EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 17.3.2023
COM(2023) 142 final

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o izvajanju Uredbe (ES) št. 1013/2006 o pošiljkah odpadkov

Nastajanje, obdelava in čezmejne pošiljke nevarnih in drugih odpadkov v državah članicah Evropske unije in Združenem kraljestvu v obdobju 2016–2019

{SWD(2023) 56 final}

1. UVOD

Evropska unija (v nadaljnjem besedilu: EU) je pogodbenica Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja z dne 22. marca 1989 (v nadaljnjem besedilu: Konvencija). Cilj Konvencije je zaščititi zdravje ljudi in okolje pred škodljivimi učinki nevarnih odpadkov.

Konvencija je v pravo EU prenesena z Uredbo (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (v nadaljnjem besedilu: Uredba)[1]. Komisija je novembra 2021 predlagala, naj se navedena uredba nadomesti z novo[2]. O tem predlogu razpravljajo Evropski parlament in države članice EU.

Vsaka država članica vsako koledarsko leto sekretariatu Konvencije predloži poročilo o izvajanju Konvencije v preteklem koledarskem letu. Kopija poročila (v nadaljnjem besedilu: baselsko poročilo) se skupaj z dodatnimi informacijami pošlje tudi Komisiji, kot je zahtevano v Prilogi IX k Uredbi (v nadaljnjem besedilu: vprašalnik EU)[3].

Komisija vsake tri leta na podlagi baselskih poročil in vprašalnikov EU pripravi poročilo o izvajanju. To je šesto poročilo o izvajanju, ki zajema obdobje 2016–2019; to štiriletno poročilo je izjema od običajnega triletnega razporeda poročanja. Podrobnosti poročil držav članic so na voljo v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije.

V Konvenciji se izraza „uvoz“ in „izvoz“ uporabljata za pošiljke v pogodbenice Konvencije ali iz njih. Ta izraza se v skladu s pravom EU uporabljata samo za pošiljke v EU ali iz nje. V tem dokumentu se izraza uporabljata v skladu z Uredbo.

V tem poročilu o izvajanju so predstavljene informacije o pošiljkah prijavljenih odpadkov, tj. odpadkov, za katere velja postopek predhodne pisne prijave in soglasja v skladu z zahtevami Uredbe. To zajema pošiljke odpadkov, razvrščenih kot nevarni odpadki[4], drugi prijavljeni odpadki[5] in odpadki zunaj seznama[6]. To ne zajema odpadkov, ki so razvrščeni kot odpadki „z zelenega seznama“[7], saj državam članicam ni treba poročati o trgovanju s takimi odpadki. Poročilo zato ne zagotavlja pregleda nad skupno količino odpadkov, poslanih znotraj EU, izvoženih iz nje in uvoženih vanjo. Vse količine v tem poročilu so približne in zaokrožene navzgor.

---

[1] Regulation (EC) No 1013/2006 on Shipments of Waste (UL L 190, 12.7.2006, str. 1).

[2] https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-new-regulation-waste-shipments_sl

[3] Člen 51(1) in (2) Uredbe (ES) št. 1013/2006.

[4] Uredba opredeljuje nevarne odpadke, pri čemer se sklicuje na Direktivo 91/689/EGS o nevarnih odpadkih, v kateri je navedeno, da je treba sestaviti seznam nevarnih odpadkov; ta seznam je bil oblikovan prek Evropskega seznama odpadkov, na katerem so nevarni odpadki označeni z zvezdico. Nenevarni odpadki so opredeljeni kot odpadki, ki niso razvrščeni kot nevarni. Ker je Uredba skladna s Konvencijo, so vsi odpadki, ki so v Konvenciji razvrščeni kot nevarni, v Uredbi prav tako razvrščeni kot nevarni.

[5] „Drugi prijavljeni odpadki“ se nanašajo na nenevarne odpadke iz Priloge II h Konvenciji. To vključuje odpadke, zbrane iz gospodinjstev (Y46), in ostanke, ki nastanejo pri sežiganju gospodinjskih odpadkov (Y47). Za te kategorije odpadkov se izvajajo podobne kontrole kot za nevarne odpadke na podlagi Konvencije.

