

PRACOVNÁ VERZIA

**NÁVRH EKONOMICKÝCH NÁSTROJOV
A MECHANIZMOV FINANCOVANIA PRE
STRATÉGIU NAKLADANIA S BIOLOGICKY
ROZLOŽITEĽNÝMI ODPADMI**

**SPRÁVA PRE
MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

TWINNING LIGHT PROJEKT

Č. SR 0110 0101 0011

Adresy autorov:

Marco Ricci , Enzo Favoino compost@monzaflora.it

Dominic Hogg dominic@eunomia.co.uk

OBSAH

1.0	ÚVOD.....	6
2.0	PREHĽAD SÚČASNEJ SITUÁCIE.....	8
2.1	ZÁKON O ODPADOCH (ZÁKON Č. 223/2001 Z. Z.)	8
2.2	POPLATKY ZA KOMUNÁLNE ODPADY	8
2.2.1	<i>Poznámky k súčasnému systému poplatkov.....</i>	<i>9</i>
2.3	POPLATOK ZA ULOŽENIE ODPADOV NA SKLÁDKU ODPADOV.....	11
2.3.1	<i>Zákon č. 17/2004 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov (nahradzuje zákon č. 327/1996 Z. z.).....</i>	<i>11</i>
2.3.2	<i>Komentár k aktuálnemu systému platenia poplatkov.....</i>	<i>14</i>
2.4	ŠTRUKTURÁLNE FONDY.....	17
2.4.1	<i>Komentár k Štrukturálnym fondom.....</i>	<i>18</i>
2.5	KOHÉZNY FOND	19
2.5.1	<i>Komentár ku Kohézному fondu</i>	<i>21</i>
2.6	RECYKLAČNÝ FOND.....	22
2.6.1	<i>Komentár k Recyklačnému fondu.....</i>	<i>22</i>
2.7	ĎALŠIE DOMÁCE FINANČNÉ ZDROJE	23
2.8	SÚHRN SÚČASNEJ SITUÁCIE.....	24
3.0	STIMULAČNÉ NÁSTROJE NA ZLEPŠENIE NAKLADANIA S BIOLOGICKY ROZLOŽITEĽNÝMI ODPADMI – PREHĽAD.....	25
3.1	ÚVOD.....	25
3.2	TRHOVO ORIENTOVANÉ NÁSTROJE, PREDPISY ALEBO OBOJE?.....	26
3.3	KRITÉRIÁ NA POSUDZOVANIE RÔZNYCH NÁSTROJOV	27
3.3.1	<i>Dôsledky súčasných politík.....</i>	<i>28</i>
3.4	NÁSTROJE ODPADOVÉHO HOSPODÁRSTVA VHODNÉ PRE MANAŽMENT BIOLOGICKY ROZLOŽITEĽNÝCH ODPADOV.....	29
3.4.1	<i>Dane a poplatky</i>	<i>29</i>
3.4.2	<i>Odchod s povoleniami</i>	<i>34</i>
3.4.3	<i>Poplatky za neplnenie (povinností).....</i>	<i>36</i>
3.5	SÚHRN	37
4.0	NÁVRH NÁSTROJOV NA OVPLYVNENIE SPRÁVANIA SA MIESTNYCH ORGÁNOV.....	38
4.1	ÚVAHY TÝKAJÚCE SA MODELOVANIA	38
4.1.1	<i>Definovanie 'vytried'ovania zložiek'</i>	<i>42</i>
4.1.2	<i>Jednoznačne definované a odstupňované sadzby súčasných poplatkov podľa vytried'ovania jednotlivých zložiek</i>	<i>44</i>
4.1.3	<i>Jednoznačne definované a odstupňované sadzby súčasných poplatkov podľa vytried'ovania zložiek a nižšia sadzba pre upravené odpady.....</i>	<i>46</i>
4.1.4	<i>Možnosti využitia príjmov z poplatkov za uloženie odpadov na skládku odpadov.....</i>	<i>47</i>
4.2	REFUNDOVANIE POPLATKOV ZA ZNEŠKODŇOVANIE ODPADOV.....	48

4.3	OBCHOD S POVOLENAMI	49
4.4	POPLATKY ZA NEPLNENIE / ODVODY ZA ZVÝŠKOVÝ ODPAD.....	50
4.5	OBCHOD S POVOLENAMI NA ZVÝŠKOVÝ ODPAD.....	51
4.6	SÚHRN.....	52
5.0	KOMUNÁLNE POPLATKY ZA ODPADY A SYSTÉMY „PAYT“	53
5.1	DEFINÍCIA	53
5.2	AKÉ SYSTÉMY EXISTUJÚ?	53
5.2.1	<i>PAYT- Poplatky pre domácnosti.....</i>	<i>54</i>
5.2.2	<i>PAYT- Poplatky pre podnikateľské subjekty.....</i>	<i>56</i>
5.3	ROZSAH POKRYTIA PRÍJMOV POPLATKAMI SYSTÉMU PAYT	56
5.4	PODPORA DOMOVÉHO KOMPOSTOVANIA	59
5.5	POMOCNÉ ZARIADENIA PRE PAYT POPLATKY	60
6.0	ZÁVERY A ODPORÚČANIA	62
6.1	FINANCOVANIE ZMENY	62
6.2	SPOPLATNENIE DOMÁCNOSTÍ.....	63
6.3	STIMULAČNÉ NÁSTROJE	63
6.4	ODPORÚČANIA.....	64
DODATOK Č. 1.....	66	
CENA ZA VRECI NA NEVYTRIEDENÝ ODPAD - (BELGICKO).....	66	
<i>Popis systému.....</i>	<i>66</i>	
<i>Výsledky PAYT systému.....</i>	<i>67</i>	
PLATBY PODĽA FREKVENCIE ODVOZU NEVYTRIEDENÝCH ODPADOV & PODPORA DOMOVÉHO KOMPOSTOVANIA - REGIÓN SÖDERTÖRN (ŠVÉDSKO).....	69	
<i>Úvod</i>	<i>69</i>	
<i>Popis systému.....</i>	<i>69</i>	
<i>Výsledky systému platenia pohyblivých poplatkov.....</i>	<i>71</i>	
KOMBINÁCIA SEPAROVANÉHO ZBERU KUCHYNSKÉHO ODPADU A PREDÁVANIA VRIEC NA NEVYTRIEDENÝ ODPAD - COMUNI DEI NAVIGLI (TALIANSKO).....	73	
<i>Úvod</i>	<i>73</i>	
<i>Popis systému.....</i>	<i>73</i>	
<i>Náklady na systém spoplatňovania.....</i>	<i>75</i>	
<i>Výsledky PAYT systému.....</i>	<i>76</i>	

ZOZNAM TABULIEK

TABUĽKA 1: SKUPINY MATERIÁLOV PODĽA DEFINÍCIE BIOLOGICKÉHO ODPADU	6
TABUĽKA 2: ŠTRUKTÚRA POPLATKOV ZA KOMUNÁLNE ODPADY V ZMYSLE ZÁKONA Č. 223/2001 Z. z.....	9
TABUĽKA 3: PRÍKLADY PLATENIA POPLATKOV V SLOVENSKÝCH MESTÁCH.....	12
TABUĽKA 4: POPLATKY ZA ULOŽENIE KOMUNÁLNYCH ODPADOV NA SKLÁDKU ODPADOV (SK/T).....	14
TABUĽKA 5: PROJEKTY VYBRANÉ NA FINANCOVANIE Z KOHÉZNEHO FONDU	21
TABUĽKA 6: PREHĽAD FINANČNÝCH PROSTRIEDKOV POSKYTNUTÝCH RECYKLAČNÝM FONDOM DO 31. JANUÁRA 2004	22
TABUĽKA 7: VYUŽÍVANIE VÝNOSOV Z DANÍ Z ODPADOV	32
TABUĽKA 8: ÚDAJE TÝKAJÚCE SA KOMUNÁLNYCH ODPADOV Z PROGRAMU ODPADOVÉHO HOSPODÁRSTVA A STRATÉGIE SR PRE KOHÉZNY FOND	39
TABUĽKA 9: DÁTA POUŽITÉ V TEJTO KAPITOLE.....	40
TABUĽKA 10: PRÍJMY ZO SKLÁDKOVANIA KOMUNÁLNYCH ODPADOV (MIL. SK, AK NIE JE UVEDENÉ INAK).....	40
TABUĽKA 11: STIMULÁCIA VYTRIEĎOVANIA ĎALŠEJ FRAKCIE NA ZÁKLADE SÚČASNÉHO SYSTÉMU POPLATKOV (SADZBY V ROKU 2008).....	41
TABUĽKA 12: STIMULÁCIA VYTRIEĎOVANIA ĎALŠÍCH ZLOŽIEK POMOCOU UPRAVENEJ SADZBY POPLATKOV (PREDPOKLADANÉ SADZBY V ROKU 2010)	45
TABUĽKA 13: NAVRHOVANÝ HARMONOGRAM PLATENIA ODVODOV NA SLOVENSKU ZA ZVÝŠKOVÝ ODPAD.....	51
TABUĽKA 14: ŠTRUKTÚRA POPLATKOV ZA KOMUNÁLNE ODPADY	59
TABUĽKA 15: CENY POMOCNÝCH ZARIADENÍ VYUŽÍVANÝCH V PAYT SYSTÉMOCH.....	61
TABUĽKA 16: PRIEMERNÉ CENY SIVÝCH VRIEC V REGIÓNE FLÁMSKY BRABANT V POROVNANÍ S PRIEMERNOU CENOU V BELGICKU (V € V ROKU 1998)	66
TABUĽKA 17: ZMENY V ZBERE ODPADOV V BELGICKU V OBDOBÍ ROKOV 1993-96 (KG NA OBYVATEĽA A ROK).....	67
TABUĽKA 18: POPLATOK ZA ODPAD PRE RODINNÉ DOMY (1 SEK = 0.1077 EURO).....	70
TABUĽKA 19: POPLATOK ZA ODPAD PRE LETNÉ DOMY (1 SEK = 0.1077 EURO)	70
TABUĽKA 20: SYSTÉM ZBERU V ZDRUŽENÍ – NAVIGLI ASSOCIATION (I)	74
TABUĽKA 21: ODHAD NÁKLADOV NA REALIZÁCIU SYSTÉMU SPOPLATŇOVANIA ODPADOV V ROKU 2002 – V ZDRUŽENÍ NAVIGLI ASSOCIATION	76
TABUĽKA 22: VZNIK ZMESOVÉHO (NEVYTRIEDENÉHO) KOMUNÁLNEHO ODPADU V DOMÁCNOSTIACH A V PODNIKATEĽSKOM SEKTORE V ROKU 2001 – NAVIGLI ASSOCIATION (I).....	77

VYMEDZENIE ZÁKLADNÝCH POJMOV

V príručke sú použité nasledovné základné pojmy a definície:

Poľnohospodárska kompostáreň (PK): pozri decentralizované kompostovanie

Biologicky rozložiteľné odpady: V tejto príručke sa uvedený pojem používa na popis organického odpadu separovaného v domácnostiach (kuchynský odpad, odpad živočíšneho pôvodu a odpad zo záhrad), ktorý sa má zbierať od obyvateľov.

Náklady: náklady sú vyjadrené v € alebo v Sk; použitý kurz 1 € = 40 Sk

Decentralizované kompostovanie alebo **vidiecke kompostovanie:** poľnohospodári prevádzkujú kompostárne vo vidieckych oblastiach (z toho dôvodu sa používa aj pojem **poľnohospodárska kompostáreň**).

Domové kompostovanie: tiež **kompostovanie vo dvore/na záhrade;** transformácia zvyškov jedál a odpadu zo záhrad na kompost, ktorú vykonávajú rodiny priamo vo svojich záhradách.

Obecné zberné strediská: oplotené a strážené stavby, kam môžu pôvodcovia odpadov (rodiny a niektoré podniky) prinášať recyklovateľné odpady a odpad zo záhrad

***Komunálne odpady (KO)** sú odpady z domácností vznikajúce na území obce pri činnosti fyzických osôb a odpady podobných vlastností a zloženia, ktorých pôvodcom je právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ, okrem odpadov vznikajúcich pri bezprostrednom výkone činností tvoriacich predmet podnikania alebo činnosti právnickej osoby alebo fyzickej osoby -podnikateľa; za odpady z domácností sa považujú aj odpady z nehnuteľností slúžiacich fyzickým osobám na ich individuálnu rekreáciu, napríklad zo záhrad, chát, chalúp, alebo na parkovanie alebo uskladnenie vozidla používaného pre potreby domácností, najmä z garáží, garážových stojísk a parkovacích stojísk. Komunálnymi odpadmi sú aj všetky odpady vznikajúce v obci pri čistení verejných komunikácií a priestranstiev, ktoré sú majetkom obce, alebo v správe obce a taktiež pri údržbe verejnej zelene vrátane parkov a cintorínov a ďalšej zelene na pozemkoch právnických osôb, fyzických osôb a občianskych združení.*

„Plat' koľko vyhadzuješ“ (**Pay As You Throw - PAYT**): systémy, kedy pôvodca odpadu platí poplatok podľa množstva vyprodukovaného odpadu (predovšetkým podľa počtu vyprázdnených nádob alebo počtu vriec určených pre zvyškový odpad).

Zvyškový odpad – Zmesový komunálny odpad (200301): podľa Katalógu odpadov

1.0 ÚVOD

Predkladanú správu pripravil kolektív expertov koordinovaných inštitúciou „Scuola Agraria del Parco di Monza“. Hlavnými prispievateľmi sú experti:

- Marco Ricci and Enzo Favoino, (Scuola Agraria del Parco di Monza, Taliansko);
- Dominic Hogg (Eunomia, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska)

Správa bola vypracovaná v rámci projektu „Phare Twinning Light – Optimalizácia nakladania s biologicky rozložiteľnými odpadmi“ (Kód projektu: Slo_tlp 0128; Odberateľom je Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, vedúcou projektu za Ministerstvo životného prostredia je Ing. Marta Fratričová).

Správa je **zameraná na** možné stimulačné mechanizmy na podporu návrhov pre stratégiu nakladania s biologickými odpadmi; V tejto súvislosti sa za biologické odpady považujú všetky **relevantné odpady definované v EU katalógu odpadov** vo vzťahu ku „komunálnym odpadom“ v súlade s rozhodnutím Komisie č. 2000/532/ES v znení rozhodnutia č. 2001/118/ES, č.2001/119/ES a 2001/573/ES. Biologicky rozložiteľné odpady popisuje Tabuľka 1.:

Tabuľka 1: Skupiny materiálov podľa definície biologického odpadu

Popis	Odpad EU - kód	Poznámka
Kuchynský a reštauračný odpad (odpad z potravín)	20 01 08	z domácností, reštaurácií, jedální, bufetov, kaviarní, nemocníc, školských jedální a pod.
Odpad z verejných trhovísk	20 03 02	iba biologicky rozložiteľné odpady ekvivalentné kódom 200108 a 200201
Odpad zo záhrad a parkov	20 02 01	zo súkromných záhrad a verejných parkov a plôch, a pod.
Drevný odpad	20 01 38	neobsahujúci nebezpečné látky, nie nábytok ani objemný domový odpad

Zdroj: EU kódy v zmysle Rozhodnutia Komisie č. 2001/118/ES v jej aktuálnom znení

Avšak okrem uvedených odpadov môžu slúžiť ako veľmi hodnotný zdroj surovín, či už pre kompostovanie alebo pre anaeróbny rozklad, aj určité organické zvyšky zo spracovania poľnohospodárskych výrobkov (agro - priemysel). Úplný zoznam ďalších

čistých surovín je uvedený v dokumente *“Odporúčania pre stratégiu nakladania s biologicky rozložiteľnými odpadmi v Slovenskej republike”*.

Správa má nasledovnú štruktúru:

KAPITOLA 2: PREHĽAD SÚČASNEJ SITUÁCIE

V tejto kapitole sú sumarizované hlavné problémy, s ktorými zápasia obce a štátna správa (t.j. krajské a obvodné úrady) v oblasti nakladania s biologicky rozložiteľnými odpadmi v rámci širších stratégií hospodárenia s odpadmi a zdrojmi;

KAPITOLA 3: STIMULAČNÉ NÁSTROJE NA ZLEPŠENIE NAKLADANIA S BIOLOGICKY ROZLOŽITEĽNÝMI ODPADMI – PREHĽAD

Táto kapitola poskytuje všeobecný prehľad využívania ekonomických nástrojov v odpadovom hospodárstve, predovšetkým ich aplikovanie v oblasti nakladania s biologicky rozložiteľnými odpadmi.

KAPITOLA 4: NÁVRH NÁSTROJOV NA OVPLYVNENIE SPRÁVANIA SA MIESTNYCH ORGÁNOV

Táto kapitola prináša prehľad možného aplikovania nových nástrojov na Slovensku s prihliadnutím na prípadnú úpravu existujúceho poplatku za uloženie odpadov na skládku odpadov s cieľom posilniť vplyv tohto nástroja.

KAPITOLA 5: KOMUNÁLNE POPLATKY ZA ODPADY A SYSTÉMY „PAYT“

Táto kapitola prináša prehľad nástrojov a zásad spoplatňovania domácností spôsobom motivujúcim obyvateľov zvyšovať recykláciu odpadov a znižovať ich odvoz a zneškodňovanie.

KAPITOLA 6: ZÁVERY A ODPORÚČANIA

V tejto kapitole sú prezentované závery z pohľadu možnej kombinácie nástrojov vhodných pre Slovensko.

2.0 PREHĽAD SÚČASNEJ SITUÁCIE

Slovenské obce čelia rôznym výzvam v súvislosti s riešením problematiky biologicky rozložiteľných odpadov z domácností a z ďalších inštitúcií, v ktorých vykonávajú zber. Tieto výzvy súčasne predstavujú aj príležitosti a poskytujú motiváciu pre rozvoj udržateľnejšieho systému riadenia a nakladania s biologicky rozložiteľnými odpadmi. Trvalo udržateľný manažérsky proces môže prinášať celú škálu výhod, keďže sa posúva z tradičného, avšak neudržateľného prístupu, založeného predvšetkým na zneškodňovaní odpadov na skládkach.

Samozrejme neplatí, že všetky obce a všetky podniky zneškodňujú biologicky rozložiteľné odpady na skládkach. Množstvo súkromných firiem už kompostuje svoje biologicky rozložiteľné odpady a v niektorých prípadoch sa využíva rozklad týchto odpadov.

V súčasnosti existuje celá paleta kľúčových hybných síl, ktoré posúvajú odpadové hospodárstvo na udržateľnejšiu dráhu. Zahŕňajú opatrenia na úrovni EÚ a na úrovni jednotlivých štátov. Táto kapitola popisuje existujúce stimulačné mechanizmy a existujúce cesty financovania, ktoré podporujú udržateľný systém nakladania s biologicky rozložiteľnými odpadmi na Slovensku. Nie je zámerom predkladanej správy preformulovať existujúce legislatívne hybné sily na úrovni EÚ a ich rôzne aplikácie. Touto problematikou sa zaoberá iná správa ako súčasť projektu (pozri „Status Quo Report“).

2.1 Zákon o odpadoch (Zákon č. 223/2001 Z. z.)

Zákon o odpadoch z mája 2001 poskytuje legislatívny rámec pre odpadového hospodárstva Slovenskej republiky. Definuje kompetencie a povinnosti rôznych subjektov, činných v odpadovom hospodárstve.

2.2 Poplatky za komunálne odpady

V zmysle § 39 (6) zákona č. 223/2001 Z. z. sú obce oprávnené zaviesť miestny poplatok za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a výnos z toho poplatku *‘sa použije výlučne na úhradu nákladov spojených s nakladaním s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi, najmä na zber, prepravu, zhodnocovanie a zneškodňovanie.’*

Poplatok musí platiť každý pôvodca odpadu, ktorý využíva služby v oblasti zberu a zneškodňovania komunálnych odpadov. Zákon ustanovuje prostredníctvom § 39 (6) a článku

III. platbu poplatku záväznú pre pôvodcu komunálnych odpadov a drobných stavených odpadov.

Článok III. ustanovuje sadzbu poplatku poplatníkov v rozmedzí od 80 do 1200 Sk za osobu a kalendárny rok. Minimálna sadzba 80 Sk sa platí iba v prípade, ak poplatník za odpady preukáže, že využíva množstvový zber.

Okrem toho definuje článok III. rôzne kategórie pôvodcov a štruktúru systému poplatkov.

Tabuľka 2: Štruktúra poplatkov za komunálne odpady v zmysle zákona č. 223/2001 Z. z.

Pôvodca/poplatník	Základ pre sadzbu
Obyvatelia alebo rodiny	Počet obyvateľov
Kancelárie a komerčné podniky	Počet zamestnancov
Hotely a iné ubytovacie zariadenia	Počet postelí a počet zamestnancov
Množstvový zber	Množstvo

Poznámka: Zákon umožňuje úplné alebo čiastočné oslobodenie od platenia poplatkov pre určité kategórie obyvateľov resp. rodín.

2.2.1 Poznámky k súčasnému systému poplatkov

Ak pôvodca odpadu má platiť poplatok, pravdepodobne si uvedomí náklady na službu, ktorú využíva. Pozitívnym prvkom zákona je skutočnosť, že výnos z miestneho poplatku sa smie použiť výlučne na financovanie služieb v oblasti nakladania s komunálnymi odpadmi. To znamená, že poplatok má charakter platby za určitú službu, i keď presne povedané, štruktúra poplatku neodráža presne rozmer poskytnutej služby (ani množstvo vyprodukovaného odpadu). Inými slovami povedané, súčasný systém vykazuje možnosť ďalšieho zlepšenia, a to takým spôsobom, aby sadzby poplatkov viac reflektovali princíp „platí znečisťovateľ“.

