

Univerza v Ljubljani



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA VISOKO ŠOLSTVO,
ZNANOST IN INOVACIJE



EVROPSKA UNIJA
EVROPSKI SKLAD
SOCIALNI SKLAD
NALOŽBA V VAŠO PRIHODNOST

OSNOVA ZA MERJENJE STROŠKOV OKOLJSKE ZAKONODAJE ZA POSLOVNE SUBJEKTE – POVZETEK PREGLEDNEGA POROČILA

**mag. Lenart Milan Lah, Mojca Cepuš, Maša Klun, Nika Koprivnikar, Zala Penič,
Vika Sušnik, Nuša Šalamija, Urh Perčič, Tim Škulj, dr. Žiga Kotnik**

Ljubljana, mar - jun 2023

POVZETEK

Pregledno poročilo vključuje pregled strokovne domače in tuje literature, pregled slovenskega in evropskega zakonodajnega okvirja ter praks iz področja okoljske trajnosti za podjetja in druge organizacije. Poleg tega so vključene vsebine s področja vpliva digitalizacije na okoljsko trajnost podjetij, ter prakse lažne prijaznosti podjetij do okolja, ki zavestno ustvarjajo napačen vtis, da so okoljsko odgovorna, trajnostno naravnana, medtem ko v resnici ne izvajajo dejanskih ukrepov za zmanjšanje svojega vpliva na okolje.

Vloga posameznih akterjev v odnosu do okoljske zakonodaje je pomembna, a raznolika. Država je skladno z Ustavo dolžna zagotavljati zdravo življenjsko okolje. S tem namenom so sprejeti številni pravni akti, ki določajo načine in pogoje pri opravljanju gospodarskih ter drugih dejavnosti ter tudi obveznosti, ki iz tega izhajajo. Poslovni subjekti, morajo tako za poslovanje skladno z okoljsko zakonodajo pridobivati ustrezna dovoljenja, ukrepati v primeru čezmernih obremenitev okolja, izvajati monitoring svojega delovanja na okolje, ter med drugim plačevati okoljske dajatve.

Krovni zakon s področja varstva okolja je Zakon o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO-2), ki spodbuja k zmanjševanju proizvedenih količin odpadkov in vzpostavlja učinkovit, pregleden in stroškovno učinkovit sistem ravnanja z odpadki. Subjekti morajo za obdelavo odpadkov pridobiti okoljevarstveno dovoljenje za opravljanje te dejavnosti. V zakonu so opredeljeni ukrepi v primeru okoljske nesreče, ukrepi v primeru čezmerne obremenitve okolja zaradi odstopa od pravil ravnanj. Poleg tega, zakon opredeljuje tudi skrbnika varstva okolja, ki mora povzročitelju obremenitve svetovati, dajati mnenja in napotke v zvezi z varstvom okolja.

ZVO-2 opredeljuje tudi programe in posege na področju varstva okolja. Celovita presoja vplivov na okolje se izvede v primeru pomembnega vpliva na okolje. S tem se ugotovijo in ocenijo vplivi na okolje, v katerega se vključijo tudi zahteve za ohranjanje narave, varstva človeka, doseganje podnebnih ciljev in odpornost na podnebne spremembe. Pripravlavec presoje vplivov na okolje, mora poleg tega zagotoviti tudi okoljsko poročilo, v katerem opredeli, opiše in ovrednoti izvedbo plana in možne alternative le-tega.

Za obratovanje ali opravljanje dejavnosti, ki jo povzročajo industrijske emisije, mora upravljalec pridobiti okoljevarstveno dovoljenje. Okoljevarstveno dovoljenje mora vsebovati vse ukrepe in izpolnjevati splošne okoljevarstvene zahteve ter druge zahteve določene v predpisih za obratovanje naprav, z namenom zagotavljanja varstva okolja kot celote ter preprečevanja in nadzorovanja onesnaževanja. Med drugim zakon določa, da mora okoljevarstveno dovoljenje vsebovati: podatke o upravljalcu, mejne vrednosti emisij in ocenjevanje skladnosti z mejnimi vrednostmi, zahteve za monitoring emisij, zahteve za letno poročanje ministerstvu itd.

Z namenom spremljanja stanja okolja mora povzročitelj obremenitve zagotoviti monitoring (opazovanje in spremljanje količine določenih snovi) svojega delovanja na okolje. Obratovalni

monitoring obsega: monitoring onesnaževanja okolja; monitoring stanja okolja, monitoring zaradi zmanjševanja tveganja za okolje in monitoring naravnih pojavov.

