NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD

PARSIMONIA EFFECTIVITAS COMMODUM

SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY

2020

Plastový odpad

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK **3**
ZOZNAM POUŽITÝCH POJMOV **3**
ZOZNAM OBRÁZKOV **3**
ZOZNAM TABULIEK **3**
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA **4**
KONTROLNÁ AKCIA **6**
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE **6**
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE **6**
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA 6
2.2 VÝKON KONTROLY 6
2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI 6
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE **6**
A) NENAKLADANIE S PLASTOVÝM ODPADOM V SÚLADE S HIERARCHIOU ODPADOVÉHO HOSPODÁRSTVA 7
B) PROBLÉMY S TRIEDENÍM PLASTOVÉHO ODPADU A JEHO SPRACOVANÍM 9
C) NEFUNKČNÝ SYSTÉM ROZŠÍRENEJ ZODPOVEDNOSTI VÝROBCOV 10
D) NEDOSTATOČNÁ INFORMOVANOSŤ OBČANOV 13
E) ABSENCIA KONTROLY 13
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU **14**
5 KONTAKT **14**

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
EÚ	Európska únia
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
OZV	organizácia zodpovednosti výrobcov
PET	druh plastu, využívaný ako obalový výrobok
SR	Slovenská republika
zákon o odpadoch	zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov

ZOZNAM POUŽITÝCH POJMOV

POJEM	VYSVETLENIE
komunálny odpad	odpad z domácností, ktorý sa delí na zmesový odpad a oddelene vyzbieraný odpad
zmesový odpad	nevytriedený komunálny odpad alebo komunálny odpad po vytriedení zložiek komunálneho odpadu, ktorý končí na skládke
vytriedený odpad	oddelene vyzbieraný odpad
plast (pre účely tejto správy)	plastový obalový alebo plastový neobalový výrobok
plastový odpad	plastový obalový alebo neobalový výrobok, ktorý sa stáva odpadom, môže byť priemyselný alebo komunálny

ZOZNAM OBRÁZKOV

Obrázok č. 1: Nakladanie s plastovým odpadom podľa hierarchie odpadového hospodárstva.....7
Obrázok č. 2: Skutočná finančná zodpovednosť výrobcov za vzniknutý plastový odpad.....11

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka: Správnosť vykazovania plastového odpadu.....8

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Kontrola bola zameraná na správnosť nakladania s plastovým odpadom a dostatočnosť opatrení prijatých štátom vo vzťahu k plneniu cieľov EÚ. Keďže bola vykonaná ako súčasť medzinárodnej kontroly, bola zameraná aj na plnenie povinností SR vyplývajúcich z legislatívy EÚ. V tejto oblasti kontrolou neboli zistené nedostatky, nakoľko SR si splnila všetky požiadavky, ktoré jej ako členskej krajine EÚ vyplývali z niekoľkých európskych smerníc. Splnenie povinností malo však skôr formálny charakter, pretože kontrola poukázala na množstvo problémov v ich implementovaní do praxe. **Identifikovaných bolo niekoľko oblastí, ktoré bránia SR v lepšom nakladaní s plastovým odpadom a iniciovaniu pozitívnych zmien, ktorými by sa SR podarilo priblížiť k plneniu cieľov EÚ.**

Kontrola poukázala najmä na významné nedostatky v správnosti vykazovaných údajov o vzniknutom plastovom odpade, a tým aj o nakladaní s ním. **V tejto správe je uvedených niekoľko argumentov a dôkazov o tom, že vykazované údaje o plastovom odpade obsahujú významné chyby a je otázkou, či vôbec majú nejakú výpovednú hodnotu.** Dôkazom toho je aj fakt, že v najaktuálnejšej správe o stave životného prostredia SR boli vykázané iné hodnoty, oproti tým, akými v súčasnosti disponuje MŽP SR. Údaje o nakladaní s plastovým odpadom sa kvôli ich spätnému reevidovaniu po ich publikovaní niekoľkokrát menili, nezrovnalosti boli preto identifikované aj štatistikách spracovávaných EÚ. Z tohto dôvodu **výsledky kontroly nevedia dať odpoveď na otázku, nakoľko sa SR približuje plneniu cieľov EÚ pre plastový odpad. S istotou je však možné skonštatovať, že sledované ukazovatele sú v súčasnosti zo strany SR výrazne nadhodnotené.**
Nesprávnosť vykazovania však nie je problémom len v SR, ale aj v rámci EÚ a v dohľadnej dobe sa dá v dôsledku sprísnenia pravidiel očakávať zreálnenie vykazovaných mier recyklácie členských krajín. Odhaduje sa, že v priemere to môže spôsobiť pokles v miere recyklácie EÚ o približne 10 percentuálnych bodov. [1]

Napriek tomu, že vykazované hodnoty o plastovom odpade sú skôr len odhadmi, s určitosťou tiež možno povedať, že **množstvo plastového odpadu sa každoročne výrazne zvyšuje napriek tomu, že predchádzanie vzniku odpadu je podľa hierarchie odpadového hospodárstva hlavnou úlohou štátu**. V roku 2019 sa v SR uviedlo na trh až o polovicu viac plastových výrobkov a obalov, ako tomu bolo v roku 2017. Na dokreslenie neúspešnej snahy štátu predchádzať vzniku odpadu vo všeobecnosti, nielen plastového, je možné uviesť, že za posledné desaťročie vzrástla podľa štatistík EÚ produkcia celkového odpadu v SR približne o tretinu**. Množstvo komunálneho odpadu narástlo v rovnakom období viac ako o štvrtinu, v tejto štatistike je SR najhoršou krajinou v EÚ.** Produkcia celkového odpadu pritom za uvedené obdobie v EÚ v priemere mierne klesala.

Viacero nedostatkov bolo zistených aj preverením fungovania rozšírenej zodpovednosti výrobcov, podľa ktorej sú výrobcovia zodpovední za zabezpečenie celého životného cyklu odpadu, ktorý vznikne ich výrobou. **Systém funguje v SR už od roku 2016, v praxi sa napriek tomu vyskytuje množstvo aplikačných problémov, ktoré majú vplyv na jeho funkčnosť a v konečnom dôsledku je dopad tohto systému na občanov takmer nulový.** Jeho hlavnou myšlienkou je „čím viac vytriediš, tým menej zaplatíš“. **V súčasnosti je však len veľmi málo obcí a miest, ktorých občanom sa za posledné obdobie znížil miestny poplatok aj napriek tomu, že od roku 2016 už za nakladanie s vytriedeným odpadom neplatia.**

Dlhodobejším problémom je aj informačná a osvetová kampaň o preverovanej problematike pre občanov. Keďže základným predpokladom pre predchádzanie vzniku plastového odpadu a pre plnenie cieľov EÚ je ochota občanov triediť a vykonávať túto činnosť správne, je nevyhnutná masívna informačná kampaň. Tá bola kontrolou vyhodnotená ako nedostatočná najmä kvôli tomu, že za túto činnosť sú zodpovední výrobcovia prostredníctvom svojich organizácií. **Kontrola kladie MŽP SR otázku, akú motiváciu majú pre šírenie osvety o potrebe triedenia odpadu súkromné spoločnosti výrobcov, ktoré sú finančne zodpovedné za každú vytriedenú tonu navyše.** Táto logika bola kritizovaná NKÚ SR už v roku 2018, s podobným záverom prišiel vo svojej aktuálnej analýze aj Inštitút environmentálnej politiky.

