

Ljubljana, 14. 04.

2020

mag. Andrej Vizjak, minister
Ministrstvo za okolje in prostor

Dunajska cesta 48
1000 Ljubljana

ZADEVA: Stališča in predlogi GZS glede ravnanja z nenevarnimi mineralnimi ostanki proizvodnje

Spoštovani,

Strateški svet za okolje pri GZS je v skladu z usmeritvami EU prepoznal stanje na področju ravnanja z nenevarnimi mineralnimi ostanki proizvodnje kot eno ključnih področij, kjer so potrebne določene spremembe v pristopih za njihovo večjo vključitev v krožno gospodarstvo. To bi bilo lahko v Sloveniji veliko učinkovitejše že na podlagi obstoječe pravne ureditve, če ne bi bilo razhajanj v njenem tolmačenju. Poznani primer Termita je sprožil domino učinek, zaradi katerega se predelovalci težje odločajo za opredelitev ostanka proizvodnje kot stranskega proizvoda ali za postopek pridobivanja dovoljenj. Povzročitelju oz. proizvajalcu je pravzaprav vseeno, če se ostanke proizvodnje snovi oz. materialov obravnava v režimu odpadkov ali stranskih proizvodov. Država mora z ustreznim sistemskim okvirom in politikami spodbujati optimalne rešitve. Podjetje se želi izogniti tveganju, za kar pa so pomembna jasna in nedvoumna pravila, tudi za presojo cenovnega vidika. Nagibanje k pretirano obsežnemu opredeljevanju, da gre za odpadek, nalaga podjetjem nepotrebne stroške in zmanjšuje privlačnost materialov, ki bi bili lahko vrnjeni v gospodarstvo. Napačna pa bi bila tudi druga skrajnost, po kateri bi preveč skopa razlaga odpadkov lahko vodila v okoljsko škodo. Do sedaj se je MOP premalo poglobljajal v enotno tolmačenje pravnih okvirov in standardov EU ter prakso Evropskega sodišča na tem področju. To lahko spravlja naša podjetja v slabši položaj v primerjavi z njihovimi konkurenti v drugih članicah EU. Dosedanja politika se je preveč zavzemala za opredeljevanje odpadkov, ki naj se jih izvaža. Še posebej na področju nenevarnih mineralnih materialov je to nesprejemljivo tudi s stroškovnega vidika.

Kot prispevek k poenotenju tolmačenja in izboljšanju normativnih rešitev glede ravnanja z materialnimi tokovi v odvisnosti od statusa ostanka - odpadek ali stranski proizvod - v nadaljevanju podajamo nekatera izhodišča iz zakonodaje EU, prakse Evropskega sodišča ter naše pravne ureditve, tudi v luči predloga ZVO-1k in potrebnih spremembah Uredbe o obremenjevanju tal z vnašanjem odpadkov in Uredbe o mejnih, opozorilnih in kritičnih

emisijskih vrednostih nevarnih snovi v tleh.

1. Ostanek proizvodnje v statusu odpadka (za zasipanje)

1.1 Pravni okvir EU

Zadnja sprememba direktive 2008/98/ES iz 2018 v 3. člen dodaja novo točko 17a., po kateri »zasipanje pomeni vsak postopek predelave, pri katerem se primerni nenevarni odpadki uporabijo za namene pridobivanja zemljišč na območjih izkopavanja ali za inženirske namene pri urejanju krajine. Odpadki, uporabljeni za zasipanje, morajo nadomestiti neopadne materiale, biti primerni za prej omenjene namene in omejeni na količino, ki je nujno potrebna za uresničitev teh namenov.« V prilogi II te spremenjene direktive pa je v delu »predelave R5 Recikliranje/pridobivanje drugih anorganskih materialov« dodala obrazložitev, da to zajema »pripravo za ponovno uporabo, recikliranje anorganskih gradbenih materialov, uporabo anorganskih materialov za zasipanje ter čiščenje tal, katerega rezultat je možnost ponovne rabe tal.«

V 38. členu direktive je sicer zapisano, da Komisija oblikuje smernice za opredelitev pojmov komunalni odpadki in zasipanje. Pri oblikovanju smernic pa ne moremo tudi mimo primerov iz sodne prakse Evropskega sodišča na tem področju:

1. C-6/00 – ASA (27. februar 2002)

Pri vprašanju izvoza 7000 t odpadnega sežigalniškega pepela (nevarni odpadek) iz Gradca v Avstriji v predelavo v opuščeni solni rudnik v Nemčiji, kjer so se material uporabljali za zapolnjevanje rudnika, je sodišče presojalo ali gre za odstranjevanje po D1, D3 ali D12 oz. za predelavo po R5 ali R10. Sodišče je odločilo, da če ima material uporabno vrednost, kjer nadomešča uporabo drugih materialov, ki bi jih morali uporabiti za ta namen in s tem nadomešča naravne vire, se to lahko opredeli kot predelava. EK je k temu dodala, da se pri določenih vrstah uporaba odpadka v njegovi nespremenjeni obliki lahko šteje za predelavo, če se uporablja kot gorivo ali za izboljšanje zemljišč.

