



ŽUPAN

Dol pri Ljubljani 1, 1262 Dol pri Ljubljani
 Telefon: 01/5303 240, faks: 01/5303 249
 e-pošta: obcina@dol.si

Številka: 0320-0009/2016-3
 Datum: 13.12.2016

ZADEVA: Zahtevi MOP glede Odloka o obdelavi določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganju ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov (Ur. l. RS št.: 6/16)

Pravna podlaga: Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 76/16 – odl. US), Odlok o obdelavi določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganju ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov (Ur. l. RS št.: 6/16), Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 39/06 – upb, 49/06 – ZmetD – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16), Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40), Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 94/07 – upb, 76/07, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO in 76/16 – odl. US), Zakon o državni upravi (Ur. l. RS, št. 113/05 – upb, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16), Statut Občine Dol pri Ljubljani (Ur. l. RS, št. 6/2016).

Predlagatelj: mag. Janez Tekavc, župan

Namen: obravnava in sprejem

Predlog sklepa: Občinski svet Občine Dol pri Ljubljani se seznani s pozivom MOP in pooblašča župana, da odgovori na poziv oziroma zastopa občino v postopku glede ustavnosti in zakonitosti odloka.
 Občina Dol pri Ljubljani vztraja pri sprejetem Odloku o obdelavi določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganju ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov (Ur. l. RS št.: 6/16).



Župan
 Občine Dol pri Ljubljani
 mag. Janez Tekavc

Obrazložitev:

Ministrstvo za okolje in prostor je Občini Dol pri Ljubljani posedovalo zahtevo št.: 35406-64/2016/22 z dne 23.11.2016, s katero je zahtevalo, da občina, ki je ena od članic Javnega holdinga Ljubljana d.o.o. spremeni Odlok o obdelavi določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganju ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov (Ur. l. RS št.: 6/16) tako, da iz kroga javne službe izloči biorazgradljive odpadke.

Obdelava biorazgradljivih odpadkov je ves čas projektiranja in izgradnje infrastrukture Regijskega centra za ravnanje z odpadki Ljubljana (RCERO Ljubljana) sestavni del tega projekta in tudi eden izmed razlog za sofinanciranje s strani občine, med drugim pa je bil tako zastavljen projekt financiran tudi s sredstvi kohezijskega sklada EU. Evropska komisija je leta 2009 zanj odobrila 77,6 milijonov evrov (65, 88 %), preostanek do skupne vrednosti projekta pa se zagotavlja iz državnega (14,01 %) in občinskih proračunov (10 %) ter iz okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (10,11 %). Če bi stališče MOP glede biorazgradljivih odpadkov obveljalo, obstaja tveganje, da se bo investicijo štelo za nedovoljeno državno pomoč, predvsem pa, da bo postavljen zahtevek za vračilo kohezijskih sredstev. V kolikor pa se biorazgradljive odpadke izloči iz kroga gospodarske javne službe, se popolnoma spremeni tudi finančna konstrukcija RCERO, kar bo imelo negativen finančni vpliv na proračun občine, saj bi bila skupaj z ostalimi občinami lahko zavezana za vračilo kohezijskih in državnih sredstev, kar bi upoštevala delež Občine Dol pri Ljubljani v tem projektu, to je 1,26 %, lahko zneslo cca. 1,2 milijona EUR ter dodatno še obresti, ki bi se natekle od dneva prejema kohezijskih in državnih sredstev do dneva vračila.

Glede na navedeno je skoraj neizbežno, da se ohrani v veljavi opredelitev, da je zbiranje, obdelava in odlaganje ali predelava biorazgradljivih odpadkov del javne službe, še posebej, ker v urbanih središčih ni mogoče zagotoviti drugega način obdelave teh odpadkov, pogosto pa tudi tisti, ki živijo izven urbanih okolij nimajo možnosti ustrezne obdelave in odlaganja biorazgradljivih odpadkov, saj nimajo ustreznih površin oziroma kapacitet za to.

Predlagano stališče občine je, da je zahteva ministrstva nezakonita in da posega v z Ustavo in mednarodnimi pogodbami določeno razmejitev med centralno oblastjo in lokalno samoupravo ter v načelo zakonitosti.

Evropska listina lokalne samouprave v 4. členu določa, da se pooblastila in naloge lokalnih oblasti določi z ustavo in zakonom in da so pooblastila, dana lokalnim oblastem polna in izključna in jih osrednja oblast ne sme izpodkopavati ali omejevati, razen če zakon tako ne določa. Po 88. a členu Zakona o lokalni samoupravi je ministrstvo pristojno le za nadzor zakonitosti, se pravi za nadzor skladnosti občinskih odlokov z zakoni, ne pa tudi za nadzor skladnosti občinskih odlokov s podzakonskimi akti (uredbami, pravniki,...).

Zakon o varstvu okolja na katerega se sklicuje MOP ne določa, katere vrste odpadkov so predmet javne službe in kateri niso predmet javne službe. Vrste odpadkov je določila Vlada z uredbo, kar pa je nedopustno iz dveh razlogov:

- naloge lokalne skupnosti se lahko določijo le z zakonom,
- ZVO-1 sploh ne vsebuje meril za določitev vrst odpadkov.