Spoločným menovateľom vyššie uvedených problémov je aj nedostatočná kontrolná činnosť štátu. Tá je podľa vlastných slov MŽP SR poddimenzovaná. Aj preto je prakticky nemožné verifikovať údaje štátu o plastovom odpade, ktoré sú nahlasované rôznymi zúčastnenými stranami, pričom každá z nich má pri nahlasovaní údajov svoje vlastné motívy. **V rámci EÚ je nezákonné zneškodňovanie odpadu považované za závažnú organizovanú trestnú činnosť.** Možnosť reálne overiť nahlasované údaje je teda vzhľadom na obrovský rozsah údajov a **zastaranosť súčasného informačného systému** veľmi nízka. Kontroly, ktoré sú vykonávané Slovenskou inšpekciou životného prostredia, navyše využívajú spodné hranice výšky pokút, ktoré nie sú pre kontrolované subjekty motivačné, nakoľko nezohľadňujú závažnosť zisteného nedostatku. [2]

[1] Opatrenia EÚ na riešenie problému plastového odpadu, Európsky dvor audítorov, 2020
[2] Ako pretriediť triedený zber, Inštitút environmentálnej politiky, 2020

MŽP SR disponuje zoznamom takmer všetkých problémov uvedených v tejto správe, množstvom rôznych analýz, ale aj príkladmi dobrej praxe zo zahraničia. Napriek tomu sa pri nakladaní s plastovým odpadom vyskytuje v praxi množstvo nedostatkov, ktoré brzdia SR v snahe dosahovať v tejto oblasti lepšie výsledky.

Napriek deklarovanej snahe MŽP SR meniť veci k lepšiemu a niektorým krokom, ktoré v tomto roku podniklo, sa toto úsilie nedarí dotiahnuť do úspešného konca a každá zmena pôsobí veľmi zdĺhavo a ťažkopádne, čo nemá pozitívny vplyv na plnenie cieľov EÚ v budúcnosti. Od uplynutia predošlej kontroly NKÚ SR z roku 2018 neboli touto kontrolou spozorované výrazné posuny k lepšiemu, zistené nedostatky sa opakovali a zlá situácia v triedení plastového odpadu podľa vykazovaných údajov, aj keď s nízkou výpovednou hodnotu, stagnuje.

Najdôležitejšia pre SR by však nemala byť snaha o prispôsobovanie štatistík v prospech dosahovania cieľov EÚ, ale snaha o reálne nakladanie s plastovým odpadom v súlade s hierarchiou odpadového hospodárstva. Je preto potrebné prijať také opatrenia, ktoré zabránia nárastu množstva plastového odpadu, zabezpečia čo najvyššiu mieru recyklácie vzniknutého plastového odpadu a výrazne obmedzia množstvo plastu, ktorý končí na skládkach, prípadne sa vplyvom nelegálneho obchodovania stáva veľkým environmentálnym problémom, akým je napr. plast končiaci v oceánoch.

NKÚ SR formulovalo v súvislosti so zistenými nedostatkami niekoľko odporúčaní uvedených v bode 3.1, ktoré sú vo všeobecnosti zamerané na sprísnenie opatrení vedúcich k zníženiu množstva plastového odpadu uvádzaného na trh, zavedenie kontrolných mechanizmov na overovanie nahlasovaných údajov najmä na úrovni registračnej povinnosti výrobcov a neponechávanie zodpovednosti za informačnú a osvetovú činnosť na výrobcov, s výnimkou finančnej zodpovednosti.

Vzhľadom k vyššie uvedeným zisteniam NKÚ SR navrhuje výboru NR SR pre pôdohospodárstvo a životné prostredie, aby za účelom zlepšiť situáciu v predchádzaní vzniku plastového odpadu a nakladaní s ním odporučil MŽP SR iniciovať zmeny v zmysle odporúčaní uvedených v tejto správe a dohliadal na fungovanie prijatých opatrení v praxi.

KONTROLNÁ AKCIA

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo posúdiť stav v oblasti vzniku a nakladania s plastovým odpadom a dostatočnosť opatrení prijatých štátom na jeho zlepšenie. Kontrola mala priniesť odpoveď na otázky, či SR má vypracované strategické dokumenty, v ktorých sú transponované ciele vyplývajúce z legislatívy EÚ, či boli implementované oparenia, prostredníctvom ktorých by mali byť tieto ciele naplnené a či sa v praxi darí vďaka týmto opatreniam zlepšovať situáciu v oblasti predchádzania vzniku plastového odpadu a nakladania s ním.

Predmetom kontroly boli:
- ciele a opatrenia štátu a úroveň implementovania legislatívy EÚ,
- úspešnosť aplikovania opatrení štátu do praxe,
- dopad opatrení štátu na zlepšenie situácie v oblasti vzniku a nakladania s plastovým odpadom,
- aktuálne problémy v oblasti vzniku a nakladania s plastovým odpadom.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Odpad vo všeobecnosti je nielen v SR, ale aj na úrovni EÚ, považovaný za veľký environmentálny problém. Najproblematickejšou zložkou odpadu z hľadiska jej spracovania, ktorej sa v EÚ venuje osobitná pozornosť, je plastový odpad. V nakladaní s plastovým odpadom SR dlhodobo nedosahuje výsledky, ktoré by sa približovali splneniu cieľov EÚ. V roku 2018 vykonal NKÚ SR prierezovú kontrolu zameranú na efektívnosť a účinnosť triedeného zberu komunálneho odpadu. Kontrola poukázala na niektoré systémové nedostatky, ktoré mali vplyv aj na nakladanie s plastovým odpadom.

Kontrola bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2020 a nadväzovala na tému environmentálnej udržateľnosti, ako jednej zo strategických oblastí zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR na roky 2018 až 2020. Preverovaná oblasť bola posudzovaná v období od roku 2017 až do súčasného obdobia.

Kontrola bola vykonaná ako súčasť medzinárodnej kontroly zameranej na plastový odpad, do ktorej sa zapojilo 12 najvyšších kontrolných inštitúcií. Výsledky kontroly budú preto aj súčasťou medzinárodnej správy.

2.2 VÝKON KONTROLY

Kontrolou nebolo zistené porušenie zákonov, prípadne iných všeobecne záväzných právnych predpisov zo strany MŽP SR. Boli však identifikované významné systémové nedostatky, ktoré majú vplyv na správne a účinné fungovanie jednotlivých nástrojov, ktoré boli do praxe implementované za účelom zlepšiť stav v nakladaní s plastovým odpadom a priblížiť sa cieľom EÚ. Niektoré zistené nedostatky sú významnejšieho charakteru aj z dôvodu, že na ne poukázala už kontrola NKÚ SR vykonaná v roku 2018.