2.C-147/15 Provincia di Bari v Edilizia Mastrodonato srl (21. april 2016)

Tu je šlo za vprašanje uporabe nenevarnih odpadkov za sanacijo kamnoloma, in sicer, ali mora imeti kamnolom dovoljenje za odlaganje v primeru sprejemanja odpadkov jeklarske proizvodnje, gradbenih odpadkov, gipsa iz kemične industrije ter drugih odpadkov na bazi kamna in apna. Poudarjeno je bilo, da je v točki 15 k uvodu Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih zapisano, da v skladu z Direktivo 75/442/EGS regeneracija primernih inertnih ali nenevarnih odpadkov z njihovo uporabo pri prenavljanju in zasipavanju ali pri gradnji ne pomeni nujno odlaganja na odlagališču. Sodišče je odločilo, da če ima material uporabno vrednost, kjer nadomešča uporabo drugih materialov, ki bi jih morali uporabiti za ta namen in s tem nadomešča naravne vire, se to lahko opredeli kot predelava in ne gre za odlaganje v skladu z »odlagališčno« direktivo oz. kamnolom ne potrebuje dovoljenja za odlaganje.

1.2 Pravni okvir Slovenije

Predlog spremembe ZVO-1k že vsebuje pojem zasipanja.

Posodobiti je potrebno tudi Uredbo o obremenjevanju tal z vnašanjem odpadkov (Uradni list RS, št. 34/08 in 61/11) in Uredbo o mejnih, opozorilnih in kritičnih emisijskih vrednostih nevarnih snovi v tleh (Uradni list RS, št. 68/96 in 41/04 – ZVO-1).

Uredbo o obremenjevanju tal z vnašanjem odpadkov bi bilo treba posodobiti v skladu z razvojem tehnike ter opisi najboljših razpoložljivih tehnik in spremembo direktive iz 2018 na naslednji način:

- dodati opis zasipavanja in ga navezati na stavek predelave R5;
- posodobiti 6. člen o vnosu umetno pripravljene zemljine v skladu z opisom najboljših razpoložljivih tehnik, ki jih vsebujejo Smernice in dobre prakse za doseganje ustrezne fizikalne, kemične in biološke stabilnosti ob zapiranju oziroma zasipanju rudarskih objektov. (<https://ec.europa.eu/jrc/en/news/new-eu-reference-management-waste-extractive-industries-0>). Ta dokument med drugim npr. poleg dodatka gline omenja tudi dodatek elektrofiltrskih pepelov za izboljšanje stabilnosti vgrajenih snovi;
- dopolniti prilogo 5 glede odpadkov, ki se lahko uporabijo za pripravo umetno pripravljene zemljine z manjkajočimi uporabnimi materialnimi tokovi kot so pepeli.

Glede Uredbe o mejnih, opozorilnih in kritičnih emisijskih vrednostih nevarnih snovi v tleh pa v Sloveniji že dlje časa obstaja soglasje strokovnih krogov, da jo je potrebno prenoviti ali nadomestiti in določiti različne standarde kakovosti tal v odvisnosti od rabe zemljišča in z za to rabo specifično ogrožajočimi onesnaževali. Z mejnimi vrednostmi onesnaževal v tleh, ki jih uredba določa, namreč mnogokrat niso skladna niti naravna tla, kjer ni bilo nobenih posegov.

2. Kdaj se ostanek proizvodnje ne šteje za odpadek, ampak stranski proizvod

2.1 Pravni okvir EU

5. člen direktive 2008/98/ES določa, da se snov ali predmet, ki nastane v proizvodnem procesu, katerega glavni namen ni proizvodnja te snovi ali predmeta, ne šteje za odpadek, ampak za **stranski proizvod**, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- (a) zagotovljena je nadaljnja uporaba snovi ali predmeta;
- (b) snov ali predmet se lahko neposredno uporabi brez kakršne koli nadaljnje obdelave, razen običajnih industrijskih postopkov;
- (c) snov ali predmet se proizvaja kot sestavni del nekega proizvodnega procesa, in
- (d) nadaljnja uporaba je zakonita, tj. snov ali predmet izpolnjuje vse s proizvodom, okoljem in varstvom zdravja povezane zahteve za določeno uporabo in ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje ali zdravje ljudi.