Ustavno sodišče je v več svojih odločitvah (na primer: U-I-156/08, U-I-25/14, U-I-146/01, ...) že odločilo, da mora zakon pravice in obveznosti konkretizirati do te mere, da se s podzakonskim predpisom podrobneje uredi le način izvrševanja zakonskih določb. V obravnavanem primeru pa 149. člen ZVO-1 določa le: »Vlada podrobneje predpiše: vrste dejavnosti, komunalnih odpadkov in nalog, ki se izvajajo v okviru javnih služb iz prvega odstavka tega člena,« kar ne ustreza citiranim standardom konkretiziranosti. Glede na odsotnost zakonskega okvira, ki bi določal katere so vrste odpadkov, ki sodijo v okvir javne službe, bi namreč Vlada lahko določili katerekoli odpadke ali pa ne bi določila nobenih. Navedeno je seveda neresno in nezakonito, saj preprečuje učinkovito izvajanje javne naloge obdelave in odlaganja oziroma odstranjevanja komunalnih odpadkov.

Obdelava in odlaganje odpadkov je vezana na velike investicijske vložke in relativno dolge naložbene cikle, saj odpadki ne izginejo kar tako, pač pa je pri njihovi obdelavi in odlaganju treba dosežati vse zahteve varstva okolja.

Ker po Evropski listini lokalne samouprave, ki zavezuje Republiko Slovenijo kot mednarodna konvencija ter po ZLS ni dopustno določati obveznosti občin s predpisom, ki bi bil nižji od zakona, je zahteva ministrstva nedopustna. Nadalje pa tudi Vlada ne sme določati vrst odpadkov z uredbo, pač pa mora to vprašanje urediti Državni zbor z zakonom.

Zahtevi ministrstva nasprotujejo vse občine vključene v Javni holding Ljubljana d.o.o. in so glede tega pripravile tudi skupno izjavo naslovljeno na Vlado RS.

Priloge:

- Dopis MOP
- Odgovor, ki ga je pripravil JHL



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR
DIREKTORAT ZA OKOLJE

Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana

T: 01 478 70 00
F: 01 478 74 25
E: gp.mop@gov.si
www.mop.gov.si

Občinski svet
OBČINA
DOL PRI LJUBLJANI
Dol pri Ljubljani 1
1262 Dol pri Ljubljani

Številka: 35406-64/2016/22
Datum: 23. 11. 2016

Zadeva: Opozorilo o neskladnosti Odloka z ustavo in zakonom

Spoštovani,

Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) je v skladu s prvim odstavkom 88. a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO; v nadaljnjem besedilu: ZLS) in prvim odstavkom 64. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14; v nadaljnjem besedilu: ZDU-1) kot pristojni organ za nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov lokalnih skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalne skupnosti na področju varstva okolja, proučilo Odlok o obdelavi določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganju ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov (Uradni list RS, št. 6/16; v nadaljnjem besedilu: Odlok).

Pri proučitvi določb zadevnega Odloka je ministrstvo ugotovilo, da nekatere, v nadaljevanju podrobneje opredeljene določbe Odloka niso skladne z določbami 149. člena Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS; št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15 in 30/16; v nadaljnjem besedilu: ZVO-1), ki urejajo izvajanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb ravnanja z odpadki.

Nadalje je ministrstvo ugotovilo tudi obstoj kolizije med nekaterimi, v nadaljevanju podrobneje opredeljenimi določbami Odloka z določbami 2. in 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93; v nadaljnjem besedilu: ZGJS), ki določajo pravila pravne kategorizacije gospodarskih javnih služb.

Odlok določa pravila obvezne občinske gospodarske javne službe »obdelave mešanih komunalnih odpadkov«, kot tudi pravila izvajanja javne službe »obdelave drugih vrst komunalnih odpadkov, vključno z biorazgradljivimi odpadki« (1., 5., 7., 8. in 12. člen Odloka). Ministrstvo ugotavlja, da navedene določbe Odloka niso skladne s tretjim odstavkom 149. člena ZVO-1 v povezavi s 4. točko prvega odstavka 149. člena ZVO-1, kot tudi ne s prvim odstavkom 2. člena ter prvim odstavkom 3. člena ZGJS.

ZGJS v 2. členu namreč določa, da se gospodarske javne službe določijo z zakoni, med drugim konkretno tudi s področja varstva okolja, 3. člen pa pravno kategorizacijo obvezne gospodarske javne službe, tako državne kot lokalne, eksplicitno odkáže na zakon. Skladno z navedenim, prvi odstavek 149. člena ZVO-1 določa obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja, in kot tako opredeli tudi obdelavo določenih vrst komunalnih odpadkov. Tretji odstavek istega člena podrobnejšo ureditev vrst dejavnosti, komunalnih odpadkov in nalog, ki se izvajajo v okviru obvezne občinske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov, naloži Vladi RS. Slednja je, izhajajoč iz navedenega zakonskega pooblastila, kot predmet obvezne občinske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov opredelila mešane komunalne odpadke pred odlaganjem (Uredba o odlagališčih odpadkov, Ur. l. RS št. 10/14, 54/15 in 36/16). Vlada RS ni predpisala, da so predmet obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov v okviru obvezne občinske gospodarske javne službe »druge vrste komunalnih odpadkov, vključno z biorazgradljivimi«.