2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI

Problematika plastového odpadu nie je neznámou oblasťou. Plastu sa ako najproblematickejšej zložke odpadu venuje v rámci EÚ zvýšená pozornosť od predchádzania vzniku tohto druhu odpadu až po možnosti jeho opätovného používania. Len v roku 2020 bola Európskym dvorom audítorov vydaná publikácia „Opatrenia EÚ na riešenie problému plastového odpadu“. Okrem toho bol v rovnakom roku Inštitútom environmentálnej politiky vydaný materiál „Ako pretriediť triedený zber“, venovaný hlavným systémovým problémom najmä v oblasti komunálneho odpadu, ktoré sa týkajú aj plastového odpadu. V oboch dokumentoch sú podrobne rozobraté nedostatky, ktoré v súčasnom systéme nakladania s plastovým odpadom existujú, ale aj návrhy ich riešení a príklady dobrej praxe z okolitých krajín. Napriek tomu, že preverovaná oblasť je podrobne zmapovaná, MŽP SR sa nedarí implementovať tieto návrhy do praxe.

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

Strategickými dokumentami pre odpadové hospodárstvo je okrem zákona o odpadoch aj Program predchádzania vzniku odpadu SR a Program odpadového hospodárstva SR. V rámci týchto dokumentov boli prijaté všetky povinnosti vyplývajúce z legislatívy EÚ a ciele, ktoré je SR povinná dosiahnuť.

Hlavným cieľom EÚ, a teda aj SR, je dosiahnuť do roku 2025 mieru prípravy na opätovné použitie a recyklácie komunálneho odpadu minimálne na úrovni 55 %. Ciele pre komunálny odpad sú dôležité z dôvodu, že väčšina plastových výrobkov a obalov končí ako komunálny odpad.
Stanovený je aj konkrétny cieľ pre plastový odpad z obalov, ktorým je dosiahnuť do roku 2025 mieru recyklácie a prípravy na opätovné použitie tohto samostatne sledovaného druhu plastového odpadu na úrovni minimálne 50 %.

NKÚ SR nevidí problémy v transponovaní povinností z európskych smerníc do legislatívy SR. Boli však identifikované významné nedostatky vo fungovaní týchto povinností v praxi a tiež významné riziká pre splnenie cieľov stanovených EÚ.

Najdôležitejšími povinnosťami, ktoré SR z európskej legislatívy prevzala, boli:
A) nakladať s odpadom v súlade s hierarchiou odpadového hospodárstva,
B) zaviesť na svojom území povinnosť **triediť odpad,**
C) zaviesť do praxe tzv. **inštitút rozšírenej zodpovednosti výrobcov.**

Pre účinné fungovanie týchto povinností v praxi je nevyhnutné venovať pozornosť aj nasledovným dvom oblastiam:
D) dostatočnej **informovanosti občanov** o svojich povinnostiach v oblasti triedenia odpadu,
E) kontrole dodržiavania povinností zúčastnených strán, plnenia cieľov a správnosti vykazovaných údajov.

Správa sa ďalej venuje práve problémom identifikovaným v rámci piatich uvedených kľúčových aspektov.

A) Nenakladanie s plastovým odpadom v súlade s hierarchiou odpadového hospodárstva

Hlavnou úlohou SR podľa európskej legislatívy, ale aj zákona o odpadoch a strategických dokumentov SR, je nakladať s odpadom, a teda aj s plastovým odpadom, v súlade s hierarchiou odpadového hospodárstva. Prioritne by sa preto malo MŽP SR snažiť prijímať také opatrenia, ktoré budú viesť k predchádzaniu vzniku plastového odpadu. V prípade jeho vzniku by mali byť opatrenia zamerané tak, aby bolo čo najväčšie množstvo takéhoto odpadu opätovne použité, resp. zrecyklované. Ak nie je možné plastový odpad zrecyklovať, mal by byť energeticky zhodnotený. Poslednou možnosťou, ako naložiť s plastovým odpadom, je zneškodniť ho na skládke. Skládkovanie odpadu by malo byť využívané len ako krajná možnosť.

Na skládku sa môže plastový odpad dostať dvomi spôsobmi. Prvým je jeho nevytriedenie občanmi, t. z. že plast skončí v nádobe na zmesový odpad, ktorý sa odváža na skládku. Druhý spôsob je taký, že je na skládku odvážaný vytriedený plastový odpad, a to z dôvodu jeho znečistenia alebo nefunkčnosti systému financovania nakladania s plastovým odpadom prostredníctvom rozšírenej zodpovednosti výrobcov (viac v bode C správy). Vytriedený plastový odpad je v takom prípade nutné pred jeho uložením na skládke jeho držiteľom preklasifikovať. Opodstatnenosť takéhoto preklasifikovania nepodlieha žiadnej kontrole. MŽP SR pracuje s odhadom rôznych zúčastnených strán, podľa ktorého **na skládkach končí viac ako 30 % celkového vytriedeného odpadu.**

Obrázok č. 1: Nakladanie s plastovým odpadom podľa hierarchie odpadového hospodárstva

Hierarchia odpadového hospodárstva



Zdroj: vlastné spracovanie, údaje od MŽP SR

Nakladanie s plastovým odpadom	2017	2018	2019
Celkovo vzniknutý plastový odpad (v ton.)	**165 231**	**192 170**	**248 285**
Spôsob jeho spracovania:			
Recyklácia + príprava na opätovné použitie	61,43%	57,41%	46,45%
Spálenie s energetickým využitím	1,00%	0,67%	0,25%
Zneškodnenie skládkovaním	5,93%	9,80%	3,75%
Spolu podľa hierarchie	**68,36%**	**67,88%**	**50,45%**
Ďalšie spôsoby nakladania:			
spálenie bez energetického využitia	0,05%	0,01%	0,01%
iné zhodnotenie	6,82%	1,72%	6,28%
iné zneškodnenie	0,83%	0,21%	0,13%
iné nakladanie	23,94%	30,19%	43,13%
Ďalšie spôsoby nakladania spolu	**31,64%**	**32,12%**	**49,55%**

Z údajov o celkovo vzniknutom plastovom odpade je vidieť, že MŽP SR sa nedarí svojimi opatreniami plniť svoju hlavnú úlohu, ktorou je znižovať množstvo vzniknutého plastového odpadu, naopak, toto množstvo každoročne rastie.

Za tri roky kontrolovaného obdobia sa množstvo plastového odpadu zvýšilo viac ako o polovicu.
Problém narastajúceho odpadu v SR sa netýka len plastového odpadu. SR podľa údajov Eurostatu zvýšila za posledné desaťročie produkciu celkového odpadu o približne tretinu, čím sa radí medzi jednu z posledných krajín v EÚ v rámci tejto štatistiky.
Množstvo komunálneho odpadu narástlo v rovnakom období trochu menej výrazne, viac ako o štvrtinu, v tejto štatistike sme však v rámci EÚ najhorší.

NKÚ SR odporučil MŽP SR prijať rázne opatrenia smerujúce k predchádzaniu vzniku plastového odpadu, konkrétne k presadeniu ekodizajnu, zeleného verejného obstarávania, ekomodulácie a iných nástrojov, k čomu je potrebné aj zefektívniť komunikáciu s inými inštitúciami, s ktorými tieto oblasti súvisia.

Dôležitý je aj fakt, že v rokoch 2017 a 2018 sa tretina a v roku 2019 až polovica plastového odpadu spracovala iným spôsobom, ako to určuje znázornená hierarchia. Najvýznamnejšiu zložku tohto iného nakladania predstavovalo zhromažďovanie plastového odpadu, čo predstavuje veľký potenciál pre zvýšenie miery recyklácie.