Jedným z obmedzujúcich faktorov súčasného systému je maximálna sadzba poplatku, ktorý je možné vybrať od obyvateľa za rok. Hlavne v súčasnosti, kedy sa systémy majú významne zmeniť, môže byť maximálna sadzba poplatku limitujúcim faktorom pre slobodné rozhodovanie obcí v súvislosti so

- zavedením systému poplatkov, ktorý bude dostatočne motivujúcim pre obyvateľov na zmenu ich správania

- získaním financií potrebných na zmenu súčasných praktík, hlavne ak (pozri ďalej) boli zavedené poplatky za uloženie odpadov na skládky odpadov a ich sadzba sa má v nadchádzajúcich rokoch zvyšovať. Inými slovami, ak aj obce nezmenia zavedené systémy, budú musieť získať viac príjmov na pokrytie poskytovaných služieb.

V tejto oblasti je nanešťastie nedostatok informácií, ktoré sa týkajú

- a) nákladov na poskytovanie služieb v odpadovom hospodárstve
- b) pomeru týchto nákladov a príjmov (výnosov) z miestnych poplatkov. Takéto informácie na miestnej úrovni existujú, avšak nie je vytvorený systematický nástroj na poskytovanie týchto informácií orgánom na okresnej a krajskej úrovni a vláde.

V skutočnosti je však možné urobiť určité všeobecné vyjadrenia na adresu pravdepodobných dôsledkov nutnosti zmeniť systém odpadového hospodárstva podľa spôsobu financovania odpadového hospodárstva obcami. Služby v odpadovom hospodárstve sú financované na základe:

- a. dotácie zo štátneho rozpočtu (z vlády SR);
- b. vlastných zdrojov (z fondov získaných činnosťou obce);
- c. miestnych poplatkov;
- d. Recyklačného fondu
- e. grantov na podporu špecifických činností identifikovaných v rámci programov pre Štrukturálne fondy a Kohézny fond (diskutované v kapitole 2.4 a 2.5).

Rozhodujúca časť financovania pravdepodobne zostane aj naďalej zo zdrojov, uvedených pod písmenom a. až c., s podporou špecifických investícií na zlepšenie súčasných systémov z Recyklačného fondu a EÚ fondov (d. a e.).

Ak obec hľadá možnosti zlepšenia svojho systému, pravdepodobne musí zvýšiť príjmy v kategóriách a. až c., hlavne ak d. a e. nepokryjú plne náklady v súvislosti s novými investíciami. To znamená, že ak sa obce budú snažiť zmeniť súčasné systémy, majú k dispozícii nasledovné možnosti :

- *Zvýšiť miestne poplatky*
To je zrejme veľmi nepríjemné v chudobnejších oblastiach;
- *Zvýšiť využitie vlastných zdrojov*
To je zrejme možné iba v obmedzenom počte miestnych samospráv (pravdepodobne iba obce s väčším počtom obyvateľov sú schopné generovať príjmy z činností);
- *Využiť väčší podiel príspevku zo štátneho rozpočtu na služby súvisiace s odpadmi*
To by znamenalo buď zvýšiť celkovú dotáciu, s vlastným fiškálnym dôsledkom, alebo zmeniť na miestnej úrovni priority v zmysle presmerovania obmedzených zdrojov.

Niekoľko príkladov existujúcich systémov spoplatňovania uvádza Tabuľka 3

2.3 Poplatok za uloženie odpadov na skládku odpadov

2.3.1 Zákon č. 17/2004 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov (nahradzuje zákon č. 327/1996 Z. z.)

Zákon č. 327/1996 Z. z. bol v decembri 2003 nahradený zákonom č. 17/2004. Pôvodný zákon z roku 1996 určoval rôzne sadzby poplatkov za ukladanie rôznych druhov odpadov, pričom sadzba závisela aj od typu skládky odpadov (ďalej iba „skládky“). Zákon vyžadoval, aby sa príjmy rozdelili v rôznom pomere medzi Štátny fond životného prostredia a obce. V prípade komunálnych odpadov plynulo 100 % príjmov do rozpočtu obce, na území ktorej sa skládka nachádzala.

Zákon č. 17/2004 zavádza spoplatňovanie skládkovania, ktoré má pre nadchádzajúce roky progresívne stúpajúci trend. Pre komunálne odpady výška poplatku závisí od počtu vytriedených frakcií v danej obci. Výšku poplatku uvádza Tabuľka 4.

Výnosy z poplatku sa neodvádzajú do štátneho rozpočtu. Teda tento nástroj nemá charakter typickej dane. Miesto toho príjmy stále plynú do rozpočtu obcí, na území ktorých sa skládky nachádzajú. Dôvodom je snaha kompenzovať obciam negatívne stránky skládkovania.

Tabuľka 3: Príklady platenia poplatkov v Slovenských mestách

	Typ domácnosti	Na jedného obyvateľa alebo domácnosť?	Výška poplatku (Sk)	Typ zbernej nádoby (napr. nádoba, vrece, farebné vrece)	Veľkosť kontajnera	Frekvencia (alebo vyprázdenie)
Palárikovo	všetky	na obyvateľa	180	všetky	všetky	štrnásť dní – odpad, racyklovateľné položky každé dva mesiace
	všetky	na obyvateľa	280	všetky	všetky	štrnásť dní – odpad
Skalice	všetky	na obyvateľa	600	všetky	všetky	nie sú informácie
Košice	všetky	na obyvateľa	650	všetky	všetky	nie sú informácie
Bratislava	rodinné domy	na domácnosť	83	nádoby	110l	raz do týždňa
	rodinné domy	na domácnosť	166	nádoby	240l	raz do týždňa
	rodinné domy	na domácnosť	100	nádoby	110l	raz za dva týždne
	rodinné domy	na domácnosť	200	nádoby	240l	raz za dva týždne
Nové Zámky	1 osoba	na obyvateľa	600	nádoby	60-140l	?
	2 osoby	na obyvateľa	564	nádoby	60-140l	?
	3 osoby	na obyvateľa	480	nádoby	60-140l	?
	4 osoby	na obyvateľa	396	nádoby	60-140l	?
	>4 osoby	na obyvateľa	360	nádoby	60-140l	?
Pezinok	rodinné domy	na domácnosť	350			
Prievidza	rodinné domy	za vyprázdenie	26.11	nádoby	110l	raz do týždňa
Šamorín						
Topoľčany						
Trnava						
Dubnica nad Váhom	rodinné domy	na obyvateľa	432		110l	štrnásť dní
Mesto Žiar nad Hronom	rodinné domy	na obyvateľa	400	vrečia	60l	raz do týždňa
Levice	rodinné domy	na obyvateľa	540	nádoby		110 raz do týždňa

	Typ domácnosti	Na jedného obyvateľa alebo domácnosť?	Výška poplatku (Sk)	Typ zbernej nádoby (napr. nádoba, vrece, farebné vrece)	Veľkosť kontajnera	Frekvencia (alebo vyprázdenie)
Bratislava	viacbytové domy	na nádobu	100	nádoby	110l	raz do týždňa
	viacbytové domy	na nádobu	200	nádoba	240l	raz do týždňa
	viacbytové domy	na nádobu	395	nádoba	1100l	raz do týždňa
Pezinok	vysokopodlažné	na domácnosť	450			
Nove Zámky	viacbytové	na osobu	396	nádoba	1100l	raz do týždňa
Prievidza	vysoké domy	za vyprázdenie	94.06	nádoby	1100l	raz do týždňa
Dubnica nad Váhom	vysoké domy	na domácnosť	432	nádoby	1100l	dvakrát do týždňa
Mesto Žiar nad Hronom	vysoké domy	na obyvateľa	400	nádoby	1100l	dvakrát do týždňa
Levice	vysoké domy	na obyvateľa	432	nádoby	1100l	raz za dva týždne

Tabuľka 4: Poplatky za uloženie komunálnych odpadov na skládku odpadov (Sk/t)

Položka odpadov	2004	2005	2006	2007	2008
Komunálny odpad					
<i>Nevytriedený</i>	30	50	100	200	300
<i>Vytriedená jedna zložka</i>	27	45	90	180	270
<i>Vytriedené dve zložky</i>	24	40	80	160	240
<i>Vytriedené tri zložky</i>	21	35	70	140	210
<i>Vytriedené štyri zložky</i>	18	30	60	120	180
<i>Vytriedených 5 zložiek</i>	15	25	50	100	150
Inertný odpad	1	3	5	8	10
Ostatný odpad (priemyselný)	20	30	50	100	200
Odpad zo záhrad a čistenia ulíc	30	50	100	200	400
Nebezpečný odpad	250	300	500	700	1000

POZNÁMKA: odlišná výška/sadzba poplatku sa používa na iné materiály, ako je inertný odpad, nebezpečný odpad a pod. Špecificky zvýšený poplatok (400 Sk v roku 2008) sa bude aplikovať na „biologicky rozložiteľné odpady“. Dnes však nie je jasné, akým spôsobom sa bude systém aplikovať.

2.3.2 Komentár k aktuálnemu systému platenia poplatkov

V existujúcom systéme je viacero nedostatkov, ktoré sú popísané v ďalších častiach.

2.3.2.1 Účinok poplatku na správanie sa subjektov

V Slovenskej republike sa náklady na skládkovanie komunálnych odpadov pohybujú v rozmedzí od 450 Sk za tonu až po 1.200 Sk za tonu, čo je v priemere rádovo 800 Sk za tonu. Z diskusií s niektorými odborníkmi vyplýva, že suma 450 Sk môže byť umelo držaná nízko a v budúcnosti bude priemerná cena na dobre prevádzkovanvej skládke nad 800 Sk.

Poplatok môže ovplyvniť správanie pôvodcov odpadov v podstate dvoma spôsobmi:

1. vplyv samotného poplatku na cenu (v kontexte cien alternatívnych možností)
2. vplyv na správanie sa v prípade využívania príjmov.

Čo sa týka bodu 1, je treba zvážiť dva problémy v súvislosti s komunálnymi odpadmi. Prvým je účinok poplatku na obce, v ktorých neexistuje vytriedovanie a separovaný zber – stimuluje poplatok k hľadaniu iných možností nakladania? Druhým účinkom je schopnosť poplatku stimulovať obce, aby zvýšili počet vytriedovaných zložiek, a podporovali aj separáciu významných (prioritných) zložiek odpadu, a teda aj biologicky rozložiteľných odpadov.

V najhoršom prípade obce budú čeliť v roku 2008 nárastu nákladov na skládkovanie v priemere o približne 37,5% (t.j. 300 Sk navyše k poplatku 800 Sk). To ich pravdepodobne donúti hľadať alternatívne riešenia. Zmena však závisí od dostupnosti iných alternatív. Pre obce vzniknú rôzne problémy podľa toho, či budú hľadať možnosti zníženia množstva odpadu ukladaného na skládky

- znižovaním množstva odpadov (domácim kompostovaním);
- recyklovaním „suchých“ recyklovateľných položiek
- zavedením separovaného zberu biologicky rozložiteľných odpadov.

Predovšetkým v tom poslednom prípade je jednoduché zavedenie separovaného zberu pre úspešné zníženie množstva skládkovaného odpadu nepostačujúce, keďže táto možnosť predpokladá ešte aj existenciu zariadenia na nakladanie s biologicky rozložiteľnými odpadmi.

Na druhej strane však podstata poplatku umožňuje miestnym orgánom znížiť jej dopad zavedením systémov separovaného zberu, i keď tieto môžu byť takmer úplne neefektívne. Je to dôsledok súčasného zákona, v ktorom chýba definícia „separovaného zberu“ (napr. v zmysle charakteru zberu a frekvencie poskytovanej služby).

Ak sa má dosiahnuť účinný stimul prostredníctvom cenového mechanizmu, je potrebné buď zmeniť zákon, alebo ho realizovať s pomocou ďalších definícií, alebo vykonať oboje.

Čo sa týka bodu 2, na rozdiel od diskutovaného poplatku, neexistuje požiadavka, aby sa príjmy využili na rozvoj a zlepšenie systémov v odpadovom hospodárstve. Okrem toho, sú prijímateľmi poplatkov iba tie obce, na území ktorých sa skládky nachádzajú. Podľa údajov z ministerstva, je na území SR približne 161 skládok a 2 883 obcí. To znamená, že príjmy z poplatkov by mohli zmeniť správanie asi tak 6% obcí.

Komentár [MR1]: To be checked with MFratricova

Dokonca aj v prípade obecných samospráv, ktoré sú príjemcami poplatkov (a keďže neexistuje žiadna povinnosť využiť príjmy účelovo), či príjmy budú alebo nebudú stimulovať zmeny v správaní, závisí od dvoch skutočností:

- od priorit obcí v odpadovom hospodárstve
- od toho, do akého stupňa príjmy spôsobia, že obce budú robiť veci, ktoré by inak nerealizovali.

Obce, ktoré majú príjem z poplatkov, budú pravdepodobne realizovať veci, ktoré by inak nerobili. Príjmy im totiž umožnia vykonávať činnosti, ktoré by inak bolo možné vykonávať len na úkor zvýšenia miestnych poplatkov, čo by sa mohlo považovať za politicky neakceptovateľné.

Dokonca aj keby tieto obce použili všetky prostriedky získané z poplatkov na realizáciu zmien v odpadovom hospodárstve, za predpokladu, že 6% obyvateľstva žije v tých 6% obci, ktoré majú na svojom území skládky, v roku 2008 by iba 6% obyvateľstva efektívne profitovalo z príjmov v hodnote (podľa našich odhadov) v rozmedzí od 300 Sk do 600 Sk na jedného obyvateľa (v dotknutých obciach). Kým toto je významné z hľadiska súčasných poplatkov (od 25% do 50% maximálnej výšky poplatku, ktorý je možné aplikovať – pozri vyššie), z hľadiska odpadového hospodárstva Slovenska nie je celkový príjem okolo 100 – 200 mil. Sk významný.¹

Vzhľadom na vyššie uvedené sa objavujú silné argumenty buď pre

- zmenu spôsobu využívania príjmov (výnosov) za predpokladu, že by to malo podporiť zmenu v správaní, alebo pre
- zvýšenie sadzby poplatku, ak je tu predpoklad, že to by to mohlo stimulovať zmenu správania.

Druhá možnosť by mohla byť pomerne nepríjemná vzhľadom na finančnú situáciu mnohých obecných orgánov, obzvlášť ak zostane zachovaný mechanizmus príjmov z recyklácie.

2.3.2.2 Kompenzácia

Hlavným uvádzaným dôvodom pre to, aby obce získavali príjem z poplatkov za ukladanie odpadov na skládkach, ktoré sú na ich území, je kompenzácia nepríjemných stránok skládkovania. Tento príjem nie je, a ani by nemal byť, určený na financovanie napríklad starostlivosti o skládku **po jej uzatvorení**, keďže zámerom smernice EU o skládkach je zabezpečiť, aby pôvodca odpadu znášal úplné náklady v súvislosti so skládkovaním, vrátane starostlivosti o skládku po jej uzatvorení. To je ustanovené aj v § 22 odsek 4 zákona

¹ Program odpadového hospodárstva predpokladá, že poplatky za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálneho odpadu a stavebného odpadu, ktorý vznikne v obciach dosiahne 9 miliárd slovenských korún. Príjmy/výnosy sú približne 1-2% z tohto množstva.

o odpadoch, ktorý uvádza minimálnu sadzbu na tvorbu účelovej rezervy 70 Sk za tonu odpadu uloženého na skládku.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti by sa malo zistiť, či príjmy z poplatkov skutočne napĺňajú stanovený cieľ a sú kompenzáciou pre tých, ktorých sa nepriaznivé vplyvy skládkovania týkajú. Aby sa tak stalo, príjmy by mali získať obyvatelia obce, ktorí sú skládkou ovplyvnení. Nie sme presvedčení, že sa tak skutočne deje a zákon ani neustanovuje, že by sa tak malo diať.

2.4 Štrukturálne fondy

V máji 2004 sa Slovensko stalo členskou krajinou Európskej únie. To prinieslo možnosť využívať fondy EÚ a pre vládu SR sa zmenila aj forma pomoci (z predvstupových fondov na fondy ktoré čerpajú členské krajiny EÚ).

Štrukturálne fondy EÚ sú zamerané na podporu regionálneho rozvoja pri súčasnom rešpektovaní trvalo udržateľného rozvoja. Pre účely EÚ fondov bolo do definície Cieľa 1 zaradených sedem regiónov Slovenska. Priority pre využívanie fondov sú definované v Programovom doplnku k Operačnému programu Základná Infraštruktúra (OPZI) pre roky 2004-2006.²

Riadiacim orgánom pre OP ZI je Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja. OP ZI je rozdelený do troch prioritných oblastí: dopravná infraštruktúra, environmentálna infraštruktúra a lokálna infraštruktúra (čo bude v krátkodobom horizonte zamerané na občiansku infraštruktúru). Ministerstvo životného prostredia SR bude riadiť činnosti v rámci „Priority 2“ investičného programu, ktorý je zameraný na environmentálnu infraštruktúru.

Jedným z dokumentov, ktoré boli základom pre stanovenie priorít v oblasti environmentálnej infraštruktúry bol aj Program odpadového hospodárstva Slovenskej republiky (2002). OPZI Programový doplnok stanovuje priority nasledovne:

² Ministerstvo Výstavby a regionálneho rozvoja, Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií a Ministerstvo životného prostredia (2003):OBPI Programový doplnok, Bratislava, December 2003.

Zníženie vzniku odpadov, zavedenie separovaného zberu odpadov, využívanie odpadov vo forme druhotných surovín a energie a zlepšenie celkového manažmentu kontaminovaných území.

Hlavné opatrenie 2.3, 'Zlepšenie a rozvoj infraštruktúry odpadového hospodárstva', má cieľ zlepšiť infraštruktúru odpadového hospodárstva a tak dosiahnuť vyššiu úroveň vytried'ovania odpadov na mieste vzniku, vyšší podiel zhodnocovania odpadov, zlepšenie štandardu zneškodňovania odpadov a zníženie negatívnych externalít súvisiacich s odpadovým hospodárstvom.

V rámci tohto opatrenia budú podporované nasledovné činnosti:

- Príprava regionálnych plánov integrovaného manažmentu odpadového hospodárstva
- Podpora aktivít súvisiacich so separovaným zberom odpadov
- Podpora aktivít na zhodnocovanie odpadov
- Uzatváranie a rekultivácia skládok odpadov.

Všetky projekty, ktoré budú žiadať financovanie zo Štrukturálnych fondov, musia preukázať primeranú úroveň spolufinancovania. Tá je 25% pre verejný sektor a 65% pre podnikateľské subjekty.

OP ZI Programový doplnok predpokladá, že z Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF) bude v období 2004-2006 k dispozícii 21,8 mil. € na financovanie vyššie uvedených aktivít. Ďalej sa predpokladá dofinancovanie z verejných fondov vo výške 10,2 mil. € a 4,3 mil. € zo súkromných zdrojov, čo predstavuje celkovú sumu 36,3 mil. €.

2.4.1 Komentár k Štrukturálnym fondom

Fondy by pravdepodobne mali byť významným finančným mechanizmom na financovanie výstavby nových zariadení na zhodnocovanie odpadov, keďže Slovensko plánuje znížiť množstvo odpadov ukladaných na skládky. Preto je dôležité pochopiť, ako budú zdroje z fondov EÚ prerozdelené. To vyplýva aj zo Stratégie Slovenskej republiky pre Kohézny fond:

Externé zdroje, ako Kohézny fond EÚ a Štrukturálne fondy, sú považované za veľmi dôležité zdroje na pokrytie značnej časti investičných potrieb odpadového hospodárstva.

Mäkké úvery poskytované medzinärodnými finančnými inštitúciami spolu s priamym vstupom zahraničného kapitálu sa tiež považujú za významné formy externej finančnej pomoci .³

Zämerom je, aby jednotlivé regióny vypracovali svoje plány a tie by mali byť určitým návodom pri vypracovaní investičných plánov regiónu. V súčasnosti majú všetky regióny vypracované programy odpadového hospodárstva. Nie je však možné povedať, že tieto programy obsahujú podrobnú stratégiu. Okrem toho nie je úplne jasné, či zámery vlády v súvislosti s regiónmi (t.j. rozdelenie prostriedkov zo Štrukturálnych fondov) správne chápu okresy a obce. Objavujú sa síce dôkazy podporujúce názor, že obce sa spájajú a predkladajú spoločné ponuky/žiadosti fondom. Nie je však jasné, do akej miery sú takéto iniciatívy jednoznačne motivované snahou vlády.

V zásade je možné povedať, že ciele fondov sú správne premyslené. Avšak do akej miery budú fondy správne využité, pravdepodobne bude veľmi závisieť od spôsobu rozhodovania o žiadostiach pre ERDF. V tejto súvislosti musia krajské (regionálne) orgány a ministerstvo zabezpečiť dostatočné technické kapacity na posudzovanie projektov z hľadiska ich finančného prínosu a technickej realizovateľnosti. Oblasť odpadového hospodárstva je presýtená projektmi a technológiami, ktoré sľubujú veľa a prinesú málo. Relatívny nedostatok investičných zdrojov v krajine je príkazom, aby EU fondy boli využité s čo najväčším osohom.

Treba si uvedomiť, že poslaním tohto projektu nie je komentovať relatívny pomer finančných prostriedkov z Fondov určených pre odpadové hospodárstvo a pre iné sektory v rámci Priority 2 (Environmentálna infraštruktúra), ani či prerozdelenie do Priority 2 je 'správne' v rámci celého investičného programu.

2.5 Kohézny fond

Kohézny fond bol vytvorený s cieľom stať sa prispievateľom Európskej únie k financovaniu infraštruktúrnych projektov v oblasti dopravy a životného prostredia. Prostriedky Kohézneho fondu sú dostupné v prípade splnenia dvoch podmienok:

³ Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja (2003) Stratégia Slovenskej republiky pre Kohézny fond 2004-2006, December 2003.