Glede na navedeno ministrstvo ugotavlja da občina pristojnosti, da določi vrste komunalnih odpadkov, ki so predmet obvezne občinske gospodarske javne službe obdelave komunalnih odpadkov, nima. Občina lahko ureja izvajanje obvezne občinske gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov, pri čemer je, skladno z zakonskim pooblastilom, Vlada RS izpeljala pravno normacijo določenih vrst komunalnih odpadkov, in sicer je kot take določila mešane komunalne odpadke.

Ministrstvo na podlagi pregleda Odloka še ugotavlja, da je v nasprotju z veljavno zakonodajo na področju ravnanja z odpadki tudi določba 9. člena Odloka. 9. člen Odloka namreč določa, da so uporabniki javne službe obdelave mešanih komunalnih odpadkov in drugih vrst komunalnih odpadkov, vključno z biorazgradljivimi odpadki, vsi, pri katerih nastajajo odpadki, ki so predmet Odloka, in se zbirajo v okviru javne službe zbiranja komunalnih odpadkov. Za uporabnike je uporaba javne službe obdelave mešanih komunalnih odpadkov torej obvezna tudi, ko gre za »druge vrste komunalnih odpadkov, vključno z biorazgradljivimi odpadki«. Navedeno je v nasprotju s predpisi, ki na podlagi 20. člena ZVO-1 urejajo ravnanje s posameznimi tokovi odpadkov (odpadna embalaža, baterije, odpadna elektronska in električna oprema...) v okviru razširjene odgovornosti proizvajalca. Ti predpisi določajo, da morajo proizvajalci izdelkov poskrbeti za obdelavo odpadkov, ki nastanejo po uporabi teh izdelkov. Ti odpadki sicer

nastajajo tudi kot komunalni odpadki in se zbirajo v okviru obvezne občinske javne službe, vendar jih je v skladu s temi istimi predpisi izvajalec javne službe zbiranja dolžan predati v sistem razširjene odgovornosti proizvajalca, tako da njihova obdelava ne more biti obvezna občinska gospodarska javna služba.

Glede na zgoraj navedene ugotovitve vas, v skladu s tretjim odstavkom 88.a člena ZLS ter drugim odstavkom 64. člena ZDU-1, opozarjamo na neskladnost Odloka z določbami veljavne zakonodaje. Ob upoštevanju določbe 153. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo Republike Slovenije in veljavnimi zakoni, predlagamo uskladitev Odloka z veljavno zakonodajo v roku štirih mesecev od prejema tega opozorila.

S spoštovanjem,




mag. Tanja Bolte
generalna direktorica
Direktorat za okolje

**SVET USTANOVITELJEV JAVNIH PODJETIJ,
POVEZANIH V JAVNI HOLDING LJUBLJANA, d.o.o.
Mestni trg 1, Ljubljana**

**VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE
Gregorčičeva 20 – 25
1000 LJUBLJANA**

osnutek

Zadeva: Obdelava biološko razgradljivih komunalnih odpadkov

1. UVOD

Mestna občina Ljubljana (v nadaljevanju: MOL) je v Odloku o obdelavi mešanih komunalnih odpadkov in odlaganju ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov (Uradni list RS, št. 77/10, 47/11 in 105/15) (v nadaljevanju: Odlok MOL), ki ureja obvezni gospodarski javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov, določila da javna služba obsega naslednje storitve:

1. obdelavo mešanih komunalnih odpadkov in drugih vrst komunalnih odpadkov, vključno z biorazgradljivimi odpadki, katerih ostanki se po obdelavi odložijo na odlagališču nenevarnih odpadkov,
2. prevzem ostankov obdelanih mešanih komunalnih odpadkov in drugih vrst komunalnih odpadkov, vključno z biorazgradljivimi odpadki ter
3. odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja mešanih komunalnih odpadkov in drugih vrst komunalnih odpadkov, vključno z biorazgradljivimi odpadki na odlagališče.

MOL je torej z navedenim odlokom med dejavnosti, ki jih zajema ta gospodarska javna služba, izrecno uvrstila tudi obdelavo biološko razgradljivih komunalnih odpadkov. Tudi ostale občine sovlagateljice v Regijski center za ravnanje z odpadki - RCERO Ljubljana (v nadaljevanju: RCERO Ljubljana) so v svojih odlokih, s katerimi urejajo gospodarski javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov, določile, da ti dve javni službi vključujeta tudi obdelavo biološko razgradljivih komunalnih odpadkov.

Izrecni umestitvi biološko razgradljivih komunalnih odpadkov v gospodarsko javno službo obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov so sledile tudi druge občine pristopnice v RCERO Ljubljana, ki so v svojih odlokih o sodelovanju pri skupnem izvajanju in koncesiji za gospodarski javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov določile, da vsebinsko in dejavnosti, ki jih obsega gospodarska javna služba obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov na njihovem območju poleg zakona in podzakonskih predpisov podrobneje določa tudi Odlok MOL. Doslej je z odloki izrecno umestilo obdelavo biološko razgradljivih komunalnih odpadkov v gospodarsko javno službo že 21 lokalnih skupnosti, ki so vključene v horizontalno sodelovanje pri obdelavi določenih vrst komunalnih odpadkov in, ki so z odloki podelile koncesijo za opravljanje te dejavnosti družbi SNAGA, d.o.o. kot upravljavcu RCERO Ljubljana. V nekaterih lokalnih skupnostih, vključenih v RCERO Ljubljana, pa postopki sprejemanja ustreznih odlokov še potekajo.

