajalcev ter hkrati v nižanju stroškov za izvajalce javne službe ter posledično za gospodinjstva. Strošek polne odgovornosti PRO bo v celotnih stroških ravnanja z odpadki PRO pomenil precejšnji delež, hkrati pa zagotavljanje te storitve zaradi poenotenja z vsemi izvajalci javne službe to ne bi smelo biti predmet konkurence med organizacijami PRO, saj lahko privede do omejevanja prevzemanja odpadkov pri izvajalcih javne službe (IJS) kot tudi uvajanja povsem različnih standardov in infrastrukture prevzemanja odpadkov PRO.

Osnovni in bistveni namen sprememb je sicer v zagotovitvi večje učinkovitosti sistemov PRO in odpravi obstoječih težav pri izvajanju sistema PRO (poleg zagotovitve boljšega, enotnega zakonodajnega okolja in prenosa zahtev EU zakonodaje v pravni red Republike Slovenije).

Vsebina in zaključne ugotovitve analize potrjujejo ustrezno in dovolj jasno sistemsko ureditev v predlogu ZVO-2. Iz analize tudi izhaja, da se sistem PRO finančno ne bo podražil zaradi uvedbe monosistema na posameznem odpadkovnem toku PRO.


- A. Doseganje okoljskih ciljev je temeljni cilj ustanovitve in delovanja sistema ter organizacij proizvajalčeve razširjene odgovornosti. Proizvajalci so močno zainteresirani, da tovrstna podjetja svoje obveznosti izpolnjujejo stroškovno učinkovito, tako na sistemskem (višina stroškov ravnanja z odpadki PRO) kot podjetniškem nivoju (višina operativno-administrativnih stroškov delovanja podjetja). Vzpostavitev PRO v okviru ene organizacije PRO z aktivnim sodelovanjem, usmerjanjem in nadzorovanjem proizvajalcev, kot so že sedaj primeri dobre prakse v Sloveniji, zagotavlja vzpostavitev dolgoročno stabilnega in cenovno učinkovitega sistema PRO.

---

<sup>1</sup> Zaveza v skladu s krovno Direktivo o odpadkih 2008/98/ES, ki je bila leta 2018, z Direktivo (EU) 2018/851/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih, poleg ostalih sprememb dopolnjena tudi z minimalnimi zahtevami za sisteme PRO (8. a člen direktive). V celotnem dokumentu se navaja krovna Direktiva o odpadkih 2008/98/ES.

<sup>2</sup> Monosistemska ureditev PRO je ureditev, kjer je za posamezni odpadkovni tok, ki je podvržen PRO, ustanovljena ena organizacija. Pri poli sistemski ureditvi pa je za posamezni odpadkovni tok, ki je podvržen PRO, lahko ustanovljeno več organizacij.

- B. Ključne vidike predlaganega sistema PRO v predlogu Zakona o varstvu okolja (ZVO-2) smo vrednotili z analizo prednosti/slabosti/priložnosti/nevarnosti (analiza PSPN), ki je pomembna za opredelitev strateških odločitev. Iz te analize izhaja, da imajo predlagane zakonske rešitve glede delovanja sistema PRO veliko več prednosti in priložnosti kot pa slabosti in nevarnosti. Dejstvo je, da nobena rešitev delovanja kompleksnega sistema (kar sistem PRO zagotovo je) nima samo prednosti in bi bila v vseh pogledih brez nevarnosti. Na učinkovitost delovanja sistema PRO vpliva več deležnikov z različnimi, celo nasprotujočimi si interesi delovanja, zato tudi ob predlaganem sistemu ureditve PRO odgovornosti obstajajo določene slabosti in nevarnosti.
- C. Predvidene spremembe v predlogu ZVO-2, ki predvidevajo zgolj eno organizacijo za posamezni tok odpadkov PRO, so za izvajalce obvezne gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov (IJS) primernejše, kot bi bile v primeru več organizacij za posamezni odpadkovni tok PRO. V sklopu aktivnosti zasledovanja izpolnjevanja okoljskih ciljev, ki izhajajo iz evropskih direktiv, bo nujno potrebno tesnejše sodelovanje organizacije PRO z IJS. Ocenjujemo, da bo sodelovanje pri oblikovanju standardov zbiranja odpadkov, standardov še dopuščenih nečistoč med zbranimi odpadki, osveščanju in spodbujanju prebivalstva, optimiziranjem poslovnih procesov za optimizacijo stroškov zbiranja in operativnih vprašanjih sodelovanja med organizacijo ter IJS lažje izvedljivo v primeru enega sogovornika na strani organizacije, kot če bi bilo teh organizacij več.
- D. Kot potencialna slabost predlaganega predloga ZVO-2 ocenjujemo možnost izkoriščanja prevladujočega položaja organizacije PRO, ki pa je zaradi že upoštevanih varovalk, vključenih v predlog ZVO-2, zmanjšana na minimum. Glavni ukrepi za zmanjšanje prevladujočega položaja organizacije PRO v sistemu PRO so naslednji:
- i. jasno predpisano upravljanje organizacije PRO skozi lastništvo le-te s strani proizvajalcev;
  - ii. omejitev prevladujočega lastniškega deleža posameznega proizvajalca v organizaciji PRO ter enaki pogoji za pridružene proizvajalce;
  - iii. vzpostavitev telesa za sistem PRO znotraj organizacije PRO, ki ga sestavljata 2 predstavnika proizvajalcev lastnikov organizacije PRO, 2 predstavnika ostalih pridruženih proizvajalcev in predstavnik Ministrstva za okolje in prostor z namenom seznanjanja ter potrjevanja aktivnosti za doseganje okoljskih in finančnih ciljev;
  - iv. izbor izvajalcev zbiranja in postopkov priprave odpadkov za končno predelavo in odstranjevanje na podlagi javnega razpisa in možnost revizije izbora izvajalcev ravnanja z odpadki neodvisne institucije ali revizijske hiše;
  - v. transparentnost stroškov ter kalkulacije višine finančnih prispevkov proizvajalcev za izpolnjevanje njihovih obveznosti PRO na osnovi dejanskih stroškov zagotavljanja izpolnjevanja njihovih obveznosti z upoštevanjem prihodkov iz prodaje materialov za sekundarne surovine;
  - vi. organizacija lahko premoženje, presežke prihodkov nad odhodki in dobiček uporabi le za izvajanje aktivnosti in ukrepov za skupno izpolnjevanje aktivnosti (načelo nepridobitnosti).
- E. Investicije in razvoj tehnologije ravnanja z odpadki PRO načeloma vsaj v prvi fazi zvišujejo stroške, ki pa jih organizacije PRO v primeru konkurenčnega delovanja več organizacij le-te ne želijo vključevati v finančne prispevke proizvajalcev, saj bi v tem primeru ti svoje obveznosti PRO začeli izpolnjevati pri konkurenčni organizaciji PRO. Posledično ne prihaja do investicij v potrebno infrastrukturo. V primeru ene organizacije PRO za en odpadkovni tok PRO je prenos teh stroškov enostavnejši, saj so vsi proizvajalci obremenjeni z enakim stroškom. Hkrati se dolgoročneje stroški investicij optimirajo.

- 
- F. V študiji ugotavljamo, da bo učinkovita implementacija predloga ZVO-2 odvisna tudi od podzakonskih aktov, ki bodo za posamezni odpadkovni tok PRO opredeljevala izvedbene kriterije. Dejstvo je namreč, da so si odpadkovni tokovi PRO različni tako po količinah proizvodov, danih na trg, načinu in količinah zbiranja odpadkov, razvitosti in zahtevnosti infrastrukture obdelave odpadkov, okoljskih ciljih ravnanja z odpadki PRO, stopnji ozaveščenosti ločenega zbiranja, stroških ravnanja z odpadki, informacijski podpori nadzora, evidentiranja in poročanja ter ne nazadnje sankcioniranja v primeru neizvajanja ter nedoseganja obveznosti PRO.
- G. Na osnovi analize PSPN lahko zaključimo, da so ključni elementi organizacije in sistema PRO, ki izhajajo iz določb predloga ZVO-2, ustrezni in zagotavljajo dovolj jasno sistemsko ureditev, ki jo bo treba v podzakonskih Uredbah za posamezni odpadkovni tok PRO še podrobneje opredeliti.



## 2. UVODNA POJASNILA

Sistem proizvajalčeve razširjene odgovornosti (v nadaljevanju: PRO) je v RS uveljavljen z osmimi predpisi za osem vrst proizvodov oziroma tokov odpadkov. Med posameznimi predpisi so glede enakih ali celo istih vsebinskih določb bistvene razlike, pristop ni poenoten. Prav tako so se glede na čas priprave posameznih predpisov in takratne izkušnje, uporabljale številne različne rešitve. Pri zagotavljanju ravnanja z odpadki iz proizvodov v okviru sistemov PRO je pri posameznih tokovih odpadkov prišlo tudi do neučinkovitosti, nedelovanja in celo izkrivljanja načela PRO. Odprava težav pri izvajanju sistema PRO, s posameznimi, nesistemskimi rešitvami se je izkazala kot neustrezna, nujna učinkovita rešitev težav je edino sistemska, z zagotovitvijo in uveljavitvijo ustrezne vključitve načela PRO v pravni okvir RS in jasnega institucionalnega okvira z razmejenimi pristojnostmi in odgovornostmi ter učinkovitim nadzorom. Ministrstvo za okolje in prostor je zato pripravilo nov pravni okvir za uveljavitev in izvajanje sistema PRO.

### 2.1 Namen in cilji analize

Ministrstvo za okolje in prostor je v okviru priprave predloga Zakona o varstvu okolja (ZVO-2) pripravilo predlog nove sistemske ureditve PRO. Z javnim naročilom je bila avgusta 2021 razpisana projektna naloga za izdelavo Analize ustreznosti uveljavitve sistema proizvajalčeve razširjene odgovornosti v skladu s predlogom ZVO-2, z vidika učinkovitosti in doseganja okoljskih ciljev, ekonomske učinkovitosti in konkurenčnosti v segmentu ravnanja z odpadki. Namen naloge je proučiti in analizirati ustreznost predlaganega pravnega okvira sistema PRO in njegove uveljavitve v ZVO-2 z vidika:

- učinkovitosti delovanja sistema PRO in doseganja okoljskih ciljev;
- ekonomske učinkovitosti v primerjavi z obstoječim sistemom (s »cost – benefit« analizo glede na finančne posledice za proizvajalce proizvodov, za uporabnike občinske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov in na morebitne finančne posledice države);
- ohranjanja konkurenčnosti oziroma preprečevanja izkrivljanja konkurenčnosti v segmentu ravnanja z odpadki;
- ukrepov za zmanjševanje prevladujočega položaja nosilca skupnega izpolnjevanja obveznosti.

Ključni cilj naloge je izdelava in pridobitev strokovne analize in mnenja o ustreznosti predlaganega sistema PRO.


### 2.2 Metodološka pojasnila in omejitve

Analiza ustreznosti strateških odločitev za ureditev sistema PRO zahteva kompleksno analizo vseh štirih vidikov, ki jih je Ministrstvo za okolje in prostor opredelilo v namenu in ciljih naloge. Za izdelavo vsebinsko tako zahtevne analize so ključni razpoložljivi podatki in čas za izvedbo. Tako podatki kot čas za izdelavo naloge so bili zelo omejeni.

Dva tedna, kot je bil opredeljen rok za izdelavo analize, je bistveno premalo, da bi lahko problematiko poglobljeno analizirali z vseh zornih kotov, še posebej, ker so nekateri za analizo ključni podatki omejeno dostopni ali pa jih sploh ni.

Področje podatkov o odpadkih in ravnanju z njimi Sloveniji ni sistematično urejeno, uradno dostopni podatki pa vsebinsko niso ustrezni in zadovoljivo razčlenjeni za potrebe tovrstne analize. Podatki o





količinah masnih tokov odpadkov se poročajo s strani zavezancev, ki opravljajo dejavnost ravnanja z odpadki, in se po določenih metodologijah obdelujejo in prikazujejo, pri tem pa evidence tokov odpadkov, ki so ključni za analizo, še niso vzpostavljeni.

Uradno dostopnih podatkov, iz katerih bi lahko izhajali pri izdelavi »cost-benefit« analize z vidika finančnih posledic za proizvajalce, uporabnike občinskih javnih služb zbiranja komunalnih podatkov in morebitne posledice države, ni na razpolago. Ključni vpliv imajo pri tem stroški, ki nastajajo na vseh ravneh ravnanja z odpadki, še posebej pri izvajalcih javne službe zbiranja odpadkov, ki predstavljajo velik del vseh stroškov. V javno dostopnih podatkih tudi ni razkritih podatkov o finančnih tokovih sedanjih organizacij, ki pokrivajo osem masnih tokov PRO. Navedeno pomembno omejuje analizo ekonomske učinkovitosti ter finančni vpliv sistema PRO za proizvajalce proizvodov, uporabnike občinske javne službe in morebitne finančne posledice države.

Na podlagi dostopnih podatkov, analize stanja področja ravnanja z odpadki pri nas in izkušenj v tujini smo v izvedljivem obsegu analizirali vse opredeljene vsebinske vidike naloge, kolikor je bilo v razpoložljivem času to možno. Pri tem izpostavljamo, da so nezadostni in nepopolni podatki ter ozek časovni okvir pomembno omejili obseg in poglobljenost analize, kar je treba upoštevati pri interpretaciji ugotovitev.

### 3. KONCEPT PROIZVAJALČEVE RAZŠIRJENE ODGOVORNOSTI

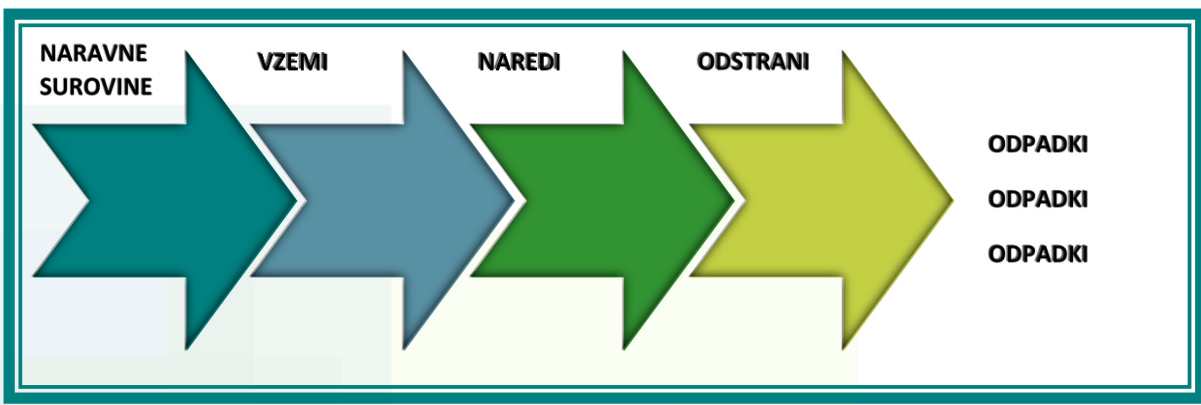
Koncept PRO je prvič uradno predstavil leta 1990 Thomas Lindhqvist v poročilu Ministrstvu za okolje na Švedskem: »Razširjena odgovornost proizvajalca je strategija varovanja okolja za doseganje okoljskega cilja oz. zmanjševanja negativnih vplivov na okolje s strani proizvodov, in sicer tako, da je proizvajalec odgovoren za celotni življenjski cikel proizvoda, še posebej za prevzemanje odpadnega proizvoda, njegove obdelave ter predelave in končnega okolju prijaznega odlaganja.«

Sistem proizvajalčeve razširjene odgovornosti je v EU uveljavljen koncept ravnanja s posebnimi tokovi odpadkov. Z opredelitvijo odgovornosti proizvajalcev za proizvod, ko ta postane odpadek, so postavljene tudi osnovne zahteve po zmanjševanju nastajanja odpadkov, zmanjšanju porabe naravnih virov ter povečanju recikliranja.

Namen uvajanja sistemov PRO je strateški prehod od linearnega h krožnemu gospodarstvu.

SLIKA 1

Shema ravnanja z naravnimi viri v konceptu linearnega gospodarstva

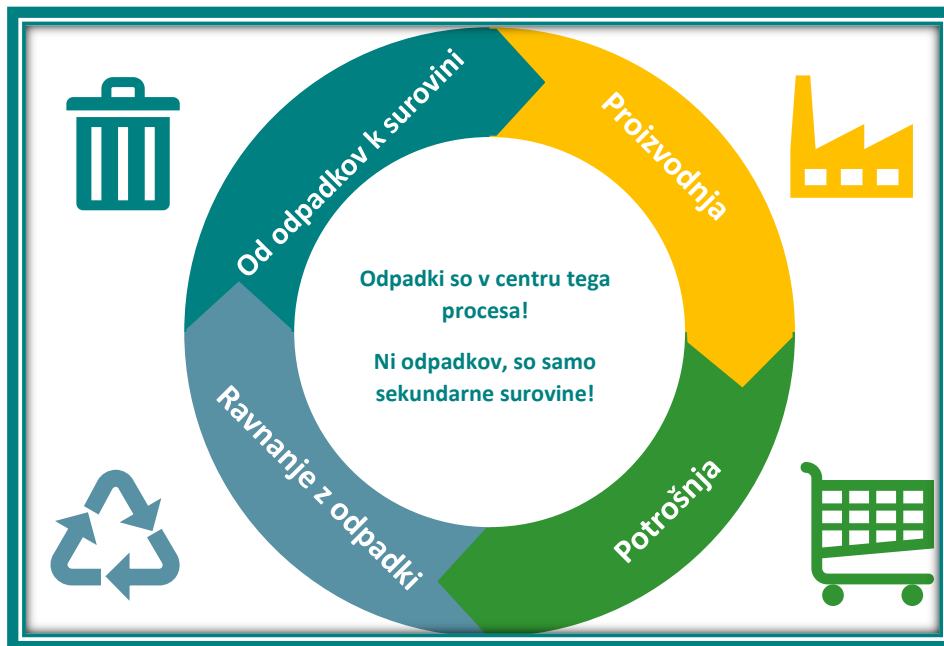


Vir: EU komisija, 2017.

Linearni koncept gospodarskega delovanja po prenehanju funkcije in uporabne vrednosti proizvoda temelji na odpadku kot posledici, koncept krožnega gospodarstva pa na ukrepih za čim manjšo obremenitev okolja in proizvodu po prenehanju funkcije kot sekundarni surovini.

SLIKA 2

Shema ravnanja z naravnimi viri v konceptu krožnega gospodarstva

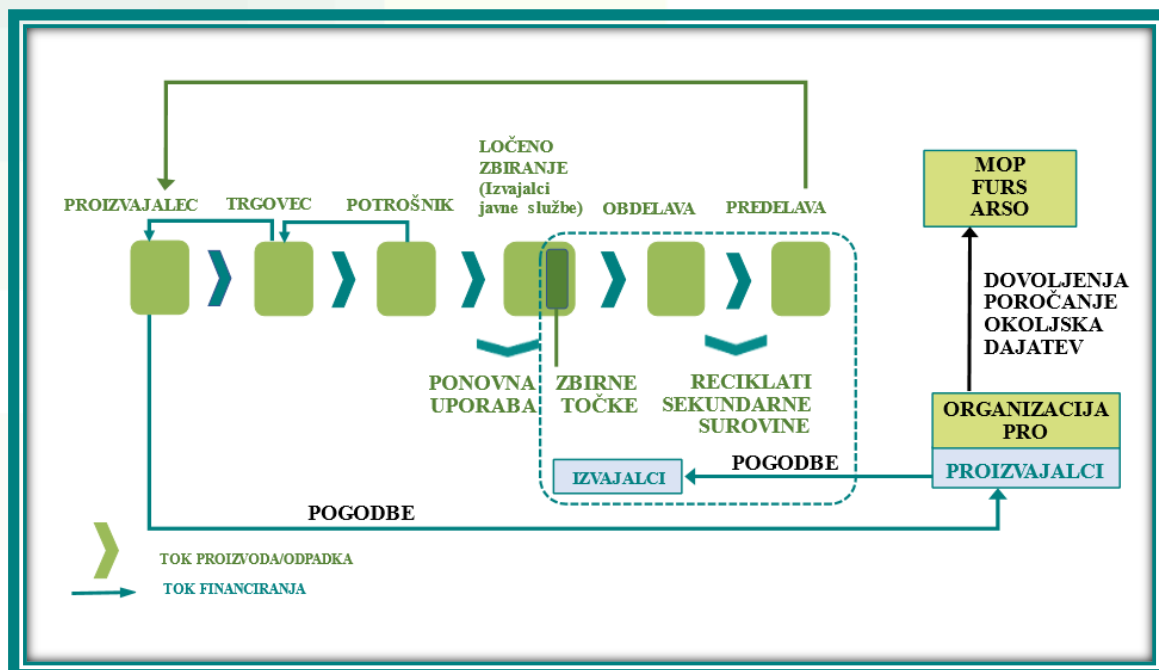


Vir: EU komisija, 2017.

Sistem proizvajalčeve razširjene odgovornosti vključuje proizvajalce na vseh ravneh, od prodaje proizvoda končnemu potrošniku do izvajalcev storitev ravnanja z odpadnimi proizvodi. Stroške, ki se nanašajo na izpolnjevanje PRO, proizvajalci vključujejo v ceno proizvoda. Stroške torej posredno pokrivajo končni potrošniki ob nakupu novega proizvoda.

SLIKA 3

Koncept proizvajalčeve razširjene odgovornosti z deljeno odgovornostjo

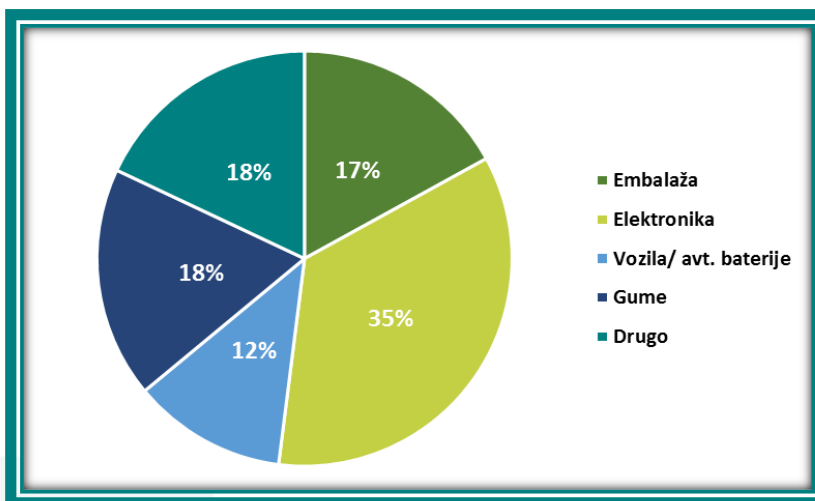


Vir: ETRMA, 2014.

Proizvajalci lahko skladno z Direktivo o odpadkih 2008/98/ES izpolnjujejo obveznosti PRO posamično ali skupinsko. Ker je interes proizvajalcev izpolnjevati svoje obveznosti čim bolj stroškovno in operativno učinkovito, je najpogostejša praksa skupinsko izpolnjevanje obveznosti PRO preko t. i. organizacij PRO. Po podatkih OECD je največ organizacij PRO implementiranih za področje ravnanja z odpadno električno in elektronsko opremo (slika 4).

SLIKA 4

Delež organizacij PRO po skupinah proizvodov

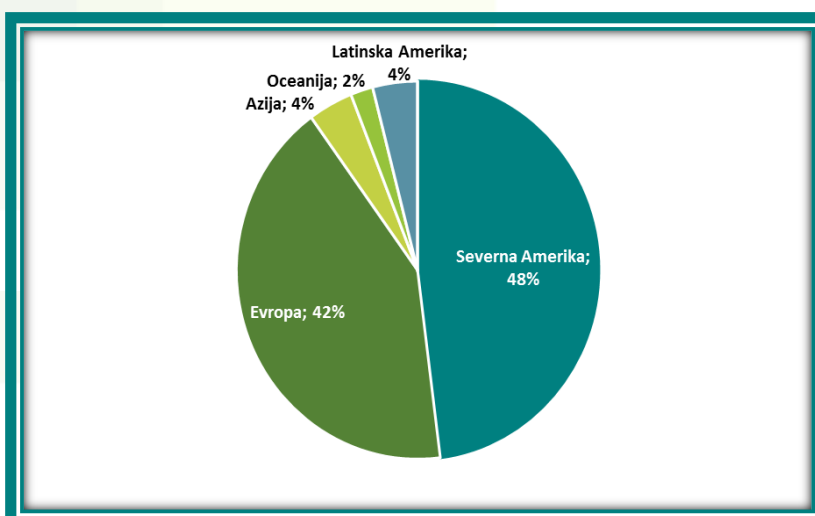


Vir: OECD, 2016.

Sistemi PRO postajajo globalni pristop ravnanja s posameznimi vrstami odpadkov. Slika 5 prikazuje geografsko porazdelitev organizacij PRO glede na njihovo število.

SLIKA 5

Globalna geografska porazdelitev organizacij PRO



Vir: OECD, 2016.

Države EU, katerega del notranjega trga je tudi Slovenija, imajo različno urejene sisteme PRO, predvsem ko gre za število organizacij PRO za posamezni odpadkovni tok, njihovo lastništvo in status delovanja (pridobitno/nepridobitno); prav tako imajo različne ureditve financiranja in/ali organizacijske oz. operativne odgovornosti. Upoštevati je treba, da so države med seboj različne po velikosti (tako geografski kot tudi velikosti trgov, ko gre za kupno moč), pa tudi glede na zgodovinski razvoj institucij in ne nazadnje tudi ozaveščenostjo in nacionalno kulturo ravnanja z odpadki.

V Sloveniji je po uveljavitvi prvega odpadkovnega toka na temelju PRO (2000) v preteklosti prihajalo predvsem do težav, povezanih s stabilnim prevzemanjem določenih tokov odpadkov, še posebej tistih, ki so za organizacije PRO stroškovno bolj obremenjujoči. Razlogi so predvsem v nedorečenosti zakonodaje, metodologiji določanja obveznosti posamezne organizacije PRO, tehnični izvedljivosti sočasnega prevzemanja odpadkov pri izvajalcih javne službe, kakovosti zbranih ločeno zbranih frakcij in nečistočah med odpadki, gibanju cen sekundarnih surovin, točnosti in ažurnosti poročanja zavezancev, ne vključevanju vseh količin, danih na trg, v financiranje (zakonodaja, točnost poročanja, »prosti jezdec«, prodaja na daljavo). Ocenjujemo, da ključni razlogi neučinkovitosti delovanja sistemov PRO izhajajo iz dejstva, da proizvajalci ne sodelujejo aktivno v upravljanju, organizaciji in nadzoru doseganja ciljev sistema PRO.

Zato je treba bolje razumeti pogoje, pod katerimi lahko organizacije PRO delujejo učinkovito tako stroškovno kot z vidika doseganja okoljskih ciljev ravnanja z odpadki. Ključni vidiki (in dileme) ureditve sistema PRO so:

- a) mono- ali polisistemska ureditev PRO (ena ali več organizacij PRO za en tok odpadka),
- b) poslovanje organizacij PRO z namenom pridobitnosti ali nepridobitnosti,
- c) izključno finančna ali finančna in organizacijska odgovornost proizvajalcev,
- d) upravljanje organizacij PRO zgolj s strani proizvajalcev ali tudi s strani fizičnih oseb, izvajalcev ravnanja z odpadki in drugih pravnih oseb.

Spremembe zakonske sistemske ureditve PRO so nujne zaradi optimiranja obstoječih rešitev PRO kot tudi prenosa Direktive o odpadkih 2008/98/ES. Pri tem mora zakonodaja zagotoviti enake konkurenčne pogoje za proizvajalce, pošteno konkurenco med izvajalci ravnanja z odpadki PRO ter zagotoviti nadzor PRO s strani proizvajalcev in nepridobitnost sistema PRO.

SLIKA 6

Ključni vidiki ureditve sistema PRO



Vir: Lasten vir.

## 4. PRAVNI OKVIR EU

Direktiva 2008/98/ES določa osnovne koncepte ter opredelitve ravnanja z odpadki v EU. Cilj direktive je zmanjšati vpliv odpadkov na okolje in spodbujanje učinkovite rabe virov s ponovno uporabo, recikliranjem in predelavo. Določa splošna načela ravnanja z odpadki in načela za izvajanje sistema PRO v državah članicah. Posamezne direktive za posamezni odpadkovni tok PRO (npr. embalaža, izrabljena vozila, baterije in akumulatorji, odpadna električna in elektronska oprema) uvajajo PRO kot ekonomsko-politični pristop. Še več direktiv za ostale posebne tokove odpadkov (npr. tekstil, plastika, gradbeništvo, biološki odpadki) lahko pričakujemo v bližnji prihodnosti. Decembra 2019 je Evropska komisija predstavila evropski zeleni dogovor, ki predvideva časovni načrt s številnimi ukrepi za povečanje učinkovite rabe virov s prehodom na čisto in krožno gospodarstvo. Kot del evropskega zelenega dogovora je posodobljen predlog za krožno gospodarstvo in marca 2020 predstavljen akcijski načrt, ki se osredotoča na trajnostno rabo virov.

