



REPUBLIKA SLOVENIJA
**SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA ZAKONODAJO**

Mestni trg 4, 1000 Ljubljana

T: 01 241 18 00, 01 241 18 02

F: 01 241 18 60

E: gp.svz@gov.si

www.svz.gov.si

MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

gp.mop/MOP/GOV

Številka: 354-45/2018/5

Datum: 13. 11. 2018

Zadeva: Zakon o interventnih ukrepih pri ravnanju s komunalno odpadno embalažo in z odpadnimi nagrobnimi svečami

Zveza: Vaš dopis št. 007-527/2018/34, ki smo ga prejeli dne 30. 10. 2018

V zvezi z navedenim dopisom sporočamo, da imamo k predloženemu gradivu pripombe, kot sledijo iz nadaljevanja tega dopisa.

Uvodoma poudarjamo, da smo se s predlagateljem v zvezi z obravnavano problematiko sestali na dveh usklajevalnih sestankih, in sicer dne 8. 11. 2018 in 9. 11. 2018, kjer smo preučili tako glavne rešitve, ki se uvajajo s predlogom zakona, kakor tudi podrobnejše dileme, ki so se odprle tekom priprave in usklajevanja predloga zakona. Ker gre za vsebinsko zelo zahtevno materijo, bomo v nadaljevanju povzeli le najbolj bistvena pravna vprašanja, čeprav smo na usklajevalnih sestankih predlagali tudi druge pravnosistemske, nomotehnične in redakcijske popravke besedila.

S predlaganim zakonom se po navedbah predlagatelja zagotavlja pravna podlaga za interventno ukrepanje države, ker komunalna odpadna embalaža in odpadne nagrobne sveče, ki se nahajajo pri izvajalcih obveznih občinskih gospodarskih javnih služb zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov in upravljavcih nekaterih pokopališč, niso bile prevzete na predpisan način in ni bilo zagotovljeno predpisano ravnanje s temi odpadki. Predlagatelj je tudi obrazložil, da se interventni ukrepi izvedejo zaradi odvrnitve tveganja za zdravje ljudi in onesnaževanja okolja ter zaradi doseganja okoljskih ciljev na področju ravnanja z odpadki. Menimo, da je takšen (kazuističen) pristop pravnosistemsko neustrezen. Četudi pa bi predlagatelj s posebnimi okoliščinami upravičil interventno normiranje, takšne ureditve z interventnim predpisom nikakor ne moremo pravnosistemsko predpisati za bodoče primere (»če se s sklepom ministra ugotovi, da so potrebni zaradi odvrnitve tveganja za zdravje ljudi in onesnaževanja okolja«). Zato predlagamo, če za to res ni obstoječih pravnih podlag in mehanizmov, da se s predlaganim

zakonom uredi le izjemno in interventno ukrepanje države v že zaznanih primerih, torej do uveljavitve interventnega zakona.

Po navedbah predlagatelja so že bili identificirani vzroki, ki so privedli do takšne situacije, prav tako je predlagatelj že razkril pomanjkljivosti sistema veljavne pravne ureditve. Prav spoznanje, da trenutna veljavna ureditev na področju odpadne embalaže in nagrobnih sveč ne rešuje vseh problemov, je razlog, da se predlagatelj s premislekom loti urejanja področja in normiranja ustreznih pravnih rešitev tako, da bodo ukrepi primerni in učinkoviti tudi v prihodnje. Zato predlagamo, da predlagatelj uredi samo nujno potrebne in interventne mehanizme, da se z že nakopičenimi količinami odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč zagotovi ustrezno ravnanje. Druge predloge rešitev, ki se tičejo nujnih sprememb veljavne pravne ureditve, pa naj predlagatelj uredi s spremembo zakona, ki ureja varstvo okolja, ki ga lahko sočasno predloži v obravnavo.

Med usklajevanjem se je izpostavil tudi pomislek, da so lahko določene predlagane rešitve (npr. zahtevki zaradi izvedbe interventnih ukrepov) v nasprotju z načelom prepovedi retroaktivnosti, saj dejansko gre za neprevzete količine odpadne embalaže in odpadnih nagrobnih sveč, ki v času njihovega nastanka niso bile podvržene takšnemu subsidiarnemu ukrepanju države. Menimo, da se subsidiarno ukrepanje države in temelj za zahtevke zaradi izvedbe interventnih ukrepov s predlaganim zakonom šele vzpostavljata. Na drugi strani pa, po navedbah predlagatelja, še vedno ni razjasnjeno vprašanje, do kod se razteza obveznost družb za ravnanje z odpadno embalažo in nagrobnimi svečami. Če bi se s tem predlogom zakona ta obveznost jasneje (in na višji hierarhični ravni) določila, bi lahko to torej povzročilo dvom, ali se obveznosti (jasneje) določajo (tudi) za nazaj, torej v nasprotju s siceršnjo splošno veljavnostjo predpisov za vnaprej. V primeru, da je sodišče s sodbo že ugotovilo, da je družba za ravnanje z odpadno embalažo izpolnila vse svoje obveznosti s tem, ko je prevzela odpadno embalažo v deležu, ki ji je bila določena s sklepom vlade (in torej ne vse količine, kot trdi predlagatelj) ali pa, da tak sklep ni zavezujoč, da bi nanj lahko vezali takšne obveznosti (ker npr. ni bila obveznost določena z odločbo, izdano v upravnem postopku), bi lahko v takem primeru razumeli, da zakon ustvarja spremenjeno obveznost, ki se nanaša na preteklo dejansko stanje zato bi določba lahko imela retroaktiven učinek, ki pa je ustavno sporna (tj. z vidika prepovedi povratne veljave pravnih aktov iz 155. člena ustave). S tem v zvezi je posledično vprašljiva uspešnost zahtevka za vračilo stroškov interventnih ukrepov.

Iz predloga zakona je tudi razbrati, da bo imel okoljski inšpektor nalogo, da izvede ogled lokacij, kjer so skladiščene odpadna embalaža in nagrobne sveče, in da mu morata izvajalec javne službe in upravljavec pokopališča predložiti določeno dokumentacijo. