



UNIVERZA V LJUBLJANI

Ekonomska fakulteta

Magistrsko delo

**MEDNARODNO TRGOVANJE Z NEVARNIMI
ODPADKI
IN BASELSKA KONVENCIJA**

Ljubljana, december 2002

Dimitrij Šegel

Dimitrij ŠEGEL
Stržovo 63
2392 Mežica

V skladu s 16. členom Pravil o magistrskih in specialističnih delih izjavljam, da sem avtor priloženega magistrskega dela z naslovom:

**MEDNARODNO TRGOVANJE Z NEVARNIMI ODPADKI IN BASELSKA
KONVENCIJA**

V Ljubljani, 27.12.2002

Dimitrij Šegel

<u>KAZALO:</u>	Str.
1 Uvod in namen	1
2 Mednarodno okoljsko pravo	4
2.1 Mejniki sodobnega mednarodnega okoljskega prava	5
2.1.1 Pravilo o medsebojni izravnavi suverenosti in primer Trail-Smelter	5
2.1.2 Stockholmska konferenca	6
2.1.2.1 Principi na katerih sloni okoljsko pravo izhajajoč iz Stockholmske konference	7
2.1.3 Konvencija o mednarodni trgovini z ogroženimi vrstami prosto živečih živali in rastlin	8
2.1.4 Dunajska konvencija o varstvu ozonskega plašča z Montrealskim protokolom o substancah, ki škodljivo delujejo na ozonski plašč	9
2.1.5 Baselska konvencija o kontroli prekomejnega transporta nevarnih snovi in njihovem odlaganju	9
2.1.6 Konvencija o biološki raznovrsnosti	9
2.1.7 Okvirna konvencija združenih narodov o spremembi podnebja	10
2.1.8 Rotterdamska konvencija o postopku soglasja po predhodnem obveščanju (PIC-procedure) za določene nevarne kemikalije in pesticide v mednarodni trgovini	11
2.1.9 Kartagenski protokol o biološki varnosti	11
2.1.10 Smeri razvoja	12
2.2 Mednarodno pravni vidiki čezmejnega transporta nevarnih odpadkov	13
2.3 Definicija odpadkov	15
3 Količine nevarnih odpadkov	17
3.1 Nevarni odpadki	17
3.1.1 Celotna količina nastalih nevarnih odpadkov v svetu	17
3.1.2 Celotni čezmejni transport nevarnih odpadkov	20
3.2 Odpadki, ki se lahko reciklirajo - odpadki z ekonomsko vrednostjo	22
4 Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja	27
4.1 Področja, ki jih ureja Baselska konvencija	28
4.1.1 Odpadki, ki jih zajema Baselska konvencija	28
4.1.1.1 Definicija odpadkov v Baselski konvenciji in »reciklažna dilema«	29
4.1.1.2 Razvrstitev nevarnih odpadkov in odpadkov z njihovimi karakteristikami	29
4.1.1.3 Izjeme v Baselski konvenciji	30
4.1.2 Ozemlja, ki jih zajema Baselska konvencija	31
4.2 Splošne obveznosti izhajajoče iz Baselske konvencije	32
4.2.1 Zmanjševanje nastajanja in čezmejnega transporta nevarnih odpadkov	32
4.2.2 Okolju varno ravnanje z nevarnimi odpadki in princip nediskriminacije	33

4.3	Omejitve, ki jih vsebuje Baselska konvencija	35
4.3.1	Trgovanje z nevarnimi odpadki med samimi udeleženkami Baselske konvencije	35
4.3.2	Trgovanje z nevarnimi odpadki med udeleženkami in neudeleženkami Baselske konvencije	36
4.3.3	Popolna prepoved izvoza nevarnih odpadkov na Antarktiko	36
4.3.4	Prepoved trgovanja z nevarnimi odpadki med državami članicami OECD in državami nečlanicami OECD.	36
4.4	Postopek predhodnega informiranja pri transportu nevarnih snovi (The Prior Informed Consent – PIC-procedure)	37
4.4.1	Dolžnosti držav izvoznic in držav uvoznic nevarnih odpadkov	38
4.4.2	Dolžnosti držav tranzita	39
4.4.2.1	Tranzit preko držav udeleženk	39
4.4.2.2	Tranzit preko držav neudeleženk	40
4.4.3	Odpadki, ki so definirani kot nevarni po nacionalni zakonodaji	40
4.5	Ilegalni transport in dolžnost ponovnega uvoza (re-uvoza)	40
4.6	Poroštva in odškodnine	42
4.6.1	Povzetek osnutka protokola o poroštvi in odškodninah za škodo povzročeno pri čezmejnem transportu in končnem odlaganju nevarnih odpadkov in drugih odpadkov	42
4.7	Mednarodno sodelovanje in izmenjava informacij	45
4.7.1	Mednarodno sodelovanje	45
4.7.2	Izmenjava informacij	45
4.8	Institucionalni in finančni mehanizmi	46
4.8.1	Institucije in način delovanja baselske konvencije	46
4.8.2	Finančni mehanizmi	48
4.9	Monitoring o skladnosti in reševanje sporov	48
4.9.1	Monitoring o skladnosti	48
4.9.2	Reševanje sporov	49
5	Baselska konvencija in načela splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT/WTO)	49
5.1	Načela splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT/WTO) in varstvo okolja	51
5.1.1	V čem se WTO razlikuje od GATT?	51
5.1.2	Institucionalna struktura Svetovne trgovinske organizacije	52
5.1.2.1	Komisija za trgovino in okolje	53
5.1.3	Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT 1994) – Marakeški sporazum	55
5.1.3.1	Člena I in III: Nediskriminacija enakega blaga	56
5.1.3.2	Člen XI: Količinske omejitve in licence	58
5.1.3.3	Člen XX: Okoljske izjeme	58

5.1.4	Odnos med Baselsko konvencijo in Splošnim sporazumom o carinah in trgovini	59
5.1.5	Člen XX Splošnega sporazuma o carinah in trgovini in člen 4(5) Baselske konvencije	60
5.1.6	Člen XX Splošnega sporazuma o carinah in trgovini in prvotna Baselska konvencija (brez Baselske prepovedi oz sklep-a III/1)	61
5.1.7	Baselska prepoved in Splošni sporazum o carinah in trgovini	63
5.2	Kaj prepoved izvoza surovin za reciklažo, ki ga uvaja Baselska prepoved (Sklep III/1 in Priloga VII) pomeni za Slovenijo in države v razvoju?	64
5.2.1	Kaj Baselska prepoved pomeni za države v razvoju, ki so jo ratificirale?	65
5.2.2	Kaj Baselska prepoved pomeni za Slovenijo ter države v razvoju, ki je niso ratificirale in uvažajo surovine, ki so klasificirane kot nevarni odpadki?	65
5.2.3	Kaj Baselska prepoved pomeni za Slovenijo ter države v razvoju, ki so sposobne predelati nevarne odpadke (ki imajo za to usposobljene tovarne)?	66
5.3	Argumenti proti prepovedi izvoza nevarnih odpadkov v države nečlanice OECD	67
5.3.1	Delna izguba pravice do uvoza	67
5.3.2	Diskriminacija med trgi in izdelki	67
5.3.2.1	Ali so odpadki primerni za reciklažo »blago«?	68
5.3.2.2	Ali so odpadki primerni za reciklažo »istovrstno blago«?	69
5.3.2.3	Kaj je torej resnični cilj Baselske prepovedi?	71
6	Problematika razvrstitve nevarnih odpadkov	71
6.1	Problem definicije nevarnih odpadkov	71
6.2	Surovine za reciklažo - nevarni ali nenevarni odpadki?	72
6.3	Razvrstitev odpadkov – ameriški in evropski pristop	76
6.3.1	Evropska ureditev	76
6.3.2	Ameriški pristop	76
7	Dvostranski in večstranski sporazumi	77
7.1	Možnosti pri sklepanju sporazumov	78
8	Vpliv Baselske konvencije na konkurenčno sposobnost slovenskih podjetij, ki se ukvarjajo z reciklažo nevarnih odpadkov	78
8.1	Slovenski pravni red in Baselska konvencija	78
8.1.1	Zahteve odredbe o izvozu, uvozu in tranzitu odpadkov	79
8.1.2	Izvoz nevarnih odpadkov	79
8.1.2.1	Soglasje za izvoz nevarnih odpadkov	80
8.1.2.2	Dovoljenje za izvoz nevarnih odpadkov	80
8.1.3	Uvoz nevarnih odpadkov	82

8.1.3.1	Dovoljenje za uvoz nevarnih odpadkov	82
8.1.4	Tranzit nevarnih odpadkov	84
8.1.5	Zahteve uredbe o določitvi režima izvoza in uvoza določenega blaga	84
8.1.6	Poroštva in odškodnine	85
8.2	Zakaj je uvoz nekaterih vrst nevarnih odpadkov pomemben za Slovenijo in tudi države v razvoju?	85
8.3	Slovenski izvoz in uvoz nevarnih odpadkov	87
8.3.1	Količine nastalih nevarnih odpadkov	87
8.3.2	Ravnanje z odpadki	87
8.3.3	Izvoz in uvoz nevarnih odpadkov	88
8.3.4	Stroškovno ovrednotenje posledic in bodočih možnih posledic diskriminatornih členov Baselske konvencije do Slovenije	90
9	Baselska konvencija in Slovenija v prihodnosti	92
9.1	Alternative, ki jih ima Slovenija	92
9.1.1	Možnost 1: Neratifikacija Baselske prepovedi	93
9.1.2	Možnost 2: Poskus rešitve problema znotraj obstoječe sheme	93
9.1.3	Možnost 3: Tožba pred svetovno trgovinsko organizacijo	94
10	Eksternalije in ravnanje z nevarnimi odpadki	95
10.1	Kaj o eksternalijah pravi teorija?	95
10.2	Ekonomski stroški ravnanja z nevarnimi odpadki, ki jih je možno reciklirati, skozi prizmo eksternalij	96
11	Zaključne ugotovitve	97
12	Literatura in viri	101

PRILOGE:

Priloga 1

- Ukaz o razglasitvi Zakona o ratifikaciji Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja
- Zakon o ratifikaciji okvirne konvencije Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja

Priloga 2

- Odredba o izvozu, uvozu in tranzitu odpadkov s prilogo Seznama odpadkov in prilogi Zelenega seznama (Ur. l. RS. št. 39 –2521/1996)

SLOVAR STROKOVNIH IZRAZOV IN OKRAJŠAV

Angleško	Okrajšava	Slovensko
<i>Agreement on Trade - Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>	TRIPS	<i>Sporazum o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine</i>
<i>Agreement</i>		<i>Sporazum</i>
<i>Amendment</i>		<i>Amandma</i>
<i>Amendments to the Convention</i>		<i>Spremembe konvencije</i>
<i>An independent, joint Canada and United States of America federal government agency (Commission), established in 1909, which provides oversight of shared water resources.</i>	IJC	<i>Skupna ameriško-kanadska komisija, ki rešuje probleme med državama, na osnovi leta 1909 podpisanega sporazuma o mejnih vodah.</i>
<i>Annex</i>		<i>Priloga</i>
<i>Area beyond national jurisdiction</i>		<i>Prostor zunajdržavne jurisdikcije</i>
<i>Area of jurisdiction</i>		<i>Prostor jurisdikcije</i>
<i>Bureau of International Recycling</i>	BIR	<i>Mednarodni urad za reciklažo</i>
<i>Continental shelf</i>		<i>Epikontinentalni pas</i>
<i>Custom Law</i>		<i>Običajno pravo</i>
<i>Decision</i>		<i>Sklep</i>
<i>Environmental impact assessment</i>	EIA	<i>Ocena vplivov na okolje</i>
<i>Environmentally Sound Management</i>		<i>Okolju prijazno ravnanje</i>
<i>European Council Regulation</i>		<i>Uredba Evropskega sveta</i>
<i>European Court of Justice</i>	ECJ	<i>Sodišče Evropskih skupnosti</i>
<i>Exclusive Economic Zone</i>	EEZ	<i>Izključna ekonomska cona</i>
<i>General Agreement on Trade and Services</i>	GATS	<i>Splošni sporazum o carinah in storitvah</i>
<i>General Agreement on Trade and Taxes</i>	GATT	<i>Splošni sporazum o carinah in trgovini</i>
<i>Global Commons</i>		<i>Nikogaršnje ozemlje</i>
<i>Hard Law</i>		<i>Obvezno pravo</i>
<i>International Atomic Energy Agency</i>	IAEA	<i>Mednarodna agencija za jedrsko energijo</i>
<i>International Environmental Law</i>	IEL	<i>Mednarodno okoljsko pravo</i>
<i>International Institute for Sustainable Development</i>	IISD	<i>Mednarodni institut za trajnostni razvoj</i>
<i>International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (The World Conservation Union)</i>	IUCN	<i>Mednarodne unije za ohranitev narave in naravnih pomožnih virov</i>
<i>Most Favoured Nation</i>	MFN	<i>Država z največjimi trgovinskimi ugodnostmi</i>
<i>Multilateral environmental agreements</i>	MEA	<i>Mednarodni (večstranski) okoljski sporazumi</i>

<i>Non-application</i>		<i>Neupoštevanje</i>
<i>Non-governmental organisation</i>	<i>NGO</i>	<i>Nevladne organizacije</i>
<i>Not-in-my-backyard syndrome</i>	<i>NIMBY syndrome</i>	<i>Sindrom "ne na mojem ozemlju"</i>
<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>	<i>OECD</i>	<i>Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj</i>
<i>Overflight</i>		<i>Pravica do preleta</i>
<i>Paragraph</i>		<i>Odstavek</i>
<i>Polluting Agents</i>		<i>Onesnaževalci</i>
<i>Pollution Source Transfer</i>		<i>Prenos vira onesnaženja</i>
<i>Prior Informed Consent Procedure</i>	<i>PIC-procedure</i>	<i>Postopek soglasja po predhodnem obvestilu</i>
<i>Recyclables</i>		<i>Materiali, ki jih je možno reciklirati</i>
<i>Regulation</i>		<i>Predpis, uredba</i>
<i>Right of innocent passage</i>		<i>Pravica do neškodljivega prehoda</i>
<i>Secretariat of the Basel Convention</i>	<i>SBC</i>	<i>Sekretariat Baselske konvencije</i>
<i>Soft Law</i>		<i>Pravne norme kot instrumenti urejanja, ki niso obvezne, imajo pa določeno veljavo zaradi avtoritete organov, ki so jih sprejeli</i>
<i>Technical Working Group</i>	<i>TWG</i>	<i>Delovna skupina Baselske konvencije</i>
<i>The Convention on International Trade in Endangered Species</i>	<i>CITES</i>	<i>Konvencija o mednarodni trgovini z ogroženimi vrstami prostoživečih živali in rastlin</i>
<i>World Resources Institute</i>		<i>Svetovni inštitut za naravne vire</i>
<i>World Trade Organisation</i>	<i>WTO</i>	<i>Svetovna trgovinska organizacija</i>

1 UVOD IN NAMEN

Trgovanje in upravljanje z odpadki je danes v svetu ena najbolj donosnih dejavnosti. Skoraj 400 milijonov ton odpadkov vsako leto prečka meje industrijsko razvitih držav. Posel, ki je bil v devetdesetih letih prejšnjega stoletja vreden krepko čez 40 milijard USD letno, zagotavlja industriji pomembno količino vstopnega surovega materiala, s čimer se povečuje tudi stopnja zaposlenosti.¹ Več kot 90 % teh odpadkov proizvedejo države članice Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD).²

Na splošno lahko uvrstimo odpadke med nevarne in običajne, torej nenevarne. Hkrati pa lahko veliko večino nevarnih odpadkov, ki jih danes v svetu proizvedemo še nadalje razvrstimo med materiale, ki jih je možno reciklirati kot npr. odpadno embalažo, izrabljene svinčene akumulatorje itd. in materiale, ki so namenjeni končnemu odlaganju, kot so to običajni komunalni odpadki.

Mednarodno trgovanje z nevarnimi odpadki v svetu narašča zaradi:

1. Trgovanje z odpadki sledi potem najmanjšega odpora. To pomeni, da zaradi povečevanja nastalih količin nevarnih odpadkov v industrializiranih državah in večanju težav pri gradnji novih naprav za odstranjevanje nevarnih odpadkov in odlagališč za končno odlaganje nevarnih odpadkov³ te države izvažajo nevarne odpadke na področja, kjer jih sprejemajo brez večjega odpora. To so predvsem revne države Afrike, Azije in Oceanije, kjer NIMBY-sindrom⁴ še ni prisoten. Poleg tega je bil v drugi polovici osemdesetih prejšnjega stoletja strošek odložene tone nevarnih odpadkov v Afriki med 2,5 in 50 USD, medtem ko je bil ta strošek v državah OECD med 100 in 2000 USD.⁵
2. Drugi razlog je regionalizacija. S tem je mišljeno trgovanje med visoko razvitimi državami, ki imajo urejen trg nevarnih odpadkov. Ker je trg razvit in večinoma legalen, ni več potrebe po visokih zaščitnih ovirah, domače industrije, ki se ukvarja s predelavo nevarnih odpadkov. Na ta način nevarni odpadki potujejo v državo v regiji, ki ima najbolj razvito tehnologijo za predelavo določenega odpadka.
3. Trgovanje z nevarnimi odpadki in tudi razlog njegovega naraščanja je v vrednosti, ki jo imajo nevarni odpadki kot material za ponovno uporabo ali reciklažo npr. stari izrabljeni svinčeni akumulatorji so razvrščeni v kategorijo nevarnih odpadkov, vendar imajo kljub temu eno izmed najvišjih reciklažnih stopenj⁶. OECD

¹ United Nations Environment Programme (UNEP) report in Greenpeace, *Heavy Burden – A Case Study on Lead Waste Imports Into India*, Greenpeace International toxics Campaign, March 1997, stran 4.

² Kummer, *International Management of Hazardous Wastes*, Clarendon Press Oxford 1995, stran 10.

³ Med leti 1980 in 1992 je bilo v ZDA dovoljeno le eno postrojenje za odstranjevanje nevarnih odpadkov. Problem je nastal zaradi nasprotovanja lokalnega prebivalstva; Charles C. Bering, *Garbage, Trucks and Closed Borders: The "Proximity Načelole"* in Europe and the United States, *International Environmental Affairs*, vol. 8, št. 3 (poletje 1996), str. 204.

⁴ NIMBY (Not In My Backyard) sindrom je sindrom, ko je ljudem vseeno, kje se odpadki odlagajo, samo da se ne na njihovem ozemlju ali v bližini

⁵ Gl. op. 2, prav tam, str. 8.

⁶ Reciklažna stopnja nam pove kolikšen del odpadkov se ponovno predela v izdelke

predvideva, da je bila konec osemdesetih let prejšnjega stoletja velikost trga s kovinami in njihovimi ostanki, ki se dajo reciklirati težka 40 milijonov ton, vredna pa 40 milijard USD.⁷

Reciklaža je hkrati tudi pomemben dejavnik pri varovanju našega okolja, predvsem zaradi treh dejavnikov:

- proces pridobivanja kovin iz kovinskih odpadkov in ostankov je energetsko bistveno učinkovitejši kot proces pridobivanja kovin iz rude,
- reciklaža zagotavlja, da potencialno nevarne in nezaželeni snovi izločimo iz kroga odpadkov in jih celo še enkrat uporabimo,
- reciklaža ohranja naravna bogastva za bodoče generacije.

Reciklaža nekaterih nevarnih odpadkov v razvitih državah postaja zaradi vse bolj omejevalne okoljske zakonodaje vse dražja (predvsem zaradi vse bolj restriktivne okoljske zakonodaje), po nekaterih ocenah tudi do 40%⁸, tovarn za reciklažo pa je vse manj, zato so postale manj razvite države (predvsem na Južni polobli) glavna končna odlagališča nevarnih odpadkov s severa.

V osemdesetih letih je izvoz nevarnih odpadkov v manj razvite države naraščal tako hitro, da so Združeni narodi preko svojega Ekološkega programa začeli z dejavnostjo za sprejetje mednarodnega sporazuma, ki bi natančno uredil vprašanja trgovanja in upravljanja z nevarnimi odpadki. Ta dejavnost je pripeljala do sprejetja *Baselske konvencije o kontroli čezmejnega transporta nevarnih snovi*.⁹ Sprejeta in pripravljena za podpis je bila leta 1989, v veljavo je stopila leta 1992. Konvencija je ustvarila pravila za kontrolo trgovanja z nevarnimi odpadki in ima tri glavne cilje:

- zmanjševanje količine nevarnih odpadkov
- spodbujanje odstranjevanja nevarnih odpadkov čim bližje izvoru njihovega nastanka
- zagotoviti okoljsko neoporečno ravnanje z nevarnimi odpadki

Države, ki so ratificirale Konvencijo, morajo po njej izvajati poostreno kontrolo nad trgovanjem z nevarnimi odpadki (člena 6. in 7. Baselske konvencije). Izvoz takšnih odpadkov v države, ki niso ratificirale Konvencije (non-ratifying countries), je dovoljen le, če ima država uvoznica odpadkov dvostranski sporazum z državo izvoznico.

Leta 1995 je bil v Baselsko konvencijo vključen amandma (decision) III/1, drugače poimenovan tudi kot Basel Ban, ki je uvedel strogo prepoved trgovanja z nevarnimi odpadki med državami članicami in nečlanicami OECD.

⁷ OECD Waste Management Policy Group, Working Paper No. 3 for the 37th Meeting, marec 1993.

⁸ EC, IPPC – Reference Document on BAT in the NON Ferrous Metals Industries, Institute for Perspective Technological Studies, Seville, May 2000, str. 4 – 6.

⁹ The United Nations Environment Programme: Environment and Trade – A Handbook, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 2000, str. 13

Ta amandma pa je pravno (je v nasprotju z XI in XX členom Splošnega sporazuma o carinah in trgovini) sporen, saj poleg nevarnih odpadkov preperečuje državam, ki niso članice OECD, uvoz odpadkov, ki jih le-te uporabljajo kot surovino v reciklažni industriji. S tem ko je Slovenija med državami, ki ne smejo uvažati (ne)varnih snovi iz držav članic OECD, postajajo nekatere industrijske panoge, kot npr. predelava svinca, ki so življenjsko odvisne od uvoza, nekonkurenčne.

V Sloveniji izrabljene svinčene baterije predeluje le ena tovarna, in sicer Rudnik Mežica – MPI, d. o. o., ki pa bi z reciklažo izključno slovenskih izrabljenih baterij zapolnila le tretjino svojih zmogljivosti. Tovarna bi morala manjkajočo količino uvažati iz Avstrije, Nemčije in Italije, ki so njen naravni nabavni trg, vendar pa je zaradi Baselske konvencije prisiljena svinčene akumulatorje, ki so v Evropi razvrščeni kot nevarni, uvažati iz Hrvaške, BiH, z Madžarske, včasih pa celo iz Romunije ali Rusije, kar pa seveda povečuje stroške transporta in tranzitnih zavarovanj.

Podjetja iz držav nečlanic OECD niso v enakovrednem položaju v primerjavi s podjetji iz držav članic OECD.

Magistrsko delo ima štiri ključne cilje:

1. Pokazati diskriminatorno naravo konvencije, ki izhaja iz Sklepa III/1 oz t. i. Baselske prepovedi (Basel Ban), ki se hkrati navezuje na Aneks VII Baselske konvencije.
2. Analizirati neskladje Baselske konvencije z načeli GATT/WTO oz. s členoma XI in XX Splošnega sporazuma o carinah in trgovini.
3. Pokazati večpomenskost pojma »razvrstitev nevarnih odpadkov« iz Aneksa I Baselske konvencije.
4. Oceniti stroške, ki zaradi Baselske konvencije nastajajo nekaterim slovenskim industrijskim panogam, in hkrati nakazati možne alternative, ki jih ima slovensko gospodarstvo, in predloge za izbiro najprimernejše alternative.

V prvem delu naloge je kratek povzetek razvoja mednarodnega okoljskega prava, ki je bil v osemdesetih letih prejšnjega stoletja glavni vzrok za sprejetje Baselske konvencije v obliki, kakršni jo poznamo danes. V več poglavjih, še posebej v tistih, ko obravnavamo t. i. Baselsko prepoved, povezujemo Slovenijo in države v razvoju. Težava ni v tem, da bi podcenjevali razvitost slovenskega gospodarstva in bi želeli Slovenijo videti kot eno izmed držav v razvoju, ampak je problem v tem, da Baselska konvencija obravnava Slovenijo (in npr. tudi Izrael) kot eno izmed držav v razvoju. V analizo Baselske konvencije smo vključili tudi del, ki govori poroštvi in odškodninah, ki v sklopu Baselske konvencije še niso urejene niti še niso njen del. V analizi smo obravnavali bodoči osnutek, ki je že na voljo (je že objavljen) in bo verjetno sprejet na naslednji Konferenci udeleženk.

V poglavju, kjer obravnavamo statistične podatke o količinah in transportu nevarnih odpadkov, so uporabljene številke od sredine 80 let pa vse do leta 1998. Po tem letu ni dostopnih zanesljivih in preverljivih podatkov¹⁰. Razlog je v tem, da države podajajo svoje podatke mednarodnim organizacijam s tri- ali večletno zamudo, tako da novejših podatkov kot do leta 1998, razen izjemoma, ni mogoče dobiti.

Velik del naloge se podrobneje ukvarja s Svetovno trgovinsko organizacijo in njenim Splošnim sporazumom o carinah in trgovini. Podrobnejša razlaga je bila potrebna predvsem zato, da je kasneje lažje pojasniti glavni problem, ki nastaja med Baselsko konvencijo in Svetovno trgovinsko organizacijo. Tako smo poskušali prikazati odnos med Splošnim sporazumom o carinah in trgovini in členom 4(5) Baselske konvencije ter možne posledice, ki jih ima Splošni sporazum o carinah in trgovini na Sklep II/12 oz. na t. i. Baselsko prepoved.

V nalogi se ukvarjamo tudi s pojmovanjem surovin, ki so namenjene za reciklažo, saj se z njihovo pravilno definicijo kaže rešitev problema med Svetovno trgovinsko organizacijo in Baselsko konvencijo. Dodali smo tudi zelo nazoren primer, ki nazorno pokaže, kje so korenine konflikta. Druga pot za njegovo rešitev je v sklepanju dvo- ali večstranskih sporazumov. Eno izmed poglavij govori tudi o tem.

V zadnjem delu naloga govori o konkretnih problemih, ki jih Baselska konvencija povzroča slovenskemu gospodarstvu. Izpeljan je tudi izračun direktnega primanjkljaja, ki ga je zaradi diskriminatorne narave Baselske konvencije imela Slovenija v zadnjih petih letih v industriji predelave svinca.

V zadnjem poglavju o eksternalijah je poskus razlage, zakaj so okoljski problemi predvsem problem ekonomske in davčne ureditve ekonomskega sistema.

2 MEDNARODNO OKOLJSKO PRAVO

Moderna razlaga osnovne naloge mednarodnega okoljskega prava je, da le ta ureja onesnaževanje in izrabljanje naravnih virov v okvirih pozitivnih načel trajnostnega razvoja. Čeprav besedi mednarodno in okoljsko napeljujeta na razmerje med nacionalnim in mednarodnim pravom, je mednarodno okoljsko pravo formalno del javnega mednarodnega prava, torej prava nacionalnih držav ustvarjenega za nacionalne države, ki ureja probleme, ki nastanejo med nacionalnimi državami.

Mednarodno okoljsko pravo se razlikuje od klasičnega mednarodnega prava po dveh posebnostih:

- hitremu razvoju, ki jo dolguje nacionalnim zakonodajam suverenih držav. Nacionalno pravo zaradi domačih okoljskih problemov namreč večkrat vstopi na mejna in ne dovolj urejena področja mednarodnih sporazumov in

¹⁰ do leta 1998 so podatki dosegljivi na Sekretariatu Baselske konvencije in so do neki mere »revidirani« saj so preverjeni iz večih virov, podatki, ki jih navajajo uradni organi držav niso popolnoma zanesljivi, ker niso primerjani z količinami v ostalih državah, problem pa je včasih tudi različna razvrstitev istovrstnih odpadkov.

postopkov in jih je zato prisiljeno urediti, kot npr. čezmejno onesnaževanje z emisijami iz raznih industrijskih objektov.

- oblikujejo ga biofizične in ne geopolitične sile. Oblikujejo ga torej vplivi, ki jih ima lahko okolje na zdravje in počutje človeka in manj njegov položaj v globalni družbi.

Mednarodno okoljsko pravo kot del mednarodnega prava ima tako svoje posebne značilnosti in lastnosti, ki izhajajo iz vsebine njegove narave (varstva okolja), ki ga ima nanj nacionalno pravo.

2.1 Mejniki sodobnega mednarodnega okoljskega prava

2.1.1 Pravilo o medsebojni izravnavi suverenosti in primer Trail-Smelter

Dolgo časa je bil temeljni problem mednarodnega prava pojmovanje o neomejeni suverenosti držav, ki seveda ne sme biti porušena, saj je suverenost države njena temeljna opredelitev. Zato naj bi država v okviru lastne pristojnosti sprejemala vse odločitve, tudi take, ki povzročajo škodljive emisije plinov ali prahu v druge države. Temu načelu do neke mere nasprotuje načelo teritorialne integritete, kar pomeni, da država nasprotuje poseganju na njen teritorij, zlasti če za to ni dala soglasja. Zaradi čezmejnih učinkov obremenjevanja okolja je bilo treba omejiti načelo suverenosti kot tudi načelo integritete, zato se je razvilo *Pravilo o medsebojni izravnavi suverenosti*. Uveljavil pa ga je primer iz začetka prejšnjega stoletja, in sicer zelo znani Trail-Smelter primer.¹¹

V primeru Trail-Smelter (1920-1941) je kanadska topilnica svinca in cinka v lasti multinacionalke COMICO obremenjevala ozemlje ZDA z emisijami SO₂, svinčenim in cinkovim prahom in posredno s kislim dežjem. Količine SO₂ in prahu, ki jih je izpuščala topilnica, so bile z današnje perspektive gromozanske, saj je iz dveh 125 m visokih dimnikov spustila v ozračje kar 350 t žvepla¹² na dan. Emisije so uničile velike gozdne in kmetijske površine v okolici kraja Northport (WA) v ZDA. Primer je trajal dobrih dvajset let, na koncu pa je bila to prva zmaga okolja nad industrijo¹³. Primer je šel skozi štiri faze:

- Prvi poskus ureditve stanja je bil leta 1920, ko so prizadeti okoliški kmetje zahtevali odškodnino od družbe COMICO, vendar niso uspeli. O primeru je bila obveščena le Skupna ameriško-kanadska komisija.¹⁴

¹¹ Šinkovec (1994): 55..

¹² Za primerjavo: topilnica svinca v Mežici ima letno emisijo žvepla na ravni tedaj dnevne v Trail-u.

¹³ Convention for Settlement of Difficulties Arising From Operation of Smelter at Trail, British Columbia, *U.S. Treaty Series No. 893*

¹⁴ IJC – International Joint Commission; Skupna ameriško-kanadska komisija, ki rešuje probleme med državama, na osnovi leta 1909 podpisanega sporazuma o mejnih vodah.

- Leta 1931 komisija naloži Kanadi plačilo 350.000 USD ameriškim kmetom za škodo, ki bo povzročena v letu 1932. Sodba temelji na takratnem načelu nevidne škode.¹⁵
- Leta 1938 je Kanadi naloženo plačilo dodatnih 78.000 USD za vidno škodo na gozdovih in poljih, ki je nastala po letu 1932.
- Leta 1941 se primer reši. Komisija razsodi citirajoč ameriško sodišče v prid kmetom. V obrazložitvi sodbe sodišče izreče: »Po splošnih načelih mednarodnega prava nima nobena država pravice uporabljati njenega ozemlja na tak način, da prihaja s strupenim dimom do škode na premoženju ali zdravju državljanov druge države, posebej ne, če gre za znatne negativne posledice na okolje in če je škoda jasno dokazana«.¹⁶

2.1.2 Stockholmska konferenca

Začetki sodobnega mednarodnega okoljskega prava segajo v leto 1972, na konferenco Združenih narodov o človeškem okolju, ki je bila v Stockholmu na Švedskem. V Stockholmu je bilo podpisano nekaj pomembnih mednarodnih sporazumov, še posebej takih, ki se nanašajo na onesnaževanje morja. To pa je bila tudi velika spodbuda novim okoljskim aktivnostim na državni in mednarodni ravni, kajti bil je čas, ko so se države in druge mednarodne organizacije začele zavedati nastajajočih okoljskih problemov pravne in tržne narave.

Hitro je postalo jasno, da osredotočenje Stockholmske konference izključno na okoljske probleme dolgoročno brez vključitve trajnostnega razvoja kot dejavnika ne bo prineslo uspeha pri zmanjševanju negativnih posledic hitre industrializacije. Leta 1985 so Združeni narodi ustanovili Mednarodno komisijo za okolje in razvoj¹⁷, pod okriljem katere je nastala študija¹⁸, v kateri je bil prvič sistematično obdelan pojem trajnostnega razvoja. Študija je postala podlaga za nadaljnje aktivnosti Združenih narodov na področju varstva okolja. Leta 1992 je bila v Rio de Janeiru konferenca o okolju in razvoju, na kateri so zastavili nove smernice o nadaljnjem razvoju zakonodaje o varovanju okolja s poudarki na trajnostnem razvoju, ki ga lahko opredelimo tudi kot razvoj človeške družbe, ki bo trajen in okolje ohranjujoč. Smernice so bile zapisane v sklepnem dokumentu Konference, znanem tudi kot Agenda 21.¹⁹

¹⁵ Convention for Settlement of Difficulties Arising From Operation of Smelter at Trail, British Columbia, *U.S. Treaty Series No. 893*.

¹⁶ »... no state has the right to use or permit the use of its territory in such manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another ... when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.«

¹⁷ World Commission on Environment and Development

¹⁸ Naslov študije je: Our common future. Pojem trajnostnega razvoja je v tej študiji objasnjen kot:

Razvoj, ki zadovoljuje potrebe sedanjih generacij, ne da bi ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da tudi one zadovoljijo svoje potrebe. Pojem vsebuje dva ključna koncepta:

- koncept »potrebe«, ki označuje zadovoljevanje najosnovnejših potreb revnih v svetu in
- zamisel »omejitve«, ki označuje pravico do razvoja, povezano z zahtevo po enakopravnem srečevanju razvojnih in okoljskih potreb sedanjih in prihodnjih generacij, ko mora postati zaščita okolja integralni del razvojnega procesa, kar seveda omejuje egoizem sedanjosti na račun prihodnosti.

¹⁹ Spletna stran: www.un.org/esa/sustdev/agenda21text.htm

2.1.2.1 Načela, na katerih sloni okoljsko pravo, izhajajoča iz Stockholmske konference

Struktura mednarodnega okoljskega prava mora odsevati strukturo problemov, ki jih to pravo rešuje. Zakonodaja, ki ureja in varuje biološko raznovrstnost, uporablja različna orodja ter vsebuje druge zakonske elemente kot zakonodaja, ki varuje morja pred oljnim onesnaženjem, ali tista, ki ureja mednarodno trgovanje z ogroženimi živalskimi vrstami. Ugotoviti smemo, da mednarodno okoljsko pravo sloni na šestih osnovnih načelih²⁰:

- 1. Načelo odvrnitve:** Poprava škode na okolju, ko je enkrat storjena, je zelo draga, največkrat pa jo je nemogoče udejaniti. Zato je bistvo usmeriti norme in ravnanja k preprečevanju izvorov škodljivih posledic človekovega ravnanja za okolje. To je eno najbolj razširjenih načel v mednarodnih in nacionalnih pravnih aktih, ki se nanašajo na varstvo okolja, hkrati pa tudi eno najbolj pomembnih načel za preprečevanje porušanja naravnih ravnotežij.²¹
- 2. Načelo previdnosti:** Predvidevanje možnosti okoljskih poškodb ni enostavna naloga, kajti naše vedenje o ekoloških in okoljskih procesih pogosto ni dovolj veliko. Znanost nam na žalost ne more vedno zagotoviti jasnih smernic, ki bi jih potrebovali za učinkovito presojo dejanj, tako da smo pogosto prisiljeni odločitve sprejemati z določeno mero negotovosti. Vendar pa načelo previdnosti govori, da nas nezmožnost pridobitve točnih znanstvenih dokazov (glede učinka naših dejanj) ne odvezuje odgovornosti za našo nedejavnost, še posebej, če bi bile posledice za okolje uničujoče²².
- 3. Načelo podpornosti (subsidiarnosti):** Izhaja iz dolžnosti države, da skrbi za ohranjanje naravnih bogastev in za zdravo življenjsko okolje, ter dolžnosti države in lokalnih skupnosti, da skrbijo za ohranjanje naravne in kulturne dediščine. Obveznost subsidiarnega ukrepanja države je v bistvu instrument, ki naj zagotovi, da se odpravijo viri in posledice obremenjevanja okolja tudi tedaj, ko povzročitelj ali ni znan ali dokler ni znan ali pa je sporen. Obveznost podpornosti velja tudi za primere, ko država ni sklenila ustreznih mednarodnih pogodb o odpravi posledic obremenjevanja, katerega vir je na območju druge tuje države.²³
- 4. Načelo porazdeljene odgovornosti:** Varno upravljanje z okoljem zahteva sodelovanje različnih držav, revnih in bogatih. Države so odgovorne za ustvarjanje enotnih celovitih rešitev pri varovanju okolja, vseeno pa vse države ne nosijo iste odgovornosti za pretekle poškodbe in onesnaženje okolja, kajti različne države imajo na voljo različne in različne načine za reševanje okoljskih problemov. To načelo naj bi preprečevalo sosedske škode. Države morajo kljub sprejetju enotnih mednarodnih pravnih okoljskih temeljev razvijati pravno

²⁰ Gl. op. 9, prav tam, str. 8

²¹ Zakon o varstvu okolja s komentarjem (Ur. l. RS, št 32/93), str. 72.

²² IISD, Environment and Trade – A Handbook, Winnipeg, Canada, 2000, str. 9.

²³ Gl. op. 12, prav tam, str. 78.

podlago za svoje specifične okoljske probleme. Bogatejše države pa so zavezane revnejšim in morajo še ne dovolj razvitim omogočiti (tudi finančno) izpeljavo celovite rešitve okoljskega problema, ki ima lahko v končni fazi tudi širše razsežnosti.

5. Načelo javnosti: Načelo ima dva elementa: a) transparentnost in b) soudeležbo javnosti pri ustroju okoljske politike. Oba elementa sta nujna za dobro okoljsko upravljanje, saj varovanje okolja potrebuje sodelovanje tisoče ljudi na tisočih različnih mestih. Večina okoljske zakonodaje je zato precej odprta za javnost, ki lahko tudi preko nevladnih organizacij odločilno vpliva na oblikovanje le-te. Načelo pa je zelo pomembno tudi za učinkovit okoljski *monitoring* možnih onesnaževalcev, saj načeloma podjetja podatkov o lastnem obremenjevanju okolja ne smejo opredeliti kot poslovno skrivnost, zato so ti podatki javni.

6. Načelo plačila za obremenjevanje (Polluter-Pays Načelole – PPP): Leta 1972 ga je uvedla Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v naprej OECD).²⁴ Z uveljavitvijo tega načela naj bi postopoma internalizirali stroške obremenjevanja okolja, ki jih običajno plača vsa družba v celoti, torej zanje ni plačnika in so tako socializirani. Seveda bo velik del teh stroškov posledično prenesen na potrošnike v obliki višjih cen izdelkov, kar pa je navsezadnje tudi smisel tega načela, in sicer, da se potrošniki nehajo kupovati izdelke, ki čezmerno onesnažujejo okolje.

2.1.3 Konvencija o mednarodni trgovini z ogroženimi vrstami prostoživečih živali in rastlin²⁵

Konvencija o mednarodni trgovini z ogroženimi vrstami prostoživečih živali in rastlin iz leta 1972 je bila eden prvih mednarodnih okoljskih sporazumov, podpisana je bila v New Yorku, v veljavo pa je stopila dve leti pozneje. Sprejeta je bila na pobudo Mednarodne unije za ohranitev narave in naravnih pomožnih virov²⁶ zaradi izredne nevarnosti po izumrtju nekaterih vrst. Seznam vrst je bil sestavni del sporazuma. Zaradi nevarnosti izumrtja je mednarodna trgovina s temi vrstami zelo omejena oz. je sploh izjemna. Druga priloga obsega seznam del, ki naj bi zmanjševala nevarnost za ogrožene vrste. V tretji prilogi so navedene vrste, ki jih države določijo glede na lastno stanje in so za to potrebni posebni ukrepi. Sporazum ureja podrobnosti o trgovanju, zlasti o dovoljenjih, soglasjih, potrebnih varstvenih ukrepih pri morebitnem transportu, o veterinarskih certifikatih in podobno.

Konvencija ima trenutno 146 podpisnic.²⁷

²⁴ OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development

²⁵ CITES - The Convention on International Trade in Endangered Species

²⁶ IUCN - International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (The World Conservation Union)

²⁷ Gl. op. 9, prav tam, str. 13

2.1.4 Dunajska konvencija o varstvu ozonskega plašča z montrealskim protokolom o substancah, ki škodljivo delujejo na ozonski plašč

Montrealski protokol o substancah, ki škodljivo delujejo na ozonski plašč je uredil upravljanje z različnimi vrstami kemičnih substanc, ki škodljivo delujejo na ozonski plašč. Prepovedana je bila uporaba velike večine teh nevarnih substanc, uporaba ostalih pa močno omejena. Prvič sta bili na takem nivoju uspešno izvršena *načelo previdnosti* s prepovedjo uporabe določenih substanc, še preden je bila dokončno dokazana njihova škodljivost, in *načelo porazdeljene odgovornosti* z ustanovitvijo mednarodnega fonda po okriljem Združenih narodov, ki je pomagal razvijajočim se državam pri prehodu na uporabo manj nevarnih substanc. Montrealski protokol je poleg *načela javnosti* predvidel še dodatno orodje prisile, in sicer splošni nadzor nad trgovino z nevarnimi substancami in izdelki z njimi. Vseboval je tudi možnost nadzora nad trgovanjem z izdelki, za izdelavo katerih je bila uporabljena ena izmed nevarnih substanc (vendar jih izdelki ne vsebujejo več), toda podpisnice so smatrale, da tak nadzor ni potreben.

Dunajska konvencija ima 173 podpisnic, Montrealski protokol pa 172.²⁸

2.1.5 Baselska konvencija o kontroli čezmejnega transporta nevarnih snovi in njihovem odlaganju

Baselska konvencija je bila sprejeta na pobudo držav v razvoju predvsem iz Afrike zaradi njihove vse večje zaskrbljenosti, da bodo njihova ozemlja postala glavna odlagališča za nevarne odpadke, katerih odlaganje je v razvitih državah prepovedano. Konvencija je dokaj učinkovito odpravila del trgovanja z nevarnimi odpadki med bogatim severom in revnim jugom in ga potisnila, kar ga je še ostalo, na črni trg. Ostaja pa problem različnih tolmačenj definicije nevarnih odpadkov in odpadkov, namenjenih za reciklažo, ter problem možnosti, da se Konvencija uporabi kot orodje izsiljevanja med državami z različnimi pogajalskimi močmi.²⁹ Poleg tega so nekatere priloge v Konvenciji v nasprotju z načeli Svetovne trgovinske organizacije in Splošnega sporazuma o carinah in trgovini.³⁰ Pomembna je predvsem zato, ker je nastala na pobudo držav v razvoju, ki so za njo ustvarile tudi pravni red.³¹

Baselska konvencija je bila sprejeta leta 1989, v veljavo pa je stopila leta 1992. Podpisalo jo je 131 držav, 3 pa so jo podpisale, a kasneje ne ratificirale³².