- existuje vládny program, cieľom ktorého je hospodárske zblížovanie (podľa článku 104 Paktu Stability)
- výkonnosť štátu je menšia ako 90% hrubého národného produktu (HDP) priemeru štátov Európskej únie, vyjadrenej ako HDP na obyvateľa v parite kúpnej sily.

Slovenská republika spĺňa obidve tieto podmienky, a preto sa Kohézny fond stal hlavným a najväčším zdrojom zahraničnej pomoci pre oblasť dopravy a životného prostredia, odkedy sa SR stala plnoprávnym členom EÚ. V prvom (skrátenom) plánovacom období 2004 – 2006 bolo pre Slovensko vyčlenených v Kohéznom fonde pre oblasť dopravy a životného prostredia predbežne 254,85 mil. EUR. Podobne ako v prípade Štrukturálnych fondov riadiacim orgánom je Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR a Ministerstvo životného prostredia SR je sprostredkovateľským orgánom.

Priority odpadového hospodárstva boli stanovené v troch nasledovných oblastiach:

1. Spal'ovne odpadov
 - a. Výstavby alebo rekonštrukcia nadregionálnych spaľovní odpadov
 - b. Výstavba alebo rekonštrukcia nadregionálnych spaľovní nebezpečných odpadov
2. Podpora integrovaného manažmentu odpadového hospodárstva
 - a. Investičné akcie regionálneho významu vo väzbe na integrovaný manažment odpadového hospodárstva vyšších územných celkov
3. Podpora vytvárania verejno-súkromného partnerstva v odpadovom hospodárstve na regionálnej úrovni
 - a. Systémové investičné aktivity nadregionálneho významu vo väzbe na *Program odpadového hospodárstva*

Oprávnenosť prvej z uvedených priorít vyplýva z potreby redukovať množstvo odpadov ukladaných na skládky a zvýšiť kapacity na zneškodňovanie nebezpečných odpadov. Druhú prioritu je možné zdôvodniť nutnosťou vybudovať infraštruktúru potrebnú na realizáciu

stratégie odpadového hospodárstva na regionálnej úrovni pri rešpektovaní hierarchie odpadového hospodárstva.

Stratégia SR pre Kohézny fond predkladá zoznam projektov, ktoré by mali byť financované. Iba dva z nich sú z oblasti odpadového hospodárstva a obidva sa týkajú spaľovní nebezpečných odpadov (Tabuľka 5).

Tabuľka 5: Projekty vybrané na financovanie z Kohézneho fondu

Príjemca pomoci	Projekt	Celkové náklady MEUR	KF Grant MEUR	KF Grant (%)
Banskobystrický samosprávny kraj	Nadregionálna spaľovňa nebezpečných odpadov v Dubovej	23	19	85
Nitriansky samosprávny kraj	Nadregionálne stredisko pre spracovanie nebezpečných odpadov v Nitrianskom kraji	43	32	75
CELKOM		65	51	

2.5.1 Komentár ku Kohéznemu fondu

I keď Kohézny fond poskytuje značný objem finančných prostriedkov, dôraz sa kladie na malý počet kapitálovo náročných projektov, význam ktorých súvisí s plnením požiadaviek smerníc EÚ. Tri navrhované oblasti, v ktorých sa majú sústrediť hlavné aktivity, vopred nevyklúčujú, že budú mať vplyv aj na plnenie cieľov smernice o skládkach odpadov na Slovensku. Avšak prvá oblasť by mohla svedčiť o uprednostňovaní „hierarchicky nižšej“ možnosti, a ak sa teda uprednostní prvá z navrhovaných oblastí, cieľom financovania budú spaľovne. Rovnako aj druhá oblasť – podpora integrovaného manažmentu odpadového hospodárstva – znamená, že financovanie spaľovní z prostriedkov EU by malo byť kompatibilné s integrovaným prístupom, ktorý rešpektuje hierarchiu odpadového hospodárstva.

Žiaden program pre Kohézny fond ani pre Štrukturálne fondy nenavrhuje, aby sa väčšia pozornosť venovala mechanicko-biologickej úprave. Takáto úprava by zrejme mala byť súčasťou druhej z diskutovaných oblastí.

2.6 Recyklačný fond

Recyklačný fond je neštátny fond a bol zriadený v roku 2001 s cieľom zlepšiť celkovú úroveň odpadového hospodárstva v Slovenskej republike. V podstate sa zameriava na podporu činnosti v oblasti súvisiacej so zodpovednosťou výrobcu za svoje výrobky. Zdrojom príjmov Recyklačného fondu sú príspevky výrobcov a dovozcov vybraných komodít, akými sú batérie, akumulátory, pneumatiky, viacvrstvové kombinované obalové materiály a podobne. Fond poskytuje finančné prostriedky na podporu projektov, ktoré sú v súlade so záväznou časťou Programu odpadového hospodárstva SR do roku 2005 a s komoditnými programami jednotlivých sektorov, a ktoré sú zamerané na podporu separovaného zberu, úpravy a zhodnocovania odpadov, v prípadoch, kedy je zhodnocovanie odpadov žiaduce a súčasne aj prakticky realizovateľné. Zoznam podporených projektov uvádza Tabuľka 6.

Tabuľka 6: Prehľad finančných prostriedkov poskytnutých Recyklačným fondom do 31. januára 2004

Sektor Recyklačného fondu	Finančné prostriedky poskytnuté na komoditné projekty (Sk)	Finančné prostriedky poskytnuté na viackomoditné projekty (Sk)	Celkové množstvo poskytnutých prostriedkov (Sk)
Opatrebované batérie a akumulátory	13,273,200	1,881,464	15,154,664
Odpadové oleje	22,030,735	4,048,176	26,078,911
Opatrebované pneumatiky	66,834,539	2,154,570	68,989,109
Viacvrstvové kombinované materiály	11,000,000	200,000	11,200,000
Elektronický šrot	108,950,196	136,756	109,086,952
Plasty	44,448,968	4,722,499	49,171,467
Žiarivky s obsahom ortuti	3,907,732	168,665	4,076,397
Papier	56,293,321	10,959,635	67,252,956
Sklo	1,413,031	5,900,247	7,313,278
Kovové obaly	0	40,644	40,644
Vozidlá	21,308,446	0	21,308,446
Všeobecný sektor	13,673,116	3,000,000	16,673,116
Žiadosti obcí o príspevok	-	-	5,874,181
Celkom	363,133,284	33,212,656	402,220,121

Zdroj: Odbor odpadového hospodárstva MŽP SR

2.6.1 Komentár k Recyklačnému fondu

Dôležitým faktorom je, že Recyklačný fond nepodporuje činnosti týkajúce sa biologicky rozložiteľných odpadov. Existujú pre to reálne dôvody, ako aj dôvody, pre ktoré by sa Recyklačný fond nemal využívať týmto spôsobom. Súvisí to so skutočnosťou, že Recyklačný

fond je tvorený z príspevkov výrobcov a dovozcov určitých komodít, ktoré keď sa stanú odpadmi, musia spĺňať Európske alebo národné ciele / limity pre rozsah recyklácie a zhodnocovania. Subjekty, od ktorých sa vyžaduje, aby prispievali do fondu, pretože majú povinnosť nakladať napr. s batériami určitým spôsobom, by mali samozrejme mať záujem o kontrolu nevyužívania prostriedkov iným spôsobom. Prakticky by teda mali byť aj proti finančnej podpore nakladania s biologicky rozložiteľnými odpadmi, pretože by to zvýšilo ich finančnú záťaž. Podobne by bolo ťažké spolatniť 'zodpovednosť výrobcu' napríklad za potraviny, keďže výrobca nemôže zodpovedať za to, koľko predaných potravín sa stane odpadom (či už sa potraviny neskonsumujú, zhnijú a pod.).

Z uvedených dôvodov, nie je Recyklačný fond vhodným mechanizmom na zlepšenie financovania projektov súvisiacich s biologicky rozložiteľnými odpadmi. *Mohol by byť* vhodným prostriedkom na preplácanie/ uhrádzanie nákladov, ale tieto prostriedky by takmer určite museli prísť odinakiaľ.

2.7 Ďalšie domáce finančné zdroje

Bez ohľadu na významnú podporu fondov EÚ, je zrejmé, že podstatnú časť nákladov odpadového hospodárstva budú aj naďalej znášať obce v prípade komunálnych odpadov a súkromný sektor v prípade priemyselných odpadov a odpadov z komerčnej činnosti, ale aj v prípade zavedenia zodpovednosti výrobcov, kde súkromný sektor podporuje separovaný zber komunálnych odpadov (vytried'ovanie zložiek z komunálnych odpadov).

V najbližšom období bude finančná pomoc zo štátneho rozpočtu limitovaná a bude využívaná hlavne na riešenie problémov v odpadovom hospodárstve, ktoré znamenajú významné environmentálne riziko. Táto finančná pomoc bude nasmerovaná predovšetkým na odstránenie súčasných nepriaznivých vplyvov starých environmentálnych záťaží, za ktoré nesú zodpovednosť obce.

Sekcia realizácie environmentálnych projektov (SREP) poskytuje finančné prostriedky v rámci Programu na podporu realizácie environmentálnych opatrení. Cieľom programu je finančná podpora projektov, ktoré sú v súlade s prioritami Štátnej environmentálnej politiky. Pri poskytovaní finančných prostriedkov sa zohľadňujú aj požiadavky Európskej komisie a záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce z medzinárodných dohovorov.

Program zahŕňa aj odpadové hospodárstvo. K hlavným činnostiam, ktoré sú uvedeným mechanizmom podporované patria projekty zamerané na separovaný zber, zhodnocovanie odpadov a rekultivácia skládok odpadov.

Komentár [MR2]: How much money?

2.8 Súhrn súčasnej situácie

Slovenská republika má stratégiu odpadového hospodárstva, nie je však jasné, či existujú mechanizmy na jej realizáciu. Ekonomické nástroje na podporu separovaného zberu sú obmedzené iba na poplatok za uloženie odpadov na skládku. Jeho diferenciaciou sa zrejme nepodarí dosiahnuť zmeny v súčasnom správaní.

Okrem toho výška poplatku, ktorá by motivovala domácnosti, aby zlepšili vytriedovanie jednotlivých zložiek a ich separovaný zber, je do určitej miery obmedzená súčasnou legislatívou. Vytvára sa tak strop, čo môže limitovať jednak množstvo financií generovaných obcami a jednak stimulačnú silu poplatkov pre domácnosti.

Otázka financovania (prostredníctvom mechanizmu platenia poplatkov) nemusí byť sama o sebe prekážkou, keby do rozpočtu obcí prúdili finančné prostriedky, ktoré by zabezpečovali plnenie povinnosti vyplývajúcich z legislatívy EÚ a z národnej stratégie odpadového hospodárstva.. Toto 'dodatkové financovanie' prostredníctvom Štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu, akokoľvek prínosné, nebude však postačujúce na zabezpečenie žiaducich výsledkov.

Aby sa fondy maximálne využili, je veľmi dôležité zaviesť mechanizmus na určovanie kvality predkladaných žiadostí o poskytovanie finančných prostriedkov. Podstata rozhodovacieho procesu nie je úplne jasná, je však zrejmé, že všetky žiadosti budú podliehať technickému preskúmaniu, ako aj nutnej kontrole finančnej bezúhonnosti a dodržiavania pravidiel intenzity poskytovanej pomoci.

Ukazuje sa, že pre Slovensko bude výzvou:

- Maximálne efektívne využiť existujúce finančné zdroje;
- Minimalizovať možnosť zvyšovania nákladov odpadového hospodárstva v celej spoločnosti, ale hlavne v zraniteľných odvetviach;

- Súčasne zabezpečiť, aby existovali stimulačné mechanizmy, ktoré by motivovali pozitívne správanie bez problémov, ktoré by eskalovali nelegálne správanie a obchádzanie zákonov.

Majúc na pamäti tieto výzvy v ďalšej časti bude prezentovaný stručný prehľad dostupných nástrojov.

3.0 STIMULAČNÉ NÁSTROJE NA ZLEPŠENIE NAKLADANIA S BIOLOGICKY ROZLOŽITELNÝMI ODPADMI – PREHĽAD

3.1 Úvod

Cieľom tejto kapitoly je upozorniť na niektoré potenciálne využiteľné nástroje v oblasti zlepšovania nakladania s biologicky rozložiteľnými odpadmi v Slovenskej republike.

Využívanie nástrojov trhového mechanizmu pre environmentálne účely je už dlhší čas dôležitou súčasťou diskusií v oblasti environmentálnej politiky. V 'starej EÚ' (krajiny pôvodnej 'EU-15') sa používanie trhovo orientovaných nástrojov v uplynulých rokoch veľmi rozšírilo. Aj v krajinách 'novej EÚ' (t.j. v novo pristúpených krajinách) majú ekonomické nástroje svoju históriu. Mnohé z týchto krajín zaviedli poplatky za znečisťovanie vody a ovzdušia, kým iné zaviedli daň z výrobkov a využívania prírodných zdrojov. V minulosti často tieto odvody smerovali do fondov životného prostredia.

Nástroje vychádzajúce z trhových princípov zahŕňajú sústavu odlišných opatrení. Patria k nim:

- Dane a poplatky/príspevky (spoločne nazývané odvody)
- Obchodovateľné povolenia / obchod s emisiami
- Poplatky za znečisťovanie
- Subvencie, finančná podpora
- Zálohové systémy
- Prejednané dohovory

➤ Finančné záväzky

V krajinách EÚ (rovnako starých aj nových) sa v odpadovom hospodárstve najviac využívajú dane a poplatky a zálohové systémy. V súčasnosti sa zvýšená pozornosť venuje obchodu s emisiami. Tento nástroj sa viac využíval v Spojených štátoch, takže v Európe má určité skúsenosti s ich aplikáciou v odpadom hospodárstve iba Veľká Británia.

3.2 Trhovo orientované nástroje, predpisy alebo oboje?

V environmentálnej politike sa už tradične diskutuje o relatívnych výhodách takzvaných 'ekonomických nástrojov' a nástrojov založených na opatreniach typu 'príkaz a kontrola', čiže 'regulačných opatreniach'. Začiatkom 90. rokov bola táto diskusia obzvlášť dogmatická a ekonomickým nástrojom boli opakovane kladené prekážky, často apelovaním na tautologické a teoretické pojmy. V tom čase bolo k dispozícii relatívne málo podrobných štúdií, ktoré by poukazovali na úspech 'rýdzich' ekonomických nástrojov (takých, ktoré využívali výlučne cenový mechanizmus).

Po určitom čase sa získali skúsenosti s aplikáciou ekonomických nástrojov, vo väčšine prípadov však mali súčasne pozitívny aj negatívny účinok. Pri samotnej konštrukcii (návrhu) nástroja sa predpokladá, že bude veľmi dôležitý pri zabezpečovaní úspešných výsledkov akejkoľvek politiky. Ekonomické nástroje môžu narušovať trhové mechanizmy. Súčasne však vplývajú na aktérov, ktorí sa snažia vyhnúť ich účinkom aj za cenu uchýlenia sa k ilegálnym činnostiam. Ak je nástroj starostlivo navrhnutý, pravdepodobnosť takéhoto konania sa zníži. Preto je v praxi potrebné zaviesť určité formy regulácie (predpisy) a zabezpečiť ich plnenie. Keďže trhy sú konštruované na základe zákonov, ich význam je obmedzený, ak tento inštitút chýba a zákon je možné jednoducho porušiť. Preto v podstate dogmatické debaty o predpisoch ako protiklade voči ekonomickým nástrojom, sú príliš polarizované. Pravdou je, že sa právne predpisy a ekonomické nástroje navzájom dopĺňajú.

Podobná situácia je aj pri obchodovaní s emisiami. Systémy obchodovania s emisiami nie sú svojej podstate iba 'ekonomické'. Závisia hlavne od stanovenia hornej hranice (stropu) pre celkové emisie a od jej dodržiavania. Takže funkčnosť týchto nástrojov závisí od vzájomného dopĺňovania sa regulačných mechanizmov a trhových operácií.

Takéto nazeranie je mimoriadne dôležité pre krajiny prechádzajúce ekonomickou reformou. Ak sú inštitúcie, riadiace správanie aktérov na trhu slabé, zavádzanie ekonomických nástrojov

môže podporiť vyhýbanie sa zákonom, čo môže mať negatívny dopad na spoločnosť aj na životné prostredie. Preto je nutné venovať adekvátnu pozornosť prepojeniu právnych predpisov a ekonomických nástrojov všade tam, kde nástroje pozmeňujú stimuly, ktoré aktéri využívali.

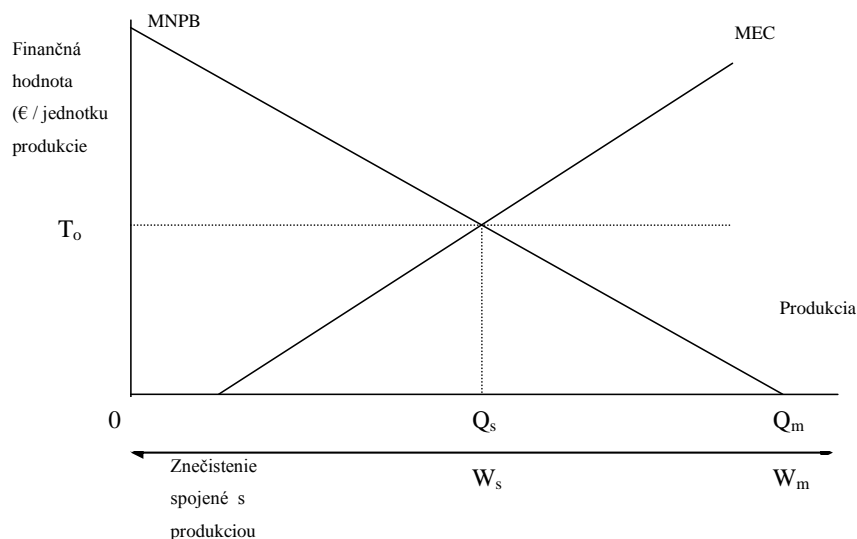
3.3 Kritériá na posudzovanie rôznych nástrojov

Pre teoretické analýzy, ktorými sa zisťuje vhodnosť jednotlivých nástrojov, je typické, že ekonómovia sa zameriavajú na účinnosť používaných nástrojov. Prvý najlepší nástroj sa zvyčajne berie za 'optimálny' (Pigouvian tax), a stanovuje sa na takej úrovni, že marginálne externé náklady na danú činnosť /znečistenie, ktoré podlieha dani, je rovné marginálnemu súkromnému úžitku (pozri Obrázok 1).

OBRÁZOK 1: OPTIMÁLNA DAŇOVÁ ALEBO PLATOBNÁ HLADINA NA INTERNALIZÁCIU EXTERNÝCH NÁKLADOV

Teóriu optimálnej dane alebo platby vytvoril v roku 1920 Pigou. Navrhol, aby znečisťovatelia boli zdaňovaní sadzbou, ktorá je ekvivalentná odhadnutej škode, spôsobenej ich emisiami znečisťujúcich látok. Za optimálne zníženie znečistenia v dôsledku aplikovania dane sa považuje taká úroveň znečistenia, pri ktorej sa marginálne externé náklady (marginal external costs - MEC), a marginálny čistý súkromný úžitok (marginal net private benefit - MNPB) odvodené z ďalšieho znečisťovania vyrovnávajú. Nad touto hladinou dochádza k účinnému zamedzovaniu znečistenia. Aby k tomu došlo, daň sa realizuje na úrovni T_o , čo je optimálna úroveň.

OBRÁZOK 3 :STANOVENIE OPTIMÁLNEJ DANE PRE ZNEČISŤOVATEĽOV



Tak Pigovuova daň znižuje znečistenie z W_m , spojené s produkciou Q_m , na W_s , spojené s produkciou Q_s . Zníženie externých nákladov vznikajúcich pri produktívnej činnosti sa dosiahne na útraty strát v produkcii a zníženia súkromných prírastkov odvodených zo činnosti spôsobujúcej znečistenie

Teoretické riešenie má množstvo obmedzení. Najdôležitejšie z nich sa týka ťažkostí, ktoré vyplývajú z určenia tvaru rôznych/jednotlivých kriviek a teda určenia úrovne optimálnej dane. Predovšetkým zafinovanie, čo sú externé náklady konkrétnych činností, vôbec nie je jednoduché.⁴ Napríklad pri skládkovaní, rôzne druhy odpadov predstavujú rôzne riziko. Každé takéto riziko má odlišný časový profil, čo je dôležité pri stanovení diskontu externých nákladov. Mnohé externé náklady sú spojené s vplyvmi na zdravie a dokonca aj v rámci ekonomických disciplín pokračuje diskusia odborníkov a laikov, ako sa má uvažovať v prípade straty života (či v zmysle 'stratených rokov zo života', alebo 'štatistickej hodnoty života'), pričom pre laikov je to skôr otázka morálky.

Ak sú poznatky v určitej oblasti nedostatočné, vhodnejším riešením by mohlo byť vytvorenie trhového prostredia, ktoré stanoví hodnotu marginálnych jednotiek znečistenia prostredníctvom pridelenia alebo predaja povolených množstiev (tzv. obchod e emisiami). V prípade jednoznačne stanovených cieľov a nutnosti ich plnenia je atraktivnosť tohto prístupu ešte vyššia. Náklady na zníženie znečisťovania sa môžu u jednotlivých aktérov veľmi líšiť, čo je v skutočnosti základom vyššej efektívnosti obchodu s emisiami v porovnaní so stanovením jednotných cieľov pre všetkých znečisťovateľov.