[6] Čeprav podatki o nastajanju odpadkov zunaj seznama kot taki niso na voljo, bodo odpadki zunaj seznama zajeti v kategorijah nevarnih ali drugih prijavljenih odpadkov.

[7] „Odpadki z zelenega seznama“ se nanašajo na večino nenevarnih odpadkov, ki se lahko pošljejo za predelavo brez predhodne pisne prijave ali soglasja pristojnih organov.

2. POROČANJE DRŽAV ČLANIC

Šestindvajset držav članic je dokončalo poročila, ki se nanašajo na Konvencijo, za vsa štiri leta obdobja poročanja 2016–2019 (v skladu s členom 51(1) Uredbe). Nekatere države članice so poročila predložile po izteku roka. Dodatne podrobnosti o tem, katere države članice so poročila predložile prepozno, so na voljo v priloženi prilogi.

Petindvajset držav članic je dokončalo poročila, ki se nanašajo na Uredbo, za vsa štiri leta obdobja poročanja 2016–2019 (v skladu s členom 51(2) Uredbe). Nekatere države članice so poročila predložile po izteku roka. Dodatne podrobnosti o tem, katere države članice so poročila predložile prepozno, so na voljo v priloženi prilogi.

Pri nevarnih in vseh prijavljenih odpadkih so bila opažena neskladja v količinah odpadkov, ki so bile sporočene kot poslane iz držav članic EU in vanje. Za vse prijavljene odpadke je bilo poročanje najmanj točno leta 2018, ko so bile količine, poslane iz držav članic, za 3,7 milijona ton večje od količin, poslanih v države članice. Za nevarne odpadke je bilo poročanje najmanj točno leta 2016, ko so bile količine, poslane iz držav članic, za 1,1 milijona ton večje od količin, poslanih v države članice.

3. NASTAJANJE NEVARNIH ODPADKOV IN DRUGIH PRIJAVLJENIH ODPADKOV

Najnovejši in najpomembnejši podatki o nastajanju nevarnih odpadkov v EU so na voljo v publikacijah in podatkovnih zbirkah Evropske komisije[8]. Po podatkih, ki so jih države članice sporočile v skladu z uredbo o pošiljkah odpadkov, je EU leta 2016 ustvarila 95 milijonov ton nevarnih odpadkov, leta 2018 pa 102 milijona ton. Leta 2016 je količina nastalih nevarnih odpadkov na prebivalca v EU znašala 197 kg, leta 2018 pa 210 kg.

Leta 2016 je v EU nastalo 2,2 milijarde ton prijavljenih odpadkov, leta 2018 pa enaka količina.

4. POŠILJKE ODPADKOV IZ DRŽAV ČLANIC

Nevarni odpadki

V obdobju 2016–2019 je povprečna letna količina vseh prijavljenih odpadkov, poslanih iz EU-27, znašala 19,3 milijona ton, med katerimi je bilo v povprečju 6,9 milijona ton (36 %) nevarnih. V obdobju 2001–2019 se je skupna količina nevarnih odpadkov, poslanih znotraj EU in izven nje, podvojila.

65 % nevarnih odpadkov, poslanih iz držav članic EU v obdobju 2016–2019, je bilo vključenih v postopek predelave (tj. recikliranih ali vključenih v drug postopek predelave). Količina, ki je znašala 65 % za obdobje 2016–2019, je manjša kot za obdobje poročanja 2013–2015, ko je znašala 76 %. Ker je bil delež nevarnih odpadkov, poslanih iz držav članic in vključenih v postopek predelave, med obdobjema poročanja 2010–2012 in 2013–2015 bolj ali manj nespremenjen, manjša količina za obdobje 2016–2019 pomeni spremembo trenda.

Delež nevarnih odpadkov, poslanih za odstranjevanje, pa je ostal skoraj nespremenjen: 21 % v obdobju 2016–2019 v primerjavi z 22 % v obdobju 2013–2015. V istem obdobju

[8] Glej https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasgen/default/table?lang=en.

se je povečal delež nevarnih odpadkov, sporočenih kot poslanih za „kombinirano“ obdelavo (tj. kombinacija odstranjevanja in predelave) (2–13 %).