2.1.6 Konvencija o biološki raznovrstnosti

Izraz biološka raznovrstnost so prvič uporabili leta 1986 in od takrat je postal precej popularen, zlasti v povezavi s povečano skrbjo za različne genetske vire ter bolj ali

²⁸ Podatek iz konca leta 2000; Gl. op. 9, prav tam, str. 13

²⁹ Mišljena je predvsem Odločba III/1 oz t. i. Baselska prepoved (Basel Ban), ki se navezuje na prilogo VII Baselske konvencije.

³⁰ WTO/GATT - World Trade Organisation/General Agreement on Trade and Taxes

³¹ Več o sami Baselski konvenciji bo rečeno v 4. poglavju magistrskega dela.

manj ogrožene vrste organizmov oz. ekosistemov. Eden od rezultatov številnih predhodnih razprav o ogroženih vrstah in nekaterih umirajočih okoljskih sistemih na Zemlji ter o nujni potrebi po zakonski zaščiti vseh oblik življenja je Konvencija o biološki raznovrstnosti. Nastala je junija 1992 v Riu de Janeiru na mednarodnem sestanku Konference združenih narodov za okolje in razvoj (UNCED).³³ Listina predstavlja uresničenje mednarodnega prizadevanja za ohranitev biološke raznovrstnosti in je trenutno v državah podpisnicah v fazi sprejemanja in realizacije. Konvencija o biološki raznovrstnosti ima 42 členov. Dostop do bioloških virov in prenos tehnologij urejen dokaj dobro. Problem nastane, ker je 16. člen³⁴ konvencije v nasprotju z načeli Svetovne trgovinske organizacije oz. s Sporazumom o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine³⁵, kajti neformalne inovacije in tradicionalna znanja nimajo enakih pravic kot intelektualna lastnina. Sporazum nima mehanizma, ki bi omogočal tradicionalnim skupnostim nadzor nad njihovimi znanji in iznajdbami ali da bi skupnosti imele vsaj del koristi od njihovega lastnega znanja. Konvencija tudi ne postavlja izrecnih pravil za uporabo genetsko modificiranih mikroorganizmov (GMO) temveč le dopušča možnost, da bi jih naknadno vključila v poseben protokol, ki bi obravnaval »varen prenos, rokovanje in uporabo vsakega živega modificiranega organizma, ki izhaja iz biotehnologije in ki bi lahko imel neugoden vpliv na ohranitev ali dopustno uporabo biološke raznovrstnosti«, kakor določa 19. člen. Konvencija ima 186 podpisnic.³⁶

2.1.7 Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja

Konvencija je bila sprejeta leta 1992 v Riu de Janeiru na Konferenci Združenih narodov o okolju in se spoprijema z največjim in najzapletenejšim ter okoljskim problemom vseh časov: problemom tople grede oz. emisijam plinov tople grede. Ta problem ima in bo imel velike posledice za svetovno ekonomijo, saj ga ni možno

³² Gl. op. 9, prav tam, str. 14

³³ *United Nations Convention on Biological Diversity*

³⁴ 16. člen konvencije o biološki raznovrstnosti: Dostop do tehnologije in njen prenos: 1. Vsaka pogodbenica, ki priznava, da tehnologija vključuje biotehnologijo in da sta tako dostop do tehnologije kot tudi njen prenos med pogodbenicami temeljna dejavnika za doseganje ciljev te Konvencije, se zavezuje, da bo v skladu z določbami tega člena omogočila in/ali olajšala dostop do tehnologij, ustreznih za ohranitev in trajnostno uporabo biološke raznovrstnosti, in njihov prenos drugim pogodbenicam ali uporabljala genetske vire, tako da ne bi povzročila občutne škode okolju.

2. Državam v razvoju sta dostop do tehnologije in njen prenos, omenjena v 1. odstavku tega člena, omogočena in/ali olajšana pod poštenimi in najugodnejšimi pogoji, vključno z medsebojno dogovorjenimi koncesijskimi in preferenčnimi pogoji, in če je to potrebno, s pomočjo finančnega mehanizma, ustanovljenega v 20. in 21. členu. Če je tehnologija vezana na patente in druge pravice intelektualne lastnine, sta dostop in prenos omogočena pod pogoji, ki priznavajo ustrezno in učinkovito zaščito pravic intelektualne lastnine in so v skladu z njo. Izvajanje tega odstavka mora biti v skladu s 3., 4. in 5. odstavkom tega člena.

3. Vsaka pogodbenica sprejme primerne zakonodajne, upravne ali politične ukrepe s ciljem, da imajo pogodbenice, še posebej države v razvoju, ki razpolagajo z genetskimi viri, dostop do tehnologije, ki uporablja te vire, in do njenega prenosa pod vzajemno sprejetimi pogoji, vključno s tehnologijo, zaščiten s patenti in drugimi pravicami intelektualne lastnine, če je to potrebno, po določbah 20. in 21. člena ter skladno z mednarodnim pravom in 4. in 5. odstavkom tega člena.

4. Vsaka pogodbenica sprejme primerne zakonodajne, upravne ali politične ukrepe s ciljem, da zasebni sektor omogoči dostop do tehnologije, omenjene v 1. odstavku, njen skupni razvoj in prenos tako v dobro vladnih ustanov kot tudi zasebnega sektorja držav v razvoju in se pri tem ravna v skladu z obveznostmi iz 1., 2. in 3. odstavka tega člena.

5. Pogodbenice priznavajo, da lahko patenti in pravice intelektualne lastnine vplivajo na uresničevanje te konvencije, zato sodelujejo v skladu z državno zakonodajo in mednarodnim pravom, da bi tako zagotovile podporo tem pravicam in da ne bi delovale v nasprotju s cilji Konvencije.

³⁵ WTO/TRIPS - World Trade Organisation / Agreement on Trade - Related Aspects of Intellectual Property Rights

³⁶ <http://www.biodiv.org/world/parties.asp>

rešiti s klasičnimi *end-of-pipe*³⁷ tehnologijami, kot je bilo to možno narediti z npr. omejitvami emisij SO₂. Strategija te konvencije govori o spremembi modela bodočih investicij, ki bodo omogočile emitiranje manjših količin toplogrednih plinov. Seveda to spremeni celotno miselnost trenutnih vzorcev delovanja industrije, poleg tega je povezano z velikimi stroški. Leta 1997 je bil sprejet Kiotski protokol, ki razporeja države v dva razreda, tiste z obvezo omejitve emisij toplogrednih plinov in tiste brez nje. Kiotski protokol predvideva tudi ustanovitev institucij, ki bodo nadzorovale njegovo izvajanje in urejale razmerja med državami.

Kiotski protokol je z odločitvijo novega ameriškega predsednika Georga Busha ml. pod vprašajem vse od leta 2001, saj ga po sedanjih izjavah ameriška administracija ne namerava spoštovati.

Konvencija ima 180 podpisnic.³⁸

2.1.8 Rotterdamska konvencija o postopku soglasja po predhodnem obveščanju (PIC-procedure)³⁹ za določene nevarne kemikalije in pesticide v mednarodni trgovini⁴⁰

Konvencija je stopila v veljavo 10. septembra 1998.

Mnogo, po nacionalnih zakonodajah, prepovedanih kemikalij (npr. razne zmesi iz živega srebra, DDT, etilen oksidi...), se na svetovnem trgu prodaja neomejeno in brez problemov. Kar nekaj let so bili postopki, ki bi morali zagotavljati, dobro obveščenost okoljske uprave države uvoznice, sporni in ne dovolj točni. Delovna skupina Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT)⁴¹ je nekaj let poskušala urediti to vprašanje, vendar ji ni uspelo. Šele z Rotterdamsko konvencijo je bil dosežen cilj in sicer: pospeševati skupno odgovornost in skupna prizadevanja med pogodbenicami, da zavarujejo zdravje ljudi in okolje pred morebitnimi poškodbami in prispevajo k okoljsko sprejemljivi uporabi kemikalij, in sicer tako, da omogočajo lažjo izmenjavo informacij o njihovih značilnostih, da v vsaki državi poskrbijo za odločanje o njihovem uvozu in izvozu in da s sprejetimi odločitvami seznanijo vse pogodbenice. Konvencija ima 73 podpisnic.⁴²

2.1.9 Kartagenski protokol o biološki varnosti

Kartagenski protokol je bil dan v podpis podpisnicam 29. januarja 2000, vendar še ni stopil v veljavo, ker ga je podpisalo šele 39 držav, od predpisanih 50⁴³.

³⁷ Tehnologija, ki omogoča tehnološko rešitev trenutne nevarne emisije ali drugega okoljskega problema iz določenega proizvodnega obrata, vendar pa to ni celovita rešitev okoljskega problema.

³⁸ Gl. op. 9, prav tam, str. 14

³⁹ Prior Informed Consent Procedure – PIC-procedure

⁴⁰ Uradni list, št. 86/99 - Mednarodne pogodbe št. 26/99.

⁴¹ General Agreement on Trade and Taxes

⁴² <http://www.pic.int/en/ViewPage.asp?id=265>

⁴³ datum zadnje dopolnitve: 20. avgust 2002; vir: <http://www.biodiv.org/world/parties.asp>

Kartagenski protokol o biološki varnosti je uresničil enega izmed ciljev 15. načela Deklaracije o okolju in razvoju, in sicer s preventivnim pristopom zagotoviti primerno raven varstva na področju varnega prenosa in uporabe z biotehnologijo spremenjenih živih organizmov (organizmov). Določbe protokola se tako nanašajo na organizme, ki so namenjeni neposredni uporabi kot hrana, krma ali za predelavo, in bi lahko škodljivo vplivali na trajnostno uporabo biološke raznovrstnosti in ravnanja z njo. Določbe pa se ne nanašajo na organizme, namenjene uporabi v zaprtih sistemih, ki je skladna s standardi države pogodbenice uvoznice, in na odločitve o poljskih poskusih in farmacevtskih izdelkih. Protokol bo nedvomno v pomoč pri vzpostavitvi postopkov vnaprejšnjega obveščanja za primere čezmejnega gibanja, varnega prenosa in ravnanja z organizmi, hkrati pa ne zmanjšuje pravic in obveznosti države po katerikoli že veljavni mednarodni pogodbi ali sporazumu. Slabosti protokola pa so predvsem v tem, da:

- protokol ne vključuje proizvodov (izdelkov),
- izvajanje določil ne zagotavlja neposrednega ločevanja izdelkov, ki so vsebovali ali še zmeraj vsebujejo organizme,
- je pravno nedorečen postopek ukrepanja v primerih izpostavljenosti nenamernemu čezmejnemu prenosu organizmov in povzročeni škodi,
- je nejasna povezava protokola s sporazumom Svetovne trgovinske organizacije (GATT),
- je pravni status držav, ki niso pogodbenice Konvencije ter so vključene v čezmejni prenos in uporabo organizmov, prepuščen bilateralnim dogovorom.

Zato je bil na pobudo Sekretariata Konvencije ustanovljen Medvladni odbor za Kartagenski protokol o biološki varnosti držav pogodbenic.⁴⁴

2.1.10 Smeri razvoja

Ocenjevati bistvene smeri nadaljnjega razvoja mednarodnega prava je sorazmerno težavna naloga. Pri nadaljnjem razvoju mednarodnega okoljskega prava bo treba še v večji meri upoštevati načelo raznovrstnosti, kar nam nujno pokaže medsebojno odvisnost vseh držav pri reševanju planetarnih problemov. Prevladalo je že spoznanje (Trail-Smelter primer), da se države pri tem ne morejo več sklicevati na načelo suverenosti. Žal se večina mednarodnih prizadevanj konča s *soft law*⁴⁵ deklaracijami, priporočili, sklepi, ne pa z obveznimi akti. Zato se v teoriji in sodni praksi nujno uveljavljajo pravila mednarodnega prava o odgovornosti, kakor so: prepoved zlorabe pravic, načelo vzročnosti, deliktna odgovornost držav itd⁴⁶.

⁴⁴ <http://www.biodiv.org/biosafety/>

⁴⁵ Pravne norme kot instrumenti urejanja, ki niso obvezne, imajo določeno veljavo zaradi avtoritete organov, ki so jih sprejeli.

2.2 Mednarodno pravni vidiki čezmejnega transporta nevarnih odpadkov

Proces čezmejnega transporta nevarnih odpadkov in ravnanja z njimi je sestavljen iz štirih glavnih postopkov, in sicer:

- nastanka nevarnih odpadkov kot stranskega proizvoda v industriji
- transporta nevarnih odpadkov v eno ali več držav ali preko njih
- morebitna odstranitev nevarnih odpadkov in/ali njihovo začasno skladiščenje
- obdelave in/ali odstranitve v državi sprejemnici nevarnih odpadkov⁴⁷

Ta sklop postopkov je ponavadi zapleten, z nevarnimi odpadki namreč ravna mnogo operaterjev, odpadki so zbrani z od vsepovsod, mnogokrat so tudi premešani ali obdelani v smislu enega izmed zgoraj naštetih postopkov. Sam geografski obseg postopkov in dejstvo, da jih večina poteka skritih pred javnostjo in zato pristojnimi organi države, v kateri odpadki nastajajo, so vzrok, da sta trgovina in ravnanje z nevarnimi odpadki urejena z mednarodnimi zakonskimi akti.

Raznolikost postopkov upravljanja z odpadki pogojuje, strogo zakonodajno kontrolo nad vsakim postopkom posebej, saj ti postopki škodljivo vplivajo praktično na vsako področje okolja: tla, zrak, tekoče vode in morja. Škodljivi učinki pa se lahko prenašajo tudi med biotopi. Od splošno uporabljenih postopkov ravnanja z nevarnimi odpadki ima vsaka tehnologija svoj vpliv na okolje: odlaganje na odlagališča vpliva na geosfero, emisije škodljivih dimnih plinov izhajajoče iz sežiga odpadkov vplivajo na atmosfero, odtoki v tekoče vode ali morja pa vplivajo na hidrosfero, transport odpadkov na velike razdalje do tovarn, v katerih jih odstranijo ali predelajo, povečuje nevarnost onesnaženja: lahko se dogodi nesreča med transportom, v državi uvoznici odpadkov pa nimajo dobro razdelanega sistema odstranjevanja ali pa je nadzor pomanjkljiv. Vse to lahko vpliva na okolje in zdravje ljudi. Zakonodaja mora torej reševati probleme onesnaženja vsake od sfer za vsak postopek ravnanja z odpadki, če hoče biti učinkovita.

Škodljiv vpliv postopkov ravnanja z nevarnimi odpadki na okolje se lahko opiše tudi v smislu načela onesnaženja (concept of pollution)⁴⁸. Pravni red, ki ureja koncept onesnaženja, lahko ureja tudi postopke ravnanja z odpadki. Zgodnja definicija onesnaženja (pollution), ki jo je OECD sprejela leta 1974, se glasi: *»Onesnaženje pomeni posredno ali neposredno vnašanje snovi ali energije v okolje, ki povzroči škodljive (strupene) učinke okolju in ogroža zdravje človeka, škoduje življenjskim virom in ekosistemu ter slabša ali ovira prvobitno stanje naravnega okolja in drugo upravičeno izrabo okolja«*.⁴⁹

⁴⁶ Šinkovec (1994): 55

⁴⁷ Kummer (1999): 12

⁴⁸ Načelo 6, 7, 21 in 22 Stockholmske deklaracije iz leta 1972: člen 12. UNEP-ovega Montevidskega programa iz leta 1981.

⁴⁹ Recommendation of the OECD Council on Načeloles Concerning Transfrontier Pollution, C 74 (224), 14 November 1974, Title A; repr. In OECD, (1977). Slovenski zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS. št. 32/93) definira onesnaženje kot: onesnaževanje okolja so, ne glede na to, ali gre za onesnaževanje ali onesnaženost, škodljivi vplivi ali učinki posegov v okolje, ki zmanjšujejo nevtralizacijsko in regeneracijsko sposobnost okolja, možnost njegove rabe in izkoriščanja ter škodijo materialom.

Če to definicijo prenesemo na sklop postopkov ravnanja z nevarnimi odpadki, lahko rečemo, da je vsak izmed postopkov možen izvir onesnaženja. Nekateri postopki neposredno onesnažujejo okolje (odlagališča odpadkov), nekateri pa so le potencialni povzročitelji onesnaženja (transport in začasno skladiščenje).

Nevarni odpadki se torej lahko z eno besedo opišejo kot onesnaževalce (polluting agents). Ko so onesnaževalci enkrat spuščeni v naravno okolje, je mednarodni transport dejavnik (medij), ki omogoča njihovo širjenje, zlahka pa transport zamenja tudi drug medij (npr. voda ali zrak). Rezultat onesnaženja je tako onesnaženje ene ali več področij okolja. Ker se cikel nastajanja in ravnanja z odpadki prekriva z definicijo onesnaženja, se tudi mednarodni sporazumi o čezmejnem transportu nevarnih snovi ujemajo z mednarodno prakso zmanjševanja onesnaževanja okolja. Zaradi svoje mednarodne narave, ki jo onesnaževanje ima, lahko rečemo, da cikel nastajanja in ravnanja z nevarnimi odpadki tvori enega izmed osnovnih oblik čezmejnega onesnaževanja. Čezmejno onesnaževanje lahko zato definiramo kot onesnaževanje, ki nastaja pod jurisdikcijo ene države in vpliva na druge države ali skupno dobro.⁵⁰

Čezmejno onesnaževanje je mednarodno pravo začelo urejati mnogo prej kot urejanje problema čezmejnega transporta nevarnih odpadkov. Veliko število pravnih aktov, ki se ukvarja s čezmejnimi onesnaževanjem, temelji na običajnem pravu in mednarodnih sporazumih, zato se lahko ti pravni akti brez problema aplicirajo tudi na cikel nastajanja in ravnanja z nevarnimi odpadki. Potrebno pa je poudariti, da tradicionalni koncept dojemanja čezmejnega onesnaženja, ki je osnova tovrstne zakonodaje, predpostavlja, da je onesnaževalec lociran na teritoriju ene države in je zato tudi subjekt izključne sodne oblasti te države, čeprav se posledice onesnaževanja onesnaževalca lahko pokažejo v drugi državi, katere sodna oblast na onesnaževalca nima vpliva.⁵¹ Vir onesnaževanja pri čezmejnem transportu nevarnih odpadkov pa se dogaja v veliki večini zunaj države, v kateri so odpadki nastali. Odpadki so torej nastali v eni državi, preneseni so bili zunaj ozemlja te države v drugo državo prejemnico odpadkov in so postali objekt pravnega reda države prejemnice. Lahko pa so bili preneseni celo na ozemlje, ki ni pod jurisdikcijo nobene države, z drugimi besedami, vir onesnaževanja je bil namerno (s premislekom) premeščen iz države nastanka v drugo državo ali na nikogaršnje ozemlje. To stanje, ki zajema tako čezmejni transport nevarnih snovi kakor tudi prenos kemikalij ali tehnologij, se nanaša na prenos vira onesnaževanja (pollution source transfer). Konceptualna razlika med obema dejavnostma postane relevantna pri poskusu izvedbe (izvrševanja) obstoječe zakonodaje o čezmejnem onesnaževanju. V praksi namreč država, ki odpadke izvaža, pogosto zgubi ves vpliv in kontrolo nad odpadki in substancami, ko so enkrat v državi uvoznici. Pa ne samo to, upoštevanje suverenosti držav lahko prepreči vsak vpliv države izvoznice na izvožene odpadke oz. substance.⁵² Zato postane jasno izražena potreba, zapisana v 14. načelu Deklaracije

⁵⁰ Gl. op. 26, prav tam, str. 15.

⁵¹ Iwama, Brown Weiss (1992) 4.

⁵² Rublack (1993): 132.

iz Ria iz leta 1992, da je potrebno razlikovati med konceptom prenosa vira onesnaževanja (npr. čezmejn timer transportom nevarnih odpadkov) in čezmejn timer onesnaževanjem.⁵³

2.3 Definicija odpadkov

V nacionalnih zakonodajah držav so odpadki precej različno definirani, kajti vsaka država pri tovrstnih definicijah izhaja iz svojih izkušenj in navsezadnje gospodarskih potreb. V ZDA pojmujejo odpadke kot: »... stvar, za katero njen lastnik ne prevzema več odgovornosti«.⁵⁴ Združeni narodi pojmujejo odpadke malo drugače in sicer kot: »... odpadki so vse, čemur je pretekel rok uporabe«.⁵⁵ EU pa označuje odpadke kot: »... vsako substanco ali stvar, ki je navedena v Prilogi 1⁵⁶ in jo je lastnik odvr gel oz. je namenjena za odmet«⁵⁷. Več ali manj enotna pa je ugotovitev, da so odpadki premične stvari, ki se jih se želi posestnik znebiti in za katere veljajo obvezni predpisi za zavarovanje splošnega interesa, zlasti varovanja okolja. Glede na voljo posestnika stvari pa je treba razlikovati, ali gre za odpadek ali za stvar, ki je še uporabna, vendar ima še vedno vrednost za nekoga drugega. V prvem primeru bo moral lastnik ravnati v skladu s pravnimi pravili o odpadkih, v drugem primeru pa gre za opustitev stvari (derelikcijo) po civilnem pravu. V nobenem primeru pa ne smemo kršiti pravil o odpadkih (zavrženje zastarele naprave na nedovoljenem kraju). Zaradi velikih količin odpadkov se v sodobnem pravu pojavljajo obveznosti v gospodarski dejavnosti, da se določene snovi, ki so uporabne v drugi panogi, ne odlagajo na odvoz za deponije. V zakonodaji je omejena svoboda posestnika, da bi lahko poljubno ravnal s snovmi, ki jih ne misli več uporabljati.⁵⁸ Splošna definicija odpadka se torej glasi: »Odpadek je vsaka snov oziroma predmet v tekočem, plinastem ali trdnem agregatnem stanju neznanega lastnika ali ki ga proizvajalec, lastnik ali imetnik ne more ali ne želi uporabiti sam, ga ne potrebuje, ga moti oziroma mu škodi ali ga je zaradi interesov varstva okolja oziroma drugega javnega interesa treba obdelati, predelati ali odložiti, kot je predpisano«.⁵⁹

Odpadke razvrščamo na inertne, posebne, nevarne in posebno nevarne odpadke. Skupno za posebne in nevarne industrijske odpadke je, da so gorljivi, eksplozivni, reaktivni, strupeni, kužni, povzročajo korozijo oz. imajo celo več lastnosti hkrati. Za radioaktivne odpadke veljajo posebna merila in jih praviloma obravnavajo posebej.⁶⁰

⁵³ Načelo 14 Deklaracije iz Ria govori o učinkovitem sodelovanju pri zmanjševanju ali preprečevanju prenosa in transporta substanc in aktivnosti, ki povzročajo hude okoljske degradacije in so bili spoznani za škodljive človeku v druge države.

⁵⁴ »A waste is any object whose owner does not wish to take responsibility for it«.

⁵⁵ »A solid waste is anything which has served its original intended use«.

⁵⁶ Annex I of Directive 91/156/EEC amending Directive 75/442/EEC on waste.

⁵⁷ »... any substance or object in the categories set out in Annex 1 which the holder discards or is required to discard«.

⁵⁸ Šinkovec (1994): 224.

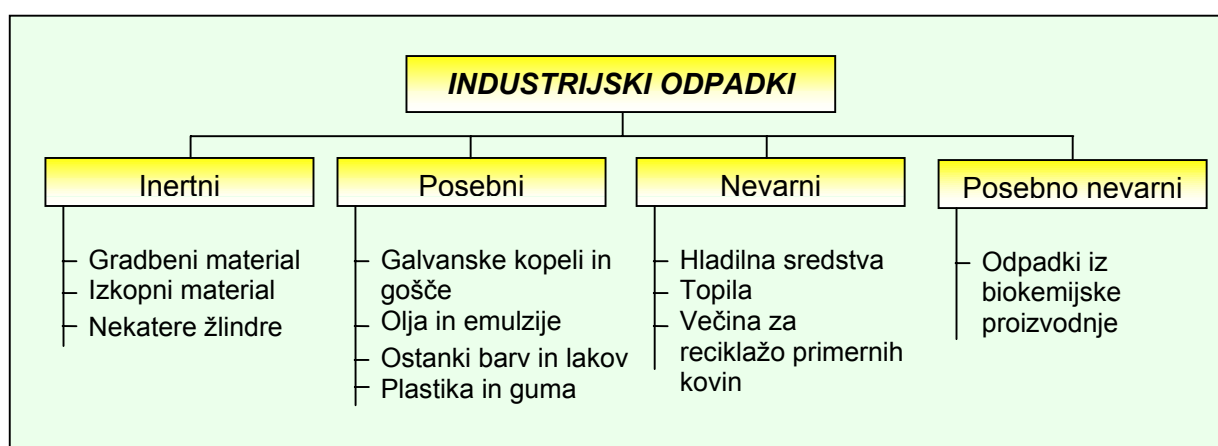
⁵⁹ Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 32/93).

⁶⁰ <http://www.odpadki.s-gimb.lj.edus.si>

Med inertne odpadke štejemo vse tiste, ki jih je mogoče brez posebne obdelave uporabiti za zasipe, pri izdelavi cest oz. jih je dovoljeno odložiti na komunalna odlagališča. Gre za razne žlindre, odpadke ob podiranju stavb, odpadni gradbeni material idr.

Posebni odpadki so tisti, ki jih je mogoče dovolj učinkovito predelati oz. pripraviti za varno odlaganje. Večina odpadkov iz te skupine nastaja v obratih, ki proizvajajo izdelke za široko potrošnjo. Sem uvrščamo galvanske kopeli in gošče, kisle in bazične raztopine ter gošče, odpadna olja in emulzije, ostanke barv in lakov, strnjena lepila in smole, livarske peske idr.⁶¹

Shema 1: Razvrstitev industrijskih odpadkov



Vir: <http://www.odpadki.s-gimb.lj.edus.si>

Nevarni odpadki so odpadki, ki nepredelani zaradi fizikalnih kemičnih ali kužnih lastnosti lahko ogrožajo zdravje, če niso izolirani iz okolja. Posredno ali neposredno lahko prek prehranjevalne verige učinkujejo na organizme, kot npr. odpadne farmacevtske snovi. Odpadki se štejejo za nevarne, dokler ni dokazano nasprotno.⁶² Med nevarne odpadke uvrščamo hladilna sredstva (freone), topila za barve in lake, odpadne baterije in svinčeve kislinske akumulatore.

Med posebno nevarne odpadke sodijo odpadki iz bolnišnic ter biokemijskih laboratorijev in biokemijske proizvodnje. Pri teh odpadkih obstaja možnost okužbe in zastrupitev, za nekatere pa so pomembni etični in drugi razlogi. Te odpadke je treba predelati v specialnih napravah (napravah za suho destilacijo pod tlakom – pirolizah organskih snovi), praviloma na mestu nastajanja.

Z različnimi odpadki različno ravnamo. Imamo pet osnovnih možnosti:

- odlaganje na komunalna odlagališča
- sežig
- odlaganje na odlagališča posebnih odpadkov

⁶¹ <http://www.odpadki.s-gimb.lj.edus.si>

⁶² Prav tam.

- sežiganje
- odlaganje na odlagališča radioaktivnih odpadkov⁶³

3 KOLIČINE NEVARNIH ODPADKOV

Količina letno nastalih nevarnih odpadkov in odpadkov, ki se lahko v svetu reciklirajo, ves čas narašča (glej tabelo 1), zato je zanimivo tudi vprašanje, kje se ti odpadki gibljejo in kje končajo.

Pri naši statistični analizi smo odpadke razdelili na nevarne odpadke in odpadke, ki se lahko reciklirajo. Ti pa seveda vsebujejo tudi del nevarnih odpadkov.

3.1 Nevarni odpadki

3.1.1 Celotna količina nastalih nevarnih odpadkov v svetu

Natančne številke o količinah v svetu nastalih nevarnih odpadkov niso znane, predvsem zaradi tega, ker velik del trgovine z nevarnimi odpadki poteka ilegalno. Mednarodna pomorska organizacija⁶⁴ v svojem letnem poročilu o nevarnih odpadkih iz leta 1995 (1995 Global Waste Survey) navaja, da je število zanesljivih virov o podatkih o količinah proizvedenih in transportiranih nevarnih odpadkov v svetu zelo omejeno. Problem nastane tudi pri definiciji nevarnih odpadkov, ki se razlikuje med državami, razen tega se podatki, ki so na voljo, nanašajo na vse odpadke skupaj in ne razlikujejo med nevarnimi in nenevarnimi. Kljub vsem omejitvam vseeno obstaja nekaj virov, iz katerih je mogoče pridobiti želene podatke. UNEP⁶⁵ npr. predvideva, da letno nastane med 300 in 500 milijoni ton vseh vrst nevarnih odpadkov. Konec osemdesetih let pa je OECD ocenila, da države članice OECD generirajo 300 milijonov ton nevarnih odpadkov letno (od tega ZDA 260 milijonov ton), države takratne Vzhodne Evrope 19 milijonov ton, vse ostale države pa še 16 milijonov ton. Tabeli 1 in 2 prikazujeta količine generiranih nevarnih odpadkov v državah OECD, drugih izbranih državah ter Sloveniji. Na žalost je celo med samimi državami članicami OECD različno pojmovanje, kaj nevarni odpadki so, zato je te podatke potrebno jemati z določeno rezervo. Tako se npr. v tabeli 1 ameriške in evropske številke ne skladajo popolnoma, saj ZDA med nevarne odpadke prištevajo tudi velike količine izcejene flotacijske odpadne vode, ki jih v Evropi ureja zakonodaja o zaščiti voda.⁶⁶ Dosegljivi so tudi podatki Sekretariata Baselske konvencije, ki vsako leto izda

⁶³ Vir: <http://www.odpadki.s-gimb.lj.edus.si>

⁶⁴ The International Maritime Organization, Global Waste Survey: Final Report (IMO 1995).

⁶⁵ United Nations Environmental Programme - Okoljski program Združenih narodov

⁶⁶ OECD, Transfrontier Movments of Hazardous Wastes: 1992-93 Statistics (Paris OECD 1997), str. 11.

poročilo, izdelano na podlagi podatkov, ki jih države članice Baselske konvencije pošiljajo na Sekretariat Baselske konvencije.

Tabela 1: Količina nastalih nevarnih odpadkov v državah OECD v letih 1994 in 1997 - po poročilih teh držav

Država	1994		1997	
	Leto zadnjega poročila ⁶⁷	Nastali nevarni odpadki (v 1000 tonah)	Leto zadnjega poročila ⁶⁸	Nastali nevarni odpadki (v 1000 tonah)
Avstralija	np	300	1992	426
Avstrija	1991	620	1995	915
Belgija	np	27.000	1994	27.530
Danska	np	112	1993	91
Finska	1987	250	1992	367
Francija	1992	7.000	1992	7.000
Grčija	1990	423	1992	450
Irska	np	66	np	66
Italija	1991	3.246	1991	3.387
Japonska	np	666	np	666
Kanada	1990	6.080	1991	5.896
Nemčija	1990	6.000	1993	9.020
Nizozemska	np	1.500	1993	2.600
Nova Zelandija	1982	60	1990	110
Norveška	1990	200	1991	220
Portugalska	1987	1.043	1994	1.365
Španija	1987	1.708	1987	1.708
Švedska	1985	500	1985	500
Švica	1991	736	1993	837
Turčija	np	300	1989	300
Velika Britanija	1991	2.956	1993	1.957
ZDA	1989	197.500	1993	258.000
SKUPAJ		258.266		323.411

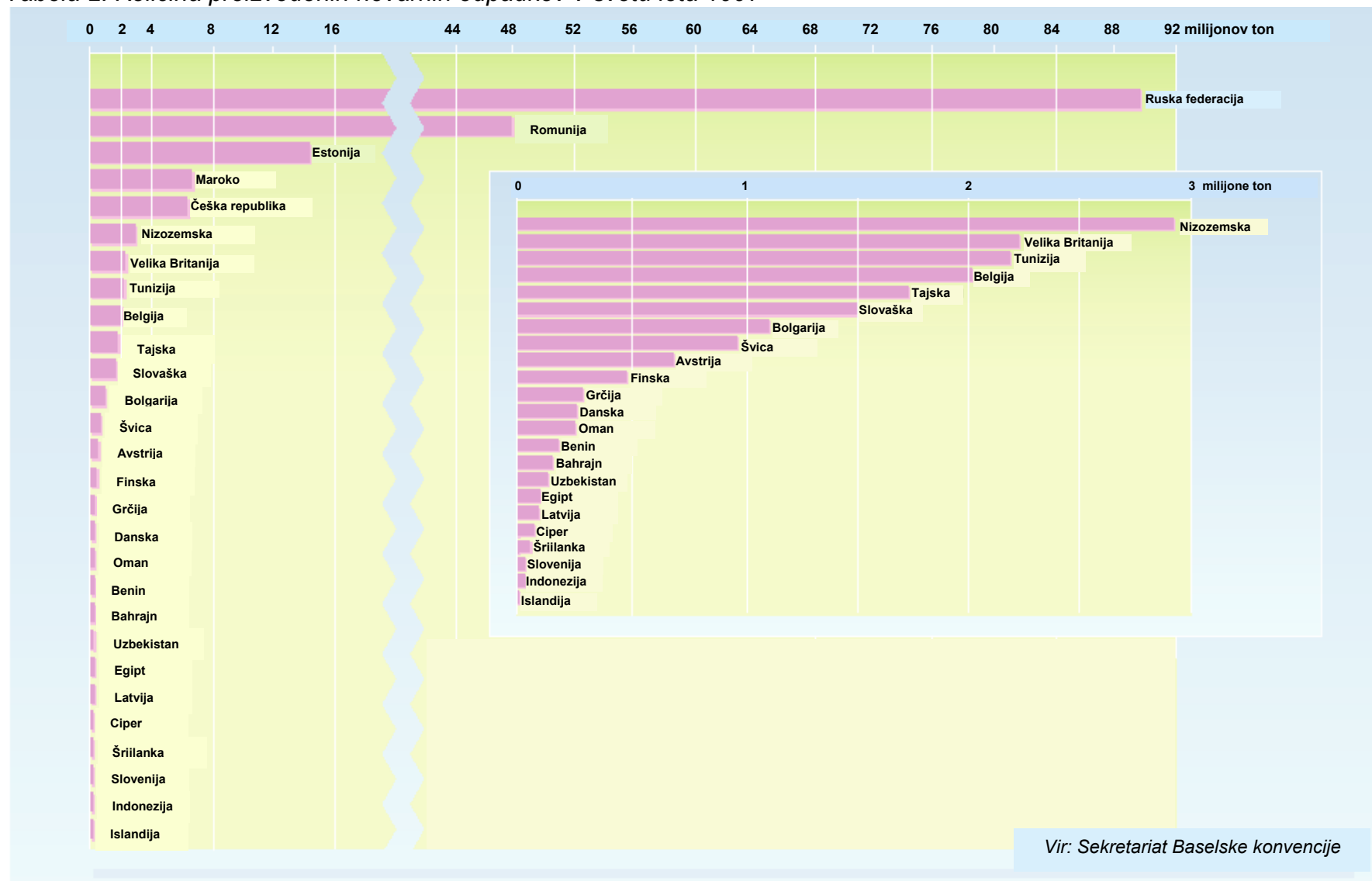
Vir: *Transfrontier Movments of Hazardous Wastes: 1992-93 Statistics (Paris OECD, 1997), str. 11.*

Podatki kažejo, da se količina nevarnih odpadkov v državah OECD povečuje. Tako se je količina nastalih nevarnih odpadkov v ZDA povečala za 25% na Nizozemskem pa celo za 42%, čeprav je med tema dvema državama velika razlika v nastalih količinah, ki seveda niso primerljive. Precejšnjo rast nastanka nevarnih odpadkov zasledimo tudi v Nemčiji in sicer za dobrih 30%. Zanimiv je pogled na skandinavske države, pri katerih se je nastajanje odpadkov v obdobju treh let povečalo le za malenkost. Presenetljiv je tudi podatek, da Japonska nima točnih podatkov (oziroma jih ne dostavlja mednarodnim institucijam), koliko nevarnih odpadkov proizvede, verjetno pa je ta podatek že sam po sebi dovolj pomenljiv.

⁶⁷ Leto, ko je bilo izdano poročilo in so se v njem omenjali podatki za leto 1994, hkrati pa je to podatek, ki je najbližji točnemu. Pri Belgiji številka vključuje vse industrijske odpadke. Za Nemčijo so podatki le za Zahodno Nemčijo. Opomba: np - ni podatka.

⁶⁸ Leto, ko je bilo izdano poročilo in so se v njem omenjali podatki za leto 1997, hkrati pa je to podatek, ki je najbližji točnemu. Številka pri Nizozemski vsebuje 845.000 ton kontaminirane zemlje. Opomba: np - ni podatka.

Tabela 2: Količina proizvedenih nevarnih odpadkov v svetu leta 1997



3.1.2 Celotni čezmejni transport nevarnih odpadkov

Kakor niso znane natančne količine generiranih odpadkov v svetu, tako tudi niso natančno znane količine in tokovi čezmejnih transportov nevarnih odpadkov. Tudi tu se pojavlja problem večpomenske definicije nevarnih odpadkov v različnih državah. Včasih pa se vmešajo še nevladne organizacije, kot npr. Greenpeace s svojimi podatki, ki so praviloma popolnoma drugačni od uradnih, in zmeda je popolna. Zato je potrebno imeti do vseh podatkov, ki so na voljo in so navedeni tudi v tabelah, ki sledijo, nekaj distance. Vseeno pa lahko rečemo, da so podatki, ki jih predstavljamo, dokaj točna ocena, ki smo jo preverili v različnih nepovezanih virih.

Splošno sprejet je podatek, da je okoli 10 % vseh generiranih nevarnih odpadkov del čezmejne trgovine in da večina trgovine s temi odpadki poteka med državami OECD.⁶⁹

V letu 1992 je stopila v veljavo Baselska konvencija. Organizacija Greenpeace navaja, da so pred začetkom veljave Baselske konvencije, med leti 1986 in 1990, industrijsko razvite države izvozile v Vzhodno Evropo in ostale države v razvoju približno 5,2 milijona ton nevarnih odpadkov. Med leti 1990 in marcem 1994 so države članice OECD izvozile še dodatnih 2,5 milijona ton nevarnih odpadkov v države nečlanice OECD.⁷⁰ Tabela 3 prikazuje količino transporta nevarnih odpadkov med leti 1990 in 1993 in kaže, da se je količina izvoženih odpadkov iz držav članic OECD zviševala v letu 1990 in 1991, potem pa se je začela proti letu 1994 zniževati. Ocena strokovnjakov iz UNEP je, da se je padec izvoza zgodil zaradi začetka uvajanja načel Baselske konvencije v pravne rede držav članic OECD.

Tabela 3: Izvoz nevarnih odpadkov iz držav članic OECD

	1990	1991	1992	1993
Celoten izvoz nevarnih odpadkov iz držav članic OECD (t) ⁷¹	1.801.108	1.941.317	1.425.962	1.396.470
Povprečna količina odpadkov, ki konča na odlagališčih (%)	53,1	51,3	49,8	41,6
Povprečna količina odpadkov, ki gre v reciklažo (%)	46,9	48,7	50,2	58,4

Vir: *Metal Scrap and Residues, Ottawa, ICME 1997, str. 42.*

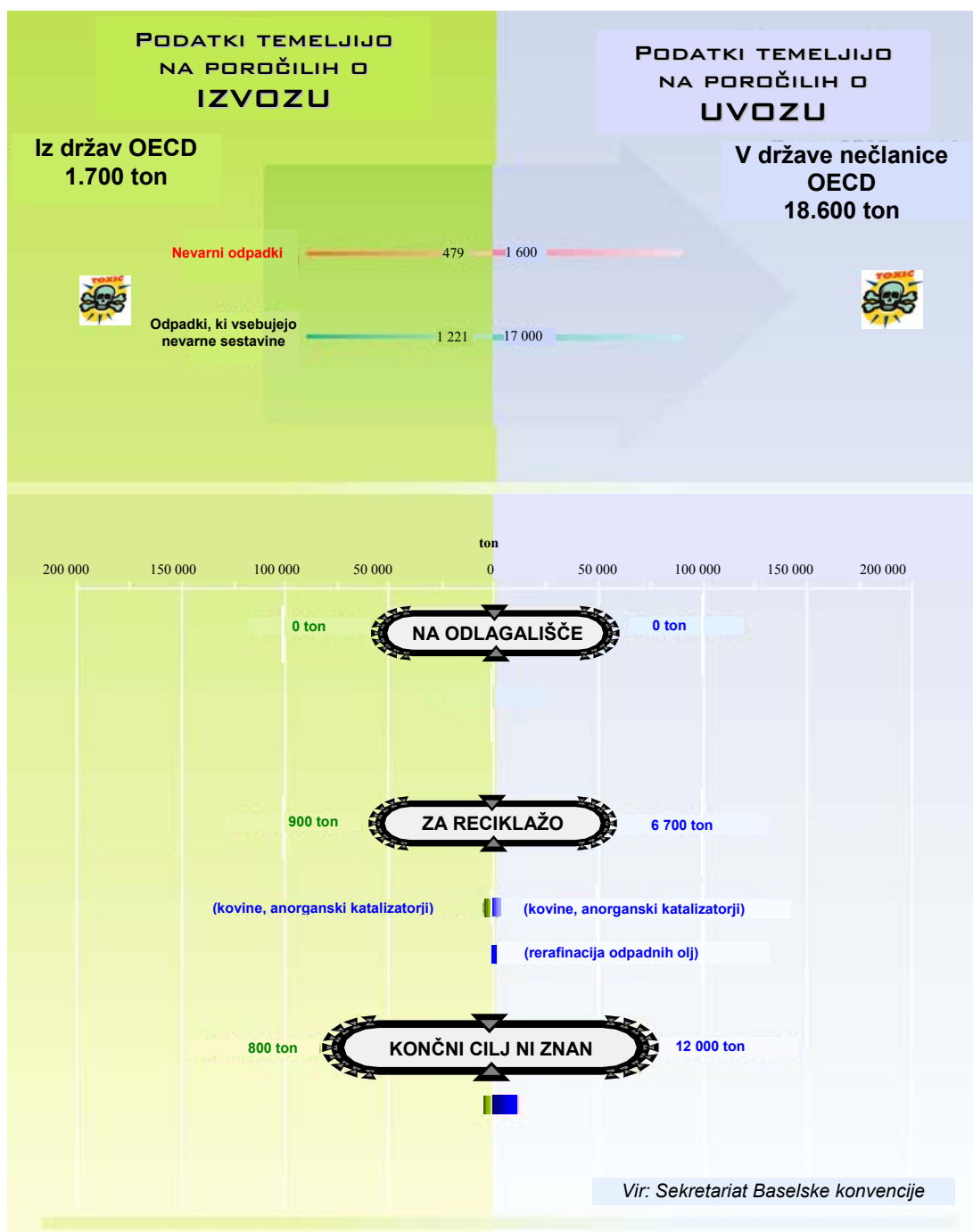
V tabeli 4 so navedene količine nevarnih odpadkov, ki so jih države članice OECD izvozile v države nečlanice OECD leta 1997. To leto je pomembno zato, ker je takrat Sekretariat Baselske konvencije izdal prvo celovito poročilo o čezmejnem transportu nevarnih snovi v svetu. Poročilo je narejeno na osnovi podatkov, ki jih morajo države članice Baselske konvencije vsako leto pošiljati na Sekretariat Baselske konvencije v Ženevo.

⁶⁹ UNEP/Sekretariat Baselske konvencije, *The Basel Convention: A Global Solution for Controlling Hazardous Wastes*, str. 1. OECD ocenjuje, da okoli 80 % legalne trgovine z nevarnimi odpadki poteka med državami članicami OECD, 10-15 % med državami Vzhodne Evrope, ostalo pa odpade na ves preostali svet.

⁷⁰ Vallete and Spalding, eds, *The International Trade in Wastes: A Greenpeace Inventory 5th edition* (Washington DC: Greenpeace USA, 1990); Greenpeace, *Database of Known Hazardous waste Exports from OECD to non-OECD countries (1990 - March 1994)*. Pomembno je omeniti, da se Greenpeaceove definicije nevarnih odpadkov ne skladajo popolnoma z definicijami, ki jih vpeljujejo Baselska konvencija ali druge nacionalne zakonodaje.

⁷¹ Izvožene količine odpadkov iz Avstralije, Kanade, Finske, Francije, Nizozemske, Nove Zelandije, Norveške, Portugalske, Švice, Velike Britanije in ZDA so dejanske, medtem ko je avstrijski in nemški izvoz izračunan le na podlagi izvoznih prijav.

Tabela 4: Čezmejni transport nevarnih odpadkov iz držav članic OECD v države nečlanice OECD v letu 1997



Kot je videti iz tabele 1, je v letu 1997 padla količina izvoženih odpadkov iz držav OECD le še na 9 promilov tiste v letu 1991. Seveda se ti podatki nanašajo le na legalni trg z nevarnimi odpadki. Ta podatek daje slutiti, da je k padcu pripomoglo (vsaj za odpadke, ki so namenjeni na odlagališče, ne pa za reciklažo) vse ostrejšše izvajanje Baselske konvencije v državah članicah.⁷² Leta 1994 je 2. konferenca članic podpisnic Baselske konvencije prinesla novo zaostritev za transport in ravnanja z nevarnimi odpadki. Na tej konferenci so popolnoma prepovedali vsakršen izvoz odpadkov⁷³, ki so namenjeni na odlagališča iz držav članic v države nečlanice OECD, leta 1998 pa še za odpadke, ki so namenjeni reciklaži. Vseeno pa ne moremo z gotovostjo reči, da moramo ves uspeh⁷⁴ pri omejevanju čezmejnega transporta in ravnanja z odpadki pripisati Baselski konvenciji, kajti tudi okoljska zakonodaja v državah EU in OECD se je z leti vse bolj zaostrovala oz. sofisticirala. Tabela 4 kaže tudi jasno spremembo v končnem cilju nevarnih odpadkov, ki se izvažajo iz držav članic OECD. Odstotek izvoženih nevarnih odpadkov, ki so bili namenjeni na odlagališča, se je leta 1990 s 53 v letu 1993 zmanjšal na 41, medtem ko se je delež namenjen reciklaži povečal iz 46 % na 58 % v enakem časovnem obdobju.

3.2 Odpadki, ki se lahko reciklirajo - odpadki z ekonomsko vrednostjo

Z nevarni odpadki z ekonomsko vrednostjo so mišljene predvsem kovine (težke kovine), ki se dajo reciklirati.

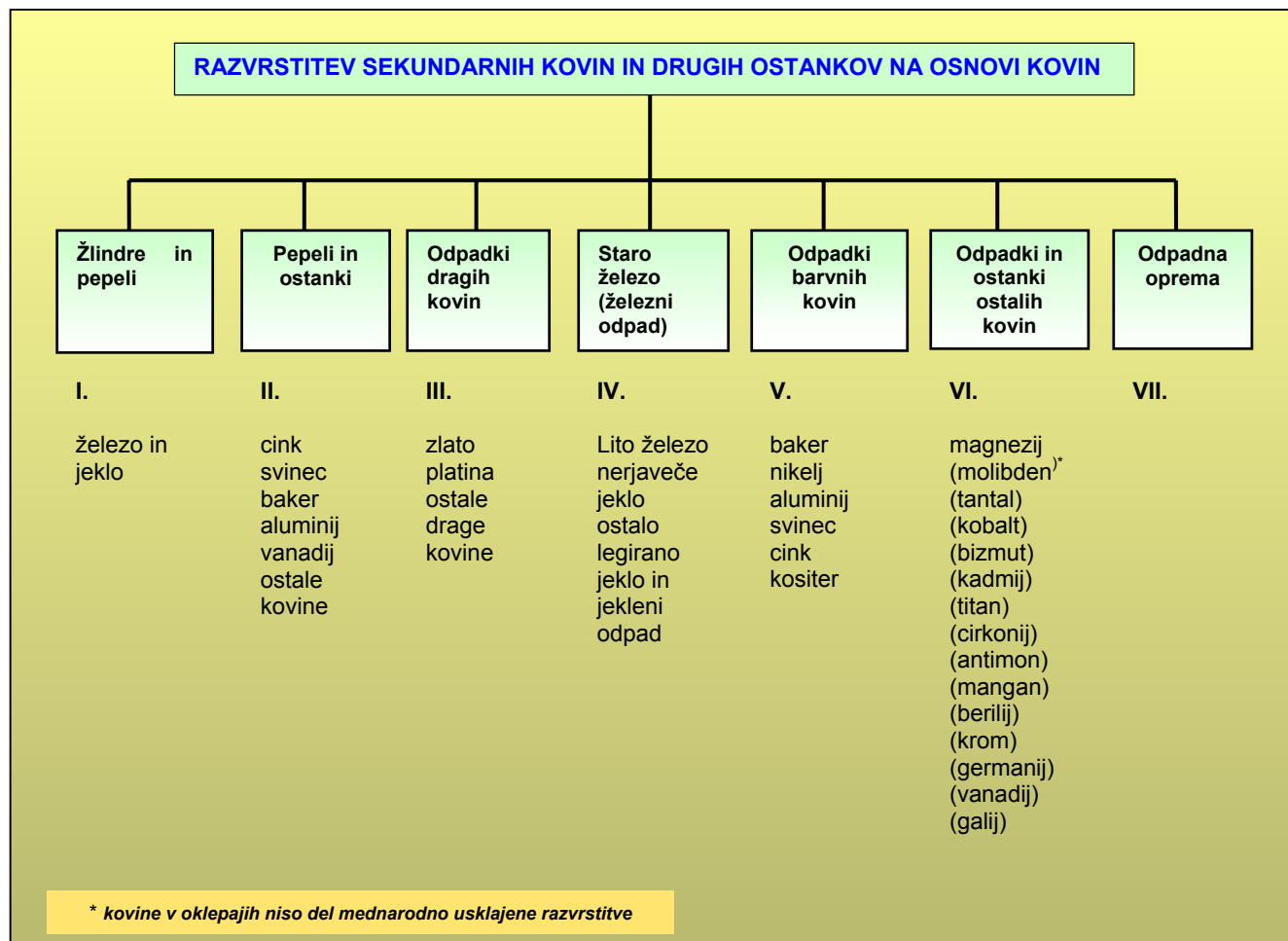
V prvi polovici devetdesetih let 20. stoletja je doseglo svetovno trgovanje z odpadki, ki imajo ekonomsko vrednost (neželeznimi kovinami), 5 milijonov ton letno. To je pomenilo okoli 9 % celotnega svetovnega trgovanja z odpadki. Kot je razvidno iz sheme 3 in iz tabele 5, predstavlja trgovanje z neželeznimi odpadki, torej odpadki za reciklažo, med državami članicami in nečlanicami OECD ter med samimi državami OECD 22 % vsega svetovnega trgovanja s to vrsto odpadkov. Trgovanje najbolj raste med državami OECD, med leti 1990 in 1994 se je velikost kar potrojila. Druga največja rast je bila zabeležena pri izvozu odpadkov iz držav članic OECD v države nečlanice. Te pošiljke so narasle za 172 %. Izvoz držav nečlanic v države članice OECD je narasel za 90 %.

⁷² Johnstone (1998): 11.

⁷³ Export ban

⁷⁴ Ali je to v resnici uspeh ali pa je le diskriminatorni ukrep industrializiranih držav v primerjavi z državami v razvoju, je še vprašanje, na katerega skušamo najti odgovor tudi v tem magistrskem delu.

Shema 2: Razvrstitev sekundarnih kovin in njihovih ostankov

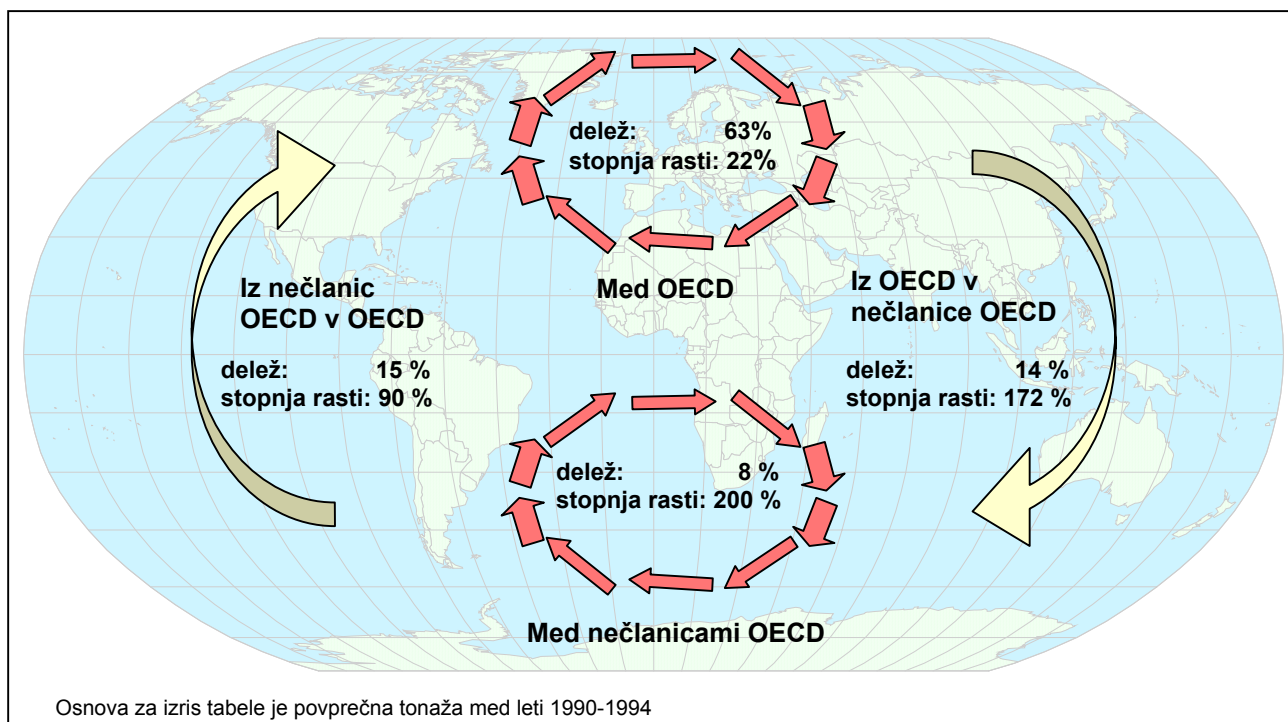


Vir: U. Hoffmann, *A Statistical Review of International Trade in Metal Scrap and Residues*, ICME, Ottawa, 1996, str. 50.

Vrednost odpadkov, ki jih države iztržijo na posamezno izvoženo tono⁷⁵, je bistveno nižja, ko promet poteka od držav članic OECD do nečlanic ter med samimi nečlanicami, kot pa kadar trgujejo države OECD med seboj. To je posledica zelo razvitega trga nevarnih odpadkov, v bistvu pa je to zato, ker je na trgu OECD veliko povpraševanje po nevarnih odpadkih z ekonomsko vrednostjo in omejena količina teh odpadkov. Kot je razvidno iz tabele 7, je tržna vrednost tone odpadka v državah OECD (1399 USD/t) vsaj enkrat višja, kot pa za njo dobijo države nečlanice (654 USD/t), ko uvažajo odpadke v prostor OECD-ja.

⁷⁵ unit value

Shema 3: Mednarodnih tržni tokovi z odpadnimi kovinami in njihovimi zlitinami



Vir.: U. Hoffmann, *A Statistical Review of International Trade in Metal Scrap and Residues*, ICME, Ottawa, 1996, str. 52.

Sheme od 4 do 7 prikazujejo sestavo izvoza sekundarnih kovin, namenjenih za reciklažo iz držav članic v države nečlanice OECD, in trgovanje z odpadki med samimi državami nečlanicami OECD. Kot je razvidno iz shem, države članice OECD izvažajo v države nečlanice največ odpadnega bakra (73 % vsega izvoza odpadnih kovin), aluminija in svinca. Izvoz odpadnega cinka, niklja, kositra in magnezija pa je zanemarljiv.

Izvoz po vrsti odpada precej niha. Delež izvoza odpadnega aluminija je konstanten skozi vsa opazovana leta, deleži izvoženega odpadnega bakra in cinka se povečujejo, delež svinca pa strmo pada. Padec izvoza svinca lahko pripišemo temu, da je večina sekundarnega svinca v obliki izrabljenih svinčenih baterij, ki so po razvrstitvi Baselske konvencije razporejene med nevarne odpadke, za katere velja poseben izvozni režim oz. je izvoz popolnoma prepovedan. Delež je tako s 24 % v letu 1990 padel do 1 % v letu 1994. Pošiljke vsega odpada skupaj iz držav članic v države nečlanice OECD so v prvi polovici 90. let narasle za 152 %. Izvoz sekundarnega cinka in kositra je narasel čez 1000 %, sekundarnega bakra pa za 251 %. Izvoz sekundarnega svinca (predvsem v obliki izrabljenih svinčenih baterij) in magnezija pa se je zmanjšal za 66 in 85 %. Če pogledamo še stopnje rasti in strukturo trga pri trgovanju s sekundarnimi kovinami med državami OECD, odkrijemo, da se splošni vzorec bistveno ne razlikuje od vzorcev izvoza držav članic OECD. Sekundarni baker, aluminij in svinec so še vedno prevladujoče (dominantno) tržno blago, razlika je le v njihovih deležih.

Tabela 5: Tokovi trgovanja z neželeznimi kovinami namenjenimi za reciklažo

Iz OECD v nečlanice OECD					Med nečlanice OECD				
Leto	t (v 1000)	% svetovne trgovine	Vrednost (v mio. USD)	% svetovne trgovine	Leto	t (v 1000)	% svetovne trgovine	Vrednost (v mio. USD)	% svetovne trgovine
1990	366	10	261	5	1990	209	5	185	4
1991	311	8	381	8	1991	189	5	151	3
1992	730	14	514	10	1992	555	11	392	7
1993	816	17	466	10	1993	458	9	335	7
1994	995	17	482	8	1994	626	11	391	7
1990 – 94	3.215	14	2.104	8	1990 – 94	2.037	9	1.454	6
USD / t	654				USD / t	714			

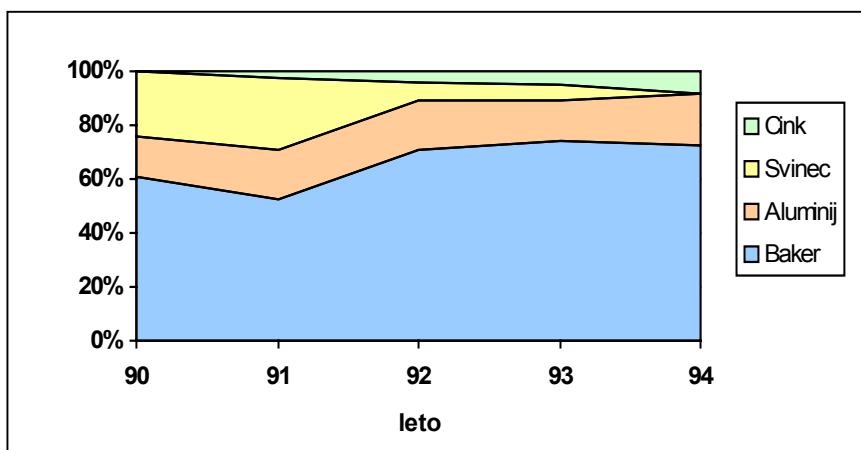
Iz nečlanice v članice OECD					Med OECD				
Leto	t (v 1000)	% svetovne trgovine	Vrednost (v mio. USD)	% svetovne trgovine	Leto	t (v 1000)	% svetovne trgovine	Vrednost (v mio. USD)	% svetovne trgovine
1990	464	12	753	15	1990	2.762	73	3.917	77
1991	552	41	762	16	1991	2.824	73	3.402	72
1992	840	16	1.191	22	1992	2.966	58	3.283	61
1993	773	16	977	22	1993	2.857	58	2.722	60
1994	882	15	1.228	21	1994	3.364	57	3.696	64
1990 – 94	3.511	15	4.911	19	1990 – 94	14.773	63	17.020	67
USD / t	1.399				USD / t	1.152			

Svet		
Leto	t (v 1000)	Vrednost (v mio. USD)
1990	3.801	5.116
1991	3.876	4.696
1992	5.091	5.380
1993	4.904	4.500
1994	5.867	5.797
1990 – 94	23.539	25.489
USD / t	1.0833	

Vir.: U. Hoffmann, A Statistical Review of International Trade in Metal Scrap and Residues, ICME, Ottawa, 1996, str. 52.

Delež, sekundarnega bakra je tu manjši, sekundarnega aluminija in svinca pa večji. Trendi trgovanja kažejo, da ima notranji trg OECD s sekundarnim odpadom nekaj posebnosti. Delež sekundarnega bakra je skozi leta spremljave skoraj

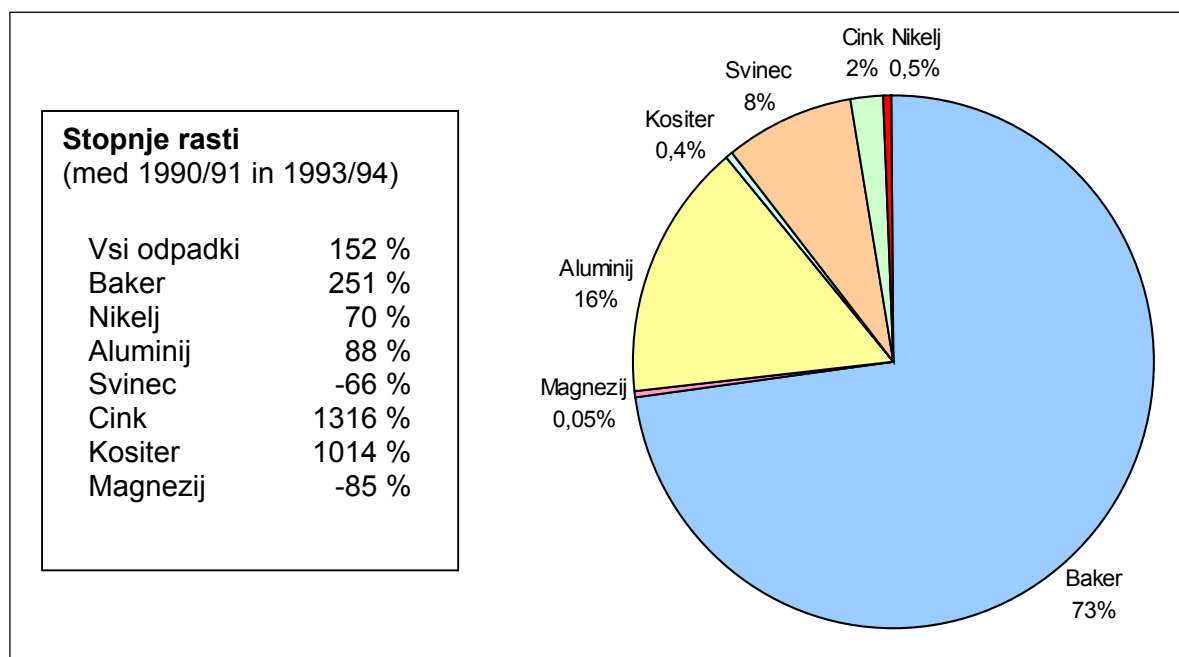
Shema 4: Struktura gibanja izvoza sekundarnih kovin iz držav članic v nečlanice OECD



Vir.: U. Hoffmann, A Statistical Review of International Trade in Metal Scrap and Residues, ICME, Ottawa, 1996, str. 52.

nespremenjen, medtem ko deleža sekundarnega aluminija in cinka postajata pomembnejša. Delež sekundarnega svinca se je rahlo zmanjšal, vendar dosti manj (le za 11%) kot pri izvozu v države nečlanice OECD.

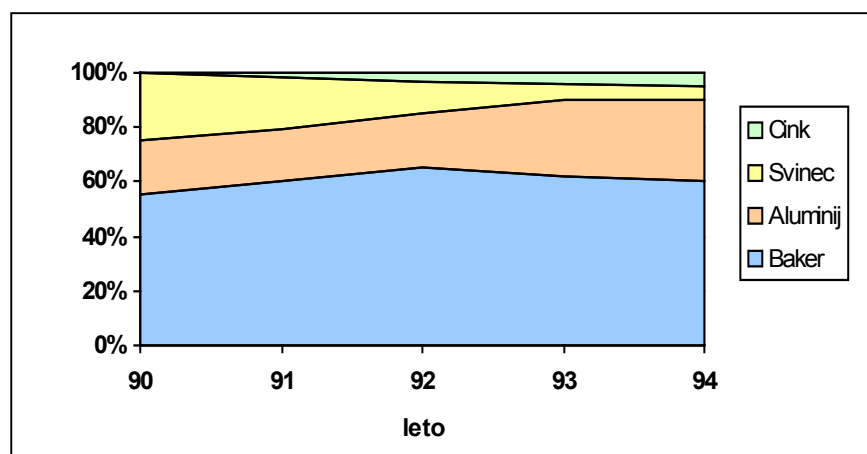
Shema 5: Stopnje rasti in struktura izvoza sekundarnih kovin iz držav članic OECD v nečlanice OECD - povprečje med leti 1990 in 1994



Vir: U. Hoffmann, *A Statistical Review of International Trade in Metal Scrap and Residues*, ICME, Ottawa, 1996, str. 52.

Stopnje rasti trgovanja med državami članicami OECD so skoraj identične s stopnjami rasti izvoza držav OECD v države nečlanice OECD (razred velikosti 150 %), različne so le stopnje posameznih odpadov kovin. Največjo tržno rast je doseglo trgovanje s sekundarnim kositrom, ki mu sledita sekundarni cink in nikelj. Rast trgovanja med državami članicami OECD z odpadnim aluminijem je bila večja, kot je

Shema 6: Struktura gibanja trgovanja s sekundarnimi kovinami med državami članicami OECD



Vir: U. Hoffmann, *A Statistical Review of International Trade in Metal Scrap and Residues*, ICME, Ottawa, 1996, str. 52.

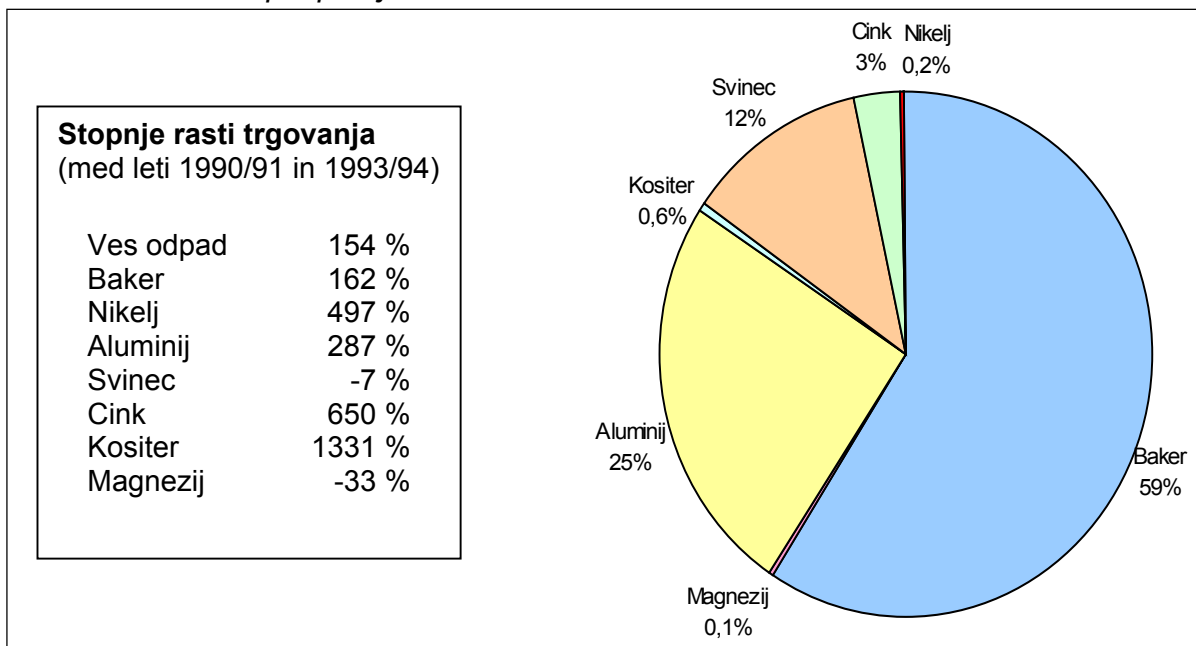
naraščal izvoz v države nečlanice.

Tržni delež odpadnega svinca (za 20%) in cinka (za 5%) se je zmanjšal, vendar za manjši odstotek kot pri izvozu. Torej lahko rečemo, da je delež trgovanja z barvnimi kovinami (ki seveda vključujejo tudi vse težke kovine, ki se štejejo tudi za

nevarne oz. strupene) predstavljal približno 9 % celotnega svetovnega trga odpadnih kovin.

Trgovanje z odpadnimi kovinami je v prvi polovici 90.-ih let raslo mnogo hitreje, kot je bila zabeležena rast svetovne trgovine v istem analiziranem obdobju. Trguje se predvsem z odpadki in ostanki treh kovin - bakra, aluminija in svinca. Odpadni baker tako zavzema 60 do 70 % trga, odpadni aluminij okoli 20 %, vendar narašča, medtem ko trgovanje z odpadnim svincem zelo hitro upada.

Shema 7: Stopnje rasti in struktura trgovanja s sekundarnimi kovinami med državami članicami OECD - povprečje med leti 1990 in 1994



Vir: U. Hoffmann, *A Statistical Review of International Trade in Metal Scrap and Residues*, ICME, Ottawa, 1996, str. 53.

4 BASELSKA KONVENCIJA O NADZORU PREHODA NEVARNIH ODPADKOV PREKO MEJA IN NJIHOVEGA ODSTRANJEVANJA⁷⁶

Temeljna načela Baselske konvencije z ozirom na sklep II/12⁷⁷ Konference udeleženk (Conference of the Parties), ki govori o popolni prepovedi izvoza nevarnih odpadkov iz držav članic v države nečlanice OECD⁷⁸, lahko povzamemo v šestih točkah.

1. Nastajanje nevarnih odpadkov je treba zmanjšati na minimum (načelo zmanjševanja odpadkov).
2. Če drugače res ni možno, je potrebno nevarne odpadke odložiti čim bližje kraju nastanka (načelo neposredne bližine).

⁷⁶ Zakon o ratifikaciji okvirne konvencije Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (Ur. l. RS, št. 15/93).

⁷⁷ Sklep (Decision) II/12, 25. marec 1994.

⁷⁸ Basel Ban

3. Izvoz nevarnih odpadkov je povsem prepovedan:
 - iz držav članic OECD v države nečlanice,
 - na katerikoli del Antarktike,
 - v države, ki niso udeleženske Baselske konference ali mednarodnega sporazuma, ki uvaja enakovredne standarde,
 - v države, ki so zakonsko prepovedale uvoz nevarnih odpadkov na svoj teritorij.
4. Čezmejni transport nevarnih odpadkov je dovoljen samo pod pogoji, ki jih določa Baselska konvencija, razen če se:
 - pri transportu zagotovitvijo najboljše možne rešitve glede varovanja okolja,
 - pri transportu upoštevajo načeloi okolju prijaznega upravljanja⁷⁹ in nerazločevanja⁸⁰,
 - nevarne odpadke transportira v skladu z regulativo, ki jo je uveljavila Baselska konvencija.
5. Temelj regulative, ki jo uveljavlja Baselska konvencija, držav, v katere se nevarni odpadki izvažajo, ali držav, ki so za odpadke le tranzitne, mora biti *Postopek soglasja po predhodnem obvestilu* (PIC-procedure).⁸¹
6. Nevarne odpadke, ki so bili v določeno državo uvoženi ilegalno, ter odpadki, ki so bili uvoženi legalno, vendar v državi uvoznici ne morejo biti ali niso odloženi pravilno, mora država, v kateri so ti odpadki nastali, poskrbeti za njihov ponovni uvoz.

V nekaterih točkah je Konvencija manj obvezujoča, kot npr. pri delu, ki govori poroštvi in odškodninah, v nekaterih pa je šla dlje od načel, kot npr. pri omejevanju prostega trgovanja z nevarnimi odpadki oz. vezave trgovanja z razvitostjo gospodarstva.

4.1 Področja, ki jih ureja Baselska konvencija

4.1.1 Odpadki, ki jih zajema Baselska konvencija

Vprašanje, kateri odpadki naj bodo vključeni v okvir Baselske konvencije, je povzročilo precejšnje polemike med pogajalci iz razvitih držav in držav v razvoju med pogajanji o njenem končnem izgledu, spore pa povzroča še danes. V Konvencijo so vnesli osnutek sporazuma (ki je nato tudi postal del konvencije) Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) o nevarnih odpadkih iz leta 1985, ki določa, da se vrsta odpadkov, ki jih Baselska konvencija obravnava, opredeli kot

⁷⁹ Environmentally Sound Management

⁸⁰ non-discrimination are observed

⁸¹ PIC-procedure - Prior Informed Consent Procedure

tehnični dodatek v prilogah, ki omogočajo, da lahko vsaka država glede na ureditev tega vprašanja v svoji nacionalni zakonodaji uvrsti odpadek kot nevaren.

4.1.1.1 Definicija odpadkov v Baselski konvenciji in reciklažna dilema

Odpadki so v Baselski konvenciji označeni kot snovi, namenjene za odstranitev.⁸² Pojem odstranitev je tu mišljen v smislu odstranitve s predhodno obdelavo ali odlogom na primerno končno odlagališče.⁸³ V Baselski konvenciji so z odstranitvijo mišljeni poleg vseh klasičnih različic končnega odloga (deponija, sežiganje, spuščanje snovi v rečne tokove ali morja, vključno z odlaganjem trdnih odpadkov na morska dna)⁸⁴, procesi in postopki reciklaže.⁸⁵ Konvencija torej ne razlikuje med nevarnimi odpadki, namenjenimi končnemu odlaganju, in odpadki, namenjenimi za reciklažo.⁸⁶ Ta pomanjkljivost, ko Konvencija ne razlikuje med dvema bistvenima vrstama odpadkov, ima pomembne praktične posledice, saj je državam prepustila, da svobodno razlagajo definicijo nevarnih odpadkov.

4.1.1.2 Razvrstitev nevarnih odpadkov in odpadkov z njihovimi značilnostmi

Baselska konvencija razlikuje med dvema vrstama nevarnih odpadkov:

1. Nevarni odpadki. Odpadki so definirani kot nevarni, če spadajo v eno izmed kategorij, ki so navedene v Prilogi I Konvencije, razen če nimajo ene izmed lastnosti, ki so navedene v Prilogi III.⁸⁷ Odpadek se smatra za nevaren, čeprav ni neveden ne v Prilogi I in ne v Prilogi II, vendar pa je omenjen v eni izmed nacionalnih zakonodaj držav pristopnic Baselske konvencije.⁸⁸ Države morajo v roku 6 mesecev po pristopu h Konvenciji obvestiti druga drugo preko sekretariata Konvencije o dodatnih odpadkih (ki jih ni v Prilogi I in III), ki jih definirajo kot nevarne.⁸⁹

2. Ostali odpadki. Priloga II loči:

- gospodinjske odpadke
- ostanke sežganih gospodinjskih odpadkov

Ti odpadki ne spadajo med nevarne, vendar vseeno sodijo pod okrilje Baselske konvencije.⁹⁰

⁸² 2. člen, 1. odstavek Baselske konvencije.

⁸³ Prav tam, priloga IV.

⁸⁴ Prav tam, priloga IV A.

⁸⁵ Prav tam, priloga IV B.

⁸⁶ Med pogajanja je bilo omenjeno, da je potrebno ti dve kategoriji (končni odlog in reciklaža) vnesti v besedilo Konvencije, vendar je bil ta predlog potem zavrnjen (Fourth Revised Draft Convention, Article II para. 4, Alternative I., 6. september 1988)

⁸⁷ Gl. op. 54, prav tam, 1. člen, 1. odstavek.

⁸⁸ Prav tam, 1. člen.

⁸⁹ Prav tam, 3. člen.

⁹⁰ Prav tam, 1. člen, 2. odstavek.

V Konvenciji med obema vrstama odpadkov ni opaziti bistvenih razlik. To razlikovanje med *nevarnimi* in *ostalimi* odpadki je zgolj terminološko in je nastalo v zadnji fazi pogajanj.

Sistem razvrščanja nevarnih odpadkov, iz Baselske konvencije je bil predmet mnogih kritik, saj je preobširen in vključuje nesorazmerno veliko snovi. Pravzaprav je eden izmed ključnih problemov neučinkovite izvrševanja Konvencije prav v Prilogi III, ki vsebuje seznam nevarnih lastnosti odpadkov. Seznamu namreč manjkajo jasna merila, s katerimi bi lahko te lastnosti točno definirali.

Druga pomanjkljivost v sistemu razvrščanja Baselske konvencije je, da ne vpeljuje minimalnih mejnih vrednosti za koncentracije nevarnih snovi v odpadkih, tako da so med nevarne odpadke razvrščeni tudi odpadki, ki vsebujejo kvantitativno zanemarljive vsebnosti nevarnih snovi. Tudi prvotni osnutek, ki ga je predlagala OECD v letu 1985, je predvideval *sistem razvrščanja* nevarnih snovi, vendar je vseboval možnost, da imetnik oz. upravljalec z nevarnim odpadkom dokaže neškodljivost odpadka. Imetnik odpadka bi imel tako možnost dokazati, da je koncentracija nevarnih snovi v njem tako majhna, da se lahko razporedi med nenevarne. Ta koncept je torej v Konvenciji izpuščen in kmalu se lahko pokaže, da je bila to usodna napaka.

4.1.1.3 Izjeme v Baselski konvenciji

Baselska konvencija v 1. členu (odstavka 3 in 4) dopušča izjeme za nekatere vrste odpadkov in sicer radioaktivnih odpadkov in odpadkov, ki nastanejo pri normalnem ladijskem obratovanju.

V Konvencijo niso vključeni radioaktivni odpadki, saj ravnanje z njimi ureja že Mednarodna agencija za jedrsko energijo (IAEA), ker pa je člen⁹¹, ki izključuje radioaktivne odpadke iz Konvencije dokaj dvoumen, so radioaktivni odpadki po nekaterih razlagah lahko vseeno področje njenega urejanja.⁹² Mednarodna agencija za jedrsko energijo je leta 1993 Sekretariatu Baselske konvencije potrdila, da za nekatere vrste radioaktivnih odpadkov (z majhnim radioaktivnim sevanjem) ni pristojna in jih ureja Baselska konvencija. Odprto je še tudi vprašanje radioaktivnih odpadkov, ki nastajajo pri vojaških dejavnostih, saj Mednarodna agencija za jedrsko energijo tudi za njih ni pristojna. O tem vprašanju pogovori še potekajo.

Člen 1 v 4. odstavku izloča tudi odpadke, ki nastanejo pri normalnem ladijskem obratovanju.⁹³ Ureja jih namreč drug mednarodni sporazum. Tudi tu se pojavlja vprašanje jasne definicije »normalno ladijsko obratovanje«. Splošno razumevanje te besedne zveze pomeni, da se nanaša na tiste odpadke, ki nastanejo pri delovanju ladje same, torej na tiste odpadke, ki niso stvar ladijskega tovora. Vzel, ki jo ima

⁹¹ Prav tam, 4. člen, 3. odstavek.

⁹² Final report of the working group on liability, (6 poglavje, 6 odstavek), str. 6.

⁹³ Normal operation of a ship

Konvencija pri teh vrstah odpadkov, je v tem, da ne vključuje odpadkov, ki nastanejo pri čiščenju ladijskega tovornega prostora.⁹⁴

Baselska konvencija pojmuje čezmejni transport tudi v klasičnem smislu besede. To pomeni, da je definiran kot kakršenkoli prenos nevarnih odpadkov ali drugih odpadkov z enega področja pod jurisdikcijo ene države v ali skozi področje pod jurisdikcijo druge države ali v ali skozi področje, ki ni pod jurisdikcijo nobene države, če sta vsaj dve državi vpleteni v prenos.⁹⁵ Ta definicija pa je pomanjkljiva, saj ne vključuje pojma, ki ga Magraw označuje kot skupno onesnaževanje (commons pollution).⁹⁶

Konvencija torej ni pristojna za neposredni prenos nevarnih odpadkov iz države nastanka na področja odprtih morij, ki so del skupnega dobra (global commons).

4.1.2 Ozemlja, ki jih zajema Baselska konvencija

Že med pogajanji je prihajalo do velikih nesporazumov glede tega, za katera ozemlja oz. geografska področja naj velja Baselska konvencija. Problem se je pojavil, ker potencialne države tranzita niso želele, da se izraz ozemlje (territory) pojavlja pri transportu nevarnih odpadkov po zraku ali po ozemeljskem morju, saj so se bale, da bi se lahko ta geografski izraz v nekaterih primerih razlagal oz. lahko nanašal tudi na kontinentalno ozemlje.⁹⁷ Kasneje je bil sprejet kompromis. V končnem tekstu Konvencije je izraz *ozemlje* (territory) zamenjan s *področje pod jurisdikcijo neke države*, kar je definirano kot kakršnokoli ozemlje, področje morja ali zračnega prostora, znotraj katerega država izvršuje administrativne in regulatorne obveznosti skladno z mednarodnim pravom in dolžnostjo varovanja zdravja ljudi, in katerokoli ozemlje, morsko območje ali zračni prostor, v katerem neka država izpolnjuje administrativno ali zakonodajno odgovornost v skladu z mednarodnim pravom varstva človekovega zdravja ali okolja.⁹⁸ Ta besedna zveza se ne uporablja, čeprav se zdi jasna v zvezi imenovanja držav izvoznic, držav uvoznic in držav tranzita. Pojem *država tranzita* pomeni katerokoli državo, ki ni izvoznica ali uvoznica, preko katere se načrtuje prevoz ali že prevažajo nevarni odpadki ali drugi odpadki.⁹⁹ Enakovreden izraz definira tudi države izvoznice in države uvoznice.¹⁰⁰ Formulacija 2. člena Konvencije tako pušča odprto vprašanje, ali se ta del zakonodajnega sistema nanaša na transport nevarnih odpadkov po ozemeljskem morju in zračnem prostoru tranzitnih držav ali se nanaša tudi na ozemlja, ki niso del nacionalnega ozemlja, vendar si države nad njim pridržujejo pravico kontrole (izključno ekonomsko področje in epikontinentalni pas). Pogajalci so ta problem rešili z minimalnim možnim kompromisom, ki je zajet v 4. členu 12. odstavek Konvencije, in se glasi: »Nič v tej

⁹⁴ Report of the Working Group on its 5th session (UNEP/IG.80/4) Priloga I, str. 10.

⁹⁵ Gl. op. 63, prav tam, 2. člen, 3. odstavek.

⁹⁶ Magraw (1991): 305

⁹⁷ Report of the Working Group on its 2nd session (UNEP/IG.186/3), str. 7 in 8.

⁹⁸ Gl. op. 66, prav tam, 2. člen, 9. odstavek.

⁹⁹ Prav tam, 2. člen, 12. odstavek.

Konvenciji ne sme kakorkoli vplivati na suverenost držav nad njihovim teritorialnim morjem, določeno v skladu z mednarodnim pravom, in na suverene pravice in jurisdikcijo, ki jih imajo države v svojih izključno ekonomskih conah in v svojih kopenskih delih ozemlja v skladu z mednarodnim pravom, in na izpolnjevanje plovniš pravic in svoboščin ladij in letal vseh držav, kot je predvideno v mednarodnem pravu in kot se izraža v mednarodnih dokumentih». Zdi se, da ta člen omogoča državam, da ima njihovo nacionalno pravo prednost pred odredbami Baselske konvencije, vendar je to res le navidezno. Državam daje pravico ukrepanja le do meje, ki jo postavlja mednarodno pravo.

4.2 Splošne obveznosti izhajajoče iz Baselske konvencije

4.2.1 Zmanjševanje nastajanja in čezmejnega transporta nevarnih odpadkov

Vsaka udeleženka Baselske konvencije mora prevzeti ustrezne ukrepe, da zagotovi, da je proizvodnja nevarnih odpadkov in drugih odpadkov znotraj nje zmanjšano na minimum ob upoštevanju družbenih, tehnoloških in ekonomskih vidikov.¹⁰¹ Skladno s svojimi zakoni, predpisi in politiko morajo udeleženske sodelovati pri razvijanju novih, z okoljem skladnih tehnologij, ki ustvarjajo manj odpadkov, in pri izboljšanju obstoječih tehnologij. Namen tega je, da zmanjšajo proizvodnjo nevarnih in drugih odpadkov ter dosežejo uspešnejše in učinkovitejše načine ravnanja z njimi. Pri tem je treba paziti, da je dejavnost okolju varna. Hkrati pa morajo upoštevati še gospodarske, družbene in okoljske posledice sprejemanja teh tehnologij.¹⁰²

Udeleženske konference morajo prevzeti ustrezne ukrepe, da zagotovijo razpoložljivost ustreznih naprav za odstranjevanje, za okolju varno ravnanje z nevarnimi odpadki in drugimi odpadki, ki morajo biti v skladu z možnostmi, nameščenimi znotraj njenih meja, ne glede na kraj njihovega odstranjevanja. Zagotoviti morajo tudi, da je čezmejni transport nevarnih odpadkov in drugih odpadkov zmanjšán na minimum, skladen z okolju varnim in učinkovitim ravnanjem s takšnimi odpadki in da se opravlja na način, ki bo varoval človekovo zdravje in okolje pred škodljivimi učinki, ki bi izhajali iz takšnega transporta.¹⁰³ Udeleženske Konvencije morajo zagotoviti, da bo čezmejni transport nevarnih odpadkov in drugih odpadkov dovoljen le: **a)** če država izvoznica nima tehničnih zmogljivosti in potrebnih naprav, možnosti ali ustreznih odstranjevališč, da bi odstranila odpadke na okolju varen način, **b)** če so odpadki potrebni kot surovina za reciklažo ali predelovalno industrijo v državi uvoznici ali **c)** če je čezmejni transport v skladu z drugimi merili, ki jih

¹⁰⁰ Prav tam, 2. člen, 10. in 11. odstavek.

¹⁰¹ Prav tam, 4. člen, 2. a-odstavek.

¹⁰² Prav tam, 10. člen, 2. c-odstavek.

¹⁰³ Prav tam, 4. člen, 2. b- in 2. d.-odstavek.

določajo udeleženske, v primeru, da se ta merila ne razlikujejo od ciljev te Konvencije.¹⁰⁴

Te izjeme odražajo nasprotovanje, da se izvoz nevarnih odpadkov preveč omeji. V skrajnem primeru te izjeme omogočajo, da države udeleženske utemeljijo svoj izvoz nevarnih odpadkov v manj razvite države (katerih tehnologija odstranjevanja zadovoljuje minimalne okoljske standarde) s cenejšo predelavo odpadkov. Zaradi tega je bil Konvenciji dodan 13. odstavek 4. člena, ki pravi, da se udeleženske zavezujejo, da bodo občasno pregledale možnosti za zmanjšanje obsega in/ali nevarnosti onesnaženja z nevarnimi odpadki in drugimi odpadki, ki jih izvažajo v druge države, posebno v države v razvoju.

Problem izjem je rešil Sklep II/12 oz. t. i. Basel Ban (v nadaljevanju Baselska prepoved), ki je popolnoma prepovedal vsak izvoz nevarnih in drugih odpadkov v države nečlanice OECD, hkrati pa je ta sklep verjetno povzročil tem državam še več škode, saj jih je s tem odrezal od sekundarnih materialov za nadaljnjo predelavo.

4.2.2 Okolju varno ravnanje z nevarnimi odpadki in načelo nerazločevanja

Vsaka udeleženka mora zahtevati, da se nevarni odpadki ali drugi odpadki, ki bodo izvoženi, obravnavajo na okolju varen način v državi uvoznici ali drugod.¹⁰⁵ Skladno z načelom nerazločevanja se mora za nevarne odpadke, ki se izvažajo zunaj države, kjer so nastali, uporabljati ista pravna praksa in isti standardi kot za tiste, ki se končno odlagajo doma. 4. člen 10. točke nalaga, da se v nobenem primeru na države uvoznice ali tranzita ne sme prenesti obveznosti, ki se nalagajo državam, v katerih se proizvajajo nevarni in drugi odpadki, in sicer, da se s temi odpadki ravna na okolju varen način. Dolžnost, da se z odpadki ravna na okolju varen način, ima predvsem država proizvajalka odpadkov. Država, ki odpadke proizvede, ima tudi pravico, da ne dovoli izvoza nevarnih odpadkov ali drugih odpadkov v državo ali skupino držav, za katere se *utemeljeno domneva*, da odpadki ne bodo obravnavani na okolju varen način. Vendar Baselska konvencija ne določa načina, s katerim bi država uvoza dokazala svojo tehnološko zmožnost, niti ne daje državi izvoznici pravice zahtevati dokaze ali neke vrste oceno vplivov na okolje (environmental impact assesment). Vsaka taka zahteva bi privedla do možne krnitve suverenosti države uvoznice. Zaradi tega je potrebno (razen v primerih, kjer je tehnična nezmožnost države uvoznice ravnati z odpadki na okolju varen način) splošno znano dejstvo, da razumemo izraz *utemeljeno domneva* kot oceno države izvoznice, narejeno na podlagi vseh dostopnih podatkov, ki jih ima le-ta na voljo. Enako ima država uvoznica pravico zavrniti uvoz nevarnih in drugih odpadkov na svoje ozemlje, če *utemeljeno domneva*, da ti ne bodo obravnavani na okolju varen način.¹⁰⁶ Baselska konvencija označuje izraz *okolju varno ravnanje z nevarnimi in drugimi odpadki* zelo splošno, kar je bilo

¹⁰⁴ Prav tam, 4. člen, 9. odstavek.

¹⁰⁵ Prav tam, 8. odstavek.

¹⁰⁶ Prav tam, 2. odstavek.

tarča mnogih kritik.¹⁰⁷ Konvencija označuje ta izraz kot »uresničevanje vseh izvedljivih ukrepov, da se zagotovi, da se z nevarnimi ali drugimi odpadki ravna na način, ki bo varoval človekovo zdravje in okolje pred škodljivimi učinki, ki bi izhajali iz takšnih odpadkov«. ¹⁰⁸

Precej členov, kot npr. 4(7.a, 7.c) in 6(9) v Baselski konvenciji, pa vendarle dajejo nekaj napotkov o ravnanju z nevarnimi in drugimi odpadki. Tako Konvencija prepoveduje vsem osebam pod jurisdikcijo države udeleženke prevažanje ali odstranjevanje nevarnih ali drugih odpadkov, če te osebe nimajo pooblastil ali dovoljenja za opravljanje takšnih dejavnosti.¹⁰⁹ Konvencija zahteva od udeleženk, da nevarne in druge odpadke spremlja dokumentacija o uvozu oz. izvozu od kraja, kjer se uvoz oz. izvoz začne, do kraja odstranitve.¹¹⁰ Udeleženke morajo zahtevati tudi, da vsaka oseba, ki se obveže, da bo uvozila oz. izvozila nevarne ali druge odpadke, podpiše uvozno-izvozni dokument bodisi po dostavi bodisi po prejemu odpadkov, da odstranjevalec obvesti izvoznika in pristojni organ države izvoznice o odstranjevalčevem prejemu odpadkov, kar mora storiti v roku, ki je naveden v obvestilu. Če v državi izvoznici ne prejme nobene takšne informacije, mora pristojni organ države izvoznice ali izvoznika o tem obvestiti državo uvoznico.¹¹¹

V smislu vzpodbujanja uporabe enotnih obrazcev za obveščanje o transportu odpadkov je Sekretariat Baselske konvencije izdal napotke, kako naj bi ta obvestila izgledala in kaj naj bi vsebovala. Udeleženke morajo urediti tudi, da se nevarni in drugi odpadki, ki se uvažajo oz. izvažajo, zapakirajo, označijo in prevažajo v skladu s sprejetimi in priznanimi mednarodnimi pravili in standardi za pakiranje, označevanje in prevoz.¹¹²

Izvršni direktor UNEP-a je leta 1991 sklical Skupino za tehnične rešitve (Technical Working Group), ki je postala del operacijske infrastrukture Sekretariata Baselske konvencije. Njeno delo temelji na neformalnih svetovalnih srečanjih v okviru Sekretariata. Skupina je do danes izdelala dve skupini tehničnih navodil. Prva skupina navodil zajema štiri vrste odpadkov, in sicer:

- odpadke, nastale pri proizvodnji, pripravi in uporabi organskih topil (kategorija odpadkov Y6 iz Priloge 1 Baselske konvencije),
- odpadna mineralna olja, neprimerna za prvotno uporabo (kategorija odpadkov Y8 iz Priloge 1 Baselske konvencije),
- odpadne snovi in delce, ki vsebujejo poliklorirane bifenile (PCB) in/ali poliklorirane trifenile (PCT) in/ali polibronirane bifenile (PBB) (kategorija odpadkov Y10 iz Priloge 1 Baselske konvencije) ali so z njimi onesnaženi,
- odpadke, zbrane v gospodinjstvih (kategorija odpadkov Y46 iz Priloge II Baselske konvencije).

¹⁰⁷ Note to the Working Group at its 3rd session, Oktober 1988, št. 88-6251 0553.

¹⁰⁸ Prav tam, 2. člen, 8. odstavek.

¹⁰⁹ Prav tam, 4. člen, 7. a-odstavek.

¹¹⁰ Prav tam, 4. člen, 7. c- odstavek.

¹¹¹ Prav tam, 6. člen., 9. odstavek.

¹¹² Gl. op. 81, prav tam, 7. b-odstavek.

Druga skupina navodil zajema eno vrsto postopkov reciklaže ter dve vrsti postopkov končnega odstranjevanja, in sicer:

- posebej prirejena odlagališča (npr. polaganje v obložene ločene enote, ki so zaprte in izolirane druga od druge in od okolja itd.) (kategorija odpadkov D5 iz Priloge IV A Baselske konvencije),
- incineracija na kopnem (kategorija odpadkov D10 iz Priloge IV A Baselske konvencije),
- rafiniranje rabljenega olja ali druge ponovne uporabe predhodno rabljenega olja (kategorija odpadkov R9 iz Priloge IV B Baselske konvencije).

Glavni namen izdelave zgoraj omenjenih navodil je priskrbeti vladam in drugim organizacijam elemente, merila in vodila, ki bi skupaj predstavljali osnovo za načrtovanje okolju varnega ravnanja z odpadki.

4.3 Omejitve, ki jih vsebuje Baselska konvencija

4.3.1 Trgovanje z nevarnimi odpadki med samimi udeleženkami Baselske konvencije

Suverena pravica vsake države je, da popolnoma prepove uvoz ali transport nevarnih odpadkov na svoje ozemlje ali preko njega. To pravico imajo suverene države tudi po splošnem pravu, omenjena pa je tudi v Baselski konvenciji, in sicer: *»Udeleženke, ki uresničujejo svojo pravico, da prepovedo uvoz nevarnih odpadkov zaradi odstranjevanja, morajo obvestiti druge udeleženke o svoji odločitvi v skladu s 13. členom«*. Ta pa v svoji 2. točki pravi: *»Udeleženke morajo preko Sekretariata obveščati druga drugo o odločitvah, ki jih sprejmejo, da v celoti ali delno pristanejo na uvoz nevarnih ali drugih odpadkov za odstranjevanje na področju pod svojo jurisdikcijo«*. Udeleženke morajo tudi prepovedati ali ne dovoliti izvoza nevarnih ali drugih odpadkov v države, ki so prepovedale uvoz takšnih odpadkov, potem ko so bile obveščene¹¹³ (v skladu s 13. členom), hkrati ne smejo dovoliti izvoza/uvoza nevarnih ali drugih odpadkov državo ali skupino držav, ki pripadajo organizaciji za ekonomsko in/ali politično integracijo, ki so udeleženke, posebno države v razvoju, ki so s svojo zakonodajo prepovedale ves uvoz.¹¹⁴ Prepovedan je izvoz nevarnih odpadkov v državo udeleženko, če država uvoznica ni pisno potrdila določenega uvoza oz. kadar država uvoznica ni prepovedala uvoza takšnih odpadkov.¹¹⁵

¹¹³ Gl. op. 83, prav tam, 1. odstavek.

¹¹⁴ Prav tam, 2. e-odstavek.

¹¹⁵ Prav tam, 1. c-odstavek, in 9. člen, 1. odstavek.

4.3.2 Trgovanje z nevarnimi odpadki med udeleženkami in neudeleženkami Baselske konvencije

Po dolгих in težavnih pogajanjih so se pogajalci sporazumeli, da se koncept omejene prepovedi, ki prepoveduje udeleženkam Konvencije trgovanje z državam neudeleženkami, vključi v Baselsko konvencijo. Člen 4, točka 5 se glasi: »*Nobena udeleženka ne sme dovoliti izvoza nevarnih odpadkov in drugih odpadkov v neudeleženko ali uvoza le-teh iz neudeleženke*«. Ta člen pa ne vključuje tranzita preko ozemlja neudeleženke, ki je dovoljen, če poteka v skladu z zahtevami Baselske konvencije, ki jih le ta opredeljuje v 2(21), 4(3), 6, 7, 9, 12 členu in v Sklepu III/1. Država uvoznica mora namreč pisno odgovoriti sporočevalcu, da pristaja na uvoz s posebnimi pogoji ali brez njih, odklanja dovoljenje za uvoz ali zahteva dodatne informacije o tovoru ali obliki transporta. Kopijo končnega dogovora države uvoza je treba poslati pristojnim organom prizadetih držav udeleženk.

Pojem omejene prepovedi ima dva namena. Prvi je ta, da države udeleženke odvrta od trgovanja z nevarnimi odpadki z državami neudeleženkami, ki se ne podrejajo zahtevam Baselske konvencije. Drugi namen pa je vzpodbuditi neudeleženke, da pristopijo h Konvenciji in privzamejo njene zahteve.¹¹⁶

Koncept omejene prepovedi spreminja 11. člen Konvencije. Udeleženkam daje pravico, da sklepajo dvostranske, večstranske ali regionalne sporazume ali dogovore v zvezi z uvozom/izvozom nevarnih ali drugih odpadkov z udeleženkami ali neudeleženkami pod pogojem, da takšni sporazumi ali dogovori ne odstopajo od okolju varnega ravnanja z nevarnimi ali drugimi odpadki. Ti sporazumi ali dogovori morajo vsebovati tako določila, ki za okolje niso varna, kot tista, ki jih predvideva Baselska konvencija, pri čemer se upoštevajo interesi držav v razvoju.¹¹⁷

4.3.3 Popolna prepoved izvoza nevarnih odpadkov na Antarktiko

Udeleženke Baselske konvencije so se sporazumele, da ne bodo dovolile izvoza nevarnih ali drugih odpadkov na območje, južno od 60 stopinj južne zemljepisne širine, ne glede na to, ali se odpadki uvažajo/izvažajo ali ne.¹¹⁸

4.3.4 Prepoved trgovanja z nevarnimi odpadki med državami članicami in nečlanicami OECD

Ta prepoved je bila med najbolj spornimi stvarmi Baselske konvencije. Burila je duhove med pogajanci in jih buri tudi še sedaj. Prepoved namreč ločuje države na podlagi njihove razvitosti, kar je v svobodni trgovini nedopustno. V preambuli, dodani Konvenciji, je zaznati željo po prepovedi vsakega trgovanja z nevarnimi odpadki med

¹¹⁶ Kummer (1999): 62

¹¹⁷ Prav tam

¹¹⁸ Baselska konvencija: 4. člen, 6. odstavek

razvitimi državami in državami v razvoju. Konferenca udeleženk mora tri leta po tem, ko Baselska konvencija začne veljati, in nato še vsakih šest let po njeni uveljavitvi ovrednotiti njeno učinkovitost. Če se zdi potrebno, mora proučiti sprejetje popolne ali delne prepovedi uvoza/izvoza nevarnih in drugih odpadkov v skladu z najnovejšimi znanstvenimi, tehničnimi in ekonomskimi informacijami in informacijami o okolju.¹¹⁹

Sklep II/12 sprejet na Konferenci udeleženk, ki je bil sprejet 25. marca 1994, začne z istim dnem tudi veljati, prepoveduje ves čezmejni transport nevarnih odpadkov, ki so namenjeni za končno odlaganje med državami članicami in nečlanicami OECD. Isti sklep prepoveduje ves čezmejni transport nevarnih odpadkov, ki so namenjeni za reciklažo med državami članicami in nečlanicami OECD. Ta del sklepa je začel veljati 31. decembra 1997.

Sklep je sporen, hkrati pa je spravil na površje mnogo zelo zapletenih zadev, kot so:

- potreba po podrobnejšem in jasnejšem razlikovanju definicij končnega odlaganja in reciklaže nevarnih odpadkov,
- potreba po jasnejši opredelitvi, katere snovi so predmet prepovedi in katere so lahko izvzete iz prepovedi zaradi majhnega nevarnostnega potenciala, ki ga imajo, in precejšnje ekonomske vrednosti,
- potreba po jasnejšem seznamu držav, za katere velja prepoved (če vemo, da so nekatere članice OECD slabše razvite in s slabšim pravnim in okoljskim varstvom kot nekatere nečlanice OECD),
- potencialni konflikt med ohranjanjem narave in ekonomskim razvojem, ki ga bo ta prepoved povzročila v različnih skupinah držav.¹²⁰

Industrijski sektor je ob tem sklepu opozoril, da bo reciklažna industrija v državah v razvoju in tudi industrijsko razvitih državah utrpela znatno škodo.

Na srečo ta sklep oz. prepoved še nima značaja amandmaja, torej še ni pravno veljavna, kajti 17. člen Konvencije nalaga državam udeleženkam, da sklep začne pravno veljati, ko ga ratificira tri četrtine udeleženk. Trenutno ga je ratificiralo 25 od potrebnih 65 udeleženk.

O tem sklepu, njegovih posledicah in pravnih slabostih bomo podrobneje spregovorili v nadaljevanju magistrskega dela (poglavja 5, 7 in 8).

4.4 Postopek predhodnega informiranja pri transportu nevarnih snovi (The Prior Informed Consent – PIC-procedure)

Kot smo že večkrat omenili, mora biti vsak čezmejni transport nevarnih odpadkov, ki v načelu ni prepovedan in je v skladu s splošnimi obveznostmi, ki izhajajo iz

¹¹⁹ Baselska konvencija: 15. člen, 7. odstavek

¹²⁰ Kummer (1999): 64

Baselske konvencije, izpeljan v skladu z njenimi določili.¹²¹ Ta določila so znana kot Postopek predhodnega informiranja (v nadaljevanju PIC-postopek) in ga urejata 6. in 7. člen ter Priloga VA Konvencije. Da ta postopek deluje brezhibno, morajo države udeleženske imenovati enega ali več pristojnih organov in ustanoviti center, ki bo odgovoren za vodenje PIC-postopkov.

4.4.1 Dolžnosti držav izvoznic in držav uvoznic nevarnih odpadkov

Država izvoznica mora obvestiti ali zahtevati od proizvajalca ali izvoznika, da pisno obvesti preko pristojnega organa države izvoznice pristojne organe prizadetih držav o kateremkoli predlaganem izvozu nevarnih odpadkov ali drugih odpadkov. Takšno obvestilo mora vsebovati izjave in določeno informacijo, navedeno v prilogah VA, napisane v jeziku sprejemljivem za državo uvoznico.¹²² Priloga VA predvideva naslednje informacije, dane z obvestilom:

- razlog za izvoz
- izvoznika
- proizvajalca
- odstranjevalca
- dejanski kraj odstranjevanja
- metodo odstranjevanja
- predvidenega prevoznika ...

Država izvoznica lahko odvisno od pisnega pristanka prizadetih držav dovoli proizvajalcu ali izvozniku, da uporablja splošno obvestilo tam, kjer se nevarni ali drugi odpadki, ki imajo enake kemične in fizikalne lastnosti, redno pošiljajo istemu odstranjevalcu preko iste vstopne carinske izpostave države uvoznice in pri tranzitu preko iste vstopne in izstopne carinske izpostave ene države ali več držav, vendar največ za 12 mesecev.¹²³

V smislu večjega poenotenja PIC-postopkov je Sekretariat Baselske konvencije pripravil enoten obrazec za izpeljavo predhodnega obvestila. Obrazec ni obvezen, vendar ga Sekretariat priporoča, države uporabnice pa ga v večini primerov tudi uporabljajo.

Država uvoznica mora pisno odgovoriti sporočevalcu, da pristaja na uvoz s pogoji ali brez njih, odklanja dovoljenje za uvoz ali zahteva dodatne informacije. Kopijo končnega odgovora države uvoza je treba poslati pristojnim organom prizadetih držav udeleženk.¹²⁴ Država izvoznica pa ne sme dovoliti proizvajalcu ali izvozniku, da začne z izvozom, dokler ni prejel pisnega potrdila, da je sporočevalec prejel od države uvoznice potrdilo o pogodbi med izvoznikom in odstranjevalcem, ki navaja

¹²¹ Baselska konvencija: 4. člen.

¹²² Prav tam, 6. člen, 1. točka.

¹²³ Prav tam, 6. in 8. točka.

¹²⁴ Prav tam, 2. točka.

okolju varno ravnanje z odpadki.¹²⁵ Udeleženske morajo zahtevati, da vsaka oseba, ki se obveže, da bo uvozila/izvozila nevarne ali druge odpadke, podpiše uvozno/izvozni dokument bodisi po dostavi bodisi po prejemu odpadkov. Udeleženske morajo zahtevati tudi, da odstranjevalec obvesti izvoznika in pristojni organ države izvoznice o odstranjevalčevem prejemu odpadkov in v določenem času o sklenitvi odstranjevanja, kot je navedeno v obvestilu. Če v državi izvoznici ne prejme nobene takšne informacije, mora pristojni organ države izvoznice ali izvoznika o tem obvestiti državo uvoznico.¹²⁶ Ta uredba je zelo podrobna, vseeno pa so nekateri deli zopet dvoumni. Državi izvoznici tako ni potrebno preveriti pogodbe med izvoznikom in odstranjevalcem, s tem pa država tudi ne more zagotoviti, da bo odstranitev potekala na okolju varen način.

4.4.2 Dolžnosti držav tranzita

Tudi pravice tranzitnih držav so bile v kontekstu PIC-postopkov ena izmed precej spornih tem na pogajanjih o Konvenciji. Skupina držav, ki so jo sestavljale predvsem države v razvoju, so želele, da se države v tranzitu obravnava in imajo iste pravice kot države uvoznice. Temu pa so nasprotovale industrijsko razvite države z argumentom, da bi bilo to v nasprotju s pravico proste plovbe in svoboščinami, ki jih zagotavlja mednarodno pravo, še posebej pravico do neškodljivega prehoda in pravico do preleta.¹²⁷

Na koncu so pogajalci prišli do kompromisa, katerega besedna semantika je precej zapletena, konflikta med državami v razvoju in industrijsko razvitimi državami pa ni razrešila.

Ker Baselska konvencija v splošnem dovoljuje tranzit nevarnih odpadkov čez ozemlja držav neudeleženk Konvencije, veljajo za države udeleženske in neudeleženske različni pravni predpisi.

4.4.2.1 Tranzit preko držav udeleženk

Vsaka tranzitna država, ki je udeleženka, mora takoj¹²⁸ potrditi sporočevalcu prejem obvestila (v praksi je mišljeno, da mora to sporočiti v nekaj dneh, čeprav to ni nikjer natančno specificirano). Kasneje lahko odgovori sporočevalcu pisno v 60 dneh, da pristaja na tranzit s pogoji ali brez njih, odklanja dovoljenje za tranzit ali zahteva dodatne informacije. Država izvoznica ne sme dovoliti, da se izvoz začne, dokler ni prejela pisnega pristanka od države tranzita. Če pa se udeleženka odloči, da ne bo zahtevala predhodnega pisnega pristanka za tranzit pri uvozu/izvozu nevarnih ali drugih odpadkov ali pa spremeni svoje zahteve, mora nemudoma obvestiti druge

¹²⁵ Baselska konvencija: 3. točka.

¹²⁶ Prav tam, 9. točka.

¹²⁷ Gl. Op. 118, prav tam, str. 65

¹²⁸ Baselska konvencija: 6. Člen, 1. Točka.

udeleženske o svoji odločitvi v skladu s 13. členom Baselske konvencije (ki govori o prenosu informacij). Če pa država izvoznica ne prejme nobenega odgovora v 60 dneh po prejemu danega obvestila od tranzitne države, lahko država izvoznica dovoli, da se izvoz nadaljuje.¹²⁹

4.4.2.2 Tranzit preko držav neudeleženk

Ureditev pravic in dolžnosti držav neudeleženk pri tranzitu nevarnih odpadkov in drugih odpadkov je v Baselski konvenciji zanimiva le deloma. Člen 7 govori o tem, da mora država neudeleženka prav tako kot država udeleženka *mutatis-mutandis* pisno odgovoriti sporočevalcu, da pristaja na uvoz s pogoji ali brez njih. Ta člen pa ne omenja položaja države tranzita pri transakciji.¹³⁰

Nekaj takega se pogosto dogaja pri sprejemanju mednarodnih sporazumov, ki so zelo politični in si pogajalci namenoma taktično prizadevajo za nejasnost, zato, da si ga lahko kasneje vsak razlaga po svoje. Razlaga tega predpisa (7. člena Baselske konvencije) ni enostavna, saj se na 31. člen Dunajske konvencije o pogodbenem pravu ni možno sklicevati v primerih, ko pogajalci namerno vključijo nejasen predpis v pravni tekst Konvencije. Najboljši pokazatelj tega, kako se predpis uporablja v praksi, bi bila analiza njegove uporabe, ker pa je Baselska konvencija stopila v veljavo šele pred kratkim in relevantne praktične uporabe tega člena še ni bilo, te analize ni mogoče narediti.

4.4.3 Odpadki, ki so po nacionalni zakonodaji definirani kot nevarni

Baselska konvencija predvideva prilagojen PIC-postopek v primerih, ko odpadki niso opredeljeni kot nevarni, pač pa so določeni kot takšni ali se štejejo za nevarne odpadke po domači zakonodaji države izvoza, uvoza ali tranzita.¹³¹ V tem primeru se vsaki državi, ki smatra, da so odpadki nevarni, v skladu s sporazumom dodeli pravice in dolžnosti, ki ji pripadajo po Baselski konvenciji, in v skladu s položajem, v katerem je (uvoz/izvoz/tranzit) pri transakciji, četudi druge države odpadka nimajo za nevarnega.

4.5 Ilegalni transport in dolžnost ponovnega uvoza (re-uvoza)

Baselska konvencija definira ilegalni čezmejni transport (nezakoniti promet) kot kakršenkoli uvoz/izvoz nevarnih ali drugih odpadkov¹³²:

- brez obvestila v skladu z določili Konvencije vsem prizadetim državam,

¹²⁹ Baselska konvencija: 4. točka.

¹³⁰ Prav tam, 6. Člen, 1. točka

¹³¹ Prav tam, 1. člen, 1. b-točka.

¹³² Gl. op. 127, prav tam, str. 70

- brez pristanka v skladu z določili Konvencije prizadete države,
- s pristankom, dobljenim od prizadetih držav s pomočjo ponarejanja, napačnega tolmačenja ali prevare,
- če se ne skladajo z dokumenti,
- če pride do namernega odstranjevanja oz. odmetavanja nevarnih ali drugih odpadkov v nasprotju s Konvencijo in s splošnimi načeli mednarodnega prava.

Člen 4. v 3. točki vsebuje dokaj retorično navedbo, da udeleženske menijo, da je nezakoniti promet z nevarnimi ali drugimi odpadki kriminal.

Definicija nezakonitega prometa z nevarnimi odpadki ter alokacija odgovornosti države je vzbudila precej slabih občutkov med pogajalci. Nekaterе države so nasprotovale temu, da se odgovornost za nezakoniti promet prevali na njih same, medtem ko so ostale države vztrajale, da mora Konvencija vsebovati prav to. Seveda je glavni razkol zopet potekal med državami v razvoju in industrijsko razvitimi državami. Končno besedilo je bilo zopet kompromis in kot tak ne dovolj natančno.¹³³

Vsaka udeleženka Konvencije mora prevzeti ustrezne pravne, administrativne in druge ukrepe za izvajanje in uveljavljanje določil le-te, vključno z ukrepi za preprečevanje in kaznovanje, kadar je ravnanje v nasprotju z njo. Vsaka država udeleženka mora uvesti tudi ustrezno domačo zakonodajo, da prepreči in kaznuje nezakonit promet z nevarnimi odpadki.

Če je nezakoniti promet z nevarnimi odpadki posledica ravnanja izvoznika ali proizvajalca, mora država izvoznica zagotoviti, da odpadke vzame nazaj izvoznik ali proizvajalec ali ona sama. Če pa to ni izvedljivo, bo država uvoznica zagotovila, da bo uvoznik ali odstranjevalec uvožene odpadke odložil na okolju neškodljiv način ali jih bo, če bo to potrebno, sama odstranila v 30 dneh od trenutka, ko se je seznanila z nezakonitim uvozom.¹³⁴ Vsaka država mora uvesti zakonodajo, ki bi kaznovala promet in ga s tem preprečevala.

Udeleženske lahko zaprosijo Sekretariat, da jim pomaga pri razpoznavanju primerov nezakonitega prometa. Prizadetim udeleženkam pa mora prenesti vse informacije, ki jih je prejel v zvezi z nezakonitim prometom.

Boj proti nezakonitemu prometu z nevarnimi odpadki je ena izmed prioritet udeleženk Baselske konvencije.

Dolžnost ponovnega uvoza je zajeta v členu 8, ki pravi, da kadar uvoz/izvoz nevarnih ali drugih odpadkov ne more biti realiziran v skladu s pogodbenimi pogoji, mora država izvoznica zagotoviti, da izvoznik odpelje odpadke nazaj v državo izvoznico, če ni drugih možnosti za njihovo odstranjevanje na okolju varen način, v 90. dneh od dneva, ko je država uvoznica obvestila državo izvoznico in Sekretariat, ali v roku, za katerega se prizadete države dogovorijo. Država izvoznica in katerakoli tranzitna država ne sme ovirati ali preprečevati vrnitve teh odpadkov v državo, ki izvaža.

¹³³ Prav tam, 2. člen, 21. točka, 9. člen in 4. člen 3. točka

¹³⁴ Prav tam, 9. člen, 2. točka.

Oba, člen 8 in 9, naj bi zagotavljala, »da si prizadete države ne smejo nasprotovati, ovirati ali preprečevati vrnitve teh odpadkov v državo, ki izvaža«. Vendar pa ostaja vprašanje, ali PIC-postopek lahko uporabimo v takih primerih, še posebej v primerih iz člena 9, kjer države transporta prizadetim državam niso dale nobenega zagotovila glede dovoljenj, in v primerih iz člena 8, kjer so lahko ob povratku nevarnih odpadkov prizadete povsem nove države, ki predhodno s transportom niso imele nobene zveze.

4.6 Poroštva in odškodnine

Problem poroštev in odškodnin za škodo povzročeno z nevarnimi odpadki je v Baselski konvenciji ostal odprt predvsem zaradi pomanjkanja časa pogajalcev ter zapletene in sporne tematike. Kljub vsemu pa je v Konvencijo vključen 12. člen, ki ji daje mandat za rešitev problema. Ta se je pokazala v Resoluciji 3. Baselske konvencije, s katero je bila ustanovljena delovna skupina, ki bo pripravila dokument, ki bo reševal problem poroštev in odškodnin ter bo vključen v bodoči protokol.¹³⁵

4.6.1 Povzetek osnutka protokola o poroštvi in odškodninah za škodo, povzročeno pri čezmejnem transportu in končnem odlaganju nevarnih in drugih odpadkov

Leta 1999 je Odprta priložnostna delovna skupina pravnih in strokovnjakov tehničnih ved za izdelavo Protokola o poroštvi in odškodninah pripravila osnutek protokola o poroštvi in odškodninah. Protokol ima 33 členov in 2 priloge in še ni veljaven, vendar je večina njegove regulative prenešana v nacionalne zakonodaje držav udeleženk.¹³⁶ V Republiki Sloveniji smo to uredili z Odredbo o izvozu, uvozu in tranzitu odpadkov¹³⁷, ki se v delu, ki se nanaša na poroštva le malenkostno razlikuje od osnutka protokola Baselske konvencije o poroštvi in odškodninah, ne ureja pa problema odškodnin.

Protokol o poroštvi in odškodninah se nanaša na škodo, povzročeno zaradi nesreče, ki se je zgodila pri čezmejnem prehodu nevarnih in drugih odpadkov ter pri njihovem končnem odlaganju, v kar je vključena tudi nelegalna trgovina.

Protokol se ne nanaša na škodo, ki je povzročena pri čezmejnem transportu nevarnih in drugih odpadkov, ki je urejena z dvostranskimi, večstranskimi in regionalnimi sporazumi, ki so bili sklenjeni in sporočeni v skladu s členom 11 Baselske konvencije.¹³⁸

¹³⁵ Gl. Op. 123, prav tam, str. 76.

¹³⁶ Bocken (1999): 3.

¹³⁷ Ur. L. RS, št. 39/96, 45/96, 1/97, 59/98 in 17/00.

¹³⁸ Baselska konvencija: 11. člen.

- če je škoda nastala na ozemlju pod jurisdikcijo države udeleženke sporazuma ali pogodbe,
- če obstaja primerna ureditev poroštev in odškodnin, ki se nanaša tudi na škodo, nastalo pri čezmejnem transportu nevarnih odpadkov in omogoča povrnitev stvarno nastale škode oškodovancu v smislu, ki jo določa Protokol Baselske konvencije,
- če je udeleženka sporazuma ali pogodbe po členu 11 Baselske konvencije, v kateri je nastala škoda, predhodno obvestila depozitarja o neuporabi (non-application) Protokola o poroštvi in odškodninah za kakršnokoli škodo, ki se je dogodila na področju pod njeno jurisdikcijo, pri čezmejnem transportu ali končnem odlaganju nevarnih odpadkov,
- če države, ki sklepajo dvostranske in večstranske sporazume v okviru člena 11 Baselske konvencije, podajo izjavo, da vprašanj poroštev in odškodnin ne bodo urejale v skladu s Protokolom.¹³⁹

Polna odgovornost: Sporočevalec organizatorja čezmejnega transporta, ki je določen v skladu s členom 6 Baselske konvencije, je odgovoren za vso morebitno škodo nastalo, pri ravnanju z nevarnimi odpadki, dokler teh odpadkov ne prevzame odstranjevalec. Ta postane polno odgovorna oseba za morebitno nastalo škodo, ko prevzame pošiljko od sporočevalca. Če je to država izvoza ali če država izvoznica ni obvestila pristojnih organov prizadetih držav o kateremkoli predlaganem izvozu nevarnih odpadkov, za morebitno povzročeno škodo odgovarja izvoznik, vse dokler odstranjevalec ne prevzame nevarnih odpadkov. Od tedaj je polno odgovorna oseba odstranjevalec.¹⁴⁰

Za morebitno nastalo škodo in kasnejše izplačilo odškodnine ni odgovorna oseba, ki lahko dokaže, da je bila škoda storjena:

- kot posledica vojaškega konflikta oz. iz tega izhajajoče sovražnosti, državljanske vojne ali upora,
- kot posledica izjemnega, nepredvidenega naravnega pojava,
- kot izključna posledica upoštevanja zakonodaje oz. predpisov države, v kateri se je škoda zgodila,
- kot izključna posledica namerno nepravilnega upravljanja z nevarnimi odpadki tretje osebe, vključno z osebo, ki je utrpela škodo.¹⁴¹

Škoda in odgovornost: Katerakoli oseba, ki je povzročila škodo ali je zaradi nepravilnega ravnanja z nevarnimi odpadki te osebe prišlo do škode, je za to za povzročeno škodo polno odgovorna.¹⁴²

Pravica do nadomestila: Katerakoli oseba zavezana s Protokolom ima pravico do nadomestila oz. odškodnine v skladu s sodno prakso pristojnega sodišča:

¹³⁹ 3. člen Protokola o poroštvi in odškodninah za škodo, povzročeno pri čezmejnem transportu in končnem odlaganju nevarnih in drugih odpadkov.

¹⁴⁰ Prav tam, 4. člen, 1. odstavek.

¹⁴¹ Prav tam, 5. odstavek.

¹⁴² Prav tam, 5. člen.

- v primerjavi s katerekoli drugo osebo, ki je tudi zavezana s Protokolom,
- kot je to izrecno zagotovljeno v pogodbah.

Nič v Protokolu ne more prejudicirati pravic osebi, ki ima pravico do nadomestila, ki jih ji zagotavlja krajevno pristojno sodišče.¹⁴³

Finančne obveznosti¹⁴⁴: finančne obveznosti za namene, navedene v členu 4. Protokola oz. za namene, iz katerih izhaja odgovornost, določa krajevno pristojno sodišče, njihova relativna razmerja pa so navedena v Prilogi B Protokola in so:

- Za odgovorno osebo, ki izvaja izvoz oz. uvoz, finančne obveznosti ne smejo biti manjše od:
 - 1 milijon denarnih enot za tovore z nevarnimi odpadki, ki so težji ali enaki 5 tonam,
 - 2 milijona denarnih enot za tovore z nevarnimi odpadki, ki so težji ali enaki 25 tonam,
 - 4 milijone denarnih enot za tovore z nevarnimi odpadki, ki tehtajo med 25 in 50 ton,
 - 6 milijonov denarnih enot za tovore z nevarnimi odpadki, ki tehtajo med 50 in 1.000 tonami,
 - 10 milijonov denarnih enot za tovore z nevarnimi odpadki, ki tehtajo med 1.000 in 10.000 tonami,
 - dodatnih 1.000 denarnih enot za vsakih dodatnih 10.000 transportiranih ton, do največ 30 milijonov denarnih enot.
- Za končnega odlagalca nevarnih odpadkov za primer enkratne okoljske nesreče ne sme biti manjše od 2 milijona denarnih enot.

V primeru, da je škodo povzročila polno odgovorna poznana oseba, finančne obveznosti izhajajoče iz Protokola ne veljajo.¹⁴⁵

Zahtevek za povrnitev škode je treba vložiti najkasneje v 10. letih od dne, ko se je nesreča dogodila, oz. v 5. letih po tem, ko je oškodovanec zvedel za nastalo škodo.¹⁴⁶

Zavarovanje in druge finančne garancije: osebe, ki izvažajo, uvažajo ali drugače ravnaajo z odpadki v smislu člena 4. Protokola (Polna odgovornost), morajo za čas, v katerem so za odpadke polno odgovorne, urediti zavarovanje, ki je v minimalni višini, ki ga predpisuje priloga B.¹⁴⁷

Protokol ne bo vplival na pravice in obveznosti, ki jih imajo države podpisnice na podlagi drugih mednarodnih sporazumov¹⁴⁸, kot sta npr. Kartagenski protokol o biološki varnosti ali Kiotski protokol.

¹⁴³ Baselska konvencija: 8. člen.

¹⁴⁴ Prav tam, 12. člen

¹⁴⁵ Prav tam, 12. člen.

¹⁴⁶ Prav tam, 13. člen.

¹⁴⁷ Prav tam, 14. člen.

¹⁴⁸ Prav tam, 16. člen.

4.7 Mednarodno sodelovanje in izmenjava informacij

4.7.1 Mednarodno sodelovanje

O mednarodnem sodelovanju govori člen 10 Baselske konvencije. V njem je zagotovljena tehnična pomoč državam v razvoju s strani industrijsko bolj razvitih držav. Pa ne samo to, ta člen je bil vnešen na zahtevo držav v razvoju in njihove bojazni, da zaradi pomanjkanja tehnoloških zmogljivosti in *know-how*-a ne bodo mogle oz. uspele uspešno izvajati Baselske konvencije. To pa bi imelo za posledico propad regulativnega sistema Konvencije, torej sistema, zaradi katerega naj bi bila Konvencija sploh narejena – zaščite držav v razvoju pred ilegalnim uvozom nevarnih odpadkov.

V smislu globalnega zmanjševanja proizvodnje nevarnih odpadkov zahteva Baselska konvencija sodelovanje udeleženk druga z drugo, da bi le-te izboljšale in dosegle okolju varno ravnanje z nevarnimi in drugimi odpadki, z usklajevanjem tehničnih standardov in prakso za ravnanje z nevarnimi odpadki. Konvencija zahteva od udeleženk tudi:

- sodelovanje pri spremljanju učinkov ravnanja z nevarnimi odpadki na človekovo zdravje in okolje, skladno s svojimi zakoni, predpisi in politiko
- sodelovanje pri razvijanju novih, z okoljem skladnih tehnologij, ki ustvarjajo manj odpadkov, pri doseganju uspešnejših in učinkovitejših načinov zagotavljanja ravnanja z njimi na okolju varen način
- sodelovanje pri prenosu tehnologije in sistemov v zvezi z okolju varnim ravnanjem z nevarnimi odpadki.¹⁴⁹

Udeleženke Konvencije morajo uporabiti ustrezna sredstva za sodelovanje, da bi pomagale državam v razvoju pri uresničevanju teh zahtev.¹⁵⁰ Tehnost takih pomoči je bila poudarjena tudi leta 1993 na Upravnem svetu UNEP-a. Konvencija na koncu 10. člena spodbuja sodelovanje med udeleženkami ter pristojnimi mednarodnimi organizacijami.

Udeleženke so zavezane k ustanavljanju regionalnih in subregionalnih centrov za izobraževanje in prenos tehnologije v zvezi z ravnanjem z nevarnimi in drugimi odpadki in z minimizacijo njihovega nastajanja.¹⁵¹

4.7.2 Izmenjava informacij

Pomemben del Baselske konvencije govori o izmenjavi informacij med udeleženkami. Poleg PIC-postopka Konvencija zahteva medsebojno informiranje tudi na drugih področjih, ki zadevajo čezmejni transport nevarnih odpadkov. Izmenjava informacij med udeleženkami naj bi načeloma potekala preko Sekretariata

¹⁴⁹ Prav tam, 4. člen, 2. h-odstavek, 10. člen, 1. in 2. odstavek.

¹⁵⁰ Prav tam, 10. člen, 3. odstavek.

Konvencije. Sekretariat je zato začel razvijati informacijski sistem, ki naj bi olajšal medsebojno obveščanje udeleženk o relevantnih informacijah. Udeleženke morajo Sekretariat promptno obveščati.

Udeleženke morajo tako zagotoviti, da bodo ob nezgodi, ki se pripeti med uvozom/izvozom nevarnih ali drugih odpadkov ali med njihovim odstranjevanjem, ki lahko pomeni tveganje za človekovo zdravje in okolje v drugih državah, te države nemudoma obvestile.¹⁵²

4.8 Institucionalni in finančni mehanizmi

4.8.1 Institucije in način delovanja Baselske konvencije

Organ Baselske konvencije, ki sprejema odločitve, je **Konferenca udeleženk**. Ustanovljena je bila na podlagi 15. člena Konvencije, ki je hkrati daje tudi vso političnoizvršilno moč. Ta najvišji organ lahko spreminja in dopolnjuje besedilo Konvencije ter ga prilagaja potrebam. Njegova glavna funkcija je v nadzorovanju in ocenjevanju uspešnosti izvrševanja Konvencije. Od nastanka Konvencije pa do danes se je sestel štirikrat. Najpomembnejša in seveda tudi najbolj sporna odločitev, ki jo je ta organ kdaj sprejel, sta bila sklepa II/12 in III/1, ki prepovedujeta trgovanje med članicami in nečlanicami OECD. Odločitve se sprejemajo z dvotretjinsko večino, vendar so bile v praksi do sedaj vse odločitve sprejete s konsenzom.¹⁵³

Konferenca udeleženk ima tudi pravico in dolžnost ustanavljati pomožna telesa oz. podskupine za reševanje posebnih nalog. Ustanovljene so bile tri take podskupine.

Odprt priložnostni začasni odbor za izvrševanje Baselske konvencije (Open-Ended Ad Hoc Committee for the Implementation of the Basel Convention) je bil ustanovljen leta 1992. Njegova glavna naloga je priprava in uskladitev dokumentov Konvencije, preden jih sprejme Konferenca udeleženk. Ta organ ima pomembno vlogo predvsem v času med eno Konferenco in pripravo druge.

Delovna skupina Baselske konvencije (The Technical Working Group – TWG) je bila prav tako ustanovljena leta 1992. Njena naloga je bila in je še v pripravi tehničnih navodil za okolju varno ravnanje z nevarnimi odpadki, za razvoj kriterijev za razvrstitev nevarnih odpadkov na tiste, ki so primerni za reciklažo, in na tiste, ki so za reciklažo neprimerni. Ta delovna skupina skrbi tudi za tehnično podporo Konference udeleženk. Od decembra leta 1989 do danes se je skupina sestala 14-krat.

Odprta priložnostna delovna skupina pravnih in strokovnjakov tehničnih ved za izdelavo Protokola o poroštvi in odškodninah (Ad Hoc Working Group of Legal and Technical Experts for Development of a Protocol on Liability and Compensation) je bila ustanovljena za izdelavo osnutka protokola o poroštvi in odškodninah za škodo, ki je bila povzročena pri čezmejnem transportu nevarnih odpadkov in

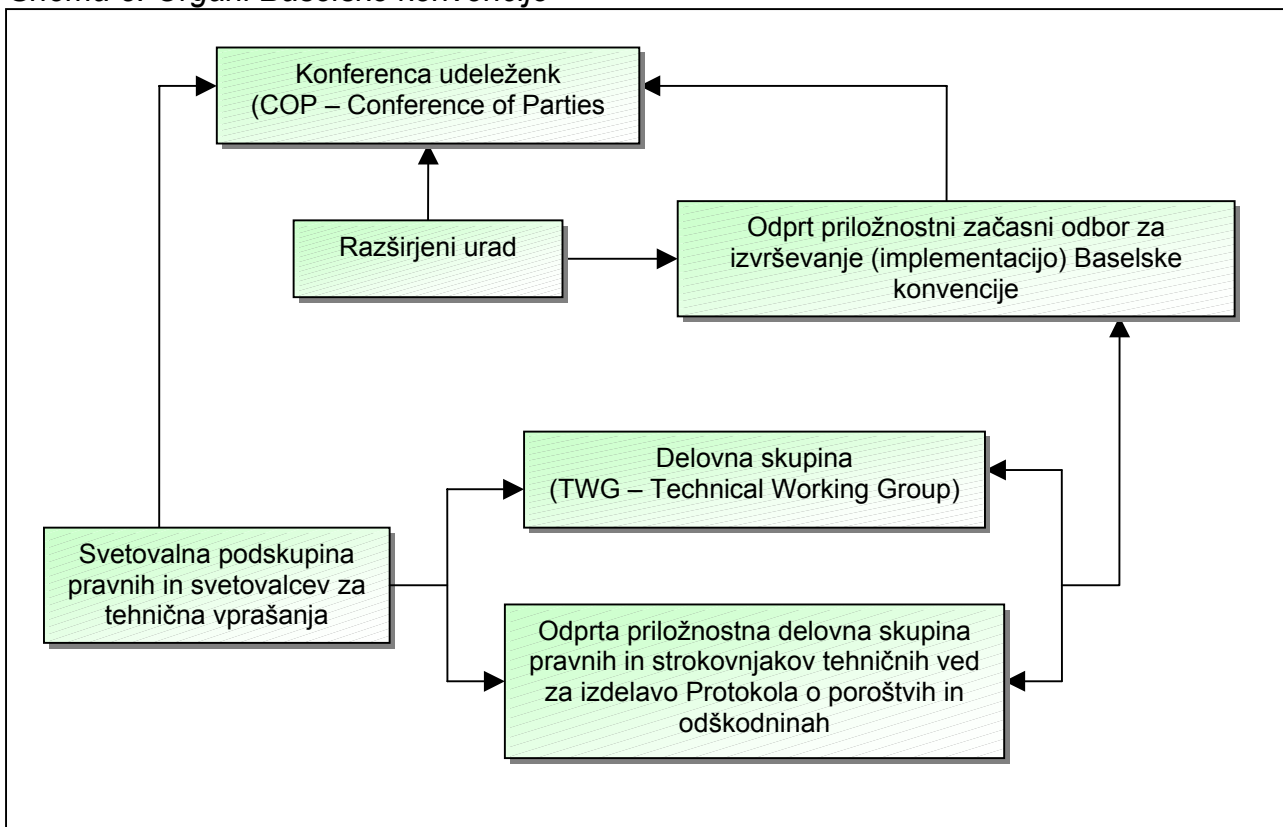
¹⁵¹ Prav tam, 14. člen.

¹⁵² Prav tam, 13. člen, 2. odstavek.

¹⁵³ Krueger (1999): 175

njihovem končnem odlaganju. Skupina proučuje možnost osnovanja fonda za nujne primere, odnos med takim fondom in protokolom o poroštvih in odškodninah ter rešuje ostala pravna in institucionalna vprašanja, povezana z implementacijo Baselske konvencije. Od leta 1990, torej od leta ustanovitve komisije, se je sestala 7-krat, vendar še ni pripravila končne verzije Protokola. Skupina je ustanovila tudi podskupino pravnih in tehničnih strokovnjakov, ki imajo nalogo urediti mehanizem za *monitoring* izvrševanja Konvencije.¹⁵⁴

Shema 8: Organi Baselske konvencije



Vir: UNEP/SBC, *The Basel Convention: A Global Solution for Controlling Hazardous Wastes*, str. 8.

Konvencija v 16. členu predvideva ustanovitev **Sekretariata Baselske konvencije**. Sekretariat ima sedež v Ženevi in je pod okriljem UNEP-a. Glavne naloge Sekretariata so¹⁵⁵:

- pripravljati in pomagati pri uresničevanju izvrševanja Konvencije v državah udeleženkah in izven njih,
- pripravljati Konference udeleženk in pripravljati poročila o svojih dejavnostih pri opravljanju nalog v okviru Konvencije in jih predlagati Konferenci udeleženk,
- zagotavljati potrebno usklajevanje z ustreznimi mednarodnimi telesi in sklepanje takšne administrativne in pogodbene dogovore, kot bi bili potrebni za učinkovito opravljanje njegovih nalog,
- komuniciranje s centri in pristojnimi oblastmi, ki jih ustanavljajo udeleženske,

¹⁵⁴ Gl. op. 153, prav tam, str. 39.

- izobraževati, sprejemati in dajati informacije udeleženkam o virih tehnične pomoči, o tehničnem in znanstvenem znanju, o r sredstvih itd.,
- pomagati udeleženkam pri njihovem razpoznavanju primerov nezakonitega prometa.

Nedavno so bili pod okriljem Baselske konvencije ustanovljeni regionalni centri za svetovanje in izobraževanje o ravnanju z nevarnimi odpadki in izobraževanje o tehnologijah oz. tehnikah za njihovo zmanjševanje.

4.8.2 Finančni mehanizmi

Financiranje institucij Konvencije poteka preko treh glavnih virov. Konferenca udeleženk na svojih rednih srečanjih določi proračun Sekretariata Konference ter deleže, ki jih morajo udeleženke prispevati za nemoteno delovanje institucij Konvencije. Drugi večji prihodek je iz prostovoljnih donacij podpisnic in udeleženk ter drugih nevladnih organizacij. Tretji del dohodka pa predstavljajo dotacije UNEP-ovega Ekološkega sklada.¹⁵⁶

Na svojem prvem srečanju so države udeleženke na pobudo Generalnega sekretarja Združenih narodov ustanovile posebni Skrbniški sklad Baselske konvencije in Sklad za tehnično sodelovanje, ki sta namenjena financiranju projektov v okviru Konvencije v državah v razvoju.

14. člen omenja še financiranje institucij, nastalih na zahtevo Konvencije, in pravi, da morajo udeleženke proučiti možnost za ustanovitev sklada z vračilnimi sredstvi, da bi pomagale zmanjšati škodo zaradi nezgod, ki nastajajo pri uvozu/izvozu nevarnih odpadkov ali med njihovim odstranjevanjem.¹⁵⁷

4.9 Monitoring o skladnosti in reševanje sporov

4.9.1 Monitoring o skladnosti

Med pogajanji se je veliko predlogov nanašalo tudi na problem preverjanja o izpolnjevanju obveznosti iz Baselske konvencije in sankcioniranju neizpolnjevanja obveznosti. Predlagali so tudi, da bi ustanovili nadzorni organ, ki bi nadzoroval udeleženke in njihovo izpolnjevanje obveznosti iz Konvencije. Udeleženke bi lahko tudi sankcioniral. Seveda ti predlogi, čeprav bi ustvarili učinkovit mehanizem nadzora, zaradi velikega nasprotovanja razvitih držav niso bili sprejeti.

V Konvenciji je ostal le 19. člen, ki pravi, da »lahko katerakoli udeleženka, ki ima razloge za domnevo, da neka druga udeleženka krši ali je kršila svoje obveznosti, o

¹⁵⁵ Gl. op. 153, prav tam, str. 38

¹⁵⁶ Gl. op. 153, prav tam, str. 39

tem obvesti Sekretariat. Udeleženka mora udeleženko, proti kateri so dane izjave, nemudoma obvestiti neposredno ali preko Sekretariata. Vse informacije mora Sekretariat predložiti udeleženkam». S tem mu je dana le omejena funkcija preverjanja.¹⁵⁸

4.9.2 Reševanje sporov

Ob sporu med udeleženkami glede razlage, uveljavljanja ali skladnosti s Konvencijo ali z njenimi protokoli se morata udeleženki truditi za rešitev spora s pogajanjem ali z drugimi miroljubnimi sredstvi.¹⁵⁹ Če prizadeti udeleženki ne moreta rešiti spora s sredstvi, omenjenimi v prejšnjem odstavku, se spor, če se sprti stranki dogovorita, predloži mednarodnemu sodišču ali arbitraži. Vendar pa nezmožnost, da bi dosegli skupni dogovor o predaji spora mednarodnemu sodišču ali arbitraži, ne odveže udeleženk odgovornosti za nadaljnje iskanje njegove rešitve.¹⁶⁰

5 BASELSKA KONVENCIJA IN NAČELA SPLOŠNEGA SPORAZUMA O CARINAH IN TRGOVINI (GATT/WTO)

Svetovna trgovinska organizacija (World Trade Organization, WTO) predstavlja pravni in institucionalni temelj za mnogostranski trgovinski sistem. WTO zagotavlja osnovne pogodbene obveznosti, s katerimi je določeno, kako naj vlade posameznih držav določajo in izvajajo domačo trgovinsko zakonodajo in predpise. Obenem pomeni WTO tudi forum, kjer se s skupnimi pogovori, pogajanjem in razsojanjem razvijajo meddržavni trgovinski odnosi.¹⁶¹

Splošni sporazum o carinah in trgovini (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) je bil zasnovan po drugi svetovni vojni vzporedno z ostalima mnogostranskima "Bretton Woods" institucijama, s Svetovno banko in Mednarodnim denarnim skladom, z namenom vzpostaviti mednarodno ekonomsko sodelovanje. Triindvajset držav ustanoviteljic GATT je bilo hkrati tudi med petdesetimi podpisnicami Osnutka ustanovne listine Mednarodne trgovinske organizacije (International Trade Organization, ITO), nove specializirane agencije Združenih narodov. GATT je predstavljal le del ITO, ta pa naj bi poleg zagotavljanja discipline v svetovni trgovini urejala še področja zaposlovanja, blagovnih sporazumov, dejanja omejevanja trga, mednarodnih investicij in storitev.

Po drugi svetovni vojni so bili vsi naporji vloženi v liberalizacijo mednarodne menjave in s tem v odpravo protekcionističnih ukrepov, ki so ostali v veljavi še iz carinskih vojn v tridesetih letih. V ta namen se je pričela prva runda pogajanj med triindvajsetimi

¹⁵⁷ Gl. op. 153, prav tam, str. 40.

¹⁵⁸ Baselska konvencija, 19. Člen.

¹⁵⁹ Prav tam, 20. člen, 1. odstavek.

¹⁶⁰ Prav tam, 2. odstavek.

državami že leta 1946. Te so dosegle dogovor glede 45.000 carin, kar je pomenilo 10 milijard dolarjev ali eno petino mednarodne trgovine. Hkrati je bilo dogovorjeno, da se bodo priznane carine zavarovale s sprejetjem nekaterih trgovinskih pravil iz Osnutka ustanovne listine ITO. Tako so ta pravila in dogovorjene carine skupaj postale znane kot GATT, ki je stopil v veljavo 1. januarja 1948.¹⁶²

Čeprav je bila ustanovna listina ITO dokončno sprejeta na Konferenci Združenih narodov o trgovini in zaposlovanju v Havani marca 1948, ni bila ratificirana v parlamentu vseh držav. Po letu 1950, ko so tudi ZDA razglasile, da Kongres listine ne bo ratificiral, pa je ITO praktično umrla in tako je GATT vse do ustanovitve WTO ostal edini mnogostranski instrument, ki je usmerjal mednarodno trgovino. Vseh 47 let je bil v veljavi prvotni pravni tekst GATT iz leta 1948, ki pa je bil vseskozi dopolnjevan z novimi večstranskimi sporazumi glede zmanjševanja carin.

Krogi pogajanj so sčasoma postajali zmeraj bolj kompleksni, sodelovalo je zmeraj več članic in pogajanja so bila v vsakem krogu tematsko in časovno obsežnejša. Konec leta je imel GATT 128 članic.¹⁶³ Dosežek zadnjih pogajanj (Urugvajski krog) pa je ustanovitev mnogostranske institucije Svetovne trgovinske organizacije.

5. odstavek 4. člena Baselske konvencije pravi, da: »*Nobena udeleženka ne sme dovoliti izvoza nevarnih odpadkov in drugih odpadkov v neudeleženko ali uvoza letih iz neudeleženke.*« Prepoved je absolutna in je hkrati stvar člena 11, ki dovoljuje trgovanje z nevarnimi odpadki z neudeleženkami pogojno takrat, kadar te dokažejo, da bodo z odpadki ravnale okolju prijazno.

Sklep II/12 t. i. Konference udeleženk, ki je bil sprejet 25. marca 1994, pa prepoveduje vsak izvoz nevarnih odpadkov v države v razvoju ne glede na to, ali so ti odpadki namenjeni za reciklažo ali za končno odlaganje. Ta sklep je znan tudi kot Baselska prepoved oz. v angleščini Basel Ban. Ta sklep gre še dlje in povsem prepoveduje trgovanje z odpadki z državami, ki niso udeleženke konvencije niti niso članice OECD, to pomeni s tretjimi državami. Prepoveduje tudi sporazume, ki jih dovoljuje 11. člen Konvencije. Baselska prepoved tako prepoveduje sporazume, ki so bili v prvotni Baselski konvenciji pogojno možni (se pravi med državami, ki niso del Priloge VII. in državami, ki so del Priloge VII.), če so le bili v skladu z načeli Konvencije. Baselska prepoved pride v spor z obveznostmi Splošnega sporazuma o carinah in trgovini, če je ena država ali morda obe državi, ki sta v trgovinskem odnosu, hkrati udeleženki Baselske konvencije in Svetovne trgovinske organizacije.¹⁶⁴

¹⁶¹ Spletna stran: www.wto.org/

¹⁶² Spletna stran: www.wto.org/

¹⁶³ Članica WTO je lahko vsaka država ali ločeno carinsko območje, ki ima polno avtonomijo pri izvajanju zunanjetrговinskih odnosov.

¹⁶⁴ Guevara (1996): 34

5.1 Načela Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT/WTO) in varstvo okolja¹⁶⁵

GATT je uvedel dve glavni smernici razvoja svetovnih trgovinskih odnosov:

- potreba po zmanjševanju in odpravi carin
 - oblikovanje obligacij za zmanjšanje ali odpravo drugih trgovinskih nekarinskih ovir
- Od leta 1948 do leta 1994 je bilo pod okriljem GATT 8 svetovnih srečanj oz. rund, na katerih so pogajalci skušali nadalje razviti trgovinski režim v smeri zgoraj omenjenih smernic. Na prvih srečanjih je bila glavna tema zmanjševanje carin, medtem ko so zadnja srečanja v ospredje prinesla problematiko nekarinskih ovir.

Zadnje srečanje, ki je bilo poimenovano Urugvajska runda¹⁶⁶ in je bilo končano leta 1994, je rezultiralo z Marekeškim sporazumom, s katerim je bila ustanovljena Svetovna trgovinska organizacija. Sporazum definira tudi pravne okvirje delovanja STO.

5.1.1 V čem se WTO razlikuje od GATT?

WTO ni samo preprosto nadaljevanje GATT, saj WTO v celoti nadomešča svojega predhodnika in se od njega v določenih stvareh tudi bistveno razlikuje¹⁶⁷:

- GATT je zbirka pravil, mnogostranski sporazum, brez institucionalne podlage, ki je imel le majhen skupen organ (Združeni sekretariat). Svoje korenine je imel v poskusu ustanovitve ITO, ki pa ni nikoli izpolnila prvotnih pričakovanj. WTO je trajna institucija s svojim vodstvom.
- GATT je deloval na začasnih temeljih, ki so jih vlade v več kot štiridesetletni praksi pričele upoštevati kot trajno obvezo. Obveze pri sprejemu določil WTO so popolne in trajne.
- Pravila GATT so obravnavala trgovino z blagom. WTO razširja svoje področje še na trgovino z uslugami in na trgovino, ki zadeva pravice z vidiki intelektualne lastnine.
- Čeprav je bil GATT mnogostranski instrument, mu je bilo do osemdesetih let dodano veliko večstranskih sporazumov, to pomeni izbirnih sporazumov, h katerim so lahko države prostovoljno pristopale. Sporazumi, na katerih temelji WTO, so skoraj vsi mnogostranski in tako pomenijo zavezo za vse države članice WTO.
- Sistem za reševanje sporov v okviru WTO je hitrejši, z višjo stopnjo avtomatizma in zato bolj odporen za zastoje kot stari GATT-sistem. V novi ureditvi bodo rešitve tudi lažje in učinkoviteje udejanjene.

¹⁶⁵ UN Environment program (2000), str. 24.

¹⁶⁶ Uruguay Round

¹⁶⁷ Gl.op. 164, prav tam, str. 22.

5.1.2 Institucionalna struktura Svetovne trgovinske organizacije

Svetovna trgovinska organizacija je začela svoje delo 1. januarja 1995 in je v popolnosti zamenjala prejšnji Sekretariat Splošnega sporazuma o carinah in trgovini, kot organizacijo odgovorno za urejanje mednarodnega trgovinskega sistema.¹⁶⁸

Za boljše razumevanje, kje so glavne kontradikcije med Baselsko konvencijo in Splošnim sporazumom o carinah in trgovini, bomo na kratko opisali organiziranost Svetovne trgovinske organizacije.

Organi Svetovne trgovinske organizacije so torej:

Ministrska konferenca, ki jo sestavljajo trgovinski ministri držav članic WTO in je glavno upravno telo WTO-ja, ki je odgovorno za postavitve strateških smernic organizacije in sprejetje končnih odločitev glede mednarodnih sporazumov, ki spadajo v njeno pristojnost. Ministrska konferenca je sklicana vsaj enkrat na dve leti. Konferenca odloča z glasovanjem, čeprav se odločitve načeloma sprejemajo s konsenzom, ki pa ga je zelo težko doseči, saj ima WTO 136 zelo ekonomsko in kulturno različnih članic.¹⁶⁹

Generalni svet sestavljajo višji državni uradniki (ponavadi na ravni veleposlanikov) vseh članic. Svet nadzoruje delovanje managementa, ki dnevno vodi WTO. V praksi je to organ, ki sprejema ključne odločitve pri večini stvari, s katerimi se WTO ukvarja. Večina nižjih organov WTO poroča in je odgovorna Generalnemu svetu.¹⁷⁰

Odbor za oceno tržne politike je tudi sestavljen iz predstavnikov vseh udeleženk WTO. Njegova naloga je, da nadzira in analizira mehanizme tržne politike, ki izhajajo iz Urugvajskega kroga pogajanj. Odbor periodično ocenjuje tržne politike v vseh državah članicah. To so splošne ocene uspešnosti udejanjanja vseh nalog, ki izhajajo iz članstva posameznih držav v WTO.¹⁷¹

Odbor za reševanje sporov je prav tako sestavljen iz predstavnikov vseh članic WTO, bdi pa nad učinkovitim izvajanjem vseh sporazumov, katerih soudeleženke so tudi članice WTO, ter njihovo učinkovito implementacijo. Spori se v tem odboru rešujejo individualno za vsak primer posebej, vendar v sklopu stalnega Prizivnega odbora za reševanje sporov, ki je bil ustanovljen leta 1994. Končna razsodba Stalnega prizivnega odbora za reševanje sporov pa je možna le s popolnim soglasjem Odbora za reševanje sporov.¹⁷²

Odbor za blagovno trgovino ter Odbor za trgovino pri storitvah sta podrejena Generalnemu svetu. Prav tako ju sestavljajo člani iz vseh članic WTO. Odbora imata dolžnost preverjati mednarodne sporazume, ki so v zvezi s trgovino z blagom (kot npr. sporazumi, ki urejajo kmetijstvo, ali sporazumi o trgovanju s tekstilom) in

¹⁶⁸ The United Nations Environment Programme: Environment and Trade – A Handbook, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 2000, str. 22.

¹⁶⁹ Gl. op. 153, prav tam, str. 23

¹⁷⁰ Gl. op. 153, prav tam.

¹⁷¹ Gl. op. 153, prav tam.

¹⁷² Gl. op. 153, prav tam.

storitvami. Podoben je še **Odbor za zaščito intelektualnih pravic in z njimi povezanimi tržnimi vidiki**.¹⁷³

Sekretariat in generalni direktor Svetovne trgovinske organizacije imata sedež v Ženevi, na starem naslovu Sekretariata Splošnega sporazuma o carinah in trgovini. Sekretariat trenutno zaposluje 550 ljudi, ki skrbijo za administrativne posle in brežhibno delovanje organizacije. Sekretariat nima pooblastil za sprejemanje kakršnih koli odločitev, vendar pa zagotavlja dragoceno pomoč in nasvete tistim, ki ta pooblastila imajo. Sekretariat vodi generalni direktor, katerega volijo članice WTO.¹⁷⁴

Komisija za trgovino in okolje in komisija za trgovino in razvoj sta dve izmed mnogih, ki so bile vzpostavljeni po Marakeškem sporazumu iz leta 1994. Komisiji dajeta poseben poudarek odnosu WTO do vprašanj sonaravnega razvoja. Komisija za trgovino in okolje je bila ustanovljena že leta 1971, takrat še pod okriljem Splošnega sporazuma o carinah in trgovini, vendar se je prvič sestala šele leta 1992. Obe komisiji sodelujeta pri vzpostavljanju pravnih okoljskih norm, ki se navezujejo na trgovino, vendar ne sodelujeta pri samih pogajanjih o trgovinskih sporazumih.¹⁷⁵

5.1.2.1 Komisija za trgovino in okolje

Komisija je v Marekešu dobila smernice dela, ki so na splošno povzete v dveh povedih, in sicer: » [...] *analizirati odnos med trgovinskimi ukrepi in okoljskimi ukrepi v smislu pospeševanja sonaravnega razvoja.*

Pripraviti primerna priporočila, ali so potrebne kakršne koli spremembe predpisov, ki urejajo multilateralen trgovinski sistem in njegovo kompatibilnost z odprto, nepristransko in nediskriminatorno naravo samega mednarodnega trgovinskega sistema [...].«¹⁷⁶

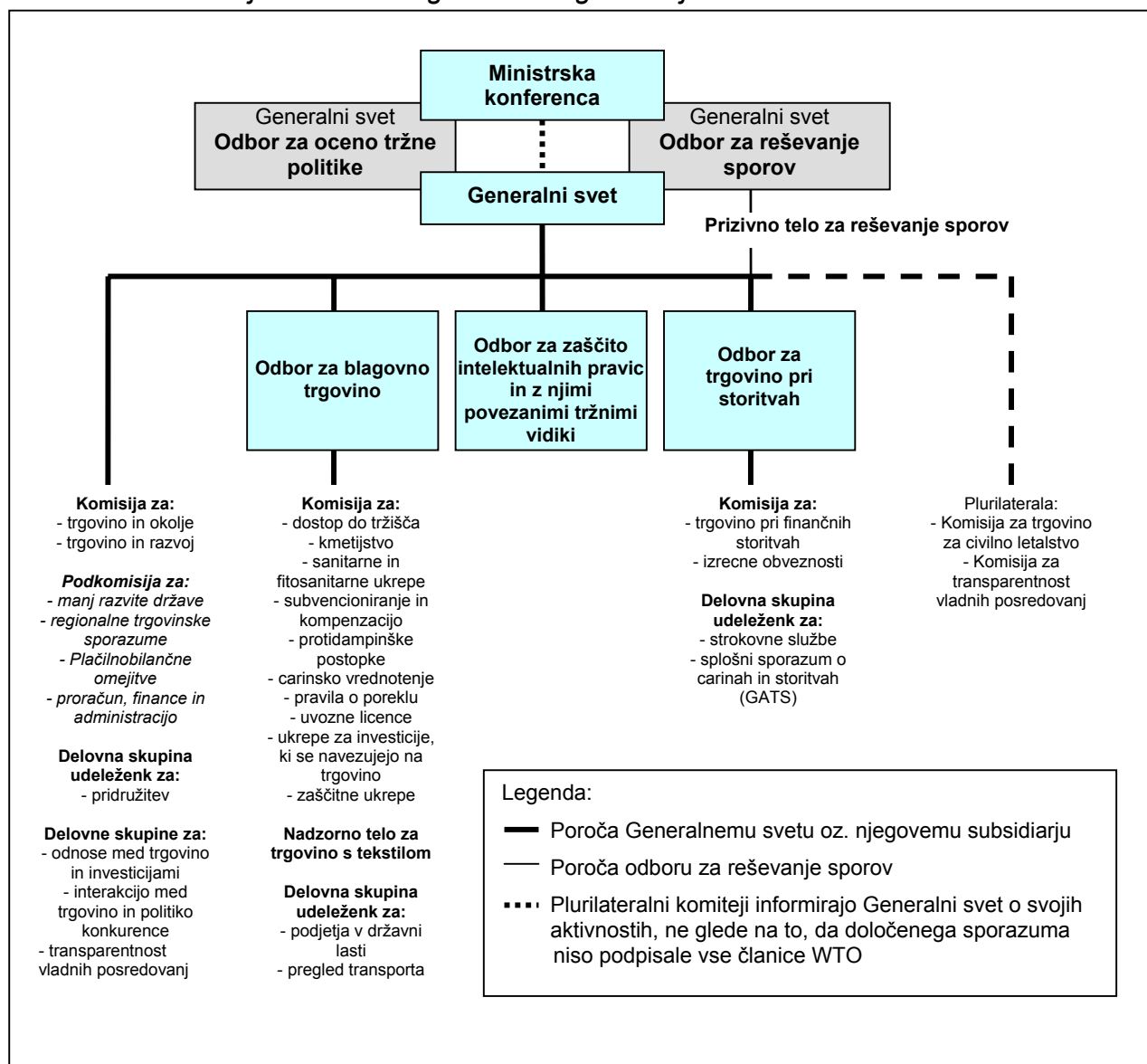
¹⁷³ Gl. op. 153, prav tam, str. 24.

¹⁷⁴ Gl. op. 153, prav tam.

¹⁷⁵ Gl. op. 153, prav tam.

¹⁷⁶ spletna stran <http://www.wto.org/wto/>

Shema 9: Institucije Svetovne trgovinske organizacije



Vir: spletna stran <http://www.wto.org/wto/about/organsn2.htm>

Komisija je kasneje te smernice oz. priporočila precizirala v 10. točkah, ki tvorijo dve smiselni skupini.¹⁷⁷

1. Odnos med tržnimi predpisi in tržnimi ukrepi, ki se nanašajo na okoljsko problematiko, vključno z večstranskimi okoljskimi sporazumi.
2. Odnos med tržnimi predpisi in okoljsko politiko ter vplivom teh odnosov na trgovino.
3. a) Odnos med tržnimi predpisi in okoljskimi taksami in davki,
b) Odnos med tržnimi predpisi in okoljskimi zahtevami za izdelek, vključno z embalažo, in lastnostmi izdelka v smislu izpolnjevanja standardov in predpisov s področja recikliranja.

¹⁷⁷ The United Nations Environment Programme: Environment and Trade – A Handbook, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 2000, str. 25

4. Tržni predpisi, ki urejajo transparentnost tržnih ukrepov, ki se uporabljajo pri varovanju okolja, in transparentnost okoljskih politik, ki imajo vpliv na trgovino.
5. Odnos med mehanizmi za reševanje sporov v Svetovni trgovinski organizaciji in med istimi mehanizmi v mednarodnih okoljskih sporazumih.
6. Zmožnost okoljskih ukrepov, ki lahko preprečijo državam v razvoju dostop do izvoznih trgov ter možne okoljske koristi pri odpravi trgovinskih omejitev;
7. Vprašanje izvoza doma prepovedanega blaga.
8. Odnos med okoljem in Sporazumom o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine – TRIP'som¹⁷⁸.
9. Odnos med okoljem in trgovino pri storitvah.
10. Odnos Svetovne trgovinske organizacije z drugimi organizacijami, nevladnimi in medvladnimi.

5.1.3 Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT 1994) – Marakeški sporazum¹⁷⁹

Sporazum o ustanovitvi WTO (Marakeški sporazum) poleg osnovnega teksta (1. del) tvorijo mnogostranski in večstranski trgovinski sporazumi in z njimi povezani pravni instrumenti, ki so zajeti v štirih prilogah k Marakeškemu sporazumu (2. del). Vsi ti pravni instrumenti tako predstavljajo skupni institucionalni okvir za izvajanje trgovinskih odnosov med članicami WTO. Prvi del obsega 16 členov, v katerih je določeno: Ustanovitev WTO (I. člen), Obseg delovanja WTO (II. člen), Naloge WTO (III. člen), Sestava WTO (IV. člen), Odnosi z drugimi organizacijami (V. člen), Sekretariat (VI. člen), Proračun in prispevki (VII. člen), Pravni položaj WTO (VIII. člen), Odločanje (IX. člen), Amandmaji (X. člen), Prvotno članstvo (XI. člen), Pristop (XII. člen), Neuporaba mnogostranskih trgovinskih sporazumov med članicami (XIII. člen), Sprejem, začetek veljavnosti, deponiranje (XIV. člen), Odstop (XV. člen), Razne določbe (XVI. člen).

Drugi del obsega štiri priloge.

V prilogi 1 so zajeti:

A. Mnogostranski sporazumi o trgovini z blagom

- Splošni sporazum o carinah in trgovini 1994 (GATT 1994)¹⁸⁰
- Sporazum o kmetijstvu
- Sporazum o uporabi sanitarnih in fitosanitarnih ukrepov
- Sporazum o tekstilu in oblačilih
- Sporazum o ukrepih na področju vlaganj, ki vplivajo na trgovino
- Sporazum o izvajanju VI. člena GATT 1994

¹⁷⁸ Agreement on Trade - Related Aspects of Intellectual Property Rights

¹⁷⁹ Gl. op. 153, prav tam.

¹⁸⁰ GATT 1947 je ostal v veljavi do 1. 1. 1995. GATT 1947 je bil revidiran in je v veljavi naprej kot GATT 1994 ter pomeni glavni steber discipline glede mednarodne trgovine z blagom v okviru WTO.

- Sporazum o izvajanju VII. člena GATT 1994
- Sporazum o predodpremni kontroli
- Sporazum o postopkih za izdajanje uvoznih dovoljenj
- Sporazum o subvencijah in izravnalnih ukrepih
- Sporazum o posebnih zaščitnih ukrepih

B. Splošni sporazum o trgovini s storitvami in priloge

C. Sporazum o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine

Priloga 2: Dogovor o pravilih in postopkih za reševanje sporov

Priloga 3: Mehanizem za proučitev trgovinske politike

Priloga 4: Večstranski trgovinski sporazumi

- Sporazum o trgovini na področju civilnega letalstva
- Sporazum o vladnih nabavah
- Mednarodni sporazum o mleku
- Mednarodni sporazum o govejem mesu

Poznamo tri ključne mednarodne sporazume, ki se nanašajo na okolje in trgovino, ter sodijo pod okrilje Svetovne trgovinske organizacije, in sicer: Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT), Sporazum o trgovinskih tehničnih ovirah in Sporazum o sanitarnih in fitosanitarnih merah.

Podrobneje bomo analizirali Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT 1994), ki se neposredno nanaša na povezavo z Baselsko konvencijo oz. njene diskriminatorne člene.

5.1.3.1 Člena I in III: Nerazločevanje enakega blaga

Člena I in III Splošnega sporazuma o carinah in trgovini uvajata dva osnovna pojma, na katerih sloni pravni red Svetovne trgovinske organizacije, in sicer načelo *dežele z najugodnejšimi pogoji uvoza*¹⁸¹ in načelo *nacionalne obravnave*.¹⁸² Z eno besedo lahko povzamemo ti dve načeli kot *načelo nerazločevanja*.

Člen I uvaja pravilo dežele z najugodnejšimi pogoji uvoza. V skladu z njim oziroma s klavzulo največjih ugodnosti mora članica, ki posamezni državi prizna določeno ugodnost ali privilegij, zagotoviti enako ugodnost, privilegij tudi v odnosih z drugimi državami. Nobena država ne sme dobiti tržnih ugodnosti, ki bi izkrivljala splošne konkurenčne pogoje do drugih držav. Pri tem pravilu tudi prvič pride Baselska konvencija navzkriž s pravili Splošnega sporazuma o carinah in trgovini oz. pravili Svetovne trgovinske organizacije. Priloga VII Baselske konvencije namreč v tem primeru daje prednost državam članicam OECD. Pravilo, ki uvaja t. i. deželo z najugodnejšimi uvoznimi pogoji, izvira iz tega, da so imele države različne carinske

¹⁸¹ Most – favoured nation

¹⁸² National treatment

stopnje za različne države, s tem pravilom pa so želeli te razlike v carinskih stopnjah zmanjšati ali pa popolnoma ukiniti. Pravilo skušajo sedaj razširiti tudi na ostale trgovinske ovire.¹⁸³

Pravilo ima dve veliki izjemi. Prva se nanaša na regionalne trgovinske sporazume, pri katerih se dovoljuje, da do nadaljnjega preferenčne mere med državami, ki so tak sporazum med sabo sprejele, ostanejo. Druga izjema pa se nanaša na države v razvoju, še posebej pa nerazvite države. Splošni sporazum o carinah in trgovini dovoljuje državam, da za izdelke iz nerazvitih držav uveljavijo zmanjšane carinske stopnje oz. jih sploh odpravijo, ne glede na to, da jih za izdelke iz drugih držav uveljavljajo. Ta izjema je uvedena kot pomoč nerazvitim državam za spodbujanje njihovega ekonomskega razvoja.¹⁸⁴

Člen III vpeljuje pravilo nacionalne obravnave. To določa, da se blago, ki je uvoženo iz drugih držav, obravnava enako kot istovrstno blago države uvoznice (matične države). Domači pravni red ne sme diskriminirati istovrstnega uvoženega blaga.

Razlaga definicije *istovrstni izdelek* ima zelo velik vpliv za sistemsko ureditev varovanja z okoljem. To bomo ponazorili s primerom.¹⁸⁵

Zamislimo si, da imamo dve različni ploščici integriranega elektronskega vezja. Prva je bila proizvedena na način, da so se pri njeni izdelavi v ozračje sproščale ozonu škodljive snovi, druga pa je bila proizvedena brez posebnih negativnih vplivov na okolje. Ali sta to istovrstna izdelka? Če sta, potem veljavna okoljska zakonodaja ne sme diskriminirati okoljsko spornega izdelka v primerjavi z okoljsko sprejemljivejšim, ko prideta na mejo države uvoznice. Še več, zakonodaja ne sme dajati prednost niti istovrstnemu domačemu izdelku, čeprav je ta recimo narejen na okoljsko sprejemljiv način.

Kljub zgoraj naštetim dvoumnostim, ki jih generira ne dovolj natančno definiran izraz istovrstni izdelek, Svetovna trgovinska organizacija na tem področju ni naredila nič, niti ni postavila smiselnih meril, po katerih bi se lahko ravnale članice organizacije. Kriterij, po katerem trenutno ocenjujejo, ali je kakšen izdelek istovrsten, je kriterij tržne nadomestljivosti.¹⁸⁶ To pomeni, da ocenjujejo, ali dva izdelka na trgu konkurirata drug drugemu kot substituta. Npr. čeprav vodka in gin še zdaleč nista podobni pijači, ju njune fizikalno-kemijske lastnosti (vsebnost alkohola) in končni namen uporabe (pitje) dovolj istovetita, da sta lahko substituta druga drugi. Zato ju lahko pojmujeemo kot istovrstna izdelka.

5.1.3.2 Člen XI: Količinske omejitve in licence

Člen XI Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT) dodatno omejuje oz. blaži ukrepe, ki jih sprejmejo države za zaščito svojih notranjih trgov. Člen XI tako

¹⁸³ Crawford (1997): 32

¹⁸⁴ Prav tam, str. 36.

¹⁸⁵ spletna stran: www.icme.com/icme/index.htm

¹⁸⁶ Commercial substitutes

prepoveduje uvedbo raznih kvot in uvozno-izvoznih licenc ali podobnih ukrepov povezanih z uvozom oz. izvozom blaga. Ta prepoved izhaja iz dejstva, da omejitve, temelječe na količinskih omejitvah, povzročajo večja ekonomska izkrivljenja kot na cenah temelječi zaščitni ukrepi, kot so npr. carine in davki. Kmetijski izdelki so iz tega člena izvzeti.¹⁸⁷

Člen XI si je navzkriž z drugimi mednarodnimi sporazumi oz. njihovimi ureditvami trgovinskega režima. Baselska konvencija ali Konvencija o mednarodni trgovini z ogroženimi vrstami prostoživečih živali in rastlin tako npr. zahtevata uvozno/izvozne licence oz. razna uvozno/izvozna dovoljenja za meddržavno trgovino z blagom, za katerega sta pristojni.

5.1.3.3 Člen XX: Okoljske izjeme

Kadar je del zakonodaje suverene države neskladen s trgovinskimi pravili Svetovne trgovinske organizacije, jo mora država umakniti ali spremeniti v nekem razumnem času, ponavadi v 15. oz. 18. mesecih. Člen XX Splošnega sporazuma o carinah in trgovini pa vseeno dopušča določene izjeme. Dve pomembni izjemi tega člena se nanašata na zaščito okolja:¹⁸⁸

»Nič v tem sporazumu katerikoli članici ne prepoveduje sprejetja ukrepov [...]»¹⁸⁹

(b) [...] s katerimi bi neizogibno zavarovala človeško, živalsko ali rastlinsko življenje ali zdravje [...]

(g) [...] ki se nanašajo na ohranitev neobnovljivih naravnih virov, če ti ukrepi sovpadajo z istovetnimi ukrepi oz. omejitvami za lastne proizvode [...].«

Država, ki želi uveljaviti okoljske izjeme iz točk (b) in (g) XX. člena mora preskočiti dve oviri. Najprej mora s t. i. *predhodno obrazloženo izjavo*¹⁹⁰ pokazati, da je uporaba odstavka (b) in (g) člena XX v njenem primeru upravičena, nato pa mora s *končno obrazloženo izjavo*¹⁹¹ dokazati, da zaščitni ukrepi, ki jih bo uvedla, niso v nasprotju s konkurenčnimi pogoji trgovanja, kot jih predpisuje Svetovna trgovinska organizacija.

Odstavek (b) od države zahteva, da dokaže, da je bil ukrep dejansko neizogiben za zavarovanje okolja. V preteklosti je bilo za upravičenost uveljavitve zaščitnih ukrepov potrebno zadovoljiti tri kriterije:¹⁹²

1. dokazati nujnost zavarovanja lastnega okolja,
2. pojasniti potrebo po uporabi trgovinskih zaščitnih ukrepov,
3. če je ukrep upravičen, uvesti tisti ukrep, ki je najmanj trgovinsko restriktiven za doseg ciljev zavarovanja okolja.

¹⁸⁷ spletna stran: www.icme.com/icme/LimitedEditons/Basel.htm

¹⁸⁸ spletna stran: www.icme.com/icme/LimitedEditons/Basel.htm

¹⁸⁹ Člen XX Splošnega sporazuma o carinah in trgovini.

¹⁹⁰ provisional justification

¹⁹¹ final justification

¹⁹² spletna stran: www.icme.com/icme/LimitedEditons/Basel.htm

Namen 2. in 3. kriterija je v tem, da se z njima skuša zmanjšati vpliv možnih tržnih omejitev, ki bi jih povzročila morebitna uvedba ukrepov za zavarovanje okolja, hkrati pa preprečiti uporabo teh mer kot izgovor za uvedbo čisto tržnih ovir. 1. kriterij pa izloča okoljsko zakonodajo v delu, ki ščiti okolje, ki je zemljepisno izven jurisdikcije nacionalnih držav.¹⁹³

Smisel 1. kriterija je danes že povsem drugačen. Leta 1998 je Prizivno telo za reševanje sporov pri Svetovni trgovinski organizaciji v primeru Shrimp-Turtle razsodilo, da država lahko ukrepa na osnovi 1. kriterija, če nakaže *logično-verižno povezavo* med pravom in varstvom okolja, za vsak posamezni primer, četudi ni popolnoma definirano, kaj logična-verižna povezava je. Zdi se da zadostuje že, če lahko država pokaže, da ima proizvodnja nekega izdelka škodljiv čezmejni vpliv na zrak in vodo ali na ogrožene živalske vrste.

Kadar država uveljavlja trgovinski ukrep s sklicevanjem na odstavek (g) XX. člena Splošnega sporazuma o carinah in trgovini, mora prvič nazorno prikazati, da je v njeno zakonodajo vključeno ohranjanje neobnovljivih naravnih virov. Primer Shrimp-Turtle je tu imel pomembno vlogo, saj se je z njim razširilo pojmovanje neobnovljivih naravnih virov tudi na živo naravo (predvsem na ogrožene vrste). Kot drugo pa mora nacionalna zakonodaja varovati naravne vire pred popolno izrabo tudi pred domačo industrijo. In tretjič, cilj nacionalne okoljske zakonodaje mora namreč pokazati tesen odnos med uporabo sredstev in dosego cilja.

5.1.4 Odnos med Baselsko konvencijo in Splošnim sporazumom o carinah in trgovini

Člen 4(5) Baselske konvencije, ki države udeleženke konference zavezuje k prepovedi trgovanja z določeno vrsto blaga, če je druga država neudeleženka Konvencije, postaja *prima-facie* v konfliktu interesov, če sta obe državi hkrati članici Svetovne trgovinske organizacije. Ta člen neposredno izničuje pravice držav, ki izhajajo iz Splošnega sporazuma o carinah in trgovini oz. Marakeškega sporazuma o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije iz leta 1994.¹⁹⁴

Tako se pojavi vprašanje, kateri sporazum bo v primeru konflikta prevladal. Odgovor na to vprašanje nam da Dunajska konvencija o pogodbenem pravu, ki opredeljuje razmerja med različnimi mednarodnimi sporazumi. Temelj za odločanje bo člen 30(4) Dunajske konvencije o pogodbenem pravu. V primeru navzkrižja med Splošnim sporazumom o carinah in trgovini ter Baselsko konvencijo, kjer sta obe državi, ki sta v sporu, članici Splošnega sporazuma o carinah in trgovini, le ena izmed njiju pa je udeleženka Baselske konvencije, bodo prevladala določila Splošnega sporazuma o carinah in trgovini, ki se bodo navezovala na XX. člen citiranega sporazuma. Če pa bi bili obe državi hkrati tudi udeleženci Baselske konvencije, bi prevladala določila

¹⁹³ spletna stran: www.icme.com/icme/LimitedEditions/Basel.htm

¹⁹⁴ Crawford (1997), 6.

sporazuma, ki je dlje v veljavi oz. je starejši.¹⁹⁵ Marakeški sporazum in iz tega izhajajoč Splošni sporazum o carinah in trgovini iz leta 1994 sta tako časovno nastala kasneje kot Baselska konvencija (čeprav originalni Splošni sporazum o carinah in trgovini datira iz leta 1947), vendar bo Baselska prepoved (Basel Ban), če bo kdaj ratificirana od ustreznega števila držav, prišla v veljavo kasneje kot Splošni sporazum o carinah in trgovini, izhajajoč iz Marakeškega sporazuma (1994). Obveljalo bo torej prvenstvo Splošnega sporazuma o carinah in trgovini.

Nujno je torej, da se člen 4(5) Baselske konvencije obravnava (analizira) ločeno od t. i. Baselske prepovedi.

5.1.5 Člen XX Splošnega sporazuma o carinah in trgovini in člen 4(5) Baselske konvencije

Prvo vprašanje, ki se poraja, je, ali je člen 4(5) Baselske konvencije, ki prepoveduje čezmejno trgovanje z nevarnimi odpadki z državami neudeleženkami Konvencije, skladen z načeli Splošnega sporazuma o carinah in trgovini. Če je skladen, mora izpolniti enega izmed pogojev XX. člena Splošnega sporazuma o carinah in trgovini, ki dopušča izjeme, ali pa mora biti stvar posebne oprostitve v sklopu Splošnega sporazuma o carinah in trgovini. Vprašanje je torej, ali so kakršnekoli trgovinske omejitve oz. oprostitvene izjeme v skladu z XX. členom Splošnega sporazuma o carinah in trgovini.¹⁹⁶

Nanj žal ni samo enega odgovora. Do sedaj Generalni svet Svetovne trgovinske organizacije še ni imel primera, ki bi se nanašal na člen XX, odstavka (b) ali (g), torej na skladnost izjem pri uvedenih trgovinskih merah v sklopu posameznih mednarodnih večstranskih sporazumov, pri katerih sodelujejo tudi države neudeleženke Konvencije.¹⁹⁷

Odbor za reševanje sporov do današnjega dne še ni obravnaval nobenega primera, ki zadeva člen XX Splošnega sporazuma o carinah in trgovini, kar je dokaj presenetljivo, glede na to, da je v svetu vedno več večstranskih okoljskih sporazumov, ki v določeni meri omejujejo prosto trgovino. Člen 4(5) Baselske konvencije je tako v bistvu produkt svojega časa, kjer večina večstranskih okoljskih sporazumov že po definiciji zapoveduje trgovinske omejitve, le da se v tem primeru konsekvence nanašajo tudi na neudeleženko Konvencije oz. mednarodnega sporazuma. Trgovinske omejitve, katerih vzrok je varovanje okolja, segajo že v leto 1933, ko so nekatere države sprejele ukrepe, s katerimi so vzpostavile kontrolo nad uvozom, izvozom in trgovino s trofejami ogroženih živalskih vrst.¹⁹⁸ Danes sodobni mednarodni okoljski sporazumi vsebujejo številne trgovinske omejitve in popolne

¹⁹⁵ Včasih se glede datuma nastanka Splošnega sporazuma o carinah in trgovini porajajo dvomi, kajti čeprav je bil sporazum sprejet že leta 1947, se je smatral le za začasnega in je kot tak brez pravne moči oz. pravnih konsekvenc; Jackson (1997): 3.

¹⁹⁶ Člen IX STO omogoča članicam Svetovne trgovinske organizacije

¹⁹⁷ Gl. op. 194, prav tam, str.31

¹⁹⁸ Konvencija sorodna Konvenciji o ohranitvi živalstva in rastlinstva v njihovem naravnem okolju, London, 8 november 1933.

prepovedi, kot sta prepoved trgovanja z ogroženimi vrstami, trgovanja z divjimi živalmi¹⁹⁹ in prepoved razpolaganja s stvarmi iz skupnega dobra.²⁰⁰

5.1.6 Člen XX Splošnega sporazuma o carinah in trgovini in prvotna Baselska konvencija (brez Baselske prepovedi oz sklepa III/1)

Omejitve ali celo prepovedi čezmejnega transporta nevarnih odpadkov, tudi če so ti odpadki npr. namenjeni za reciklažo, so povezane z načelom ohranjanja neobnovljivih naravnih virov. Baselska konvencija se ukvarja izključno s to zgoraj omenjeno vrsto transporta ter nima nobene moči niti ni bila niti delana v smislu sovpadanja z zakonskimi okoljskimi omejitvami varovanja neobnovljivih naravnih virov določene države. Potemtakem se države ne morejo sklicevati na člen XX (g), ko uvajajo trgovinske omejitve, ki so načeloma v skladu z Baselsko konvencijo. Kot *izgovor* za uvedbo trgovinskih omejitev jim tako preostane le še sklicevanje na odstavek (b)²⁰¹ člena XX Splošnega sporazuma o carinah in trgovini. Seveda pa je pri sklicevanju na pogoje, ki jih določa odstavek (b) treba te dejansko izpolnjevati. Ključno vprašanje, ki se poraja je, kakšno odstopanje od splošno dovoljenih trgovinskih omejitev, ki jih uvaja Baselska konvencija, ki jo je podpisalo znatno število držav, si lahko privošči država, ki se z njimi ne strinja. Vsak odgovor na to vprašanje bi bil verjetno, da je to odvisno od vsakega primera posebej, vendarle pa na splošni ravni obstaja pet relevantnih faktorjev, ki vplivajo na odločanje vsake države posebej, ko je postavljena pred dilemo, ali spoštovati mednarodni sporazum ranga Baselske konvencije kljub škodljivemu vplivu, ki ga lahko ima sporazum na narodno gospodarstvo ali industrijsko panogo. Faktorji, ki naj bi jih upoštevala vsaka država, so:²⁰²

1. Baselska konvencija ima trenutno 112 udeleženk, ki zastopajo paleto različnih interesov v mednarodni skupnosti.
2. Mednarodna skupnost je v mnogih večstranskih sporazumih priznala državam pravico, da uvedejo trgovinske omejitve (vključno z uvedbo oz. vsilitvijo omejitev tretjim državam), če s tem dosežejo pozitivne okoljske cilje. Te uvedene trgovinske omejitve do sedaj še niso bile predmet Odbora za reševanje sporov pri Svetovni trgovinski organizaciji.
3. Vse države članice OECD (vključno z državami, ki so hkrati neudeleženske Baselske konvencije, kot so to npr. ZDA) so državam v razvoju priznale legitimno pravico, da prepovejo uvoz nevarnih in drugih odpadkov na svoj teritorij.

¹⁹⁹ 1940, Konvencija zahodne hemisfere (Western Hemisphere Convention), člen IX; 1950, Konvencija o pticah, členi 3,4,9; 1968, Konvencija o afriški naravi (African Nature Convention), člen IX; 1973 Konvencija mednarodni trgovini z ogroženimi vrstami, členi II – V, VII.

²⁰⁰ 1987, Montrealski protokol, člen 4 (kot dopolnilo)

²⁰¹ [...] s katerimi bi neizogibno zavarovala človeško, živalsko ali rastlinsko življenje ali zdravje [...]

²⁰² Gl. op. 197, prav tam, str. 32.

4. Odbor za reševanje sporov pri Svetovni trgovinski organizaciji se je izrekel, da Splošnega sporazuma o carinah in trgovini ni treba jemati, kot da je klinično izoliran od javnega mednarodnega prava.
5. Baselska konvencija ne želi biti uporabljana v smislu *posebnega prava* (extrajurisdictionally).

Kljub temu lahko rečemo, da se vsaj točka 5 v praksi kaže kot popolno nasprotje želenega. Baselsko konvencijo namreč razvite države (države OECD) uporabljajo zelo konservativno (v nasprotju z dobro vero), še posebej, kadar vidijo v tem svoj neposredni interes.²⁰³

V luči mednarodne podpore, ki jo ima Baselska konvencija vsaj pri veliki večini držav v svetu predvsem zaradi svojega osnovnega namena, ki je spodbujanje okolju prijaznega ravnanja pri čezmejnem transportu nevarnih snovi, bi lahko predpostavljali, da so trgovinski ukrepi, ki jih uvedejo države pod okriljem člena XX(b), upravičeni. Vendarle pa ostaja vprašanje, ali bi ti trgovinski zaščitni ukrepi zadovoljili vsa merila navedena v poglavju 5.1.3.3.

Prvotna (brez dodatnih amandmajev) verzija Baselske konvencije poraja še dodatna vprašanja.²⁰⁴

Prvo se navezuje na enostransko prepoved izvoza ali tranzita nevarnih odpadkov, ki jo lahko uvede država udeleženka Konvencije v skladu s 4. členom. Kot smo omenili že nekaj poglavij prej, 1. odstavek 4. člena nima namena uvajati prepovedi, ki bi diskriminirale med različnimi skupinami držav izvoznic glede na države uvoznice. Države uvoznice svobodno izbirajo, ali bodo dovolile interni transport, končno odlaganje in reciklažo nevarnih odpadkov ne glede na splošno prepoved trgovanja z nevarnimi odpadki. Tu pa je jedro problema. Podjetja iz tujih držav, ki bi želela izvažati nevarne odpadke, so namreč diskriminirana v primerjavi z domačimi podjetji, ki jim je trgovanje (seveda le na notranjem trgu države) dovoljeno. Mednarodni sporazumi, kot je Baselska konvencija, namreč strogo ločijo med domačim (internim) in mednarodnim transportom ali drugimi transakcijami. V literaturi je zaslediti mnenja za in proti, da je člen 4(1)(a) Baselske konvencije skladen z XX. členom Splošnega sporazuma o trgovini in carinah, vendarle pa je dejstvo, da je smisel ureditve Svetovne trgovinske organizacije v zmanjševanju in odpravljanju vsakršnih omejitev. Prav zaradi tega menimo, da ta člen Baselske konvencije in sklicevanje na XX. člen GATT-a ni v duhu splošne liberalizacije svetovnih trgov, še posebej, če upoštevamo, da so ga mnoge države, še posebej države EU, izrabile za zapiranje svojih trgov za materiale za reciklažo.

Drugo vprašanje, ki sodi v isti sklop je, ali je 4(5) člen Baselske konvencije, gledan v kontekstu 11. člena, diskriminatoren v primerjavi s tretjimi državami (torej državam neudeleženkam Konvencije). Tudi tu so mnenja strokovnjakov deljena. Nekateri

²⁰³ Gl. op. 197, prav tam, str. 32.

²⁰⁴ Prav tam, str. 9.

trdijo, da diskriminacije ni, ker je državam udeleženkam Konvencije kljub vsemu dovoljeno sklepati dvostranske sporazume v smislu člena 11, v katerih se dovoljuje trgovanje z nevarnimi odpadki med udeleženkami in neudeleženkami, če slednje izpolnjujejo pogoje okolju prijaznega ravnanja z odpadki. Drugi trdijo nasprotno in se sklicujejo na XX. člen Splošnega sporazuma o carinah in trgovini, ki v odstavku b) dovoljuje tako diskriminatorno ukrepanje držav, če le-te ocenijo, da država uvoznica nima tehnologije, s katero bi lahko izvožen nevarni odpad predelalo na okolju varen način.

Praksa pa kaže, da je resnica nekje vmes. Države se odločajo glede na svoje interese. Če jim odgovarja izvoz nevarnih odpadkov v države v razvoju, se sklicujejo na 11. člen Konvencije, če pa je državam v interesu, da odpadke obdržijo, se sklicujejo na člen XX (b). V vsakem primeru lahko prikažejo skladnost svojih odločitev s pravili Svetovne trgovinske organizacije.

5.1.7 Baselska prepoved in Splošni sporazum o carinah in trgovini

Z vključitvijo Sklepa III/1, ki s Prilogo VII²⁰⁵ v Baselsko konvencijo vpeljuje Baselsko prepoved, se marsikaj spremeni. Ta sklep bo seveda, če bo kdaj uveljavljen (trenutno ga je za uveljavitev ratificiralo še premalo držav udeleženk, ki jih mora biti skoraj 80), prepovedal trgovanje (tudi v primeru uvoza/izvoza nevarnih odpadkov za reciklažo) pod enakimi pogoji in z enakimi odpadki med samimi državami udeleženkami Konvencije.²⁰⁶

Baselska prepoved dela namerno in neposredno razliko med trgovinskim tokom iz razvitih držav v države v razvoju in trgovino med vsako skupino držav posebej. Ali povedano drugače: Slovenija (ki ni država Priloge VII) lahko izvaža nevarne odpadke za reciklažo v npr. Belorusijo, Slovaška (ki je država Priloge VII) pa tega ne sme, čeprav si Belorusija to želi in je dala tudi vsa dovoljenja. Obratno velja za uvoz: Sloveniji ni dovoljeno uvažati nevarnih odpadkov za nadaljnjo predelavo iz npr. Nemčije, medtem ko je Slovaški kot članici OECD to dovoljeno, čeprav Slovaška mogoče nima primerne industrije za okolju prijazno predelavo nevarnih odpadkov, Slovenija pa jo mogoče ima (glej shemo 10).

Baselska prepoved tudi po prepričanju zagovornikov Sklepa III/1 ni v skladu z XX. (b)-členom Splošnega sporazuma o carinah in trgovini in ga kot takega ni mogoče upravičiti.

Za Slovenijo bi bilo torej skrajno neprimerno, če bi ratificirala amandma Sklepa III/1 iz leta 1995, saj bi s tem onemogočila lastno reciklažno industrijo, ki večino surovin uvaža.

Kadar obravnavamo Baselsko prepoved v sklopu vprašanj, povezanih s Splošnim sporazumom o carinah in trgovini, ne moremo mimo 11. člena Baselske konvencije.

²⁰⁵ Priloga VII se glasi: Udeleženke Baselske konvencije in druge države, ki so članice OECD, EU, in Liechtenstein.

²⁰⁶ Guevara (1996): 42.

Predpostavljamo namreč, da v trgovanje z nevarnimi odpadki med državami z različnimi statusi posegata le Sklep III/1, bolj znan kot Baselska prepoved, in Priloga VII, ki opredeljuje države, ki so privilegirane pri trgovanju z nevarnimi odpadki. 11. člen Baselske konvencije dejstva bistveno spremeni, saj omogoča državam, da med sabo sklepajo dvo- in tudi večstranske sporazume. Tako lahko države obidejo restrikcije, ki jih vpeljuje Baselska prepoved. Pa ne samo to, s tem postaja Baselska prepoved sprejemljivejša tudi za določila Splošnega sporazuma o carinah in trgovini v primeru, če bi katera od prizadetih tretjih držav in držav udeleženk, ki niso del Priloge VII, poskušala problem rešiti preko Odbora za reševanje sporov pri Svetovni trgovinski organizaciji.²⁰⁷

5.2 Kaj prepoved izvoza surovin za reciklažo, ki ga uvaža Baselska prepoved (Sklep III/1 in Priloga VII), pomeni za Slovenijo in države v razvoju?

Baselska prepoved je bila sprejeta soglasno, podprle so jo tako razvite države kot države v razvoju. Sprejeta je bila kljub pomislekom, da je to najboljši način urejanja problemov, ki jih prinaša trgovanje z nevarnimi odpadki. Države v razvoju so jo podprle, ker je bila manjše zlo kot posledični padec celotne Baselske konvencije ob nesprejetju Baselske prepovedi. Razprava na drugi in tretji Konferenci udeleženk Baselske konvencije je pokazala, da imajo države resne pripombe glede Baselske prepovedi in da je mnoge države ne bodo ratificirale. Glavni očitke je bil, da se surovine, ki jih je možno reciklirati, uporabljajo kot sekundarni material za ponovno pridobivanje kovin in kot vir energije in so kot take potrebne za ohranitev visoke ravni industrijske proizvodnje. Baselska prepoved pa posega v samo jedro trgovanja s sekundarnimi surovinami, ki so v večini primerov razvrščene med nevarne odpadke. Temu argumentu se je pridružilo tudi veliko razvitih držav, ki so glavne proizvajalke surovin za reciklažo.²⁰⁸

Surovine za reciklažo tvorijo velik del mednarodne trgovine z nevarnimi odpadki, tvorijo pa tudi večinski delež čezmejnega transporta z nevarnimi odpadki med državami članicami in nečlanicami OECD. Prav zato ima popolna prepoved trgovanja med njimi tako velik vpliv na bazično industrijo držav v razvoju in na nekatere slovenske industrijske panoge.

Po poročilih Svetovnega instituta za naravne vire²⁰⁹ in OECD je le 10 % nevarnih odpadkov, nastalih v državah OECD, namenjenih za izvoz v države v razvoju (poročilo govori o legalnih transakcijah). Iz podatkov v 2. poglavju magistrske naloge je razvidno, da pri svetovni trgovini z nevarnimi odpadki odpade na trgovino med državami OECD skoraj 70 % trgovine, izvoz odpadkov iz razvitih držav v države v razvoju odpade 17 %, 4 % trgovine ustvarijo države v razvoju med sabo, preostalih 9

²⁰⁷ Gl. op. 197, prav tam, str. 31.

²⁰⁸ Prav tam, str. 16.

²⁰⁹ World Resources Institute

% trga predstavlja uvoz razvitih držav iz držav nečlanice OECD. Sedem držav članic OECD je odgovornih za 80 % vsega izvoza nevarnih odpadkov v države v razvoju, kar kaže, da je trgovina z nevarnimi odpadki, v kateri sodelujejo države nečlanice OECD, skrajno koncentrirana.

Ti podatki na prvi pogled govorijo, da bi Baselska prepoved le malenkostno prizadela države v razvoju, vendarle pa je treba upoštevati, da je v zadnjem desetletju izvoz nevarnih odpadkov v države nečlanice OECD skokovito naraščal tako, da so te države postale pomemben izvozni trg za razvite države. Študija, ki jo je izvedel UNCTAD, govori, da se je izvoz iz držav OECD v države nečlanice povečal s 6 % v 80-tih letih, do 33 % leta 1993 in je ob prelomu stoletja presegel 40 %.²¹⁰

5.2.1 Kaj Baselska prepoved pomeni za države v razvoju, ki so jo ratificirale?

Za države, ki so ratificirale amandmaje, ki uvajajo Baselsko prepoved (popolno prepoved trgovanja z nevarnimi odpadki med državami članicami OECD in državami ne-članicami OECD) in jo izvajajo tudi že v praksi, se pravzaprav ne bo nič spremenilo. Prepoved je v skladu z odločitvijo, da zavarujejo svoje okolje pred dejansko in možno nevarnostjo, ki je sopotnica nevarnih odpadkov. Baselska prepoved nima nobenih negativnih posledic na gospodarstvo oz. industrijske panoge teh držav, saj je popolnoma skladna z njihovo okoljsko politiko.²¹¹

5.2.2 Kaj Baselska prepoved pomeni za Slovenijo ter države v razvoju, ki je niso ratificirale in uvažajo surovine, ki so klasificirane kot nevarni odpadki?

Državam, kot so Slovenija, Izrael, države v razvoju ter države, ki niso članice OECD in niso prepovedale uvoza nevarnih odpadkov za reciklažo in niso podprle Baselske prepovedi, se bliža prepoved uvažanja nevarnih odpadkov kot surovino za reciklažo. Tem državam bo prepovedan uvoz (če stopi v veljavo Baselska prepoved) že samo zato, ker niso države, ki so del Priloge VII, čeprav lahko zagotovijo okolju prijazno ravnanje z uvoženimi nevarnimi odpadki. Še več, tem državam bo to onemogočeno, kljub temu da so udeleženke Baselske konvencije. Edina izjema je, če imajo v skladu z 11. členom Baselske konvencije sklenjen dvostranski sporazum z državami, ki so del Priloge VII.²¹²

Slovenija in države, ki so v podobnem položaju, se soočajo s tem, da lahko izgubijo pomemben vir sekundarnih surovin in energentov, ki so razvrščeni med nevarne odpadke.

Zaradi Uredbe evropskega sveta EEC 259/93, ki uvaja Baselsko prepoved v pravni red Evropske unije, bodo za države, katerih nekatere gospodarske panoge so življenjsko odvisne od uvoza nevarnih odpadkov iz držav Evropske unije, učinki zelo

²¹⁰ 40 % je ocena istega vira, torej UNCTAD-a, medtem ko sta številki 6 % in 33 % dejanski.

²¹¹ Gl. op. 197, prav tam, str. 35.

²¹² Prav tam, str. 37.

negativni. Med njimi je tudi Slovenija, ki uvaža kar 50 % sekundarnih surovin, ki jih uporablja reciklažna industrija svinca iz držav OECD in so hkrati tudi pridružene članice EU in kot take zavezane k izvajanju evropske zakonodaje.²¹³

Medtem lahko države, ki niso del Priloge VII Baselske konvencije, med seboj svobodno trgujejo z nevarnimi odpadki, saj jih Konvencija pri trgovanju nikjer ne omejuje. Države članice Priloge VII bodo lahko, če bo Baselska prepoved kdaj uveljavljena, izvažale surovine za reciklažo, ki so uvrščene med nevarne odpadke, v države nečlanice Priloge VII pa le, če bodo sklenile dvostranski sporazum s temi državami, saj 11. člen to dovoljuje. Edina izjema pri tem je Evropska unija, ki je uvedla popolno prepoved izvoza nevarnih odpadkov v države nečlanice OECD ne glede na 11. člen.

Položaj držav, ki niso udeleženske Konvencije, je v tem primeru nekoliko bolj ugoden, saj lahko svobodno trgujejo s surovinami za reciklažo z drugimi državami, ki prav tako niso udeleženske. Seveda je njihov trg dokaj omejen.

5.2.3 Kaj Baselska prepoved pomeni za Slovenijo ter države v razvoju, ki so sposobne predelati nevarne odpadke (ki imajo za to usposobljene tovarne)?

Države, ki niso del Priloge VII Baselske konvencije, njihova reciklažna industrija pa je odvisna od uvoza surovin²¹⁴, bodo imele zaradi Baselske prepovedi velike izgube, po vsej verjetnosti pa bodo prisiljene tovrstne obrate tudi zapreti. Dejstvo je, da bo potrebno nekatere tovarne, ki reciklirajo nevarne surovine, zaradi načela neposredne bližine zapreti. To bo gotovo zelo pozitivno, vendarle pa bo imelo tudi mnoge negativne posledice. Povečala se bo namreč industrijska manjvrednost držav v razvoju v primerjavi z razvitimi državami, saj države v razvoju ne bodo več imele razlogov v vlaganje in razvijanje svoje reciklažne industrije, ki je pogosto najbolj razviti del industrije. Izvoznikom surovin v razvitih državah se bodo kratkoročno povečali tudi stroški recikliranja teh surovin, hkrati pa se bo državam v razvoju povečal izvozni deficit, kar lahko dolgoročno slabo vpliva na industrijsko rast.²¹⁵

Baselska prepoved bo po vsej verjetnosti vzpodbudila neenakomeren razvoj nekaterih industrijskih panog. V nekaterih državah ne bodo imeli razlogov za razvoj specifične industrije za reciklažo nevarnih surovin ali odpadkov, drugje v razvitejših državah pa bo industrializacija še bolj intenzivna, kar bo vodilo do prenasičenosti trga nevarnih odpadkov, ki so primerni za reciklažo..

²¹³ Gl. op. 211, prav tam, str. 17.

²¹⁴ Ki so klasificirane kot nevarni odpadki.

²¹⁵ Prav tam, str. 38

5.3 Argumenti proti prepovedi izvoza nevarnih odpadkov v države nečlanice OECD

Uporaba trgovinskih ovir za uveljavljanje okoljskih mednarodnih sporazumov je vedno glavna tema, ko se govori o trgovini in okolju. To je tudi glavna tema, s katero se bo morala v bodoče soočiti Komisija za trgovino in okolje pri Svetovni trgovinski organizaciji. Do sedaj Komisiji ni bilo potrebno izdati še nobene tovrstne resolucije. To pa predvsem zato, ker je potrebno mednarodne večstranske okoljske sporazume obravnavati in analizirati ločeno oz. vsakega posebej, kar pomeni, da razsodba, ki velja v enem primeru, ne velja v drugem, čeprav je mogoče podoben.²¹⁶

Trenutno je najbolj pereč pravni okoljski problem Baselske konvencije ter njen Sklep III/1, ki ga je še dodatno zapletla naknadno sprejeta Priloga VII.

V tem poglavju bomo skušali analizirati diskriminatorne ukrepe, ki jih prinaša Baselska prepoved (Sklep III/1 skupaj s Prilogo VII tvori t.i. Baselsko prepoved) in niso v skladu z načeli Svetovne trgovinske organizacije ter so močni argumenti proti uveljavitvi Baselske prepovedi.

5.3.1 Delna izguba pravice do uvoza²¹⁷

Baselska prepoved odvzema suverenim državam, ki niso del Priloge VII, pravico, da ocenijo, kaj je za njihove države nevarna snov in kaj ne, svobodno odločajo o tem, kaj lahko njihovi gospodarski subjekti uvažajo in česa ne.

Te pravice pa Baselska prepoved ne odpravlja v celoti, prepoved se namreč nanaša le na izvoz iz držav, navedenih v Prilogi VII. Vendar pa Baselska prepoved to pravico v veliki meri omeji, še posebej v primeru držav v razvoju, ki z lastno interno zakonodajo niso omejile oz. prepovedale uvoza nevarnih odpadkov iz drugih držav.

5.3.2 Diskriminacija med trgi in izdelki

V kontekstu Baselske prepovedi poteka diskriminacija med državami na več načinov. Najprej so diskriminirane neudeleženske Baselske konvencije (razen v primeru če imajo posebni večstranski sporazum po 11. členu Konvencije). Baselska prepoved nadalje diskriminira tudi med:²¹⁸

- državami, ki so del Priloge VII, in državami, ki niso,
- nevarnimi odpadki, proizvedenimi v državah, ki so del Priloge VII, in nevarnimi odpadki iz držav, ki niso del Priloge VII,
- nevarnimi odpadki, proizvedenimi v državah udeleženkah Baselske konvencije, in nevarnimi odpadki iz držav, ki niso udeleženke.

²¹⁶ Gl. op. 213, prav tam, str. 44.

²¹⁷ Prav tam, str. 44.

Diskriminacija na podlagi članstva ali udeležbe v raznih mednarodnih združenjih je nezdružljiva z enim izmed osnovnih načel Svetovne trgovinske organizacije, in sicer načelom *dežele z najugodnejšimi pogoji uvoza*.²¹⁹

S čim je torej možno upravičiti diskriminacijo proti državam, ki niso del Priloge VII, če Baselska prepoved hkrati dovoljuje izvoz nevarnih odpadkov v države, ki so njen del? Z okoljskega vidika so razvite države upravičevale uvedbo prepovedi kot ukrep, ki bo zavaroval države, ki niso del Priloge VII, pred nevarnostmi in tveganji, ki jih prinaša uvoz nevarnih odpadkov, za katere te države nimajo dovolj virov, zmogljivosti in zmožnosti, da bi z njimi ravnale okolju prijazno. Ker pa se temeljni Splošni sporazum o carinah in trgovin (GATT) smiselno uporablja le v zvezi z blagom²²⁰, tudi diskriminacija na osnovi članstva v ekskluzivnem klubu ni v neskladju s 1. členom tega sporazuma.

Vseeno pa Baselska prepoved predstavlja klasičen primer tržnih omejitev na izvozno/uvoznem trgu materialov primernih za reciklažo.²²¹ S tem ko omejuje izvoz materialov, primernih za reciklažo v države, ki niso del Priloge VII, za države, ki so njen del, to ne velja oz. jim ni potrebno upoštevati načela nerazločevanja istovrstnega blaga. Posledično nas to pripelje do vprašanja, ali so materiali, primerni za reciklažo, sploh blago. Ali so potem lahko materiali, ki izhajajo iz držav, ki niso del Priloge VII, in materiali iz držav, ki so njen del, istovrstno blago? Ali lahko torej materiale, primerne za reciklažo, ki imajo izvor v obeh različnih skupinah držav, med seboj primerjamo?

5.3.2.1 Ali so odpadki, primerni za reciklažo, blago?²²²

Enotna splošna mednarodna definicija za blago ne obstaja. Splošni sporazum o carinah in trgovini tega vprašanja ni izrecno načel, je pa Delovna skupina za nadzor doma prepovedanega blaga in ostalih nevarnih snovi²²³ presodila, da nevarne snovi in odpadki niso blago. OECD meni, da je osnova, da se lahko nekaj opredeli kot blago, predvsem zmožnost za ponovno uporabo (v našem primeru odpadka) v neki določeni formi, zmožnost opredelitve njegove ekonomske vrednosti ter obstoj urejenega trga, na katerem lahko z njim trgujemo.²²⁴

Poglejmo torej, ali lahko te tri opredelitve OECD-ja dokažemo:²²⁵

- glede na to, da so odpadki premične stvari in jih lahko ponovno uporabimo, jih lahko kategoriziramo kot blago,

²¹⁸ Prav tam, str. 45

²¹⁹ Most-favoured nation treatment

²²⁰ Zaključki Urugvajskega kroga so nato razširili pojem blago (product) še na storitve, investicije, ki se nanašajo na trgovino in na intelektualno lastnino.

²²¹ Iz angleščine se materiali, primerni za reciklažo, prevajajo kot recyclables.

²²² Beseda blago je mišljena v smislu definicije blaga iz Splošnega sporazuma o carinah in trgovini.

²²³ Working Group on Export of Domestically Prohibited Goods and Other Hazardous Substances

²²⁴ Gl. op. 213, prav tam, str. 46.

²²⁵ GATT/WTO, Anti-dumping and Subsidies Code (OECD 1995, 9-11)

- Evropsko sodišče²²⁶ je leta 1994 razsodilo, da imajo odpadki ekonomsko vrednost, zato jih moramo šteti za blago²²⁷,
- odpadkov pravzaprav nihče več ne potrebuje, saj so namenjeni za končno odlaganje, vendar dobijo ekonomsko vrednost tisti trenutek, ko jih želi nekdo predelati ter je pripravljen za njih tudi plačati,
- kadar je strank, ki želijo odpadke predelati v nov produkt, več, dobimo trg ali zametek trga, torej lahko z odpadki trgujemo.

Razvidno je, da se nevarni odpadki lahko opredelijo kot blago.

5.3.2.2 Ali so odpadki, primerni za reciklažo, istovrstno blago?²²⁸

Ob opredelitvi, da so odpadki blago, se moramo vprašati tudi, ali obstaja upravičen razlog za diskriminiranje izvoza nevarnih odpadkov, kot ga opredeljuje Priloga VII Baselske konvencije. Splošni sporazum o carinah in trgovini tudi v tem primeru ne daje jasne definicije, kaj je istovrstno blago. Še najbližje definiciji je istovrstno blago opredeljeno v Kodeksu o *antidumpingu* in državnih pomočeh (OECD 1995, 9-11), ki se glasi: »izraz *istovrstno blago* [...] se nanaša na blago, ki je identično oz. v vseh pogledih podobno blagu, s katerim ga primerjamo, ki sploh ni identično ali ni povsem podobno blagu, s katerim ga primerjamo, vendar ima vse njegove možne karakteristike.«²²⁹

S to definicijo v zvezi je bilo danih več možnih kriterijev identifikacije. Ti vključujejo fizikalne lastnosti blaga, naravne in kvalitativne, namen končne uporabe blaga na določenem trgu, potrošnikov okus, navade itd.

Nevarni odpadki namenjeni reciklaži se ne morejo šteti za istovrstno blago. Sestava nevarnih odpadkov je namreč odvisna (in se razlikuje) od mnogih okoljskih in tehnoloških faktorjev, ki se ne razlikujejo samo med enakovrednimi kategorijami v razvitih državah in državah v razvoju, ampak se razlikujejo tudi med enako razvitimi državami. Blago, iz katerega je kasneje nastal odpadek, v določeni državi lahko ima iste karakteristike z blagom iz druge države, vendar za kasneje generirana odpadka ni nujno, da izkazuje enake lastnosti, čeprav sta nastala iz prej istovrstnega blaga. To pomeni, da za odpadke lahko trdimo, da so blago, vendar hkrati ni nujno, da so tudi istovrstno blago.

Diskriminacija v tem primeru ne temelji na razlikovanju blaga (nevarnih odpadkov), temveč na razlikovanju tehnologij, s katerimi blago recikliramo

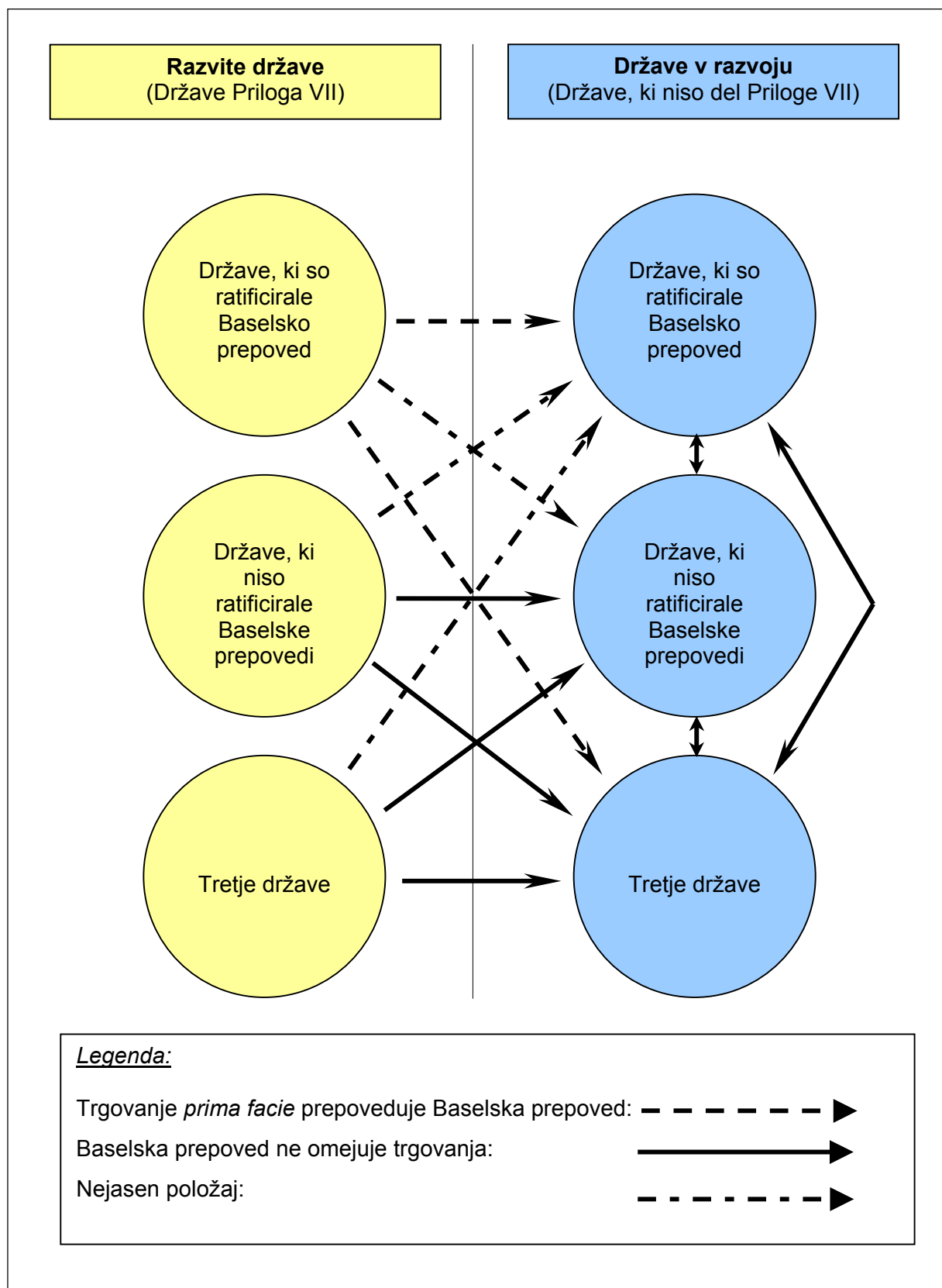
²²⁶ European Court of Justice

²²⁷ Evropsko sodišče je Evropska komisija zaprosila, da ugotovi legalnost splošne prepovedi uvoza odpadkov, ki ga je promulgovala valonska regija v Belgiji.

²²⁸ Glej. op. 214, prav tam, str. 46.

²²⁹ GATT/WTO, Anti-dumping and Subsidies Code (OECD 1995, 9-11)

Shema 10: Vpliv Sklepa III/1 ter Priloge VII Baselske konvencije na trgovinske tokove med razvitimi državami in državami v razvoju



Vir: Article 11 Agreements Under the Basel Convention – A Discussion paper, ICME, Ottawa, 1997, str 27.

Z okoljskega vidika naj bi bil osnovni namen Baselske prepovedi obvarovanje držav v razvoju pred posledicami ravnanja z nevarnimi odpadki, vendar če je to res, ali to pomeni, da okolja v razvitih državah ni potrebno varovati?²³⁰ Trgovanje med državami Priloge VII je s Sklepom III/1 namreč dovoljeno!

5.3.2.3 Kaj je torej resnični cilj Baselske prepovedi?

Če države, ki so del Priloge VII, vidijo, da je glavni problem držav v razvoju pri ravnanju z nevarnimi odpadki v tem, da te države nimajo razvitih tehnologij za okolju prijazno ravnanje z odpadki, zakaj potem preprečujejo trgovanje z nevarnimi odpadki tudi državam, ki tako tehnologijo imajo?

Vsi indici kažejo, da glavni razlog vpeljave Baselske prepovedi in Priloge VII, v originalni tekst Baselske konvencije sploh ni varovanje okolja, temveč gospodarski interesi razvitih držav. Glavni cilj je ekonomski – varovanje domače reciklažne industrije, ki je v gospodarstvu razvitih držav vedno močnejša in zaposluje vedno več ljudi, hkrati pa zadržuje naravne vire, ki jih je v razvitih državah vse manj.

Ker je Baselska prepoved v nasprotju z večino načel Svetovne trgovinske organizacije, je edini trdni argument razvitih držav v prid Baselske konvencije ta, da so ga prostovoljno podprle mnoge države v razvoju, ki pa imajo seveda mnogo negativnih izkušenj s sivim izvozom nevarnih odpadkov, ki se jih ne da niti predelati na njihovo ozemlje. Obremenjene s to negativno izkušnjo so seveda izbrale manjše zlo.

6 PROBLEMATIKA RAZVRSTITVE NEVARNIH ODPADKOV

6.1 Problem definicije nevarnih odpadkov

Kot smo že omenili v svetu ni splošno sprejete definicije nevarnih odpadkov, kljub mnogim naporom, da bi izdelali za vse sprejemljivo definicijo. Industrializirane države so prejele nekaj napotkov od OECD in EU. OECD tako definira nevarne odpadke kot »odpadke, ki lahko, če se z njimi ravna in upravlja nepravilno ali so tako odloženi, zaradi svojih kemičnih ali fizikalnih lastnosti (toksičnosti, korozivnosti, eksplozivnosti ...) škodujejo zdravju ljudi in/ali okolju.« Ta definicija izključuje večino običajnih gospodinjskih komunalnih odpadkov kakor tudi radioaktivne odpadke, zaobjema pa večino industrijskih in kmetijskih odpadkov. Kljub temu imajo mnoge države svojo nacionalno definicijo nevarnih odpadkov, ki se ne ujema ne z regionalno definicijo (kot jo ima npr EU) ne z mednarodnimi definicijami (kot jo uvaja npr Baselska konvencija). Še več, definicija določenega nevarnega odpadka, ki je kot nevaren

opredeljen po določeni nacionalni zakonodaji, se lahko razlikuje, kadar je ta isti odpadki namenjen za izvoz oz. uvoz.²³¹

Avtorji Baselske konvencije so hoteli enkrat za vselej rešiti problem definicije nevarnih odpadkov s tem, da so jih razvrstili v dva seznama oz. priloge. V Prilogi VIII so navedeni odpadki, ki jih je potrebno strogo nadzorovati in pri ravnanju z njimi upoštevati tudi vse varnostne ukrepe, medtem ko so v Prilogi IX navedeni odpadki, ki so »manj nevarni« in je tudi njihov nadzor in ravnanje z njimi pod manjšo kontrolo ali pa ta sploh ni potrebna.²³²

Problem vseh definicij je v tem, da ne ločujejo med odpadki in odpadki z vrednostjo, torej z odpadki, ki jih je možno reciklirati. Baselska konvencija odpadkov z vrednostjo ne obravnava kot blago, s tem pa prihaja v konflikt s Svetovno trgovinsko organizacijo, katere smisel je liberalizacija trgovanja z blagom (in seveda tudi storitev).

6.2 Surovine za reciklažo - nevarni ali nenevarni odpadki?

Če posamezna snov oziroma odpadki kaže lastnosti nevarnih snovi, kot je to opredeljeno v Prilogi III Baselske konvencije, potem je ta snov razvrščena med nevarne snovi, to pa pomeni, da je potrebno z njimi tako tudi ravnati in upravljati. S tem se bistveno spremeni ravnanje z njimi. Nevarne odpadke namreč ureja posebna zakonodaja, ki je bolj restriktivna od običajne, njeno izvrševanje pa je povezano tudi z večjimi stroški upravljanja in ravnanja.

Reciklažna industrija že dolgo opozarja, da ima zakonodaja, ki ureja to področje, mnoge pomanjkljivosti. Recikliranje ima po svoji tržni in tehnološki dinamiki ter vplivu, ki ga ima na okolje in zdravje ljudi, bolj malo skupnega z ravnanjem, ki se predpostavlja pri manipuliranju z nevarnimi odpadki. Recikliranje je tržna kategorija, ki proizvaja materiale za nadaljnjo predelavo, hkrati pa pomembno prispeva k pozitivnim okoljskim ciljem in ciljem trajnostnega razvoja neke družbe. Dejavnost recikliranja zmanjšuje brezposelnost, zmanjšuje prostor na deponijah, zmanjšuje našo odvisnost od primarnih rudnih virov, zmanjšuje porabo energije in ne nazadnje zmanjšuje emisije toplogrednih plinov. Omejevalna zakonodaja, ki ureja ravnanje z nevarnimi odpadki, kamor žal sodi tudi večina snovi, ki jih lahko recikliramo, nalaga nepotrebno breme reciklažni industriji, s hkratnimi vprašljivimi okoljskimi koristmi.

Naslednji primer bo nazorno pokazal, kako zgrešena je razvrstitev snovi, ki jih je možno reciklirati med nevarne odpadke.²³³

²³¹ spletna stran: www.bir.org/biruk/keyissues.htm

²³² Baselska konvencija, Priloga VIII in IX

²³³ Ta del poglavja je povzet po članku: Smith: Should Metal Recyclables Be Defined as Hazardous Waste, ICME Newsletter, Vol 8, No. 1, 2000, str 1.

Predpostavimo, da imamo na odlagališču dva kupa odpadnega bakra. Zbiralec bakra

Tabela 6: Tipična sestava dveh vzorcev sekundarnega bakra

Cu	%	16 - 21	27,00
SiO₂	%	26 - 28	8,00
Fe	%	0 - 9	28,00
S	%	-	30,00
As	%	0,02 – 0,03	0,10
Cd	%	< 0,01	0,01
Ni	%	1	0,05
Pb	%	0,7	1,50
Zn	%	1,5	5,00
Sn	%	0,7	0,10
Au	g/t	80 – 1.500	-
Ag	g/t	1.350 – 1.850	-

Vir: ICME Newsletter, Vol 8, No. 1, 2000, str. 1.

želi ta dva kupa prodati naprej predelovalcu, torej sekundarni²³⁴ topilnici bakra. Ta odpadni baker v kupih je iz različnih virov, tako da se kupa razlikujeta tudi kemijsko. Preden se topilnica odloči, kateri kup bo izbrala in odkupila, izdela analizo povprečne kemijske sestave. Ta je takšna, kot je prikazana v tabeli.

Katerega od dveh predstavljenih materialov bo torej topilnica izbrala?

Predvsem bo gledala, kakšen izplen elementov je s svojo tehnologijo zmožna, in vrednosti le-teh na trgu.

V topilnici bodo najprej naredili analizo po elementih ter bodo sklepali naslednje:

Baker (Cu): oba vzorca vsebujeta dovolj visoke koncentracije bakra, da je pridobivanje ekonomično. Ker pa je več boljše, bo topilnica izbrala vzorec B.

Silicijev dioksid (SiO₂): pri pirometalurških procesih predelave sekundarnih surovin je SiO₂ glavna sestavina žindre, zato je njegova prisotnost v vzorcu dobrodošla, hkrati pa zmanjšuje potrebo po čistem siliciju, ki bi ga drugače morali dodajati med procesom. Prisotnost SiO₂ v vzorcu torej niža stroške predelave, zato bo topilnica zbrala vzorec A, ki ga vsebuje več.

Železo (Fe): železa ni možno izločiti niti ne igra nobene pomembne vloge pri metalurškem procesu izločanja drugih elementov. Izloči se z žindro. Ker ga je v vzorcu A manj, bo topilnica najverjetneje izbrala tega.

Žveplo (S): žveplo je ponavadi v metalurgiji nezaželen element in enako je tudi v tem primeru. Manj ga je, boljše je, torej bo topilnica izbrala vzorec A.

Arzen (As), kadmij (Cd) in nikelj (Ni): vse tri kovine so v obeh vzorcih v nepomembnih količinah, zato pri procesu izločanja nimajo nobene vloge niti jih ni ekonomično pridobivati. Manj je torej boljše, topilnica bo izbrala vzorec A.

Svinec (Pb): v nobenem od vzorcev ni ekonomsko vredne količine svinca, zato je manj boljše. Izbira je vzorec A. Svinec se bo izločil v obliki prahu v vrečastih filtrih za odpraševanje dimnih plinov. Prah se bo nadalje predelal in v topilnici svinca iz njega izločil svinec.

²³⁴ Sekundarna topilnica je topilnica, ki predeluje sekundarne oz. reciklažne materiale in iz njih pridobiva kovine. Primarna topilnica je tista, ki pridobiva kovine iz rud oz. njenih koncentratov.

Cink (Zn) in kositer (Sn): tudi teh dveh elementov ni v zadostnih količinah za ekonomsko pridobivanje. Prav tako se bosta oba ujela kot del prahu v vrečastih filtrih. Topilnica v tem primeru ne bi določila nobenega od vzorcev kot boljšega.

Zlato (Au) in srebro (Ag): obe kovini je tehnološko možno popolnoma pridobiti. Obe sta v takih količinah, da je njuno pridobivanje ekonomsko upravičeno. Topilnica bi zaradi prisotnosti teh dveh dragih kovin izbrala vzorec A.

Vzorec A ima tipično sestavo odpadnih elektronskih vezij, medtem ko ima vzorec B tipično sestavo bakrovega koncentrata.

Topilnica bi seveda potem, ko bi seštela pluse in minuse vseh analizirajočih posameznih elementov, izbrala material, iz katerega je vzorec A. Ta material vsebuje večje količine kovin, ki dajo dodatno vrednost bakru, ki ga topilnica pridobiva, hkrati pa nekatere vsebovane spojine, kot je silicij, celo znižajo predelovalne stroške. Topilnica bi bila verjetno pripravljena za material vzorca A plačati več kot za material iz vzorca B, vendar le do neke razumne meje. To razumno mejo pa bi cena sekundarnega odpada iz kupa A presegla, če bi bil le-ta klasificiran kot nevarni odpad.

Kot ilustrativen primer navajamo Kanado. Tu so zdrobljena in zmleta odpadna elektronska vezja razvrščena med nenevarni odpad, vendar je potrebno na njih predhodno opraviti preizkus z luženjem, ker so v prašnatem stanju. Razlog, da vezja predhodno zdrobijo in zmeljejo, je v tem, da lahko kasneje določijo povprečno količino dragih kovin, ki jih vsebujejo odpadna vezja, v nekaterih primerih pa celo zato, da preprečijo krajo intelektualne lastnine vsebovane v konstrukciji elektronskih vezij. Pri lužilnem preizkusu simulirajo mejne vremenske razmere. Ta preizkus predstavlja dvorezen meč za zbiralca sekundarnih surovin, kajti če le ena kovina ali spojina pri lužilnem preizkusu preseže zakonsko mejno vrednost, je odpad uvrščen med nevarne. Za nevarne odpadke pa veljajo strožja merila ravnanja. Tako bi, če bi material vzorca A razvrstili med nevarne, za njegov transport potrebovali naslednja dovoljenja, obvestila, dejavnosti in dokumente:

1. Pred izvozom mora izvoznik obvestiti državo končnega uvoza sekundarnega materiala in vse države tranzita o pošiljki in njenih lastnostih.
2. Tovor sekundarnega materiala mora izvoznik precizno označiti in pravilno definirati zaradi lažjega nadzora, ravnanja in varovanja transporta.
3. Za transport mora izvoznik/uvoznik uporabiti posebno vozilo za prevoz nevarnih odpadkov, katerega najem je 3- do 4-krat dražji kot najem običajnega vozila.
4. Tovor mora izvoznik/uvoznik (ne glede na količino in vrednost tovara) zavarovati z 1 milijonom USD oz. 5 milijoni USD, če država sprejemnica ni članica OECD.
5. Izvoznik mora podati izjavo, da bo prevzel in vrnil v državo nastanka ves poslani odpad, če ga sprejemnik ne bi hotel prevzeti.
6. Prejemnik (uvoznik) sekundarnega materiala mora zagotoviti, da bo ravnanje in upravljanje z odpadom okolju prijazno (*environmentally sound*).

Topilnica bo torej imela s sekundarnimi surovinami, ki so razvrščene med nevarne odpadke, mnogo večje stroške. Ker zakonodaja ne upošteva ekonomske vrednosti nekega odpada, četudi razvrščenega kot nevarnega, je topilnica oz. predelovalec odpada prisiljen poskušati znižati ceno odpada pri dobavitelju ali se temu odpadu, v našem primeru sekundarnim surovinam, odpovedati. Drugače rečeno, zmožnost preseči restriktivnost zakonodaje včasih preseže ekonomsko vrednost surovin, zato marsikdaj na odlagališču končajo tudi odpadki, ki bi jih drugače reciklirali.

Če gledamo reciklažo z ekonomskega vidika, lahko zakonodaja, ki uvršča večino za reciklažo sposobnih kovin med nevarne, ogrozi samo bistvo zmožnosti reciklaže. Primer odpadnih elektronskih vezij je več kot nazoren.

Lužilni preizkus bo pokazal prekomerno izluževanje svinca. Svinec se namreč v elektronskih vezjih pojavlja v obliki trdilca za strjevanje elektronskih ploščic. Seveda lahko ta trdilec, katerega osnovna sestavina je svinec, zelo enostavno nadomestimo s trdilcem iz druge snovi, ki se pri lužilnem preizkusu zdrobljenih elektronskih vezij ne bo izlužila in bodo vezja zato uvrščena med nenevaren odpad, vendar pa bo ta nova snov hkrati otežila kemijo predelave pri pirometalurškem procesu pridobivanja elementov. Tako bo kot nezaželeni kontaminant zmanjšala učinkovitost metalurškega procesa in s tem povečala stroške pridobivanja.

Če bi v nasprotnem primeru za elektronska vezja še vedno uporabljali trdilec s svincem, bi ga lahko ujeli kot del prahu v vrečastih filtrih za odpadne dimne pline, nato pa bi ga izločili iz ekosistema z drugimi metalurškimi postopki. Moderna metalurgija svinca je namreč znana kot ena najbolj učinkovitih in okoljsko dodelanih dejavnosti v reciklažni industriji.

Zakonodajalec skuša, kot je razvidno iz tega primera, zmanjšati odlaganje nevarnih snovi na deponije, vendar s tem, ko razvrsti sekundarne surovine, ki so primerne za reciklažo, med nevarne odpadke, doseže prav nasprotno. Spodbuja namreč odlaganje tudi za reciklažo primernih snovi na deponije. Zakonodajalec na ta način posredno povečuje porabo neobnovljivih naravnih energetskih virov in rudnih bogastev.

Zanimivo je, da bi pri lužilnem preizkusu iz materiala vzorca B verjetno izlužili več svinca kot iz zdrobljenih in zmletih elektronskih vezjih. Ker pa je bakrov koncentrat medprodukt in se avtomatsko predpostavlja, da je namenjen za nadaljnjo metalurško predelavo, lužilni preizkus ni potreben.

Problem ima tudi širše posledice za okolje, predvsem za načelo systemskega zmanjševanja (*waste minimization*) količine odpadkov.

Politika zmanjševanja količine odpadkov temelji na treh dejavnostih:

- zmanjševanju nastajanja odpadkov pri svojem izvoru
- izboljševanju kvalitete nastajajočih odpadkov oz. zmanjševanju količine snovi nevarnimi lastnostmi v odpadkih
- vzpodbujanju ponovne predelave uporabljenih stvari oz. njihovo recikliranje

Reciklaža tako postaja strateški element pri politiki zmanjševanja odpadkov. Ni pa jasno, kako lahko recikliranje pripomore k politiki zmanjševanja odpadkov, če so snovi, ki jih je možno reciklirati, razvrščene med nevarne odpadke.

Zakonodaja torej ne razvršča snovi na tiste, ki so namenjene za reciklažo, in na tiste, ki so namenjene za končno odlaganje, ampak jih deli na nevarne in nenevarne. S takim pojmovanjem odpadnih snovi država zavira ločevanje odpadkov na samem začetku sistema zbiranja, hkrati pa ovira sistemsko zmanjševanje odpadkov na izvoru. Bistveno boljša rešitev bi bila razvrščanje odpadkov po stopnji tveganja za okolje. Na ta način bi bil odpadki (npr. odpadna elektronska vezja s trdilcem iz svinca ali brez njega ali nezdobljene svinčene baterije) razvrščeni na odpad z majhnim tveganjem za onesnaženje okolja, vendar primerni za reciklažo, ki je sistemsko drugačen od odpada, ki je primeren le še za končno odlaganje. S tem bi odpadla stroga ločnica med nevarnimi in nenevarnimi odpadki, ki ne upošteva in ne more upoštevati vseh raznolikosti, ki jih prinaša sodobni razvoj tehnologije.

6.3 Razvrstitev odpadkov – ameriški in evropski pristop

6.3.1 Evropska ureditev

Evropska unija strogo sledi pojmovanju nevarnih odpadkov, kot jih opredeljuje Baselska konvencija. Kljub temu nekatere nevladne organizacije in podjetja dvomijo v pravilnost politike Evropske unije na tem področju. Združenje evropske reciklažne industrije²³⁵ je tako leta 1997 poskušalo na Evropskem sodišču izposlovati redefinicijo pojma nevarni odpadek, ki je žal razsodilo proti temu. Razsodba²³⁶ se je glasila, da »[...] substance, ki se prodajajo ali pošiljajo z namenom recikliranja, sodijo v okvir evropske zakonodaje s področja kontrole odpadkov«, kar z drugimi besedami pomeni, da so tudi odpadki namenjeni za reciklažo, ki se lahko smatrajo kot blago, pod okriljem okoljske zakonodaje. Torej v primeru Evropske unije sodijo pod ureditev Baselske konvencije. Kasneje je bilo še nekaj pobud za rešitev tega problema, vendar nihče ni prišel do sodišča, tako da definicija nevarnih odpadkov, ki ne razlikuje med odpadki in odpadki z vrednostjo, ostaja v veljavi.

6.3.2 Ameriški pristop

ZDA so na tem področju veliko bolj liberalne. Agencija za okolje Združenih držav Amerike²³⁷ je namreč izdala uredbo, s katero odpadke, ki so primerni za predelavo,

²³⁵ European recycling industry

²³⁶ Razsodba ECJ (25. junij 1997) v združenih primerih C-304/94, C-330/94, C-342/94 in C-224/95.

²³⁷ (US) Environmental Protection Agency

izvzema iz splošne definicije odpadkov oz. nevarnih odpadkov. To pomeni, da ravnanje z odpadki, ki so namenjeni za predelavo, urejajo uredbe, ki so bolj ohlapne in dovoljujejo tudi čezmejni transport nevarnih odpadkov. Odpadne svinčene baterije v ZDA npr. ne spadajo med nevarne odpadke, vse dokler so cele, torej nezdrobljene.

Ta posebna razvrstitev nevarnih odpadkov, ki so primerni za reciklažo, je prva pomembna zmaga reciklažne industrije nad fundamentalizmom okoljskih organizacij.

7 DVO- IN VEČSTRANSKI SPORAZUMI

Splošni sporazum o trgovini in carinah temelji na skupnem pojmu (sintagmi) preprečevanja trgovinskih ovir, ki jih uvajajo suverene države, s čimer omogočajo svoboden pretok blaga in kapitala na svetovnem trgu. Ena izmed metod, s katero so države pred uveljavitvijo Svetovne trgovinske organizacije urejale probleme, izhajajoče iz čezmejnega transporta, ravnanja in upravljanja z nevarnimi odpadki, je bilo sklepanje dvo- ali večstranskih sporazumov med prizadetimi državami. Tako je v trenutno v svetu v veljavi kakih 200 meddržavnih sporazumov, od katerih jih je 20 neposredno povezanih z uveljavljanjem svobodnejših tržnih tokov.

Hkrati s težnjami po liberalizaciji svetovne trgovine je mednarodna skupnost sredi osemdesetih let prejšnjega stoletja prvič začela razmišljati tudi o pravni ureditvi čezmejnega gibanja nevarnih odpadkov. Razlog je bil v največji meri v tem, da se je prav v tem razdobju dogodilo tudi kar nekaj razvpitih primerov neodgovornega ravnanja z nevarnimi odpadki, kot npr. afera Seveso leta 1983 ali potovanje ladje *Khian Sea*, ki se je pričelo leta 1986 in je prevažala nevarne odpadke. Zaradi nevarnosti ogrožanja človekovega zdravja in njegovega okolja, katere potencialni povzročitelji so tudi mnogi nevarni odpadki, in zahtev javnosti, da morajo odpadki ostati v državi nastanka (klasična manifestacija *not-in-my-backyard* sindroma), je bilo pred uveljavitvijo Baselske konvencije podpisano kar nekaj meddržavnih sporazumov, ki so neposredno urejali čezmejni transport odpadkov. Ti sporazumi so v veljavi še sedaj (po uveljavitvi Baselske konvencije) in so postali nekaterim državam edina rešilna bilka, s katero lahko mimo diskriminatornih določil Baselske konvencije urejajo izvoz in uvoz nevarnih odpadkov.

Nekatere naravovarstvene organizacije, kot je npr. Greenpeace, dvomijo, da meddržavni sporazumi omogočajo čezmejni transport nevarnih odpadkov, saj trdijo, da Baselska konvencija tega ne dovoljuje.

7.1 Možnosti pri sklepanju sporazumov

Obstaja mnogo argumentov za in proti o tem, ali 11. člen Baselske konvencije dovoljuje čezmejni transport nevarnih odpadkov, to pa predvsem zato, ker je v njej nekaj protislovnih uredb.

11. člen namreč pravi: »[...] *udeleženske lahko sklepajo dvostranske, večstranske ali regionalne sporazume ali dogovore v zvezi z uvozom/izvozom nevarnih ali drugih odpadkov z udeleženkami ali neudeleženkami pod pogojem, da takšni sporazumi ne odstopajo od okolju varnega ravnanja z nevarnimi ali drugimi odpadki.*«

Kljub temu pa še vedno obstajajo nekateri, predvsem kasneje sprejeti sklepi, po katerih čezmejni transport ni možen, tudi če imata državi dvostranski sporazum. 11. člen kljub vsemu ni dovolj jasen, če upoštevamo tudi preambulo Sklepa III/1, ki govori o tem, da bo šele Delovna skupina Baselske konvencije pripravila pravno tehnično podlago za bodoče večstranske sporazume v njenem okviru, kar naj bi pomenilo, da vse do ureditve teh tehničnih vprašanj večstranskih sporazumov ni možno sklepati.²³⁸

Evropska unija je v svoj pravni red s posebno uredbo sprejela²³⁹ popolno prepoved sklepanja meddržavnih sporazumov na področju čezmejnega transporta nevarnih snovi med državami, ki so del zloglasne Priloge VII, in državami, ki niso njen del.

Tako ostane državam, ki niso članice Priloge VII, sklepanje meddržavnih sporazumov med seboj in tistimi državami članicami Priloge VII, ki se ne strinjajo s tako radikalno razlago Sklepa III, ki v popolnosti prepoveduje trgovanje z nevarnimi odpadki.

Pred državami, ki niso članice Priloge VII, je tudi naloga, da z argumenti prepričajo razvite države oz. države članice OECD, da je tudi v njihovem interesu, da se čezmejno trgovanje z nevarnimi odpadki dolgoročno liberalizira, saj bodo s tem pridobili vsi: države v razvoju surovine in tehnologijo za svoj razvoj, razvite industrijske države pa nove trge in dolgoročno stabilizacijo trgov.

8 VPLIV BASELSKE KONVENCIJE NA KONKURENČNO SPOSOBNOST SLOVENSКИH PODJETIJ, KI SE UKVARJAJO Z RECIKLAŽO NEVARNIH ODPADKOV

8.1 Slovenski pravni red in Baselska konvencija

Za čezmejni prehod odpadkov se v slovenski zakonodaji šteje prehod odpadkov čez državno mejo, torej uvoz in izvoz pa tudi tranzit odpadkov iz ene države v drugo prek ozemlja Republike Slovenije. Osnovni predpis, ki ureja ta prehod, je Odredba o

²³⁸ Guevara (1996): 52.

²³⁹ Council Regulation EEC No. 259/93

izvozu, uvozu in tranzitu odpadkov.²⁴⁰ Njene določbe veljajo za odpadke in ostanke, ki se izvažajo, uvažajo z namenom predelave ali odstranjevanja ali so v tranzitu čez območje Republike Slovenije. Ta odredba pravzaprav predstavlja operacionalizacijo Baselske konvencije, ki je bila v naš pravni red uvedena z Zakonom o ratifikaciji Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja.²⁴¹ Prilagojena je bila tudi Uredbi o ratifikaciji Prilog VIII in IX, spremembi Priloge I Baselske konvencije²⁴² in regulativi Evropske unije.

Omeniti je potrebno še Uredbo o določitvi režima izvoza in uvoza določenega blaga²⁴³ kot carinski predpis, ki opredeljuje, da se tisto blago, ki se pod režimom izvoza ali uvoza uvršča pod oznako D6, uvažata oziroma izvažata le po predhodni pridobitvi posebnega dovoljenja Agencije za okolje Republike Slovenije.

8.1.1 Zahteve odredbe o izvozu, uvozu in tranzitu odpadkov

Odredba uvaja dva načina pristopa pri uvozu, izvozu ali tranzitu odpadkov, ki se razlikujeta glede na to, ali so predmet prehoda čez mejo nevarni ali drugi odpadki. Za nevarne odpadke se štejejo:²⁴⁴

- odpadki s seznama A Odredbe (Priloga 2 magistrskega dela), ki je v bistvu seznam odpadkov iz Priloga I Baselske konvencije oz. prepis podobne odredbe Evropske unije,
- odpadki, ki jih ni mogoče razvrstiti po seznamu A in B (Priloge 2 magistrskega dela), so pa odpadki s seznama nevarnih odpadkov iz tretjega dela Priloge 2 magistrskega dela,
- odpadki, ki se na območju Republike Slovenije ne štejejo za nevarne odpadke, če država, ki je udeleženka Baselske konvencije, opredeli te odpadke za nevarne,
- drugi odpadki so odpadki s seznama B iz prvega dela Priloge 2 magistrskega dela, če nimajo nevarnih lastnosti, določenih s pravilnikom o ravnanju z odpadki.

8.1.2 Izvoz nevarnih odpadkov

Izvoz nevarnih odpadkov je postopkovno povzet oz. prilagojen določilom Baselske konvencije. Pri tem Odredba posebej poudarja, da mora izvoznik nevarnih odpadkov, ki je lahko pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik, ki skladno s predpisi na področju ravnanja z odpadki zbira, predeluje, odstranjuje ali povzroča nastajanje odpadkov ali opravlja posredništvo pri zagotavljanju predelave ali odstranjevanja odpadkov drugih imetnikov, pridobiti od Agencije za okolje kar dva upravna akta, in sicer: najprej soglasje in dovoljenje za izvoz nevarnih odpadkov.²⁴⁵

²⁴⁰ Ur. l. RS, št. 39/96, 1/97, 59/98, 1/00, 94/00.

²⁴¹ Ur. l. RS-MP, št. 15/93; Ur. l. RS, št. 48/93.

²⁴² Ur. l. RS-MP, št. 2/00; Ur. l. RS, št. 14/00.

²⁴³ Ur. l. RS, št. 17/99, 1/00, 45/00, 69/00, 121/00, 4/01, 15/01.

²⁴⁴ Kovačič (2001): 179.

²⁴⁵ Prav tam, str. 176.

8.1.2.1 Soglasje za izvoz nevarnih odpadkov

Postopek izvoza nevarnih odpadkov v Sloveniji je povzet iz regulative Baselske konvencije. Tako se v Sloveniji postopek izvoza nevarnih odpadkov začne s pridobitvijo soglasja za izvoz nevarnih odpadkov, ki se lahko izda za enkratni ali večkratni izvoz, vendar ob predpostavki, da so izpolnjeni naslednji pogoji:²⁴⁶

- da na območju Republike Slovenije ni tehničnih zmogljivosti in potrebnih naprav za okolju varen način odstranjevanja teh odpadkov;
- da gre za izvoz na območje, ki ni južneje od 60 stopinj južne zemljepisne širine (s tem je mišljeno območje Antarktike);
- da gre za izvoz v državo, ki je uvoz takšnih odpadkov dovolila in je o tem obvestila Republiko Slovenijo ali Sekretariat Baselske konvencije;
- da gre za izvoz v državo, ki lahko zagotovi odstranjevanje takšnih odpadkov na okolju varen način;
- da gre za izvoz v državo, ki je udeleženka Baselske konvencije ali podpisnica enakovrednega, mnogostranskega ali dvostranskega sporazuma, kar Republika Slovenija tudi je.

Vlogi za pridobitev soglasja mora izvoznik priložiti izpolnjen obrazec, ki ga predpisuje Uredba o izvozu, uvozu in tranzitu odpadkov,²⁴⁷ dokazilo, da ima izvoznik pooblaščenca, določenega za varstvo okolja, da razpolaga s prostori, ki ustrezajo predpisanim zahtevam za skladiščenje nevarnih odpadkov.

Soglasje za večkratni izvoz se lahko izda največ za eno leto, in to le v primeru, če namerava izvoznik večkrat izvažati nevarne odpadke, ki imajo enake fizikalne in kemijske lastnosti, ter ob pogoju, da jih oddaja istemu odstranjevalcu prek istih carinskih izpostav Republike Slovenije, države uvoznice oz. držav tranzita. O izdaji soglasja za izvoz mora izvoznik obvestiti državo uvoznico in države tranzita.²⁴⁸

8.1.2.2 Dovoljenje za izvoz nevarnih odpadkov

Pridobitev dovoljenja: dovoljenje za izvoz se lahko izda šele po pridobitvi soglasja za izvoz in listine države uvoznice, s katero ta potrjuje, da dovoljuje izvoz iz Slovenije. Dovoljenje se lahko izda za enkratni ali večkratni izvoz. Vlogi za pridobitev dovoljenja za izvoz mora uvoznik priložiti:²⁴⁹

- uvozno dovoljenje države uvoznice oz. izpolnjeno listino države uvoznice,
- tranzitna dovoljenja vseh držav tranzita,
- navedbo carinske izpostave na območju Republike Slovenije, preko katere bo potekal izvoz, in vrsto prevoza,
- dokazilo o pridobljeni garanciji,

²⁴⁶ Ur. l. RS, št. 17/99, 1/00, 45/00, 69/00, 121/00, 4/01, 15/01.

²⁴⁷ Ur. l. RS, št. 39-2521/1996.

²⁴⁸ Gl. op. 245, prav tam

- pogodbo o odstranjevanje nevarnih odpadkov,
- potrdilo pristojnega organa države uvoznice, da je pogodba o odstranjevanju odpadkov sklenjena tako, da bo odstranjevanje odpadkov potekalo v skladu z določbami Baselske konvencije,
- pogodbo, iz katere je razvidno, da bodo nevarni odpadki ob zavrnitvi vrnjeni povzročitelju odpadkov, če izvoznik ni tudi sam povzročitelj odpadkov.

Agencija Republike Slovenije za okolje lahko izda dovoljenje za večkratni izvoz, pri čemer velja omejitev, da se lahko izda največ za eno leto, za določeno količino in vrsto nevarnih odpadkov, predvideno število izvozov in ob pogoju, da imajo nevarni odpadki enake fizikalne in kemijske lastnosti in da se oddajajo istemu odstranjevalcu prek istih carinskih izpostav Republike Slovenije, države uvoznice oz. držav tranzita. Dovoljenje za večkratni izvoz se lahko izda tudi, ko izvozniku ne uspe pridobiti zavarovanja v višini, ki je bila določena v soglasju, vendar le za izvoz tiste količine nevarnih odpadkov in za tisto obdobje, za katero izvoznik predloži dokazilo o pridobljeni garanciji. Pri problemu zavarovanja tovora se slovenska ureditev rahlo razlikuje od ureditve pri Baselski konvenciji, kajti ta ne dopušča parcialnih zavarovanj tovora, temveč govori vedno le o celotnem zavarovanju tovora, ki bo izvožen v celotnem odrejenem obdobju. O izdaji dovoljenja državo uvoznico in države tranzita obvesti Agencija Republike Slovenije za okolje.²⁵⁰

Dovoljenje za izvoz mora izvoznik predložiti carinskemu organu ob vložitvi carinske deklaracije nevarnih odpadkov. Ta potrdi listino države uvoznice, če ugotovi, da so izpolnjeni zahtevani pogoji, obenem pa mora po opravljenem vsakokratnem izvozu ali prevozu o tem obvestiti Agencijo Republike Slovenije za okolje, ki ima v Sloveniji vlogo koordinatorja oz. nacionalnega agenta za Baselsko konvencijo. S Sekretariatom Baselske konvencije v Ženevi tudi neposredno komunicira.

Če namerava izvoznik v okviru izdelanega soglasja za večkratni izvoz izvoziti ostanek nevarnih odpadkov ali njihov del, mora Agenciji RS za okolje predložiti samo dokazilo o ponovno pridobljeni garanciji, ta pa mu dovoljenje za večkratni izvoz podaljša v okviru pridobljene garancije.

Dolžnosti izvoznika po izdaji dovoljenja: izvoznik mora najkasneje v 180 dneh od dneva, ko so bili nevarni odpadki predani odstranjevalcu v državi uvoza, Agenciji RS za okolje predložiti potrdilo odstranjevalca odpadkov o prejemu teh odpadkov in njihovi odstranitvi.

Če izvoza ni mogoče končati v skladu z določili pogodbe o odstranjevanju nevarnih odpadkov, mora izvoznik v treh dneh od dneva, ko je to izvedel, informacijo posredovati Agenciji RS za okolje. Če izvoznik ni proizvajalec nevarnih odpadkov oziroma izvajalec javne službe, mora o tem obvestiti tudi proizvajalca nevarnih odpadkov ali izvajalca javne službe, za katerega je nevarne odpadke izvozil.

²⁴⁹ Ur. l. RS, št. 39-2521/1996 str. 3399

²⁵⁰ Gl. op. 244, prav tam, str. 178.

Če se izvoz nevarnih odpadkov, ki so ga udeležene države dovolile, iz kakršnihkoli razlogov ne more končati v skladu z določili pogodbe o odstranjevanju nevarnih odpadkov in če ni drugih možnosti za njihovo odstranjevanje na okolju varen način, mora izvoznik te odpadke vrniti proizvajalcu oz. izvajalcu javne službe najkasneje v 90. dneh po datumu, ko je pristojni organ države uvoznice o tem obvestil Agencijo RS za okolje in Sekretariat Baselske konvencije, oz. v roku, ki ga sporazumno določijo države udeleženske. Za tak uvoz odpadkov ni potrebno uvozno dovoljenje, uvoz pa je dopusten le, če carinski organi in inšpektorji za varstvo okolja ob pregledu listin in blaga ugotovijo, da se ponovno uvažajo isti odpadki in ista količina odpadkov, za katere je bilo izdano dovoljenje za izvoz, in o tem obvestijo Agencijo RS za okolje.²⁵¹

8.1.3 Uvoz nevarnih odpadkov

8.1.3.1 Dovoljenje za uvoz nevarnih odpadkov

Pridobitev dovoljenja: Uvoznik nevarnih odpadkov²⁵² mora za uvoz nevarnih odpadkov pridobiti od Agencije Republike Slovenije za okolje dovoljenje za uvoz. Izda se lahko kot dovoljenje za enkratni ali večkratni uvoz. Vlogi za pridobitev dovoljenja za uvoz mora uvoznik priložiti:²⁵³

- listino države izvoznice, ki ustreza predpisom Baselske konvencije,
- izjavo države izvoznice, da v državi izvoznici ni možnosti za okolju varen način odstranjevanja vrste in količine odpadkov, ki se uvažajo,
- pogodbo o odstranjevanju nevarnih odpadkov, ki je bila sklenjena z odstranjevalcem odpadkov oziroma izvajalcem javne službe na območju Republike Slovenije, kadar uvoznik ni odstranjevalec odpadkov oz. izvajalec javne službe,
- dokazilo, da si je uvoznik za nameravani uvoz nevarnih odpadkov pridobil garancijo,
- dokazilo o tem, da ima pooblaščenca, določnega za varstvo okolja,
- dokazilo o tem, da razpolaga s prostori, ki ustrezajo predpisanim zahtevam za skladiščenje nevarnih odpadkov,
- navedbo vstopne carinske izpostave na območju Republike Slovenije, prek katere bo potekal uvoz, in vrsto prevoza.

Agencija RS za okolje pa lahko dovoli uvoz nevarnih odpadkov, če:

²⁵¹ Prav tam, str. 179.

²⁵² Uvoznik je lahko pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik, ki skladno s predpisi na področju ravnanja z odpadki zbira, predeluje, odstranjuje odpadke ali opravlja posredništvo pri zagotavljanju predelave ali odstranjevanja odpadkov drugih imetnikov.

²⁵³ Ur. l. RS, št. 39-2521/1996 str. 3399

- ne gre za uvoz nevarnih odpadkov za postopke odstranjevanja iz dodatka IV, sekcije A Baselske konvencije,
- je država izvoznica udeleženka Baselske konvencije ali če podpisnica enakovrednega, mnogostranskega ali dvostranskega sporazuma, kar Republika Slovenija tudi je,
- v državi izvoznici ni tehničnih zmogljivosti in potrebnih naprav za okolju varen način odstranjevanja nevarnih odpadkov, ki se uvažajo v Republiko Slovenijo,
- odstranjevalec odpadkov oz. izvajalec javne službe na območju Republike Slovenije lahko odstrani nevarne odpadke, ki se vanjo uvažajo v skladu s predpisi o varstvu okolja,
- je prejela obvestilo pristojnega organa države izvoznice o nameravanem izvozu, ki ustreza soglasju za izvoz.

Agencija RS za okolje lahko dovoli uvoz nevarnih odpadkov, če so potrebni kot surovina za reciklažo ali predelovalno industrijo na območju Republike Slovenije po postopkih predelave iz dodatka IV, sekcije B Baselske konvencije.²⁵⁴

Dovoljenje za večkratni uvoz nevarnih odpadkov se lahko izda največ za eno leto, ob pogoju, da imajo nevarni odpadki enake fizikalne in kemijske lastnosti in da se nevarni odpadki oddajajo istemu odstranjevalcu prek istih carinskih izpostav Republike Slovenije, države uvoznice oz. tranzitnih držav.

Ob izdaji dovoljenja Agencija RS za okolje potrdi listino države izvoznice, če je v njej zahtevana njena potrditev, in jo vrne uvozniku.

Uvoznik mora carinskemu organu ob vložitvi carinske deklaracije za uvoz nevarnih odpadkov predložiti dovoljenje v potrditev za države izvoznice. Uvoznik mora v 180 dneh po uvozu oz. prejemu nevarnih odpadkov Agenciji RS za okolje poslati potrdilo odstranjevalca o odstranitvi odpadkov.

Razveljavitev dovoljenja: Agencija RS za okolje lahko razveljavi dovoljenje za uvoz, če ugotovi, da odstranjevalec odpadkov ali izvajalec javne službe iz razlogov, ki so nastali po izdaji dovoljenja, ne more zagotoviti odstranjevanja nevarnih odpadkov v skladu s predpisi o varstvu okolja. Nato odredi njihovo morebitno vrnitev v državo izvoza.

Odreditev vrnitve odpadkov: če se pri uvozu ugotovi, da nevarni odpadki ne ustrezajo pogojem iz dovoljenja za uvoz in podatkom iz spremljajoče listine, carinski organ ne more dovoliti njihovega uvoza na območje Republike Slovenije. Če se ta neustreznost ugotovi po opravljenem uvozu, vendar še pred odstranitvijo nevarnih odpadkov, Agencija RS za okolje odredi vrnitev teh odpadkov v državo izvoznico, razen če uvoznik ne zagotovi drugega načina njihovega odstranjevanja v skladu s predpisi o varstvu okolja. Za vrnitev odpadkov ni treba pridobiti še posebnega dovoljenja za izvoz. Vendar pa mora Agencija RS za okolje o tem obvestiti Sekretariat Baselske konvencije in pristojni organ države izvoznice ter tranzita.

8.1.4 Tranzit nevarnih odpadkov²⁵⁵

Za tranzit nevarnih odpadkov čez območje Republike Slovenije je treba pridobiti dovoljenje, ki ga je treba predložiti carinskemu organu ob vstopu na carinsko območje Republike Slovenije. Agencija RS za okolje lahko dovoli tranzit nevarnih odpadkov, če sta država uvoznica in država izvoznica udeleženci Baselske konvencije, če med tranzitom ne bo pretovarjanja na območju Republike Slovenije in če je Agencija RS za okolje prejela obvestilo države izvoznice o nameravanem izvozu nevarnih odpadkov, ki ustreza soglasju za izvoz.

Vlogi za pridobitev dovoljenja za tranzit se morata priložiti listina države izvoznice in dokazilo o pridobljeni garanciji. Navesti je treba še vstopno in izstopno carinsko izpostav Republike Slovenije, preko katere bo potekal tranzit. Dovoljenje se lahko izda za enkratni ali večkratni tranzit. Dovoljenje za večkratni tranzit nevarnih odpadkov se lahko izda za največ eno leto in le, če imajo odpadki enake fizikalne in kemijske lastnosti ter če poteka tranzit preko iste vstopne in izstopne carinske izpostave Republike Slovenije. Dovoljenje za tranzit je treba ob vstopu na carinsko območje Republike Slovenije predložiti carinskemu organu.²⁵⁶ Agencija RS za okolje je dolžna razveljaviti dovoljenje za tranzit pred iztekom roka in o tem obvestiti carinski organ Republike Slovenije, če je bila obveščena o razveljavitvi dovoljenja za uvoz države uvoznice.

Če Agencija RS za okolje prejme obvestilo države uvoznice, da je bil uvoz nevarnih odpadkov zavržen, in države izvoznice, da bo te odpadke sprejela, za tranzit nevarnih odpadkov ni treba pridobiti dovoljenja. Tranzit pa je možen le, če carinski organi in inšpektorji za varstvo okolja ob pregledu listin in blaga ugotovijo, da se prevaža ista vrsta in količina nevarnih odpadkov, za katere je bilo izdano dovoljenje, in o tem obvestijo Agencijo RS za okolje.

8.1.5 Zahteve Uredbe o določitvi režima izvoza in uvoza določenega blaga

Navedena uredba sodi med tiste predpise o zunanjem trgovinskem poslovanju, ki predpisujejo, da se za blago, ki se izvaža ali uvaža, določijo naslednji režimi:²⁵⁷

- izvoz na podlagi dovoljenja
- uvoz na podlagi dovoljenja
- uvoz na podlagi kontigentov
- uvoz na podlagi soglasja

Blago, za katerega veljajo navedeni režimi, je navedeno v prilogah navajane uredbe.

²⁵⁴ Gl. op. 244, prav tam, str. 180.

²⁵⁵ Prav tam, str. 181.

²⁵⁶ Ur. l. RS, št. 39-2521/1996 str. 3399

²⁵⁷ Prav tam, člen 9.

Med blagom, ki je navedeno v prilogah te uredbe, so tudi odpadki. Za izdajo dovoljenja po tem predpisu je pristojna Agencija RS za okolje, torej tisti organ, ki izdaja dovoljenja in soglasja o izvozu, uvozu in tranzitu odpadkov. Večina odpadkov iz Uredbe je navedenih tudi v prej navedeni odredbi, tako da se v teh primerih izda le en upravni akt, ki povzema zahteve obeh predpisov. Če pa se zgodi, da so določeni odpadki sicer po Uredbi o določitvi režima izvoza in uvoza podvrženi zahtevi D6 (glej Prilogo 2), odredba o izvozu, uvozu in tranzitu odpadkov pa ne predvideva posebnega dovoljenja, se kljub temu šteje, da se uvoz oz. izvoz ne more opraviti brez predhodno pridobljenega dovoljenja, pri čemer se le-to izda v skladu z zahtevami navedene uredbe.²⁵⁸

8.1.6 Poroštva in odškodnine

Za kritje stroškov ravnanja z nevarnimi odpadki mora izvoznik za izvoz nevarnih odpadkov pridobiti finančno zavarovanje oziroma garancijo. To zavarovanje mora biti pridobljeno za obdobje, ki ne sme biti daljše od 180 dni od dneva, ko so bili nevarni odpadki predani odstranjevalcu v državi uvoza, oz. do odstranitve nevarnih odpadkov na drug za okolje varen način, če izvoza ni mogoče končati v skladu z določili pogodbe o odstranjevanju nevarnih odpadkov, ki je bila sklenjena z odstranjevalcem v državi uvoza. Pri tem pa je treba opozoriti na to, da mora biti to zavarovanje dano v korist Agencije RS za okolje. Višina zavarovanja se določi v soglasju za izvoz, pri čemer ta ne sme biti manjša od stroškov za odstranjevanje in prevoz nevarnih odpadkov, ki se izvažajo, in mora biti sorazmerna obdobju, za katero je bilo pridobljeno.

8.2 Zakaj je uvoz nekaterih vrst nevarnih odpadkov pomemben za Slovenijo in tudi države v razvoju?

Trgovanje s sekundarnimi kovinami premošča vrzel med premajhno ponudbo in prevelikim povpraševanjem po kovinah. Ta vrzel je največja ravno pri hitro se razvijajočih gospodarstvih tranzicijskih držav Vzhodne in Srednje Evrope, kamor spada tudi Slovenija. Izvoz sekundarnih kovin v te države strmo narašča in že zavzema največji del svetovnega trga s sekundarnimi kovinami.

Za tako veliko razliko med ponudbo in povpraševanjem po kovinah so trije glavni vzroki:²⁵⁹

- velika poraba kovin zaradi hitre gospodarske rasti

²⁵⁸ Gl. op. 244, prav tam, str. 183

²⁵⁹ spletna stran: www.icme.com/index

- težnja industrije, da za pridobitev elementarnih kovin raje uporablja sekundarne surovine
- nerazvit sistem zbiranja sekundarnih surovin na nacionalni ravni

Medtem ko se je poraba barvnih kovin na enoto BDP v razvitih državah ustavila ali celo rahlo padla, je v državah v razvoju od leta 1970 narasla skoraj za trikrat. Tako veliko povpraševanje lahko pripišemo predvsem hitri gospodarski rasti.

Večina naglo rastočih gospodarstev držav v razvoju, razen redkih izjem, je revna z naravnimi bogastvi, primanjkuje pa jim tudi poceni energije, zato so vse bolj odvisne od uvoza sekundarnih surovin. So pa še drugi vzroki preusmerjanja v predelavo sekundarnih surovin. Prvič je predelava sekundarnih surovin energetsko učinkovitejša kot predelava primarnih surovin, ki je visoko energetsko intenzivna. Drugič je procesiranje sekundarnih surovin mnogo enostavnejše in zato tudi cenejše. Tretjič je kapitalska investicija v naprave za predelavo sekundarnih surovin mnogo manjša kot v naprave za primarno predelavo rudnih koncentratov.

V začetku devetdesetih je tako npr. stala proizvodnja tone aluminija, izločene iz primarnih surovin (rudnih koncentratov), 10.000 USD, medtem ko je stala tona aluminija, proizvedenega iz odpadnega aluminija, le 500 USD.²⁶⁰

Velike zahteve po sekundarnih surovinah presegajo količino dostopnega odpada. Tudi če bi Slovenija in ostale države s podobnimi problemi bile sposobne zbrati ves kovinski odpad, ki je na voljo v državi, bi ga ne bilo dovolj, saj povpraševanje močno presega ponudbo.

Skupna končna količina odpada, ki je na voljo za reciklažo v nekem času, je odvisna od količine materiala v obliki izdelkov, ki je bila dana v promet (na trg) eno življenjsko dobo izdelka prej.

Življenjska doba bakra je npr. med 4 in 30 let, s povprečno dobo 17 let.

Če to poskušamo ponazoriti: v Indiji je bila leta 1980 povprečna letna poraba bakra 70.000 ton. Če predpostavimo, da so ves baker takoj predelali v izdelke in jih prodali ter da so ob koncu življenjske dobe izdelkov ponovno pridobili 80 % tega bakra, ga je bilo ob koncu devetdesetih let dovolj le za eno tretjino potreb Indije, ki je bila približno 168.000 ton. Med leti 1990 in 1994 je Indija zadovoljila 42 % vseh potreb po bakru z uvozom odpadnega bakra. Države članice OECD svoje potrebe po bakru zadovoljijo že z uvozom 20 % bakra v obliki odpada.²⁶¹

Obstajajo pa še drugi vzroki, zakaj je uvoz nekaterih vrst nevarnih odpadkov, ki jih je možno reciklirati, pomemben za Slovenijo.

Predvsem po teh vrstah odpadkov povprašuje industrija, ki iz njih izdeluje vse bolj sofisticirane izdelke, torej izdelke z visoko dodano vrednostjo, in ki jih lahko izdela le iz visoko kakovostnega sekundarnega odpada, kot so npr. odpadne pločevinke iz aluminija ali odpadne bakrene žice. Pomembna je še povečana zavest ljudi o čistem

²⁶⁰ M.E. Henstock, *The Recycling of Non-Ferrous Metals*, ICME, Ottawa, 1996, str. 25.

²⁶¹ Prav tam, str. 25.

in zdravem okolju. Industrija z relativno visoko gospodarsko rastjo namreč lahko ohranja okolje na istem nivoju oz. stanje okolja še izboljšuje le ob predelovanju sekundarnih surovin, za katere predelavo je potrebno mnogo manj energije in drugih stranskih produktov. Posredno je torej manj odpadkov, emisij in drugih izpustov.

8.3 Slovenski izvoz in uvoz nevarnih odpadkov

8.3.1 Količine nastalih nevarnih odpadkov

Kljub povečanim prizadevanjem za zmanjšanje nastanka odpadkov se njihove količine povečujejo. Odlaganje in sežig odpadkov sta v Evropi še vedno prevladujoča načina gospodarjenja z njimi. Podatki o nastali količini odpadkov se zbirajo s sistemom statističnega zajema podatkov, ki pa ne daje dejanske slike. Vzroka sta pretežno dva, in sicer različne definicije in klasifikacije odpadkov. Zaradi zaščite individualnih podatkov se nekatere evidence vodijo paralelno v okviru Ministrstva za okolje in prostor in v Statističnem Uradu RS, podatki o prevozu nevarnih odpadkov preko državnih meja pa le v okviru Ministrstva za okolje in prostor.

Po Pravilniku o ravnanju s posebnimi odpadki, ki vsebujejo nevarne snovi, so povzročitelji nevarnih odpadkov dolžni prijaviti njihovo količino. Na osnovi teh podatkov vsako leto nastaja baza nevarnih odpadkov. Podatki, zbrani v tabeli 7, so podatki iz omenjene baze.

8.3.2 Ravnanje z odpadki

Splošno uveljavljeni način ravnanja z odpadki v Sloveniji je odstranjevanje odpadkov z mesta nastanka in odlaganje na bolj ali manj urejena odlagališča. Kljub tradiciji na področju sekundarnih surovin obseg izrabe snovne vrednosti odpadkov upada, zato se zaradi pomanjkanja ustreznih ekonomskih ukrepov izgublja surovinski potencial odpadkov.

Skoraj vse količine zbranih odpadkov iz naselij končajo na t. i. komunalnih in divjih odlagališčih ter na avtomobilskih odpadkih. Vse razpoložljive odlagalne zmogljivosti komunalnih odlagališč v Sloveniji bodo brez učinkovitih ukrepov zapolnjene v 5. do 7. letih, saj je ločen zajem odpadkov na izvoru še v povojih, izraba snovne vrednosti zbranih odpadkov je minimalna, objektov za izrabo energetske vrednosti komunalnih odpadkov pa nimamo.

Pretežno uveljavljeni način ravnanja z odpadki iz industrije in energetike je odlaganje na monodeponijah in skladiščenje na območju podjetij, čeprav se pri oskrbi nekaterih vrst nevarnih odpadkov uporabljajo tudi že dobro uveljavljeni načini recikliranja in imobilizacije nevarnih sestavin. Del odpadkov iz proizvodnih procesov konča tudi na komunalnih odlagališčih.

Z razmahom gradbene dejavnosti so količine gradbenih odpadkov dosegle četrtno vseh nastalih odpadkov v slovenskem prostoru.

V Sloveniji je 53 odlagališč, kamor se odlagajo pretežno komunalni odpadki, in sicer v količini 850.000 t letno ter 13 odlagališč za odpadke industrijske in rudarske dejavnosti.²⁶²

8.3.3 Izvoz in uvoz nevarnih odpadkov²⁶³

V letu 1996 je začela veljati Odredba o izvozu, uvozu in tranzitu odpadkov, zato je bilo potrebno izvesti anketo med izvozniki in uvozniki nevarnih odpadkov, podatki so zbrani v tabeli 8.

Iz razpoložljivih podatkov je razvidno, da se je količina izvoženih odpadkov povečevala do leta 1996, ko je izvoz nevarnih odpadkov dosegel tudi nekakšen vrh z več kot 5.000 tonami izvoženih odpadkov. Naslednja leta se je izvoz ustalil pri slabih 3.000 tonah.

Uvoz nevarnih odpadkov je konstanten, saj se uvažajo le svinčeni pepel in svinčeni akumulatorji, vendarle pa opazimo v letu 1998 padec uvoza za več kot 5.000 ton, ki je v neposredni zvezi z Baselsko konvencijo in omejitvami, ki jih uvaja. Tega leta namreč prve tri meseca ni bil možen uvoz svinčenih izrabljenih akumulatorjev z Madžarske, ker ta ni dala dovoljenja za izvoz. Šele ko je Slovenija z Madžarsko sklenila bilateralni sporazum, ki ga dovoljuje člen 11 Baselske konvencije, je bil konec marca 1998 uvoz sproščen.