Drug pomemben vidik načrta je krepitev zmogljivosti EU za prevzem odgovornosti proizvajalcev za svoje odpadke, zlasti za odpadno električno in elektronsko opremo, ki je eden od petih ključnih tokov odpadkov, opredeljenih skupaj z embalažo, izrabljenimi motornimi vozili, baterijami in akumulatorji in gradbenimi odpadki. Ta pobuda spodbuja daljšo življenjsko dobo proizvodov in med drugim vključuje regulativne ukrepe v skladu z direktivo o ekodizajnu, tako da so naprave zasnovane za energetsko učinkovitost, trajnost, popravljivost, nadgradljivost, vzdrževanje, ponovno uporabo in recikliranje.

Paket direktiv krožnega gospodarstva, ki ga je sprejela Evropska komisija, poudarja veliko vlogo PRO organizacij kot ključno orodje za vključitev proizvajalcev v odgovoren način delovanja na okoljskem področju.

V primeru shem razširjene proizvajalčeve odgovornosti EU zakonodajalec verjame, da lahko PRO, če je zastavljena pravilno:

- zagotovi ekonomske spodbude za podjetja, da razvijejo bolj trajnostne izdelke (na temelju ekomodulacije) z uporabo ekodizajna proizvodov;
- spodbuja dizajn proizvodov, ki omogočajo nejučinkovitejše recikliranje;
- pomaga izboljšati učinkovitost reciklažnega procesa;
- zmanjša odpadke in smetenje;
- promovira dialog med proizvajalci, lokalnimi oblastmi in reciklerji.



TABELA 1

## Ključne zahteve za PRO, sprejete v Direktivi o odpadkih 2008/98/ES

DRŽAVE ČLANICE	SISTEMI PRO	STROŠKI PRO
Jasno opredeljene vloge in odgovornosti deležnikov	Opredeljena pokritost: geografska, proizvodi in materiali	Pokrijejo celotne stroške ravnanja z odpadki, vključno s:
Merljivi cilji ravnanja z odpadki; sistem poročanja – obseg trga, zbiranje in ravnanje; platforme za dialog med deležniki; pravila veljajo tudi za internetne ponudnike.	Javne informacije glede: <ul style="list-style-type: none"> <li>• lastništva in članstva;</li> <li>• finančnih prispevkov, plačanih od proizvajalcev (cenik);</li> <li>• postopek izbire podizvajalcev (razpisna pravila);</li> <li>• v primeru več shem, obvezen neodvisen organ (agencija, klirinška hiša) za nadzor, tržne deleže</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stroški ločenega zbiranja, sortiranja, ravnanja, potrebni za doseganje ciljev, minus prihodki od trženja zbranih materialov; ne presegajo stroškov, ki so potrebni za optimalne storitve;</li> <li>• stroški zagotavljanja ustreznih informacij potrošnikom;</li> <li>• stroški zbiranja podatkov in poročanja.</li> </ul>
Enaka in nediskriminatorna obravnava proizvajalcev izdelkov, tudi za MSVP	Orodja samokontrole za financiranje in kakovost podatkov, neodvisne revizije	Ekomodulacija cen (reciklabilnost, možnost ponovne uporabe)
Javne informacije: zbiranje odpadkov, preprečevanje onesnaževanja.	Operativna in finančna sredstva za doseganje obveznosti.	Če lokalne oblasti zagotavljajo storitve, gospodarstvo plača le optimizirane stroške.

Vir: Lasten vir.

Opomba 1: Pokrivanje celotnih stroškov ravnanja z odpadki z upoštevanjem izjem, ki jih določa 4.a) točka 8a. člena Direktive 2008/98/ES.

Opomba 2: Optimalne storitve so storitve, ki ne presegajo dejanskih stroškov, ki so potrebni za zagotavljanje storitev PRO.

## 5. IZHODIŠČA ZA IMPLEMENTACIJO SISTEMA PRO V SLOVENIJI

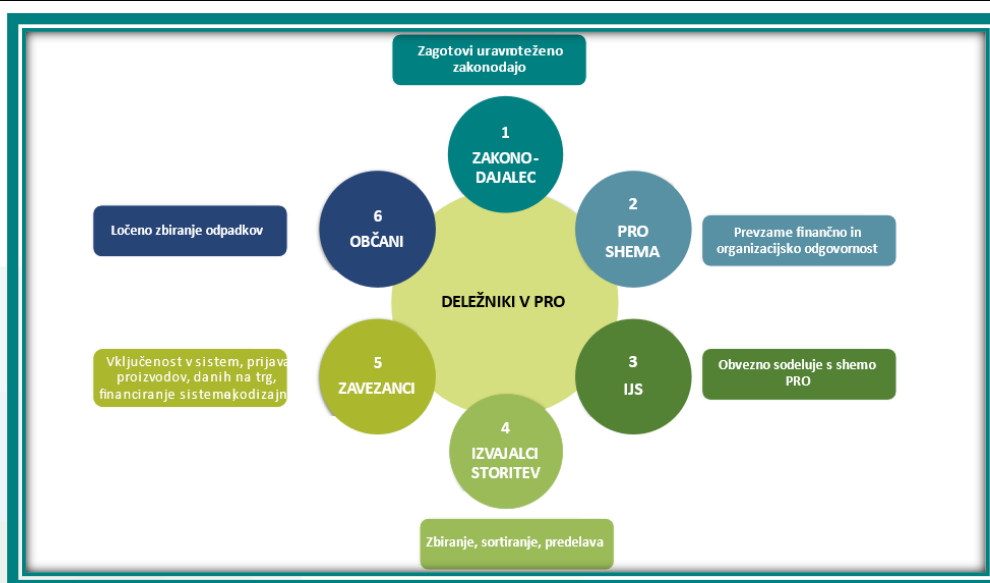
### 5.1 Sistem PRO

Sistem PRO kot sklop ukrepov države članice, da proizvajalci prevzamejo obveznost za proizvode v celotnem življenjskem krogu proizvoda, sestavlja več skupin deležnikov, kar za delujoč sistem brez medsebojnih nasprotij s ciljem doseganja okoljskih ciljev z optimalnimi stroški pomeni obvezno sodelovanje in usklajevanje.

Vloge posameznih skupin deležnikov v delujočem sistemu PRO so dopolnjujoče in ne nasprotujoče, konfliktnne.

SLIKA 7

Ključni deležniki sistema PRO



Vir: Lasten vir.

Ključno vlogo v sistemu razširjene proizvajalčeve odgovornosti v krožnem gospodarstvu ima organizacija PRO, ki je v jedru sistema, z odgovornostjo organiziranja sistema in odnosov med deležniki, z zagotavljanjem finančnih sredstev za delovanje sistema in upravljanja na pregleden, med proizvajalci enakopraven način.

Obveznosti, izhajajoče iz modela PRO, zahtevajo pozornost in aktivno sodelovanje proizvajalcev, tako da:

- **vplivajo in oblikujejo politiko delovanja organizacije PRO** na transparenten in učinkovit način;
- **so proaktivni in sodelovalni** pri oblikovanju PRO sistemov, saj višji stroški, ki jih prevzemajo, zahtevajo večjo pozornost;
- **je sodelovanje gospodarstva** pri določanju (samo)obdavčevanja (finančni prispevki PRO so prikrite davščine) nujno, zaželeno (t. i. "taxation with representation");
- **se ohrani in razvija notranji EU trg** – brez trgovinskih ovir zaradi različnih okoljskih politik;
- **uveljavijo PRO in zagotovijo dolgoročnojšo stabilnost**, potrebno za investicije, razvoj procesov, tehnologije, sistemov, brez kratkoročne negotovosti;
- podprejo razvoj trga za reciklirane proizvode;
- **se izogoneo alternativam** v obliki okoljskih davkov, obveznih depozitov, prepovedi embalaže, strogih predpisov glede dizajna, itd.

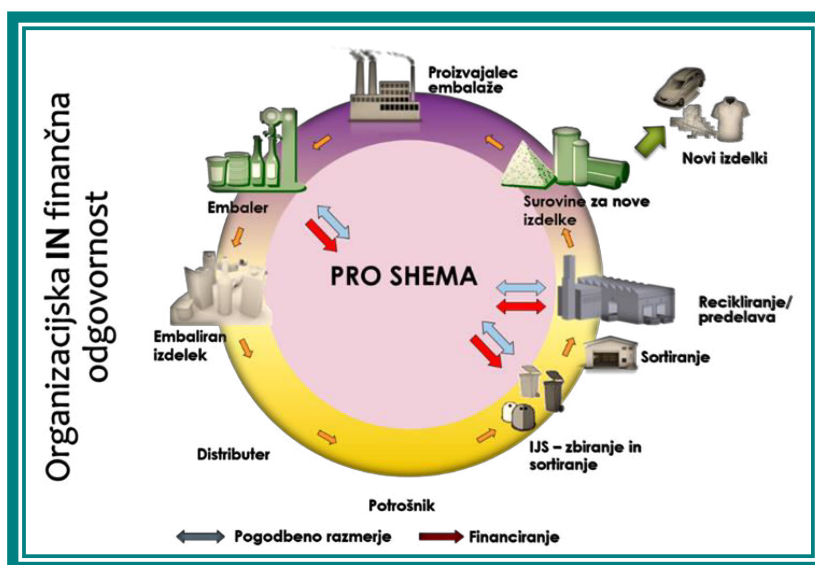
TABELA 2

Vloge ključnih deležnikov sistema PRO

DELEŽNIK	VLOGA
ZAKONODAJALEC	<p><b>Zagotovi uravnoteženo zakonodajo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• oblikuje pravi PRO koncept v zakonodaji,</li> <li>• zagotavlja ustrezen nadzor mejnih pogojev in njihovega uveljavljanja,</li> <li>• začrta jasne vloge deležnikov v sistemu, preprečuje navzkrižje interesov,</li> <li>• izogiba se ukrepom, ki zavirajo učinkovitost in razvoj,</li> <li>• uveljavlja zakonodajo s podeljevanjem dovoljenj,</li> <li>• ščiti javni interes.</li> </ul>
ORGANIZACIJA PRO	<p><b>Prevzame finančno in organizacijsko odgovornost</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• vzpostavi učinkovito organizacijo PRO,</li> <li>• koordinira razmerja z vsemi vključenimi partnerji,</li> <li>• sklepa storitvene pogodbe na podlagi javnih razpisov,</li> <li>• zagotovi transparentnost in izpolnjevanje kakovostnih zahtev,</li> <li>• cene oblikuje na osnovi modela ekomodulacije,</li> <li>• prevzame odgovornost za doseganje zakonskih obveznosti doseganja okoljskih ciljev proizvajalcev,</li> <li>• deluje tudi v javnem interesu,</li> <li>• ozavešča, svetuje, optimizira sistem, vlaga v razvoj ...</li> </ul>
IZVAJALCI JAVNIH SLUŽB LOČENEGA ZBIRANJA ODPADKOV	<p><b>Obvezno sodeluje s shemo PRO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sodeluje s shemo PRO,</li> <li>• vzpostavi ločeno zbiranje za občane,</li> <li>• zagotavlja kakovost zbranih PRO odpadnih komunalnih proizvodov (PRO odpadkov), predaja zbrane količine in materiale PRO organizaciji,</li> <li>• sodeluje z občani, izvaja ozaveščevalne akcije, spodbuja k pravilnemu ločevanju odpadkov,</li> <li>• uporablja načelo „Plačaj, kolikor odvržeš.“</li> </ul>
IZVAJALCI ZBIRANJA, SORTIRANJA, OBDELAVE, PREDELAVE IN PONOVNE UPORABE ODPADKOV	<p><b>Zbiranje, sortiranje, predelava</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zagotavlja kakovostne storitve po konkurenčnih cenah</li> <li>• prinaša inovativne ideje za racionalizacijo sistema</li> <li>• razvija tehnologijo, procese, trg materialov</li> </ul>
PROIZVAJALEC	<p><b>Vključenost v sistem PRO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• prijava proizvodov (embalaže, EEO, gum ..), danih na trg</li> <li>• financiranje sistema</li> <li>• ekodesign proizvodov</li> <li>• nadzor delovanja organizacije PRO</li> </ul>

Vir: Lasten vir.

Sistem PRO je za proizvajalce priložnost in ne grožnja.



Vir: OECD, 2016.

## 5.2 Temeljna vloga skupne sheme proizvajalcev v sistemu PRO

Proizvajalčeva razširjena odgovornost je v načelu individualizirana odgovornost – je odgovornost onesnaževalca, da po uporabi proizvoda poskrbi za zbiranje in predelavo odpadnega proizvoda (odpadne embalaže, odpadne elektronske opreme, baterij, ...) v skladu z družbenimi cilji in zakonodajo.

Pri večini sistemov PRO, še posebej v primeru odpadne embalaže, je zaradi značilnosti zbiranja in obdelave teh odpadkovnih tokov PRO uveljavljanje individualne odgovornosti v veliki meri praktično in ekonomsko nemogoče.

To je vzrok združevanja proizvajalcev v pretežno skupinske (kolektivne) organizacije – sheme (DROE, skupne načrte), skozi katere finančno prispevajo k realizaciji zakonskih ciljev, medtem ko organizacije PRO v imenu in za račun zavezancev izpolnjujejo njihove zakonske obveznosti.

## 5.3 Oblike upravljanja sistema PRO

V EU državah sta se oblikovala pretežno dva, med seboj pomembno se razlikujoča modela upravljanja sistemov PRO.

### A. Upravljanje sistema ravnanja z odpadki PRO od zgoraj navzdol (top-down)

Organizacije PRO oblikujejo enotne cene za zavezance, ni subvencioniranja odpadnih (npr. embalažnih) materialov, posledično enaka obravnava zavezancev, praviloma so organizacije neprofitne, so transparentne in revidirane, v lasti proizvajalcev – zavezancev, tesno sodelujejo s komunalnimi podjetji, vlagajo v ozaveščanje, ključni cilj je doseganje okoljskih zakonodajnih ciljev (družbena odgovornost), delujejo tudi v javnem interesu .

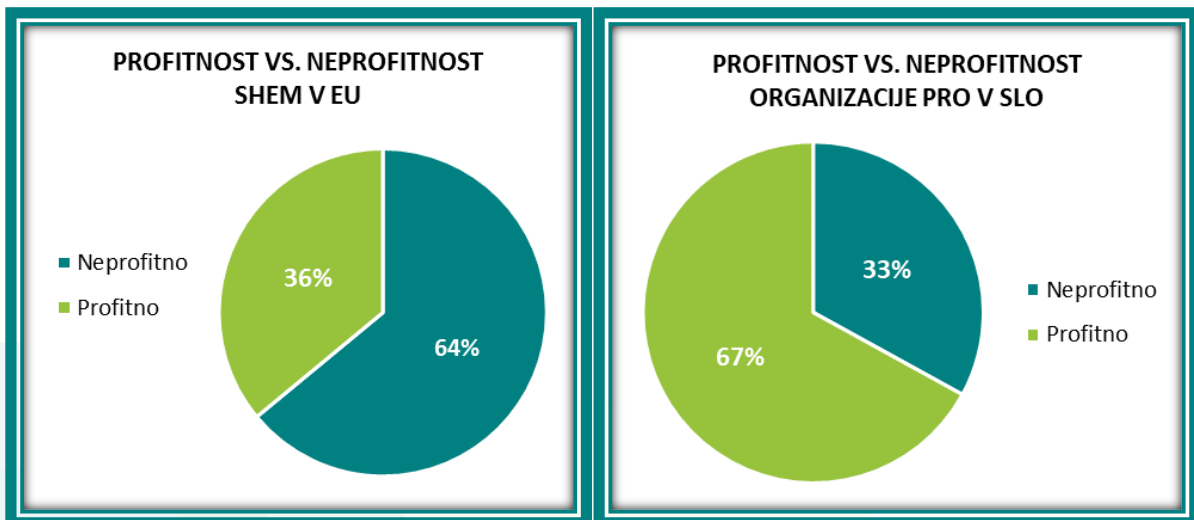
## B. Upravljanje sistema od spodaj navzgor (bottom-up)

Gre za individualne kupoprodajne odnose, individualno obravnavo proizvajalcev zavezancev, cilj je dobiček, ceniki so individualni, izrablja se vsaka priložnost za doseganje profitov, ni dolgoročne stabilnosti ...

Pretežno se prvi model A izvaja v državah z eno organizacijo PRO in model B v državah z več organizacijami PRO. Slednje so po opredelitvi vertikalno integrirane organizacije (torej v lasti zbiralcev, sortircev, trgovcev z OE, OEEO, finančnih investorjev ...).

SLIKA 9

Delež organizacij PRO v EU ter Sloveniji z vidika profitne/neprofitne dejavnosti



Vir: OECD, 2016; lasten vir.

### 5.4 Razvoj sistema PRO v Sloveniji

#### A. Opredelitev načela odgovornosti povzročitelja in plačila za obremenjevanje okolja – ZVO do ZVO-1J:

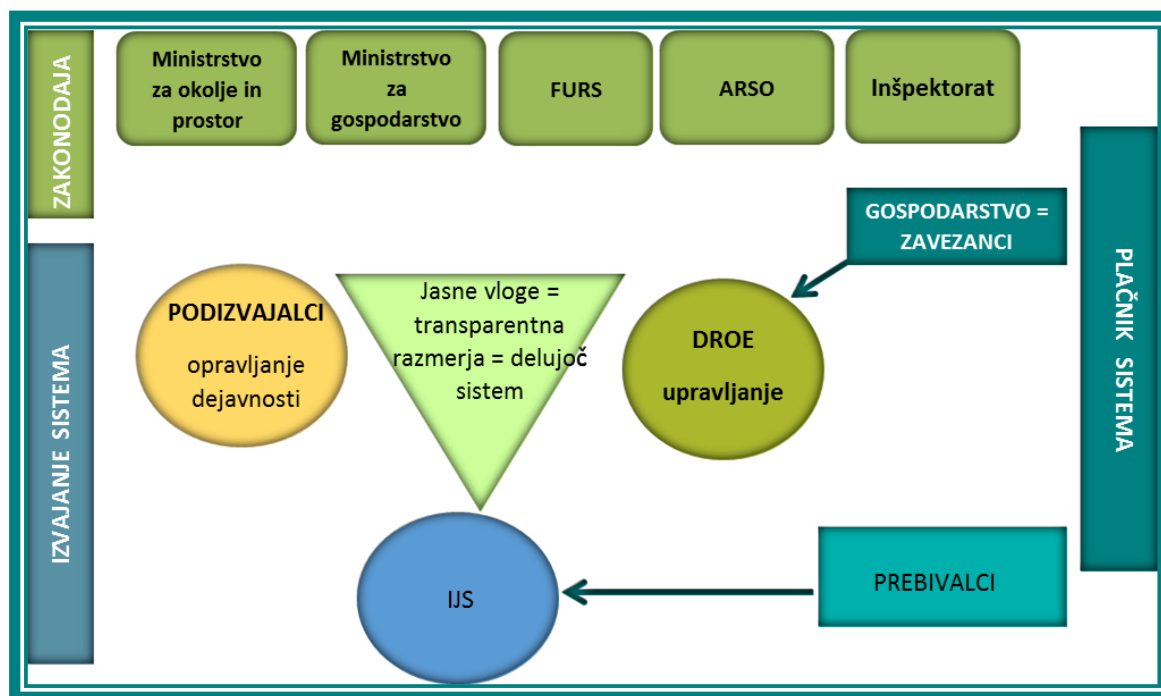
- Implementacija načela v Uredbah za posamezne odpadkovne tokove (8): odpadno embalažo (OE), odpadno električna in elektronska opremo (OEEO), odpadne sveče (sveče), izrabljene gume (IG), baterije in akumulatorji (BAT), odpadna zdravila (ZDR), izrabljena motorna vozila (IMV), odpadna fitofarmacevtska sredstva (FFS).

#### B. Značilnosti sistema PRO:

- deljena operativna in finančna odgovornost (IJS – gospodarstvo),
- PRO zanke niso vedno ustrezno zaprte (podpis pogodbe proizvajalca s skupinsko shemo zadostuje za izpolnitev odgovornosti proizvajalca),
- neenotni pogoji in obseg obveznosti za posamezne odpadkovne tokove (OE, OEEO, IG ...),
- dejanska individualna odgovornost ni docela uveljavljena v vseh sistemih enako (oprostitvev plačila embalažnine zavezancem, ki dajo na trg manj kot 15 ton embalaže letno, neobstoj klirinške hiše v primeru več družb – shem, finančna garancija se v primeru nedoseganja okoljskih ciljev sheme ne uveljavlja, obveznost ozaveščanja se ne kontrolira in njeno neizvajanje se ne sankcionira,...).

SLIKA 10

## Transparentnost sistema PRO



Vir: Državni svet RS, 2019.

## 5.5 Poročanje proizvodov PRO


Zelo pomemben dejavnik, da je EK med odpadkovne tokove, ki se organizirajo na osnovi PRO, vključila tudi najkompleksnejši odpadkovni tok, tj. embalažo, je predvsem v zahtevi gospodarstva, da poenoti v čim večji meri poročilne sisteme med državami in razvije trg reciklatov kot ključno orodje za zmanjševanje onesnaževanja.

Poročanje proizvajalcev je ključnega pomena za upravljanje PRO sistemov, saj sta pravilnost, točnost poročanja o količinah, vrstah oz. materialih osnova za finančno vzdržnost, tj. financiranje stroškov, nastalih s posameznimi odpadkovnimi tokovi.

Z dosego oz. zajemom čim večjega števila proizvajalcev in njihovo vključitvijo v skupinske sisteme PRO je tesno povezana odločitev o načinu izpolnjevanja obveznosti, tj. 1 PRO ali več organizacij PRO; v primeru 1 PRO je v večini primerov le-ta odgovorna tudi za kontrolo (revidiranje) poročanja svojih proizvajalcev zavezancev, ki ga opravlja v smislu preprečevanja poročanja manjših količin in identifikacije t.i.«prostih jezdecev», ki ne izpolnjujejo obveznosti ter izvajanje postopkov proti tem proizvajalcem z namenom zagotavljanja plačevanja dejanskih stroškov posameznega proizvajalca. V primeru več organizacij PRO lahko »učinkovitost« kontrole postane predmet konkurenčnega boja med organizacijami PRO.

Različne organizacijske rešitve in različne rešitve obsega financiranja ravnanja z odpadki v organizacijah PRO v posameznih državah članicah na temelju npr. Direktive EU o embalaži so gospodarstvu, delujočemu na enotnem notranjem trgu EU, povzročale velike težave pri poročanju in upravljanju okoljskih stroškov, povezanih z njihovimi proizvodi, ki jih tržijo na celotnem trgu EU.

Tudi zaradi tega je smiselna usmeritev v oblikovanje enostavnih, transparentnih sistemov upravljanja sistemov PRO.

Packaging reporting examples					
 <p>Cypress ball</p> <p>Packaging fee €: from 0,0065 - 0,114</p>	<b>Country A</b>	Consumer packaging (pot) – total weight/material			
	<b>Country B</b>	Consumer packaging, Transport packaging and Handling material weight and amount per packaging part/product/supplier			
	<b>Country D</b>	Categorise <u>products</u> in household or business Flower weight ≤10 kg = household Flower weight ≥10 industrial	45 different household product categories and 42 different business product categories	2 Reports Weight per material in each category in household products and business products	
	<b>Country C</b>	1) 47 <u>product</u> categories	2) Pot size define if it is packaging or not (not 2013/2/EU)	3) Divid in "small" or "big" packaging based on m2.	Report weight per material in each category

Vir: PlasticsEurope, 2018.

## 5.6 Ključne določbe predloga ZVO-2 z vidika sistema PRO

Predlog Zakona o varstvu okolja ZVO-2 uveljavlja naslednja izhodišča:

- organizacijska ureditev 1 odpadkovni tok PRO = 1 organizacija PRO;
- lastništvo organizacije izključno s strani proizvajalcev;
- lastniški delež posameznega proizvajalca v organizaciji PRO ne sme presegati 25 %;
- lastniki organizacije PRO morajo predstavljati najmanj 10-% delež proizvodov, danih na trg;
- organizacija mora imeti vzpostavljeno telo za sistem PRO za nadzor delovanja organizacije, ki ga sestavljata 2 predstavnika proizvajalcev lastnikov organizacije PRO, 2 predstavnika pridruženih proizvajalcev, 1 predstavnik ministrstva za okolje;
- delovanje organizacije PRO je nepridobitno, pogoji so enaki za vse pridružene proizvajalce;
- organizacija ne sme izvajati ravnanja z odpadki, izvajalce izbira preko javnega razpisa;
- proizvajalci so subsidiarno odgovorni, če organizacija PRO ne izpolni njihovih obveznosti.

Določbe predloga ZVO-2, ki opredeljujejo ključne elemente organizacije in sistema PRO, lahko razvrstimo v 4 skupine, in sicer (A) skupno izpolnjevanje obveznosti, (B) organizacija, (C) obveznosti organizacije in (D) delovanje organizacije.

### A. SKUPNO IZPOLNJEVANJE OBVEZNOSTI

(1) Skupno izpolnjevanje obveznosti za proizvajalce **istovrstnih proizvodov**, za katere velja PRO, izvaja organizacija za skupno izpolnjevanje PRO za odpadke iz takšnih proizvodov (v nadaljnjem besedilu: organizacija).

(2) Skupno izpolnjevanje obveznosti za proizvajalce istovrstnih proizvodov, za katere velja PRO, izvaja samo **ena organizacija**.



## B. ORGANIZACIJA

(1) Organizacija je pravna oseba s sedežem v Republiki Sloveniji, ustanovljena z namenom, da za **proizvajalce istovrstnih proizvodov**, za katere velja PRO, izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti kot **nepridobitno dejavnost**.

(2) Vlada lahko zaradi tehničnih ali ekonomskih razlogov pri zbiranju ali obdelavi odpadkov iz proizvodov s predpisom določi, da lahko organizacija izvaja skupno izpolnjevanje obveznosti **samo za proizvajalce določene skupine** istovrstnih proizvodov.

(3) Organizacija **ne sme opravljati nobene dejavnosti**, ki ni povezana z namenom iz prvega odstavka tega člena.

(4) Organizacijo ustanovijo in imajo v lasti poslovne deleže le proizvajalci določenih istovrstnih proizvodov, za katere velja PRO, ki skupaj dajo na **trg najmanj 10 % celotne količine teh proizvodov**, pri čemer **lastniški poslovni delež posameznega proizvajalca v organizaciji ne sme presegati 25 %**.

(5) Organizacija in lastnik poslovnega deleža organizacije ne smeta biti oseba, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti v tej organizaciji.

(6) Organizacija in lastnik poslovnega deleža **organizacije ne smeta biti**:

1. **neposredno ali posredno kapitalsko povezana z osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo** odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti v tej organizaciji, in ne smeta imeti v njej upravljaljskih ali nadzorstvenih pravic,

(10) Organizacija mora imeti vzpostavljeno **telo za sistem PRO**, ki ga sestavljajo:

- dva predstavnika proizvajalcev, lastnikov poslovnega deleža organizacije,
- dva predstavnika pridruženih proizvajalcev in
- predstavnik ministrstva, pristojnega za okolje.

(11) Telo iz prejšnjega odstavka **se redno seznanja** z izvajanjem skupnega izpolnjevanja obveznosti, ki ga izvaja organizacija ter potrjuje:

- višino finančnega prispevka na prodajno enoto ali tono proizvoda, za katerega velja PRO, danega na trg v Republiki Sloveniji, ki ga mora plačati pridružen proizvajalec, in
- načrtovane ter dosežene okoljske cilje organizacije pri zagotavljanju ravnanja z odpadki iz proizvodov.

(12) Ne glede na 1. točko šestega odstavka tega člena lahko vlada zaradi zagotavljanja ustreznega ravnanja z odpadki ali ekonomske vzdržnosti sistema PRO določi, da za lastnika poslovnega deleža organizacije ali za organizacijo veljajo le določene omejitve glede kapitalskih povezav z osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov iz proizvodov, ki so predmet skupnega izpolnjevanja obveznosti v tej organizaciji.

## C. OBVEZNOSTI ORGANIZACIJE

(5) Organizacija mora imeti finančni načrt, iz katerega je razvidno, da ima na voljo zadostna finančna sredstva za kritje stroškov izvajanja skupnega načrta.

#### D. DELOVANJE ORGANIZACIJE

(1) Organizacija mora na **nediskriminatoren način in pod enakimi pogoji** skleniti pogodbo iz tretjega odstavka 37. člena tega zakona z vsakim proizvajalcem, ki se želi pridružiti skupnemu izpolnjevanju obveznosti.

(3) Organizacija pridruženim proizvajalcem zaračunava stroške iz prvega do tretjega odstavka 36. člena tega zakona, tako da:

1. upošteva **dejanske stroške** zagotavljanja izpolnjevanja njihovih obveznosti,
2. upošteva prihodke iz ponovne uporabe proizvodov, za katere velja PRO, ali iz prodaje odpadnih materialov za sekundarne surovine, in
3. pri zaračunavanju stroškov za vrste ali skupine proizvodov, za katere velja PRO, kolikor je mogoče, upošteva trajnost, popravljivost, ponovno uporabljivost in reciklabilnost teh proizvodov ter vsebnost nevarnih snovi v njih.

(4) Organizacija ima zaradi preglednosti notranji akt o načinu zaračunavanja stroškov iz prejšnjega odstavka, ki mora biti dostopen vsem pridruženim proizvajalcem.

(5) Organizacija lahko premoženje, presežke prihodkov nad odhodki in dobiček uporabi le za izvajanje aktivnosti in ukrepov za skupno izpolnjevanje obveznosti.