V preglednici 1 so prikazani postopki ravnanja z odpadki, pri katerih so bili nevarni odpadki poslani iz držav članic.

Preglednica 1: Nevarni odpadki, poslani iz držav članic, po postopku ravnanja z odpadki (v tisočih tonah)

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Odstranjevanje	1 594	1 710	1 477	1 299
Predelava	688	847	602	677
Recikliranje	3 012	4 107	3 723	4 279
Kombinirana obdelava	802	907	1 059	878
Ni določeno	1	0	1	0

Tako kot v prejšnjih obdobjih poročanja sta bili Francija in Italija državi članici, ki sta v štiriletnem obdobju 2016–2019 poslali največje količine nevarnih odpadkov, in sicer 6,8 milijona ton oziroma 3,9 milijona ton. Nemčija je bila s 3,6 milijona ton tretja država članica, ki je poslala največjo količino odpadkov.

Izvoz iz EU

V obdobju poročanja 2016–2019 je bilo iz EU izvoženih 10 % nevarnih odpadkov. Ti odpadki so bili izvoženi izključno v države OECD, saj je njihov izvoz v države, ki niso članice OECD, prepovedan.

Drugi prijavljeni odpadki

Table V preglednici 2 so prikazane pošiljke drugih prijavljenih odpadkov po vrstah odpadkov. Upoštevajte, da so odpadki Y46 (tj. odpadki, zbrani iz gospodinjstev) in odpadki Y47 (ostanki, ki nastanejo pri sežiganju gospodinjskih odpadkov) podskupine kategorije „drugi prijavljeni odpadki“.

Preglednica 2: Drugi prijavljeni odpadki, poslani iz držav članic, obdobje 2016–2019 (v tisočih tonah)

	2016	**2017**	**2018**	**2019**
Drugi prijavljeni odpadki	10 462	11 960	10 927	9 693
Y46	*1 268*	*1 355*	*872*	*826*
Y47	*639*	*546*	*646*	*739*

V obdobju 2001–2019 se je skupna količina drugih prijavljenih odpadkov, poslanih znotraj EU in izvoženih iz nje, povečala za 463 %. V preglednici 3 so prikazane pošiljke drugih prijavljenih odpadkov po postopku ravnanja z odpadki.

Preglednica 3: Drugi prijavljeni odpadki, poslani iz držav članic, po postopku ravnanja z odpadki (v tisočih tonah)

	2016	2017	2018	2019
Odstranjevanje	508	542	410	350
Predelava	3 113	3 342	2 460	2 714
Recikliranje	6 223	7 539	7 397	6 451
Kombinirana obdelava	617	528	660	178
Ni določeno	0	9	0	0

Odpadki zunaj seznama

V tem oddelku so predstavljeni podatki o pošiljkah odpadkov zunaj seznama. Ti odpadki so vključeni bodisi v podatke o pošiljkah nevarnih odpadkov bodisi v podatke o pošiljkah drugih prijavljenih odpadkov, in sicer na podlagi razvrstitve po oznaki z Evropskega seznama odpadkov ali drugih sporočenih informacij v podatkih o pošiljkah, ki opredeljujejo pošiljke kot nevarne ali nenevarne. V obdobju 2016–2019 je bilo poslanih povprečno 9,5 milijona ton odpadkov zunaj seznama. Večina teh odpadkov je bila namenjena za postopke predelave.

5. POŠILJKE ODPADKOV V DRŽAVE ČLANICE

Vse države članice so v skladu s členom 51(1) Uredbe za vsa štiri leta obdobja poročanja 2016–2019 zagotovile informacije o odpadkih, poslanih na njihovo ozemlje. Šestindvajset držav članic je v obdobju 2016–2019 poročalo o takih pošiljkah odpadkov, le Malta je poročala, da ni prejela nobene pošiljke nevarnih ali drugih prijavljenih odpadkov.