Uvoz izrabljenih svinčenih akumulatorjev v Slovenijo poteka le iz držav, ki niso članice Evropske unije, kajti ta prepoveduje vsakršen izvoz nevarnih odpadkov v države nečlanice OECD. Ta prepoved je neposreden vzrok večjih stroškov, ki jih ima slovenska industrija svinca v primerjavi z istimi industrijskimi panogami v državah Evropske unije, hkrati pa to pomeni, da je tudi manj konkurenčna, kadar prodaja svoje proizvode na trgu OECD.

²⁶² Vir: Poročilo Agencije Republike Slovenije za okolje Sekretairatu Baselske konvencije 1996 – 2000.

²⁶³ Vir: Poročilo Agencije Republike Slovenije za okolje Sekretairatu Baselske konvencije 1996 – 2000

Tabela 7: Količine nevarnih odpadkov, nastalih v Sloveniji v obdobju 1993–2000

Vrsta odpadka	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	t	t	t	t	t	T	t	t
Medicinski odpadki	2.044	743	813	960	1.836	1.751	139	157
Farmacevtski odpadki	76	220	86	1.917	3.396	94	9.944	11.788
Odpadki, nastali pri proizvodnji, pripravi in uporabi pesticidov in fitofarmacevtskih izdelkov	698	293	157	206	8	7	9.949	11.967
Odpadki mineralnega olja, neprimerni odpadki za prvotno namenjeno uporabo	2.033	2.266	1.793	1.994	1.981	2.370	2.347	2.726
Odpadne mešanice olje/voda, ogljikovodiki/voda, emulzije	5.377	2.494	1.632	3.807	2.257	3.442	810	3.624
Odpadne snovi in delci, ki vsebujejo ali so onesnaženi s polikloriranimi bifenili (PCB) in/ali polikloriranimi trifenili (PTC) in/ali polibromiranimi bifenili (PBB)	77	17	36	18	13	22	82	364
Odpadni ostanki katrana, nastali pri rafiniranju, destilaciji in pirolitski obdelavi	36	30	0	0	0	213	330	398
Odpadki nastali pri proizvodnji, pripravi in uporabi črnih, barvil, pigmentov, premazov, lakov	2.855	1.120	798	1.683	1.915	1.570	1322	1.263
Odpadki, nastali pri proizvodnji, pripravi in uporabi smol, lateksa, plastičnih dodatkov, lepil	12.734	1.344	7.927	410	3.700	4.049	1285	1.216
Odpadki eksplozivne narave, ki jih ne obravnava druga zakonodaja	2	2	2	3.983	3.211	1.069	10	7
Odpadki, nastali pri proizvodnji, pripravi in uporabi fotoslikarskih kemikalij in materialov za razvijanje	8	38	6.019	972	117	1.431	137	57
Odpadki, nastali pri površinski obdelavi kovin in plastike	3.986	2.576	4.157	50	48	34	14.646	32.204
Ostanki pri odstranjevanju industrijskih odpadkov	-	391	846	1.182	300	14	777	13.241
6-valentne kromove spojine	101	39	22	4	4	1		
Bakrove spojine	1.424	186	165	0	16	24		
Cinkove spojine	1.090	903	1.256	1.213	1.431	1.299	226	159
Živo srebro, živosrebrove spojine	7.558	0	0	0	0	1		
Svinec, svinčeve spojine	757	696	662	428	711	91	5.054	3.290
Anorganski cianidi	171	166	202	133	118	113	1.958	1.881
Kisle raztopine ali kisline v trdnem stanju	3.163	1.468	1.501	2.169	2.226	368	128	496
Bazične raztopine ali baze v trdnem stanju	7.587	5.923	3.705	1.373	943	1.600	382	754
Azbest	3.321	6.120	4.595	4.893	548	942	1.784	232
Fenoli, fenolove spojine, vključno s klorofenoli	1.368	13	823	746	677	442	5.256	9.076
Etri	2	1	0	0	0	0	1.208	1.311
Halogenirana organska topila	326	289	131	249	123	190	162	183
Organska topila brez halogeniranih topil	3.269	2.901	4.010	4.696	3.253	1.538	1.843	2.082
SKUPAJ	30.137	18.705	17.072	15.904	10.050	6.609	18.001	19.464

Vir: Agencija Republike Slovenije za okolje – Letna poročila Sekretariatu Baselske konvencije

8.3.4 Stroškovno ovrednotenje posledic in bodočih možnih posledic diskriminatornih členov Baselske konvencije do Slovenije

V Sloveniji je življenjsko odvisna od uvoza nevarnih odpadkov ena gospodarska panoga, in sicer industrija svinca in njegovih zlitin.

Dolgoletno povprečje uvoza nevarnih odpadkov kaže, da morajo podjetja, ki se ukvarjajo s to dejavnostjo, letno uvoziti okoli 22.000 t svinčenih odpadkov, da zapolnijo svoje proizvodne zmogljivosti. V Sloveniji je namreč na voljo le kakih 6.000 ton svinčenih odpadkov. Meja rentabilnosti proizvodnje oz. predelave svinca pa je pri predlanih 20.000 tonah pri povprečni vrednosti svinca na LME²⁶⁴ okoli 500 USD.

Predpostavke, na katerih sloni izračun izgube prihodkov:

Obdobje med letoma 1995 in 2000: Baselsko konvencijo so začele države EU striktno uveljavljati z letom 1996, zato smo za izračun upoštevali zadnje petletje, za katerega obstajajo zanesljivi in preverjeni podatki, ki so potrebni za izračun.

Desetletno povprečje, med leti 1990 in 2000: Ker je med leti 1995 in 2000 uvoz zaradi prepovedi zelo nihal, tega obdobja nismo mogli upoštevati kot reprezentativnega, zato smo za izračun povprečnega uvoza vzeli desetletno povprečje, ki je uporabljeno tudi za izračun povprečnih letnih prihodkov/izgub od prodaje rafiniranega (čistega) svinca.

Povprečni izplen: Ta številka pove, koliko je metalnega svinca v izrabljenih svinčenih akumulatorjih. Povprečni svinčeni akumulator, izdelan po zahodnih standardih, vsebuje v povprečju 61 % čistega kovinskega svinca.

Cena čistega (rafiniranega) svinca: Cene svinca so izračunane na letnih povprečjih za vsako analizirano leto posebej. Podatki so dobljeni na Londonski borzi kovin.²⁶⁵

Kot je razvidno iz tabel 8 in 9, je bil velik manko uvoza starih izrabljenih akumulatorjev v treh letih zadnjega petletja prejšnjega stoletja, in sicer v letih 1997, 1998 in 1999. Ta manko uvoza sovпада s strožjo regulativo Evropske unije glede čezmejnega transporta nevarnih odpadkov. Razmere so se normalizirale šele leta 2000, ko je Slovenija dosegla neformalen dogovor z Madžarsko, da kljub neskladenemu meddržavnemu sporazumu o čezmejnem transportu nevarnih odpadkov ne bo ovirala izvoza izrabljenih svinčenih akumulatorjev v Slovenijo. Madžarska je namreč, kot članica OECD, eden večjih nabavnih trgov v Evropi za izrabljene svinčene akumulatorje. Madžarska je ena redkih evropskih držav, ki nima industrije predelave svinca in tako vse svoje tovrstne odpadke izvozi.

²⁶⁴ London Metal Exchange

²⁶⁵ Prav tam

Tabela 8: Slovenski izvoz in uvoz nevarnih odpadkov med leti 1995 in 2000

Vrsta odpadka	Izvoz (t)						Uvoz (t)					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Y31²⁶⁶ Svinčeni pepel							367	1.129	1.149	919	644	615
Y31 Svinčeni akumulatorji							21.731	20.277	18.318	12.418	17.791	21.665
Y2 Zdravila s pretečenim rokom uporabe	58											
Y3 Odpadki pri proizvodnji farmacevtskih izdelkov	56		21									
Y8 Odpadna mineralna olja	130											
Y9 Druge mešanice olj in vode	359	2.079	1.174									
Y10 Električne naprave, ki vsebujejo PCB in PCT	67	41	37	54	106	38						
Y12 Stvari iz proizvodnje lakov, barv, črnih pigmentov in nestrjenih ostankov, ki vsebujejo topila in/ali težke kovine	37	3414	240	1.814	1.757	2.545						
Y14 Odpadki, ki nastanejo pri raziskovalnih ali pedagoških dejavnostih in njihove kemijske oz. fizikalne lastnosti niso znane					116	521						
Y17 Odpadki, nastali pri površinski obdelavi kovin ali plastike				101		104						
Y22 Odpadki, ki vsebujejo baker						66						
Y26 Odpadki, ki vsebujejo kadmij					17							
Y41 Mešanice halogeniranih topil			100	623	730	709						
Y42 Mešanice nehalogeniranih topil	846		484	123	118	450						
SKUPAJ	1.553	5.534	2.056	2.715	2.827	4.433	22.098	21.406	19.467	13.337	18.435	22.280

Vir: Agencija Republike Slovenije za okolje – Letna poročila Sekretariatu Baselske konvencije

²⁶⁶ Razvrstitev po Prilogi I Baselske konvencije

Tabela 9: Izpad prihodka zaradi uveljavljanja Baselske konvencije

Leto	Uvoz svinčenega odpada (t)	Povprečni izplen (%)	Izplen – rafiniran Pb (t)	Cena rafiniranega svinca (USD/1t ^{267*})	Povprečni letni prihodek od prodaje (USD)	Izpad prihodka v letih prepovedi uvoza nevarnih odpadkov, glede na desetletno povprečje (v USD)
1995	22.098,00	61,00	13.479,78	630,50	8.499.001,29	-
1996	21.406,00	61,00	13.057,66	774,00	10.106.628,84	-
1997	19.467,00	61,00	11.874,87	624,10	7.411.106,37	1.535.910,10
1998	13.337,00	61,00	8.135,57	528,40	4.298.835,19	4.539.484,40
1999	18.435,00	61,00	11.245,35	502,20	5.647.414,77	1.754.184,60
2000	22.280,00	61,00	13.590,80	454,20	6.172.941,36	-
Desetletno povprečje	21.928,00		13.376,08	574,00	7.677.869,92	
Skupne izgube prihodka zaradi prepovedi uvoza med leti 1995 in 2000						7.829.579,10

Viri: Agencija Republike Slovenije za okolje, London Metal Exchange, RM – MPI, d. o. o.

Izračun kaže, da je slovenska industrija svinca kot edina industrijska panoga, ki uvaža nevarne odpadke in je kot taka podvržena regulativi Baselske konvencije, v zadnjih petih letih izgubila za slabih osem milijard SIT prihodkov.

Ta izpad prihodkov pomeni le neposredne izgube zaradi manjše proizvodnje (in posledično prodaje), katere vzrok je pomanjkanje osnovnih surovin, iz katerih se pridobiva rafiniran svinec.

Številka bi se bistveno še povečala, če bi všteli tudi vse posredne izgube, kot so npr. opurtunitetni prihodki v prihodnosti, manjši transportni stroški zaradi manjših prevoznih razdalj odpadkov, manjših stroškov mejnih formalnosti in čakalne dobe za prehod meje ...

9 BASELSKA KONVENCIJA IN SLOVENIJA V PRIHODNOSTI

9.1 Alternative, ki jih ima Slovenija

Slovenija ima glede Baselske konvencije tri možnosti, in sicer:

1. lahko zadrži ratifikacijo amandmaja, ki uvaja Baselsko prepoved (Basel Ban),
2. z delom v okviru obstoječe Baselske konvencije lahko poskuša doseči nekatere spremembe, ki bi zadovoljile slovenske interese (s tem je mišljena predvsem vključitev Slovenije v Prilogo VII Baselske konvencije),
3. lahko sproži vprašanje Baselske prepovedi pred Svetovno trgovinsko organizacijo.

²⁶⁷ Srednji tečaj Banke Slovenije z dne 12.10.2002: USD /SIT je 1/231,15 SIT

9.1.1 Možnost 1: Neratifikacija Baselske prepovedi

Glavna težava Baselske prepovedi je v tem, da se udeleženske med pogajanji niso mogle natančno uskladiti o točnih definicijah strokovnih izrazov ter da so premalo preučile posledice, ki jih bo le-ta imela na trgovino z odpadki, ki imajo tudi tržni pomen, torej se dajo reciklirati. Ker očitno tudi mnoge druge razvite države in države v razvoju še dolgo ne bodo ratificirale Sklepa III/1, ki uvaja t. i. Baselsko prepoved, Slovenija kratkoročno ne bo imela večjih problemov. To pomeni, da bo lahko brez problemov sklepala dvo- in večstranske sporazume na podlagi 11. člena Konvencije. Problem lahko nastane, ko bo Slovenija vstopila v Evropsko unijo, hkrati pa ne bo članica OECD niti udeleženka Priloge VII Konvencije. V tem primeru bo Slovenija, tudi če ne bo ratificirala Baselske prepovedi, v položaju, da kljub podpisanim mednarodnim sporazumom ne bo mogla trgovati z nevarnimi odpadki.

Zaključek tega bi torej bil, da Slovenija ne sme ratificirati Sklepa III/1, dokler se ne pridruži Evropski uniji, po vstopu pa mora analizirati stanje in ukrepati na podlagi ugotovljenega stanja.

9.1.2 Možnost 2: Poskus rešitve problema znotraj obstoječe sheme

Ta možnost je ena izmed boljših, vendar tudi najmanj verjetna, kajti morali bi:²⁶⁸

- **rešiti problem definicij:** mišljena je predvsem razjasnitev, ali so nevarni odpadki, ki jih je možno reciklirati, del prepovedi, ki jo prinaša Sklep III/1, oz. ali so iz tega sklepa izvzeti in je z njimi možno prosto trgovati;
- **dobiti precizno razlago člena 11. Baselske konvencije:** razjasniti je potrebno, ali ta člen dovoljuje sklepanje dvo- in večstranskih sporazumov med udeleženkami Konvencije in pod njenim okriljem;
- **določiti kriterije, ki jih mora izpolnjevati oz. izpolniti udeleženka, da je lahko vključena v Prilogo VII Baselske konvencije:** teh kriterijev sedaj sploh ni. Države, ki so trenutno del Priloge, so bile v njo vključene po »psevdo« kriteriju razvitosti, ki pa je seveda zelo raztegljiv pojem;
- **povečati trgovanje z državami, ki niso del Priloge VII:** te države lahko med seboj na podlagi 11. člena prosto sklepajo medsebojne sporazume o čezmejnem transportu nevarnih snovi;
- **v posebno skupino snovi, ki bi bila v sklopu Baselske konvencije, vključiti odpadke, ki so primerni za reciklažo:** ta nova lista snovi, ki bi vključevala odpadke, ki jih je možno reciklirati, bi bila izvzeta iz splošnih pogojev ravnanja z nevarnimi odpadki, ki jih predpisuje Baselska konvencija. Tvorila bi popolnoma nov subjekt Konvencije, ki bi dovoljeval trgovanje z

²⁶⁸ Guevara (1996): 53.

nevarnimi odpadki glede na razvitost držav in predvsem razvitost njihove reciklažne industrije;

- **poskusiti z zavlačevanjem sprejetja oz. ratifikacije Baselske prepovedi:** pridobiti na svojo stran čim več držav, ki imajo podobne interese in s tem zavreti uveljavitev Baselske prepovedi, ki stopi v veljavo šele z ratifikacijo treh četrtin podpisnic;
- **poskusiti zamenjati Baselsko prepovedi z drugim pravnim instrumentom.**

9.1.3 Možnost 3: Tožba pred Svetovno trgovinsko organizacijo

Ta možnost ima največjo verjetnost, da uspe, vendar bi njena izvedba terjala veliko denarja in predvsem časa.

Eno je pri tej možnosti očitno, in sicer, da je Baselska konvencija, še posebej pa Sklep III/1, ki uvaja t. i. Baselsko prepoved, v nasprotju s členom XX Splošnega sporazuma o carinah in trgovini. O tem, da bi v končni fazi primer dobili, skoraj ne gre dvomiti. Vendarle pa je potrebno upoštevati nekaj dejstev, in sicer:

- Baselska konvencija je mednarodni okoljski sporazum, ki ga je podpisalo veliko število držav in ima v svetu precejšnjo podporo;
- Baselska konvencija ima vendarle tudi pozitivne učinke na varovanje okolja v nerazvitih državah svetovnega juga in s postavitvijo vprašanja njene pravne popolnosti bi posegli globoko v problem ilegalnega trgovanja z nevarnimi odpadki;
- Slovenija bi s tožbo pred WTO dobila zelo slab videz, ki verjetno ne bi odtehtal manjših prihodkov, ki jih ima zaradi nejasnih delov Konvencije, saj bi dvomila v enega izmed na splošno uspešnejših okoljskih mednarodnih sporazumov zadnjih let.

Katero od teh treh možnosti naj izbere Slovenija, ni enostavno vprašanje, kajti vsaka od možnosti ima svoje dobre in slabe lastnosti. Tako je dobra stran prve možnosti ta, da Baselska prepoved verjetno še dolgo ne bo ratificirana, druge možnosti ta, da lahko Slovenija vseeno posluje z državami v razvoju in tretje možnosti ta, da je Baselska prepoved skoraj gotovo v nasprotju z načeli WTO in bi Slovenija tožbo gotovo dobila. Slabih strani je precej več in kot je predstavljeno v treh prejšnjih poglavjih (9.1.1, 9.1.2 in 9.1.3), imajo vse daljnosežne posledice na razvoj industrije, ki se ukvarja z reciklažo nevarnih odpadkov.

Trenutno oz. vsaj do vstopa v EU je verjetno najboljša možnost neratifikacija Baselske prepovedi, saj s tem Slovenija najmanj izgubi, kasneje pa se naj odloča na podlagi trenutnega stanja.

10 EKSTERNALIJE IN RAVNANJE Z NEVARNIMI ODPADKI

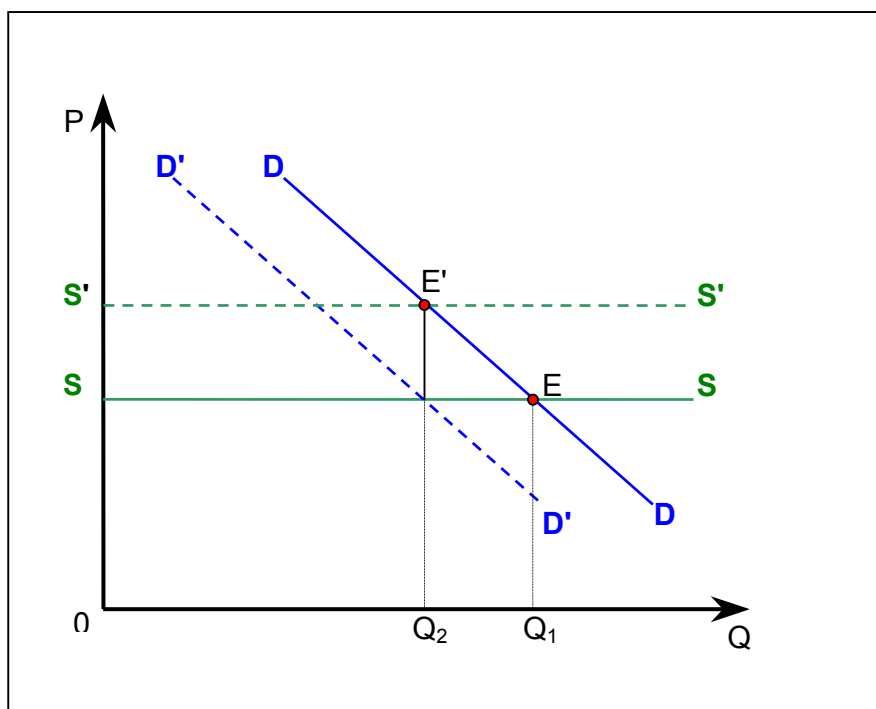
10.1 Kaj o eksternalijah pravi teorija?

Definicija pravi, da »o eksternalijah govorimo tedaj, kadar s proizvodnjo nekega določenega proizvoda ali z dejavnostjo določenega gospodarskega subjekta nastane dobrobit ali škoda za gospodarske subjekte ali davkoplačevalce, ki niso neposredno vpleteni v porabo ali proizvodnjo tega blaga ali v dejavnost tega subjekta«. ²⁶⁹ Pri okoljskih eksternalijah gre vedno za škodljive vplive, to pomeni, da določene stroške, ki jih povzroča proizvajalec, v našem primeru ravnanec z nevarnimi odpadki, le-ta prevali na druge proizvajalce, ki niso neposredno vpleteni v proizvodnjo oz. ravnanje s tem blagom. Proizvajalec oz. ravnanec z nevarnimi odpadki drugih subjektov na trgu ne upošteva pri svojih odločitvah.

Upravitelji z nevarnimi odpadki v bistvu dosegajo profit na račun družbenih stroškov, saj eksterne stroške vedno krije država. Država namreč s pomočjo davčne politike skuša doseči družbeno zaželeno ravnotežje.

Zamislimo si torej konkurenčno ravnotežje proizvajalca ali upravitelja z nevarnimi odpadki, ki povzroča negativne okoljske zunanje učinke. »V diagram vrišemo določeno krivuljo povpraševanja in njegovo funkcijo dolgoročne ponudbe, ki je neskončno elastična. Naj bo to funkcija, ki kaže zgolj njegove zasebne stroške«. ²⁷⁰

Shema 11: Zunanji učinki – teoretični prikaz



Vir: M. Tajnikar: Mikroekonomija, tretji natis, Ekonomska fakulteta Ljubljana, 1996, str 347.

²⁶⁹ Tajnikar: Mikroekonomija, tretji natis, Ekonomska fakulteta Ljubljana, 1996, str 341.

»V takem primeru se bo ravnotežje oblikovalo v točki E, v kateri se sekata krivulja povpraševanja (DD) in krivulja ponudbe (SS). Toda če bi upoštevali vse stroške, tudi eksterne, ki nastanejo pri ravnanju z odpadki v tem podjetju, bi morali upoštevati višje ležečo krivuljo ponudbe (S'S'), ki izraža družbene stroške. V resnici bi morale biti z družbenega vidika ravnotežje v točki E'. To ravnotežje pa je doseženo pri manjši količini proizvedenega blaga v tem podjetju in pri višjih cenah.

Podjetje, ki ravna po svojih lastnih zasebnih stroških in išče svoje zasebno ravnotežje oziroma hoče povečati profit, ne bo nikoli izbralo točke E', saj točka E prinaša podjetju večji profit. Podjetje se tudi ne ravna po družbenih stroških in jih ne upošteva pri svojih proizvodnih odločitvah. Da bi ohranili samostojnost gospodarjenja takega podjetja, hkrati pa dosegli družbeno ravnovesje, bi morala država z davčno politiko ali pa kakim drugim sredstvom, npr. restriktivno zakonodajo na področju varstva, okolja doseči, da bi se podjetje premaknilo v točko E', pri kateri bi zaposlovalo družbeno zaželeni obseg proizvodnje. Da bi država z davki ali restriktivno zakonodajo dosegla tak učinek, morajo biti kaznovalna sredstva natančno tolikšna, kot so eksterni stroški, ki jih povzroča podjetje ali dejavnost.«²⁷¹

10.2 Ekonomski stroški ravnanja z nevarnimi odpadki, ki jih je možno reciklirati, skozi prizmo eksternalij

Mnogi liberalni ekonomisti, kot so Maria I.P. Guevara,²⁷² Dr. Zada Lipman,²⁷³ Lawrence Summers,²⁷⁴ ali pa Dr. Ulrich Hoffman²⁷⁵ trdijo, da ekonomska rast in svetovna trgovina pravzaprav nista glavna krivca za uničevanje okolja, ampak uničevanju okolja botrujeta predvsem trg in nezmožnost vlad, da bi optimalno izrabljale tržne inštrumente, ki so vladam na voljo, kot npr. pravilna ocena višine obdavčenja, ki bi zajela polno ceno proizvoda, torej tudi eksterne stroške. Še več, ekonomska rast povečuje tržno povpraševanje, s tem pa tudi finančna sredstva, namenjena varovanju okolja. Teorija o komparativni prednosti (kadar govorimo o trgovanju) pravi, da če se države specializirajo v proizvodnji nekega blaga ali storitev, pri katerih so relativno najboljše oz. najbolj učinkovite, tedaj trgovanje samo omogoči tem državam, da optimalno maksimirajo proizvodnjo (storitve) glede na vložena proizvodna sredstva. Drugače rečeno - države naredijo premik k sonaravnemu razvoju.

Po drugi strani pa mnogi, kot so Jim Pucket²⁷⁶ ali pa Dr. Ian Brownlie²⁷⁷ trdijo prav nasprotno, torej, da je trenutni model ekonomske rasti škodljiv varovanju okolja, ker temelji na neenakomerni (nesonaravni) rabi naravnih bogastev in na generiranju

²⁷⁰ Prav tam.

²⁷¹ Prav tam.

²⁷² Centre for Trade Policy and Law.

²⁷³ Macquarie University, Australia.

²⁷⁴ Chief economist for the World Bank.

²⁷⁵ Economic Affairs Officer (UNCTAD)

²⁷⁶ Greenpeace International's Toxics Director,

²⁷⁷ Chichele Professor of Public International Law in the University of Oxford and Fellow of All Souls College, Oxford.

industrijskih odpadkov. Trgovanje naj bi po njihovo delovalo tudi kot katalizator neenakomernih vzorcev ekonomske aktivnosti, kadar okoljski eksterni stroški niso inkorporirani v ekonomske cene blaga.

Kot vedno je resnica nekje vmes in pravzaprav imajo oboji do neke mere prav. Trgovinska pravila so določena z mednarodnimi sporazumi in ti velikokrat ne upoštevajo specifičnih situacij v specifičnih državah, še posebej, če bi te države rade uveljavljale politiko sonaravnega razvoja. Sonaravni razvoj zunanje stroške onesnaževanja prelaga na samega onesnaževalca, kar pomeni, da bodoči onesnaževalci, vsaj v razvitih državah, dosedanjih zunanjih stroškov ne bodo mogli več prelagati na druge, ampak bodo v veliki meri ti stroški interni proizvajalčevi.

S pojavom politike sonaravnega razvoja na ravni države, ki točno opredeljujejo stroške podjetja, bo tudi industriji recikliranja in ravnanja z nevarnimi odpadki prineslo nekaj pozitivnih točk. Predvsem naravovarstveniki ne bodo mogli več zavajati javnosti z zgodbami o eksternih stroških, ki jih plačuje družba, generira pa industrija.

11 ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Nobenega dvoma ni, da pomeni obvladovanje ekoloških problemov najpomembnejši izziv današnjega časa.

Z ekologijo in vprašanji okolja so se v šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja ukvarjali predvsem znanstveniki in redki ozaveščeni intelektualci, pozneje pa so se razvila zelena gibanja. Nove paradigme, ki upoštevajo ranljivost našega okolja, so počasi prodirale z obrobja družbene pozornosti v samo ospredje družbenih prizadevanj. Postopoma – tudi pod vplivom velikih ekološkoindustrijskih katastrof – se je začela uveljavljati ostrejša okoljevarstvena zakonodaja, ki od povzročiteljev ne zahteva samo poravnave škode, prizadejane okolju, pač pa tudi nov način proizvodnje, uporabe in izrabe izdelkov.

Pri čezmejnem transportu nevarnih odpadkov in njihovem trženju so pomembni štirje sklopi, na katerih temelji celotna problematika, in sicer:

- neenakopraven položaj držav v razvoju v primerjavi z industrijsko razvitimi državami, ki izhaja iz nekaterih delov Baselske konvencije,
- neskladje med Baselsko konvencijo in Sporazumom o trgovini in carinah,
- manko jasne definicije in opredelitve nevarnih odpadkov,
- opredelitev stroškov, ki jih imajo države, ki niso del Priloge VII, zaradi svetovnega uveljavljanja Baselske konvencije.

Prvi sklop vprašanj je povezan z jasnim razumevanjem Baselske konvencije. Analiza kaže, da so vanjo vključena vsa najpomembnejša okoljska načela, kot so:

- načelo zmanjševanja nastajanja odpadkov (*waste minimization*)
- načelo končnega odlaganja čim bližje kraju nastanka odpadka (*proximity of disposal*)
- načelo varnega ravnanja z odpadki (*environmentally sound waste management*)
- načelo nadzora odpadkov od nastanka do končnega odloga (*cradle-to-grave monitoring*) v smislu vzpodbujanja integralnega mednarodnega nadzora nad onesnaževanjem

To so smernice, na katerih bo slonel bodoči mednarodni okoljski pravni red, ki je še v nastajanju, in bo podrobneje urejal ravnanje z nevarnimi odpadki. Baselska konvencija niti ni tako slab mednarodni sporazum oz. so njeni avtorji vsaj na začetku imeli dobre namene.

Baselska konvencija opozarja na nujnost varovanja okolja pred škodljivimi vplivi, ki jih imajo nanj nevarni odpadki. Vpeljuje tako svetovne standarde ravnanja z odpadki, poziva k izmenjavi informacij ter vzajemni tehnični pomoči med državami, tako da lahko rečemo celo, da Baselska konvencija vsebuje možnosti za celovito reševanje problema varovanja okolja v prihodnosti. Po drugi strani pa izjeme, ki jih Konvencija tudi vsebuje, zmanjšujejo njeno učinkovitost, s čimer mislimo predvsem na izjeme, ki so povezane z vprašanjem nacionalnih suverenosti.

To lahko ponazorimo z dvema primeroma. Prvi je problem definicije izraza *čezmejni*, ki predpostavlja udeležbo vsaj dveh držav v kakršnikoli dejavnosti, ki je stvar Konvencije, hkrati pa izključuje varovanje t. i. skupnega dobra (*global commons*) pred onesnaženjem z nevarnimi odpadki, razen seveda Antarktike, ki je v Konvenciji posebej navedena. Drugi primer, ki kaže, da se pristopa k reševanju problemov s stališča zaščite nacionalne suverenosti držav, je pravica držav, ki jim jo Konvencija eksplicitno daje, da lahko odločajo, ali bodo dovolile ali zavrnile uvoz oz. tranzit nevarnih odpadkov na teritorij, nad katerim imajo izključno jurisdikcijo. To pravico še stopnjuje Postopek predhodnega informiranja oz. t. i. PIC-postopek.²⁷⁸

V Baselski konvenciji je močan poudarek tudi na preventivnem pristopu zaščite okolja. To je vidno v njenih temeljnih usmeritvah ter v poudarkih, ki jih daje mednarodnemu sodelovanju.

Leta 1995 je bil v Baselsko konvencijo vključen Sklep III/1, poimenovan tudi Baselska prepoved, ki je strogo prepovedovala trgovanje z nevarnimi snovmi med državami članicami in nečlanicami OECD. Ta sklep je pravno in moralno sporen, saj poleg nevarnih odpadkov preprečuje državam, ki niso članice OECD, tudi uvoz odpadkov, ki jih uporabljajo kot surovino v reciklažni industriji. Podjetja iz držav nečlanic OECD so tako diskriminirana v primerjavi s podjetji iz držav članic OECD. Sklep je posegel na področje Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT) ter prišel z njim navzkriž, saj je ustvaril sistem dveh globalno neenakopravnih svetov oz. trgov. Ta

²⁷⁸ The Prior Informed Consent Procedure – PIC-procedure

sklep se da do neke mere obiti s členom 11, ki dovoljuje sklepanje ločenih meddržavnih sporazumov tudi z nečlanicami OECD, kljub temu pa še vedno velja, da se države zaradi strahu pred sivim uvozom nevarnih odpadkov raje odločajo za strogo spoštovanje sklepa III/1, v Evropski uniji pa je ta sklep že tako del okoljske zakonodaje.

Drugi sklop govori o so- vplivu (interakciji) dveh mednarodnih sporazumov, ki imata velik vpliv na svetovno trgovino.

Dejstvo, da Baselska konvencija v členu 4(5)²⁷⁹ omejuje trgovanje udeleženk konvencije z neudeleženkami Baselske konvencije, odpira vprašanje, ali je v tem delu v nasprotju s Splošnim sporazumom o carinah in trgovini. Težava je v tem, da Baselska konvencija dovoljuje članicam Svetovne trgovinske organizacije odklonitev trgovanja z drugimi članicami Svetovne trgovinske organizacije, ki niso hkrati tudi udeleženske Baselske konvencije.

Člen XX(b)²⁸⁰ Splošnega sporazuma o carinah in trgovini dovoljuje nekatere izjeme pri zaščiti domačega trga kadar se te izjeme navezujejo samo na varovanje človeškega, živalskega in rastlinskega življenja. Kratka analiza in simulacija možnih situacij pokaže, da si 4(5) člen Baselske konvencije in XX(b) člen Splošnega sporazuma o carinah in trgovini si načeloma nista v nasprotju in skupaj z 11. členom Baselske konvencije dajeta realne osnove za trgovanje med udeleženkami konvencije, ki so članice Priloge VII, in tistimi, ki niso njen del.

Države, ki spoštujejo Sklep III/1, ga upoštevajo zgolj zaradi svojih interesov oz. interesov svoje industrije, ne pa zaradi višjih moralnih ciljev varovanja okolja.

Tretje vprašanje, na katerega tudi ni enega odgovora niti ene same resnice, je vprašanje definicije nevarnih odpadkov. Trenutno veljavne definicije ne ločijo med odpadki z vrednostjo, ki jih je mogoče predelati (torej reciklirati), in odpadki, ki so namenjeni končnemu odlaganju na posebne specializirane deponije.

Primer, ki je predstavljen v 6. poglavju magistrskega dela, govori sam zase. Zakonodaja ne more vselej slediti vsej raznovrstnosti življenja, zato poskuša najti skupni najmanjši imenovalec, ne glede na to, če bo ta povzročil tudi nekaj škode. V našem primeru je ta najmanjši skupni imenovalec definicija, ki preozko definira, kaj nevarni odpadki sploh so, in v bistvu vrže vse nevarne odpadke v isto malho (jih torej ne razlikuje).

Drugi del tega sklopa je različnost pristopov definiranja nevarnih odpadkov. Tako imamo dva pristopa. Prvi je evropski, ki je precej bolj restriktiven in dopušča le malo možnosti različnih interpretacij. Drugi pa je ameriški, ki je bolj pragmatičen in bolj

²⁷⁹ Ta člen se glasi: »Nobena udeleženka ne sme dovoliti izvoza nevarnih odpadkov in drugih odpadkov v neudeleženko ali uvoza iz neudeleženke.«

²⁸⁰ Izvleček se glasi: »Nič v tem sporazumu katerikoli članici ne prepoveduje sprejetja ukrepov [...],

(b) [...] s katerimi bi neizogibno zavarovala človeško, živalsko ali rastlinsko življenje ali zdravje [...]

usmerjen k optimizaciji izrabe virov, ki so nam na voljo. Ta pristop, ki je do industrije prijaznejši, dopušča hkrati tudi minimizacijo predelovalnih stroškov ob hkratnem enakem nivoju varovanja okolja.

Zadnji sklop tega magistrskega dela je namenjen izračunu stroškov, ki jih ima slovenska industrija zaradi uveljavljanja in ratifikacije Baselske konvencije.

Slovenska diplomacija je namreč ponovno pohitela in brez resnih analiz, kaj bo to pomenilo za gospodarstvo, med prvimi ratificirala mednarodni sporazum dvomljive kakovosti in to kljub dejstvu, da je v to nihče ni silil. Žal se jo to pred kratkim zgodilo tudi s Kiotskim protokolom.

Izračun, narejen za zadnje petletno obdobje, za katerega je bilo mogoče številke nedvomno potrditi in tudi preveriti, to je med leti 1995 in 2000, kažejo, da je imela slovenska industrija, ki se ukvarja s predelavo izrabljenih svinčenih akumulatorjev (kar predstavlja okoli 98 % industrije, ki je vezana na zakonodajo izhajajočo iz Baselske konvencije) za slabih 8 milijard neposredne izgube dohodkov. Bolj ilustrativno bi to pomenilo, da bi lahko s tem denarjem popolnoma obnovili in modernizirali ter okoljsko sanirali to isto industrijo. Ker je Baselsko konvencijo Slovenija že ratificirala, ji preostane le še poskus minimiziranja škode, ki jo ratifikacija prinaša. Od treh možnih rešitev, neratifikacije Baselske prepovedi, poskusom rešitve problema znotraj obstoječe sheme Konvencije in tožbo pred Svetovno trgovinsko organizacijo, se zdi še najboljša rešitev čim daljše zavlačevanje z ratifikacijo Baselske prepovedi.

Narava obvladovanja nesorazmerij, ki so se v svetu in pri nas kopičila desetletja, žal ne dopušča hitrih rešitev. Problematika varstva okolja je po svoji naravi kompleksna, njeno reševanje pa povezano z usklajeno in aktivno udeležbo različnih dejavnikov. Zato je prav, če poudarimo, da je spoštovanje okoljevarstvene zakonodaje in njenih norm prava ter edina pot za izboljšanje človekovega življenja sploh, kljub temu da se nam včasih kakšen sprejeti zakon ali mednarodni sporazum ne zdi čisto pravičen ali moralen.

12. LITERATURA IN VIRI

12.1 LITERATURA

1. Kramer L.: **E.C.: Treaty and Environmental Law**, (Third Edition): Sweet & Maxwell, London, 1998, str. 252
2. The United Nations Environment Programme: **Environment and Trade – A Handbook**: International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 2000, str. 84
3. Kubasek N., Silverman G.: **Environmental Law**, (Third Edition): Prentice Hall, ISBN 0130141216, New Jersey, 1999, str. 370
4. Sullivan T.F.P., Adams T.L., Anderson C.: **Environmental Law Handbook** (15th Ed.): Government Institutes, 1999, Washington D.C. str. 450.
5. Bergesen H. O., Parmann G.: **Green Globe Yearbook**: Fridtjof Nansen Institute, Norway with Oxford University Press, Cambridge, 1997, str. 368
6. Guruswamy L.D., Hendricks B.R.: **International Environmental Law in a Nutshell**: West Information Pub Group, Los Angeles, 1997, str. 466
7. Magraw D. B.: **International Law and Pollution**: University of Pennsylvania press, Philadelphia, 1991, str. 305
8. Krueger J.: **International Trade and the Basel Convention**: Earthscan, 1999 London, str. 175
9. Kummer K.: **International Management of Hazardous Wastes**: Clarendon Press Oxford 1995, 1999, str. 455
10. European Commision: **IPPC – Reference Document on BAT in the NON Ferrrous Metals Industries**: Institute for Perspective Technological Studies, Seville, May 2000, str. 807
11. Kiss A., Shelton D.: **Manual of European Environmental Law**: Cambridge University Press, Cambridge, 1995, str.524
12. Magraw D. B.: **International Law and Pollution**, University of Pennsylvania press, Philadelphia: 1991, str. 305
13. Tajnikar M.: **Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen**, tretji natis: 1996, Ljubljana, str. 461
14. Winter G.: **Okolju prijazno podjetje**: Inštitut za ekološki management, Ljubljana, 1994, str.282
15. Šinkovec J.: **Pravo okolja**: ČZ Uradni list RS, Ljubljana, marec 1994, str. 260
16. Brownlie I.: **Principles of Public International Law**, (4th Ed), Clarendon Press, Oxford, 1995, str. 748
17. Ott D. H.: **Public International Law in The Modern World**: Pitman Publishing, 1987, London,
18. Kovačič A. V.: **Ravnanje z odpadki**: GV založba, 2001, Ljubljana

12.2 ČLANKI

1. Hart M.: Addressing the Trade and Environment Impasse, ICME Newsletter Vol. 7, No. 1, 1999, 2 str.
2. Crawford J., Sands P: Article 11 Agreements Under the Basel Convention, ICME Newsletter, 1997, 46 str.
3. Crawford J., Sands P: Article 11 Agreements and Basel Convention Export Ban, ICME Newsletter Vol. 5, No. 2, 1997, 5 st
4. Guevara M.I.P.: The Basel Convention Export Ban Amendment: Arguments Against Ratification – Limited Edition, Centre for Trade Policy and Law, Ottawa, 2000, 14.str.
5. Johnstone N.: The Economic and Environmental Effects of the Basel Convetion, Draft Report for UNEP Environment and Trade Unit (16 januar 1998), str. 11
6. The Basel Ban Amendment: The First Step Toward Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes, Prepared by the Basel Action Network for the 16th Session of the Technical Working Group and 1 st Session of the Legal Working Group of the Basel convention: BAN organisation, Geneva, April 2000, 12 str.
7. Kate B.: The Basel Convention – Promoting Environmentally Sound Management, ICME Newsletter Vol. 7, No. 1, 1999, 1 str.
8. Bocken H., de Kezel E., Bernauw K.: Limitations of liability and compulsory insurance under the Protocol on liability for transboundary movements of hazardous waste and other waste, Report prepared at the request of the Secretariate of the Basel Convention, Sekretariat Baselske konvencije, Ženeva, 1999, str. 47.
9. M.E. Henstock, The Recycling of Non-Ferrous Metals, ICME, Ottawa, 1996, str. 25.
10. Lipman Dr. Z.: Trade in Hazardous Waste – Environmental Justice Versus Economic Growth, Macquarie University, Australia, 2000, str. 28.
11. Guevara M.I.P., Hart M: Trade Policy Implications of the Basel Conventions Export Ban on Recyclables from Developed to Developing Countries, Centre for Trade Policy and Law, Ottawa, 1996, 73.str
12. Pucket J., Fogel C.: A Victory for Environment and Justice: The Basel Ban and How it Happened, Greenpeace International, 1994, 6 str.
13. Jackson J.: The WTO Dispute Settlement Understanding – Misunderstandings on the Nature of Legal Obligation, 91AJIL 60, 1997
14. Smith B.: Should Metal Recyclables Be Defined as Hazardous Waste, ICME Newsletter, Vol 8, No. 1, 2000, 1 str.

12.3 VIRI

1. Environment, The ILZSG Basel Study – Implications for the Lead and Zinc Industries: ILZSG, London 1997. 2 str.
2. Environmentally Sound Management and the Basel Ban Amendment, prepared by the BAN for the Fifth Conference of the Parties to the Basel Convention: BAN organisation, Seattle, 1999, str 28.
3. Heavy Burden – A Case Study on Lead Waste Imports Into India: UNEP, Greenpeace International toxics Campaign, March 1997,
4. Impact of the Basel Convention and Trade Ban on The Supply of Secondary Raw Materials: Bureau of International Recycling, Brussels, 1999, 12 str.
5. Letna poročila Slovenije sekretariatu Baselske konvencije: Uprava za varstvo okolja RS, Ljubljana, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999.
6. Main Achivments of the OECD Waste Management Programme, OECD Work on Waste Management: OECD, Paris 1999, 2 str.
7. Spletna stran: minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/lead
8. Spletna stran: www.ban.org/
9. Spletna stran: www.batterycouncil.org/
10. Spletna stran: www.bir.org/
11. Spletna stran: www.environmentallawnet.com/
12. Spletna stran: www.gsnet.org/library/20rcy/
13. Spletna stran: www.icme.com/
14. Spletna stran: www.lme.co.uk/
15. Spletna stran: www.oecd.org/
16. Spletna stran: www.unep.ch/basel/
17. Spletna stran: www.wto.org/
18. WTO Rules and the Trade and Environment Interface: An ICME Assessment – Limited Edition, Washington, June 1999, 25 str.

12.4 ZAKONI, ODREDBE, PRAVILNIKI

1. Odredba o izvozu, uvozu in tranzitu odpadkov, Ur.l. RS 39/96
2. Odredba o spremembah in dopolnitvah odredbe o uvozu, izvozu in tranzitu odpadkov Ur.l. RS 59/98
3. Pravilnik o spremembi in dopolnitvi pravilnika o ravnanju s posebnimi odpadki, ki vsebujejo nevarne snovi Ur.l. RS 39/96
4. Pravilnik o ravnanju z odpadki Ur.l. RS 85/98
5. Zakon o varstvu okolja Ur l. RS 32 /93, 1/96
6. Zakon o ratifikaciji Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja Ur.l. RS 15/93