(6) Organizacija mora **izbrati osebe, ki zanjo izvajajo zbiranje in postopke priprave odpadkov** iz proizvodov za končno predelavo ali odstranjevanje, **na podlagi javnega poziva**, ki ga objavi na svoji spletni strani. Pri izboru oseb, ki zanjo izvajajo postopke priprave odpadkov iz proizvodov za končno predelavo ali odstranjevanje, mora zagotoviti, da se ti prednostno izvedejo v Republiki Sloveniji.

(10) Organizacija mora letno **pregledati dokumentacijo**, s katero pridruženi proizvajalec izkazuje točnost, pravilnost in popolnost podatkov iz 2. in 3. točke šestega odstavka 37. člena tega zakona pri najmanj **10 % pridruženih proizvajalcev**.

## 6. ANALIZA PSPN TRENUTNEGA IN PREDLAGANEGA SISTEMA PRO

Z namenom opredelitve ustreznosti predlaganega sistema PRO je izdelana analiza prednosti, slabosti, priložnosti, nevarnosti (PSPN), ki omogoča ustrezne strateške odločitve o ustreznosti ključnih izhodišč za učinkovitost sistema PRO.

### 6.1 Mono sistem PRO (37. člen ZVO-2)

PREDNOSTI
<ul style="list-style-type: none"><li>– Odgovornost za doseganje ciljev na eni organizaciji → odgovornejša, zavzeta za doseganje ciljev.</li><li>– Ekonomija obsega pri naročilih za izvajanje zbiranja, obdelave, investicijah v opremo in ozaveščanje.</li><li>– Večja pogajalska moč organizacije pri izvajalcih storitev zbiranja in obdelave.</li><li>– Nižji stroški administracije sistema PRO.</li><li>– Enoten sistem zbiranja → večja učinkovitost.</li><li>– Učinkovitejše ozaveščanje zaradi obsežnejših kampanj (sedaj jih ni ali pa so razdrobljene in ne dosežejo učinka).</li><li>– Učinkovitejše odkrivanje "prostih jezdecov".</li><li>– Enostavnejši nadzor državnih regulatorjev.</li><li>– Manj koordinacije med organizacijo in izvajalci.</li><li>– Odpade t. i. "cherry picking" (Preambula 25 in člen 8.a, točka 3 Direktive EU 2008/98/ES).</li><li>– Zaradi zagotovljenih količin odpadkov se bodo lahko sklepale dolgoročne pogodbe, posledično pa se bodo investitorji lažje odločali za investicije v obdelavo v Sloveniji.</li><li>– Izvajalci javnih služb bodo se bodo lažje dogovarjali z eno organizacijo kot z več organizacijami.</li></ul>
SLABOSTI
<ul style="list-style-type: none"><li>– Možnost izkoriščanja »monopolnega položaja« (obstajajo varovalke: lastniki so proizvajalci, ki jim ni v interesu plačevanje visokih stroškov PRO, lastniki si ne morejo izplačati dobička, rezerve in dobički se lahko uporabijo le za izvajanje dejavnosti PRO, nadzor s strani telesa za sistem PRO, ki ga poleg lastnikov organizacije sestavljata tudi predstavnika pridruženih proizvajalcev in predstavnik ministrstva, pristojnega za okolje).</li><li>– <sup>1</sup>Ker ni konkurence, potencialno organizacija ni zainteresirana za stalno izboljševanje procesa preko inovacij in posledično zmanjševanja stroškov.</li></ul>
PRILOŽNOSTI
<ul style="list-style-type: none"><li>– Več investicij v obdelavo v Sloveniji zaradi zagotovljenih količin odpadkov in specializacije izvajalcev ravnanja z odpadki.</li><li>– Konkurencu »trga« organizacij PRO nadomesti notranji pritisk proizvajalcev po zniževanju stroškov PRO (sistemskih in podjetniških).</li><li>– Kapitalsko močna organizacija PRO omogoča tekoče plačevanje obveznosti do IJS.</li></ul>
NEVARNOSTI
<ul style="list-style-type: none"><li>– <sup>2</sup>V primeru prenehanja organizacije ni drugih alternativ oz. jih je treba vzpostaviti.</li></ul>

1 – Kljub konkurenci med organizacijami do sedaj organizacije v praksi niso zmanjševale stroškov preko inovacij, temveč zaradi nižanja kakovosti storitev in "cherry pickinga".

2 – Možnost stečaja je izredno majhna, ker lahko organizacija prilagaja prihodke s ceno storitve (nadzor s strani predstavnika ministrstva za okolje).

## 6.2 Poli sistem PRO

<b>PREDNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Večja ponudba na trgu »storitev upravljanja« PRO, proizvajalci imajo večjo izbiro.</li><li>– <sup>3</sup>Konkurenca med organizacijami naj bi prispevala k optimizaciji poslovanja in posledično znižanja cen storitev PRO.</li></ul>
<b>SLABOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– <sup>4</sup>Potreben organ nadzora izvajanja obveznosti PRO (klirinška hiša, agencija), ostalih državnih regulatorjev.</li><li>– Potrebne visoke kapitalske zahteve za organizacije PRO za zaščito tekočega plačevanja obveznosti do IJS.</li><li>– Višji izhodiščni stroški zaradi višjih administrativnih stroškov in drobljenja količin odpadkov (višji stroški opreme za zbiranje, višje cene storitev zbiranja in obdelave zaradi manjših količin, višji stroški logistike, nižje dosežene prodajne cene ...).</li><li>– Večja obremenitev izvajalcev javnih služb (več dogovarjanja in koordinacije), deljenje odpadka za različne organizacije.</li><li>– Večja kompleksnost pogodbenih odnosov.</li><li>– Pogostejši pojav "cherry pickinga" (Preambula 25 in člen 8.a, točka 3 Direktive EU 2008/98/ES).</li><li>– <sup>5</sup>Organizacije prevzemajo le toliko odpadkov, da dosežejo planirane dobičke.</li><li>– Uporaba različnih modelov ekomodulacije med organizacijami PRO.</li><li>– Omejen prehod med organizacijami PRO zaradi različnih poročilnih sistemov, standardov.</li></ul>
<b>PRILOŽNOSTI</b>
–
<b>NEVARNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Organizacije ne čutijo zadostne odgovornosti za doseganje ciljev, zato so zbrane količine manjše, kot bi bile v primeru ene organizacije.</li><li>– Vzpostavitev pogojev za neenake finančne obremenitve proizvajalcev za storitve, ki jih le-ti ne nadzirajo.</li></ul>

3 – Zaradi višjih stroškov administracije in drobljenja količin odpadkov je izhodiščna cena precej višja, kot bi bila v primeru ene organizacije.

4 – V primeru več organizacij PRO za en odpadkovni tok je treba vzpostaviti neodvisni organ, ki nadzira izvajanje obveznosti PRO.

5 – Planiranega dobička ne morejo doseči s povišanjem cen, ker bi proizvajalci odšli k cenejši organizaciji.

### 6.3 Nepridobitna dejavnost (38. člen ZVO-2 , Preambula 24, člen 8.a, točka 4(b) in člen 14 Direktive EU 2008/98/ES)

<b>PREDNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Nižja cena storitve PRO, ker dobiček ni del finančnega prispevka proizvajalcev.</li><li>– Presežek prihodkov nad stroški se obravnava kot rezervacija za izpolnjevanje bodočih obveznosti ravnanja z odpadki oz. znižanja višine finančnih prispevkov proizvajalcev.</li><li>– Vsa sredstva, ki jih proizvajalci plačajo za izpolnjevanje obveznosti PRO, se uporabijo za izpolnjevanje obveznosti PRO.</li><li>– Učinkovitejša implementacija načela enaki pogoji za vse proizvajalce.</li></ul>
<b>SLABOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Proizvajalci imajo manjši interes za ustanovitev organizacije, ker si ne morejo izplačati dobička na običajen način (kapitalski dobički).</li></ul>
<b>PRILOŽNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Dolgoročna stabilnost višine finančnih prispevkov (cen).</li></ul>
<b>NEVARNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Na trg skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO ne bo vstopila nobena organizacija.</li></ul>

### 6.4 Poslovne deleže imajo proizvajalci, ki dajo skupaj na trg 10 % celotne količine proizvodov (38. člen ZVO-2)

<b>PREDNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Primarni cilj proizvajalcev, ki imajo lastniški delež v organizaciji, je izpolnjevanje obveznosti PRO po čim nižjih stroških in ne ustvarjanje dobička, zato bodo zainteresirani za ustvarjanje take oblike organizacije, ki bo izpolnjevala obveznosti PRO po najnižjih stroških.</li><li>– Prag 10 % celotne količine proizvodov zagotavlja prisotnost pomembnejših proizvajalcev pri upravljanju organizacije. Na ta način se zmanjša možnost ustanavljanja špekulativnih, finančno šibkih organizacij PRO.</li><li>– Preprečuje se vstop v lastništvo subjektom, katerih prvotni interes ni izpolnjevanje okoljskih obveznosti PRO.</li></ul>
<b>SLABOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>–</li></ul>
<b>PRILOŽNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Možnost vstopa novih proizvajalcev v lastništvo organizacije.</li></ul>
<b>NEVARNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Nezainteresiranost pomembnejših proizvajalcev za ustanovitev organizacije PRO.</li></ul>

## 6.5 Lastniški delež posameznega proizvajalca v organizaciji ne sme presegati 25 % (38. člen ZVO-2)

<b>PREDNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Prepreči se prevelik vpliv enega proizvajalca v organizaciji PRO in s tem možnost različnih zlorab.</li><li>– Zmanjša se nevarnost za delovanje organizacije PRO v primeru izstopa lastnika s prevladujočim deležem.</li><li>– Za pomembnejše odločitve je potreben konsenz lastnikov.</li></ul>
<b>SLABOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Težje sprejemanje določenih sklepov (npr. imenovanje poslovodstva, sprejemanje poslovnih planov, spremembe družbene pogodbe).</li></ul>
<b>PRILOŽNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Vstop proizvajalcev, ki do sedaj niso imeli interesa, zaradi prevladujočega položaja enega od lastnikov.</li></ul>
<b>NEVARNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Zagotovitev zadostnega števila zainteresiranih proizvajalcev (vsaj 4) za ustanovitev organizacije PRO.</li></ul>

## 6.6 Organizacija in lastnik poslovnega deleža ne smeta biti osebi, ki izvajata zbiranje ali obdelavo odpadkov (38. člen ZVO-2 in člen 14 Direktive EU 2008/98/ES)

<b>PREDNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Lastniki poslovnih deležev so le proizvajalci, katerih primarni cilj je izpolnjevanje okoljskih obveznosti PRO, zato se osredotočajo na to področje.</li><li>– Pri izbiri izvajalcev zbiranja in obdelave je treba spoštovati nediskriminatornost. Če organizacija in lastnik poslovnega deleža ne izvajata zbiranja ali obdelave, imajo enake možnosti za pridobitev posla vsi izvajalci na trgu.</li></ul>
<b>SLABOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Proizvajalci, ki bi želeli vlagati na področju zbiranja ali obdelave, tega ne morejo, če želijo biti lastniki organizacije PRO (izjemoma lahko vlada, skladno z 38. čl., 12. odst. predloga ZVO-2, zaradi operativne in ekonomske učinkovitosti sistema PRO, organizaciji ali lastniku poslovnega deleža v organizaciji, omogoči izvajanje ali obdelavo odpadkov, ki so predmet PRO)</li></ul>
<b>PRILOŽNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Več možnosti za vstop na trg zbiranja ali obdelave novih ponudnikov storitev.</li></ul>
<b>NEVARNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Organizacija ima premajhen vpliv pri razvoju procesov zbiranja in obdelave.</li><li>– Organizacija ne more vzpostaviti lastnih zmogljivosti ravnanja z odpadki v primeru nezainteresiranosti nacionalnih izvajalcev ravnanja z odpadki.</li></ul>

## 6.7 Organizacija in lastnik poslovnega deleža ne moreta biti neposredno ali posredno kapitalsko povezana z osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo (38. člen ZVO-2 in člen 14 Direktive EU 2008/98/ES)

<b>PREDNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Organizacija in lastnik poslovnega deleža nimata finančnih koristi, ki bi izhajale iz izvajanja zbiranja ali obdelave. Na ta način so pridruženi proizvajalci v enakem položaju kot lastniki poslovnega deleža.</li><li>– Vsi ponudniki storitev zbiranja ali obdelave na trgu imajo enake možnosti za pridobitev posla.</li></ul>
<b>SLABOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Proizvajalci, ki bi želeli vlagati na področju zbiranja ali obdelave, tega ne morejo, če želijo biti lastniki organizacije PRO (izjemoma lahko vlada, skladno z 38. čl., 12. odst. predloga ZVO-2, zaradi operativne in ekonomske učinkovitosti sistema PRO, organizaciji ali lastniku poslovnega deleža v organizaciji, omogoči izvajanje ali obdelavo odpadkov, ki so predmet PRO)</li><li>– Manjša izbira ponudnikov zbiranja in obdelave na trgu.</li></ul>
<b>PRILOŽNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Več možnosti za vstop na trg zbiranja ali obdelave novih ponudnikov storitev.</li></ul>
<b>NEVARNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Organizacija ima premajhen vpliv pri razvoju procesov zbiranja in obdelave.</li></ul>

## 6.8 Vzpostavljeno telo za sistem PRO (38. člen ZVO-2 in člen 14 Direktive EU 2008/98/ES)

<b>PREDNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Ministrstvo za okolje je preko svojega predstavnika v telesu za sistem PRO organizacije seznanjeno z izvajanjem skupnega izpolnjevanja obveznosti organizacije.</li><li>– Ministrstvo za okolje preko svojega predstavnika potrjuje višino finančnega prispevka za načrtovane ter dosežene okoljske cilje organizacije pri zagotavljanju ravnanja z odpadki.</li><li>– Ministrstvo za okolje ima pregled nad poslovanjem organizacije in lahko pravočasno opozarja na morebitne nepravilnosti in predlaga zakonodajne ukrepe za izboljšanje.</li><li>– Ministrstvo neposredno vpliva na delovanje tako, da pravočasno prepreči položaj neizpolnjevanja okoljskih ciljev in potencialne kazni EU.</li><li>– Pridruženim proizvajalcem sistema PRO omogoča transparentnost delovanja in sodelovanje pri odločitvah in upravljanju organizacije PRO.</li></ul>
<b>SLABOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Ministrstvo za okolje v telesu za sistem PRO organizacije nima zadostnih formalnih pooblastil za učinkovito posredovanje v primeru nepravilnosti ali neizpolnjevanja okoljskih ciljev – določitev pristojnosti.</li></ul>
<b>PRILOŽNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Vzpostaviti tesnejše sodelovanje med Ministrstvom za okolje in organizacijo za izpolnjevanje PRO.</li><li>– Prilagoditve zakonodaje za večjo učinkovitost doseganja okoljskih ciljev.</li></ul>
<b>NEVARNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>– Nevarnost neučinkovitega delovanja telesa za sistem PRO.</li><li>– Blokiranje ključnih odločitev, povezanih z delovanjem organizacije PRO.</li></ul>



## 6.9 Organizacija lahko premoženje, presežke prihodkov nad odhodki in dobiček uporabi le za izvajanje aktivnosti in ukrepov za skupno izpolnjevanje obveznosti (40. člen ZVO-2 in Preambula 24 Direktive EU 2008/98/ES)

<b>PREDNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vsa finančna sredstva, ki jih proizvajalci plačajo za izpolnjevanje obveznosti PRO, se uporabijo izključno za izpolnjevanje obveznosti PRO.</li> <li>– Nižja cena »storitve« PRO za proizvajalce, ker dobiček ni vračunan v finančnem prispevku.</li> <li>– Presežek prihodkov nad stroški se obravnava kot rezervacija za izpolnjevanje bodočih obveznosti ali pokrivanje izgube oz. za nižanje višine finančnih prispevkov proizvajalcev.</li> </ul>
<b>SLABOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Proizvajalci imajo manjši interes za ustanovitev organizacije, ker ne morejo prosto razpolagati z morebitnimi dobički organizacije.</li> </ul>
<b>PRILOŽNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Povečano vlaganje sredstev v sistem zbiranja in ozaveščanje.</li> </ul>
<b>NEVARNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Na trg skupnega izpolnjevanja obveznosti PRO ne bo vstopila nobena organizacija.</li> </ul>

## 6.10 Polna odgovornost organizacije PRO

<b>PREDNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nižji stroški ravnanja z odpadki PRO za uporabnike komunalnih storitev in lokalno skupnost</li> <li>– Stroške ravnanja z odpadki, za katere velja PRO, plača tisti, ki izdelek kupi, in ne uporabniki komunalnih storitev (načelo plačila dejanskega povzročitelja).</li> <li>– Večja transparentnost, ker odpade problem delitve stroškov med več organizacij PRO.</li> <li>– Zbralo se bo več namenskih sredstev za ravnanje z odpadki, za katere velja PRO.</li> <li>– Enostavnejše in hitrejšje sklepanje pogodb ter administracije med izvajalci javnih služb in organizacijo.</li> <li>– Poenotenje infrastrukture, standardov ter načina izvajanja zbiranja odpadkov PRO preko izvajalcev javne službe.</li> </ul>
<b>SLABOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Organizacija PRO ima omejen vpliv na stroške zbiranja izvajalcev javnih služb.</li> <li>– Organizacija PRO ima manjšo pogajalsko moč v odnosu do izvajalcev javnih služb.</li> </ul>
<b>PRILOŽNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Izvajalci javnih služb bodo imeli več namenskih sredstev za vlaganje v infrastrukturo zbiranja in izboljševanje procesov.</li> <li>– Učinkovitejši projekti ozaveščanja gospodinjstev o ločenem zbiranju odpadkov ter boljša kakovost ločeno zbranih frakcij.</li> </ul>
<b>NEVARNOSTI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Za nekatere skupine odpadkov za katere velja PRO, se bodo stroški povečali za več kot 100 %, zato obstaja nevarnost oteženega financiranja.</li> <li>– Nevarnost pasivne vloge izvajalcev javne službe ter občine pri zmanjševanju stroškov zbiranja odpadkov PRO zaradi prenosa stroška na organizacijo PRO in hkrati zmanjševanje stroška za gospodinjstva te lokalne skupnosti.</li> </ul>

## 6.11 Vpliv predlaganih sprememb na izvajanje gospodarske javne službe zbiranja nekaterih vrst komunalnih odpadkov

Izvajalci obvezne občinske gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov (IJS) so eden od glavnih deležnikov pri delovanju sistema PRO. V okviru njihove dejavnosti se izvaja zbiranje skoraj vseh odpadkov, ki so vključeni v PRO. Izjema so izrabljena motorna vozila ter izrabljene gume, katerih zbiranje se v okviru IJS izvaja le delno.

Glede na količino masnega toka odpadkov sta najpomembnejše zastopana zbiranje komunalne odpadne embalaže ter zbiranje odpadne električne in elektronske opreme. Takoj za njima pa gre uvrstiti zbiranje odpadnih nagrobnih sveč in izrabljenih gum. Ob že v predhodnih poglavjih spoznanem dejstvu, da na tokovih PRO, kjer je aktivnih več organizacij, nastaja več težav pri delovanju sistema, lahko ugotovimo, da se IJS že vrsto let srečujejo z različnimi težavami pri predaji odpadkov v nadaljnjo predelavo. Največje težave so pri tistih odpadkih, ki za svojo predelavo in recikliranje zahtevajo višje stroške, medtem ko pri odpadkih, ki imajo pozitivno tržno vrednost (papirna in steklena embalaža, računalniki, mobilni telefoni, kovinska embalaža ...) z oddajo ni težav. Številne organizacije s selekcioniranjem rednega odvoza ločeno zbranih odpadkov, ki so vključeni v sistem PRO, izvajajo »cherry picking« in se izogibajo stroškom zaradi maksimiranja poslovnega rezultata. Okoljski cilji so tem organizacijam drugotnega pomena.

Predvidene spremembe ZVO-2, ki predvidevajo zgolj eno organizacijo za posamezni tok odpadkov PRO, so za izvajalce obvezne gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov (IJS) primernejše, kot bi bile pri več organizacijah za posamezni odpadkovni tok PRO. V sklopu aktivnosti zasledovanja izpolnjevanja okoljskih ciljev, ki jih narekuje Evropska komisija, bo nujno potrebno tesno sodelovanje organizacije z IJS. Ocenjujemo, da bo sodelovanje pri oblikovanju standardov zbiranja odpadkov, standardov še dopuščenih nečistoč med zbranimi odpadki, osveščanjem in spodbujanju prebivalstva, optimiziranjem poslovnih procesov za optimizacijo stroškov zbiranja in operativnih vprašanih sodelovanja med organizacijo ter IJS lažje izvedljivo v primeru enega sogovornika na strani organizacije, kot v primeru, če bi bilo teh organizacij več in bi zgolj z nižjimi cenami tekmovala med sabo za pridobitev dodatnih pridruženih članov. Praksa v Sloveniji in Evropi kaže, da se v sistemih z več organizacijami določene aktivnosti opuščajo, saj posamezna organizacija ni spodbujena k izvedbi aktivnosti, ki zahtevajo finančna vlaganja, ker s tem doprinaša koristi za vse organizacije, sama pa ima s tem stroške in je zato manj konkurenčna na trgu. Glede na razpad delovanja sistema ravnanja z odpadno embalažo v Sloveniji bodo prej naštetе aktivnosti ključne za kurativne ukrepe k izboljšanju delovanja sistema in doseganju okoljskih ciljev.

## 6.12 Ugotovitve ter zaključki analize PSPN

Ključne vidike predlaganega sistema PRO v predlogu ZVO-2 smo vrednotili s analizo PSPN, ki je pomembna za opredelitev strateških odločitev. **Iz analize PSPN izhaja, da imajo predlagane zakonske rešitve glede delovanja sistema PRO veliko več prednosti in priložnosti, kot pa slabosti in nevarnosti.** Dejstvo je, da nobena rešitev delovanja kompleksnega sistema (kar sistem PRO zagotovo je), nima samo prednosti in bi bila v vseh pogledih brez nevarnosti. Na učinkovitost delovanja celotnega sistema PRO vpliva več dejavnikov, ki imajo različne interese delovanja, zato obstajajo tudi ob predlaganem sistemu PRO določene slabosti in nevarnosti.

Ključne so prednosti izpolnjevanja obveznosti za proizvajalce istovrstnih proizvodov, za katere velja PRO, s strani samo ene organizacije PRO. Na osnovi analize PSPN lahko zaključimo, da so ključni

elementi organizacije in sistema PRO, ki izhajajo iz določb predloga ZVO-2, ustrezni in zagotavljajo dovolj jasno sistemsko ureditev, ki jo bo treba v podzakonskih Uredbah za posamezen odpadkovni tok PRO še podrobneje opredeliti.

Kot potencialno slabost predlaganega predloga ZVO-2 ocenjujemo možnost izkoriščanja prevladujočega položaja organizacije PRO, katera pa je zaradi že upoštevanih varovalk, vključenih v predlog ZVO-2, zmanjšana na minimum, in sicer: (1) lastniki organizacije so proizvajalci, katerim ni v interesu plačevanje visokih finančnih prispevkov (stroškov) ravnanja z odpadki; (2) lastniki si ne morejo izplačati dobička oz. presežka prihodkov od finančnih prispevkov nad stroški; (3) rezerve in dobički se lahko uporabijo le za izvajanje dejavnosti PRO; (4) organizacija mora izbirati izvajalce storitev na podlagi javnega poziva; (5) organizacija ima zaradi preglednosti notranji akt o načinu zaračunavanja pristojbin, ki mora biti dostopen vsem pridruženim proizvajalcem; (6) lastniški delež posameznega proizvajalca v organizaciji ne sme presegati 25 %; (7) organizacija in lastnik poslovnega deleža ne smeta biti osebi, ki izvajata zbiranje ali obdelavo odpadkov; (8) organizacija in lastnik poslovnega deleža ne moreta biti neposredno ali posredno kapitalsko povezani z osebo, ki izvaja zbiranje ali obdelavo odpadkov; (9) vzpostavljen mora biti nadzor organizacije s strani telesa za sistem PRO, ki ga poleg lastnikov organizacije sestavljata tudi predstavnika pridruženih proizvajalcev in predstavnik ministrstva, pristojnega za okolje.

Druga potencialna slabost ene organizacije PRO za eno vrsto odpadka PRO je, da zaradi pomanjkanja konkurence organizacija ni zainteresirana za stalno izboljševanje procesa preko inovacij in posledično zmanjševanja stroškov. V tem primeru je treba izpostaviti, da se tudi v primeru več organizacij PRO za posamezen odpadkovni tok PRO le-te izogibajo vlaganjem v inovacije in dodatne storitve, saj ne želijo stroškov prenesti v zvišanje finančnih prispevkov proizvajalcev, ker bi s tem spodbudili proizvajalce, da svoje obveznosti izpolnjujejo v konkurenčni organizaciji PRO, ki ne vlaga v inovacije, in ima posledično nižje finančne prispevke proizvajalcev. Ta slabost torej velja kot prednost ene organizacije PRO za en odpadkovni tok PRO, saj je v tem primeru strošek inovacij ter dodatnih storitev, ki omogočajo učinkovitejše doseganje okoljskih ciljev, lažje prenašati v finančne prispevke proizvajalcev za izpolnjevanje njihovih obveznosti PRO. Omenjena potencialna slabost bi pomenila, da proizvajalci-lastniki niso zainteresirani za nižje stroške in zniževanje okoljskega odtisa njihovih proizvodov, kar je v pogojih konkurenčnega mednarodnega trga proizvodov in pritiska ozaveščene javnosti malo verjetno.

## 7. VIDIKI USTREZNOSTI STRATEŠKIH ODLOČITEV SISTEMA PRO

### 7.1 Učinkovitost delovanja sistema PRO in doseganja okoljskih ciljev

Doseganje okoljskih ciljev je temeljni cilj ustanovitve in delovanja tovrstnih organizacij PRO. Proizvajalci so močno zainteresirani, da tovrstna podjetja svoje obveznosti izpolnjujejo stroškovno učinkovito, tako na sistemskem nivoju (višina stroškov ravnanja z odpadki PRO) kot podjetniškem nivoju (višina operativno-administrativnih stroškov delovanja podjetja).

#### 7.1.1 Primer učinkovitosti sistema PRO za ravnanje z izrabljenimi gumami

Primer dobre prakse delovanja sistema PRO v Sloveniji je primer sheme za izrabljene gume (IG), kjer je pristojno ministrstvo po več letih koncesijskega sistema vzpostavilo sistem PRO za IG na osnovi aktivne vloge proizvajalcev pri upravljanju, nadzorovanju in razvoju skupne sheme.

TABELA3

Razvoj sistema PRO za ravnanje z izrabljenimi gumami v Sloveniji

	Uredba o gumah 2002	Uredba o gumah 2006	Uredba o ravnanju z IG 2009
<b>Sistem</b>	Ravnanje z IG je koncesionirana gospodarska javna služba (GSJ).	Ravnanje z IG je koncesionirana GJS (PRO sistem).	Sistem PRO na osnovi deljene finančne odgovornosti z IJS.
<b>Vir financiranja</b>	Plačilo uporabnikov storitev ("povzročiteljev" IG).	Proračunska sredstva MOP, zbrana s plačevanjem okoljske dajatve proizvajalcev.	"Gumarina" proizvajalcev, vplačana v skupno kolektivno shemo (organizacijo).
<b>Določanje cen</b>	Ceno storitev GJS določi Vlada RS.	Ceno storitev GJS določi Vlada RS.	Ceno določa trg storitev.

Vir: GZS Sekcija zbiralcev in predelovalcev kovinskih in nekovinskih odpadkov, 2016.

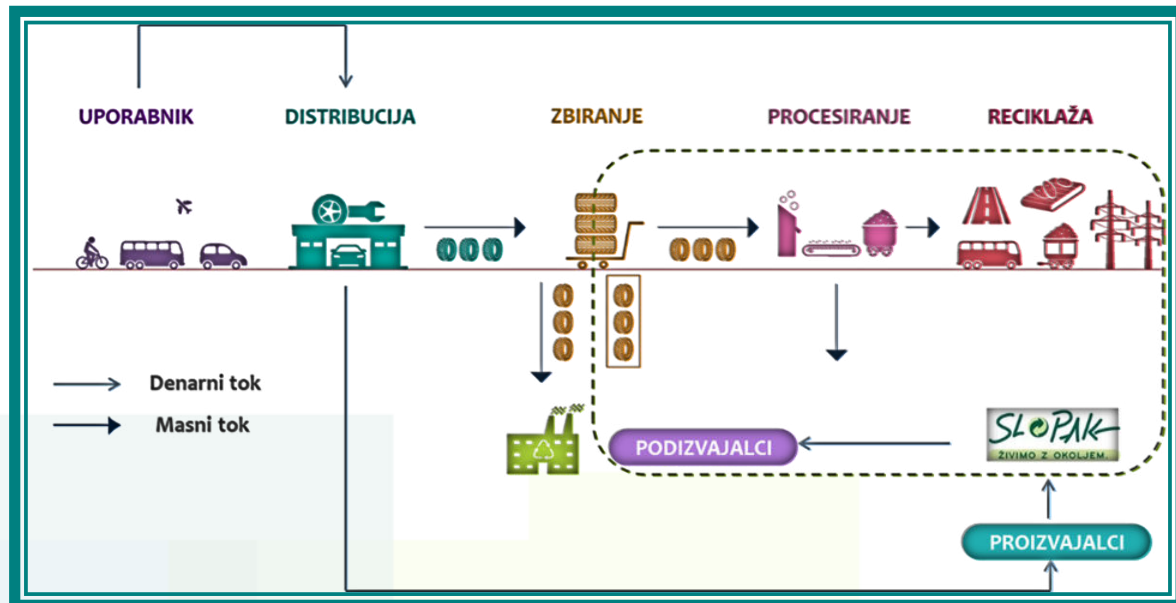
Sistem PRO za ravnanje z izrabljenimi gumami deluje na podlagi:

- **aktivnega in tekočega sodelovanja proizvajalcev** (plačnikov) sistema v okviru reprezentativne skupine proizvajalcev pri strateških odločitvah skupne sheme;
- sistema upravljanega centralno: top-down;
- **enake obravnave** proizvajalcev, enake pristojbine;
- **finančne pristojbine** obračunane na podlagi dejansko nastalih stroškov predelave;
- **centralno kontroliranega masnega toka** od prijave gum, danih na trg do končnega ponora (predelave) zbranih izrabljenih gum;
- striktno delitve funkcij med deležniki in preprečevanja navzkrižja interesov med njimi v celotni verigi vrednosti;
- **konkurenčnega trga** storitev (zbiranje, predelava);
- stabilnosti poslovnih odnosov > razvoja;

- **neprofitnosti** upravljalca – sheme (finančna sredstva ostajajo v celoti v skupni shemi);
- **transparentnega delovanja** skupne sheme – neposredno sodelovanje proizvajalcev pri ključnih odločitvah, tudi operativnih;
- visoke kakovosti storitve za povzročitelje in IJS;
- preprečevanja nekontroliranega vnosa IG v sistem (nevidentiran uvoz gum, internetna prodaja,...), preprečevanje t. i. »prostih jezdecev«.