Ekonomski in finančni instrumenti varstva okolja, ki jih opredeljuje ZVO-2 so: okoljske dajatve, finančno jamstvo, kavcije in druge oblike varščin za namene varstva okolja in trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v EU. Zavezanci za plačilo okoljskih dajatev so dolžni prijaviti dejavnost, voditi evidence po trenutku, ko nastanejo obveznosti za obračun, predložiti obračun krajevno pristojnemu FURS-u in plačati okoljske dajatve. V Republiki Sloveniji zavezanci trenutno plačujejo okoljske dajatve za onesnaževanje; zraka z emisijo ogljikovega dioksida; okolja zaradi uporabe mazalnih olj in tekočin; nastajanja odpadne embalaže; nastajanja odpadne električne in elektronske opreme; nastajanja izrabljenih gum; uporabe hlapnih organskih spojin; odvajanja odpadnih voda in odlaganja odpadkov. Finančno jamstvo lahko vlada zahteva od povzročitelja obremenitve zaradi izvajanja predpisanih obveznosti ali poplačila stroškov obremenjevanja okolja pri opravljanju svoje dejavnosti, po njenem prenehanju, prenehanju obratovanja naprave ali obrata ali po prenehanju povzročitelja obremenitve. Kavcije in druge oblike varščin za namene varstva okolja lahko vlada predpiše za proizvajalce, ki zagotavljajo vračila izrabljenih in neuporabljenih naprav, tehnologij, izdelkov ali njihove embalaže oz. podjetja, ki na drug organiziran način zmanjšuje negativne učinke svojega delovanja. Zaradi zmanjševanja emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način je v sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov EU vključen vsak upravljavec, ki mora pridobiti dovoljenje za izpuščanje toplogrednih plinov, operator zrakoplova, ki mora pridobiti odločbo o odobritvi načrta monitoringa.

Na nadnacionalni ravni je EU vzpostavila celovit pravni okvir za urejanje okoljskih vprašanj, vključno s kakovostjo zraka in vode, ravnanjem z odpadki, ohranjanjem biotske raznovrstnosti, blažitvijo podnebnih sprememb ipd. Evropska komisija je tako odgovorna za pripravo predlogov okoljske zakonodaje, ki temelji na načelu »onesnaževalec plača«, države članice pa so odgovorne za prenos, uporabo in izvrševanje okoljskih direktiv in uredb EU. V skladu z načelom »onesnaževalec plača« mora onesnaževalec plačati stroške onesnaženja, ki ga povzroči, vključno s stroški ukrepov za preprečevanje, nadzor in sanacijo onesnaženja ter stroški, ki jih povzroča za družbo.

Z vidika EU sta pomembni predvsem dve direktivi, IPPC in njena naslednica IED, ki sta namenjeni preprečevanju in nadzoru onesnaževanja iz industrijskih dejavnosti. V skladu z direktivo o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (ang. *Integrated Pollution Prevention and Control Directive – IPPC*) morajo industrijski obrati pred obratovanjem pridobiti dovoljenje pristojnih organov. V dovoljenju so natančno določeni pogoji, ki jih mora obrat izpolnjevati, da bi preprečil ali v čim večji meri zmanjšali onesnaževanje. V dovoljenju so natančno določene tudi zahteve glede spremljanja onesnaževanja in poročanja, ki jih mora obrat upoštevati (Direktiva 1996/61/ES, 1996). Direktiva IED (angl. *Industrial Emissions Directive – IED*) je nadgradnja direktive IPPC in je bila sprejeta leta 2010. Namenjena je izboljšanju in poenostavitvi zakonodaje o industrijskih emisijah ter doseganju višje ravni varstva okolja. Zajema širok spekter industrijskih dejavnosti, vključno s proizvodnjo energije, pridobivanjem mineralov, proizvodnjo kemikalij, ravnanjem z odpadki in intenzivno

živinorejo. Cilj direktive je zmanjšati emisije onesnaževanja v zrak, vodo in tla ter spodbujati uporabo najboljših razpoložljivih tehnologij (angl. *Best available technology - BAT*) za preprečevanje ali zmanjševanje onesnaževanja. IED od držav članic zahteva, da zagotovijo, da imajo njihovi pristojni organi potrebna pooblastila in sredstva za učinkovito izvrševanje sistema dovoljenj. Države članice morajo Evropski komisiji tudi redno poročati o izvajanju direktive (Direktiva 2010/75/EU, 2010).

V EU deluje približno 50.000 industrijskih obratov, ki lahko močno prispevajo k onesnaževanju zraka, vode in tal. Cilj EU je izboljšati preglednost količin izpustov industrijskih onesnaževal ter prenosov odpadkov in onesnaževal v odpadnih vodah izven kraja. Evropski register izpustov in prenosov onesnaževal (E-PRTR) je javno dostopna podatkovna zbirka, ki zagotavlja informacije o izpustih in prenosih onesnaževal iz industrijskih obratov v državah članicah Evropske unije in Evropskem gospodarskem prostoru. Evropski register izpustov in prenosov onesnaževal zagotavlja javni dostop do ključnih okoljskih podatkov iz industrijskih obratov v državah članicah EU, na Islandiji, v Lihtenštajnu, na Norveškem, v Švici, Srbiji in Združenem kraljestvu.