**SVET USTANOVITELJEV JAVNIH PODJETIJ,
POVEZANIH V JAVNI HOLDING LJUBLJANA, d.o.o.
Mestni trg 1, Ljubljana**

Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) je v mesecu juniju 2016 v dopisu št. 35406-64/2016 zavzelo stališče, da obdelava biološko razgradljivih komunalnih odpadkov ni obvezna občinska gospodarska javna služba. Svoje stališče je dodatno pojasnilo v dopisu št. 35406-64/2016 z dne 11. 8. 2016 (priloga 1), kjer je poudarilo tudi, da občina v skladu z veljavno zakonodajo ne more določiti, da se določena dejavnost izvaja kot obvezna občinska gospodarska javna služba, ker se skladno z določbami 2. in 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS) obvezne gospodarske javne službe lahko določijo zgolj z zakonom. Hkrati je poudarilo, da naj ne bi bilo sporno, da se v RCERO Ljubljana izvaja tudi dejavnost obdelave biološko razgradljivih komunalnih odpadkov.

MOL je svoja stališča in argumente v zvezi z vključitvijo biološko razgradljivih komunalnih odpadkov v javno službo obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov obširno pojasnila tudi v svojem dopisu z dne 6. 10. 2016 (priloga 2).

Kljub vsem pojasnilom v zvezi z določitvijo obdelave biološko razgradljivih komunalnih odpadkov za gospodarsko javno službo pa je MOP dne 23. 11. 2016 na občine, ki so v svojih odlokih o gospodarski javni službi obdelave komunalnih odpadkov podelile koncesijo družbi SNAGA, d.o.o. kot upravljavcu RCERO Ljubljana tudi za obdelavo biološko razgradljivih komunalnih odpadkov, na podlagi 88. člena ZLS (v nadaljevanju: ZLS) in 64. člena ZDU-1 (v nadaljevanju: ZDU-1) v okviru svoje nadzorstvene pravice nad zakonitostjo aktov iz pristojnosti lokalnih skupnosti naslovilo Opozorilo o neskladnosti Odloka z Ustavo in zakonom (v nadaljevanju: Opozorilo) (priloga 3) in jih pozvalo, da v roku 4 mesecev prilagodijo svoje odloke.

Skladno z omenjenima zakonoma mora pristojno ministrstvo opozoriti organ lokalne skupnosti, ki je izdal akt, za katerega meni, da ni v skladu z ustavo in zakonom, mu predlagati ustrezne rešitve in določiti rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporen akt uskladiti. S tem v zvezi podredno pripominjamo, da opozorilo MOP, navedeno v prejšnjem odstavku, niti nima vseh elementov, ki jih za Opozorilo, na podlagi 88. člena ZLS oz. 64. člena ZDU-1, zahteva zakon, saj ne vsebuje predloga ustreznih rešitev, kot to izrecno velevata ZLS in ZDU-1.

Zato vam v nadaljevanju posredujemo naše stališče glede obdelave biološko razgradljivih komunalnih odpadkov ter vam predlagamo, da Vlada Republike Slovenije zadevno problematiko obravnava na eni svojih prihodnjih sej, se do navedenih vprašanj opredeli ter s tem v zvezi tudi sprejme predloge sklepov, ki jih podajamo na koncu tega gradiva:

2. ZAKONODAJNI OKVIR IN UREDBE VLADE

Argumentu MOP, ki ga le to navaja v zgoraj navedenih dopisih, da se obvezne gospodarske javne službe lahko določijo zgolj z zakonom, načeloma sicer ni mogoče oporekati. Vendar pa opozarjamo, da iz navedenega hkrati jasno izhaja, da obveznih gospodarskih javnih služb tudi ni mogoče določati s podzakonskimi predpisi – tako tudi ne z uredbo Vlade Republike Slovenije.

2.1. Novela Zakona o varstvu okolja (ZVO-1E)

Zato menimo, da je novela Zakona o varstvu okolja (ZVO-1E), ki je bila objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije št. 57/2012 v določbi 3. odstavka 149. člena, ki določa, da »Vlada podrobneje predpiše« tudi »vrste dejavnosti, komunalnih odpadkov in nalog, ki se

**SVET USTANOVITELJEV JAVNIH PODJETIJ,
POVEZANIH V JAVNI HOLDING LJUBLJANA, d.o.o.
Mestni trg 1, Ljubljana**

izvajajo v okviru javnih služb zbiranja in obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov» neustrezna. Navedeno je ugotovilo in opozorilo že Računsko sodišče RS v svojem Revizijskem poročilu o ravnanju z odpadki z dne 2. septembra 2015, ko je s tem v zvezi zapisalo, da določilo 3. odstavka 149. člena ZVO-1 »ni konsistentno določilom prvega odstavka 2. člena in prvega odstavka 3. člena ZGJS«, zaradi česar je Računsko sodišče RS v nadaljevanju še zapisalo: »v ZVO-1 bi morala biti zato jasno predpisana opredelitev obveznih GJS varstva okolja, kamor sodi tudi določitev vrste komunalnih odpadkov, za katero se obvezni GJS izvajata, saj je vrsta komunalnih odpadkov ključni dejavnik te opredelitve«.