SLIKA 12

Shematični prikaz delovanja sistema PRO za izrabljene gume



Vir: GZS Sekcija zbiralcev in predelovalcev kovinskih in nekovinskih odpadkov, 2016.

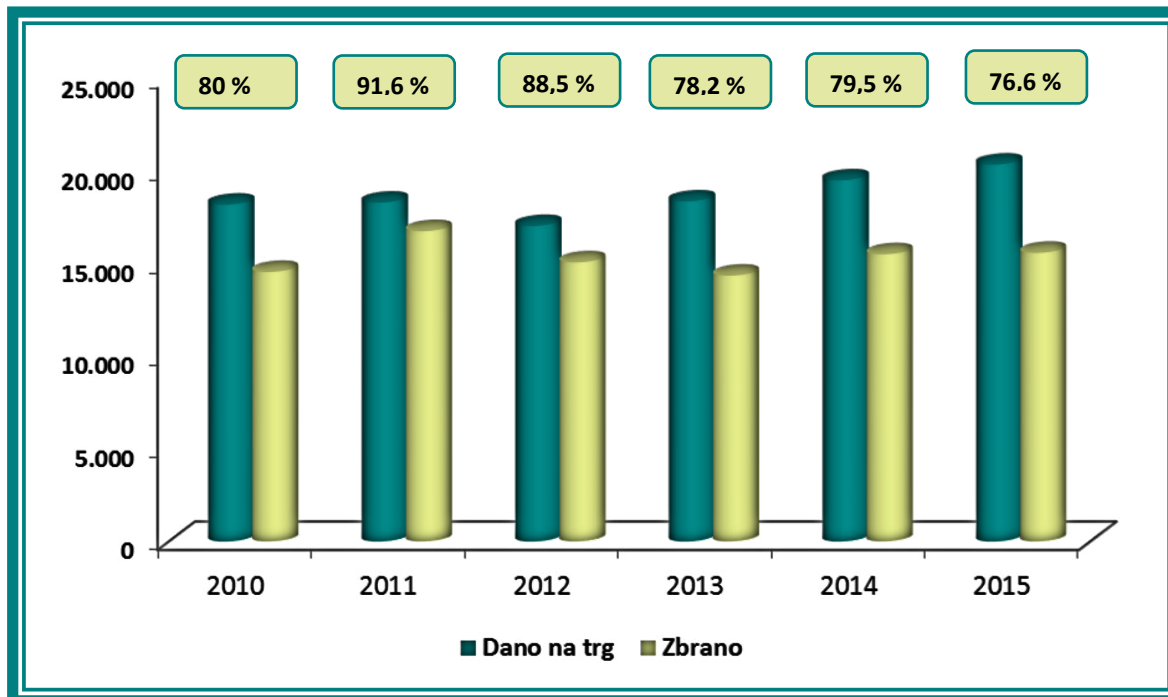
Značilnosti sistema ravnanja z izrabljenimi gumami v Sloveniji lahko strnemo v:

- en upravljaec sistema,
- centralno vodenje,
- zaključen krog izvor-ponor,
- nadzor nad sistemom in stroški neposredno od proizvajalcev, plačilo na osnovi dejansko nastalih stroškov predelave,
- optimiziran sistem,
- ekonomičnost in okoljska učinkovitost.

Podatki kažejo, da so bili okoljski cilji v obdobju, ko so proizvajalci odgovorno vstopili v upravljanje sistema, vsako leto preseženi, kljub zakonski možnosti, da se zbiranje količin IG nad določenih minimalno 75 % na trg danih gum omeji in s tem zniža stroške ravnanja z IG. Proizvajalci gum so z delovanjem skupnega načrta za ravnanje z IG dokazali, da če imajo odgovorni proizvajalci možnost samostojno organizirati svoje obveznosti, so okoljski cilji primarna obveznost upravljalca.

SLIKA 13

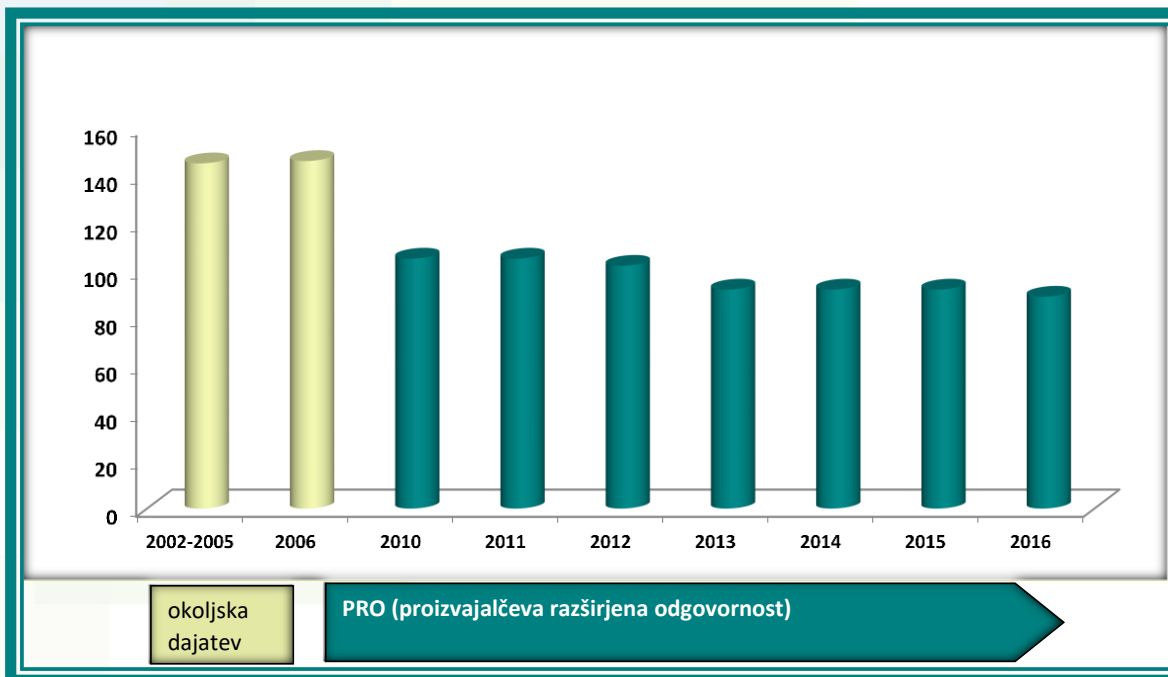
Gume, dane na trg, in zbrane izrabljene gume



Vir: GZS Sekcija zbiralcev in predelovalcev kovinskih in nekovinskih odpadkov, 2016.

SLIKA 14

Gibanje višine gumarine v obdobju 2002—2016 ( €/t)



Vir: GZS Sekcija zbiralcev in predelovalcev kovinskih in nekovinskih odpadkov, 2016.

Istočasno so proizvajalci, združeni v reprezentativno skupino, ki na trg daje najmanj 65 % gum, za upravljalca skupnega načrta z javnim razpisom izbrali 1 organizacijo PRO. Le-ta upravlja sistem transparentno tako, da proizvajalci potrjujejo Letni gospodarski načrt, nadzorujejo in usmerjajo delovanje upravljalca ter lahko sodelujejo celo pri ključnih operativnih odločitvah.

Učinkovitost upravljanja se odraža v omenjenem obdobju z višino administrativnih, upravljaljskih stroškov, ki celo obdobje ostajajo nominalno nespremenjeni in realno padajo, poleg tega pa tudi s pomembnim znižanjem višine finančnih prispevkov, ki jih plačujejo proizvajalci glede na koncesijske pred tem (za 30–40 %).

Iz navedenega lahko zaključimo, da je vzpostavitev PRO na področju ravnanja z izrabljenimi gumami v Sloveniji upravljanje centralno v okviru 1 PRO organizacije, z aktivnim sodelovanjem, usmerjanjem in nadzorovanjem proizvajalcev, primer dobre prakse, ki je vzpostavil dolgoročno stabilen, cenovno učinkovit sistem PRO.

## **7.2 Ekonomska učinkovitost ter finančni vpliv sistema PRO za proizvajalce proizvodov, uporabnike občinske javne službe in morebitne finančne posledice države**

Pri analizi stroškovne učinkovitosti sistema PRO smo izhajali iz javno dostopnih podatkov, ki pa so precej omejeni. Številne organizacije, ki imajo v tem trenutku status družbe oz. skupne sheme za izpolnjevanje obveznosti PRO, namreč v sklopu svojega poslovanja opravljajo tudi druge poslovne aktivnosti, zato je posledično težko razmejiti poslovanje le na del aktivnosti PRO. Še več, v določenih primerih je dejavnost PRO povsem integrirana v osnovno dejavnost podjetja, kot je to primer pri izvajalcih ravnanja z odpadki, katerih dejavnost PRO je le del njihove dejavnosti. Zato podatki izhajajo iz tistih podjetij, ki so izkazovala ločene podatke za posamezni odpadkovni tok PRO (npr. letna poročila organizacij) ter iz podatkov poročil organizacij PRO pri Agenciji RS za okolje, ki so dostopni kot podatki javnega značaja (npr. višina finančnih jamstev).

Ekonomska učinkovitost sistema PRO neposredno vpliva na maloprodajne cene proizvodov, saj se finančni prispevek, ki ga plačujejo proizvajalci organizaciji PRO za izpolnjevanje obveznosti PRO, prepozna kot strošek, ki ga proizvajalci vključujejo v strukturo lastne cene proizvoda. Višina finančnega prispevka proizvajalcev ni neposredno odvisna od cene proizvoda, ampak zgolj od stroškov, ki so potrebni za izpolnjevanje obveznosti zbiranja, ravnanja z odpadnim proizvodom. Posledično je delež finančnega prispevka proizvajalcev v prodajni ceni proizvoda različno visok; od proizvodov, kjer je ta delež zanemarljiv (proizvodi z visoko prodajno ceno, npr. pri mobilnih telefonih 0,008 % na prodajno ceno) do visokega vpliva na prodajno ceno (visok strošek ravnanja z odpadkom in nizka cena proizvoda, npr. pri plinskih sijalkah 20 % na prodajno ceno).

Ker je vpliv višine finančnega prispevka proizvajalcev zelo pomemben za cenovno konkurenčnost proizvoda, je opredelitev ekonomske učinkovitosti sistema PRO zelo pomembna.

Poleg finančnega vpliva cene proizvoda na proizvajalca in končnega potrošnika ekonomska učinkovitost in ustrezna opredelitev sistema PRO finančno vplivata tudi na izvajalce lokalne službe, posledično na njene uporabnike (gospodinjstva) in državo kot »lastnico« sistema PRO, ki je odgovorna za doseganje okoljskih ciljev, opredeljenih s smernicami EU.

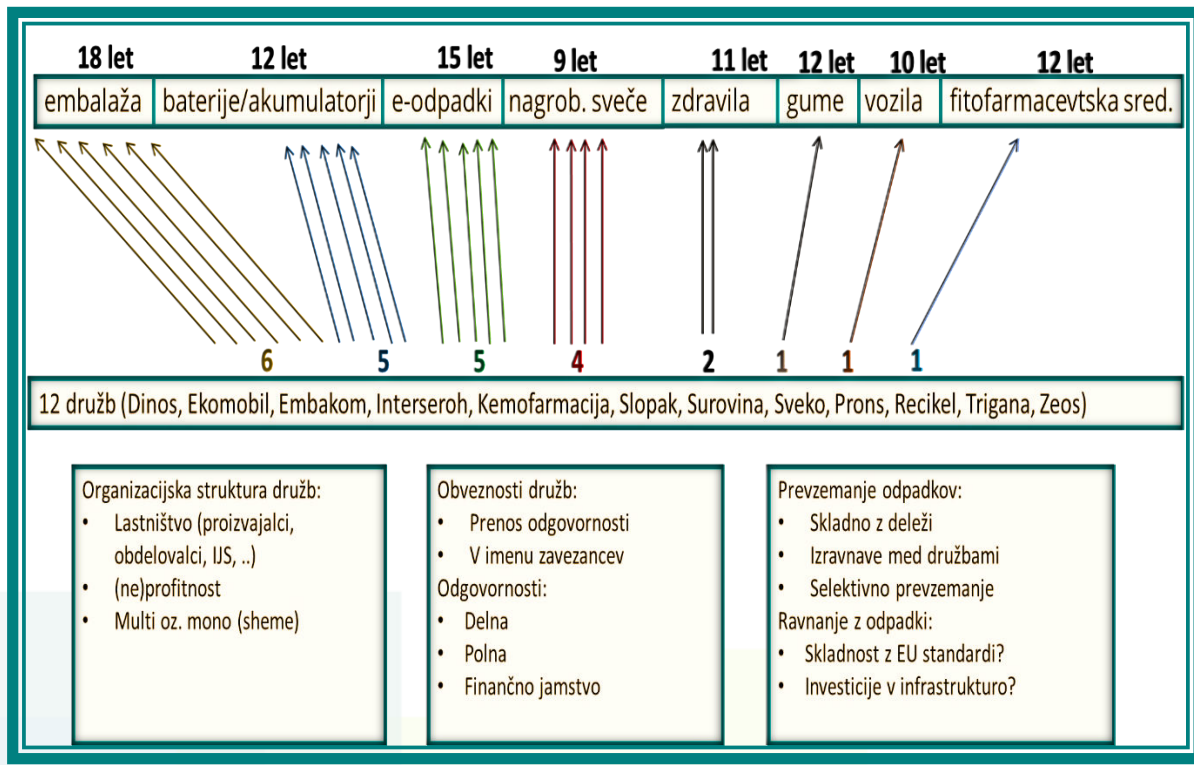
V primeru večjega števila organizacij PRO za posamezno vrsto proizvoda oz. odpadka je implementacija sistema PRO podvržena različnim stroškom, ki so pri nezadostni regulaciji države predvsem posledica izogibanja stroškom in prevalitev le-teh na konkurenčno organizacijo PRO ali celo na državo (izkušnje z interventnimi zakoni za neprevzete količine odpadkov PRO – odpadna embalaža, sveče). V Sloveniji



je bilo v letu 2021 s strani 12 organizacij (skupnih shem, družb) za 8 odpadkovnih tokov PRO registriranih 25 sistemov PRO. Posamezne družbe so upravljale 1 do 6 različnih odpadkovnih tokov PRO.

SLIKA 15

Pregled odpadkov PRO glede na število organizacij PRO v letu 2021



Vir: ARSO, 2021.

Na ekonomsko učinkovitost sistema PRO vplivajo naslednji stroški:

1. administrativni stroški organizacije PRO upoštevajoč število organizacij PRO za posamezen tok odpadka PRO ter način upravljanja organizacije PRO (lastništvo, nepridobitnost delovanja);
2. stroški prevzemanja odpadkov od izvajalcev javne službe (upoštevajoč princip delne/polne odgovornosti proizvajalcev ter stroškov smetenja z odpadki PRO);
3. stroški storitev zbiranja/logistike/ravnanja z odpadki;
4. stroški storitev ozaveščanja in komunikacije o pravilnem ravnanju z odpadki;
5. stroški amortizacije opreme za ravnanje z odpadki upoštevajoč ekonomijo obsega, naložbeni in razvojni potencial v tehnologijo zbiranja in ravnanja z odpadki;
6. stroški regulacije sistema PRO s strani državnih organov upoštevajoč regulacijo in nadzor izpolnjevanja obveznosti PRO s strani organizacij PRO (koordinacijski organ).

### 7.2.1 Administrativni stroški organizacije PRO

Administrativni stroški organizacije PRO zajemajo predvsem stroške dela, materialne stroške, stroške prostora, potne stroške, itd. Ker imajo nekatere od obstoječih skupnih shem oz. organizacij PRO zaposlene neposredno v matični družbi oz. nimajo ločene pravne osebe za izvajanje PRO, nekatere nimajo nobenega uradno zaposlenega, ni možno izvesti natančne analize števila zaposlenih in s tem povezanih administrativnih stroškov. Zato so upoštevani podatki družb, ki so namensko ustanovljeni s strani proizvajalcev (Slopak, ZEOS, Sveko, Ekomobil). Preračunano število zaposlenih v družbah, ki

izvajajo sistem PRO za 8 odpadkov PRO je 71. Upoštevajoč povprečno bruto plačo 2.009 EUR (SURS, 2021), znese letni strošek za zaposlene v obstoječi sistemski ureditvi PRO za bruto plače 1,7 mio. EUR. V primeru ene organizacije za eno vrsto odpadka PRO je ocena potrebnih zaposlitev v okviru trenutnih obveznosti organizacij PRO 22, kar bi na letni ravni zneslo 0,5 mio. EUR oz. 1,2 mio. EUR manj kot v trenutni ureditvi sistema PRO. Glede na podatke omenjenih družb ocenjujemo, da so vsi ostali administrativni stroški organizacije PRO v višini stroškov dela, kar pomeni, da se v primeru ene organizacije en odpadka PRO zmanjša tudi ta strošek za 1,2 mio. EUR.

Prihranek administrativnih stroškov na vseh 8 odpadkovnih tokovih PRO v primeru ene PRO za odpadkovni tok ocenjujemo na najmanj 2,4 mio. EUR na leto.

**TABELA 4** Administrativni stroški organizacij PRO

Odpadkovni tok PRO	Organizacija PRO	Število zaposlenih	Tržni delež v %	Preračunano število zaposlenih za vse organizacije PRO
Odpadna embalaža	Slopak	6	15	40
Odpadna električna in elektronska oprema	ZEOS	6	60	10
Odpadna baterije in akumulatorji	ZEOS	2	25	8
Odpadne nagrobne sveče	Sveko	2	40	5
Izrabljene gume	Slopak	2	100	2
Odpadna zdravila	Slopak	1	10	3
Izrabljena motorna vozila	Ekomobil	2	100	2
Odpadna fitofarmacevtska sredstva	Slopak	1	100	1
<b>SKUPAJ ZAPOSLENI</b>		<b>22</b>		<b>71</b>

Vir: AJPES, lastna ocena in preračun, 2021.

## 7.2.2 Izvajanje javne službe zbiranja komunalnih odpadkov

Zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov je v skladu z Zakonom o varstvu okolja (ZVO-1) obvezna občinska gospodarska javna služba. Dejavnost javne službe je zbiranje komunalnih odpadkov in njihovo oddajanje v nadaljnje ravnanje z njimi v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki in predpisi, ki urejajo odpadke. Naloge javne službe zbiranja komunalnih odpadkov, vrste komunalnih odpadkov, ki so predmet izvajanja javne službe zbiranja, ter najmanjši obseg oskrbovalnih standardov in tehničnih,

vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov ter normativov za opravljanje javne službe opredeljuje Uredba o obvezni občinski gospodarski javni službi zbiranja komunalnih odpadkov<sup>3</sup>.

V okviru javne službe zbiranja se zagotavlja zbiranje:

- ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov,
- kosovnih odpadkov,
- odpadkov z vrtov, parkov in pokopališč,
- odpadkov s tržnic,
- odpadkov iz čiščenja cest,
- mešanih komunalnih odpadkov in
- izrabljenih gum v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z izrabljenimi gumami.

Izvajalci javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov morajo zagotoviti:

- zbiranje komunalnih odpadkov po sistemu od vrat do vrat,
- zbiranje kosovnih odpadkov v zbiralnih akcijah ali na poziv uporabnika,
- zbiranje komunalnih odpadkov v zbiralnicah in premičnih zbiralnicah,
- zbiranje odpadkov v zbirnem centru,
- predhodno razvrščanje in predhodno skladiščenje zbranih odpadkov v zbirnem centru,
- izvajanje sortirne analize mešanih komunalnih odpadkov,
- oddajanje zbranih odpadkov v nadaljnje ravnanje,
- ozaveščanje in obveščanje uporabnikov.

Izvajalec javne službe mora zbrane odpadke oddati v nadaljnje ravnanje tako, da je za:

- odpadke, primerne za recikliranje, zagotovljeno recikliranje;
- odpadno embalažo, odpadne baterije in akumulatorje, OEEO in druge odpadke, za katere velja razširjena odgovornost proizvajalca v skladu z zakonom, ki ureja varstvo okolja, zagotovljeno ravnanje v skladu s predpisi, ki urejajo te odpadke;
- gorljive odpadke, ki niso primerni za recikliranje, zagotovljena predelava v trdno gorivo v skladu s predpisom, ki ureja predelavo nenevarnih odpadkov v trdno gorivo in njegovo uporabo, ali sežig ali sosežig v skladu s predpisom, ki ureja sežigalnice odpadkov in naprave za sosežig odpadkov;
- nevarne odpadke zagotovljena obdelava, kot je za posamezne nevarne odpadke določeno v predpisih, ki urejajo odpadke;
- mešane komunalne odpadke zagotovljena obdelava v okviru obvezne občinske gospodarske javne službe obdelave mešanih komunalnih odpadkov.

V letu 2019 je v slovenskem prostoru nastalo 1.064.321 ton komunalnih odpadkov<sup>4</sup> oz. 509 kg na prebivalca. Nastala količina komunalnih odpadkov predstavlja 12,6 % vseh nastalih odpadkov in je za

---

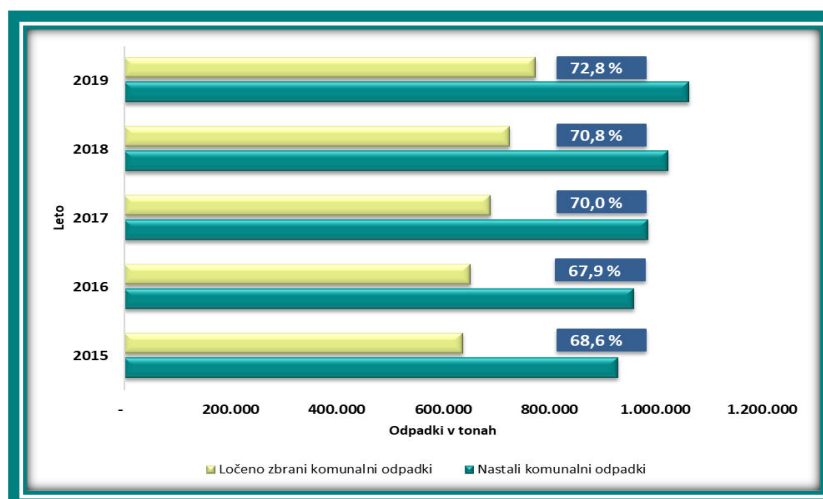
<sup>3</sup> Uredba o obvezni občinski gospodarski javni službi zbiranja komunalnih odpadkov, Uradni list RS, št. 33/17 in 60/18.

<sup>4</sup> Nastali komunalni odpadki zajemajo količine komunalnih odpadkov, zbranih v okviru izvajanja obvezne občinske gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov, ter količine zbranih komunalnih odpadkov s strani drugih (specialnih) zbiralcev odpadkov.

14, 5 % večja kot leta 2015. Izvajalci javne službe zbiranja komunalnih odpadkov so v letu 2019 z javnim odvozom zbrali 749.250 ton komunalnih odpadkov, kar predstavlja 70,4 % vseh nastalih komunalnih odpadkov. Ločeno je bilo zbranih 72,8 % vseh nastalih komunalnih odpadkov, stopnja recikliranja komunalnih odpadkov je znašala 59,2 %. (SURS, 2021)

SLIKA 16

### Nastali in ločeno zbrani komunalni odpadki v Sloveniji



Vir: SURS, 2021.

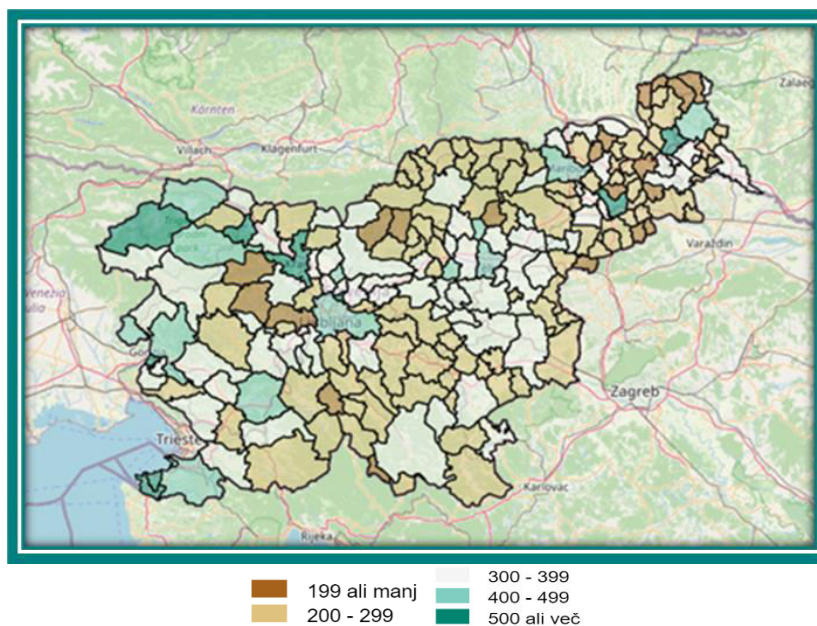
Stroški zbiranja komunalnih odpadkov so pomembno odvisni od prostorske urejenosti oskrbovalnega območja, zato se pogoji izvajanja javne službe zbiranja komunalnih odpadkov po posameznih oskrbovalnih območjih pomembno razlikujejo. Posamezna oskrbovalna območja so različno velika, na različnih legah, z različno gostoto poseljenosti in dostopnostjo za smetarska vozila ter različnimi količinami nastalih odpadkov, kar vpliva tudi na sam proces zbiranja odpadkov (zbirni center, kosovno zbiranje, od vrat do vrat, ekološki otoki ...). Oskrbovalna območja so razdeljena v rajone, v katerih se odpadki odvažajo z različno frekvenco, v odvisnosti od poseljenosti in letnega časa. Količine odpadkov, zbranih v posameznih rajonih, nihajo, običajno v odvisnosti od števila oskrbovanih prebivalcev in časa, predvsem na turističnih območjih, kjer je količina večja v času turistične sezone.

Praviloma količina odpadkov raste s stopnjo razvitosti oskrbovalnega območja in standardom prebivalstva ter je odvisna od geografskih in klimatskih dejavnikov, kulturnih navad in socialnih pogojev za življenje ter posredno od stopnje vključenosti prebivalcev v sistem javnega zbiranja odpadkov.

Količine zbranih komunalnih odpadkov z javnim odvozom so v posameznih občinah zelo različne in so se v letu 2019 gibale od 122 do 742 kg na prebivalca, kar poleg različne prostorske urejenosti oskrbovalnih območij ter načina in standarda izvajanja javne službe vpliva na stroške zbiranja komunalnih odpadkov.

SLIKA 17

## Količina zbranih komunalnih odpadkov v letu 2019 v kg/prebivalca po občinah



Vir: SURS, 2021.

Na količino ločeno zbranih frakcij vplivajo predvsem število in gostota postavitve posod, v katerih se zbirajo ločene frakcije, bližina zbiralnic in zbirnih centrov gospodinjstvom, prostorska urejenost oskrbovalnega območja kot tudi učinkovitost nadzora ločenega zbiranja odpadkov. Navedena raznolikost pogojev in načina izvajanja javne službe zbiranja odpadkov »negativno« spodbuja posamezne organizacije za t. i. »cherry picking«, kjer je interes posamezne organizacije PRO, da prevzema odpadke PRO tam, kjer so logistični stroški nižji in kjer je kakovost odpadka boljša.

Deleži ločeno zbranih odpadkov so po regijah zelo različni in se gibljejo od 62,4 % do 78,7 %. Podrobnejša struktura je razvidna iz Primerjalne analize izvajanja javne službe zbiranja komunalnih odpadkov<sup>5</sup>, iz katere izhaja, da so analizirani izvajalci v letu 2019 v povprečju zbrali 36,4 % mešanih komunalnih odpadkov in 63,6 % različnih ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov. Analiza strukture zbranih odpadkov po posameznih izvajalcih kaže zelo različne deleže zbranih ločenih komunalnih odpadkov, ki se gibljejo od 38 do 84 %.

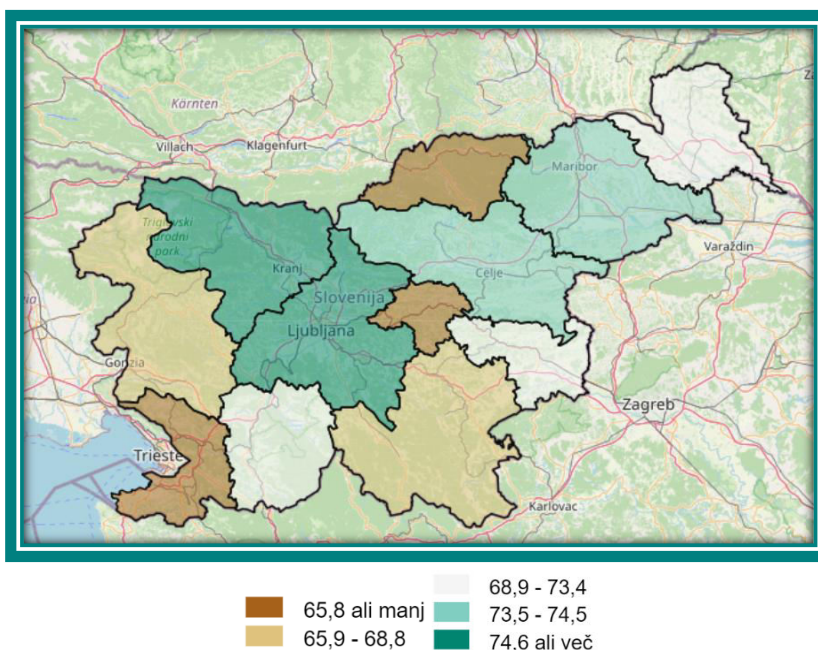
Finančni podatki so razpoložljivi predvsem za odpadkovni tok odpadne embalaže, medtem ko so stroški zbiranja ostalih odpadkovnih tokov PRO znotraj ločeno zbranih odpadkov (ločeno zbrane frakcije, kosovni odpadki, nevarni gospodinjiski odpadki), omejeno razpoložljivi. Zato je v nadaljevanju v izračunu stroška polne odgovornosti upoštevana le odpadna embalaža, zbrana pri izvajalcih javne službe zbiranja.

<sup>5</sup> Primerjalna analiza izvajanja obveznih občinskih javnih služb varstva okolja kontinuirano poteka od leta 2013 v okviru GZS Zbornice komunalnega gospodarstva in v sodelovanju z interesnimi združenji občin, SOS, ZOS in ZMOS, izvaja jo Inštitut za javne službe. V primerjalno analizo za leto 2019 je bilo vključeno 37 izvajalcev, ki izvajajo posamezne javne službe ravnanja z odpadki v 127 občinah, kar je 59,9 % vseh slovenskih občin. Glede na statistične podatke (SURS, 2020) so v analizo vključeni izvajalci v letu 2019 oskrbovali 47,7 % prebivalcev ter zbrali 53,9 % vseh komunalnih odpadkov v Sloveniji, 51,2 % mešanih komunalnih odpadkov, 68,5 % ločenih frakcij in 48,7 % biološko razgradljivih odpadkov.



SLIKA 18

### Količina ločeno zbranih komunalnih odpadkov v letu 2019 v kg/prebivalca po regijah

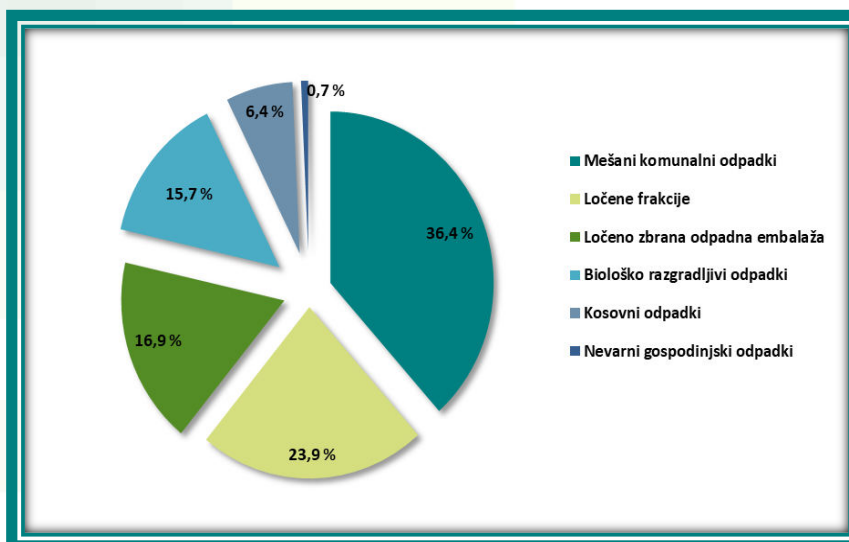


Vir: SURS, 2021.

Deleži posameznih vrst ločeno zbranih frakcij so pri izvajalcih zelo različni in ocenjujemo, da so pogoji ločenega zbiranja odpadkov na posameznih oskrbovalnih območjih različni in da izvajalci na različne načine merijo in evidentirajo zbrane komunalne odpadke ter glede na obstoječo metodologijo o oblikovanju cen ločeno ne spremljajo stroškov, nastalih z zbiranjem ločenih frakcij.

SLIKA 19

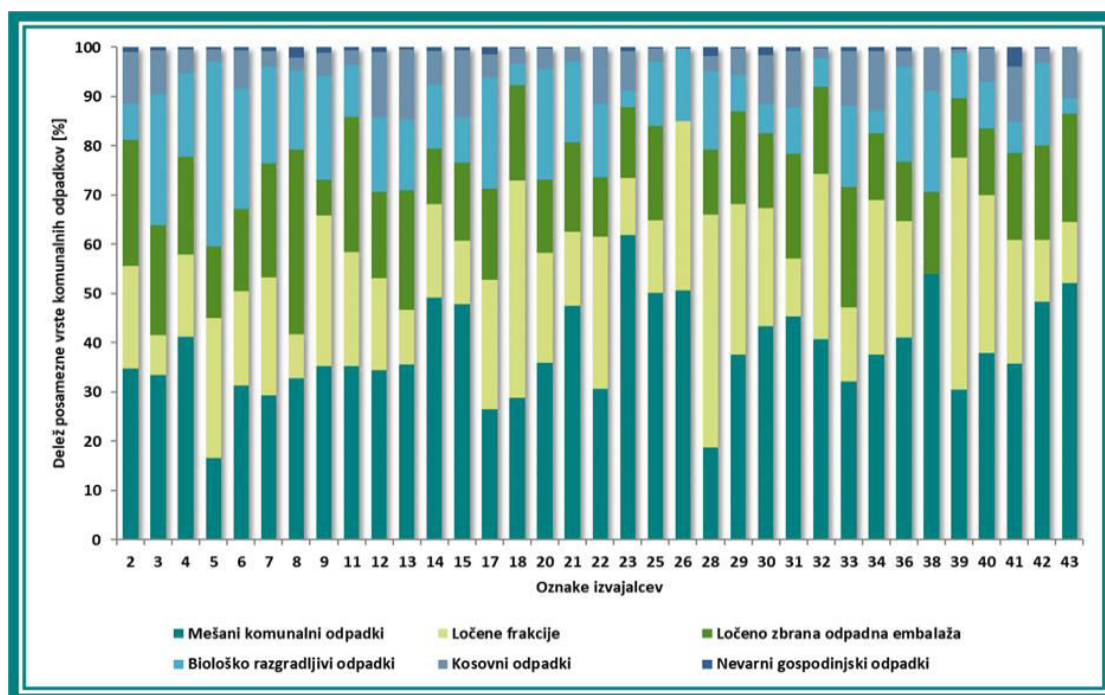
### Povprečna struktura zbranih komunalnih odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2019, Inštitut za javne službe, 2020.

SLIKA 20

## Struktura zbranih komunalnih odpadkov po izvajalcih



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2019, Inštitut za javne službe, 2020.

### 7.2.2.1 Stroški zbiranja komunalnih odpadkov

V Sloveniji na področju PRO sistemov (8 odpadkovnih tokov) velja sistem finančne deljene odgovornosti za financiranje stroškov, nastalih z zasledovanjem okoljskih ciljev, in sicer na način, da stroške ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami PRO odpadkov pri izvajalcih javnih služb krijejo občani. Izvajalci javnih služb so namreč dolžni ločeno zbrane frakcije brezplačno predati pooblaščenim organizacijam PRO, katere od zbirnih centrov izvajalcev brezplačno prevzemajo in organizirajo ter financirajo vse nadaljnje stroške, potrebne za doseganje v skladu z zakonodajo zahtevanih okoljskih ciljev.

V skladu z Uredbo MEDO<sup>6</sup> izvajalci javne službe ločeno oblikujejo in uporabnikom zaračunajo ceno, ki vključuje stroške zbiranja ločenih frakcij določenih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov, ločeno zbrane odpadne embalaže in mešanih komunalnih odpadkov ter ceno, ki vključuje stroške zbiranja biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada. Glede na obstoječo metodologijo oblikovanja cen se za storitev zbiranja posameznih ločeno zbranih frakcij in ločeno zbrane odpadne embalaže ne oblikujejo ločene cene, temveč se ti stroški, skupaj s stroški zbiranja mešanih komunalnih odpadkov zaračunajo uporabnikom sorazmerno glede na prostornino zabojnika za mešane komunalne odpadke in pogostost odvoza zabojnika. Glede na metodologijo oblikovanja cen ločeno evidentiranje stroškov zbiranja ločenih frakcij in odpadne embalaže pri izvajalcih v večini primerov ni vzpostavljeno, poleg tega je metodološko neenotno, kar močno omejuje analizo navedenih stroškov.

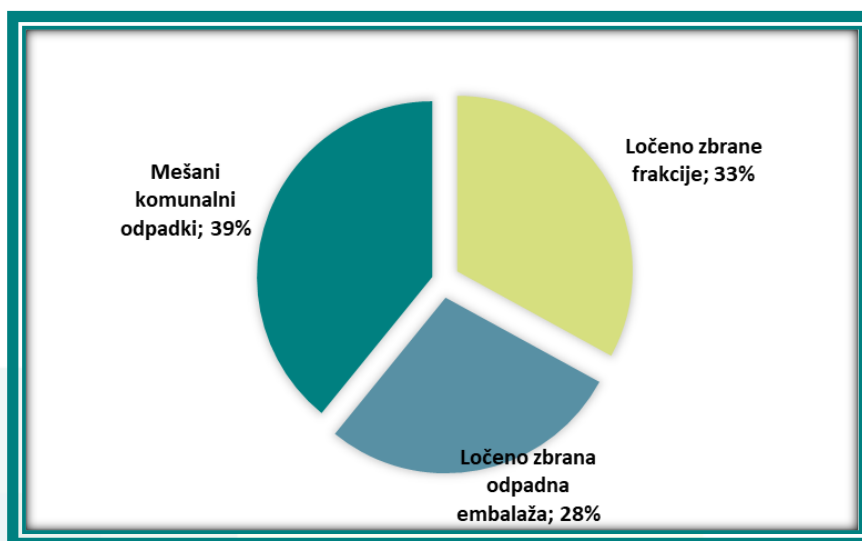
<sup>6</sup> Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, Uradni list RS, št. 87/12, 109/12, 76/17 in 78/19.

Zelo omejeno razpoložljivi podatki omogočajo zgolj grobo oceno povprečnih stroškov zbiranja ločenih frakcij, ki smo jo izvedli na podlagi podatkov izvajalcev javne službe iz Primerjalne analize za leto 2019<sup>7</sup>, medtem ko zanesljiva analiza stroškov zbiranja za posamezne frakcije odpadkov ni možna, saj izvajalci javne službe teh stroškov ne spremljajo ločeno.

Iz primerjalne analize izhaja povprečna struktura stroškov javne infrastrukture in opravljanja storitev zbiranja. Zbiranje ločeno zbrane odpadne embalaže in ločeno zbranih frakcij v povprečju predstavlja 61 % stroškov zbiranja komunalnih odpadkov v okviru javne službe.

SLIKA 21

### Povprečna struktura stroškov zbiranja komunalnih odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2019, Inštitut za javne službe, 2020.

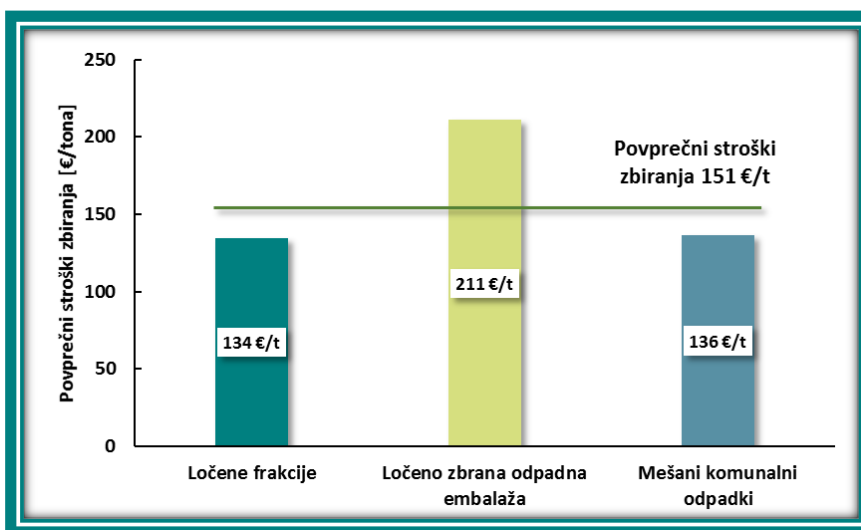
Na podlagi količine in strukture komunalnih odpadkov, ki so jih zbrali analizirani izvajalci, in povprečne strukture stroškov zbiranja izhajajo ocenjeni stroški za zbiranje mešanih komunalnih odpadkov (136 €/t), ločenih frakcij (134 €/t), in ločeno zbrane odpadne embalaže (211 €/t), za tono zbranih odpadkov (v povprečju 151 €/t), ki vključujejo stroške javne infrastrukture in stroške opravljanja javne službe.

<sup>7</sup> Primerjalna analiza je edini razpoložljivi vir podatkov, ki omogoča povezavo tehničnih in ekonomskih parametrov izvajanja javne službe. Ker je cilj analize usmerjen v analizo upravičenih cen, oblikovanih po veljavni metodologiji, so temu namenu prilagojeni tudi zbrani podatki.



SLIKA 22

## Ocenjeni povprečni stroški ločenega zbiranja komunalnih odpadkov

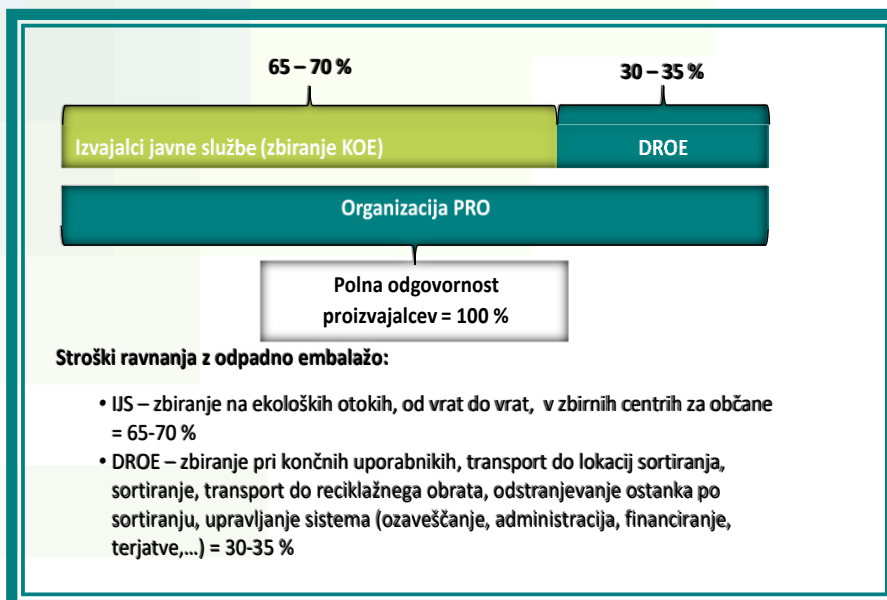


Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2019, Inštitut za javne službe, 2020.

Višina stroškov pri posameznih izvajalcih javne službe močno variira glede na posamezne odpadkovne tokove. Na podlagi izvedene analize lahko ocenimo, da so največji (absolutno in relativno glede na delež v celotnih stroških ravnanja) stroški ločeno zbrane odpadne embalaže, saj je sistem zbiranja komunalne odpadne embalaže najbolj celovit (od vrat do vrat, ekološki otoki, zbirni centri za občane).

SLIKA 23

## Ocena razmerij stroškov pri OE v Sloveniji-trenutno/polna odgovornost proizvajalcev



Vir: Založba forum Media, 2019.

Stroški zbiranja ločenih frakcij, zbranih z javnim odvozom, bodo preko organizacij PRO preneseni na proizvajalce, pri tem pa se bo znižal strošek zbiranja teh odpadkov za uporabnike javnih storitev. Gre

za prenos stroškov zbiranja ločeno zbranih frakcij z uporabnikov javnih komunalnih storitev (gospodinjstev) na proizvajalce in s tem na kupce izdelkov in storitev, kar je bližje načelu »povzročitelj plača povzročene stroške«, in v tem delu dvig stroška za proizvajalca ne bo posledica izbira koncepta mono- ali poliorganizacij PRO.

Operativni stroški izvajalcev javne službe v povprečju v odpadkovnem toku PRO odpadna embalaža, OEEO, odpadne baterije ter odpadne nagrobne sveče predstavljajo 60–70 % vseh stroškov ravnanja z odpadkovnim tokom PRO. Večji delež zbiranja ostalih tokov odpadkov PRO ni pri izvajalcih javnih služb.

Odločitev o uveljavitvi določil EU Direktive o odpadkih 2008/98/ES v Sloveniji pomeni, da bodo stroške ravnanja z odpadkovnimi tokovi PRO v bodoče v celoti financirali proizvajalci (ob upoštevanju izjem, kot jih določa Direktiva o odpadkih 2008/98/ES), pri tem, da država lahko odstopi od prenosa finančne odgovornosti v višini 100 % na proizvajalce pod določenimi pogoji.

Posledično je pričakovati, da se bodo stroški proizvajalcem različno povečali za različne odpadkovne tokove PRO; ocenjujemo, da največje povečanje lahko pričakujemo pri odpadni embalaži. Če izhajamo iz ocene, da trenutno financirajo proizvajalci okoli 30–35 % vseh stroškov, nastalih z ravnanjem z odpadno embalažo, se bodo stroški s tega naslova povišali za 2–3-krat glede na trenutne. Zaradi omejeno razpoložljivih podatkov tako višine obstoječih finančnih prispevkov (embalažnin) kot višine stroškov pri izvajalcih javne službe ni mogoče natančneje oceniti nominalnega povišanja teh stroškov in posledično potencialnega zmanjšanja plačil občanov za komunalne storitve.

Dvig stroškov zaradi uvajanja polne odgovornosti bo za proizvajalce znaten, zato je pomembno, da niso predmet t. i. konkurenčnosti organizacij PRO, saj bo v tem primeru primarni interes organizacij PRO nižanje stroškov, kar bo ob tako različnih izhodiščih prevzemanja ločeno zbranih komunalnih odpadkov pri izvajalcih javne službe še poglobilo problem "cherry picking" izvajanja obveznosti.

Nastale probleme bi v tem primeru lahko urejali le z zelo kompleksnim, za slovenske razmere izjemoma dragim, neodvisnim organom za izravnavanje obveznosti prevzemanja pri izvajalcih javne službe, kar bi, kot je že opisano v poglavju stroškov neodvisnega organa, povečalo stroške za proizvajalce.

Izpostaviti je treba problematičnost enakopravne implementacije polne odgovornosti PRO za proizvajalce v primeru polisistemske ureditve PRO z več organizacijami za en tok odpadka in opozoriti, da so evidence stroškov zbiranja odpadkov pri izvajalcih javne službe metodološko neenotne in da evidence po posameznih frakcijah niso vzpostavljene. Zato je ključno, da se oblikuje in vzpostavi enotna metodologija, ki bo omogočila pregledno spremljanje, upravljanje in nadzor stroškov ločenega zbiranja odpadkov PRO.

Odločitev več ali ena organizacija PRO za eno vrsto odpadka PRO ima dodatno vpliv na sam standard prevzemanja, administracijo prevzemanja, količine enkratnega prevzema, zato je precej odvisno od oportunitetnih stroškov, ki jih je težko opredeliti. Ta izkušnja je bila v preteklosti že obravnavana, in sicer na področju PRO ravnanja z ONS odpadnimi nagrobnimi srečami, kjer je Zbornica komunalnega gospodarstva usklajevala prenos stroškov IJS na polno odgovornost proizvajalca in bila zaradi različnih interesov organizacij pri tem neuspešna.

### 7.2.3 Operativni stroški storitev ravnanja z odpadki PRO

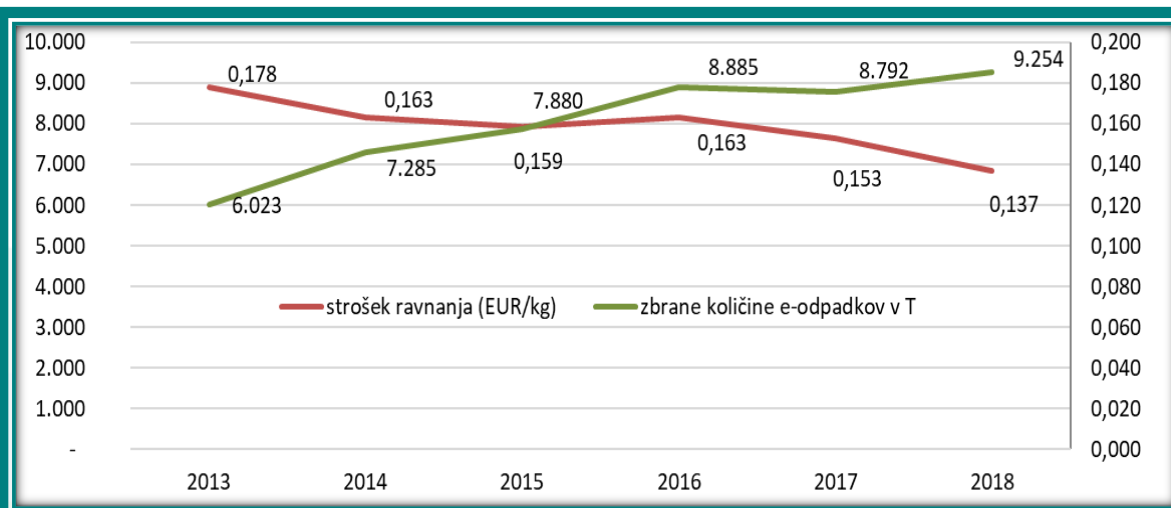
Operativni stroški organizacije PRO zajemajo stroške zbiranja, logistike, obdelave in predelave odpadkov. Ker mnoge družbe, ki niso v lasti proizvajalcev te stroške vključujejo med ostale stroške, ni mogoče verodostojno oceniti višine teh stroškov. Za področje OEEO znaša povprečni strošek 186,5 EUR/tono v letu 2020. Zbrana količina OEEO je bila 14.409 ton v letu 2020, oz. skupen strošek 2,68 mio.

EUR. Glede na izračun administrativnih stroškov (tč. 7.2.1) znaša delež administrativnih stroškov v operativnih stroških ravnanja z odpadki PRO preračunano 18 %. Ker so operativni stroški prevladujoča skupina stroškov v sistemu PRO, je logično, da ta skupina predstavlja največji potencial za povečevanje ekonomske učinkovitosti.

Še posebej je te stroške možno optimirati z ekonomijo obsega oz. količino odpadkov, ki so predmet pogodbe z izvajalci ravnanja z odpadki. Na primeru sistema PRO za OEEO je razvidno, da se je strošek ravnanja z OEEO v 6 letih kot posledica ekonomije obsega znižal za 23 %, pri čemer se je količina OEEO povečala za 53 %. Ocenjujemo, da bi se v primeru koncentracije količin OEEO (ena organizacija en odpadki PRO) za celotno državo strošek ravnanja z odpadki posledično zaradi ekonomije obsega znižal za dodatnih 25 %.

SLIKA 24

Stroški ravnanja z OEEO glede na zbrane količine OEEO



Vir: ARSO, 2013-2018.

#### 7.2.4 Stroški storitev ozaveščanja/komuniciranja

Aktivnost ozaveščanja in informiranja ključnih deležnikov o pravilnem ravnanju z odpadki je temeljna aktivnost za doseganje okoljskih ciljev zbiranja in ravnanja z odpadki. Izvajati ga je treba tako na lokalni kot na nacionalni ravni, pri čemer je treba vključevati vsa območja. Vlaganja v tovrstne aktivnosti so lahko z vidika sredstev zelo intenzivna, prav tako je učinek pričakovati na daljši rok, saj je treba imeti generacijski pristop. Dosedanja zakonodaja, ki opredeljuje PRO, sicer zahteva od organizacij PRO tudi aktivnosti ozaveščanja kot tudi poročanje o teh aktivnosti, vendar je s strani zakonodajalca nadzor zelo omejen, hkrati je vprašljivo tudi sankcioniranje v primeru neizvajanja aktivnosti informiranja. Ocenjujemo, da je to posledica koncepta več organizacij PRO za en odpadkovni tok PRO, saj so aktivnosti ozaveščanja povezane s stroški. In ker je ta strošek najlažje izločiti, je tovrstnih aktivnosti izredno malo.

Izstopajo posamezni primeri nacionalnih projektov ozaveščanja, ki so sofinancirani s strani EU in MOP. Eden takšnih je projekt, ki se je izvajal v letih 2016–2020 s strani družbe ZEOS, d. o. o., v vrednosti 1,8 mio. EUR ali projekt, ki ga je v letih 2011–2014 izvajala družba SLOPAK d. o. o. v višini 0,67 mio. EUR. Glede na število in vrsto odpadkovnih tokov PRO je težko oceniti višino nujnih stroškov potrebnih aktivnosti za doseganje okoljskih ciljev PRO. Pridobljena je informacija oz. ocena organizacije

WeeeForum, da strošek informiranja ter ozaveščanja predstavlja 5 % stroška ravnanja z OEEO, kar glede na obseg zbiranja OEEO v Sloveniji predstavlja 126.000 EUR letno.

Ocena združenja EXPRA je, da povprečno članice združenja namenjajo za ozaveščanje cca 2 % prihodkov od embalažnin; v takem primeru bi po grobi oceni lahko v Sloveniji za ozaveščanje namenili od 0,4–0,5 mio. EUR letno. V mnogih državah članicah je obvezen delež, ki ga morajo organizacije PRO nameniti za ozaveščanje, del zakonodajnih obveznosti organizacij.

Glede na predlog ZVO-2, ki predlaga rešitev ene organizacije PRO za en odpadek PRO, ocenjujemo, da bi bile aktivnosti informiranja ter ozaveščanja učinkovitejše, saj bi se izvajale v večjem obsegu, za vse proizvajalce v državi, hkrati bi bil prenos stroška v finančne prispevke proizvajalcev enak za vse.

### 7.3 Stroški amortizacije opreme za ravnanje z odpadki PRO

Naložbe v opremo ravnanja z odpadki so povezane s procesom zbiranja ter procesom obdelave odpadkov. Hkrati se bistveno razlikujejo od posamezne vrste odpadka ter načina oz. pristopa v zbiranju. Obseg naložb je odvisen predvsem od količine odpadkov in razdrobljenosti trga zbiralcev odpadkov. V primeru več organizacij za en odpadkovni tok PRO ugotavljamo, da so odpadkovni tokovi zelo razdrobljeni, posledično investicije niso ekonomsko upravičene in se precejšnji tok odpadkov obdeluje v tujini. Pri tem nastajajo veliki stroški logistike in administracije za čezmejno premeščanje odpadkov, med katerimi so večinoma nevarni odpadki. Predlog ZVO-2 zato upravičeno določa, da se naj obdelava odpadkov prednostno izvaja v Sloveniji. V tem kontekstu je smiselno odpadkovne tokove koncentrirati skozi eno mrežo zbiranja, kar predvsem omogoča koncept ene organizacije PRO za en tok odpadka PRO.

Dodatno ugotavljamo, da v procesu zbiranja odpadkov, še posebej pri izvajalcih javne službe, prihaja do podvajanja infrastrukture zbiranja (dvojni zbiralniki, kontejnerji), saj ima posamezna organizacija PRO svoje izvajalce prevzemanja odpadkov s svojo infrastrukturo. S tem so stroški infrastrukture, ki so vključeni v ceno storitve za proizvajalce, nepotrebno večji.

Investicije in razvoj tehnologije ravnanja z odpadki PRO načeloma vsaj v prvi fazi zvišujejo stroške, ki pa jih organizacije PRO ne želijo vključevati v finančne prispevke proizvajalcev, saj bi v tem primeru le-ti svoje obveznosti PRO začeli izpolnjevati pri konkurenčni organizaciji PRO. Posledično do investicij v infrastrukturo ne prihaja. V primeru ene organizacije PRO za en odpadkovni tok PRO je prenos teh stroškov enostavnejši, saj so vsi proizvajalci obremenjeni z enakim stroškom. Hkrati se dolgoročneje stroški z investicijami optimirajo.

Stroške naložb je v trenutni situaciji zelo težko ocenjevati, so pa jasna dejstva, da je obstoječa (1) infrastruktura nerazvita, in na primarni ravni (2) so količine odpadkov, ki so pogoj za naložbe, razdrobljene, (3) večji del odpadkov PRO se obdeluje v tujini, za kar nastajajo logistični in administrativni stroški, ter (4) organizacije PRO ne vlagajo v razvoj tehnologij in infrastrukture, ampak na trgu (doma in v tujini) iščejo le najcenejše rešitve.

### 7.4 Stroški regulacije sistema PRO s strani državnih organov

Direktiva o odpadkih 2008/98/ES v 5. točki člena 8a navaja, da države članice vzpostavijo ustrezne mehanizme za spremljanje in izvrševanje PRO, in sicer:

*»Kadar na ozemlju države članice obveznosti razširjene odgovornosti proizvajalca v imenu proizvajalcev proizvodov izvaja več organizacij, zadevna država članica imenuje vsaj en organ, ki je neodvisen od*

*zasebnih interesov, ali poveri javnemu organu nadzor izvajanja obveznosti razširjene odgovornosti proizvajalca.»*

Določene države EU so zaradi nadzora izvajanja PRO vzpostavile takšne organe že pred sprejetjem direktive 2008/98/ES. Večinoma so takšni organi vzpostavljeni le za določene odpadkovne skupine PRO (npr. le za OEEO ali OE) in ne za vse odpadkovne skupine PRO.

Med njimi je Italija, ki ima vzpostavljen t. i. Koordinacijski center za OEEO (Centro di Coordinamento RAEE). Glavne značilnosti njihovega delovanja so v spodnji tabeli.

<b>TABELA 5 Značilnosti koordinacijskega centra za OEEO, Italija</b>	
<b>Naziv organa</b>	<b>Centro di Coordinamento RAEE</b>
<b>Namen organa in glavne naloge</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinacija izvajanja obveznosti PRO med organizacijami PRO in izvajalci zbiranja OEEO (izvajalci javne službe, trgovci, pravne osebe, distributerji)</li> <li>• upravljanje prevzemanja OEEO v skladu z algoritmom dodelitve prevzemnih lokacij med organizacije PRO na način, ki preprečuje »cherry picking«</li> <li>• kvalifikacija primernosti izvajalcev obdelave OEEO, skladnosti s standardi obdelave OEEO</li> <li>• nadzor dodelitve sredstev organizacij PRO za vzpostavitev novih zbirnih točk izvajalcev javne službe</li> <li>• zastopanje interesov organizacij PRO pri zakonodajalcu</li> <li>• objava rezultatov izpolnjevanja obveznosti organizacij PRO</li> </ul>
<b>Število zaposlenih</b>	8 redno zaposlenih
<b>Letni stroški</b>	1.300.000 EUR
<b>Vir financiranja</b>	Organizacije PRO
<b>Vrsta organizacije</b>	Ustanovljena s strani organizacij PRO, delovanje neprofitno
<b>Zbrana količina OEEO v letu 2020</b>	478.817 ton OEEO
<b>Število organizacij PRO za OEEO v Italiji</b>	13 organizacij PRO

Vir: Centro di Coordinamento RAEE, 2021.

Kot primer koordinacijskega telesa za odpadno embalažo lahko navedemo avstrijski VKS G.m.b.h. (VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige GMBH). Podatki o njihovem delovanju so v spodnji tabeli.

<b>TABELA 6 Značilnosti koordinacijskega telesa za odpadno embalažo, Avstrija</b>	
<b>Naziv organa</b>	<b>VKS Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige GMBH (VKS GMBH)</b>
<b>Namen organa in glavne naloge</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordinacija izvajanja obveznosti PRO med organizacijami PRO in izvajalci zbiranja (izvajalci javne službe, proizvajalci, distributerji),</li> <li>• Preprečevanje nelojalne konkurence</li> <li>• Koordinacija med organizacijami PRO pri iskanju optimalnih rešitev kot posrednik v pogajanjih med deležniki</li> <li>• Koordinacija in organizacija zunanje revizije proizvajalcev</li> <li>• Koordinacija Pogodb in sporazumov med IJS in organizacijami PRO (enotna obličnost pogodb)</li> <li>• Mediacija v primeru navzkrižja interesov med organizacijami PRO</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kalkulacije za cene komunalno odpadno embalažo in alokacija stroškov IJS</li> <li>• Organizacija presejalnih analiz</li> <li>• Informiranje potrošnikov o ločenem zbiranju in preprečevanju onesnaževanja</li> <li>• Upravljalca registracijske platforme za nekomunalno odpadno embalažo</li> <li>• Upravljalca porabe sredstev za ozaveščanje (0,5 % prihodkov od embalažnin/PRO)</li> </ul>
<b>Število zaposlenih</b>	8 redno zaposlenih
<b>Letni stroški</b>	3.400.000 EUR
<b>Vir financiranja</b>	Organizacije PRO
<b>Vrsta organizacije</b>	Deluje v okviru Ministrstva za okolje in turizem (BMNT)
<b>Zbrana količina v letu 2017</b>	1.200.000 t embalaže
<b>Število organizacij PRO za embalažo v Avstriji</b>	7 organizacij PRO

Vir: Pertl, 2018.

#### Primerjava z ureditvijo v Sloveniji:

- zbrana količina OEEO v Italiji je 34-krat večja kot v Sloveniji, odpadne embalaže v Avstriji 5-krat večja;
- povprečna zbrana količina OEEO na organizacijo PRO je 36.800 ton oz. 13-krat večja kot v Sloveniji;
- povprečna zbrana količina embalaže/organizacijo 4,5-krat večja v Avstriji (171.000 ton) kot v Sloveniji (okoli 39.000 ton);
- strošek neodvisnega koordinacijskega organa je 2,72 EUR/t OEEO, kar bi za Slovenijo pomenilo letni proračun neodvisnega organa 38.010 EUR; strošek VKS znaša 2,8 EUR/t – za Slovenijo bi to pomenilo cca 650.000 EUR letno;
- ta sredstva vsekakor ne bi bila zadostna za opravljanje vseh pričakovanih nalog tovrstnih organov v Sloveniji;
- strošek neodvisnega organa bi za obseg delovanja v Sloveniji pomenil 92,8 EUR/t OEEO, kar bi pomenilo za 50 % večji strošek ravnanja z OEEO in posledično za toliko večji finančni prispevek za proizvajalce;
- aktivna vloga državnih organov (določanje vhodnih parametrov klasifikacije proizvodov, ki bodo postali komunalni ali nekomunalni odpadni proizvodi); določanje tržnih deležev med organizacijami PRO, nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti (IRSOP), ostaja strošek države;
- v primeru 1 PRO/odpadkovni tok, omenjeni stroški ne nastajajo, ker je večina aktivnosti koordinacijskih teles bodisi nepotrebna bodisi jih redno izvaja sama organizacija PRO, med drugim:
  - nadzor poročanja proizvajalcev predlog ZVO-2 ustrezno predpisuje, kjer je treba revidirati vsaj 10 % letnih poročil;
  - zmanjša se potreba po intervenciji države, ni stroška koordinacijskega telesa (Agencije), zmanjša se obremenitev državnih organov s stroški nadzora (delno prevzame organizacija PRO).



V primeru uveljavitve delovanja več organizacij PRO na odpadkovni tok je treba upoštevati, da se družbeni stroški povečajo za:

- delovanje koordinacijskega telesa za vsak odpadkovni tok posebej,
- dodatne nadzorne in koordinacijske naloge Ministrstva oz. organov v sestavi (ARSO, IRSOP ...).

Stroške koordinacijskih teles (Agencije) v primeru polisistemske ureditve lahko v grobem ocenimo (za vse sedanje PRO odpadkovne tokove) na najmanj 3 mio. EUR letno.

## 7.5 Pregled skupnih stroškov sistema ravnanje z odpadki PRO

**V vsakem primeru bo uvajanje PRO in prenašanje celotnih okoljskih stroškov za odpadke PRO na proizvajalce proizvodov PRO imelo zanje finančne posledice, še posebej pri embalaži in odpadni embalaži, in sicer:**

- Poenotenje minimalnih standardov za delovanje in izpolnjevanje okoljskih ciljev v vseh državah članicah, tudi Sloveniji, na embalaži pomeni uveljavitev polne finančne odgovornosti proizvajalcev za vse stroške PRO z možnostjo odstopanja (pokritje vsaj 80 % potrebnih stroškov).
- Znatno višji cilji recikliranja, spremenjena in enotna točka merjenja doseganja reciklažnih ciljev, vključena vsa embalaža, dana na trg v sistem ravnanja z odpadno embalažo pomeni višje stroške za proizvajalce.
- Proizvajalci bodo morali prevzeti finančne stroške polne odgovornosti, ki vključujejo tudi stroške zbiranja izvajalcev javnih služb, stroške ozaveščanja, revidiranja in kontrole poročanja itd.
- Proizvajalci bodo morali v bodoče plačevati tudi stroške smetenja, ki jih povzročajo njihovi proizvodi.
- Organizacije PRO bodo morale oblikovati t. i. ekomodulirane cene.
- Z implementacijo Direktive (EU) 2019/904 o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje se mora za namene recikliranja odpadnih plastenk pijač delež zbranih odpadnih plastenk povečati na najmanj 90 masnih %, vključena bo tudi internetna trgovina.
- Posledično lahko rast stroškov proizvajalcev, ki dajejo embalažo na trg, kot posledico zakonodajnih sprememb predvidimo na podlagi ocen, narejenih v nekaterih državah EU, npr. v Belgiji, kjer naj bi se stroški iz okoli 20 eur povečali na cca 50 eur/leto/prebivalca (FOST PLUS, 2020).
  - **Proizvajalci v Sloveniji lahko zaradi veljavnega sistema deljene finančne odgovornosti plačevanja stroškov izvajalcev javnih služb (stroške IJS plačujejo občani) pričakujejo vsaj tako, če ne celo večjo nominalno rast stroškov.**

## 7.6 Ohranjanje konkurenčnosti oz. preprečevanje izkrivljanja konkurence

TABELA 7 Analiza ustreznosti upravljanja sistema PRO s strani proizvajalcev oz. izvajalcev storitve ravnanja z odpadki		
KONKURENČNOST		
PRO voden s strani gospodarstva	PRO prenesen na zunanje izvajalce	Primeri
Cilj je promocija konkurence na operativni ravni za znižanje stroškov verige.	Cilj je ustvariti vertikalno integrirano podjetje za povečanje dobička v verigi.	DSD z nakupom sortirnih in reciklažnih obratov, Veolia in Alba z vzpostavitvijo shem.

Zaradi infrastrukturne narave zbiranja se prihranki lahko dosežejo z učinkovito uporabo sredstev in z ekonomijo obsega.	Zaradi infrastrukturne narave zbiranja je težnja k sodelovanju med zasebnimi shemami PRO, kar lahko vodi k oligopolu zunanjih izvajalcev.	Nemška »klirinška hiša« uravnava stroške in daje soglasje k sistemom razpisov za izbiro izvajalcev.
Gospodarstvo upravlja shemo, da zagotovi enake transparentne pogoje za vse proizvajalce.	Netransparentne komercialne pogodbe, še posebej posebne pogodbe PRO izvajalca s trgovci, kar lahko negativno vpliva na proizvajalce/dobavitelje, ne morejo biti izločene.	Trgovske verige v Nemčiji imajo svoje znamke namesto (pravih) proizvajalcev in so največje stranke v avtoriziranih sistemih.
Nadzor nad strankami in transparentnost do regulatornih oblasti pomaga k izvrševanju okoljskih ciljev.	Delitev proizvodnje, zaupnost pogodb in nepripravljenost za nadzor nad strankami spodbujajo free-riding.	Free-riding se je v Nemčiji podvojil, odkar so bile avtorizirane druge sheme PRO.
Nizek nivo izvajanja se lahko izboljša, ker je upravljanje nadzorovani s strani proizvajalcev.	Nizek nivo lahko vodi k netržni regulativi, kot je npr. embalažni davek. Temu PRO izvajalci ne bodo nasprotovali, dokler bodo dobivali del prihodka.	Na Madžarskem se je npr. zbiranje gospodinjske embalaže zmanjšalo zaradi močne konkurence. To je bil eden od razlogov za uvedbo pristojbine na izdelek in ukinitvev PRO.
Enaki pogoji za vse pomenijo stroškovno nevtralen PRO z vidika konkurence (pravično za MSVP).	Velikim proizvajalcem ponujeni izdatni popusti bodo spodbudili MSVP-je k uvedbi »pravične« rešitve z davkom.	MSVP v Nemčiji še vedno plačujejo npr.embalažnino iz leta 2005 pred avtorizacijo drugih shem.

Vir: Lasten vir.

Opomba: V tabeli 7 so primeri, ki se nanašajo na odpadno embalažo.

<b>TABELA 8 Primerjava med sistemi PRO, ki so implementirani z eno ali več organizacij PRO</b>		
<b>KRITERIJ</b>	<b>VEČ ORGANIZACIJ PRO</b>	<b>ENA ORGANIZACIJA PRO</b>
<b>Okoljski cilji</b>	Pogled na uradne podatke glede doseganja okoljskih ciljev glede recikliranja ne kaže znatnih razlik med single operator ( SO) in KONK sistemi. Vendar so uradni podatki nezanesljivi v kompleksnejših sistemih, kjer podatke poroča več deležnikov. Nadzor nad SO je lažji, zato je manjša možnost za večkratno beleženje istega odpadka. V konkurenčnih sistemih DROE stremijo k minimalnemu doseganju okoljskih ciljev.	
<b>Stroškovna učinkovitost</b>	Ni bistvene razlike, odvisno je od posamezne oblike samega sistema. Ključni pokazatelj učinkovitosti je stopnja konkurenčnosti med izvajalci ravnanja z odpadno embalažo in ne med DROE.	
<b>Prenos stroškov na IJS</b>	Ni bistvene razlike, odvisno je od posamezne oblike sistema. Kljub temu, če je konkurenčni sistem ustrezno reguliran, obstaja možnost prenosa stroškov na IJS (v enem primeru celo absolutni).	
<b>Enakost pogojev za občine (IJS) – diskriminacija manjših IJS</b>	Odvisno je od ustrezne regulative, ki edina lahko omeji naravno tendenco DROE, da diskriminira manjše IJS. Zaradi logističnih razlogov manjše IJS predstavljajo visoke stroške z majhnimi količinami odpadkov.	



<b>Enakost pogojev za proizvajalce – diskriminacija manjših proizvajalcev</b>	V državah s konkurenčnim modelom in v katerih so ceniki poslovna skrivnost, obstaja možnost diskriminacije majhnih proizvajalcev.	V državah s SO so pogoji enaki za vse proizvajalce.
<b>Stroški prenosa/administracije</b>	V konkurenčnem sistemu so na splošno visoki stroški prenosa. Administrativni stroški DROE so pri obeh vrstah sistemov (konkurenčni, SO) podobni. Vendar konkurenčne sisteme spremlja večja potreba po dokazovanju resničnosti poročanja in potreba po sodelovanju s tekmeci. Administrativni stroški drugih deležnikov so po navadi proporcionalno višji glede na število konkurenčnih DROE.	V SO sistemu so administrativni stroški drugih deležnikov nižji (razen pri DROE, kjer so administrativni postopki podobni kot v konkurenčnem sistemu). Stroški nadzornih organov so znatno nižji v SO sistemu.
<b>Kompleksnost vodenja evidenc</b>	Odvisno je od posamezne organiziranosti sistema, vendar je po navadi kompleksnost vodenja evidenc večja pri konkurenčnih sistemih. Večje število deležnikov zahteva večje število poročil, ki jih je treba pregledati. Nadalje, poročanje je kompleksnejše zaradi administrativnega dodeljevanja odpadkov med različne DROE.	
<b>Kakovost storitev za potrošnike</b>	Ni bistvene razlike, odvisno je od posamezne organiziranosti sistema. V primeru konkurenčnih sistemov je kakovost odvisna tudi od kakovosti regulative in nadzora. Konkurenčni sistemi so nagnjeni k zmanjševanju lastnih stroškov na račun kakovosti ponujenih storitev. Potrošnik ne more razlikovati med storitvami ponudnikov in posledično ne more vplivati na DROE.	
<b>Informiranje/spodbujanje potrošnikov</b>	Med konkurenčnimi DROE ni prioriteta, ker povišuje njihove posamezne stroške, vendar se koristi tega razdelijo med vse DROE.	Za SO je večja prioriteta, ker je celotna odgovornost le na eni organizaciji.
<b>Finančna transparentnost</b>	Odvisna je od posamezne organizacije, vendar se lahko pričakuje bolj pri edini organizaciji (SO).	
<b>Transparentnost odpadkov</b>	Odvisna je od posamezne organizacije, vendar je večja pri edini organizaciji (SO).	
<b>Free-riding</b>	Odvisno je od posamezne organiziranosti sistema, vendar manjša transparentnost konkurenčnih sistemov ustvari več priložnosti za izogibanje obveznostim. Nadalje, skupna raba infrastrukture za zbiranje vseh DROE glede na njihove tržne deleže vodi do skupnih motivov med DROE in proizvajalci, da utajijo embalažo ali namerno poročajo na nepravilen način.	
<b>Izvrševanje in državni nadzor</b>	Odvisno je od posamezne organiziranosti sistema, vendar sta lažji nadzor in izvrševanje pričakovana pri SO. V primeru konkurence je povečanje konkurentov povezano s kompleksnostjo vodenja podatkov in z zmanjšanjem zmožnosti, da se odkrijejo prevare.	
<b>Zanesljivost državnih statistik</b>	Statistika v konkurenčnem sistemu je pod vplivom težnj DROE k zmanjšanju njihovega uradnega tržnega deleža z namenom zmanjšanja stroškov. Ker je SO edina DROE, ki je pod nadzorom, je zanesljivost statistike višja.	
<b>Stabilnost recikliranja znotraj negativnih nihanj trga</b>	Konkurenca – združevanje določenih operaterjev blaga, ki je lažje za	SO – odgovornost za izpolnjevanje okoljskih ciljev, ustvarjanje rezerv v primeru

	trgovanje in ima višje cene na trgu sekundarnih surovin.	nihanj na trgu sekundarnih surovin. V primeru večje recesije so konkurenčne DROE še dodatno motivirane, da začasno ali trajno zapustijo trg, kar lahko negativno vpliva na financiranje sistema v že tako kočljivem trenutku.
--	--	---

Vir: CETA, 2016.

Opomba: V tabeli 8 so analizirane razmere pri odpadni embalaži.

<b>TABELA 9</b>		<b>Mednarodna primerjava: upoštevane države in ocena PRO sistemov za ravnanje z odpadno embalažo</b>				
<b>KRITERIJ</b>	<b>Češka</b>	<b>Nemčija</b>	<b>Slovaška</b>	<b>Avstrija</b>	<b>Nizozemska</b>	
<b>Okoljski cilji (uradni)</b>	+++	+++	+	+	++	
<b>Stroškovna učinkovitost</b>	+++	-	n/v	---	++	
<b>Prenos stroškov na IJS</b>	++	n/v	--	++	++	
<b>Enakopravni pogoji za IJS (diskriminacija manjših IJS)</b>	+++	n/v	-	+++	+++	
<b>Enakopravni pogoji za proizvajalce (diskriminacija manjših proizvajalcev)</b>	+++	---	+	++	+++	
<b>Upravljavski/administrativni stroški</b>	+++	--	--	---	+++	
<b>kompleksnost vodenja podatkov</b>	++	--	-	---	+++	
<b>Kakovost nudene storitve za potrošnika</b>	++	+	n/v	+++	+	
<b>Ozaveščanje potrošnika</b>	+++	---	---	+	+++	
<b>Finančna transparentnost</b>	++	---	---	-	+++	
<b>Odpadkovna transparentnost</b>	++	--	---	+++	++	
<b>Free-riding</b>	+++	---	--	+	+++	
<b>Izvrševanje in vladni nadzor</b>	+++	---	--	+	++	
<b>Zanesljivost državnih statistik</b>	++	-	--	++	++	
<b>Stabilnost recikliranja v razmerah negativnih nihanj trga</b>	++	---	--	+	+++	

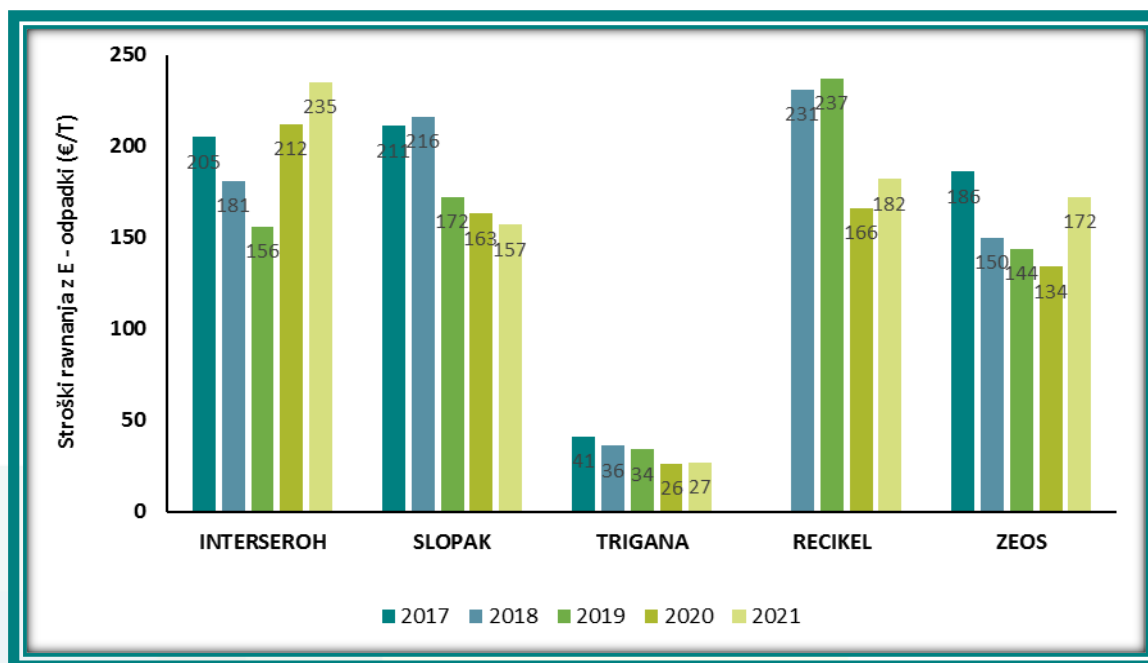
Vir: CETA, 2016.

Opomba: Ocene na lestvici +++, ++, +, -, --, ---, n/v. +++ pomeni, da glede na določen kriterij sistem deluje dobro v primerjavi s sistemi v drugih državah. --- pomeni velike pomanjkljivosti v sistemu. n/v pomeni pomanjkanje zanesljivih virov za ustrezno ocenjevanje.

Konkurenčnost med organizacijami PRO bi morala temeljiti na enakih storitvah, brez izvajanja t. i. »cherry picking« zbiranja, dosledne obdelave odpadkov kot tudi doseganja zakonsko opredeljenih stopnjah zbiranja ter prevzemanja vseh generiranih odpadkov. Posledično je pričakovati, da bodo cene storitve ravnanja z odpadki PRO posamezne organizacije primerljive, da bodo odstopanja v prvi vrsti le

kot posledica ekonomije obsega. Podatki o stroških, ki izhajajo iz revidiranih finančnih poročil organizacij PRO za ravnanje z OEEO kažejo, da so ta odstopanja izjemno velika in da so posledica izigravanja konkurence med organizacijami PRO. Ker so ti stroški osnova za dajanje finančnega jamstva državi v primeru neizpolnjenih obveznosti posamezne organizacije PRO, so to dodatna tveganja za državo.

**SLIKA 25** Prikaz odstopanj stroškov ravnanja z OEEO



Vir: ARSO, 2013-2018.

## 7.7 Ukrepi za zmanjševanje prevladujočega položaja organizacije PRO za skupno izpolnjevanje obveznosti PRO

Eden od pomembnejših izzivov za učinkovitost delovanja sistema PRO v primeru, ko je za posamezni odpadkovni tok PRO vzpostavljena ena organizacija PRO, je možnost te organizacije, da izkorišča svoj prevladujoč položaj v delovanju sistema PRO. Kazalniki takšnega ravnanja bi se lahko izražali predvsem na naslednjih področjih:

- neustrezna administrativna storitev do proizvajalcev,
- neustrezna kalkulacija višine finančnih prispevkov proizvajalcev,
- izvajanje javnih razpisov za izvajalce ravnanja odpadki,
- neizpolnjevanje okoljskih ciljev ravnanja z odpadki PRO.

Medtem ko je zmanjševanje izkoriščanja prevladujočega položaja v tč. A., B., D. možno doseči z ustreznim nadzorom in mandatom sveta PRO, ki ga predpisuje že predlog ZVO-2, je dodatno pozornost treba posvetiti tč. C., ki je pomembna tudi z vidika doseganja okoljskih ciljev, optimalnih stroškov ravnanja z odpadki ter potenciala za vlaganje v naložbe sistema PRO. Menimo, da je smiselno opredeliti dodatno zahtevo, in sicer, da je treba izbor izvajalca ravnanja z odpadki preko javnega razpisa spremljati tudi s strani neodvisne organizacije, ki pripravi poročila za izbor in jih posreduje svetu PRO.

Glavni ukrepi za zmanjšanje prevladujočega položaja organizacije PRO v sistemu PRO so naslednji:

- A. jasno predpisano upravljanje organizacije PRO skozi lastništvo le te s strani proizvajalcev;
- B. neprevladujoč lastniški delež posameznega proizvajalca v organizaciji PRO ter enaki pogoji za pridružene proizvajalce;
- C. vzpostavitev sveta PRO znotraj organizacije PRO, ki ga sestavljata 2 predstavnika proizvajalcev lastnikov organizacije PRO, 2 predstavnika pridruženih proizvajalcev in predstavnik Ministrstva za okolje in prostor z namenom seznanjanja ter potrjevanja aktivnosti za doseganje okoljskih in finančnih ciljev;
- D. revizija izbora izvajalcev ravnanja z odpadki s strani neodvisne institucije ali revizijske hiše;
- E. transparentnost stroškov ter kalkulacije višine finančnih prispevkov proizvajalcev za izpolnjevanje njihovih obveznosti PRO.

Ocenjujemo, da je najpomembnejši izziv delovanja skupnih sistemov PRO v Sloveniji poleg ekonomije obsega posameznih odpadkovnih tokov v razvitosti in delovanju trga storitev ravnanja oz. storitev, ki so potrebna za izvajanje obveznosti PRO. V določenih segmentih le-ta izkazuje elemente oligopolne strukture, nerazvite predelovalne zmogljivosti in razvojno neaktivne deležnike, poleg tega pa so z Odločbo AVK že bile ugotovljene prakse zlorabe konkurenčnega prava, natančneje 6. člena ZPOmK-1 (Javna agencija RS za varstvo konkurence, 30. 12. 2019).

## 8. OPREDELITEV VPLIVOV KLJUČNIH POGOJEV NA UČINKOVITOST SISTEMA PRO

V naslednjih poglavjih se na podlagi dosedanjih izkušenj v Sloveniji in EU podrobneje utemeljuje smiselnost zakonodajnih sprememb, ki jih uvaja predlog ZVO-2.

### 8.1 Lastništvo organizacije PRO

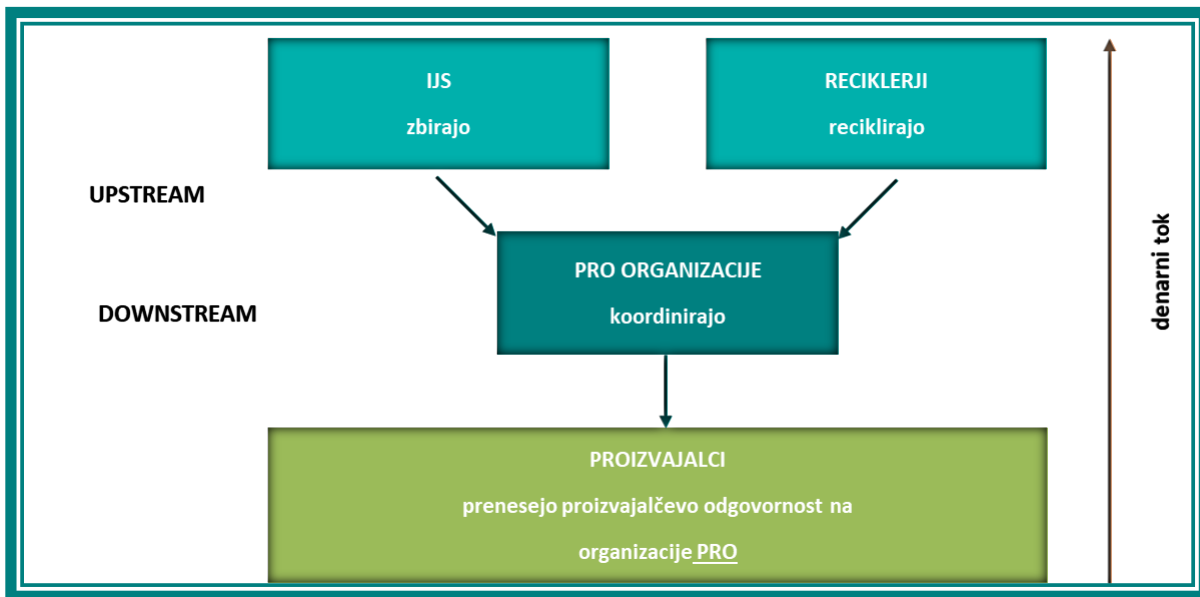
Sistem PRO je lahko organiziran na način, da ga upravlja ena organizacija PRO za en odpadkovni tok ali več organizacij PRO za en odpadkovni tok (konkurenčni model). V odvisnosti od nacionalne zakonodaje in ureditve posamezne države članice EU so organizacije PRO lahko neprofitna ali profitna podjetja. Slednja imajo na splošno v lasti investitorji, ki so deležniki v različnih fazah verige vrednosti oz. oskrbne verige, kot npr. družbe za ravnanje z odpadki (Waste Management Companies- WMC) in/ali reciklerji, in predvsem v zadnjem obdobju, maloprodajna trgovska podjetja, ki tako postanejo vertikalno integrirana podjetja.

Vertikalna integracija daje tovrstnim organizacijam PRO možnost in sposobnost, da vplivajo na konkurente na trgu tako navzgor (upstream) kot navzdol (downstream) po verigi vrednosti z dvigom cen, bodisi z eno od oblik omejevanja izvajanja in ponudbe storitev, povezovanja in pogojevanja ponudbe ali z uporabo vzvoda, t. i. vertikalno zaprtje trga (vertical foreclosure). Tako delovanje omogoča integriranim podjetjem, da se odrečejo dobičku v eni fazi oskrbne verige z namenom in možnostjo, da jih nadomestijo v drugi fazi oskrbnega procesa. To za konkurenčne organizacije PRO pomeni poslabšanje konkurenčnosti, bodisi zaradi izgube kupcev (zavezancev) in/ali nedoseganja ekonomije obsega.

Poleg tega vertikalno integrirane organizacije PRO pomenijo konkretna tveganja odtekanja informacij. To pomeni potencialni tok komercialno občutljivih informacij o konkurentih v konkurenčno hčerinsko podjetje vertikalno integriranega subjekta prek njegove druge hčerinske družbe, ki deluje na drugačni ravni ponudbe.

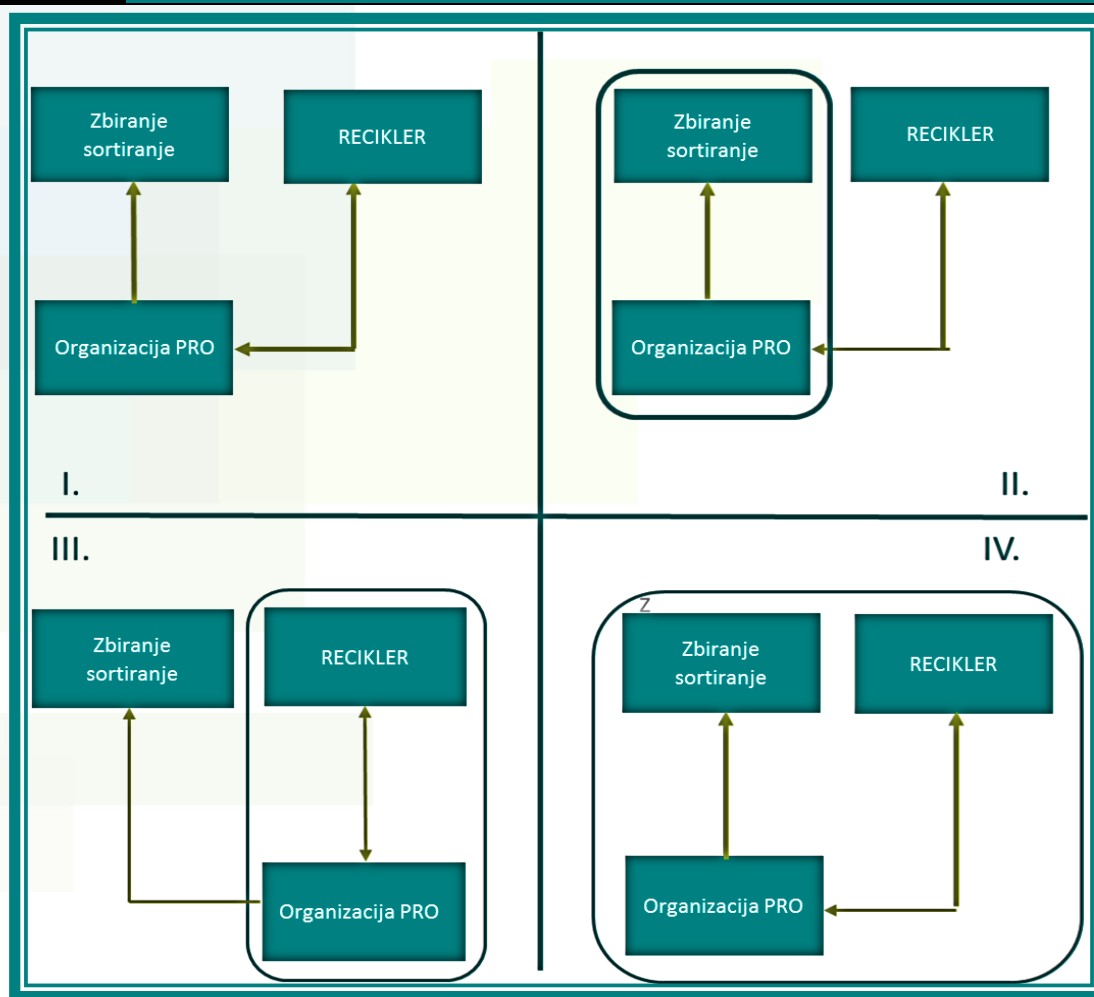
Vertikalno zaprtje trga in odtekanje informacij lahko delujeta istočasno in skupaj še okrepi negativni vpliv vsakega posebej; vertikalna integracija vključuje združevanje podjetij, ki ne konkurirajo na isti ravni ponudbe.

**SLIKA 26** Deležniki sistema PRO



Vir: EUCLID Law, 2020.

**SLIKA 27** Oblike vertikalno integriranih podjetij



Vir: EUCLID Law, 2020.

Pojasnilo:

- kvadrant I: vsa tri podjetja (zbiralec, recikler, organizacija PRO) so tri samostojno delujoča podjetja na trgu;
- kvadrant II: organizacija PRO in zbiralec sta eno podjetje ali sta v razmerju matična družba podružnica (hčerinsko podjetje, vertikalno povezana);
- kvadrant III: organizacija PRO in recikler sta eno podjetje ali sta v razmerju matična družba podružnica (hčerinsko podjetje, vertikalno povezana);
- kvadrant IV: organizacija PRO, zbiralec in recikler so eno podjetje ali del iste skupine podjetij (vertikalna lastniška povezava med vsemi ključnimi deležniki sistema PRO).

Rezultat delovanja vertikalno povezanih podjetij (podjetij, ki združujejo upravljalno-sistemsko dejavnost skupaj z izvedbeno-operativno dejavnostjo na trgu) so lahko t. i. dobavne omejitve (input foreclosure) in t. i. nakupne omejitve (customer foreclosure), ki lahko obstajajo istočasno. Temu moramo dodati še omenjeno informacijsko tveganje, ko vertikalno povezano podjetje, ki npr. izvaja storitve za konkurenčno PRO, pridobiva informacije o njenih kupcih, katere lahko v naslednji fazi prevzame od konkurenčne organizacije PRO.

Posledice delovanja vertikalno povezanih podjetij, ki predstavljajo organizacijo PRO, so večplastne in iz prakse poznane tudi na slovenskem trgu, še posebej izrazito na področju ravnanja z odpadno embalažo. Ne nazadnje je to dejstvo potrdila tudi Agencija za varstvo konkurence (AVK) z izdano Odločbo decembra 2019 o kršitvi 6. člena ZPOmK družbam Surovina, DINOS, Salomon in Recikel.

Zaradi tega je ex-ante zakonska ureditev v predlogu ZVO-2, in sicer pogojev na trgu organizacij PRO z omejitvijo lastniške strukture organizacij PRO za potrebe omejitve protikonkurenčnih praks, potrebna in smiselna. Direktiva o odpadkih v 1. odstavku, alineja a) 8.a člena jasno navaja: Države članice »a) jasno opredelijo vloge in odgovornosti vseh zadevnih udeleženih akterjev, vključno s proizvajalci proizvodov, ki dajejo proizvode na trg v državi članici, organizacijami, ki izvajajo obveznosti PRO v njihovem imenu, zasebnih in javnih izvajalcev ravnanja z odpadki, lokalnih oblasti in, kadar je to primerno, izvajalcev ponovne uporabe ...«

## 8.2 Lastništvo proizvajalcev – prednosti

Trenutna razprava o sistemih PRO vsebuje tudi razmislek o (1) zunanjem izvajanju obveznosti PRO profitno orientiranim podjetjem (organizacijam PRO) ali (2) omogočiti proizvajalcem, da ustanovijo in upravljajo svoje organizacije PRO. Osnovno vprašanje v zvezi s tem je, ali naj proizvajalci delijo odgovornost z izvajalci javnih služb (lokalnimi skupnostmi) in celotno družbo v okviru organizacije PRO, ki jo ustanovijo in upravljajo sami ali naj enostavno kupujejo storitve izpolnjevanja zakonskih obveznosti v višini, kot jih predpiše zakonodajalec z zunanjim izvajalcem teh storitev specializiranim tretjim osebam v lasti zasebnih ali finančnih investorjev.

**TABELA 10**    **Politična/družbena odgovornost proizvajalca v sistemu PRO**

<b>Politična/družbena odgovornost proizvajalca</b>		
<b>Sistem PRO voden s strani gospodarstva – proizvajalcev</b>	<b>Sistem PRO prenesen na zunanje izvajalce</b>	<b>Primeri</b>
Proizvajalec je lahko neposredno odgovoren za operativne rezultate sheme PRO.	Proizvajalec ne odgovarja direktno za izvrševanje izvajalcev storitev PRO v zasebni lasti.	Združeno kraljestvo je odgovornost naložilo IJS.
Proizvajalci so politično in javno smatrani kot onesnaževalci, vendar imajo možnost, da se odzovejo na kritike in/ali dokažejo, da jim je mar.	Proizvajalci so še vedno videni kot onesnaževalci, vendar nimajo prave možnosti za izboljšanje situacije. Medtem ko se zunanji izvajalci PRO lahko na enostaven način izgovorijo na »pomanjkanje denarja«.	Madžarska, Slovaška itd.
Proizvajalci kot upravljavci PRO so neizogiben del dialoga z deležniki glede politik o upravljanju/ravnanju z odpadki.	Proizvajalci niso neposredno vključeni v dialog z deležniki glede upravljanja/ravnanja z odpadki. Obstaja tveganje, da bodo politične odločitve pod vplivom zunanjih izvajalcev PRO, ki bodo zasledovali le svoje profitne interese.	Trenutna razprava v Nemčiji glede »Re-Kommunalisierung« je večinoma vodena s strani 10 shem; združenje zavezancev je zelo mirno.
Proizvajalci lahko uporabijo svoj podatkovni center za vodenje politične razprave.	Proizvajalci imajo dostop le do javno objavljenih podatkov o ravnanju z odpadki.	V Nemčiji so vsi podatki poslovna skrivnost.

Vir: Lasten vir.

Zunanje izvajanje obveznosti PRO tretjim osebam pomeni za proizvajalce:

- odstop od nadaljnega razvoja odnosov med potrošniki in proizvajalci, da bi dosegli trajnostno potrošnjo;
- premik od aktivne skrbi za okoljski vpliv potrošnje proizvodov, ki jih dajo na trg, v enostavno izpolnjevanje zakonskih obveznosti, z rešitvami, kot jih oblikuje zakonodajalec;
- opustitev aktivne vloge pri oblikovanju zakonskih rešitev s pozicije predlagatelja rešitev in s tem izgubo priložnosti oblikovanja in vplivanja javnega mnenja o problematiki obveznosti PRO;
- spremembo iz aktivne v pasivno vlogo v sistemu PRO.

Samo z aktivno lastniško vlogo proizvajalcev v organizacijah PRO in pri upravljanju le-teh bodo proizvajalci lahko na najboljši način vodili razvoj in se izognili sprejetju negativne zakonodaje, ki bi lahko resno škodila njihovemu poslovanju.

Dosedanje delovanje organizacij PRO v R Sloveniji in različne izkušnje, ki so na različnih odpadkovnih tokovih z vlogo proizvajalcev, govorijo v prid odločitvi, da morajo proizvajalci prevzeti ključno, odgovorno vlogo upravljanja sistemov PRO in s tem finančno ter organizacijsko odgovornost za izpolnjevanje lastnih okoljskih odgovornosti. Upravljanje organizacije PRO za izrabljene gume in aktivna vloga proizvajalcev je primer dobre prakse, kakor je npr. upravljanje večine organizacij PRO za odpadno embalažo, odpadne sveče in deloma tudi odpadno EEO primer slabe prakse zaradi odsotnosti aktivne



vloge in odgovornosti proizvajalcev, saj je z obstoječo zakonodajo, npr. pri embalaži, njihova okoljska obveznost izpolnjena že samo s podpisom pogodbe s pooblaščen družbo PRO.

### 8.3 Nepridobitnost delovanja organizacije PRO

Organizacije PRO so ustanovljene z namenom skupinskega izpolnjevanja obveznosti proizvajalcev, ki izhajajo iz PRO. Skupinsko izpolnjevanje PRO je za razliko od posamičnega izpolnjevanja PRO praviloma cenejše ter učinkovitejše. Interes proizvajalcev je, da svoje obveznosti PRO izpolnjujejo operativno in stroškovno učinkovito pod enakimi pogoji. Organizacije PRO sicer dejavnost upravljanja sistema PRO izvajajo gospodarske družbe in na tej osnovi podležejo določilom ZGD-1 kot poslovni subjekti zasebnega prava ter so ustanovljeni kot kapitalske naložbe.

Pri tem je ključna odločitev ustanoviteljev – proizvajalcev glede pridobitnosti ali nepridobitnosti poslovnega modela delovanja organizacije PRO. V primeru pridobitnega modela gre za klasično kapitalsko naložbo posameznega investitorja, ki od naložbe pričakuje čim večji kapitalski donos. Torej bi bil v tem primeru glavni namen delovanja na trgu ter poslovni cilj teh organizacije PRO maksimiranje kapitalskega donosa (kot vseh kapitalskih družb).

Ko govorimo o PRO in razlogih za izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz PRO, mora biti edino poslanstvo tovrstnih družb – organizacij PRO – izpolnjevanje okoljskih ciljev v imenu in za račun pridruženih proizvajalcev. Cena izpolnjevanja zakonskih obveznosti PRO pomeni za proizvajalce poslovni strošek – izdatek, ki sicer povečuje njihove stroške poslovanja, pri čemer so ti stroški del prodajne cene proizvoda. Posledično se torej stroški, povezani z izpolnjevanjem PRO, ob prodaji proizvoda prenesejo na končnega potrošnika. Cilj proizvajalcev je čim nižja cena njihovih proizvodov, zato je njihov primarni interes, da so okoljski stroški čim nižji oz. v optimalni višini, ki še omogoča učinkovito izpolnjevanje okoljskih ciljev PRO. **Tovrstne družbe kapitalski donos realizirajo z obratno logiko – nižji finančni prispevki (cene) ali dolgoročno stabilne cene so izraz njihovega donosa na kapital.**

Zaradi zgoraj navedenih dejstev je za proizvajalce ekonomsko vprašljivo povečevati lastne stroške z zahtevami po profitnosti tovrstnih družb, saj s tem lahko povišujejo svoje lastne stroške, poleg tega pa ustvarjajo neenak položaj obremenitve za okoljskimi stroški med proizvajalci lastniki organizacije PRO ter pridruženimi proizvajalci tej organizaciji PRO.

Zaradi specifičnosti poslovnega modela organizacije PRO, primarnega cilja po doseganju okoljskih ciljev PRO ter zaradi primarnega interesa proizvajalcev po dolgoročni stabilnosti cen (stroškov) navedenih sistemov PRO je prevladujoče stališče globalnega gospodarstva (Consumer Goods Forum, itd.), da tovrstne družbe – organizacije PRO poslujejo na način nepridobitnosti, torej da se presežki prihodkov nad stroški v organizaciji PRO ne smatrajo kot dobiček za razdelitev med lastnike organizacije PRO, temveč se uporabijo za oblikovanje poslovnih rezervacij (npr. za primer nihanja cen materialov, gibanje količin v procesu zbiranja odpadkov) ali za znižanje finančnih prispevkov proizvajalcev v naslednjih obdobjih.

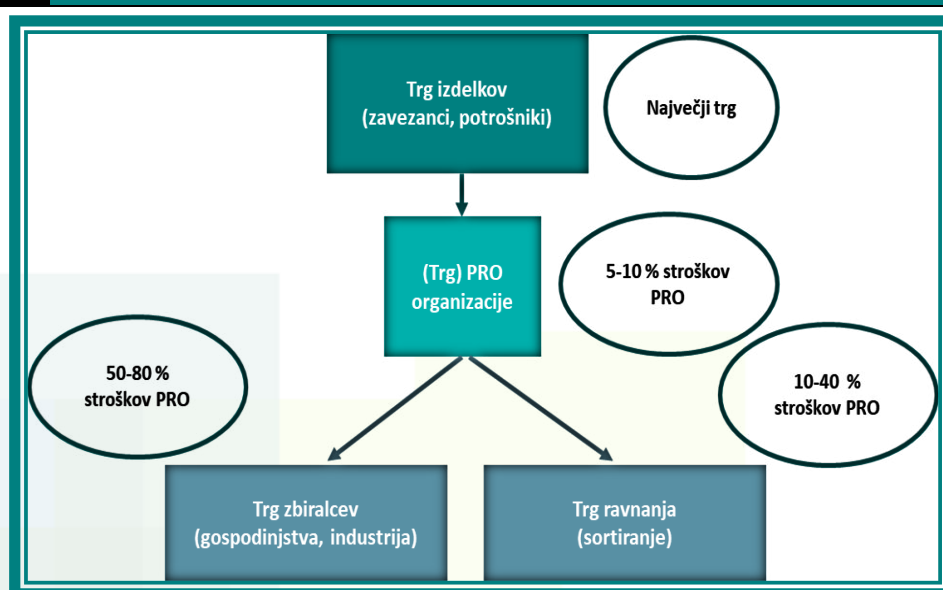
Na princip nepridobitnosti skupinskega izvajanja obveznosti PRO napotuje tudi določilo 4. odstavka 8.a člena Direktive o odpadkih, alineja c), ki pravi, da prispevki posameznega proizvajalca »ne presegajo stroškov, ki so potrebni za zagotavljanje storitev ravnanja z odpadki na stroškovno učinkovit način. Ti stroški se določijo na pregleden način med zadevnimi akterji.« (Direktiva o odpadki 2018/851, str. 26).

## 8.4 Konkurenčnost procesa ravnanja z odpadki PRO

Izbira modela organizacije sistemov PRO je v pristojnosti posamezne članice EU in je odvisna od številnih dejavnikov, kot so zgodovinski razvoj, politične prioritete, pravna kultura in odnos širše družbe do okolja, razvitost komunalnega sektorja, ekonomska moč in velikost države, ambicioznost okoljskih politik, odnos družbe do javnega interesa itd.

Celoten proces ravnanja z odpadki na temelju PRO je sestavljen iz med seboj tesno povezanih, vendar samostojnih trgov, od katerih je največji trg proizvodov, ki jih proizvajalci dajejo na trg. Ta trg je vstopni trg, ki določa obseg obveznosti, ki so na tej osnovi potrebne za doseganje okoljskih ciljev, tj. zbiranje in reciklaža odpadkov, nastalih na osnovi proizvodov, danih na trg.

SLIKA 28 Razmerje stroškov med deležniki v sistemu PRO



Vir: OECD, 2016.

Izvajanje obveznosti PRO je v EU Direktivi o odpadkih opredeljeno kot finančna ali finančna in organizacijska obveznost proizvajalcev. Celoten proces izvajanja okoljskih obveznosti na tej osnovi je sestavljen iz upravljskega dela (trga PRO organizacij) ter izvajalskega dela (trga izvajalcev storitev ravnanja). Zaradi možnega navzkrižja interesov med deležniki in zaradi v poglavju 8.1. analiziranih možnih zlorab konkurenčnega prava je nujno strogo ločiti ta dva sklopa aktivnosti, na kar napeljuje tudi Direktiva o odpadkih (člen 8.a, 1. odstavek, alineja a).

Ocene nastalih stroškov sistema PRO ravnanja, prikazana v sliki 28, napotujejo na ugotovitev, da je za stroškovno učinkovito delovanje sistema ključnega pomena višina stroškov zbiranja, sortiranja ter recikliranja, ki skupno predstavljajo cca 90 % vseh stroškov ter v manjši meri delež stroškov upravljanja (skupaj z ozaveščanjem), ki predstavlja cca 10 % celotnih stroškov.

Na tej osnovi je za stroškovno učinkovito delovanje sistema ključnega pomena konkurenčnost na trgu izvajanja vseh storitev ravnanja, vključno z razvojem tehnologij, procesov in trgov zbranih odpadnih proizvodov. Zato je prevladujoče mnenje, da so prevladujoče prednosti konkurence na omenjenih trgih ravnanja z odpadnimi proizvodi in ne toliko na trgu upravljanja sistemov (organizacij) PRO; konkurenca na trgih ravnanja je bistveno pomembnejša od potencialne konkurence na sistemsko- upravljalški ravni.

Konkurenca na trgih upravljanja, torej na sistemski ravni, namreč povzroči bistveno večjo kompleksnost upravljanja, možnosti za izogibanje zakonom in opuščanje obveznosti; v primeru večjega števila organizacij PRO pa nujno tudi močno izvedbeno in kontrolno funkcijo države, kar vse povečuje družbene stroške, transakcijske stroške ter kompleksnost.

Pri vzpostavitvi sistema konkurence med upravljavskimi organizacijami PRO je treba obvezno vzpostaviti mehanizem razdelitve odgovornosti med njimi in skupnimi obveznostmi (določanje tržnih deležev, delitev zbranih odpadnih proizvodov za nadaljnjo obdelavo, zagotavljanje ozaveščanja vseh organizacij enako, preverjanje točnosti poročanja, preprečevanje izogibanja izpolnjevanja obveznosti – prostih jezdecev itd.). Vzpostavitev in vzdrževanje pravilnega delovanja tovrstnih mehanizmov zahteva dodatne finančne, kadrovske in materialne vire, ki jih nosijo proizvajalci. V primeru odločitve o eni organizaciji PRO za en odpadkovni tok je izvajanje teh aktivnosti odgovornost 1 organizacije. Dilemo ustrezne organizacije sistemov PRO v majhni državi so natančno analizirali na Irskem v študiji leta 2014 (Department of the Environment, Climate and Communications).

Stališče OECD v zvezi s problematiko konkurence je, da je treba oceno učinkov konkurence vključiti v samo zasnovu sistemov PRO; odločitev o sistemu ene organizacije za en odpadkovni tok je smiselna, če se izkažejo neto koristi take odločitve (EPRO, 2021).

## 8.5 Učinkovitost doseganja okoljskih ciljev

TABELA 11 Konkurenčnost sistema PRO z vidika upravljanja sistema PRO		
UČINKOVITOST ORGANIZACIJ PRO		
Sistem PRO upravljan s strani proizvajalcev	Sistem PRO upravljan s strani izvajalcev ravnanja z odpadki	Primeri
Strošek enote kot npr. strošek tone recikliranega odpadnega proizvoda je tržno določen, ker je odvisen le od cen, ustvarjenih s konkurenco na trgu ravnanja z odpadki. (dokler so administrativni stroški skrbno omejevani).	Strošek enote kot strošek tone reciklirane odpadnega proizvoda je tržno določen, ker vključuje cene na trgu ravnanja z odpadki plus standardno profitno maržo (če ni prisotne klirinške hiše ali druge oblike oligopolne rešitve).	Belgijski, češki in nizozemski strošek enote je nižji kot nemški glede na podobne dosežene rezultate (primer embalaže).
Okoljski cilji so višji, ker organizacija PRO stremi k maksimiranju reciklažnih ciljev ob ohranjanju razumnih stroškov.	Okoljski cilji so nižji, ker se shema omeji le na aktivnosti za doseganje zakonskih ciljev, vsak presežek bi zmanjševal konkurenčnost, četudi je družbeno zaželeno in ekonomsko razumna.	Madžarska je omejila recikliranje plastike kot odziv na padec cen materiala, kar je vplivalo na spremembo zakonodaje.
Strošek enote, npr. OE, OEEO, je ponavadi višji zaradi večjega obsega v recikliranje danih odpadkov PRO, vendar se lahko gospodarstvo odloči glede zahtevanega obsega recikliranja znotraj zakonodajnih omejitev.	Strošek enote odpadka je lahko nižji zaradi nižjega obsega v reciklažo danih odpadkov PRO, saj profitni izvajalci PRO omejijo svojo učinkovitost do najnižje zakonsko možne. Proizvajalci ne morejo vplivati na obseg recikliranja, ki je določen z zakonodajo.	Večina organizacij PRO, ki so vodene s strani gospodarstva, bi lahko znatno zmanjšala stroške, če bi recikliranje omejile le na zakonske cilje.

Ozaveščanje potrošnikov je koordinirano in učinkovito.	Ozaveščanje potrošnikov ne obstaja ali je razdrobljeno in neučinkovito.	Ozaveščanje se je v Nemčiji ustavilo.
--	---	---------------------------------------

Vir: Lasten vir.

Razširjena proizvajalčeva odgovornost in na tej osnovi oblikovani organizacijski modeli skupinskega in/ali individualnega izpolnjevanja okoljskih ciljev so ključni element, orodje, s katerim država kot »skrbnik okolja v skrajni sili« zagotavlja doseganje le-teh v javnem interesu.

Pri tem se pojavljajo ključna vprašanja:

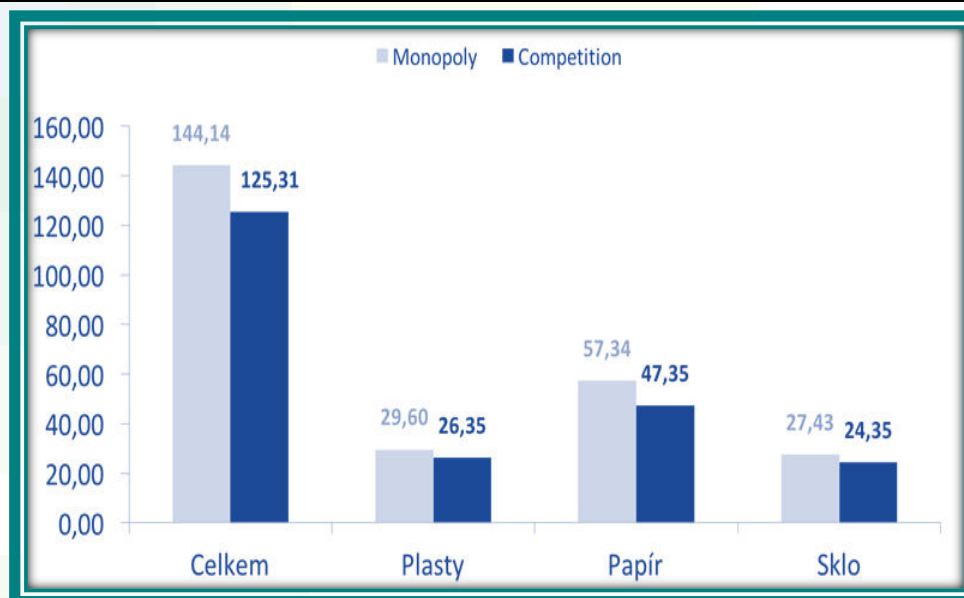
- ali različna orodja regulacije v izbranih državah zagotavljajo enake rezultate;
- ali ima organizacija procesov razširjene proizvajalčeve odgovornosti kakršenkoli vpliv na učinkovitost sistemov ravnanja z odpadki PRO;
- ali je PRO in so organizacije (skupinske/individualne) ustrezna oblika doseganja političnih (okoljskih) ciljev.

Čim bolj nedvoumne odgovore na zastavljena vprašanja je poskušalo v strokovnih študijah analizirati mnogo raziskovalcev in strokovnih institucij, v največji meri na odpadkovne toku odpadne embalaže.

V eni od študij češkega raziskovalnega inštituta Center for Economic and Market Analyses - CETA (2016) so analizirali rezultate delovanja sistemov PRO ravnanja z odpadno embalažo v različnih državah EU in prišli do ugotovitev, prikazanih v naslednjih slikah.