Z pohľadu ďalšieho spracovania plastového odpadu by sa mohlo zdať, že s ním SR nakladá v súlade s uvedenou hierarchiou, pretože približne polovica celkovo vzniknutého odpadu sa zrecykluje a len minimum plastového odpadu končí na skládkach.
Kontrola NKÚ SR však spochybňuje správnosť a dôveryhodnosť údajov, z ktorých uvedené štatistiky vychádzajú. **Existuje niekoľko faktorov, ktoré nasvedčujú tomu, že štatistky o odpadovom hospodárstve sú významne nesprávne.**

V nasledovnej tabuľke sú uvedené dôvody vychádzajúce z rôznych analýz a odhadov, s ktorými MŽP SR disponuje. Tabuľka znázorňuje, nakoľko sú ukazovatele SR o miere recyklovania plastového odpadu, uvedené v poslednom riadku tabuľky, reálne.

Tabuľka: Správnosť vykazovania plastového odpadu (v tonách)

	2017	2018	2019
Vzniknutý plastový odpad – množstvo, ktoré môže byť reálne recyklované	**165 231**	**192 170**	**248 285**
a) oficiálny odhad, že plastový odpad sa nachádza v nádobách na zmesový odpad končiacich na skládke v nasledovnom pomere: Rok 2017: 12 %, Rok 2018: 11,5 %, Rok 2019: 10 % (tieto odhady sú prerátané na tony, vychádzajúc z množstva zmesového odpadu)	141 190	135 017	116 642
Ostávajúci odpad na zrecyklovanie	**24 041**	**57 153**	**131 643**
b) analýza MŽP SR, že 62 % vytriedeného plastového komunálneho odpadu je nerecyklovateľného (tento odhad je prerátaný na tony, vychádzajúc z množstva vytriedeného plastového komunálneho odpadu)	16 867	18 922	22 010
Odpad, ktorý ostal na zrecyklovanie * **prepočet, aká mohla byť maximálna skutočná miera recyklácie**	**7 175** **4,34 %**	**38 230** **19,89 %**	**109 633** **44,16 %**
Množstvo zrecyklovaného plastového odpadu vykázaného SR **oficiálna miera recyklácie vykázaná SR**	**101 496** **61,43 %**	**110 329** **57,41 %**	**115 333** **46,45 %**

Zdroj: vlastné spracovanie, údaje od MŽP SR

* do tejto analýzy ešte nie je zahrnutý napr. littering (t. z. voľne pohodený odpad), nakoľko NKÚ SR nedisponuje analýzou, aké je zastúpenie takého odpadu na celkovom plastovom odpade

Z uvedených údajov je zrejmé, že ak sú odhady a analýzy MŽP SR aspoň trochu reálne, **miera recyklácie vykázaná v kontrolovanom období obsahovala významné chyby, pričom v rokoch 2017 a 2018 išlo o extrémne rozdiely.**

Dôvodov, prečo obsahujú údaje o odpadoch významné chyby, je viacero. Hlavným z nich je, že nepoznáme základnú veličinu, t. z. množstvo plastových výrobkov a plastových obalov uvádzaných na trh. Príčinou je tzv. freeriding - výrobcovia sa nezaregistrujú do systému a nenahlasujú údaje o svojej výrobe (viac v bode C správy). MŽP SR pracuje s odhadom, že do systému v súčasnosti nie je nahlásených približne 15 až 30 % všetkých výrobcov.

Druhým dôvodom je absencia kontroly nahlasovaných údajov od výrobcov, ktorej sa bližšie venuje bod E správy.

Údaje o nahlasovaných množstvách vzniknutého odpadu zo strany výrobcov súvisia s poplatkami, ktoré sú potom výrobcovia za tento odpad povinní platiť. To je hlavným dôvodom, prečo sa výrobcovia nenahlasujú do systému, ale tiež toho, že výrobcovia môžu mať tendenciu nahlasovať podhodnotené údaje o svojej produkcii.

Existujú aj iné motívy, ktoré môžu mať vplyv na nesprávne štatistiky o plastovom odpade. Tieto motívy sa týkajú nahlasovania údajov nielen zo strany výrobcov, ktorí majú povinnosť zabezpečiť nakladanie s vytriedeným plastovým odpadom, ale aj iných spoločností fungujúcich v systéme prepravy a spracovania odpadu. **Nezákonné zneškodňovanie odpadu je totiž spojené s organizovanou trestnou činnosťou a praním špinavých peňazí.** Je jedným z najlukratívnejších nezákonných trhov na svete na podobnej úrovni, akým je obchodovanie s ľuďmi, či nezákonný obchod s drogami a so strelnými zbraňami. [1]

Svoj vplyv na nesprávnosť štatistík o plastovom odpade má aj súčasne využívaný zastaraný informačný systém o odpadoch, ktorý je už podľa vyjadrenia MŽP SR nevyhovujúci a obsahuje veľké nedostatky.
Najmä tento stav bol stimulom pre zavedenie nového informačného systému o odpadoch, ktoré nadobudlo účinnosť v zákone o odpadoch v roku 2016. Verejné obstarávanie na nový informačný systém bolo vyhlásené začiatkom roku 2017. pre komplexnosť a náročnosť systému zatiaľ nie je k dispozícii. Podľa vyjadrenia MŽP SR by malo ku kompletnej elektronizácii v oblasti odpadového hospodárstva dôjsť až cca od 1.7.2026.
Práve tento systém by mal údajne priniesť niektoré možnosti automatických kontrolných mechanizmov a zabezpečiť kvalitnejšie údaje o odpadovom hospodárstve.

Zreálnenie údajov o plastových obaloch uvedených na trh by malo priniesť aj nové opatrenie MŽP SR, ktorým je zavedenie zálohovacieho systému PET fliaš od začiatku roku 2022. Aj napriek niektorým medializovaným informáciám o nízkej hodnote za peniaze v prípade tohto systému, pri preverovaní správnosti rozhodnutia o jeho obstaraní neboli kontrolou identifikované nedostatky. Zálohovací systém je jedným z odporúčaných nástrojov EÚ, ktorý v praxi prispieva k lepšiemu triedeniu plastového odpadu. Správnosť rozhodnutia zaviesť zálohovací systém v SR bude možné vyhodnotiť až v budúcnosti.

Z uvedeného vyplýva, že údaje o nakladaní s plastovým odpadom nie sú správne a majú nízku výpovednú hodnotu, čo vo svojich vyjadreniach pripúšťa aj MŽP SR. Súčasné štatistiky o miere recyklácie sú jednoznačne nadhodnotené, neodzrkadľujú realitu a otázkou len je, ako veľmi od skutočnosti sú vzdialené ukazovatele o plastovom odpade, ale aj iné ukazovatele o odpadovom hospodárstve.

Na významnú chybovosť v rámci vykazovania komunálneho odpadu pritom poukázala už kontrola NKÚ SR vykonaná v roku 2018, podľa ktorej každá tretia obec uvádzala vo svojich výkazoch o komunálnom odpade významné chyby.

NKÚ SR odporučil MŽP SR nastaviť kontrolné mechanizmy na všetkých možných úrovniach nahlasovania a vykazovania údajov o plastovom odpade.