Pripominjamo še, da iz obrazložitve novele ZVO-1E iz leta 2012 (EVA:2012-2330-0183 z dne 27. 6. 2012) izhaja, da je bila dopolnitev ZVO-1 z besedilom »določenih vrst« predpisana z namenom, da se opredeli pristojnost Vlade Republike Slovenije, da s predpisom iz 3. odst. 149. člena ZVO-1 podrobneje določi dejavnosti, naloge in vrste komunalnih odpadkov, ki so predmet obvezne javne službe oziroma po drugi strani omogoči svobodno gospodarsko pobudo tam, kjer je to zaradi varstva okolja in zdravja ljudi sploh mogoče. V nadaljevanju obrazložitve ZVO-1E predlagatelj (Vlada Republike Slovenije) še pojasnjuje, da naj bi s ciljem, da se omogoči, da se nekatera ravnanja s komunalnimi odpadki v bodoče opravljajo v okviru proste gospodarske pobude, s predpisom, izdanim na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1, nekatero vrste komunalnih odpadkov izvzela iz sistema obvezne gospodarske javne službe zbiranja oziroma obdelave komunalnih odpadkov in te dejavnosti urejala v okviru proste gospodarske pobude. Namen zakonodajalca je bil torej jasen – izvzeti iz sistema zbiranja oziroma obdelave komunalnih odpadkov tiste vrste komunalnih odpadkov, ki so lahko predmet tržnega poslovanja. Na osnovi zgornje povzete obrazložitve zakonske novele v fazi njenega sprejemanja je moč zaključiti, da so predmet javne službe zbiranja in/ali obdelave komunalnih odpadkov vsi komunalni odpadki (odpadki iz gospodinjstev in podobni odpadki iz trgovine, industrije in ustanov, vključno z ločeno zbranimi frakcijami s klasifikacijsko številko 20 – Sklep Komisije z dne 18. december 2014 o spremembi Odločbe Komisije 2000/532/ES o seznamu odpadkov v skladu z Direktivo 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta), razen tistih, ki so s podzakonskim aktom (uredbo) izrecno izvzeti iz sistema obvezne gospodarske javne službe zbiranja in/ali obdelave.

Četudi bi torej zanemarili, da bi morala biti vrsta komunalnih odpadkov, ki se obdelujejo v okviru sistema obveznih gospodarskih javnih služb, določena z zakonom (ne uredbo), obdelava biološko razgradljivih komunalnih odpadkov, upošteva zakonodajalčev namen sodi v obvezno gospodarsko javno službo obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in to vse dotlej, dokler biološko razgradljivih komunalnih odpadkov Vlada Republike Slovenije z uredbo ne bo izvzela iz sistema obvezne gospodarske javne službe.

Vlada Republike Slovenije predpisa, ki bi določal, katere vrste komunalnih odpadkov se opravljajo v okviru gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov, vse do danes še ni sprejela.

Tudi zato je, ob odsotnosti ustrezne vladne uredbe in ob upoštevanju zakonodajalčevega namena opisanega v obrazložitvi novele ZVO-1E, stališče MOP, da obdelava biološko razgradljivih odpadkov komunalnih odpadkov ni javna služba, zmotno!

2.2. Uredba o odlagališčih odpadkov

Argument MOP, da je Vlada Republike Slovenije z Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o odlagališčih odpadkov, objavljeno v Uradnem listu RS št. 36/16, ki je bila sprejeta

**SVET USTANOVITELJEV JAVNIH PODJETIJ,
POVEZANIH V JAVNI HOLDING LJUBLJANA, d.o.o.
Mestni trg 1, Ljubljana**

tudi na podlagi tretjega odstavka 149. člena ZVO-1, določila, da je obdelava mešanih komunalnih odpadkov pred odlaganjem na odlagališču obvezna občinska gospodarska javna služba obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo okolja, nikakor ne pomeni, da so druge vrste komunalnih odpadkov izvzete iz obvezne občinske gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov. Že zato je ta argument MOP irelevanten za presojo o tem, ali v obvezno gospodarsko javno službo določenih vrst komunalnih odpadkov sodijo tudi biološko razgradljivi komunalni odpadki.

Poudarjamo, da samo zadnja novela vladne uredbe navedena v prejšnjem odstavku, ki je pričela veljati šele 4. junija 2016, kot pravno podlago, na podlagi katere je bila sprejeta, dodatno navaja tudi 149. člen ZVO-1. Prav tako je bilo šele s to novelo uredbe dodatno določeno tudi, da »ta uredba določa tudi pravila ravnanja in druge pogoje za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov pred odlaganjem na odlagališču«. Pred junijem 2016 pa Uredba o odlagališčih odpadkov (Uradni list RS št. 10/14) niti ni bila sprejeta na podlagi 149. člena ZVO-1, in tudi ni določala pravil ravnanja za obdelavo (zgolj) mešanih komunalnih odpadkov pred odlaganjem, kakor tudi ni določala, da je obdelava mešanih komunalnih odpadkov pred odlaganjem na odlagališču obvezna občinska gospodarska javna služba obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in to kljub temu, da je bila že v osnovnem besedilu sprejeta kar 2 (dve) leti po noveli zakona o varstvu okolja ZVO-1E, s katero je bila določena sprememba glede obvezne gospodarske javne službe obdelave komunalnih odpadkov, po kateri naj bi lokalne skupnosti to javno službo zagotovile za »določene vrste« komunalnih odpadkov, in za katere naj bi Vlada Republike Slovenije z uredbo podrobneje določila dejavnosti, naloge in vrste komunalnih odpadkov, ki so predmet obvezne javne službe. Tudi s spremembo zadevne uredbe v letu 2015 (Uredba o spremembi in dopolnitvi uredbe o odlagališčih, objavljena v Uradnem listu št. 54/15) Vlada Republike Slovenije navedenega ni uredila.