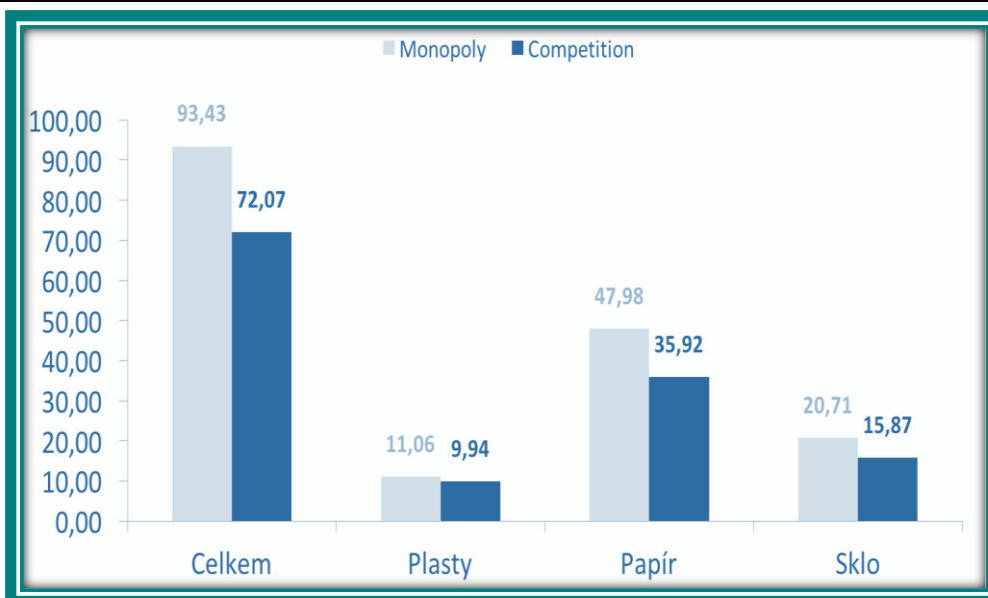
SLIKA 29

Količina nastale odpadne embalaže (kg/prebivalec), izračunane kot povprečne količine OE



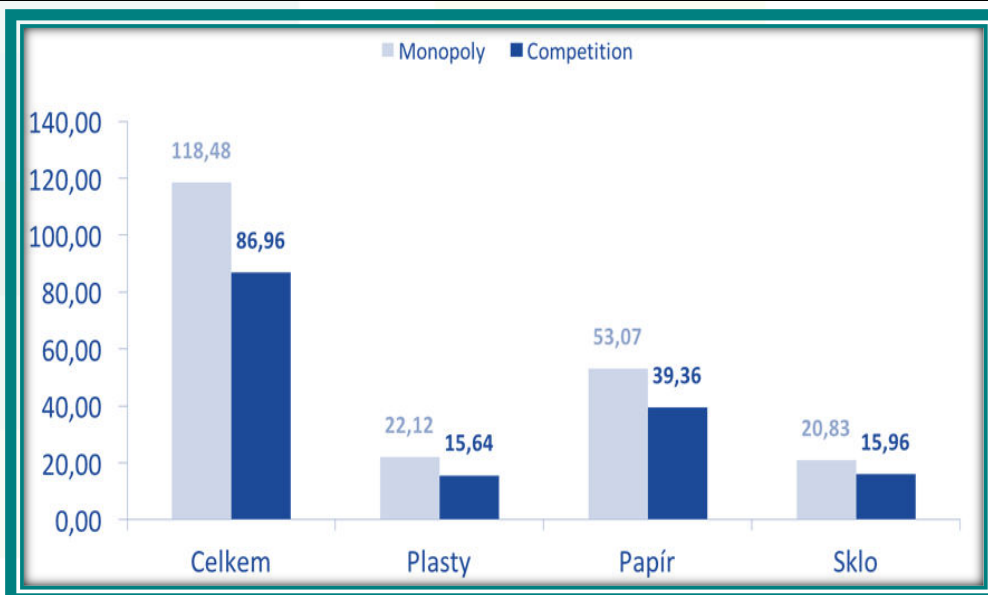
Vir: CETA, 2016.

SLIKA 30

**Količina reciklirane odpadne embalaže (kg/prebivalec), izračunane kot povprečne količine OE**

Vir: CETA, 2016.

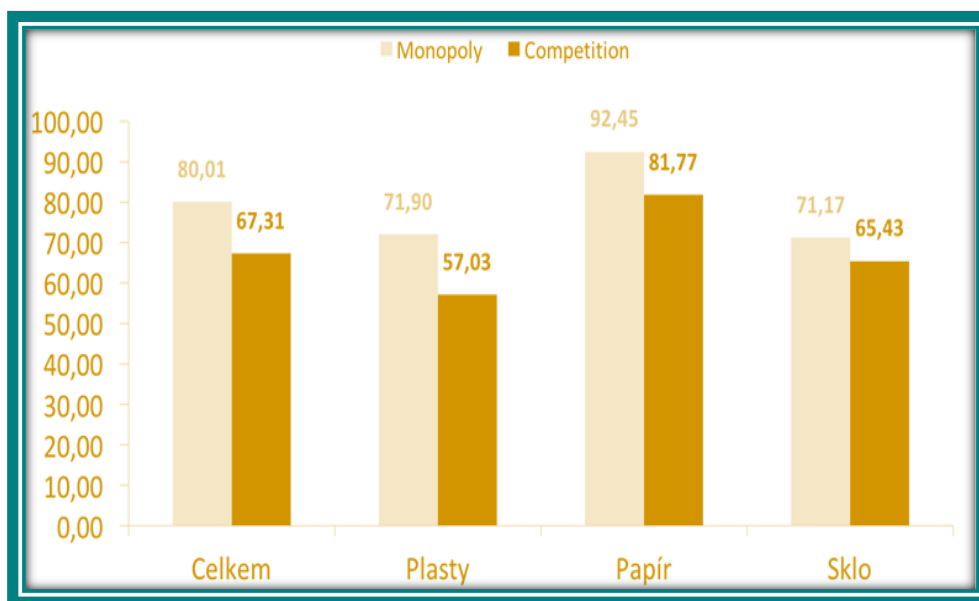
SLIKA 31

**Količina predelane odpadne embalaže (kg/prebivalec), izračunane kot povprečne količine OE**

Vir: CETA, 2016.

SLIKA 32

## Delež predelane odpadne embalaže (%)



Vir: CETA, 2016.

## Glavne ugotovitve študije CETA:

- Glavnina stroškov ravnanja z odpadno embalažo predstavljajo stroški zbiranja, transporta, sortiranja in recikliranja.
- Učinkovit sistem ravnanja z OE potrebuje transparentnost in neposredno vključenost proizvajalcev (kontrola in upravljanje organizacije PRO):

Glavne izzive predstavljajo administracija in »red tape«, iskanje privilegijev (bonitet), cenovna diskriminacija (predvsem MSVP) in izogibanje plačilu (prosti jezdec).

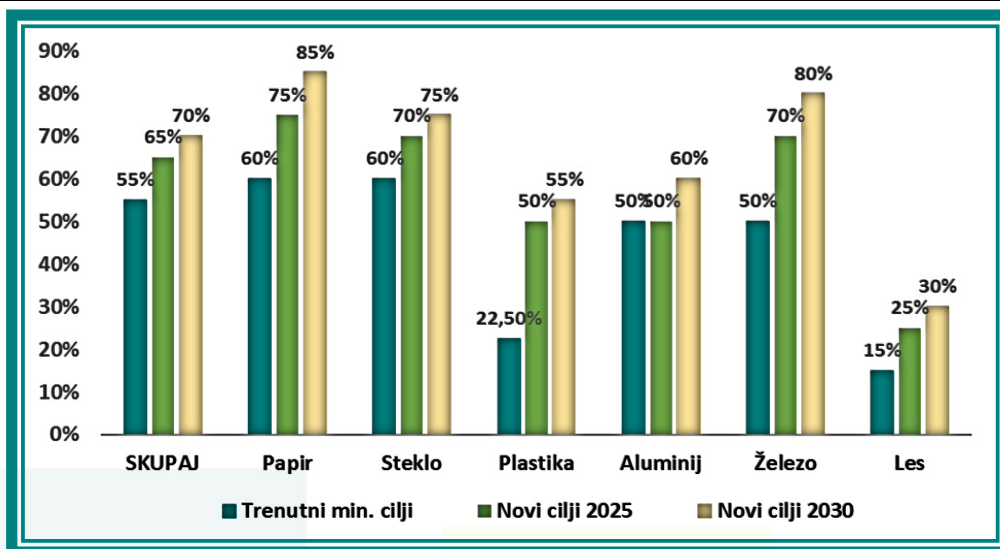
Potreben je kitajski zid med zbiralci, sortirci (izvajalci ravnanja), organizacijo PRO in reciklerji.

## Tveganja, ki nastanejo z odločitvijo o konkurenčnem modelu upravljanja sistemov PRO:

- potrebna je dodatna regulativa potrebna za delovanje PRO v konkurenčnem okolju (državna administracija);
- povečani stroški zaradi obsežnejše birokracije med deležniki (pogodbe, računi, finančni tokovi med organizacijami PRO in IJS);
- povečana motivacija deležnikov za neproduktivno trošenje sredstev za zagotovitev boljšega položaja na trgu (bonitete, tudi korupcija, izogibanje plačevanju);
- poslabšanje pogojev za podjetja MSVP in IJS;
- trditev, da konkurenti ustvarjajo prihodke, istočasno pa delujejo kot neprofitne organizacije in sodelujejo, ni razumna;
- izkušnje kažejo, da tržni mehanizmi na reguliranih trgih ne delujejo;
- relativno visoke in nizke stroške ravnanja lahko najdemo v sistemih z eno organizacijo PRO kot v konkurenčnih sistemih;
- konkurenca med organizacijami PRO ne prinese pomembnejših prednosti v primerjavi s sistemom z eno organizacijo PRO.

Z Direktivo o odpadkih 2008/98/ES se npr. za embalažo uvajajo povečani cilji recikliranja za posamezne embalažne materiale, ki jih morajo države članice doseči do leta 2025 oz. 2030, kar bo močno povečalo zahtevnost in višino stroškov za doseganje teh ciljev, zato je še bolj pomembno, da proizvajalci kot nosilci okoljske odgovornosti in plačniki s tem povezanih stroškov, oblikujejo enostavne in učinkovite organizacije PRO.

**SLIKA 33** Cilji recikliranja v EU



Vir: Lasten vir.

**SLIKA 34** Deleži recikliranja OE v letu 2016



Vir: EEA, 2020.

SLIKA 35

## Deleži recikliranja plastike v letu 2016



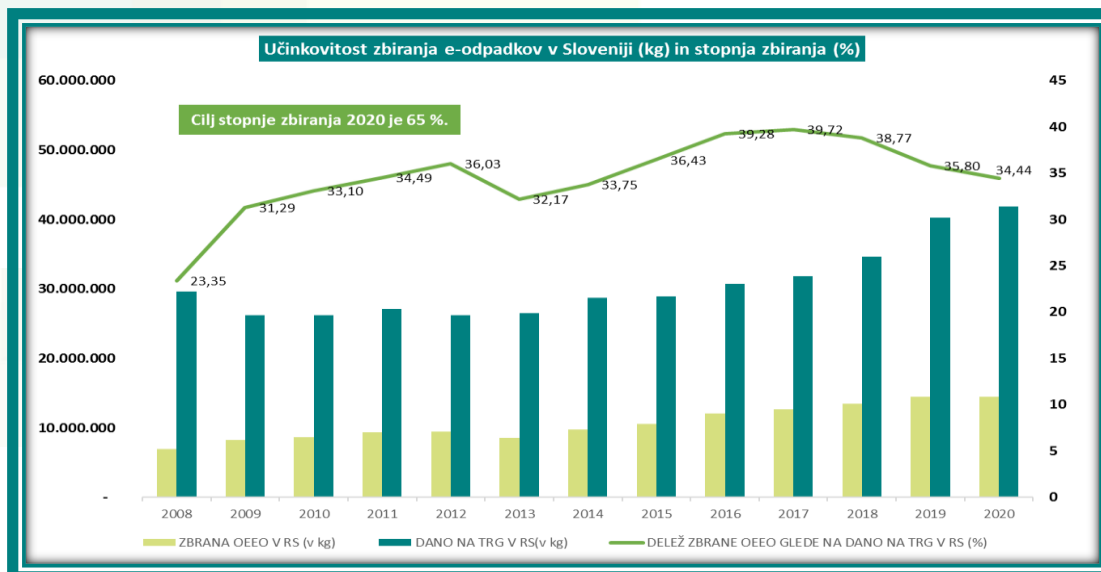
Vir: EEA, 2020.

Doseganje okoljskih ciljev na področju ravnanja z odpadno električno in elektronsko opremo v preteklih letih kljub večjemu številu organizacij PRO za to vrsto odpadkov ne kaže napredka. Trenutno je v evidenco skupnih načrtov ravnanja z odpadno električno in elektronsko opremo vpisanih 5 družb.

V spodnjem grafu je prikazana količina proizvodov, danih na trg, zbrane količine OEEO ter deleži oz. stopnje zbiranja OEEO v posameznem letu. Ugotoviti je možno, da kljub temu da količina proizvodov, danih na trg, narašča, še posebej zadnjih 5 let, zbrana količina OEEO stagnira in da stopnja zbiranja celo pada in je daleč od ciljne stopnje (65 %), ki jo določata EU in nacionalna zakonodaja. Sklepamo lahko, da je delovanje skupnih shem ravnanja z OEEO pasivno in da polisistemska ureditev ni pripomogla k doseganju višjih ter zahtevanih okoljskih ciljev.

SLIKA 36

## Učinkovitost ravnanja z odpadno električno in elektronsko opremo



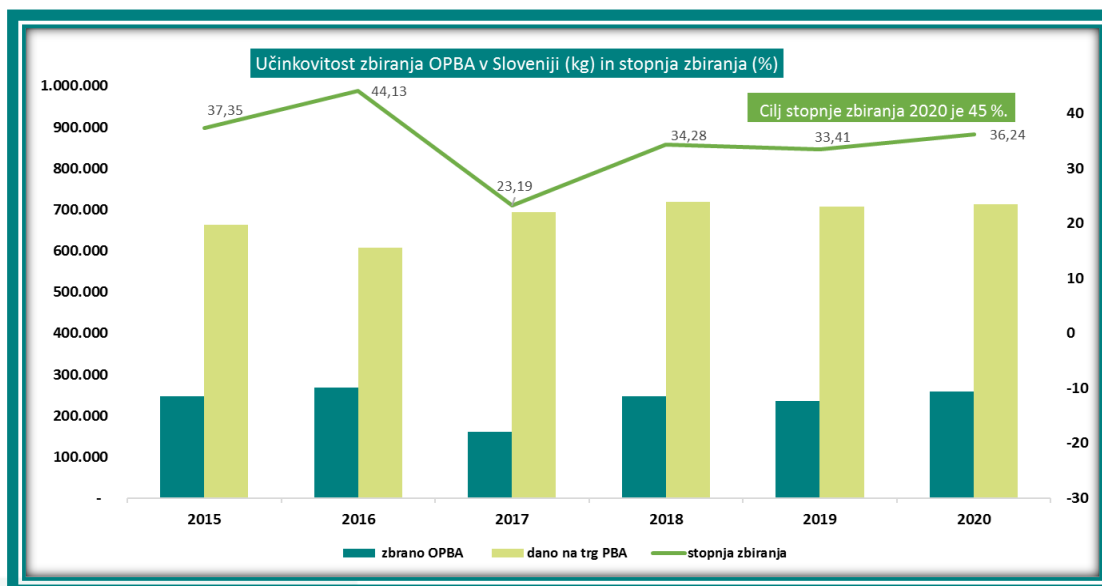
Vir: ARSO, 2021.



Podobne rezultate glede doseganja okoljskih ciljev beležimo tudi na področju ravnanja z odpadnimi prenosnimi baterijami in akumulatorji, kjer je prav tako v evidenco skupnih shem vpisanih 5 družb.

SLIKA 37

### Učinkovitost ravnanja z odpadnimi prenosnimi baterijami in akumulatorji




Vir: ARSO, 2021.

Na tej osnovi ocenjujemo, da je na podlagi zgoraj navedenih dejstev in ugotovitev uveljavitev predlaganih rešitev v ZVO-2 smiselna in potrebna v najkrajšem času.

## 9. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

1. **Prehod iz sistema deljene finančne odgovornosti proizvajalcev v sistem polne odgovornosti PRO** se bo odražal v povišanju finančnih prispevkov proizvajalcev ter hkrati v nižanju stroškov za izvajalce javne službe ter posledično za gospodinjstva. Strošek polne odgovornosti PRO bo v celotnih stroških ravnanja z odpadki PRO pomenil precejšen delež, hkrati pa zagotavljanje te storitve zaradi poenotenja z vsemi izvajalci javne službe to ne bi smelo biti predmet konkurence med organizacijami PRO, saj lahko privede do omejevanja prevzemanja odpadkov pri PRO kot tudi uvajanja povsem različnih standardov in infrastrukture prevzemanja odpadkov PRO.
2. **Monosistem (ena organizacija) za posamezni odpadkovni tok PRO bo kumulativno pocenil sistem**, saj se bodo stroški, povezani z delovanjem sistema polne odgovornosti PRO, prenesle na proizvajalce. Proizvajalcem bo v interesu, da se bo delovanje sistema polne odgovornosti stroškovno optimiziralo na vseh segmentih, tako pri ravnanju z odpadki PRO pri IJS in končnih uporabnikih, kot na podjetniško-upravljalški ravni. Glavnino stroškov sedaj predstavljajo stroški, povezani z zbiranjem in odvozom odpadkov, ki jih ne plačujejo proizvajalci, in so zagotovo tudi potrebni optimizacije.
3. **Prihodki od prodaje zbranih sekundarnih surovin odpadkov PRO** morajo biti ne glede na mesto nastanka (gospodinjstva, industrija, trgovina) v celoti sestavni del izračuna finančnega prispevka proizvajalca (Direktiva 2018/851, 8(a) člen, tč. 4). Vrednost sekundarnih surovin predstavlja in bo predstavljala vedno večji delež pri vrednotenju skupnih stroškov za proizvajalce, zato je pomembno, da je lastništvo odpadka s strani proizvajalca oz. posredno v upravljanju organizacije PRO in ne more biti predmet prodajnega razmerja med izvajalcem ravnanja z odpadki ter končnega potrošnika (izvajalec javne službe, trgovec, distributer).
4. **Stroški neodvisnega organa PRO**, ki nadzoruje izvajanje sistema PRO v primeru polisistemske ureditve PRO (več organizacij PRO za posamezni tok odpadka PRO) so iz izkušenj nekaterih držav (Italija, Avstrija) izjemno visoki in stroškovno neupravičeni v primeru držav, kjer je zelo nizek obseg zbranih količin odpadkov PRO. V primeru Slovenije bi ta strošek predstavljal bistveno povišanje finančnih prispevkov proizvajalcev.
5. **Enaki pogoji oz. enaki finančni prispevki proizvajalcev PRO** za posamezni proizvod PRO je izrednega pomena, saj storitve ravnanja z odpadki PRO neposredno ne vplivajo na njegovo osnovno dejavnost, zato bo proizvajalec na trgu izbral vedno najnižjo ponudbo, kar pa posledično vodi do nižanja kakovosti storitve PRO, izvajanje t. i. »cherry picking« prevzemanja odpadkov ter neinvestiranja v infrastrukturo in ozaveščanja sistema PRO. Direktiva izrecno zahteva spoštovanje enake obravnave proizvajalcev ne glede na izvor in velikost proizvodov, še posebej je ta pogoj pomemben za podjetja MSVP (Direktiva 2018/851, člen 8a, 1. odstavek, tč. d). Dodatno kompleksnost v sistemu PRO vnaša zahteva o ekomodulaciji višine finančnih prispevkov glede na dejanske stroške posameznih skupin proizvodov .
6. **Javni interes ter učinkovit prevzem odpadkov PRO pri izvajalcih javne službe** je za glavne odpadkovne tokove PRO (odpadna embalaža, odpadna električna in elektronska oprema, odpadne nagrobne sveče, odpadne baterije in akumulatorji) izrednega pomena, saj se pri njih od končnih uporabnikov zbere 60–70 % vseh odpadkov PRO. Neusklajenost in t. i. konkurenčnost med organizacijami PRO vodi do zastojev v prevzemanju in posledično kopičenju odpadkov PRO na lokacijah izvajalcev javnih služb in posledično finančnih intervencij države.

7. **Ekonomija obsega zbranih odpadkov PRO** je za razvoj industrije obdelave in samozadostnosti države na sistemih ravnanja z odpadki izrednega pomena. Razdrobljenost slovenskega trga med več organizacij PRO za en tok odpadka PRO se kaže v izjemno velikem deležu čezmejnega premeščanja odpadkov, med katerimi so mnogi nevarni odpadki. Skupaj s kratkoročnostjo sklepanja pogodb organizacij PRO z izvajalci obdelave vodijo k zmanjšanju interesa po naložbah v infrastrukturo obdelave odpadkov v državi.
8. **Ekonomija obsega proizvodov PRO** v primeru več organizacij PRO za en tok odpadka pomeni za količino proizvodov PRO, danih na trg Republike Slovenije, izredno stroškovno administrativno breme v primerjavi z drugimi večjimi državami EU. Slovenija je med državami, kjer je administrativni strošek na enoto proizvoda PRO zaradi razdrobljenosti nadpovprečno visok.
9. **Deregulacija sistema PRO** z vidika nadzora in upravljanja države je izrednega pomena, saj v primeru ene organizacije PRO za en odpadek PRO zmanjšuje stroške regulacije tako na nivoju javnih služb (FURS, ARSO, MOP) kot tudi znižuje stroške proizvajalcem (ukinitev okoljske dajatve za proizvode PRO, enoten sistem poročanja). Zahtevana t. i. ekomodulacija finančnih prispevkov vnaša v sistem PRO izjemne izzive ustrezne alokacije pripadajočih stroškov na proizvode, uporaba različnih možnih modelov ekomodulacije s strani posamezne konkurenčne organizacije PRO pa bi bistveno povečala kompleksnost poročanja ter otežila prehajanje med konkurenčnimi organizacijami PRO.
10. **Nepridobitnost poslovanja organizacij PRO**, kot nekatere zahteve Direktive 2018/851/ES o višini stroškov izvajalcev javnih služb, zmanjšujejo finančne prispevke proizvajalcev PRO.
11. **Doseganje okoljskih ciljev in visoke stopnje okoljske ozaveščenosti** vseh deležnikov je še kako pomembno za vzpostavitev koncepta in politik krožnega gospodarstva. Polisistemska ureditev PRO za razliko od monosistemske s temi cilji povezanih stroškov ne želi oz. jih pod enakimi pogoji ne more obravnavati v finančnih prispevkih proizvajalcev, zato so te storitve in aktivnosti podhranjene.
12. **Lastništvo organizacij PRO s strani proizvajalcev** kot nosilcev obveznosti PRO jamči, da svoje obveznosti izpolnjujejo transparentno na stroškovno učinkovit način. Hkrati se na ta način motivirajo proizvajalci k proizvodnji okolju prijaznim proizvodom.
13. **Odločitev, za katere odpadkovne tokove PRO uvesti polno odgovornost** in katere ne. Direktiva 2008/98/ES določa odpadkovne tokove PRO in možnost, da država del potrebnih stroškov sistema polne odgovornosti prevzame nase (največ 20%), kar pomeni, da proizvajalci ne krijejo vseh potrebnih stroškov. To bo treba opredeliti v podzakonskih predpisih za vsak odpadkovni tok posebej.
14. **Metodologija vodenja stroškov zbiranja in odvoza odpadkov pri izvajalcih javnih služb**, je zaradi trenutnega sistema zbiranja in odvoza odpadkov nedorečena, saj se zaradi pokrivanja stroškov zbiranja in odvoza odpadkov s strani gospodinjstev ne vodijo ločeno za vsak masni tok posebej. Poglobljena vsebinska razčlenitev Primerjalne analize, ki je bila uporabljena, je pokazala popolnoma različne načine obračuna stroškov pri izvajalcih javnih služb. Predlagamo, da se s



predpisi določi enotna metodologija, ki bo omogočila pregledno spremljanje, upravljanje in nadzor stroškov ločenega zbiranja odpadkov.

15. **Vzpostavitev celovitega sistema poročanja in obdelave podatkov o odpadkih** je poleg jasne metodologije stroškovnega vidika ravnanja z odpadki ključnega pomena za učinkovit sistem ravnanja z odpadki. Vsi masni tokovi odpadkov, od trenutka nastanka do končne obdelave, morajo biti ustrezno evidentirani in metodološko obdelani.

**Na osnovi analize PSPN in vsebine posameznih poglavij lahko zaključimo, da so ključni elementi organizacije in sistema PRO, ki izhajajo iz določb predloga ZVO-2, ustrezni in zagotavljajo dovolj jasno sistemsko ureditev, ki jo bo treba v podzakonskih Uredbah za posamezni odpadkovni tok PRO še podrobneje opredeliti.**

## LITERATURA IN VIRI

1. Ahlers, J., Hemkhaus, M., Hibler, S. in Hannak, J., 2021. Analysis of Producer Responsibility Schemes, Adelphi Consult GmbH.
2. ARSO, 2017–2021. Finančna jamstva organizacij PRO za OEEO.
3. ARSO, 2021 – spletna stran. Dostopno na: [www.arso.gov.si](http://www.arso.gov.si) [9. 9. 2021].
4. Centro di Coordinamento RAEE, spletna stran. Dostopno na [www.cdcaee.it](http://www.cdcaee.it) [9. 9. 2021].
5. CETA - Centre for Economic and Market Analyses, 2016. Efficiency of the Waste Sorting System in the Czech Republik and Chosen EU Countries.
6. Consumer Goods Forum, 2020. Building a Circular Economy for Packaging: A View from the A View from the Consumer Goods Industry on Optimal Extended Producer Responsibility. Dostopno na: <https://www.theconsumergoodsforum.com/wp-content/uploads/EPR-Building-a-Circular-Economy-for-Plastic-Packaging-cgf-plastic-waste.pdf> [2. 9. 2021].
7. Department of the Environment, Climate and Communications, 2014. Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland. Dostopno na: <https://www.gov.ie/en/publication/7b468-review-of-the-producer-responsibility-initiative-model-in-ireland/#> [31. 8. 2021].
8. Direktiva (EU) 2018/851 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0851> [31. 8. 2021].
9. Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex:32008L0098> [31. 8. 2021].
10. Državni svet RS, 2019. Zbornik posveta: Ureditev področja ravnanja z odpadki: od urgentne do sistemske ureditve. Dostopno na: [http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/koncna\\_verzija\\_zbornika\\_9\\_4\\_2019.pdf](http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/koncna_verzija_zbornika_9_4_2019.pdf) [31. 8. 2021].
11. ECONFER, 2021. Ekonomski učinki vstopnih omejitev predloga ZVO-2 na konkurenco. Pridobljeno od Ministrstva za okolje in prostor dne 27. 8. 2021.
12. ETRMA – spletna stran. Dostopno na: [www.etrma.org](http://www.etrma.org).
13. EUCLID LAW, 2020. Study on the vertical integration of PRO and their effect on the market. Dostopno na: <https://euclid-law.eu/wp-content/uploads/2020/03/EXPRA-Vertical-Integration-Study-FINAL-090320.pdf> [31. 8. 2021].
14. European Environment Agency – EEA, 2021. Dostopno na: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/waste-recycling-2/assessment> [31. 8. 2021].
15. Evropska komisija – spletna stran. Dostopno na: <https://ec.europa.eu/environment/> [31. 8. 2021].
16. Evropska komisija, 2014. Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR). Final report. Dostopno na: [https://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu\\_guidance/pdf/report.pdf](https://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu_guidance/pdf/report.pdf) [31. 8. 2021].
17. Evropski parlament, 2021. Dostopno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/sl/headlines/economy/20151201STO05603/kroznogospodarstvo-definicija-pomen-in-prednosti>. [31. 8. 2021].
18. FOST PLUS – spletna stran. Dostopno na: <https://www.fostplus.be/en>. [30. 8. 2021].
19. GZS Sekcija zbiralcev in predelovalcev kovinskih in nekovinskih odpadkov, 2016. Gradivo 3. konference REC, oktober 2016. Dostopno na: <https://konferenca-reciklaza.gzs.si/Portals/Portal-konf-reciklaza/Vsebine/novice-priponke/Zbornik%20Konferenca%20REC%202016%20web1.pdf> [31. 8. 2021].

20. NorthGrand, svetovanje d. o. o., 2021. Mnenje o ustreznosti uveljavitve sistema proizvajalčeve razširjene odgovornosti (PRO) v Zakonu o varstvu okolja (ZVO-2). Pridobljeno od Ministrstva za okolje in prostor dne 27. 8. 2021.
21. OECD Environment Directorate, 2021. EPR- Issues with competition and modulated fees. EPRO webinar: Eco-modulation in Competitive EPR markets, marec 2021
22. OECD, 2016. Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264256385-en>.
23. Pertl, A., 2018. Workshop SiSWA.
24. PlasticsEurope, 2018. Packaging and Sustainability Forum, Bruselj, 2018.
25. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja - predlog ZVO-2. Pridobljeno od Ministrstva za okolje in prostor dne 27. 8. 2021.
26. Spasova, B., 2014. Competition among Producer Responsibility Organisations and role of municipalities in an EPR system. Case study of EPR for household packaging in Belgium, Germany and Austria. Dostopno na: [https://www.eprclub.eu/virtual\\_library/competition-among-producer-responsibility-organisations-and-role-of-municipalities-in-an-epr-system-case-study-of-epr-for-household-packaging-in-belgium-germany-and-austria-masters-thesis-bilyana-s/](https://www.eprclub.eu/virtual_library/competition-among-producer-responsibility-organisations-and-role-of-municipalities-in-an-epr-system-case-study-of-epr-for-household-packaging-in-belgium-germany-and-austria-masters-thesis-bilyana-s/) [1. 9. 2021].
27. Weee Forum – spletna stran. Dostopno na: [www.weee-forum.org](http://www.weee-forum.org) [9. 9. 2021].
28. ZEOS, E-cikliraj. Dostopno na: <https://e-odpadki.zeos.si/sl/o-projektu.html> [9. 9. 2021].