Problém vykazovania sa netýka len SR, ale aj celej EÚ, ktorá sa rozhodla prijať prísnejšie pravidlá podávania správ, ktoré podľa predbežných odhadov povedú k poklesu oznámenej priemernej miery recyklácie plastových obalov v EÚ zo 41 % až na 29 %.

B) Problémy s triedením plastového odpadu a jeho spracovaním

Triedenie plastového odpadu

Základným predpokladom pre dosahovanie cieľov EÚ a pre nakladanie s odpadom v súlade s hierarchiou odpadového hospodárstva je triedenie odpadu. Povinnosť zabezpečiť triedený zber odpadu je v SR zavedená už niekoľko rokov, aj v tomto prípade sa však problémy ukazujú najmä v praxi. **Zo štatistík vyplýva, že množstvo vytriedeného plastového odpadu rástlo v kontrolovanom období pomalšie ako celkovo vzniknutý plastový odpad, čo naznačuje, že úroveň triedenia plastového odpadu sa nezlepšuje.**

Podľa odhadov MŽP SR tvorí až približne 10 % nádob na zmesový komunálny odpad práve plastový odpad, čo je takmer polovica celkovo vzniknutého plastového odpadu. To, že takmer polovica vzniknutého plastového odpadu končí na skládke, je jedným z hlavných z argumentov, prečo je v budúcnosti nereálne splniť ciele EÚ.
Dôvody tohto stavu sú minimálne tri; a) neochota občanov triediť, b) nevedomosť občanov, ako správne triediť a c) nevhodný plast pre recyklovanie, prípadne jeho znečistenie. Každý z uvedených problémov sa dá vhodnými opatreniami riešiť.

Pre vytvorenie podmienok na triedenie je okrem ochoty a znalosti občanov potrebná aj vhodná infraštruktúra zberných nádob vyjadrená tzv. štandardom zberu. Ten hovorí o tom, akú kapacitu by mal mať občan k dispozícii pre triedenie počas

roka, pričom sa zohľadňuje frekvencia odvozu odpadu a pri výpočte sa vychádza z množstva vytriedeného odpadu v minulom roku. Predošlá kontrola NKÚ SR poukázala na mnohé medzery a voľnosť v metodike jeho výpočtu, t. z. že obce, v ktorých bol štandard zberu splnený, nemuseli mať reálne vytvorené vhodné podmienky na triedenie. **Za zabezpečenie štandardu zberu sú navyše zodpovedné OZV, ktoré nemajú žiadny dôvod zvyšovať svoje náklady dopĺňaním zberných nádob, prípadne ich častejším odvozom.**

Aj napriek tomu, že štandard zberu nevypovedá spoľahlivo o dostatočnosti podmienok na triedený zber, obce sú zo zákona o odpadoch povinné ho dodržiavať. Kontrola v roku 2018 poukázala na to, že tento štandard nebol splnený v takmer polovici obcí.

Spracovanie plastového odpadu

Plastový odpad je z hľadiska možnosti jeho spracovania najproblematickejší druh odpadu. Kým napr. pri skle je možné dosiahnuť veľmi vysokú mieru recyklovania, v prípade plastov je to oveľa náročnejšie. Na trhu existuje veľké množstvo druhov plastov s rôznym zložením, ktorého vhodnosť na recyklovanie je rôzna. Ďalším významným faktorom pre recyklovateľnosť plastov je jeho znečistenie pri triedení. Podľa analýz, s ktorými pracuje MŽP SR, je možné spracovať len 38 % vytriedeného komunálneho plastu, z toho 24 % tvoria PET fľaše. Zvyšných 62 % nie je vhodného na iné spracovanie ako skládkovanie.

Aj podľa tejto štatistiky, podľa ktorej je recyklovateľných len 38 % vytriedeného plastového komunálneho odpadu, ktorý tvorí viac ako polovicu celkovo vzniknutého plastového odpadu je zrejmé, že dosiahnuť mieru recyklácie zodpovedajúcu cieľom EÚ je v súčasnosti takmer nemožné.

V prvom rade je teda úlohou štátu svoje opatrenia smerovať k predchádzaniu vzniku plastového odpadu a vytvárať tlak na také zloženie plastových výrobkov a obalov, aby ich bolo možné zrecyklovať. Nástrojom na dosiahnutie tohto stavu by mala byť ekomodulácia, t. z. podstatne vyššie poplatky za vyrobenie ťažko recyklovateľných, prípadne nerecyklovateľných plastov, a naopak motivačné poplatky za ľahko recyklovateľný plast.

Na recyklovanie plastov negatívne vplýva aj nízky dopyt po recyklovanom plaste ako druhotnej surovine pre výrobu z dôvodu nízkej súčasnej ceny ropy. Uvedenú skutočnosť chce v budúcnosti EÚ riešiť povinnosťou výrobcov používať vo svojich výrobkov aj určitý podiel recyklátov (zrecyklovaného plastu). Nízky dopyt trhu po recyklovanom plaste však nič nemení na skutočnosti, že SR musí pokračovať v snahe o čo najvyššiu mieru recyklovania odpadu, a tým splnenie cieľov EÚ.

Otázkou tiež je, či je SR na zrecyklovanie požadovaného množstva plastového odpadu pripravená svojimi spracovateľskými kapacitami. **MŽP SR hodnotí v návrhu POH na roky 2021 až 2025 súčasnú situáciu infraštruktúry koncových spracovateľských kapacít ako kritickú a nedostatočnú, pretože existujúce kapacity majú veľké technologické a prevádzkové problémy.** Aká je skutočná potreba spracovateľských kapacít je však náročné odhadnúť. Vytriedený plastový odpad sa v rámci SR dováža aj vyváža, údaje o týchto množstvách ale MŽP SR nemá, nakoľko ide o odpad, pre ktorý platia pravidlá voľného pohybu.

Kritickou je aj skutočnosť, že plastového odpadu je reálne na trhu oveľa viac, ako sa vykazuje a že pri súčasnom tempe rastu (50 %-ný nárast plastového odpadu v roku 2019 v porovnaní s rokom 2017) ho bude v roku 2025 ešte významne viac.

C) Nefunkčný systém rozšírenej zodpovednosti výrobcov

V roku 2016 sa v SR do praxe zaviedol dôležitý systém, ktorým je rozšírená zodpovednosť výrobcov. Je to mechanizmus, ktorý zabezpečuje, aby za vytriedený odpad boli zodpovední výrobcovia vyhradených výrobkov. Medzi takéto výrobky patria aj obaly a neobalové výrobky, t. z. aj plasty. Od roku 2016 by už teda občan z miestneho poplatku nemal platiť za vytriedený odpad, ale len za zmesový odpad, ktorý končí na skládkach. Hlavnou myšlienkou tohto systému, ktorý by mal motivovať občanov k vyššej aktivite triediť odpad, je **„čím viac vytriedíš, tým viac ušetríš“**. Doslovne môže tento systém fungovať len pri množstvovom zbere, pri ktorom sú údaje o množstvách a druhoch odpadu známe o každom jednotlivcovi. Pri klasickom zbere vyžaduje tento systém pre zníženie miestneho poplatku kolektívne úsilie všetkých občanov. Pozitívne je vnímaný fakt, že tento systém v SR funguje a že výrobcovia sú povinní znášať 100 % nákladov spojených s celým životným cyklom odpadu, vrátane jeho spracovania.