Leta 2001 je bilo v države članice EU poslanih 7 milijonov ton vseh prijavljenih odpadkov, medtem ko je v obdobju 2016–2019 aritmetično povprečje letne količine takih pošiljk prijavljenih odpadkov znašalo 24 milijonov ton. To pomeni povečanje za 231 % od leta 2001 do obdobja 2016–2019. Čeprav se količina iz leta v leto spreminja, je povprečje za obdobje 2013–2015 znašalo 22 milijonov ton, kar pomeni, da se je količina v primerjavi z zadnjim obdobjem poročanja povečala za 10 %. Poleg tega je bila v letih 2016 (26,1 milijona ton) in 2017 (26,6 milijona ton) zabeležena najvišja raven pošiljk v države članice od leta 2001. S tem se nadaljuje splošni trend postopnega naraščanja vhodnih pošiljk odpadkov.

Tako kot v prejšnjih obdobjih poročanja je bila Nemčija država članica, v katero je bila v obdobju 2016–2019 poslana največja količina prijavljenih odpadkov, saj je vanjo prispelo 24 milijonov ton. Na drugem mestu je bila Francija, saj je v štiriletnem obdobju vanjo prispelo18 milijonov ton, na tretjem pa Švedska, saj je vanjo prispelo 12 milijonov ton.

Ob nadaljevanju trenda iz prejšnjih obdobij poročanja so skoraj vsi nevarni in drugi prijavljeni odpadki, poslani v države članice EU v obdobju 2016–2019, izvirali iz držav EU ali držav Efte. Skupaj so ti odpadki pomenili 99 % vseh takih pošiljk prijavljenih odpadkov.

Nevarni odpadki

V obdobju 2016–2019 je letno povprečje nevarnih odpadkov, poslanih v države članice, znašalo 10,2 milijona ton (43 % „uvoženih“ prijavljenih odpadkov). Države članice in države Efte so v obdobju 2016–2019 v države članice EU poslale 98 % nevarnih odpadkov, kar je nekoliko več kot v obdobju 2013–2015, ko so jih poslale 97 %.

Količina nevarnih odpadkov, uvoženih iz tretjih držav, ki niso članice OECD, kot delež vseh vhodnih pošiljk odpadkov, se skozi leta giblje med 1 in 2 %.

Količina nevarnih odpadkov, poslanih v EU, se je v obdobju 2001–2019 povečala za 265 %, kar je nekoliko več od odstotka povečanja vseh prijavljenih odpadkov, poslanih v države članice (214 %).

V obdobju 2016–2019 so države članice iz EU poslale 2,6 milijona ton nevarnih odpadkov, v istem obdobju pa so tretje države v EU poslale 11 milijona ton nevarnih odpadkov. EU torej ostaja neto uvoznica nevarnih odpadkov.

Francija je bila v obdobju 2016–2019 prva namembna država za nevarne odpadke (17 milijonov ton), Nemčija pa druga (10 milijonov ton).

V obdobju 2016–2019 je bilo 78 % nevarnih odpadkov, poslanih v države članice, vključenih v postopek predelave, 16 % v postopek odstranjevanja, 6 % pa je bilo razvrščenih v „kombinirano“ obdelavo. Delež odpadkov, sporočenih kot namenjenih za odstranjevanje, se je od obdobja 2013–2015 nekoliko zmanjšal (za 3 %), medtem ko se je delež odpadkov, sporočenih kot namenjenih za predelavo, nekoliko povečal (za 1 %).

V obdobju 2016–2019 je bilo 53 % vseh nevarnih odpadkov, poslanih za odstranjevanje v EU, namenjenih v Nemčijo. To pomeni povečanje v primerjavi z obdobjem 2013–2015, v katerem je bilo v Nemčijo namenjenih 46 % vseh nevarnih odpadkov, poslanih za odstranjevanje. Razmeroma velika količina nevarnih odpadkov za odstranjevanje, namenjena v Nemčijo, je verjetno posledica tega, da ima država sorazmerno večje število obratov za odstranjevanje nevarnih odpadkov v primerjavi z drugimi državami članicami.

49 % nevarnih odpadkov, poslanih za predelavo, je bilo namenjenih v Francijo. To je znatno povečanje od obdobja 2013–2015, v katerem je Francija – čeprav je še vedno ciljna država, v katero je bila poslana največja količina nevarnih odpadkov za predelavo – v ta namen prejela 32 % odpadkov.

Drugi prijavljeni odpadki

59 % vseh prijavljenih odpadkov, poslanih v države članice, je bilo drugih prijavljenih odpadkov. V obdobju 2001–2019 se je skupna količina drugih prijavljenih odpadkov, poslanih v države članice, povečala za 189 %.

6. NEZAKONITE POŠILJKE, INŠPEKCIJSKI PREGLEDI IN IZVRŠILNI UKREPI

Nezakonite pošiljke

Države članice so v obdobju 2016–2019 poročale o 5 502 nezakonitih pošiljkah odpadkov, pri čemer se je število sporočenih nezakonitih pošiljk na leto povečalo v primerjavi s prejšnjim obdobjem poročanja. Medtem ko je bilo v obdobju 2013–2015 v povprečju sporočenih 933 nezakonitih pošiljk na leto, je bilo v obdobju 2016–2019 na leto sporočenih 1 376 nezakonitih pošiljk.

V primerjavi s prejšnjim obdobjem poročanja se je izboljšalo poročanje o številu preverjanj po naključnem izboru/inšpekcijskih pregledov. Za obdobje 2013–2015 je le enajst držav članic poročalo v skladu z obliko iz vprašalnika EU, za obdobje 2016–2019 pa je pravilno obliko uporabilo sedemindvajset držav članic.

Nezakonitost pošiljk, o katerih se poroča, se giblje od pristnih upravnih napak do očitnega okolju škodljivega ravnanja. Med upravnimi vprašanji države članice pogosto poročajo o pošiljkah brez zahtevane spremne dokumentacije iz Priloge VII k Uredbi. Danska zlasti poroča o številnih primerih izrekanja denarnih kazni zaradi nepopolno izpolnjenih obrazcev iz Priloge VII. Druga navedena težava je neustrezno prijavljanje. Francija in Nemčija (dve od držav članic, ki sta največkrat poročali o nezakonitih pošiljkah) poročata o številnih primerih prevozov brez prijave.

Kar zadeva kazenske zadeve, se pogosto omenjajo odpadna električna in elektronska oprema ter izrabljena motorna vozila. Na primer večina nezakonitih pošiljk, o katerih poroča Belgija, se nanaša na nevarno odpadno električno in elektronsko opremo, medtem ko Češka poroča o odpadni električni in elektronski opremi, ki je napačno opredeljena kot električna in elektronska oprema za ponovno uporabo (neodpadna); Češka poroča tudi o izrabljenih motornih vozilih, ki se pošiljajo kot rabljeni avtomobili.

V obdobju 2016–2019 je Nemčija poročala o največjem skupnem številu nezakonitih pošiljk na splošno s 1 850 primeri, kar je 34 % vseh primerov, sporočenih v EU med letoma 2016 in 2019. Vendar to vključuje veliko število „manjših kršitev“ in približno 480 primerov vračanja odpadkov[9]. Če te manjše kršitve in primere izključimo, se število nezakonitih pošiljk v Nemčiji za obdobje 2016–2019 zmanjša na 163 primerov (4 % vseh primerov).

Belgija je država članica z drugim največjim številom nezakonitih pošiljk z 952 primeri, kar je 25 % vseh primerov, sporočenih v EU med letoma 2016 in 2019. Francija je poročala o tretjem največjem številu s 625 primeri (16 %).

Belgija je poročala o največjem številu nezakonitih pošiljk v obdobju 2013–2015, Nizozemska pa o drugem največjem številu v navedenem obdobju poročanja. Ker Nizozemska ni poročala za leti 2018 in 2019, za obdobje poročanja 2016–2019 ni bilo mogoče navesti skupnega števila nezakonitih pošiljk. Vendar so za leti 2016 in 2017 količine, ki jih je sporočila Nizozemska, velike, zaradi česar je bila po številu nezakonitih pošiljk četrta država članica poročevalka za leti 2016 in 2017 (za Nemčijo, Belgijo in Francijo).

Inšpekcijski pregledi

Po poročanju za leto 2019 je dvajset držav članic (od šestindvajsetih držav članic, ki so predložile informacije) poročalo o inšpekcijskih pregledih v novi obliki, tako da so

[9] Primeri vračanja odpadkov se štejejo za manjše primere, če ni znatne kazni.

inšpekcijske preglede razvrstile na, prvič, fizične preglede objektov, podjetij, posrednikov in trgovcev, povezanih s pošiljkami odpadkov, in, drugič, inšpekcijske preglede pošiljk odpadkov, vključno s fizičnimi pregledi. Večina teh držav članic je zagotovila osnovno raven informacij in sporočeno število za obe kategoriji inšpekcijskih pregledov, nekatere pa so zagotovile podrobnejše informacije.

Med slednjimi so:

- Nemčija, ki je inšpekcijske preglede pošiljk odpadkov razvrstila po zveznih in deželnih inšpekcijskih pregledih,
- Belgija, ki je zagotovila številke za cestne preglede,
- Finska, ki je inšpekcijske preglede razvrstila po različnih nacionalnih organih, ki so jih opravili,
- Grčija, ki je poročala o številu navzkrižnih preverjanj podatkov, in
- Portugalska, ki je navedla, da so inšpekcijski pregledi pošiljk odpadkov vključevali preglede vozil in enotnih upravnih listin.

Nedoslednost pri poročanju in dejstvo, da tudi ob uporabi nove oblike ni jasno, katere vrste inšpekcijskih pregledov države članice vključujejo v svoje poročanje, pomenita, da se število sporočenih inšpekcijskih pregledov med državami članicami zelo razlikuje in da ga ni mogoče primerjati med različnimi državami članicami. Poleg tega še vedno ni skupnega razumevanja glede tega, katere izvršilne dejavnosti bi bilo treba šteti za „preverjanja po naključnem izboru“[10].

Izvršilni ukrepi

Trinajst držav članic je zagotovilo podrobnosti o kaznih, ki se lahko izrečejo po njihovi nacionalni zakonodaji, vključno s finančnimi kaznimi (Belgija, Hrvaška, Češka, Estonija, Francija, Irska, Italija, Latvija, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija) in zapornimi kaznimi (Belgija, Hrvaška, Estonija, Francija, Nemčija, Italija in Malta). Zdi se, da v zvezi z naloženimi kaznimi od prejšnjega obdobja poročanja ni bilo bistvenih sprememb.

Najvišja sporočena finančna kazen ostaja enaka kot v obdobju poročanja 2013–2015, to je češka denarna kazen v višini 2 milijonov EUR, ki se lahko naloži fizičnim in pravnim osebam. Tudi najdaljša navedena zaporna kazen ostaja enaka, in sicer desetletna zaporna kazen v Nemčiji zaradi povzročitve hude okoljske škode. Tako kot v obdobju 2013–2015 je najpogostejša dveletna zaporna kazen.

Podatki niso dovolj zanesljivi, da bi bilo mogoče sklepati, ali višje denarne in daljše zaporne kazni storilce odvračajo od nezakonitega pošiljanja odpadkov. Prav tako velja, da ima Belgija največje skupno število nezakonitih pošiljk ter drugo in tretjo najvišjo denarno kazen (do 500 000 EUR v Flandriji in do 1 000 000 EUR v Valoniji) in izrekanje zapornih kazni (pet let).

7. NASLEDNJI UKREPI

[10] Z Uredbo (EU) št. 660/2014, ki spreminja Uredbo št. 1013/2006, je bil izraz „preverjanje po naključnem izboru“ nadomeščen z izrazom „inšpekcijski nadzor“. Ta sprememba je začela veljati januarja 2016.

Komisija je 30. januarja 2020 objavila oceno Uredbe[11]. Poleg tega je 17. novembra 2021 predložila predlog za novo uredbo o pošiljkah odpadkov. Ta predlog trenutno obravnavata sozakonodajalca v Evropskem parlamentu in Svetu.

[11] https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/shipments/SWD_2020_26_F1_SWD_EVALUATION_EN_V4_P1_1064541.pdf