Vlada Republike Slovenije je na podlagi 149. člena ZVO-1 šele s predmetno novelo uredbe v juniju 2016 določila pravila ravnanja in druge pogoje za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov pred odlaganjem na odlagališču, torej zgolj za eno vrsto komunalnih odpadkov. Še vedno pa Vlada Republike Slovenije ni določila pravil ravnanja in druge pogoje za obdelavo ostalih vrst komunalnih odpadkov, tudi za biološko razgradljive komunalne odpadke ne.

Posledično so tako predmet javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov tako mešani komunalni odpadki (20 03 01), kot tudi biološko razgradljivi kuhinjski odpadki in odpadki iz restavracij (20 01 08) (ki jih uporabniki zbirajo v ločenem rjavem zabojniku in nato predajajo izvajalcem javnih služb zbiranja komunalnih odpadkov), pa tudi odpadki z vrtov in parkov, vključno z odpadki iz pokopališč (20 02) ter odpadki iz tržnic (20 03 02) – in sicer vse dotlej, dokler Vlada Republike Slovenije ne bo z uredbo posameznih vrst komunalnih odpadkov izvzela iz sistema obvezne gospodarske javne službe.

Zato smo prepričani, da je ureditev v Odloku MOL (in posledično ostalih lokalnih skupnostih, ki so vključene v RCERO Ljubljana) ustrezna in pravno korektna, še toliko bolj ob odsotnosti ustrezne in celovite normativne ureditve ravnanja s komunalnimi odpadki.

2.3. Zakon o gospodarskih javnih službah

Poudarjamo, da 3. in 7. člen Zakona o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS) med drugim določata, da lokalna skupnost s predpisom določi organizacijsko in prostorsko zasnovo opravljanja posamezne javne službe ter tudi vrsto in obseg javnih dobrin. Zato je

**SVET USTANOVITELJEV JAVNIH PODJETIJ,
POVEZANIH V JAVNI HOLDING LJUBLJANA, d.o.o.
Mestni trg 1, Ljubljana**

ob večletni odsotnosti vladne uredbe, ki bi biološko razgradljive komunalne odpadke izvzela iz sistema obveznih gospodarskih javnih služb, MOL v svojem Odloku, izhajajoč iz 3. in 7. člena ZGJS, ki lokalno skupnost zavezuje, da v odloku določi tudi vrsto in obseg javnih dobrin obvezne gospodarske javne službe obdelave komunalnih odpadkov, določila, da zadevna javna služba obsega tudi biološko razgradljive komunalne odpadke.

Ne nazadnje pa ima lokalna skupnost na podlagi 3. in 5. člena ZGJS pristojnost, da z občinskim odlokom popolnoma avtonomno določeno dejavnost določi kot t.i. "izbirno" gospodarsko javno službo in v tem okviru predpiše tudi obvezno uporabo storitev obdelave biološko razgradljivih komunalnih odpadkov za vse uporabnike.

2.4. Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom

Izvajalci gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov so z Uredbo o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom (Uradni list RS, št. 39/2010) zavezani prevzemati biološko razgradljive komunalne odpadke od uporabnikov (občanov oziroma gospodinjstev), v kolikor jih le-ti ne kompostirajo v hišnem kompostniku, in jih oddati v predelavo v skladu s predpisom, ki ureja obdelavo biološko razgradljivih odpadkov. Po stališču MOP naj bi izvajalci gospodarske javne službe zbiranja bili dolžni skleniti pogodbo za obdelavo biološko razgradljivih komunalnih odpadkov z gospodarskimi družbami zasebnega prava, ki delujejo na prostem trgu.

V kolikor bi sledili stališču MOP, bi morali torej izvajalci gospodarske javne službe zbiranja ceno storitve take pogodbene obdelave biološko razgradljivih odpadkov vkalkulirati v svojo storitev zbiranja in jo zaračunati uporabnikom (občanom oziroma gospodinjstvom). To pa pomeni, da so občani oziroma gospodinjstva (posredno) zavezani uporabljati storitve gospodarskih družb, ki naj bi svojo dejavnost opravljale na prostem trgu, pri čemer pa imajo te družbe za svojo »tržno« dejavnost obdelave biološko razgradljivih komunalnih odpadkov vnaprej zagotovljene kupce – občane. Slednji pa, zaradi dejstva, da so zavezani biološko razgradljive komunalne odpadke, v kolikor jih ne kompostirajo sami, oddati izvajalcu javne službe zbiranja, dejansko ne morejo izbirati izvajalca obdelave dejavnosti obdelave biološko razgradljivih komunalnih odpadkov na prostem trgu, s čimer jim je odvzeta možnost izbire izvajalca.