3.3.1 Dôsledky súčasných politík

Nie je zámerom tejto štúdie vyvolať rozsiahlu diskusiu o relatívnych výhodách a nevýhodách využívania rôznych ekonomických nástrojov. Naším cieľom je použiť existujúce nástroje na vytvorenie účinných mechanizmov, ktoré by boli vhodné pre situáciu na Slovensku. Takéto nástroje by

- a. nemali významne zvyšovať náklady obcí;

⁴ Pozri napríklad, D Hogg et al (2000) *Beyond the Bin: The Economics of Recycling*, Final Report to Waste Watch; Hogg, D. et al. (2002) *Economic Analysis of Options for Dealing Biodegradable Municipal Waste*, Final Report to the European Commission.

- b. mali stimulovať zmeny v správaní žiaducim spôsobom;
- c. mali by do určitej miery garantovať, že zákonom stanovené požiadavky budú splnené

Súčasný systém je pravdepodobne úspešný v bode a), ale nie v bodoch b) a c).

Je dôležité pripomenúť, že zákon č. 24/2004 zavádza pre obce 2 nové povinnosti

- do 1. januára 2006 sa musí zaviesť vytriedovanie odpadu zo záhrad a parkov (tzv. odpad zo zelene)
- do roku 2010 musia obce zaviesť vytriedovanie aspoň 5 zložiek komunálnych odpadov, vrátane kuchynského odpadu.

Ak obce nebudú plniť ustanovené povinnosti, zaplatia vyššie poplatky v zmysle zákona č. 17/2004 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov. Navyše im môže byť udelená pokuta.

To znamená, že do roku 2010 budú musieť bezpodmienečne *všetky obce* zaviesť separovaný zber *biologicky rozložiteľných odpadov*. Keďže zneškodňovanie odpadu zo zelene má byť od roku 2006 zakázané, v rámci tohto návrhu je zámerom riešiť problematiku kuchynského odpadu.

3.4 Nástroje odpadového hospodárstva vhodné pre manažment biologicky rozložiteľných odpadov

V tejto časti je prezentovaný stručný prehľad nástrojov, ktoré sa v odpadovom hospodárstve využívajú a ktoré sú významné aj z hľadiska nakladania s biologicky rozložiteľnými odpadmi. V uvedenom kontexte nie je vhodné uvažovať napríklad o daniach z výrobkov alebo o zálohovom systéme. Ako uvidíme, niektoré nástroje sú určené pre konkrétnych aktérov a môžu sa aplikovať na všetky odpady, za ktoré príslušné subjekty zodpovedajú (napr. komunálne odpady). Iné nástroje sa môžu aplikovať na všetky subjekty a na všetky druhy odpadov. Nie všetky nástroje sa však dajú využiť pre oblasť biologicky rozložiteľných odpadov.

3.4.1 Dane a poplatky

Na začiatku je dôležité zadefinovať dane a poplatky a pochopiť rozdiel medzi nimi.

‘Dane sú definované ako: *povinné, nevratné platby odvádzané do štátneho rozpočtu.*

Dane sú nevratné v tom zmysle, že príspevky, ktoré poskytuje vláda daňovým poplatníkom zvyčajne nie sú proporcionálne k ich platbám. Poplatky sú definované ako *povinné, vratné platby odvádzané či už do štátneho rozpočtu alebo do rozpočtu iných orgánov*, ako je napríklad fond životného prostredia alebo vodohospodárska komisia’.⁵

Príjmy z daní bývajú v krajinách EÚ vyčlenené na určité konkrétne účely. Naproti tomu *poplatky* sa zvyčajne využívajú v krajinách strednej a východnej Európy, kde zohrávali dôležitú úlohu pri zvyšovaní príjmov environmentálnych fondov. To do určitej miery spôsobuje, že rozdiel medzi daňami a poplatkami je dosť nejasný. Presne povedané, ***poplatok je platba za službu poskytnutú v danom rozsahu.*** Príjmy z ‘poplatkov’, sa nikdy neodvádzajú do štátneho rozpočtu a tým sa odlišujú od environmentálnych daní.

Európska Komisia definuje poplatky (implicitne) ako povinné neopätované/nevratné platby pre ktoré existuje analogický tok (a teda nie sú to dane v zmysle EK definície).⁶

3.4.1.1 Užívateľské poplatky

Vo väčšine krajín EÚ, či už nových alebo starých, obyvatelia platia za využívanie služieb v odpadovom hospodárstve užívateľské poplatky. V prípade komunálnych odpadov však často dochádza k situácii, že užívateľ platí za službu poplatok plus jednotnú sadzbu, ktorá sa môže vyberať či už formou miestnych alebo centrálnych daní, alebo obidvoma formami, pričom finančné prostriedky využije miestny orgán.

Rozsah, v akom fungujú užívateľské poplatky stimulačne na zlepšovanie environmentálnych dopadov, je v jednotlivých krajinách rôzny. V prípade súkromných podnikov to veľmi často závisí od podstaty poskytovanej služby a od poskytovateľa služby a v prípade domácností od konkrétnej politiky zavedenej v danej krajine, ako aj od konkrétnej obce.

⁵ OECD (1999), *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resource Management in OECD Countries: A Survey*, Paris.

⁶ EC (1997), *Proposal for a Council Directive Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products*, COM(97)30 Final, Brussels, pp.3-4

Mnohé správy prezentujú pozitívne skúsenosti s aplikovaním užívateľských poplatkov v oblasti nakladania s domovým odpadom.⁷ Niektoré z týchto príkladov sú diskutované v ďalšej časti v kontexte systémov „plať koľko vyhadzuješ“ (pay-as-you-throw).

3.4.1.2 Dane zo zneškodňovania odpadov

Mnohé štáty EÚ-15, a EÚ ako celok, zaviedli daň zo skládkovania odpadov. Sadzba dane je rozdielna a odlišuje sa aj spôsob využívania príjmov. Väčšinou sa tieto dane aplikujú iba na skládkovanie, hoci v Dánsku, Nórsku a Belgicku sa aplikujú aj na spaľovanie odpadov. Nórsko nedávno navrhlo zmenu súčasnej dane zo spaľovania odpadov, ktorej časť súvisí s energetickým zhodnocovaním odpadov, na systém založený na emisiách. Daň sa zmení iba na základe prijatia systému podpory energetického zhodnocovania odpadov, ktorý sa považuje za doplnok zmenenej dane.⁸

Príjmy

Drvivý podiel daní z nakladania s odpadmi sa odvádza priamo do štátneho rozpočtu (Tabuľka 7). V Rakúsku a Švajčiarsku, kde je využívanie príjmov viac napojené na zdroje príjmov, sa tieto finančné prostriedky využívajú na rekultiváciu a sanáciu kontaminovanej pôdy. Je zaujímavé, že vo Fínsku sa príjmy z dane stávajú súčasťou štátneho rozpočtu. Ako je známe, Ministerstvo financií uzatvorilo pri zavádzaní dane 'gentlemanskú dohodu' s Ministerstvom

⁷ Marie Lynn Miranda and Sharon LaPalme (1997) *Unit Pricing of Residential solid Waste: A Preliminary Analysis of 212 U.S. Communities*, June 4, 1997, Nicholas School of the Environment, Duke University. OVAM (1999) *The Effect Of Household Waste Taxes And Retributions On The Amount Of Household Waste Offered*, February 1999. KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (2001) *Gedragseffecten van Tariefdifferentiatie*. The Hague: KPMG. Envirospaspinwall (2000) *Local Authority Waste Charging Scheme: Best Practice Evaluation Study*, Report No. SR (00) 04F, Stirling: SNIFFER. SERA (2000) *Measuring Source Reduction: Pay as you Throw / Variable Rates as an Example*, Seattle: Skumatz Economic Research Associates. Lisa Skumatz (2002) *Variable Rate or 'Pay-as-you-throw' Waste Management: Answers to Frequently Asked Questions*, Los Angeles: Reason Foundation, July 2002. D. Hogg (ed.) (2002) *Financing and Incentive Scheme for Municipal Waste Management: Case Studies*, Final Report to DG Environment the European Commission. Eunomia (2003) *Waste Collection: To Charge or not to Charge?* Final report to CIWM.

⁸ Torhild H. Martinsen and Erik Vassnes (2003) *Waste Tax in Norway. Paper presented to OECD Workshop on waste, October 2003.*

životného prostredia, že väčšia časť prostriedkov sa bude využívať na rekultiváciu kontaminovanej pôdy. V Taliansku sa daň odvádza do rozpočtu regionálnych orgánov a získané prostriedky sa čiastočne využívajú v odpadovom hospodárstve.

Vo Veľkej Británii bolo zavedenie dane zo skládok odpadov načasované tak, aby vykompenzovalo zníženie odvodov zamestnancov do národného systému poistenia (National Insurance Contributions – NIC). Úverový systém (Landfill Tax Credits Scheme) bol zavedený s cieľom podporiť platcov dane (prevádzkovateľov skládok) a tak im pomôcť pri realizácii (financovaní) environmentálnych projektov. Prevádzkovatelia môžu žiadať daňový úver (do výšky maximálne 20 % ich daňovej povinnosti). Tento systém bol neskôr pozastavený a Britská štátna pokladňa uvažuje o inom spôsobe využívania príjmov.

Dane zo skládok sa odlišujú nielen v sadzbe, aj v iných aspektoch. Ide o 'štruktúru' daní.

V Rakúsku sa sadzba dane odlišuje podľa druhu odpadov a typu skládky, vo Veľkej Británii sa líši iba podľa druhu odpadov a v Taliansku sú rozdiely medzi jednotlivými regiónmi. Niektoré krajiny uplatňujú výnimky/oslobodenie od dane pre vybrané činnosti.

Tabuľka 7: Využívanie výnosov z daní z odpadov

Krajina	Štátny rozpočet	Financovanie systémov v odpadovom hospodárstve	Rekultivácia a sanácia kontaminovaných miest	Ostatné
Rakúsko			4	
Dánsko	4			
Fínsko	4		(4)*	
Flandersko (Belgicko)	4 (Teraz)	4 (Na začiatku Fond pre ŽP & Prírodu)		
Francúzsko		4 (Na začiatku Fond modernizácie odpadového hospodárstva)		4 (Teraz sú príjmy neutrálne v dôsledku zníženia DPH zo zberu)
Taliansko				nie sú dostupné
Holandsko	4			
Švédsko	4			
Veľká Británia		4 (ENTRUST)		4 (NIC zníženie)
Nórsko	4			

Švajčiarsko			4	
-------------	--	--	---	--

* *Poznámka: I keď príjmy sú súčasťou štátneho rozpočtu, bola uzatvorená 'gentlemanská dohoda' medzi Ministerstvom financií a Ministerstvom životného prostredia o využívaní príjmov z dane na rekultiváciu pôdy.*

Štruktúra daní

Je nutné poznamenať, že možnosti nakladania so zvyškovým (zmesovým nevytriedeným) komunálnym odpadom sú čoraz širšie. Ak dane majú mať vplyv na zníženie množstva takéhoto odpadu, ich podstata sa zrejme musí zmeniť. Z tohto hľadiska je zaujímavým príkladom daň v Rakúsku, ktorej sadzba je nižšia v prípade ukladania odpadov na skládku, ktoré sú upravené mechanicko-biologickým spôsobom.⁹ V súčasnosti je to pre neupravený odpad 87 € za tonu (cca £55 za tonu). V prípade upraveného odpadu, ktorý spĺňa kritéria stability, je sadzba 21 € za tonu (cca £13 za tonu). Rozdiel sadzby 66 € je dostatočne vysoký, aby sa stala úprava odpadu zaujímavejšou (a skutočne aj uprednostňovanou) metódou ako priame ukladanie na skládku, obzvlášť ak si zväzíme, že mechanicko-biologickou úpravou jednej tony odpadu sa výrazne zníži množstvo (v závislosti od procesu), ktoré treba uložiť na skládku.

Takýto ekonomický nástroj sa využíva aj v niektorých nových členských krajinách EÚ. Estónsko zaviedlo pomerne komplikovaný systém poplatkov za zneškodňovanie odpadov. Sadzba poplatku sa líši podľa druhu odpadov ale aj podľa lokality, v ktorej sa skládka nachádza, a či spĺňa environmentálne predpisy.

Vývoj daňových sadzieb

Vo väčšine krajín sa dane v odpadovom hospodárstve postupne zvyšujú. Výnimkou je Fínsko, kde sa udržala rovnaká sadzba dane 90 FMK (15 €) od svojho zavedenia v roku 1996. V Dánsku je daň diferencovaná podľa spôsobu zneškodňovania/zhodnocovania odpadov, takže v súčasnosti je to výrazný ekonomický nástroj podporujúci recykláciu a spaľovanie s energetickým zhodnocovaním.

Administratíva

⁹ Eunomia and TBU (2003) *Cool Residual Waste Management: A Non-thermal Technique for Treating What's Left After Source Separation*, Report to Greenpeace, January 2003.

Na výber a správu daní sa v súčasnosti využíva niekoľko mechanizmov. Vo Veľkej Británii a vo Fínsku dane vyberajú a spravujú Colné úrady a Úrady pre spotrebnú daň. Vo Francúzku daň pôvodne vyberala ADEME (Francúzska energetická a environmentálna agentúra). V súvislosti so zmenami v daňovom režime prešla táto kompetencia na Sekciu spotrebných daní a cla Ministerstva financií. Vo Švédsku a Nórsku sa dane odvádzajú do národných daňových úradov.

Účinky

Dane zo skládok majú zvyčajne na rôzne subjekty rôzny účinok. Účinok daní na domácnosti je podmienený spôsobom, akým na ne reaguje systém zberu, aké sú poplatky a aké stimuly prináša. Vplyv na obchod a priemysel je priamejší. Reakcia na dane bude teda pravdepodobne rôzna. Tendencia zavádzať dane súčasne zo skládok aj spaľovní sa prejavuje zvyčajne iba v krajinách s relatívne veľkou spaľovacou kapacitou. Príčinou môže byť skutočnosť, že v krajinách s veľkým podielom skládkovania je najviac podporovanou alternatívou spaľovanie. Tieto krajiny potom stoja pred problémom, aby nedošlo k jednoduchému posunu od nadmerného skládkovania k nadmernému spaľovaniu (alebo k využívaniu iných postupov nakladania).

3.4.2 Odchod s povoleniami

V odpadovom hospodárstve existujú značné skúsenosti s aplikovaním environmentálnych daní a poplatkov. Relatívne menej skúseností je s aplikovaním obchodovateľných povolení v súvislosti s odpadmi. Situácia sa však začína meniť. Vo Veľkej Británii je ich používanie motivované Smernicou EÚ o skládkach.

V roku 1999 vydala britská vláda konzultačný dokument „Obmedzovanie skládok“, ktorý hľadal mechanizmus na splnenie stanovených cieľov. Z reakcií vyplynulo, že z prezentovaných možností získal podporu aj systém obchodu s povoleniami na skládkovanie odpadov.

Navrhovaný systém (Landfill Allowance Trading Scheme - LATS) bude v Anglicku¹⁰ od apríla 2005 fungovať nasledovne:¹¹

- Každý miestny orgán, ktorý zodpovedá za zneškodňovanie odpadov, získa na začiatku povolenie na uloženie rovnakého množstva biologicky rozložiteľných komunálnych odpadov, ako skutočne uložil na skládku v roku 2001/ 2;
- V období do prvého cieľového dátumu (2009/10), poklesne celkové množstvo odpadu povoleného ukladať na skládky na množstvo, ktoré môže takýmto spôsobom zneškodňovať v roku 2010 celé Anglicko. Z pôvodného povoleného množstva sa budú čísla približovať k cieľu 2009/10 postupnými krokmi, ktoré sa budú rovnať 10%, 15%, 20%, 25% a 30% z rozdielu medzi pôvodným povolením a povolením na rok 2009/10. Množstvá povolené jednotlivým orgánom odpadového hospodárstva budú vychádzať z pomerných hodnôt množstva komunálnych odpadov, za ktoré tieto orgány zodpovedali v roku 2001/2;
- Je povolené požičať si maximálne 5% z povolenia na nasledujúci rok;
- Systém umožní obchodovanie s nevyužitými povoleniami, s výnimkou cieľového roku, v zmysle smernice o skládkach;
- Pokuty vo výške 300 € sa budú ukladať za každú tonu odpadu zneškodneného bez príslušného povolenia;
- Vláda môže preniesť povinnosť zaplatiť celkovú pokutu Anglicka za nesplnenie požiadaviek EÚ legislatívy na miestne orgány odpadového hospodárstva.

Britská vláda si zvolila tento systém s presvedčením, že povedie k ekonomicky najefektívnejšiemu spôsobu plnenia cieľov smernice o skládkach. Argumentuje potenciálnymi úspechmi na základe skúseností s predajom emisií oxidu siričitého a iných znečisťujúcich látok

¹⁰ Vzhľadom na proces postúpenia právomoci majú jednotlivé krajiny UK právo rozhodnúť sa, ako zabezpečia plnenie požiadaviek Smernice o skládkach. Severné Írsko iba nedávno ukončilo kolo konzultácií. Vláda Walesu sa rozhodla obchod s povoleniami nezaviesť.

¹¹ Podrobnosti pozri: Defra (2004) *Landfill Allowance Trading Scheme: Consultation Outcome*, April 2004, www.defra.gov.uk.

v Spojených štátoch. Miestne orgány majú však určitú averziu k možnému riziku takéhoto prístupu, keďže rozhodnutia v odpadovom hospodárstve sa zriedka robia iba na základe snahy znížiť náklady. Navyše časový posun medzi rozhodnutím miestneho orgánu realizovať nové zariadenia a vlastnou realizáciou, je záležitosťou skôr niekoľkých rokov a nie týždňov či mesiacov. Je teda otázne, či sa budú povolenia predávať vo väčšom rozsahu. Wales sa rozhodol nepripojiť sa k anglickému systému obchodovania. I keď sa budú vydávať povolené kvóty, nebude sa s nimi obchodovať.

Základnou prednosťou uvedeného systému je možnosť sledovať postupný pokrok v plnení ustanovení smernice o skládkach. Na tieto účely však nie je obchodovanie nevyhnutné. I keď tento prístup môže vytvárať do určitej miery istotu, že ciele v oblasti znižovania množstva odpadov ukladaných na skládky budú splnené, neovplyvňuje spôsob ich dosiahnutia. Ukazuje sa, že tie miestne úrady, ktoré v minulosti investovali vo veľkej miere do spaľovania (v takej miere, že dnes majú problémy splniť recyklačné ciele), môžu mať úžitok z predaja nevyužitých povolení v rokoch, kedy je trh napätý. V krátkosti povedané, neexistuje garancia, že tento prístup sám o sebe povedie k žiaducim výsledkom z hľadiska odpadového hospodárstva, principiálnym cieľom ktorého je súlad so smernicou o skládkach.

3.4.3 Poplatky za neplnenie (povinností)

V oblasti odpadového hospodárstva len malý počet krajín využíva poplatok za neplnenie povinností. Poľsko o tom uvažovalo v kontexte smernice o obaloch. Ďalšou krajinou s podobným prístupom je Valónsko, kde sa odvody za nevytriedený (zmesový) odpad použili na podporu znižovania množstva odpadov a zvyšovania separovaného zberu odpadov.

V tomto systéme má každá obec pridelené určité množstvo odpadov na jedného obyvateľa, ktoré môže zneškodniť. Ak daná obec nesplní limit resp. prekročí toto množstvo, musí zaplatiť odvody. Pretože toto množstvo odpadov na jedného obyvateľa každým rokom klesá, systém funguje ako motivačný nástroj pre obce, aby znižovali celkové množstvo generovaného odpadu a zvyšovali vytriedovanie jeho zložiek priamo v mieste vzniku.¹²

¹² Hogg et al (2002) *Financing and Incentive Schemes for Municipal Waste Management: Case Studies*, Final Report to DG Environment, European Commission.

Takýto prístup by mohol byť vhodný aj pre Slovensko. Dôležité je, že nie každá jednotka nevytriedeného (zvyškového) odpadu ukladaného na skládky je spoplatnená. Iba odpad 'nad limitom' podlieha odvodu, čo v porovnaní s daňou (resp. poplatkom) znižuje dopad na rozpočet obce. Je tu určitá podobnosť s nástrojom, pri ktorom sa pridelujú obciam povolenia na určité množstvo zvyškového odpadu, a s týmito povoleniami sa obchoduje. Dochádza teda k transferom medzi subjektami s prebytkom povolení a subjektami s ich nedostatkom.

3.5 Súhrn

Rozsah ekonomických nástrojov vhodných na podporu plnenia rôznych cieľov Slovenskej republiky je relatívne úzky. K týmto nástrojom patria:

1. Dane zo zneškodňovania odpadov
2. Poplatky za uloženie odpadov, ktoré je možné refundovať podľa dosiahnutia toho ktorého opatrenia (stimulácia pozitívneho správania);
3. (Obchodovateľné) povolenia;
4. Poplatky za neplnenie / odvody za zvyškový odpad
5. Diferencované poplatky obyvateľov/domácnosti („plat' koľko vyhadzuješ“).

Prvé štyri z uvedených nástrojov sa zameriavajú na zmenu správania miestnych orgánov, takže by mali ovplyvniť existujúcu infraštruktúru. Posledný z uvedených nástrojov ovplyvňuje správanie jednotlivých domácností. Jeho efektívnosť sa môže zvýšiť v prípade zvýšenia minimálnych nákladov na zneškodňovanie odpadov. Teda nástroj č. 5 môže spolu s jedným (alebo viacerými) z prvých štyroch nástrojov priniesť želaný výsledok.

4.0 NÁVRH NÁSTROJOV NA OVPLYVNENIE SPRÁVANIA SA MIESTNYCH ORGÁNOV

V tejto kapitole sú prezentované nástroje, ktoré sa dajú využiť na stimulovanie miestnych orgánov plniť ciele Národnej Stratégie a smerníc EÚ. Nástroje sú posudzované z hľadiska ich nákladovej efektívnosti (aké sú dôsledky zamýšľaných zmien na rozpočet obcí), administratívnych nákladov (aké sú náklady na administratívne riadenie nástroja v zmysle požadovaných dodatočných kapacít v štátnej správe) a stupňa určitosti splnenia stanovených cieľov. Posudzované nástroje zahŕňajú aj súčasný poplatok za uloženie odpadov a jeho varianty.

4.1 Úvahy týkajúce sa modelovania

Pri modelovaní nástrojov týkajúcich sa komunálnych odpadov je veľmi dôležité mať údaje ako základ pre modelovanie. Avšak kvalita údajov a ich konzistentnosť sú v súčasnosti nedostatočné. Napríklad: Program odpadového hospodárstva Slovenskej republiky uvádza 1,707 mil. ton komunálnych odpadov. Stratégia pre Kohézny fond cituje číslo Štatistického úradu SR, ktoré je oveľa nižšie – 1,524 mil. ton. Tento rozdiel nie je možné vysvetliť tým, že údaje v Programe odpadového hospodárstva zahŕňajú aj odpady zo žump a septikov. Ich množstvo aj po prepočítaní na sušinu je oveľa vyššie ako rozdiel medzi číslami (Tabuľka 8). Na zobrazenie súčasnej situácie sme použili čísla prezentované v Tabuľka 9.

S využitím týchto čísel je možné na najbližšie obdobie urobiť odhad príjmov generovaných z poplatkov obcí. Tabuľka 10 je spracovaná na základe predpokladov, že separovaný zber 1, 2, 3, 4 a 5 zložiek zníži množstvo odpadov ukladaných na skládky o 10%, 20%, 25%, 30% resp. 35%, a že žiadne ďalšie opatrenia na zníženie množstva odpadu ukladaného na skládky nebudú prijaté. Priemerné čísla predpokladajú, že skládkovanie odpadov nasleduje po vyseparovaní žiadnej, 1, 2, 3, 4 alebo 5 zložiek. Preto prezentujú indikatívne rozmedzie príjmov, ktoré je možné získať z poplatkov, avšak za predpokladu nulového rastu množstva odpadov. Opäť je nutné zdôrazniť, že v tabuľke je uvedený odhad príjmov z ukladania komunálnych odpadov na skládky a že je možné očakávať oveľa vyššie celkové príjmy.

Tabuľka 8: Údaje týkajúce sa komunálnych odpadov z Programu odpadového hospodárstva a Stratégie SR pre Kohézny fond

	CELKOM	Zhodnocovanie	Kompostovanie	Energetické	Spaľovanie		Zneškodňovanie	Skládka mimo obce	Iné
		Recyklácia			S využitím energie	Bez využitia energie	Skládka v obci		
ÚDAJE Z PROGRAMU OH									
Komunálne odpady	1,706,721	36,196	84,795	826	203,464	4,970	297,109	758,815	320,542
Podľa pod-kategórií	1,706,721			121,817		208,434		1,055,924	320,542
% z celkového množstva				7.14%		12.21%		61.87%	18.78%
kg/obyvateľa	317			23		39		196	60
Odpad zo septikov a žúmp	367,231	1,968	48,446						316816
	367,231			50,414		0		0	316,816
Komunálne odpady bez odpadu zo septikov a žúmp	1,339,490			71,403		208,434		1,055,924	3,726
kg/obyvateľa	249			13		39		196	1
ÚDAJE ZO STRATÉGIE PRE KOHÉZNY FOND									
Komunálne odpady	1,524,404								
kg/obyvateľa	283			8.6		34			

Poznámky: V Stratégii SR pre Kohézny fond sa neuvádza, či údaje týkajúce sa zhodnocovania odpadov zahŕňajú aj materiálové zhodnocovanie alebo nie. Okrem toho čísla týkajúce sa materiálového zhodnocovania sa vzťahujú aj na množstvo vytriedených materiálov, zatiaľ čo podľa správy sa na Slovensku využíva vo forme druhotných surovín 6,9kg odpadov na obyvateľa a rok. Nie je jasné, či rozdiel sa týka exportu, strát pri separovaní / spracovaní alebo oboch situácií.

Čísla v Programe odpadového hospodárstva hovoria o kategórii 'energetické' zhodnocovanie, ale zvlášť aj o spaľovaní s využitím energie.

Tabuľka 9: Dáta použité v tejto kapitole

	Ročné množstvo	Množstvo na obyvateľa a rok (kg)	%
Komunálne odpady celkom	1550000	288	
Recyklácia /kompostovanie	71000	13	5%
Spaľovanie	208434	39	13%
Skládka	1 270 566	236	82%

Tabuľka 10: Príjmy zo skládkovania komunálnych odpadov (mil. Sk, ak nie je uvedené inak)

	2004	2005	2006	2007	2008
Komunálne odpady nevytriedené	33,00	55,00	110,00	220,00	330,00
Vytriedená jedna zložka	26,73	44,55	89,10	178,20	267,30
Vytriedené dve zložky	21,12	35,20	70,40	140,80	211,20
Vytriedené tri zložky	17,33	28,88	57,75	115,50	173,25
Vytriedené štyri zložky	13,86	23,10	46,20	92,40	138,60
Vytriedených päť zložiek	10,73	17,88	35,75	71,50	107,25
Priemer (Mil. Sk)	20,46	34,10	68,20	136,40	204,60
Priemer (Mil. €)	0,51	0,85	1,71	3,41	5,12
Celkom 2004-2008	11,59				

Z uvedeného vyplýva, že príjem generovaný do roku 2008 je ekvivalentný približne 1 € alebo 40 Sk na jedného obyvateľa. Rovnako treba vziať do úvahy, že stimulačný účinok pre zavedenie vytriedovania ďalšej zložky je pravdepodobne dosť slabý. Napríklad, ak z celkového množstva 288 kg na obyvateľa sa množstvo odpadov uložených na skládky zníži o 10%, 20%, 30%, 40% alebo 50% zavedením vytriedovania 1, 2, 3, 4 alebo 5 zložiek, potom sa poplatok za uloženie odpadu na jedného obyvateľa zmení tak, ako uvádza Tabuľka 11. Posledný stĺpec uvádza, že zmena (t.j. úspory na poplatkoch na jedného obyvateľa), ktorá sa rovná stimulácii vytriedovania ďalšej frakcie, je rádovo 10 – 15 Sk na jedného obyvateľa na každú ďalšiu vytriedovanú zložku. A to je pravdepodobne nedostatočný stimul na zmenu infraštruktúry odpadového hospodárstva. Treba si všimnúť, že stimulácia by bola ešte nižšia v prípade, keby sa množstvo odpadov ukladaných na skládku znížilo ešte v menšom rozsahu, ako bolo navrhnuté (t.j. 10 %). Ďalej si treba všimnúť, že priemerné výdavky na nakladanie

komunálnych odpadov sú podľa Stratégie SR pre Kohézny fond 367 Sk na obyvateľa a rok a 17 Sk na obyvateľa a rok na separovaný zber odpadov.¹³

Tabuľka 11: Stimulácia vytriedovania ďalšej frakcie na základe súčasného systému poplatkov (sadzby v roku 2008)

	Stupeň recyklácie	kg na obyvateľa	Poplatok za tonu (Sk) 2008	Poplatok na domácnosť (Sk) 2008	Zmena (Sk na domácnosť)
Komunálne odpady nevytriedené	0%	288	300	86.40	
Vytriedená jedna zložka	10%	259	270	69.98	16.42
Vytriedené dve zložky	20%	230	240	55.30	14.69
Vytriedené tri zložky	30%	202	210	42.34	12.96
Vytriedené štyri zložky	40%	173	180	31.10	11.23
Vytriedenie piatich zložiek	50%	144	150	21.60	9.50

To nastoľuje vážne otázky týkajúce sa konštrukcie poplatku a čo je vlastne jeho cieľom. Forma poplatku naznačuje pokus stimulovať separovaný zber, avšak rozdiely medzi jednotlivými krokmi (vytriedovanie 1, 2, 3, 4 alebo 5 zložiek) by mali byť asi desaťkrát vyššie, ako sú dnes. Na druhej strane je poplatok zamýšľaný ako určitá forma kompenzácie pre obyvateľov žijúcich v blízkosti skládky, ale počet vytriedovaných zložiek má len malý vplyv na nepohodu spôsobenú skládkovaním zvyškového odpadu. V súčasnej podobe je teda poplatok pravdepodobne neúčinný.

Poplatok má určité pozitívne črty. Tou prvou je, že poplatok vykazuje trvalý progresívny rast sadzby, čo poskytuje úradom a iným dotknutým osobám čas reagovať na stimuláciu a tak znížiť vplyv poplatku. Druhou pozitívnou črtou je, že znižuje rozdiel medzi nákladmi na skládkovanie a na iné metódy nakladania s odpadmi.

Môžeme predpokladať, že ak nakladanie s komunálnymi odpadmi je (vo väčšine prípadov) výberom z konkurenčných možností nakladania s materiálmi, sila reakcie bude závisieť od relatívnych cien rôznych postupov. Aby teda obec mala zo zníženia skládkovania úžitok (z finančného hľadiska), náklady na alternatívne postupy budú musieť byť atraktívnejšie. Je otázne, či poplatok na uloženie odpadov na skládky je v tejto súvislosti dostatočný. I keď je

¹³ Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR (2003) *Stratégia SR pre Kohézny fond 2004-2006*, December 2003.

poplatok diferencovaný, a tak umožňuje subjektom zapojeným do separovaného zberu mať z danej činnosti osôh (vo forme zníženého poplatku za ukladanie odpadov), diferenciácia nie je dostatočne veľká, aby sa separovanie finančne vyplatilo. Výnimkou sú prípady, kde je definovanie 'separovaného zberu' také voľné, že miestne úrady by mohli zaviesť iba symbolický systém separovaného zberu a súčasne by mali úžitok aj zo zníženia poplatkov. Toto poskytuje prvý dôvod na zmenu súčasného systému.

Ďalším potenciálnym problémom odvádzania poplatkov predpokladaným spôsobom je pochopenie spôsobu platenia poplatku. Aby bolo možné množstvá odpadov jednoznačne kontrolovať, je nutné zaviesť evidenčný systém váženia množstva odpadov na skládke (lístky na váhu na skládke), napojený na konkrétnu obec s definovaným systémom zberu, alebo na skupinu obcí, ktoré sú zapojené do toho istého systému zberu. Jedine týmto spôsobom by bolo možné prepojiť platenie poplatku a váženie materiálu na skládke a kontrolovať podstatu systému zberu v pôsobnosti daného úradu. Súčasný systém je možné zneužiť. Jednoduchší systém – založený na platení jednej obci druhej, sa spolieha na presné údaje z váženia odpadov a na verifikácii počtu vytriedovaných zložiek (vyvstáva otázka, 'čo tvorí vytriedenú a separovane zbieranú zložku', a kto to má kontrolovať?).

4.1.1 Definovanie 'vytriedovania zložiek'

Ako už bolo diskutované, nedostatkom súčasného systému platenia poplatkov je, že sa neodvoláva na žiadnu definíciu 'systému separovaného zberu / vytriedovania zložiek'. Preto je nutné definovať minimálne štandardy pre systémy odpadového hospodárstva. Napríklad:

- Vytriedovanie (zber) kuchynského odpadu: buď zavedenie systému domového kompostovania minimálne v 65% všetkých domácností (táto možnosť je vhodná pre malé obce a vidiecke oblasti) alebo definovanie kvantitatívnych cieľov (pre každú domácnosť) separovaného zberu;
- Recyklovateľné zložky v prípade:
 - kalendárového zberu (z domácností) by mohli byť definované pre každý materiál s uvedením minimálnej frekvencie zberu a minimálneho podielu domácností zapojených do systému;

- donáškového systému (separovaný zber do kontajnerov pri cestách) je vhodné presadzovať súčasný systém platenia poplatkov určením minimálnej hustoty kontajnerov (t.j. aspoň 1 kontajner pre 300-500 obyvateľov).

Bude dôležité definovať, čo sa myslí pod pojmom 'materiál'. Bolo by vhodné vylúčiť napríklad odpad zo zelene (čiastočne preto, že bude platiť zákaz jeho skládkovania, ale aj preto, že všeobecne nie je podporovaný jeho zber priamo z domácností). Na druhej strane je dôležité pochopiť, či s 'plechovkami' sa bude nakladať ako s jedným materiálom, alebo s dvomi materiálmi (oceľ a hliník). A podobne, či papier s lepenka sú považované za jeden materiál alebo za dva. Ak nedôjde k presnému definovaniu systému, obce so separovaním papiera a lepenky by mohli deklarovať, že zaviedli separovanie novín, časopisov, kancelárskeho papiera, kartónu a vlnitej lepenky, inými slovami päť rôznych materiálov, pričom ponúkajú zber iba jednej zložky.

Jednoznačné definície sú potrebné na to, aby obce nemohli deklarovať, že zaviedli separovaný zber rôznych materiálov, pričom v skutočnosti poskytujú svojim obyvateľom iba jednu, aj to značne obmedzenú službu (napríklad donáškový systém s malým počtom zberných miest).

Táto zmena by zvýšila stimuláciu poskytovanú systémom, i keď stále je tu problém nízkej diferenciácie poplatkov. Rozdiely v sadzbe v prípade zvyškového komunálneho odpadu a v prípade vytried'ovania jednej alebo viacerých zložiek odpadov nie sú dostatočne silným nástrojom na uskutočnenie žiaducich zmien v poskytovanej službe. Jednoznačne a presne formulovaná definícia by mala vyvolať potrebu zaviesť komplexnejší systém separovaného zberu, čo to by mohlo motivovať obce, aby zlepšili systém zberu, alebo aspoň znížiť vplyv poplatku na proces rozhodovania.¹⁴

¹⁴ Je treba poznamenať, že kým v iných dokumentoch vypracovaných pre tento projekt, navrhujeme, že na Slovensku by bolo možné vytried'ovať kuchynský odpad pri nezmenených resp. málo zvýšených nákladoch, zhodnocovanie biologicky rozložiteľných odpadov by mohlo byť drahšie ako jeho skládkovanie. To je najviac pravdepodobné hlavne vo väčších mestách, kde by takéto zariadenia museli byť zakryté. V takomto prípade, i keby sa náklady na zber nezvýšili, celkové náklady by boli vyššie v dôsledku vyšších nákladov na kompostovanie v porovnaní so skládkovaním. To však nemusí platiť vo vidieckych oblastiach, kde je možné kompostovať v otvorených zariadeniach.

Recyklačný fond a jeho aktivity do určitej miery danú situáciu ešte komplikujú. Keďže Recyklačný fond môže podporovať zariadenia na zhodnocovanie suchých recyklovateľných zložiek, mohol by sa tak znížiť rozdiel medzi zabezpečením zberu zvyškového komunálneho odpadu a zabezpečením zberu suchých recyklovateľných zložiek. V takýchto prípadoch by bolo možné považovať súčasné rozdiely za primerané, nie však preto, že by samé iniciovali zmenu, ale preto, že dodatočné prostriedky by bolo možné získať z Recyklačného fondu.

4.1.2 Jednoznačne definované a odstupňované sadzby súčasných poplatkov podľa vytriedovania jednotlivých zložiek

Jednou z možností vyriešenia uvedeného problému (slabej stimulácie) by mohla byť zmena štruktúry poplatku tak, aby rozdiely medzi jednotlivými sadzbami podľa počtu vytriedených zložiek boli väčšie. Podľa súčasného znenia zákona bude v roku 2008 poplatok za uloženie jednej tony nevytriedeného komunálneho odpadu 300 Sk. V tom istom roku bude sadzba poplatku za uloženie 1 tony odpadu po vytriedení a separovanom zbere piatich frakcií 150 Sk. Aj je systém dobre zavedený, je možné vytriedením papiera, biologického odpadu, skla, kovov a plastov dosiahnuť približne 40% recykláciu a na skládku sa uloží 60% zvyškového odpadu. Ak priemerné množstvo odpadov vzniknuté v jednej domácnosti je rádovo 1,2 tony za rok, zníženie poplatkov pre jednu domácnosť by bolo rádovo $(0,72 \times (300-150)) = 108$ Sk. To vedie k vážnym pochybnostiam, či takýto systém stimuluje obecné úrady, aby zaviedli vytriedovanie piatich zložiek z komunálnych odpadov.

Ďalšou z možností zvýšenia stimulácie je ohlásiť (čo najskôr) výrazné zvýšenie poplatkov pre tie obce, ktoré urobili iba malý alebo žiaden pokrok v zavádzaní separovaného zberu. Tak napríklad, mohlo by sa ohlásiť, že poplatok za nevytriedené komunálne odpady bude po roku 2008 rádovo 2000 Sk na tonu. To by mohlo zabezpečiť, že po roku 2008 by prakticky všetky obce vytriedovali aspoň jednu zložku. Výnimkou by boli obce, ktoré znižujú množstvo odpadov ukladaných na skládky iným spôsobom (spaľovanie, mechanicko-biologická úprava a pod.).¹⁵ Včasné oznámenie by poskytlo obciam dostatočný čas a neboli by vystavené problému platenia vysokých poplatkov.

¹⁵ Forma zabezpečenia, že odklon k iným formám znižovania skládkovania bude 'zачytený' poplatkami, bude riešená v ďalšej časti.

V prípadoch vytriedovania 1, 2, 3, 4, alebo 5 zložiek by sa potom aplikovali nižšie sadzby a mohli by byť nasledovné:

- vytriedená jedna zložka 1800 Sk
- vytriedené dve zložky 1500 Sk
- vytriedené tri zložky 1100 Sk
- vytriedené štyri zložky 600 Sk
- vytriedených päť zložiek 100 Sk

Treba si všimnúť, že poplatok v prípade vytriedovania piatich zložiek je nižší, ako požaduje súčasná právna úprava pre rok 2008, avšak poplatky pre tie obce, ktoré budú vytriedovať menej zložiek, sú výrazne vyššie. Zdôvodnenie takto štrukturovaného poplatku musí súvisieť s definovaním čo je 'materiál/zložka', a čo je 'separovaný zber'. Cieľom by malo byť výrazne zníženie platenia poplatkov za uloženie odpadov pre tých, ktorí sa zapoja do komplexných systémov vytriedovania pod podmienkou, že náklady na zneškodňovanie odpadov nebudú udržiavané na 'príliš nízkej úrovni'.

Takto konštruovaná sadzba by významne zvýšila záujem o zavedenie vytriedovania ďalších zložiek. Analýza dopadov súčasných poplatkov, uvedená v Tabuľka 11, bola zopakovaná pre navrhovanú štruktúru poplatkov. Ako uvádza Tabuľka 12, stimulácia vytriedovania ďalších zložiek by sa významne zvýšila (z 10-15 Sk na 100-120 Sk).

Tabuľka 12: Stimulácia vytriedovania ďalších zložiek pomocou upravenej sadzby poplatkov (predpokladané sadzby v roku 2010)

	Stupeň recyklácie	kg na obyvateľa	Poplatok na tonu (Sk) 2010	Poplatok na domácnosť (Sk) 2010	Zmena na domácnosť (Sk)
Komunálne odpady nevytriedené	0%	288	2000	576,00	
Vytriedená jedna zložka	10%	259	1800	466,56	109,44
Vytriedené dve zložky	20%	230	1500	345,60	120,96
Vytriedené tri zložky	30%	202	1100	221,76	123,84
Vytriedené štyri zložky	40%	173	600	103,68	118,08
Vytriedených päť zložiek	50%	144	100	14,40	89,28

Nedostatok súčasného poplatku spočíva aj v tom, že negarantuje splnenie záväzkov Slovenskej republiky, vyplývajúcich z EÚ smernice o skládkach. Aby sa tak stalo, je nutné zamerať sa hlavne na biologicky rozložiteľné zložky komunálnych odpadov (kuchynský odpad, odpad zo zelene, papier, lepenka, drevo a niektoré druhy textilu). Navyše separovaný zber môže zabezpečiť splnenie požiadaviek smernice o skládkach v roku 2010, ale nemusí to tak byť v roku 2020 (silná závislosť od tempa rastu biologicky rozložiteľných zložiek KO).

To znamená, že buď by mal byť vyšší poplatok za zvyškový odpad po vytriedení piatich zložiek (musí existovať nejaký nástroj, ktorý by znižoval množstvo odpadov zneškodňovaných na skládkach), alebo je potrebný nejaký ďalší mechanizmus na zabezpečenie súladu so smernicou o skládkach, predovšetkým z dlhodobého hľadiska. Prvá z uvedených možností je z krátkodobého hľadiska sotva stimulujúcou, keďže obce by platili vyššie sadzby za nevytriedené odpady, čo by malo negatívny dopad na ich rozpočty. Zo strednodobého a dlhodobého hľadiska by však vyššie sadzby mohli byť opodstatnené, keďže obecné samosprávy budú mať možnosť prispôbiť sa vyšším sadzbám poplatkov a investovať do alternatívnych postupov. Druhá z možností vyvoláva otázku, aký by mal byť tento komplementárny nástroj a akým spôsobom by mal byť 'stimulačne kompatibilný' či už s existujúcim alebo revidovaným poplatkom za uloženie odpadov na skládku.

4.1.3 Jednoznačne definované a odstupňované sadzby súčasných poplatkov podľa vytriedovania zložiek a nižšia sadzba pre upravené odpady

Ako bolo naznačené v predchádzajúcej časti, poplatok za uloženie odpadov podporuje separovaný zber iba v prípade, ak sa zvyškový odpad zneškodňuje na skládke. Aj keď to v súčasnosti platí pre väčšiu časť Slovenska, vyvstáva tu otázka, čo by zabránilo obciam komunálne odpady jednoducho spaľovať. Takýto prístup by znížil účinok poplatku na obce a bol by v súlade so zákazom zneškodňovať odpad zo zelene na skládkach. Neprispeje však k snaženiu celej spoločnosti zlepšiť odpadové hospodárstvo a prijať integrovaný prístup zohľadňujúci hierarchiu nakladania s odpadmi.

Preto by mohlo byť zaujímavé zvážiť podobnú štruktúru spoplatnenia aj pre iné postupy nakladania so zvyškovým komunálnym odpadom. Sadzby by nemuseli byť také vysoké a rozdiely by mohli byť nižšie, jednoducho preto, že základné náklady na zneškodňovanie sú vyššie. Ak je však zámerom poplatku za uloženie odpadov na skládku odpadov podporiť

separovaný zber, potom sa musí zaviesť podobný nástroj aj na iné spôsoby nakladania so zvyškovým odpadom.

4.1.4 Možnosti využitia príjmov z poplatkov za uloženie odpadov na skládku odpadov

V súčasnosti sú príjmy generované z poplatkov jednoducho odvádzané do rozpočtu obcí, na území ktorých sa skládky nachádzajú. Všeobecne sa považuje princíp verejného financovania za vhodný, ak umožňuje, aby príjmy z poplatkov tvorili prírastok štátneho rozpočtu.

V prechodnom období sa zvyčajne akceptujú výnimky, čo je v súčasnosti aj prípad odpadového hospodárstva na Slovensku. Platí to hlavne pre subjekty, ktoré samotné musia absolvovať prechodné obdobie a sú práve pri tých zmenách závislé na verejných fondoch (obce, okresy, kraje).

Súčasný systém platenia poplatkov za uloženie odpadov na skládku odpadov ponúka určitú, i keď veľmi limitovanú, podporu rozvoja separovaného zberu a (ako bolo uvedené) môže byť prebudovaný tak, aby sa táto podpora (stimulácia) posilnila. Otázkou však zostáva, či dostupná finančná podpora je dostatočná na to, aby uľahčila potrebné zmeny v systéme odpadového hospodárstva. Ďalšou otázkou je, či by príjmy získané z poplatkov nemali byť vyčlenené na tento účel.

Jedným z problémov je, že na vytvorenie potrebných príjmov je nutné najprv odčerpať financie zo samotných subjektov, ktoré by mali byť podporované. Dôvodom takéhoto konania môže byť obmedzená možnosť financovania nových zariadení z príjmov získaných z poplatkov za uloženie odpadov na skládku odpadov. Vtedy môže byť vhodným riešením niektorá z foriem kapitálovej podpory. Pokiaľ však fungujú kapitálové trhy efektívne, je takýto prípad nepravdepodobný.

Ak sa prijme rozhodnutie vyčleniť príjmy ako účelové prostriedky, prioritami pre ich použitie môže byť zavedenie separovaného zberu, a čo je dôležitejšie aj zhodnocovanie biologicky rozložiteľných odpadov, keďže takáto činnosť nie je financovaná z Recyklačného fondu. Ak sa uvedené aktivity musia zabezpečovať na okresnej a krajskej úrovni, potom obce, na území ktorých sa nachádzajú skládky, nemôžu byť jediným príjemcom týchto prostriedkov. Preto by významná časť príjmov (t.j. 50 - 70% z celkového množstva) mala byť pridelená krajským

a okresným (obvodným) orgánom s jednoznačne definovaným účelom, na ktorý ich môžu minúť.

Prerozdelenie príjmov z rozpočtu krajov do miestnych orgánov je možné nasledovnými postupmi:

- Poskytnúť dotácie na vybudovanie zariadení na zhodnocovanie biologicky rozložiteľných odpadov
- Podporiť propagáciu domového kompostovania.

Obidve opatrenia podporujú rozvoj racionálneho nakladania s biologicky rozložiteľnými odpadmi a doposiaľ žiaden fond ani podpora nie sú jednoznačne určené na ich realizáciu. Podľa vyššie uvedených odhadov by do roku 2008 mohli byť príjmy z poplatkov za uloženie odpadov na skládky odpadov rádovo 200 miliónov Sk, ak sa výška poplatku nezmení. To by poskytlo dostatočný finančný kapitál (v závislosti od kapacity zariadení a úrovne technologického riešenia, napríklad v súvislosti s riešením zápachu) na zhodnotenie približne 20-30.000 ton biologicky rozložiteľných odpadov, možno aj viac, ak sa využijú farmy a použijú sa technológie na nižšej úrovni. Vzhľadom k tomu, že by tu mohla byť potreba pre ďalších približne pol milióna ton v dobre fungujúcom systéme, ročné množstvo 20-30.000 ton by tak mohlo byť nepostačujúce. Zvýšenie kapacity je možné podporiť financiami zo Štrukturálnych fondov. Závisí však, ako budú tieto financie rozdelené (existuje viacero oblastí, ktoré by mohli byť podporené z fondov). V rokoch 2004 – 2006 bude zo Štrukturálnych fondov k dispozícii 21,8 miliónov € (financovanie z ERDF) pre odpadové hospodárstvo. Ďalších 10,2 mil. € bude poskytnuté z verejných zdrojov a 4,3 mil. € zo súkromných zdrojov, čo je dáva celkovú sumu 36,3 mil. €. V období rokov 2004-2008 sa odvádzaním poplatkov za uloženie odpadov na skládky odpadov vygeneruje z komunálnych zdrojov približne 15 mil. €, a ak sa zahrnú aj iné poplatky, suma môže byť vyššia.

4.2 Refundovanie poplatkov za zneškodňovanie odpadov

Rozdiel medzi daňou a poplatkom za uloženie odpadov na skládku odpadov spočíva v tom, že príjmy z poplatkov nevstupujú do štátneho rozpočtu. V tomto prípade by cieľom uvedeného nástroja mala byť stimulácia dynamickej inovácie na strane dotknutých subjektov.

V skúmanom prípade je cieľom znížiť množstvo odpadov ukladaných na skládky a súčasne zvýšiť množstvá vytriedovaných odpadov. V tejto súvislosti by bolo možné

- a. generovať príjmy cez zavedenie odvodov zo skládok
- b. refundovať príjmy proporcionálne k množstvu vytriedených a separovane zbieraných odpadov.

Problémov takého prístupu je podstata mechanizmu refundovania. Napríklad, ak je základom pre refundovanie príjmov množstvo vytriedených odpadov na jednu domácnosť, alebo dokonca percentuálny podiel, mohlo by to podporiť bezplatný zber odpadov zo zelene s negatívnymi dôsledkami na celkové množstvo vyzbieraných odpadov (a na náklady na ich zhodnotenie a zneškodnenie). A rovnako ťažké by bolo rozpoznať množstvo 'nezeleného odpadu' vo vytriedenom prúde odpadov bez poctivo vykonanej kontroly.

I keď tento nástroj môže stimulovať aktivitu obecných orgánov a neutralita príjmov môže byť atraktívnou črtou, problémom je administratívna stránka nástroja, ako aj niektoré ďalšie detaily, ktoré ho robia menej zaujímavým.

4.3 Obchod s povoleniami

Hlavným dôvodom zavádzania obchodu s povoleniami vo Veľkej Británii, kde sa doposiaľ nepresadilo vo väčšej miere vytriedovanie zložiek z komunálnych odpadov, bola snaha zabezpečiť splnenie cieľov smernice o skládkach. Možnosť obchodovať s povoleniami súvisí s názorom vlády Veľkej Británie, že náklady na dosiahnutie pozitívnej bilancie budú pre rôzne obce rôzne. Tento aspekt obchodovania je predmetom diskusií. Celkom jednoducho môže nastať prípad, že z dôvodov spojených s rizikom, sa miestne orgány pokúsia postarať sa o to, aby nemuseli tento obchod robiť, a aby neboli vystavené vrškavosti trhu s povoleniami (nie je známa cena, za ktorú sa budú povolenia obchodovať).

Pre Slovensko by možno bolo vhodné zaviesť systém založený na povoleniach, nemusel by sa však nutne realizovať obchod s povoleniami. Prednosťou takéhoto systému by bolo, že každý obecný orgán by dostal jasnú indíciu, ako by mal konať v zmysle smernice o skládkach. Obce by v podstate dostali povolenie a museli by ho dodržiavať po určitú dobu. Tým by sa im vytvoril časový priestor, v rámci ktorého by mohli zistiť, aké investície sú potrebné a v akom

horizonte by sa mali realizovať. V rámci prípravy integrovaných plánov odpadového hospodárstva krajov by sa táto úloha mohla úspešne splniť.

4.4 Poplatky za neplnenie / Odvody za zvyškový odpad

Ako bolo diskutované v predchádzajúcej kapitole, jednou z možností ako intenzifikácie súčasného znižovania množstva odpadov / využívania odpadov a vytriedovania zložiek z komunálnych odpadov je zavedenie odvodov za zvyškový (nevytriedený) odpad. Tieto odvody by mali byť navrhnuté tak, aby znížili celkové množstvo odpadov a zvýšili úroveň vytriedovania jednotlivých zložiek. V podmienkach Slovenska by napríklad ministerstvo mohlo stanoviť na každý rok plán postupného znižovania množstva zvyškového odpadu na jedného obyvateľa, ktoré by bolo možné odovzdať 'bez poplatku' na ďalšie spracovanie.

Podľa údajov z roku 2002 bolo množstvo komunálnych odpadov na jedného obyvateľa približne 288 kg za rok. Z tohto množstva sa približne 52 kg zhodnocovalo.¹⁶ To znamená, že každý rok sa uložilo na skládky asi 236 kg na obyvateľa. Keďže časť zhodnocovaného odpadu je aj zvyškový odpad, ktorý sa spaľuje, celkové množstvo zvyškového odpadu je rádovo 275 kg na obyvateľa a rok.

Ciele pre obecné orgány by preto mohli byť na začiatku stanovené nad týmto priemerným číslom v roku 2006, pričom množstvo zvyškového odpadu povolené na jedného obyvateľa by postupne klesalo. Mnohé krajiny EÚ, s vyšším podielom vzniku odpadov na jedného obyvateľa, už dosiahli úroveň 150kg zvyškového odpadu na obyvateľa. Existuje teda značný priestor pre zníženie množstva zvyškového odpadu na jedného obyvateľa. Vhodný časový úsek na dosiahnutie uvedenej zmeny by mohol byť 5 – 10 rokov, takže uvedené ciele by mohli byť hnacou silou plnenia druhého cieľa smernice o skládkach v roku 2013, pričom prvý cieľ smernice by sa splnil na základe stanovenia predbežného cieľa. Možný harmonogram uvádza

Tabuľka 13.

¹⁶ Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja (2003) *Stratégia SR pre Kohézny fond 2004-2006*, December 2003.

Tabuľka 13: Navrhovaný harmonogram platenia odvodov na Slovensku za zvyškový odpad

	2006	2007	2008	2009	2010
Zvyškový odpad bez platenia odvodov na jedného obyvateľa	250kg	225kg	200	175kg	150kg
Výška odvodov na jednu tonu (odpadov nad uvedené množstvo zvyškového odpadu za ktorý sa neplatia odvody v Sk)	500	600	700	800	900

Obce, ktoré prekročia stanovené ciele pre množstvo zvyškového odpadu by mali platiť odvody za každú tonu odpadu, o ktorú ste sa tento cieľ prekročí. Takýmto spôsobom by bolo možné stimulovať znižovanie množstva odpadov a zavádzanie separovaného zberu na Slovensku. Výhodou uvedeného nástroja v porovnaní s poplatkom za uloženie odpadov na skládku je, že (keďže pokuta funguje až od prekročenia určitého množstva odpadu nad stanovený limit) motivácia môže byť oveľa silnejšia, ako v prípade stanovenia poplatku, pretože sa tu jedná iba o 'prebytočné/dodatočné' množstvo za ktoré sa musia platiť odvody. To znamená, že stimulujúci účinok môže byť oveľa silnejší v prípade platenia odvodov za zvyškový odpad ako v prípade platenia poplatkov za uloženie odpadov na skládku.

Pomocou uvedeného nástroja je možné dosiahnuť výrazné výsledky, čo vedie k znižovaniu množstva a ďalšieho nakladania so zvyškovým odpadom. Opäť však treba zdôrazniť, že istota splnenia cieľov stanovených smernicou o skládkach je nižšia.

4.5 Obchod s povoleniami na zvyškový odpad

Určitým hybridom oboch predchádzajúcich nástrojov sú povolenia udelené na nakladanie so zvyškovým odpadom. S týmito povoleniami by sa mohlo obchodovať. Takže subjekty, ktoré by dosahovali lepšie výsledky by mali „nadbytok“ povolení a mohli by ich predávať tým subjektom (obecným orgánom), ktoré by neplnili stanovené ciele. To by vytváralo dodatočnú stimuláciu pre všetky miestne orgány byť lepší ako sú stanovené ciele, pretože by potom mohli predávať „ušetrené“ limity/povolenia/množstvá tým, ktorí neboli schopní stanovené limity plniť.

4.6 Súhrn

V tejto časti bol prezentovaný súbor možných nástrojov, ktoré sú vhodné na stimuláciu pozitívneho správania obcí. Použitie uvedených nástrojov je treba starostlivo zvážiť a pri príprave národnej stratégie sa musia zohľadniť a aj vzájomné vzťahy medzi nimi. Napríklad, ako už bolo uvedené, existuje celý rad možností, ktoré sa dajú využiť na jednoduchú zmenu súčasného systému poplatňovania. Ak sa teda úsilie zameria týmto smerom, nebude potrebné zavádzať doplňujúce nástroje.

Na druhej strane, ak sa nezmenia poplatky za uloženie odpadov na skládku, potom je potrebné si položiť otázku, či tento nástroj sám o sebe významne napomôže dosiahnuť želané ciele definované v Programe odpadového hospodárstva Slovenskej republiky. A to zase vyvoláva otázku, aký nástroj by bol v danej situácii najvhodnejší, ak sa zohľadní aj nedostatok finančných zdrojov v tejto oblasti.

Z uvedeného vyplýva, že nástroje založené na princípe daní, čo znamená nutnosť odstúpiť príjmy z každej jednotky odpadov uloženej na skládku príslušným orgánom, nemusí byť ten najlepší spôsob. Oveľa zaujímavejšie môžu byť odvody za zvyškový/nevytriedený odpad alebo prístupy využívajúce povolenia. Avšak obidva spôsoby vyžadujú zavedenie vhodného kontrolného mechanizmu. Zároveň by uvedené mechanizmy mohli napomôcť pri vývoji oveľa presnejšieho a komplexnejšieho systému zberu údajov, čo by malo veľký význam pri sledovaní vývoja v oblasti nakladania s komunálnymi odpadmi a aj pri posudzovaní účinnosti rôznych nástrojov (a potreby ich doladenia). Problematikou 'integrácie politiky' sa zaoberá záverečná časť tejto štúdie.

5.0 KOMUNÁLNE POPLATKY ZA ODPADY A SYSTÉMY „PAYT“

5.1 Definícia

Systém „Plat' koľko vyhadzuješ“ (PAYT) je systém zberu komunálnych odpadov, ktorý umožňuje miestnym orgánom účtovať pôvodcom odpadov poplatok proporcionálne podľa množstva vyprodukovaného odpadu a/alebo podľa poskytovanej služby. PAYT systémy nie sú účinné, ak nie je možné odlišiť správanie jednotlivých pôvodcov odpadov. K tomu môže dôjsť v prípade, ak sa separovaný zber odpadov realizuje výlučne prostredníctvom kontajnerov pri cestách (donáškový systém). Je teda zrejmé, že PAYT systém je možné jednoducho aplikovať v prípade existujúceho kalendárového zberu (odvoz z domácností). V súčasnosti dochádza v slovenských obciach k rozširovaniu kalendárového zberu, čo je veľmi povzbudivý začiatok.

5.2 Aké systémy existujú?

V pôvodných členských krajinách EÚ je možné nájsť nasledovné systémy:

- **Systém platby za zbernú nádobu**, kedy si zákazník buď službu objedná, zvyčajne podľa veľkosti nádoby alebo podľa počtu nádob, alebo platí poplatok podľa veľkosti nádoby a/alebo podľa frekvencie vyprázdňovania nádoby;
- **Systém platby za vrece**, kedy si obyvatelia kupujú jednoznačne identifikovateľné vrecia, pričom sa sadzba za vrece odlišuje podľa druhu zbieraného odpadu alebo podľa veľkosti;
- **Systém štítkov alebo nálepiek/samolepiek** využíva štítky alebo nálepky, ktoré sa umiestnia na vreca alebo na nádobu s cieľom preukázať, že príslušný poplatok bol zaplatený. Štítok alebo nálepka môže znamenať jedno vyprázdnenie nádoby danej veľkosti, alebo odvoz vreca danej veľkosti;
- **Zmiešaný systém**, pri ktorom sa poskytuje určitá služba a zákazník platí za službu, ktorá nad rámec základnej služby;

- **Systém na báze hmotnosti**, pri ktorom sa nádoby, zvyčajne identifikovateľné pomocou čipov, odvážia pri odvoze a pomocou počítačov a špecifických programov sa vedie evidencia o jednotlivých domácnostiach a hmotnosti nádob. Na základe týchto údajov sa vyhotovujú faktúry za poskytnuté služby. Inou variáciou je systém, pri ktorom sa odváži celý náklad automobilu a vypočíta sa priemerná hmotnosť na jednu obchôdzku;

Je nutné zdôrazniť, že najviac skúseností existuje so systémom zberu z domácností (kalendárový systém). Najmenej využívaný spôsob je na báze hmotnosti a je spojený s určitými problémami. Ich počet však narastá a skúsenosti sú čoraz lepšie.

5.2.1 PAYT- Poplatky pre domácnosti

Najviac skúseností v západných krajinách EÚ súvisí s poplatkom za zber/odvoz **zvyškového/nevytriedeného odpadu**; podľa vnímania pôvodcov odpadov "zneškodňovanie odpadov má byť spolpatnené", kým vytriedovanie (materiálov na recykláciu) je už zaplatené paušálnou sadzbou, pokrývajúcou aj náklady na poskytovanie infraštruktúry. Samozrejme, odvoz/zber nikdy nie je zadarmo, pričom existujú rozdiely v nákladoch na jednotlivé časti systému zberu, ktoré ovplyvňujú správanie domácností.

Systémy založené na hmotnosti sa môžu zdať ako obzvlášť premyslené, i keď sú pravdepodobne najmenej účinné, hlavne v prípadoch, kedy sa faktúruje iba na základe hmotnosti a neberie sa ohľad na frekvenciu zberu. Ak je hmotnosť jedinou premennou, náklady na zber odpadov môžu byť oveľa vyššie, keďže (v úspešných systémoch) je možné vykonávať zber malých množstiev s vysokou frekvenciou z mnohých domácností, čo predražuje náklady na logistiku zberu. Ak je teda hmotnosť jedinou veličinou, na základe ktorej sa stanovuje výška poplatku, logistika zberu môže pomerne neefektívna.

Je nutné zdôrazniť, že zavedenie systému PAYT (ktorý znamená zníženie množstva a frekvencie zberu zvyškového odpadu) je pomerne komplikované, a že s najväčšou pravdepodobnosťou spôsobí sťažnosti obyvateľov, ak sa budú separovane zbierať iba odpady z obalov. Zo zvyškového odpadu je nutné vytriedovať predovšetkým frakcie, ktoré najviac podliehajú hnilobnému procesu (predovšetkým kuchynský odpad). A teda o PAYT systéme by malo vždy uvažovať v súvislosti s vhodným systémom zhodnocovania biologicky rozložiteľných odpadov. V prípade, že sa zavedie menej frekventovaný zber, alebo pôjde



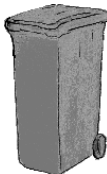

o menšie objemy (ako v prípade platenia za vrečia), je nutné zaviesť separovaný zber (vytriedovanie) odpadov, ktoré zaberajú relatívne veľký priestor, ako napr. plastové fľaše.

Koncepcia pre slovenské obce, navrhnutá v Príručke pre nakladanie s biologicky rozložiteľnými odpadmi, je založená na:

- efektívnom zbere kuchynského odpadu priamo z domácností (kalendárový zber) a/alebo využívaní domového kompostovania vo vidieckych oblastiach a malých alebo stredných obciach
- zbere zvyškového/nevytriedeného odpadu z domácností (kalendárový zber) s použitím priehľadných vriec alebo vhodných nádob, s frekvenciou zníženou na 1 raz za 2 týždne alebo ešte menej.

Preto základné princípy nástrojov a systémov zberu zvyškového odpadu (uvedené v Príručke), umožňujú jednoduchú aplikáciu PAYT systému v navrhovaných schémach.

Obrázok 1: Prehľad nástrojov pre zber zvyškového odpadu a poplatky v rámci systému PAYT

Druh	Priehľadné vrece	Nádoba	Nádoba na kolieskach	Kontajner
				
Objem	30 - 80 l	80 - 100 l	100 - 360 l	600 - 1100 l
PAYT platba za vrece	X			
PAYT platba za „poskytnutý“ objem	X	X	X	(iba veľkí pôvodcovia)
PAYT platba za vyprázdnenie		X	X	(iba veľkí pôvodcovia)
PAYT platba podľa hmotnosti	(X)		X	(iba veľkí pôvodcovia)

V prípade odpadov z obalov a "suchých" recyklovateľných zložiek, PAYT poplatky môžu podporiť využitie rôznych foriem separovaného zberu KO. Ak obec má v úmysle zvýšiť vytriedovanie určitých odpadov (napríklad lepenka, opotrebované výrobky, ako sú chladničky, televízory, počítače a podobne), v rámci systému PAYT by mal byť poplatok za zber týchto odpadov priamo z domácností vyšší, ako v prípade ich donášky do obecných zberných stredísk.

5.2.2 PAYT- Poplatky pre podnikateľské subjekty

V prípade podnikateľských subjektov je možné aplikovať rôzne poplatky nielen za zvyškový odpad **ale aj** za zber recyklovateľných odpadov. Mnohé integrované systémy zberu poskytujú veľkým pôvodcom odpadov špecifické služby, napríklad:

- **reštaurácie, jedálne a pod.:** Separovaný zber kuchynského odpadu, plechoviek a skla
- **obchody a nákupné strediská:** Separovaný zber lepenky
- **kancelárie, školy, administratívne budovy a pod.:** Separovaný zber papiera

Priestor pre využitie systému „platiť koľko vyhadzuješ“ je zvyčajne oveľa väčší v prípadoch, kde nie je zavedený princíp miestnych alebo obecných daní pre podnikateľské subjekty, z ktorých sa môžu financovať služby v odpadovom hospodárstve.

5.3 Rozsah pokrytia príjmov poplatkami systému PAYT

Prvým problémom, ktorým sa obec (alebo miestny orgán) musí zaoberať, je miera, do akej PAYT systém, založený na 'rôznych' sadzbách môže financovať služby v odpadovom hospodárstve. V zásade existujú:

- A. Systémy, ktoré využívajú kombináciu paušálneho poplatku a variabilného prvku, v rámci ktorého sa žiadna služba neposkytuje zdarma;
- B. Systémy, ktoré využívajú kombináciu paušálneho poplatku, ktorý pokrýva náklady na základnú službu, a variabilný prvok, ktorý sa aplikuje v prípade poskytovania služby 'nad rámec základnej služby';

C. Systémy, v ktorých sú príjmy odvodené z variabilných prvkov.

Ak sú ostatné okolnosti rovnaké, dalo by sa očakávať, že najväčšie zmeny v správaní by mali byť motivované systémami, pre ktoré sú 'marginálne náklady v súvislosti s nežiadúcim správaním' najvyššie. Nemusia to byť nevyhnutne systémy, pre ktoré celkový prvok je variabilný, keďže je možné, že *marginálne* náklady sú vyššie v systémoch, ktoré využívajú kombináciu paušálnych a variabilných sadzieb poplatkov. Ďalšou výhodou takéhoto prístupu je, že náklady na infraštruktúru sú menej 'ohrozené' v dôsledku neočakávane veľkej reakcie (ktorá by mohla znížiť celkové príjmy z poplatkov a teda aj rozsah pokrytia nákladov). Toto je problém nestability a dochádza k nemu v prípade, ak je podiel z variabilných poplatkov na celkových príjmoch príliš vysoký.

Obrázok 2: Kvalitatívny príklad jednotlivých prípadov (zľava doprava) nazvaných A, B a C týkajúci sa príjmov z PAYT poplatkov



Ak teda zvažujeme typickú situáciu v malej až strednej obci na Slovensku, odvoz zvyškového odpadu jedenkrát za týždeň, praktický príklad PAYT poplatkov za odvoz zvyškového odpadu by mohol vyzeráť nasledovne:

- Obmedzenie príjmov z variabilných poplatkov iba na pokrytie nákladov na zneškodňovanie a na zber zvyškového odpadu (náklady na zber do 100%) a na zber objemného odpadu, ak je počet odvozov vyšší ako 2 za rok (môže ísť o službu „na základe požiadavky“).

- Pokrytie zvyšných nákladov na nakladanie s komunálnymi odpadmi (t.j. čistenie ulíc, zber objemného odpadu (2-krát za rok), zber kuchynského odpadu a zber odpadov z obalov) paušálnou sadzbou poplatku (t.j. fixným poplatkom)
- Definovanie na komunálnej úrovni minimálneho počtu vyprázdnenia zberných nádob na domácnosť a rok, aby sa zamedzilo nelegálnemu zneškodňovaniu odpadov a obmedzenie strát príjmov a z variabilnej (pohyblivej) zložky.

Tabuľka 14: Štruktúra poplatkov za komunálne odpady

Štruktúra poplatkov za komunálne odpady			
Pôvodca	Paušálna sadzby	PAYT	Domáce kompostovanie
Obyvatelia alebo rodiny	Počet obyvateľov	Odvoz zvyškového odpadu	% zníženia
Kancelárie a komerčné podniky	Počet zamestnancov	Odvoz zvyškového odpadu	nie
Hotely, ubytovne a iné ubytovacie zariadenia	Počet postelí a počet zamestnancov	Odvoz zvyškového a reštauračného odpadu	nie
Objemný odpad	2 krát odvoz/rok	Dodatočný odvoz až obecných zberných stredísk	nie

5.4 Podpora domového kompostovania

Domové kompostovanie je strategickým nástrojom na obmedzenie množstva odpadov, ktoré je treba riešiť (t.j. odviezť a kompostovať), a jeho úloha v súvislosti s integrovaným programom odpadového hospodárstva je podrobne popísaná v kapitole 5 Príručky pre nakladanie s biologicky rozložiteľnými odpadmi.

Domové kompostovanie je možné stimulovať rôznymi spôsobmi, ktoré znamenajú zmeny vo finančnom a organizačnom systéme obcí:

- Najjednoduchším riešením je definovanie **čiastočného zníženia** paušálnej sadzby pre tých, ktorí sa zapoja do domového kompostovania; to bude motivovať ďalšie rodiny, aby sa zapojili do aktivít súvisiacich s domovým kompostovaním, i keď zrejme nebude možné garantovať, že budú kompostovať správne.
- **Zložitejším riešením** bude poskytnutie podpory a pomoci rodinám formou kurzov, seminárov a konzultácií; takéto činnosti by sa mali plánovať na obdobie niekoľkých rokov a na ne by sa mala použiť podstatná časť obecného rozpočtu určeného na podporu domového kompostovania
- Vždy je treba zvážiť poskytnutie špecifickej pomoci; môžu to byť príručky, letáky, či dokonca internetové stránky, treba však starostlivo zvážiť **bezplatné** poskytnutie nádob na kompostovanie, keďže takáto podpora pravdepodobne spotrebuje financie, prínos

však bude malý. Skúsenosti hovoria, že poradenstvo a propagácia sú pravdepodobne dôležitejšie ako bezplatné poskytovanie nádob, hlavne ak nádoby na kompost môžu byť vyrobené z ľahko dostupných materiálov.

Z troch vyššie uvedených možností je celkom určite najefektívnejšia permanentná konzultačná a expertná pomoc pre rodiny; zníženie množstva by nemalo prekročiť 20-25%, aby systém fungoval ako stimulácia a nie ako odmena za odstránenie odpadu. Ak sa PAYT poplatky využijú na zber zvyškového odpadu, potom domáce kompostovanie odpadu zo zelene a kuchynského odpadu umožní znížiť frekvenciu zberu zvyškového odpadu, keďže sa vytriedi z komunálneho odpadu frakcia (kuchynský odpad), ktorá najviac podlieha procesu hnitia. Ak sa teda domovým kompostovaním myslí náhradné riešenie za odvoz odpadu zo zelene a aj kuchynského odpadu, potom domácnosti, ktoré si objednávajú nádobu na biologicky rozložiteľné odpady, by mali platiť dodatočný poplatok za ich odvoz. V každom prípade by sa cena za odvoz kuchynského odpadu mala držať na nižšej úrovni ako cena za odvoz zvyškového odpadu, aby sa tento kuchynský odpad nedostával do lacnejšieho systému zberu.

5.5 Pomocné zariadenia pre PAYT poplatky

Pomôcky je možné klasifikovať podľa použitia (účelu) alebo podľa ich fyzického umiestnenia (t.j. či sú inštalované vo vozidle, alebo či sa jedná o zberné nádoby, vrecia, vedrá a pod.).

Na identifikáciu zberných nádob alebo priamo pôvodcov odpadu sa využívajú:

- Nálepky
- Čiarové kódy
- Transpondery
- Magnetické karty

Na označenie nádob a kontajnerov sa najviac používajú transpondéry. Čiarové kódy a nálepky sa používajú na identifikáciu vriec. Magnetické karty je možné distribuovať pôvodcom odpadov, čo im umožní buď prístup do obecných zberných stredísk alebo nákup vriec v predajniach alebo automatizovaných zariadeniach.

V zberných vozidlách sú zvyčajne inštalované:

- Čítacie zariadenia na čiarové kódy (na automatických aj manuálnych mechanizmoch)
- Zariadenia na váženie
- Registračný hardware (PC, tlačiareň)

Kombináciou rôznych pomocných zariadení je možné získať informácie o pôvodcoch odpadov a o množstve odpadov určených na odvoz. Napríklad čítacie zariadenie vo vozidle môže automaticky registrovať vyprázdňovanie nádob či odvoz vriec označených nálepkou s čiarovým kódom.

Tabuľka 15 prezentuje neúplný súbor pomôcok a zariadení, ktoré sa môžu využiť v systéme PAYT. Tento pokus je ešte skomplikovaný skutočnosťou, že pomôcky a zariadenia by mali byť aplikované v spojení s existujúcim systémom.

Tabuľka 15: Ceny pomocných zariadení využívaných v PAYT systémoch

Zariadenie	Produkt	min	€	max
Jedno použitie	Nálepka s čiarovým kódom	0.003	-	0.008
	Automatický distribútor štandardných vriec	6,700	-	9,300
Identifikácia zvozových zariadení	Magnetická karta	0.52	-	1.55
	Mikročipová karta	5.16	-	6.71
	Transponder	0.75	-	5.20

Niektoré príklady PAYT systémov uvádza Príloha 1. Ďalšie zdroje informácií je možné nájsť v odkazoch uvedených pod čiarou 8.

6.0 ZÁVERY A ODPORÚČANIA

Z predchádzajúcej analýzy vyplýva, že i keď Slovenská republika si vytvorila inteligentný a premyslený názor na rozvoj odpadového hospodárstva v krajine, stále je otáznou, či existujú vhodné mechanizmy na realizáciu tejto vízie. Vystávajú tu vážne otázky, týkajúce sa podstaty existujúcich podporných mechanizmov a úrovne dostupných finančných zdrojov potrebných na financovanie prechodu súčasného systému na želanú úroveň.

6.1 Financovanie zmeny

Štrukturálne fondy a Kohézny fond poskytujú finančnú podporu. I keď tieto fondy sú považované za 'dôležité zdroje' (a skutočne aj by mali byť), nebolo by správne sa domnievať, že žiadne ďalšie zdroje nebudú potrebné na financovanie zmeny v odpadovom hospodárstve. Je tu aj ďalší problém, ktorý často sťažuje využívanie finančných zdrojov, a síce, že žiadatelia predkladajú žiadosti na *ad hoc* základe jednoducho preto, 'že fondy sú dostupné'.

Predpokladajme, že zdroj financovania je skutočne viac ako adekvátny na realizáciu zmeny/posunu v odpadovom hospodárstve na celom Slovensku. Platná právna úprava stimuluje obce iba vo veľmi obmedzenom rozsahu, aby nakladali s odpadmi akýkoľvek špecifickým spôsobom. Ako bolo prezentované v kapitole 4, rozdiely v sadzbe poplatku za uloženie odpadov na skládku odpadov pre tých, ktorí zaviedli vytried'ovanie viacerých zložiek z komunálnych odpadov (čo podľa našich poznatkov nie je jednoznačne definované) nie sú dostatočne stimulujuce a zákaz ukladania odpadu zo záhrad neurčuje, ako by sa malo s týmto druhom odpadu nakladať (môže sa spaľovať, kompostovať alebo riešiť inak). Tento záver – že dostupnosť fondov bez stimulačných mechanizmov, potrebných na dosiahnutie želaného výsledku, nemusí viesť k želanému výsledku – posluži na zdôraznenie niektorých dôležitých bodov:

- Pri absencii dodatočných stimulačných nástrojov bude veľmi dôležité informovať žiadateľov, že kritériami posudzovania ich návrhov je kvalita plánovania služby a protihodnota za poskytnuté peniaze. Bude teda dôležité zabezpečiť, aby posudzované ponuky boli na takej úrovni, aby umožnili takéto posúdenie;

- Ak existuje stimulácia, ktorá tesnejšie spája finančné náklady na špecifické systémy so želateľnými výstupmi, potom sa stáva technické posudzovanie ponúk menej významné z jednoduchého dôvodu, že iba málo obcí by očakávalo implementáciu systémov, ktoré predstavujú pre ne vyššie náklady ako sú konkrétne potreby daného prípadu.

6.2 Spoplatnenie domácností

Domácnosti sú z jedným z možných zdrojov doplnkového financovania. Súčasný systém stanovuje limity pre výber poplatkov. Náklady na nakladanie s komunálnymi odpadmi sústavne narastajú a kým obecné orgány nezabezpečia alternatívne zdroje na realizáciu potrebných zmien, pravdepodobne budú musieť obyvatelia zaplatiť viac.

Jednou z vlastností systému zvaného „platiť koľko vyhadzuješ“ (PAYT) je, že môže generovať dodatočné príjmy a súčasne stimuluje domácnosti, aby zmenili správanie. Okrem toho môže PAYT systém zlepšiť logistiku zberu a napomôcť pri získavaní lepších informácií ohľadne systémov zberu. Najlepšie sa takéto systémy zavádzajú v rámci komplexných recyklačných služieb, kde je zámerom zásadne ovplyvniť správanie prostredníctvom *rozdielných* nákladov tak, aby obyvatelia využívali viac kontajnery na separované odpady ako nádoby na zvyškový odpad (hoci aj cez absolútne náklady v súvislosti so vznikom odpadu).

PAYT systém zvyčajne odráža marginálne náklady obcí s v súvislosti so zneškodňovaním odpadov. Tieto systémy majú tendenciu fungovať lepšie v kontexte stratégií, v rámci ktorých sa aplikujú vysoké marginálne náklady na zneškodňovanie. PAYT stimuluje obce a prenesene aj obyvateľov. Aby boli *marginálne* náklady na zneškodňovanie vysoké, nie je nutné mať vysokú daň (poplatok) na všetky druhy odpadov určených na skládkovanie. Toto je dôležitá poznámka aj pre prípad Slovenska – jednoducho zvýšenie sadzby poplatkov pre všetky odpady určené na skládkovanie by malo významné dôsledky pre obecný rozpočet (a zrejme aj pre štátny rozpočet).

6.3 Stimulačné nástroje

Predmetom kapitoly 4 bolo preskúmanie možnosti zmeny súčasných poplatkov za účelom dosiahnutia želateľných výsledkov. Kým nebude 'separovaný zber' definovaný takým spôsobom, že 'bude garantovať' pozitívnu realizáciu v zmysle recyklácie / kompostovania / anaeróbného rozkladu, je možné, že obce sa vyhnú účinku dane/poplatku jednoducho zmenou

skládkovania za iný iných spôsob nakladania so zmesovým komunálnym odpadom (spaľovanie, mechanicko-biologická úprava, pyrolýza, splyňovanie a pod.) alebo zavedením systémov separovaného zberu, ktorý bude neefektívny.

K dispozícii je viacero možností a výber nástrojov bude zrejme ovplyvnený cieľmi. V rámci existujúceho systému odpadového hospodárstva je možné poplatok za uloženie odpadov na skládku zmeniť tak, aby podporoval rozšírenie separovaného zberu. Návrh PAYT systému môže byť mierne problematický, v dôsledku relatívne nízkych marginálnych nákladov na zneškodňovanie. Takže priestor pre využitie významnejších stimulačných nástrojov, ktorými sa ovplyvní environmentálne správanie (prostredníctvom platenia za použitie kontajnerov na zvyškový odpad) by bol do určitej miery redukovaný.

Jednou z možností, ktorá by mohla podporiť zníženie vzniku odpadov, recykláciu aj kompostovanie, je poplatok (odvod) za nevytriedený (zvyškový) odpad. Tento prístup je potenciálne atraktívny vzhľadom na relatívne vysoké marginálne náklady na zneškodňovanie pre tie obecné orgány, ktoré by neplnili vopred stanovené limity, pričom by sa nepožadovali vyššie príjmy z pokračujúceho ukladania odpadov na skládku. To môže byť zaujímavé z hľadiska financovania zmeny, pretože predmetom odvodovej povinnosti sú iba marginálne jednotky a nie všetky nevytriedené komunálne odpady. Tento druh nástroja môže viesť k rozšíreniu systému „plať koľko vyhodíš“, ako k hlavnému opatreniu, ktorý zabezpečí, že sa bude platiť až za určité „nadmerné“ množstvo komunálnych odpadov.

Ak sa požaduje splnenie cieľov smernice o skládkach, je nutná určitá forma auditu na základe údajov poskytnutých obcami. Jednou z možností zabezpečenia zhody by mohlo byť využitie pridelenia povolených množstiev, ktoré je možné skládkovať na úrovni kraja, okresu, obce. Je otáznne, či systém obchodu s povoleniami má čo ponúknuť, keďže treba zväziť náklady na vytvorenie mechanizmu obchodovania a miestne orgány sa obávajú rizika.

6.4 Odporúčania

Ak sa poplatky za uloženie odpadov na skládku odpadov nezmenia a ak nebudú podporené jednoznačnými definíciami, ich účinok bude pravdepodobne veľmi obmedzený. Závaž spojená s prechodom odpadového hospodárstva na trvalo udržateľný spôsob sa pravdepodobne rozloží medzi doplnkové financovanie z EÚ fondov, financovanie zo štátneho rozpočtu SR a príjmy

z poplatkov od obyvateľov. Obce evidentne nebudú riadené, čo by mali urobiť aby zmenili súčasnú situáciu a kam by sa mali dostať v budúcnosti.

Z uvedených dôvodov sa javia nasledujúce možnosti ako veľmi sľubné:

- Zaviest' odvody zo zvyškového (nevytriedeného) odpadu a umožniť väčšiu voľnosť pri stanovovaní poplatkov pre obyvateľov /domácnosti – to by malo stimulovať činnosti v oblasti znižovania množstva odpadov, recyklácie a rozširovania PAYT systému;
- Zmeniť poplatok za uloženie odpadov na skládku odpadov tak,
 - aby bol výraz 'separovaný zber' jednoznačne definovaný
 - aby boli rozdiely v sadzbe poplatku za uloženie odpadov na skládku odpadov oveľa väčšie, čím by sa podporilo intenzívnejšie vytried'ovanie zložiek komunálnych odpadov a ich separovaný zber;

Nie je celkom jasné, či je žiaduce vyčleniť príjem na špecifické účely. Je to však jedna z možností. V súčasnosti, kedy sa poplatok platí ako kompenzácia pre tých, čo žijú v blízkosti skládky, avšak príjmy sa k nim nedostanú, nie je správna.

DODATOK č. 1

Cena za vrecia na nevytriedený odpad - (Belgicko)

Miestne orgány v Belgicku financujú nakladanie s komunálnymi odpadmi dvoma spôsobmi: prostredníctvom 'dane za domový odpad' alebo 'environmentálnej dane', a platbami za vrecia na odpady alebo za kontajnery alebo za frekvenciu odvozu odpadov. Daň za domový odpad a environmentálna daň predstavuje fixnú sumu, ktorú musia domácnosti zaplatiť každý rok.

Popis systému

V provincii Flámsky Brabant *sa vrecia na nevytriedený odpad ('sivé vrecia') platia, napríklad vždy pri ich zakúpení a platba zahŕňa aj premenlivú zložku odvodu*. Systém drahých sivých vriec je príkladom systému „pláť koľko vyhadzuješ“. Tabuľka 16 prezentuje prehľad priemerných cien sivých vriec v regióne Flámsky Brabant (IFB) a ich porovnanie s priemernými cenami vo Flandersku. Náklady na vrecia sú nižšie ako je priemer vo Flandersku.

Tabuľka 16: Priemerné ceny sivých vriec v regióne Flámsky Brabant v porovnaní s priemernou cenou v Belgicku (v € v roku 1998)

Región	< 60 litrov	60 – 70 litrov	> 70 litrov
Flámsky Brabant			
<i>obce</i>			
Haviland	0.62	0.61	0.87
Interleuven	0.87	1.10	0.99
Interrand	0.58	1.12	
Interza		0.99	
Incovo	0.62	1.12	
Flandersko	0.63	0.60	0.59

Zdroj: OVAM, 1999

Výsledky PAYT systému

Vysoké ceny vriec na nevytriedený domový odpad v regióne IFB spôsobili v priemere pokles množstva nevytriedeného domového odpadu, ktoré oveľa vyššie ako v iných provinciách. Tento účinok ilustruje Obrázok 3.

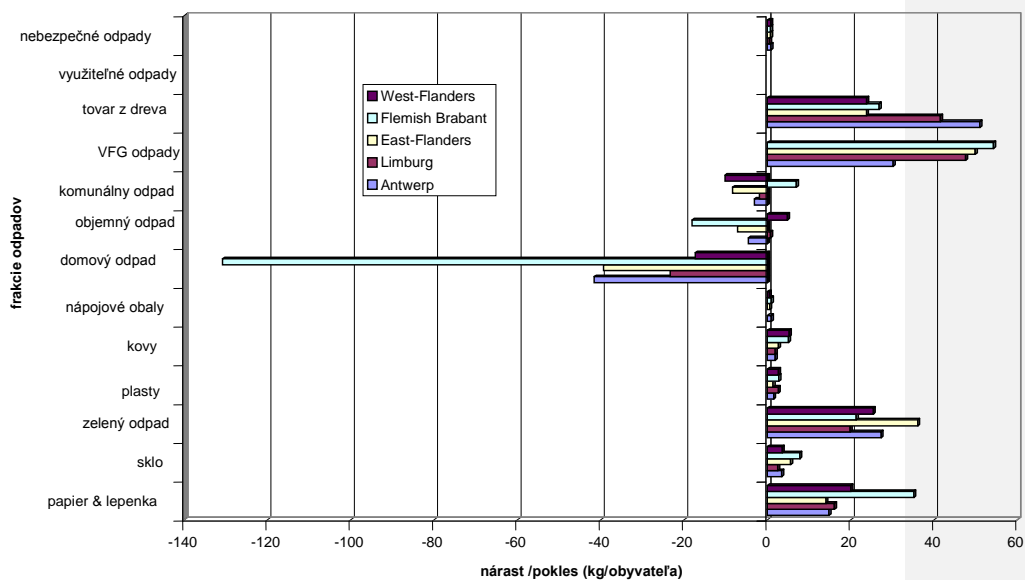
V období rokov 1993-1996, pokleslo množstvo nevytriedeného domového odpadu v regióne IFB približne o 140 kg na obyvateľa. V ostatných belgických provinciách sa tento pokles pohybuje v rozmedzí od 20 do 55 kg na obyvateľa (Tabuľka 17). Vytriedovanie zložiek vzrástlo tu vo väčšej miere ako v iných regiónoch. Ďalším dôsledkom je pokles množstva objemného odpadu (o takmer 20 kg v období rokov 1993-1996). A konečne rozdiel v celkovom množstve odvázaných odpadov bol oveľa menší ako v iných regiónoch. Nárast o 13kg na obyvateľa v porovnaní s 59kg-108kg v ostatných regiónoch.

Tabuľka 17: Zmeny v zbere odpadov v Belgicku v období rokov 1993-96 (kg na obyvateľa a rok)

	Nárast vytriedovania/ separovaného zberu	Zníženie množstva nevytriedený ch odpadov	Čistý rozdiel v zbere odpadov
Antwerp	132.04	-49.25	82.79
Limburg	132.66	-24.47	108.19
East-Flanders	134.88	-54.89	79.99
Flemish Brabant	155.11	-141.79	13.32
West-Flanders	82.09	-22.64	59.45

Skúsenosti z Flámska ukazujú, že pružnosť reagovania domácností je dostatočná, i keď vzhľadom na ďalšie faktory, závery nie sú jednoznačné. Okrem toho mohlo dôjsť aj k nelegálnemu konaniu a snahe vyhnúť sa plateniu za odvoz odpadov. Väčšina miestnych orgánov zastáva názor, že pozitívne prínosy spojené so zmenou správania (v dôsledku pohyblivej sadzby poplatkov) prevažujú nad nelegálnym vyhýbaním sa plateniu. Ide vlastne základný mechanizmus implementácia princípu „platí znečisťovateľ“ na úrovni obyvateľov (domácností).

Obrázok 3: Priemerný nárast / pokles v kg/obyvateľa v rokoch 1993-1996 podľa frakcií odpadov



Platby podľa frekvencie odvozu nevytriedených odpadov & podpora domového kompostovania - Región Södertörn (Švédsko)

Úvod

Približne 60 % obcí vo Švédsku zaviedlo systém domového kompostovania kuchynských odpadov ktorý je podporovaný znížením poplatkov za odpady. Cieľom systému je znížiť množstvo odpadov z domácností a podporiť recykláciu. Formálne požiadavky ako aj výsledky sa v jednotlivých obciach odlišujú.

Popis systému

V regióne Södertörn je päť obcí (Botkyrka, Huddinge, Haninge, Nynäshamn, Salem) s celkovým počtom obyvateľov 260.000 žijúcich v 120.000 domácnosti. Približne 40 % domácností žije v rodinných domoch.

Majiteľ domu zodpovedá za platenie poplatku. Vo viacbytových domoch faktúru platí majiteľ domu, avšak poplatok sa rozpočíta na všetkých nájomníkov, takže poplatok je súčasťou nájomného. V prípade rodinných domov sa faktúra posielajú priamo majiteľovi. Majitelia domov môžu zaviesť domové kompostovanie a to ich oprávňuje platiť nižší poplatok. Táto možnosť sa využíva od roku 1992 a obyvatelia sú o nej informovaní prostredníctvom brožúr distribuovaných každoročne do všetkých domácností. Informácie je možné získať aj z fakturácie služieb za odvoz odpadu.

Domácnosti si môžu objednať rôzne služby. V prípade rodinných domov si majiteľ môže vybrať:

- nádobu na zvyškový odpad (130 – 240 litrov),
- frekvenciu odvozu (každý týždeň alebo každý druhý týždeň)

a či chce alebo nechce kompostovať.

Tabuľka 18 uvádza poplatok za odvoz /zber nevytriedeného odpadu (rodinné domy, odvoz po celý rok) podľa zvoleného objemu nádoby a frekvencie odvozu; Tabuľka 19 uvádza rovnaké

informácie pre letné domy, kde sa zabezpečuje odvoz odpadov maximálne 12 krát počas leta (máj - september).¹⁷

Tabuľka 18: Poplatok za odpad pre rodinné domy (1 SEK = 0.1077 Euro)

Frekvencia odvozu odpadov	Poplatok, €/rok vrátane 25 % DPH				
	Vrece 210 litrov	Vrece (210 litrov) v kontajneri	130 litrová nádoba	190 litrová nádoba	240 litrová nádoba
14 dní bez kompostovania	113,84	111,85	94,56	102,42	134,63
14 dní s kompostovaním	71,14	69,04	64,24	67,10	78,41
7 dní bez kompostovania	242,81	240,82	223,53	231,39	263,60
7 dní s kompostovaním	200,11	198,01	193,21	196,07	207,38
Zníženie poplatku ak sa kompostuje	42,70	42,81	30,32	35,33	56,22

Tabuľka 19: Poplatok za odpad pre letné domy (1 SEK = 0.1077 Euro)

Frekvencia odvozu odpadov	Poplatok, €/rok vrátane 25 % DPH	
	Sack 210 litre	240 litre bin
Odvoz 12 krát medzi májom a októbrom	69,57	110,72
Odvoz 12 krát medzi májom a októbrom	54,82	96,01
Zníženie poplatku ak sa kompostuje	14,75	14,75

Domácnosť, ktorá má záujem o domové kompostovanie, musí poslať žiadosť na regionálny úrad odpadového hospodárstva. Majiteľ domu musí deklarovat', že nádoba na kompostovanie je

¹⁷ Poplatok v obytných domoch je oveľa zložitejší a závisí od objemu odpadu, od lokalizácie firmy zabezpečujúcej odvoz, od počtu a rozlohy bytov.

skonštruovaná podľa špecifických požiadaviek¹⁸. Schválená nádoba na kompostovanie stojí približne 1000 SEK. Zástupca regionálneho úradu alebo obecného úradu smie navštíviť domácnosť a skontrolovať nádobu (i keď sa to uskutočňuje iba zriedka). Majitelia obytných domov môžu požiadať o zníženie poplatku z dôvodu domového kompostovania. Avšak všetci obyvatelia domu sa musia zapojiť do programu kompostovania. Takéto kompostovanie zaviedlo iba niekoľko domov.

Výsledky systému platenia pohyblivých poplatkov

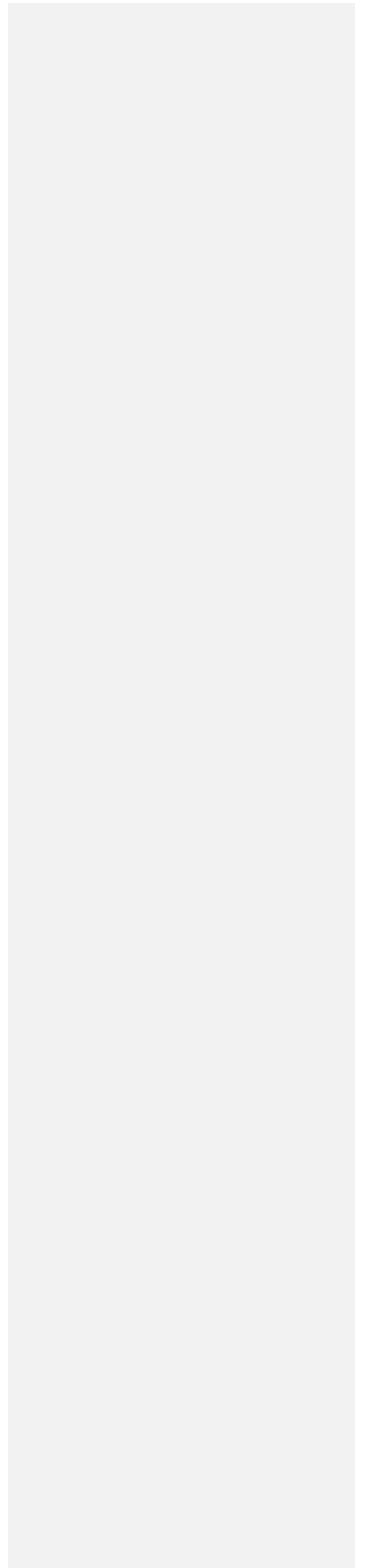
Približne 20 % všetkých majiteľov rodinných domov (asi 9500 domov) a 14 % majiteľov letných alebo dovolenkových domov požiadalo o zníženie poplatku za odpad v dôsledku zavedenia kompostovania. Podľa oficiálnych odhadov je celkové množstvo kompostovaných odpadov približne 1600 ton/rok. Celkové zníženie poplatkov je 204.630 €/rok alebo 129€/t kompostovaného odpadu (Kjellmeaus, 2001)

Vyskytli sa aj nežiaduce efekty (Kjellmaeus, 2001):

- Niektorí majitelia domov požiadali o zníženie poplatku bez toho, že by mali schválenú nádobu na kompostovanie. Avšak podľa vykonaných kontrol, väčšina domov schválené nádoby mala. Nesprávne prehlásenia sa týkali iba malého percenta kontrolovaných prípadov;
- Najnežiadanejším efektom je, že veľké množstvo kompostovateľného odpadu sa stále vyhadzujú do nádoby na netriedený odpad, a to i v prípadoch, kedy majiteľ domu vlastní schválenú nádobu. Analýza zloženia bežného odpadu z náhodne vybraných domov ukázala, že 25 – 50 % potenciálne kompostovateľných odpadov z domov vlastníacich schválené nádoby, sa stále odhadzuje do nádoby na netriedený (zmesový) odpad.

Vyskytujú sa aj prípady nesprávneho nakladania s kompostovacími nádobami. Každý rok sa vyskytne zhruba 10 sťažností, v ktorých sa susedia sťažujú na zápach, potkany a vtáky.

¹⁸ Požiadavky na nádobu na kompostovanie sú: zatvorená, tepelne izolovaná (proces kompostovania môže prebiehať aj v zime) a konštruovaná tak, že sa do nej nemôžu dostať myši, potkany a vtáky (napríklad všetky prevzdušňovacie otvory musia byť zakryté pletivom 6 – 9 mm).



Kombinácia separovaného zberu kuchynského odpadu a predávania vriec na nevytriedený odpad - Comuni dei Navigli (Taliansko)

Úvod

Taliansky zákon o odpadovom hospodárstve (č. 22/97) ustanovuje, že obce sú zodpovedné za zber komunálnych odpadov a ich zneškodňovanie/zhodnocovanie, pričom vyberajú za aktivity s tým súvisiace poplatky. Podľa tohto zákona musia obce zabezpečiť prechod z paušálneho poplatku na poplatok za službu poskytnutú nakladaním s komunálnymi odpadmi. Technické ustanovenia požadujú, aby príjmy z poplatkov pokrývali 100% nákladov na zber a zhodnotenie/zneškodnenie komunálnych odpadov a aby boli aplikované PAYT princípy a pohyblivá čiastka poplatku podľa množstva vzniknutého odpadu.

Združenie obcí “Comuni dei Navigli” v provincii Miláno zastupuje 13 obcí a 38.533 obyvateľov. V tejto oblasti bol *zavedený systém PAYT platenia poplatkov* prostredníctvom rozšírenia separovaného zberu kuchynského a reštauračného odpadu na všetky domácnosti a na všetkých pôvodcov (t.j. reštaurácie, jedálne, školy a pod.) a *spoplatnenie vriec na zber nevytriedeného/zvyškového odpadu*. Vytriedovanie zložiek (a separovanie kuchynského odpadu) je tak podporované nepriamo, keďže obyvatelia musia platiť pohyblivú zložku poplatku úmerne k množstvu nevytriedeného zvyškového odpadu, kým zber recyklovateľných zložiek a biologicky rozložiteľných odpadov tvorí pevnú časť poplatku.

Popis systému

Do roku 2002 bol integrovaný systém odpadového hospodárstva založený na zbere väčšiny recyklovateľných zložiek priamo z domácností, na donáškovom systéme zberu skla a plechoviek do kontajnerov a na systéme obecných zberných stredísk pre odpad zo zelene a objemný odpad. Požiadavka obyvateľov a podnikateľských subjektov na recyklačné zariadenia pre objemný odpad a ďalšie recyklovateľné položky spolu s stanovením dní zberu viedla k vytvoreniu 6 obecných zberných stredísk; 2 z nich sú vybavené automatickým systémom váženia a fakturácie. Od roku 1999 dosahuje vytriedovanie zložiek z komunálneho odpadu v tomto regióne asi 65%.

Tabuľka 20: Systém zberu v združení – Navigli Association (I)

Odpad	Nevytriedený	Kuchynský odpad	Odpad zo zelene	Papier	Sklo & Plechovky	Plasty	Objemný & Ostatný
Systém zberu							
Z domácností	1/w	2/w		1/w		1/w	
Kontajnery pri cestách					x		
Obecné zberné miesta	x		X	x	x	x	x
Na požiadanie			X				x

Vrecia, ktoré sa používajú na vytriedovanie biologicky rozložiteľných odpadov (na jednej strane) a na zvyšok po vytriedení (na druhej strane) boli bezplatne distribuované do domácností. Každá domácnosť má magnetickú kartu ('Navigli card') na identifikáciu cez číselný kód. To je automaticky napojené na osobnú sadu vriec a štítkov s čiarovým kódom, ktorý sa vytlačí pri zbere zvyškového odpadu.

Podľa princípov systému PAYT je *suma, ktorú treba zaplatiť za danú službu, zložená z dvoch zložiek: fixnej a pohyblivej*. Štruktúra poplatku vo **Comuni dei Navigli je nasledovná:**

- **fixná zložka** poplatku pre domácnosti je stanovená na základe veľkosti domu, počtu obyvateľov v dome a typu bývania (napríklad: byt, rodinný dom so záhradou, dom s terasami s pod.
- **Pohyblivá zložka** poplatku sa stanovuje podľa počtu vriec zvyškového odpadu (po vytriedení) odovzdaných organizácii/firme poskytujúcej danú službu.

Firma zabezpečujúca zber odpadov zbiera pri každej ceste štítky – ktoré musia byť pripevnené na vreciach – a odovzdá ich na úrad, ktorý vyberá dane/miestne poplatky. Súčasne so štítkami odovzdá aj celkovú hmotnosť odpadov vyzbieraných počas dňa daným vozidlom. Celková hmotnosť sa potom vydolí počtom vyzbieraných vriec a odhadne sa priemerná hmotnosť jedného vreca, čo umožní ďalšiu kontrolu systému.

Za účelom verifikácie spoľahlivosti odhadnutej priemernej hmotnosti vriec, niektoré náhodne vybrané vrecia od rôznych užívateľov (napr. rôzne podmienky bývania, podnikatelia) sa vážia. Taký spôsob zabezpečí presnejší odhad hmotnosti odpadov od rôznych pôvodcov.

Treba si uvedomiť, že premenlivá zložka nákladov sa vzťahuje iba na množstvo odvezeného zvyškového odpadu (po vytriedení) a nezohľadňuje možný pokles biologicky rozložiteľných

odpadov, určených na ďalšie nakladanie. V *prípade domového kompostovania*, domácnosti vykonávajúce kompostovanie na vlastných dvoroch, majú povolené 20%-né zníženie tejto kvóty. Toto stimuluje zapojenie obyvateľov do domového kompostovania a do znižovania množstva odpadov. Okrem toho sa udeľujú ďalšie kredity úmerne k množstvu vytriedených zložiek a ich doručeniu do obecných recyklačných stredísk.

Náklady na systém spoplatňovania

Náklady na realizáciu systému spoplatňovania je možné rozdeliť na rôzne časti:

- konzultačné služby v súvislosti s riešením problému software a hardware, potrebné v počiatočnej fáze zavádzania systému
- dodatočné náklady v súvislosti so špeciálnymi počítačmi a technickým vybavením potrebným na čítanie čiarových kódov a systémom váženia
- úprava vozidiel nebola nutná, keďže štítky sa dajú odstrániť z vriec a doručiť priamo do hlavného úradu, kde sú identifikované pomocou čítacieho zariadenia čiarových kódov
- špecifické pomôcky distribuované do zariadení **okrem tých, ktoré sú potrebné na zvoz odpadov**: magnetické karty a štítky s čiarovým kódom.

Všetky administratívne povinnosti vykonáva 6 zamestnancov; k ich povinnostiam patrí monitorovanie súkromnej firmy, ktorá zodpovedá za odvoz odpadov, výpočet kvót a množstva odpadov, ktoré vzniká v obciach, stanovenie a výber poplatkov. Traja zo šiestich zamestnancov sa permanentne starajú o informácie.

Štruktúra nákladov je zhrnutá v nasledovnej tabuľke. Porovnanie týchto nákladov s celkovými nákladmi na manažment¹⁹ komunálnych odpadov (asi 77 €/obyv./r) ukazuje, že špecifické náklady v súvislosti výpočtovou technikou PAYT systému (vrátane konzultačnej činnosti) predstavujú približne 2% ročných nákladov.

¹⁹ Vrátane celkových nákladov na zber, prepravu, zneškodnenie, recykláciu

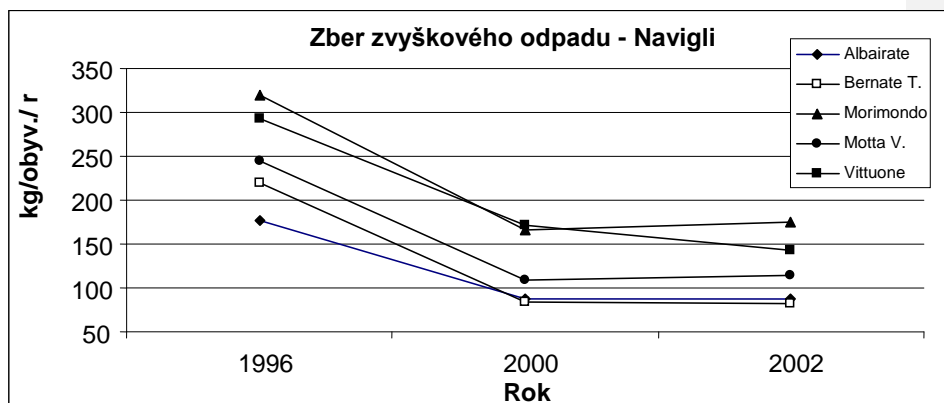
Tabuľka 21: Odhad nákladov na realizáciu systému spoplatňovania odpadov v roku 2002 – v združení Navigli Association

Položka	€/r	€/obyv./r
Software	12.911	0,34
Hardware	19.000	0,49
Konzultačná a expertná podpora	30.987	0,80
Čiarové kódy a karty	12.911	0,34
Informačné body	79.121	2,05
Reklamné/propagačné materiály	10.019	0,26
Administratívne náklady	92.084	2,39

Výsledky PAYT systému

Dostupné údaje ukazujú, že zavedenie vytried'ovania kuchynského odpadu (zavedené v roku 1997) výrazne znížilo množstvo nevytriedeného zvyškového komunálneho odpadu, pričom do roku 1996 množstvo odpadov vznikajúcich v kraji Navigli narastá. Zavedenie PAYT systému nezníži množstvo zvyškového odpadu v porovnaní so znížením už dosiahnutým zavedením integrovaného systému zberu komunálnych odpadov. Vytried'ovanie odpadov a ich recyklácia je pravdepodobne viac ovplyvnená zavedením zberu strategických zložiek odpadov priamo z domácností (zber od dverí), ako zavádzaním PAYT systému; vývoj v odpadovom hospodárstve naznačuje mierny nárast separovaného zberu v miestnych zberných strediskách a zber objemného odpadu.

Obrázok 4: Vývoj v množstve zmesového odpadu zbieraného v (niektorých) obciach okresu Navigli-District; dôležitá poznámka: v rokoch 1997-1999 bol zahájený separovaný zber kuchynského odpadu; v rokoch 2001-2002 zaviedli obce PAYT systém platenia poplatkov.



Elektronická evidencia dát umožňuje jednoznačné rozlíšenie množstva zvyškového odpadu produkovaného v domácnostiach a množstva produkovaného podnikateľskými subjektami. V porovnaní s predchádzajúcim systémom platenia daní/poplatkov umožňuje tento prístup správnejšie rozdelenie nákladov medzi domácnosti a podnikateľský sektor.

Tabuľka 22: Vznik zmesového (nevytriedeného) komunálneho odpadu v domácnostiach a v podnikateľskom sektore v roku 2001 – Navigli Association (I)

Obec (prezentované niektoré prípady)		Domácnosti	Činnosti	Zmesový komunálny odpad – celkom
Motta V.	kg	508.443	147.636	656.079
Albairate	kg	132.159	174.155	306.314
Cisliano	kg	128.971	47.584	176.555

Elektronická evidencia dát tiež umožňuje odhaliť domácnosti a iných užívateľov, ktorí nepoužívajú vrecia a štítky. To udržiava celý systém pod kontrolou a znižuje výskyt problémov v dôsledku nesprávneho správania subjektov (domácnosti s obzvlášť nízkym množstvom dodávaných odpadov môžu byť jednoducho skontrolované). Prieskum rodín s výrazne nízkymi dodávkami vriec so zmesovým komunálnym odpadom (16% z celkového počtu domácností), ukázal, že 43% z týchto prípadov ‘nulového množstva komunálnych odpadov’ bolo ‘pravdivých’ alebo ‘ospravedlniteľných’, 29% bolo spôsobené nedodržiavaním pravidiel (pokús o neplatenie poplatkov) a ďalších 28% bolo *podozrivých* zo zlého správania, avšak bez dôkazu. Takže dokázané daňové úniky (neplatenie poplatkov) predstavujú asi 4,5% celkových účastníkov v systéme (29% * 16%), i keď skutočné číslo môže viac ako dvojnásobné.