Poslovanje podjetij v skladu z opisano slovensko zakonodajo, ki je skladna z direktivami EU, predstavlja raznovrstne stroške za podjetja, velikost slednjih pa med drugim vpliva na uspešnost poslovanja. Celotni stroški, ki jih zakonodaja povzroča subjektom, se lahko delijo na fiksne stroške (davki, prispevki, pristojbine, globe) in posredne finančne stroške, ki jih sestavljajo dejanski posredni stroški in administrativni stroški. Neposredni finančni stroški so rezultat konkretne in neposredne obveznosti prenosa denarja vladi oz. pristojnemu organu. Ta obveznost je neposredno razvidna s predpisa. Dejanski posredni stroški so posledica nakupa/prilagoditve/vzdrževanja blaga oz. storitev, ki služijo neposrednemu uresničevanju javnega interesa. Administrativni stroški so obveznost, ki nastane zaradi posredovanja informacij državnim oz. pristojnim organom. Te stroške naprej delimo na tiste, ki so posledica normalnega poslovanja in tiste, ki nastanejo kot posledica predpisov. Slednje imenujemo administrativna ovira/administrativno breme.

V Sloveniji se je vlada leta 2013 bolj sistematično lotila zmanjševanja administrativnih bremen z ustanovitvijo sektorja za kakovost predpisov in javne uprave, ki je bil ustanovljen s strani Ministrstva za javno upravo. Naloga sektorja je skrb za kakovostne predpise ter preprečevanje nastajanja administrativnih ovir in njihovo odpravo. Sektor je tudi skrbnik portala STOP birokraciji, ki omogoča prebivalcem in podjetjem, da sodelujejo pri odpravljanju administrativnih ovir na različnih področjih. V luči odprave administrativnih ovir je bil na ravni Slovenije ustanovljen tudi informacijski sistem IS-odpadki. Informacijski sistem omogoča vsem zbiralcem, povzročiteljem, odstranjevalcem in predelovalcem odpadkov lažji pregled in ravnanje z odpadki preko spleta. Dodan je bil tudi informacijski sistem E-TROD, ki omogoča dostop in plačevanje okoljskih dajatev preko spleta. Hkrati je bil podaljšan rok veljavnosti okoljevarstvenega dovoljenja iz 5 na 10 let, pri določenih okoljskih dajatvah pa je bilo zmanjšano število obračunskih obdobj.

Z enakim ciljem, poenostavitve predpisov in zmanjšanja administrativnega bremena, je bil tudi na ravni EU ustanovljen program REFIT, ki je kratica za "Regulatory Fitness and Performance Programme". Gre za pobudo Evropske unije, katere namen je pregledati in oceniti obstoječo zakonodajo EU ter oceniti, ali je primerna za namen, učinkovita, uspešna in skladna s političnimi cilji EU. Cilj programa Evropske komisije je zagotoviti, da zakonodaja EU izpolnjuje svoje cilje s čim manjšimi stroški v korist državljanov in podjetij.

Program REFIT je del programa Komisije za boljšo pravno ureditev. V okviru tega programa Komisija zagotavlja, da zakonodaja EU prinaša predvidene koristi posameznikom in podjetjem, hkrati pa poenostavlja obstoječo zakonodajo EU in zmanjšuje birokracijo, kadar je to mogoče. Mala in srednje velika podjetja, ki predstavljajo 99 % vseh podjetij v EU, imajo od programa REFIT posebne koristi, saj jih lahko obremenitve in zapletenost predpisov še posebej prizadenejo. Na področju okoljskih stroškov je Evropski uniji s programom REFIT uspelo sprejeti 22 pobud od 36-ih, med katere sodijo npr. (i) umik določenih informacij iz izdelkov v povezavi z zaščito ozonske plasti, (ii) zniževanje frekventnosti oddaje vlog iz enega na tri leta za uvažanje in proizvodnjo utekočinjenih naftnih plinov (LPG) v EU, (iii) dodajanje elektronskega verifikacijskega procesa, ki omogoča spletno prijavo podjetjem, ki uvažajo in producirajo te pline, ter (iv) pri industrijski emisijski direktivi zmanjševanje števila poročil, ki jih morajo podjetja pripravljati za polovico.