Če bi torej želeli zagotoviti, da bi prišlo do soglasja volje kupca (občana) in prodajalca (družbe, ki obdeluje te odpadke in »deluje« na trgu), kar je pogoj za veljavnost vsake kupoprodajne pogodbe, bi se SNAGA, d.o.o. (oziroma tudi vsi drugi izvajalci javnih služb zbiranja) za ceno storitve obdelave biološko razgradljivih odpadkov morala/i z uporabniki sporazumeti oziroma jo »izpogajati« z vsakim uporabnikom posebej. Ali pa bi si uporabniki (gospodinjstva, občani) izvajalca storitev obdelave biološko razgradljivih odpadkov lahko izbirali sami, kar pa je ob hkratni določitvi, da zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov vključuje tudi zbiranje biološko razgradljivih komunalnih odpadkov, tudi tehnično neizvedljivo, saj bi izvajalcem javnih služb zbiranja v končni posledici nalagalo, da prevzete biološko razgradljive komunalne odpadke od vsakega posameznega uporabnika (oziroma od vsakega posameznega rjavega zabojnika) odda v obdelavo tistemu izvajalcu storitve obdelave biološko razgradljivih komunalnih odpadkov, ki si ga vsak posamezni uporabnik sam izbere.

2.5. Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja

Istočasno pa Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju: MEDO), ki velja le za »javne storitve« in po kateri ni moč oblikovati cen za storitve, ki so prepuščene trgu, in torej ne velja za nejavne (oziroma tržne) storitve, izrecno določa, da se skladno z metodologijo iz MEDO ločeno oblikuje tudi cena obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in se na računu, ki ga prejme občan oziroma gospodinjstvo tudi ločeno prikaže.

MEDO pa izrecno določa še, da mora izvajalec javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov ločeno voditi stroške in prihodke, ki nastanejo v zvezi obdelavo mešanih komunalnih odpadkov. Ob tem, da MEDO hkrati določa, da se zaračunana cena storitve javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov oblikuje ločeno in se mora na računu tudi ločeno prikazati, to pomeni, da stroškov storitve biološko razgradljivih komunalnih odpadkov, kot ene izmed vrst komunalnih odpadkov, sploh ni mogoče vključiti kot pogodbeno obdelavo v stroške zbiranja biološko razgradljivih odpadkov. Tisti izvajalci javnih služb zbiranja, ki imajo sklenjeno pogodbo za obdelavo biološko razgradljivih komunalnih odpadkov z gospodarskimi družbami zasebnega prava, ki delujejo na prostem trgu, niti ne smejo te storitve zaračunati uporabnikom na podlagi MEDO – torej bi se taki izvajalci GJS zbiranja dejansko morali o ceni zbiranja biološko razgradljivih odpadkov dogovarjati z vsakim uporabnikom (občanom, gospodinjstvom) posebej in mu za to storitev izdati ločen račun za »tržno storitev« obdelave biološko razgradljivih komunalnih odpadkov. V nasprotnem primeru občan te storitve sploh ni dolžan poravnati.

Posredno torej tudi iz MEDO izhaja, da se v okviru javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov opravlja tudi dejavnost biološko razgradljivih komunalnih odpadkov.

3. Regijski center za ravnanje z odpadki – RCERO Ljubljana

Ob tem je potrebno poudariti, da je bila obdelava biološko razgradljivih odpadkov ves čas projektiranja in izgradnje RCERO Ljubljana sestavni del tega projekta, ki je bil v znatnem deležu financiran tudi s sredstvi kohezijskega sklada EU ter, da je bilo MOP ves čas projekta vključeno v potrjevanje tega projekta. V kolikor bi sedanje stališče MOP glede biološko razgradljivih odpadkov obveljalo, bi obstalo tudi resno tveganje nedovoljene državne pomoči (oziroma potencialno tudi vračila kohezijskih sredstev) za tisti del investicije v RCERO Ljubljana, ki se nanaša na obdelavo biološko razgradljivih odpadkov.

V svojem dodatnem pojasnilu v dopisu št. 35406-64/2016 z dne 11. 8. 2016 je MOP izrecno navedlo tudi, da »država ni spreminjala stališč glede obdelave biološko razgradljivih odpadkov v času med potrditvijo vloge za pridobitev kohezijskih sredstev EU (opomba: 8. 4. 2009) in končanjem izgradnje in se njihova obdelava lahko in mora izvajati na napravah RCERO Ljubljana«.

Tako iz v točki 2.1. tega pojasnila opisane obrazložitve novele ZVO-1E, kot iz opisanih nekonsistentnih in nasprotujočih si podzakonskih predpisov pa izhaja ravno nasprotno. Zato ne drži navedba MOP, da naj država ne bi spreminjala stališč glede obdelave biološko razgradljivih odpadkov.