Na úvod je potrebné uviesť, že výrobcovia si túto povinnosť plnia v prevažnej miere cez OZV, aj keď niektorí ju plnia aj individuálne. Tieto organizácie vytvárajú samotní výrobcovia, ktorých je v SR niekoľko a navzájom si konkurujú. Združujú všetkých výrobcov, ktorí si splnili svoju registračnú povinnosť. Štátu nahlasujú objem svojej produkcie, na základe ktorého sa pomerovo vypočítava výška ich príspevku, ktorý musia výrobcovia zaplatiť, aby finančne pokryli náklady spojené s vytriedeným plastovým odpadom.

V praxi sa ale vyskytuje niekoľko problémov, ktoré bránia tomu, aby systém fungoval správne a prinášal požadovaný efekt.

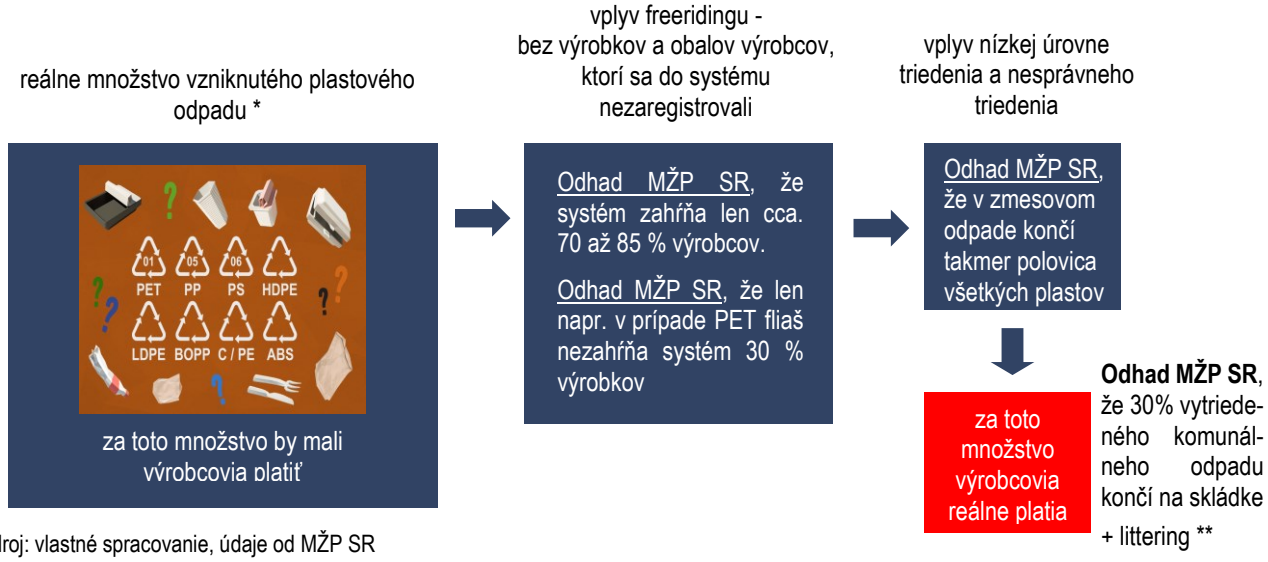
➢ Freeriding (výrobcovia, ktorí sa do systému neprihlásili)

Už spomínaným problémom, ktorý má významný vplyv na nesprávnosť vykazovaných údajov o vzniknutom odpade, je freeriding. T. z., že nie všetci výrobcovia si plnia svoju registračnú povinnosť, čím sa vyhýbajú povinnosti platiť poplatky za výrobky, ktoré uvádzajú na trh. Keďže podľa odhadu MŽP SR je freeriding na úrovni 15 až 30 %, nie je systém spravodlivý, pretože na neplatičov sa musia skladať tí, ktorí sú v systéme zaregistrovaní. **Štát nemá žiadny kontrolný mechanizmus, ktorý by neplatičov odhalil.**

➢ Nedostatočné príjmy do systému

Ďalším problémom je samotné nastavenie vyrovnanosti príjmov a výdavkov v systéme financovania. Ako už bolo spomenuté, príjmy tohto systému predstavujú príspevky jednotlivých výrobcov. Z praxe vyplýva, že tie nie sú v takej výške, ako sú skutočné výdavky obcí, zberových spoločností, spoločností, ktoré spracúvajú odpad a iných, ktorí nakladajú s vytriedeným odpadom.

Obrázok č. 2: Skutočná finančná zodpovednosť výrobcov za vzniknutý plastový odpad



Zdroj: vlastné spracovanie, údaje od MŽP SR

Pozn.: znázornené pomery sú len ilustratívne, pretože ide len o odhady, ktorými disponuje MŽP SR

* tento celkový odhad ešte nezahŕňa významné riziko, že výrobcovia nenahlasujú do systému správne údaje o svojej výrobe, keďže neexistuje žiadna kontrola týchto údajov a čím viac výrobcovia nahlásia, tým viac musia do systému platiť

** littering (voľne pohodený odpad) - NKÚ SR nedisponuje analýzou, aké je zastúpenie takého odpadu na celkovom plastovom odpade, ale preukázateľne znižuje množstvo plastového odpadu, za ktoré by mali byť zodpovední výrobcovia.

Okrem uvedených dôvodov, prečo sa v systéme nenachádza dostatok finančných prostriedkov, je negatívom aj to, že poplatky do systému rozšírenej zodpovednosti platia výrobcovia dopredu, vychádzajúc z odhadov na nasledujúci rok. Nie je vytváraná žiadna rezerva pre prípad, že v nasledujúcom roku sa výdavky zvýšia a v systéme tak nezostanú prostriedky na financovanie vytriedeného množstva odpadu.

Výpočet tiež nezohľadňuje ciele SR, podľa ktorých by sa v každom ďalšom roku malo vytriediť viac komunálneho odpadu. Logicky by sa preto malo predpokladať, že aj výdavky s tým spojené budú vyššie.

MŽP SR potvrdilo, že práve nedostatok financií v systéme je v niektorých prípadoch dôvodom, že sa vytriedený plastový odpad zhromažďuje v obciach a nie je zrecyklovaný, čo znižuje vykazovanú mieru recyklovania v danom roku. Dochádza tiež k situáciám, že v obci sa nahromadí vytriedený odpad, ktorý zberová spoločnosť kvôli nedostatkom finančných prostriedkov neodvezie a tento odpad po jeho preklasifikovaní môže nakoniec skončiť na skládke. Ako je uvedené na predchádzajúcom obrázku, **podľa odhadu MŽP SR končí na skládkach až 30 % vytriedeného, ale preklasifikovaného plastového odpadu.**

Reálne teda OZV funguje na báze paušálnych poplatkov, ktoré nezohľadňujú skutočnosť, a tým sú to práve OZV, kto určuje, koľko je v systéme peňazí a koľko je možné použiť. Situácia by mala byť opačná, t. z. že výška príspevkov od výrobcov by mala vychádzať z reálnych potrieb trhu.