Poleg programov s katerimi si države in EU prizadevajo znižati zakonodajne in birokratske stroške se v zadnjem desetletju vse bolj izpostavlja vpliv digitalizacije na zmanjševanje in optimizacijo stroškov poslovanja podjetij, kar vključuje tudi zmanjševanje administrativnih bremen. Hkrati ima digitalizacija pomembno vlogo pri izboljšanju upravljanja okoljskih izzivov, saj omogoča boljše spremljanje in razumevanje okoljskih vplivov ter učinkovitejše ukrepanje za zmanjševanje negativnih posledic. To prinaša številne prednosti in možnosti za ohranjanje okolja, s čimer se zmanjšujejo tako neposredni kot posredni okoljski stroški. Ker pri digitalizaciji govorimo elektronskem shranjevanju dokumentov, se posledično zmanjša potreba po določenih virih - predvsem papirju. Digitalno poslovanje in komunikacija preko spleta osebam prihrani potrebo po potovanju, kar prispeva k zmanjšanju porabe goriv. Posledično prihaja do manjše mere emisij toplogrednih plinov. Navsezadnje prispeva tudi k učinkovitejšemu upravljanju z viri, saj digitalne tehnologije, kot so to napredni analitični sistemi, omogočajo natančnejše spremljanje porabe, npr. vode in električne energije. S tem se lahko vzpostavijo sistemi za varčevanje kar, zmanjša prekomerno izkoriščanje virov in optimizira njihovo uporabo. Potrebno pa je izpostaviti tudi negativne posledice, ki jih prinaša digitalizacija. Ta namreč zajema uporabo širokega spektra naprav (mobilni telefoni, računalniki, monitorji,...) in spletnih sistemov (podatkovne baze), posledično prihaja do večje porabe električne energije, kar privede do povečane potrebe po proizvodnji le-te. Obenem pa to povzroča tudi elektronske odpadke, ki predstavljajo pomemben okoljski problem. Nepravilno ravnanje s tovrstnimi odpadki lahko privede do občutnega onesnaženja tal, vode in zraka.

Če se vrnemo na ZVO-2, ta uvaja tudi nekatere spodbude. Tako zaradi namena spodbujanja proizvodnje oz. opravljanja storitev z manjšim negativnim učinkom na okolje kot ga imajo konkurenčni proizvodi, omogoča pridobitev znaka EU za okolje; z namenom spodbujanja preišljenega ravnanja z okoljem in obveščanjem javnosti, pa podjetjem omogoča vključitev v Sistem okoljevarstvenega vodenja organizacij – EMAS. Trenutno je na voljo veliko t.i. sistemov okoljskega ravnanja oz. EMS (skrajšano za angl. Environmental Management Systems) za različne vrste organizacij. Trije trenutno vzpostavljeni sistemi so ISO 14001, shema okoljskega ravnanja in presoje (EMAS) in ISO 14005. Sistem okoljskega ravnanja (EMS) je torej okvir, ki pomaga organizaciji doseči okoljske cilje z doslednim pregledovanjem, vrednotenjem in izboljšanjem okoljske uspešnosti. Predpostavka je, da bo ta dosledni pregled in vrednotenje opredelil priložnosti za izboljšanje in izvajanje okoljske uspešnosti organizacije. Sama vzpostavitev EMS ne narekuje ravni okoljske uspešnosti, ki jo je treba doseči, saj je EMS vsake organizacije prilagojen njenim individualnim ciljem.

Kot slabost EMS se izpostavljajo stroški, ki se delijo na notranje, to je npr. plačilo za čas osebja in vodje, ter zunanje stroške, med katere sodijo npr. svetovalna pomoč in zunanje usposabljanje osebja. Kot potencialne koristi EMS se smatrajo izboljšana okoljska učinkovitost, izboljšana skladnost, preprečevanje onesnaževanja, ohranjanje virov, širitev na nove trge, povečana učinkovitost, zmanjšani stroški, izboljšana morala zaposlenih, izboljšana podoba pri javnosti, itd. Prav želja po izboljšani podobi v javnosti pa je pogosto razlog, da se določena podjetja poslužujejo praks zavestnega ustvarjanja napačnega vtisa, da so okoljsko odgovorna, trajnostno naravnana ali prijazna do okolja, medtem ko v resnici ne izvajajo dejanskih ukrepov za zmanjšanje svojega vpliva na okolje.

Greenwashing je namreč praksa, pri kateri podjetja pogosto uporabljajo marketinške strategije, kot so zavajajoče oglaševanje, namerni preoblikovanje informacij, uporaba zavajajočih logotipov in oznak ter promocija izoliranih okolju prijaznih ukrepov brez celovitega vpogleda v svoje dejanske prakse.

Nadaljnje informacije o projektu so dostopne preko e-pošte: Lenart-milan.lah@fu.uni-lj.si