Nenazadnje je tudi Računsko sodišče RS v že zgoraj omenjenem revizijskem poročilu izrecno ugotovilo, da »je s takšnim predlogom opredelitev GJS zbiranja in obdelave ministrstvo povzročilo več tveganj in sicer neustrezno utemeljeno spreminjanje vrst

**SVET USTANOVITELJEV JAVNIH PODJETIJ,
POVEZANIH V JAVNI HOLDING LJUBLJANA, d.o.o.
Mestni trg 1, Ljubljana**

komunalnih odpadkov, za katere se GJS izvajata, kar lahko povzroči organizacijske težave delovanja vzpostavljenih sistemov, škodljive vplive za okolje ter večje nihanje cen ob spremembah opredelitve, ali se ravnanje z določeno vrsto komunalnih odpadkov izvaja kot GJS ali kot tržna dejavnost.«

Ob tem je MOP popolnoma zanemarilo dejstvo, da je dejavnost obdelave biološko razgradljivih odpadkov vseskozi del projekta RCERO Ljubljana in da je bila tudi obdelava biološko razgradljivih komunalnih odpadkov sestavni del vloge za pridobitev kohezijskih sredstev EU, ki je bila usklajena tudi z MOP, kot posredniškim telesom.

Zato menimo, da MOP s svojimi stališči, kot jih zavzema od junija 2016 dalje, dejansko ogroža RCERO Ljubljana, ki ima za svoje delovanje vsa potrebna dovoljenja, vključno z uporabnim dovoljenjem, in ga tako Evropska Unija, kot tudi prenekatere države članice Evropske Unije predstavljajo kot primer dobre prakse na področju predelave komunalnih odpadkov.

4. Zaključek in predlog sklepov Vlade Republike Slovenije

Ob dejstvu, da Vlada Republike Slovenije na podlagi pooblastila iz tretjega odstavka 149. člena ZVO-1 še vedno ni določila, katere vrste komunalnih odpadkov se izvamejo iz gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov, je zaključek MOP, da obdelava biološko razgradljivih komunalnih odpadkov ni javna služba in, da Odlok MOL (in posledično tudi Odloki ostalih lokalnih skupnosti) ni skladen z Ustavo in zakonom, napačen.

Nesporno dejstvo tudi je, da Vlada Republike Slovenije oziroma MOP več let nista ustrezno normativno uredila ravnanja s komunalnimi odpadki, na kar opozarja tudi Računsko sodišče RS. Navedeno pa nikakor ne more bremeniti lokalnih skupnosti oziroma občanov (uporabnikov javnih služb).

Glede na to, da MOP kljub vsem dosedanjim pojasnilom in argumentom vztraja pri svojem stališču (ki ga je prvič izrazilo junija 2016), da biološko razgradljivi komunalni odpadki niso predmet obvezne gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov, ter da naj bi bili Odlok MOL in odloki ostalih lokalnih skupnosti v tem delu v nasprotju z veljavno zakonodajo na področju ravnanja z odpadki in upošteva, da je občinam posredovalo opozorilo na podlagi 88. člena ZLS in 64. člena ZDU-1, **Vladi Republike Slovenije predlagamo, da:**

- **se aktivno vključi v presojo stališča MOP ter ugotovi, da lokalne skupnosti s tem, ko so določile, da so predmet obvezne občinske gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov tudi biološko razgradljivi komunalni odpadki, niso prekoračile svojih zakonskih pooblastil,**
- **ugotovi, da so lokalne skupnosti s svojimi odloki, ki urejajo način opravljanja gospodarske javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in v katerih so kot vrsto in obseg javnih dobrin, ki jih zagotavljajo na svojih območjih, določile tudi obdelavo biološko razgradljivih komunalnih odpadkov, ravnale skladno z zakoni in podzakonskimi predpisi in**
- **naloži MOP, da v najkrajšem možnem času preveri vse podzakonske predpise s področja ravnanja z odpadki ter jih ustrezno dopolni in popravi**

**SVET USTANOVITELJEV JAVNIH PODJETIJ,
POVEZANIH V JAVNI HOLDING LJUBLJANA, d.o.o.
Mestni trg 1, Ljubljana**

na način, da bo po več letih neustreznih, pomanjkljivih in nasprotujočih si določilih v posameznih podzakonskih predpisih, področje ravnanja z odpadki sistemsko, celovito in konsistentno normativno urejeno.

Prilogi:

- Dopis MOP št. 35406-64/2016 z dne 11. 8. 2016
- Dopis MOL »Obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov« z dne 6. 10. 2016
- Opozorilo MOP o neskladnosti Odloka z Ustavo in zakonom z dne 23. 11. 2016

**Svet ustanoviteljev javnih podjetij,
povezanih v JAVNI HOLDING Ljubljana, d.o.o.**

**ŽUPAN MESTNE OBČINE LJUBLJANA
Zoran JANKOVIČ
Predsednik**

**ŽUPAN OBČINE BREZOVICA
Metod ROPRET
Član**

**ŽUPAN OBČINE MEDVODE
Nejc SMOLE
Član**

**ŽUPAN OBČINE DOBROVA – POLHOV GRADEC
Franc SETNIKAR
Član**

**ŽUPAN OBČINE ŠKOFLJICA
Ivan JORDAN
Član**

**ŽUPAN OBČINE DOL PRI LJUBLJANI
Janez TEKAVC
Član**

**SVET USTANOVITELJEV JAVNIH PODJETIJ,
POVEZANIH V JAVNI HOLDING LJUBLJANA, d.o.o.
Mestni trg 1, Ljubljana**

**ŽUPAN OBČINE HORJUL
Janko PREBIL
Član**

V vednost:

- Ministrstvo za okolje in prostor