Ak by do systému prispievalo aj zvyšných 30 % neplatičov, podstatne by sa znížila výška príspevkov výrobcov a tým by sa zvýšila aj ich ochota prispievať takou sumou, ktorá by reálne pokrývala potreby trhu.

➢ Nízka aktivita občanov a ich nízke povedomie, ako správne triediť

Ďalším významným faktorom, ktorý prispieva k neúčinnosti systému, je informačná kampaň a osveta. Táto oblasť je najkľúčovejšia, pretože bez budovania povedomia o potrebe triedenia bude aj naďalej polovica plastového odpadu končiť ako zmesový odpad na skládkach. Javí sa preto až nelogické, že propagáciu a osvetu triedeného zberu majú zo zákona zabezpečovať práve samotní výrobcovia cez OZV. **Túto kľúčovú činnosť teda zabezpečujú tí, ktorí musia za každý vytriedený odpad naviac platiť a ktorí preto nemajú ani najmenšiu motiváciu zvýšiť množstvo vytriedeného odpadu**. Inštitút environmentálnej politiky vo svojom materiáli „Ako pretriediť triedený zber" rovnako pripúšťa, že tento systém nie je vhodný a v praxi nefunguje, ako by mal.

Kvôli nízkej informovanosti občanov o tom, ako správne plastový odpad triediť, sa niektorý plastový odpad netriedi, pretože sa považuje za nezrecyklovateľný. Tým pádom končí na skládkach a finančná zodpovednosť za jeho zneškodnenie prechádza na občanov.

Netriedením občanov, prípadne ich nesprávnym triedením, sú výrobcovia podľa obrázku č. 2 oslobodení od približne polovice svojej finančnej zodpovednosti za svoje výrobky. Aj preto je nepravdepodobné, že majú tieto organizácie zodpovedné za informovanosť občanov záujem na súčasnom stave niečo zmeniť. **Ponechanie budovania povedomia občanov o problematike triedenia na OZV sa teda javí ako nesprávna voľba.** OZV by mali byť zodpovedné za túto oblasť len z hľadiska finančného zabezpečenia vykonaných aktivít.

➢ Nie je plast ako plast

Osobitným problémom, ktorý má vplyv nielen na nefunkčnosť systému, ale aj na nízku úroveň predchádzania vzniku plastového odpadu, je diferenciácia plastov. V súčasnosti platia všetci výrobcovia plastových výrobkov a obalov rovnaký príspevok, t. z. že sa nerozlišuje, ako dobre je tento plast recyklovateľný a koľko reálne stojí jeho spracovanie. Tým dochádza k situácii, že výrobcovia nie sú motivovaní vyrábať ľahko recyklovateľné výrobky. **Motivácia pre výrobcov je skôr opačná, pretože ak výrobca uvedie na trh nezrecyklovateľný plast, v konečnom dôsledku zaň nezaplatí, pretože skončí v nádobe na zmesový odpad a za jeho skládkovanie zaplatia občania.**

Poplatky za tonu vyrobeného plastu sú vo všeobecnosti v SR v porovnaní s členskými štátmi veľmi nízke a prax ukazuje, že nepostačujú na pokrytie skutočných nákladov spojených s ich spracovaním. Udržiavať financovanie ťažko recyklovateľných plastov je preto možné len krížovým financovaním z poplatkov za ľahšie recyklovateľné výrobky, ktorých poplatok je síce rovnaký, ale reálne je ich recyklovanie lacnejšie.
Diferenciácia príspevkov podľa jednotlivých druhov plastu (tzv. ekomodulácia) je v súčasnosti téma, ktorú sa MŽP SR snaží riešiť, no v legislatívnom procese naráža na množstvo prekážok najmä z pohľadu nepovolenej regulácie trhu.

➢ Littering (voľne pohodený odpad)

Zodpovednosť výrobcov za plastový odpad znižuje aj už spomínaný littering, čo je zaužívaný výraz pre voľne pohodený odpad. Aj v tomto prípade ide o výrobky, za ktorých nakladanie a spracovanie sú zodpovední výrobcovia, reálne však za ne finančnú zodpovednosť nenesú. Podľa názoru MŽP SR by mala byť aj táto oblasť zakomponovaná do poplatku výrobcov.

➢ Organizácie zodpovednosti výrobcov (OZV)

Ako problém sa v tomto systéme javia aj samotné OZV. V rámci celej EÚ fungujú dva systémy. V prvom prípade je OZV plne v rukách výrobcov a funguje tzv. trhový systém. To spôsobuje, že týchto organizácií je niekoľko a navzájom si konkurujú. V tom druhom, tzv. monopolnom systéme, zasahuje štát rôznymi formami regulácie. V SR sa využíva prvý spomenutý systém, čo je spojené s problémom obmedzenej možnosti kontrolnej činnosti zo strany štátu. Informácie o hospodárení OZV má štát len z výročných správ, pravdivosť v nich uverejnených informácií však nekontroluje.

Praktickým problémom trhového systému fungovania OZV je aj ich častá výmena v obciach, čo zákon o odpadoch umožňuje. Obce sa tak ocitajú v situáciách, kedy musia uzavrieť zmluvu s novou OZV. Počas obdobia hľadania si novej OZV si náklady spojené s nakladaním s odpadom hradia obce zo vlastných rozpočtov, čo je v rozpore so zákonom o odpadoch. Zmena OZV nie je vo všeobecnosti žiadúca, pretože je spojená s dohadovaním nových podmienok systému triedenia v obci, zmeny zaužívaných pravidiel pre občanov a pod.

➢ Nízke miestne poplatky

Aplikačným problémom sú aj trvalo nízke miestne poplatky za nakladanie s odpadom nastavené obcami. Tento trend sa samosprávam nedarí meniť, nakoľko zvyšovanie poplatku je vnímané občanmi negatívne. Za nakladanie s odpadom sú však povinní podľa zákona o odpadoch platiť občania. Princíp „čím viac vytriediš, tým menej zaplatíš“ môže fungovať len vtedy, ak budú náklady obce na nakladanie s odpadom v plnej miere hradené z miestneho poplatku. V mnohých obciach to tak nie je, obce doplácajú na túto oblasť zo svojich rozpočtov a prípadná úspora vzniknutá lepším triedením kryje v prvom rade doplatok obce. Uvedený problém sa v roku 2018 týkal takmer polovice preverovaných obcí.

Aj napriek tomu, že systém rozšírenej zodpovednosti výrobcov je v SR zavedený už od roku 2016 a prináša do oblasti nakladania s odpadom finančné prostriedky, vykazuje množstvo nedostatkov, kvôli ktorým nie je možné hovoriť o funkčnom a účinnom systéme. Jasným argumentom pre toto tvrdenie je aj fakt, že existuje len veľmi málo občanov, ktorí zavedenie rozšírenej zodpovednosti po roku 2016 pocítili na znížení miestneho poplatku.

NKÚ SR odporučil MŽP SR venovať zvýšenú pozornosť kontrolnej činnosti OZV a v súlade s nedostatkami uvedenými v tejto správe iniciovať zmeny, ktoré povedú k zlepšeniu fungovania rozšírenej zodpovednosti výrobcov.