Navodila ECHA poudarjajo, da je ob dajanju stranskih proizvodov prvič v promet treba preveriti tudi morebitne zahteve registracije v skladu s zakonodajo na področju kemikalij (REACH).

6. člen Direktive 2008/98/ES pa določa, da za odpadke, ki so bili **reciklirani ali kako drugače predelani**, velja, da **prenehajo biti odpadki**, če izpolnjujejo naslednje pogoje:

- (a) snov ali predmet je treba uporabiti za specifične namene;
- (b) za takšno snov ali predmet obstaja trg ali povpraševanje;
- (c) snov ali predmet izpolnjuje tehnične zahteve za določene namene ter izpolnjuje zahteve obstoječe zakonodaje in standarde, ki veljajo za proizvode, in
- (d) uporaba snovi ali predmeta ne bo povzročila splošnega škodljivega vpliva na okolje in zdravje ljudi.

Pri tem je pomembno tudi določilo, da fizična ali pravna oseba, ki:

- (a) prvič uporablja material, ki je prenehal biti odpadek in ni bil dan na trg, ali
 - (b) prvič da material na trg po tem, ko je ta prenehal biti odpadek,
- zagotovi, da material izpolnjuje ustrezne zahteve iz veljavne zakonodaje v zvezi s kemikalijami in proizvodi. Zahtevani pogoji morajo biti izpolnjeni, preden se za material, ki je prenehal biti odpadek, začne uporabljati zakonodaja o kemikalijah in proizvodih.

2.1 Pravni okvir Slovenije

Iz predloga ZVO-1k:

- da bi odpravili nejasnosti in zaprli tudi status bodočih in že izdanih dovoljenj za ravnanje z odpadki, bi morala tudi v 20c členu ZVO-1k ostati do sedaj dana možnost iz Direktive 2008/98/ES, ki določa, da kadar merila niso bila določena na ravni Unije ali na nacionalni ravni, lahko država članica odloča za vsak primer posebej, ali pa sprejme ustrezne ukrepe za preveritev, da so nekateri odpadki prenehali biti odpadki.

Predlagani 20e člen, peti odstavek,

- daje možnost razveljavitve okoljevarstvenega dovoljenja, če obstaja resen razlog za zaskrbljenost, da postopek predelave odpadkov ali predelana snov ali predmet škodljivo vpliva na zdravje ljudi in okolje.

Ko je odpadek recikliran ali predelan, je treba preveriti tudi morebitne zahteve kemijske zakonodaje in zakonodaje o proizvodih.

Na tem mestu se navezujemo na Nemčijo, ki je že pripravila sklop zakonodaje za uporabo določenih odpadnih tokov tudi za gradnjo. Ta predlog zakonodaje, ki je že bila notificirana na ravni EU, upošteva spremembe omenjene Direktive o odpadkih iz 2018, ki po novem jasneje določa, da so **žlindre, livarski peski in pepeli stranski proizvodi. Status prenehanja odpadka se pri materialih primernih za agregate uporablja predvsem za zemeljske izkope in reciklirane gradbene odpadke.**

Nemška ureditev tako najkvalitetnejše odpadke žlindre, livarske peske in pepele šteje za stranske proizvode. V primeru slabše kakovosti pa ti materiali ohranjajo status odpadka, način morebitne vgradnje ali uporabe pa je odvisen od okoljskih (vodovarstveno/nevodovarstveno, občutljivo/ne-občutljivo okolje) in drugih pogojev. V nemški uredbi je status prenehanja odpadka rezerviran za zemeljske izkope in reciklirane gradbene materiale.

Zavzemamo se, da bi podoben pristop ob primerni prilagoditvi lahko ubrali tudi preko naše Uredbe o obremenjevanju tal z vnašanjem odpadkov.

— — —

Upamo, da boste ta stališča upoštevali pri tolmačenju obstoječe zakonodaje, njenem dopolnjevanju in politikah tako, da bodo tudi nenevarni mineralni ostanki proizvodnje v čim večji meri vključeni v krožno gospodarstvo. S tem bomo sledili tudi novemu akcijskemu načrtu EU na tem področju.

Z lepimi pozdravi,

Pripravila:

Antonija Božič Cerar
Direktorica Službe za varstvo okolja

Dr. Andrej Friedl
Svetovalec. gen. dir.

Vesna Nahtigal
Izvršna direktorica GZS za industrijsko politiko
in vodja Strateškega sveta GZS za okolje

mag. Sonja Šmuc
Generalna direktorica GZS