D) Nedostatočná informovanosť občanov

Nedostatočná informovanosť občanov a propagačná a osvetová činnosť negatívne vplýva na všetky doteraz spomínané oblasti. Ovplyvňuje množstvo vzniknutého plastového odpadu, mieru jeho vytriedenosti, ako aj množstvo a kvalitu plastového odpadu v zberných nádobách na plast. Za vytriedený odpad platí výrobca, nie občan, ale vďaka nízkej úrovni informačnej kampane o tom veľa občanov SR nevie. Práve táto informácia by mala byť pre občanov veľkou motiváciou k triedeniu a práve to bolo aj hlavným motivačným faktorom zavedenia rozšírenej zodpovednosti výrobcov.

Už kontrola NKÚ SR v roku 2018 poukázala na to, že informačná a osvetová činnosť v SR nie je na takej úrovni, ako by bolo potrebné. Vo financovaní tejto oblasti sa MŽP SR spolieha najmä na finančné prostriedky z fondov EÚ. Nakoľko v kontrolovanom období došlo k omeškaniu niektorých projektov, ktoré boli určené na uvedené aktivity, spôsobila táto závislosť na externých zdrojoch stav, že informačná kampaň zo strany štátu prakticky neexistovala. Už v tomto období mal byť spustený osobitný informačný portál venovaný odpadom, do dnešného dňa však nie je v prevádzke.

Informačné kampane pre občanov sú zo zákona o odpadoch dokonca povinné. **Za hlavný nedostatok v tejto oblasti NKÚ SR považuje skutočnosť uvedenú v bode C tejto správy, že tieto aktivity majú podľa zákona zabezpečovať OZV, čiže výrobcovia, a preto sa nedá očakávať iné ako formálne zabezpečovanie tejto povinnosti. Aj odhliadnuc od finančných motívov správania sa výrobcov, ide v konečnom dôsledku len o súkromné osoby, ktoré nemajú dôvod cítiť priamu zodpovednosť za plnenie cieľov samospráv a SR.**

Podporným argumentom pre tvrdenia NKÚ SR sú aj zistenia kontrol Slovenskej inšpekcie životného prostredia, kde práve nedostatok propagačných a osvetových činností je najčastejšie identifikovaným nedostatkom.

Z uvedených dôvodov považuje NKÚ SR aj napriek niektorým súčasným informačným kampaniam MŽP SR oblasť informovanosti a osvety občanov v SR za nedostatočnú. V tejto oblasti nedošlo k výraznejšiemu posunu ani napriek tomu, že na rovnaký nedostatok poukázala už kontrola NKÚ SR v roku 2018.

NKÚ SR odporučil MŽP SR výrazne zlepšiť osvetovú činnosť pre občanov o potrebe predchádzania vzniku plastového odpadu a nutnosti jeho správneho triedenia, na OZV ponechať len finančnú zodpovednosť za túto oblasť a z pozície ústredného orgánu štátnej správy odpadového hospodárstva podporovať takéto aktivity kontinuálne, nielen počas finančnej podpory z EÚ.

E) Absencia kontroly

Veľkou bariérou pre dosahovanie lepších výsledkov v triedení plastového odpadu a jeho spracovávaní v zmysle hierarchie odpadového hospodárstva, správne vykazovanie, ale aj pre funkčný systém financovania, je nedostatočná kontrola. Štatistiky o odpadovom hospodárstve vychádzajú z údajov nahlásených množstvom zúčastnených strán, od výrobcov, obcí, zberných dvorov, zberných surovín, prepravcov odpadu, spracovateľských spoločností a iných. Na každej úrovni nahlasovania môže dôjsť k nahláseniu chybných údajov z rôznych dôvodov, či už úmyselnému, alebo neúmyselnému. **Kontrola na jednotlivých uvedených úrovniach buď nie je žiadna, alebo je nedostatočná.**

Existuje mnoho motívov, ktoré môžu viesť jednotlivých aktérov k snahe manipulovať s údajmi; na strane výrobcov je to snaha znižovať svoje náklady, na strane obcí dosahovať čo najlepšie výsledky v triedení, na strane prepravcov a spracovateľov zase spolu s výrobcami snaha obchodovania s dokladmi preukazujúcimi splnenie povinností výrobcov a iné aktivity smerujúce k dosiahnutiu čo najlepšieho hospodárskeho výsledku. Ako už bolo uvedené, podľa publikácie Európskeho dvoru audítorov je obchodovanie s odpadom jedným z najväčších biznisov, ktorý je na úrovni najzávažnejšej trestnej činnosti.

V súčasnosti je aj podľa MŽP SR kontrolná činnosť poddimenzovaná a nedostatočná. Podľa už spomínaného materiálu „Ako pretriediť triedený zber" sa v rámci kontrol využívajú aj napriek širokému rozmedziu výšky pokút práve pokuty na spodnej hranici, ktoré nezohľadňujú mieru porušenia konkrétneho ustanovenia. Tieto pokuty svojou výškou nemotivujú kontrolovaný subjekt k zjednaniu nápravy. Existuje až päť rozpätí pokút (od 500 eur až po 350 000 eur), pričom v praxi bolo až 43 % všetkých pokút udelených na spodnej hranici a doteraz najvyššia udelená pokuta bola na úrovni strednej hranice najnižšieho rozpätia (30 000 eur).[2]
Podľa Inštitútu environmentálnej politiky by kontrolné orgány mali vo väčšej miere využívať pokuty a mali by upustiť od uplatňovania nápravných opatrení bez uvalenia pokuty.

Vzhľadom na všetky uvedené nedostatky v tejto správe NKÚ SR odporučil MŽP SR čo najskôr aplikovať do praxe opatrenia, ktoré sú MŽP SR odporúčané v rámci niekoľkých vykonaných analýz zo strany SR, ale aj EÚ, a ktorých potrebu zavedenia si uvedomuje aj samotné MŽP SR.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Kontrolou bolo preverené len MŽP SR ako ústredný orgán štátnej správy odpadového hospodárstva. Tento prístup bol zvolený z dôvodu, že v roku 2018 vykonal NKÚ SR prierezovú kontrolu efektívnosti a účinnosti triedeného zberu komunálneho odpadu na vzorke 63 obcí, v rámci ktorej boli získané dostatočné informácie o nakladaní s plastovým odpadom v praxi.
Z kontroly bol vypracovaný protokol o výsledku kontroly, ktorý obsahoval štyri systémové kontrolné zistenia. Tieto kontrolné zistenia sa týkali najproblematickejších oblastí, ktoré sú uvedené v tejto správe a na základe ktorých boli formulované odporúčania.
Zistené nedostatky boli s kontrolovaným subjektom konzultované v priebehu kontroly. MŽP SR sa stotožnilo so všetkými identifikovanými problémami a voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení nevznieslo žiadne námietky.
Pre zlepšenie situácie MŽP SR prijalo opatrenia, ktorých plnenie bude NKÚ SR sledovať aj prostredníctvom správy o ich plnení. Problematika životného prostredia, v rámci ktorej je sledovaná aj oblasť odpadového hospodárstva, navyše patrí už dlhodobo medzi jednu z prioritných oblastí kontrolnej činnosti NKÚ SR.

5 KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
☎ +421 2 501 14 451
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo životného prostredia SR
Nám. Ľ. Štúra 1
812 35 Bratislava
☎ +421 2 5956 1111
✉info@enviro.gov.sk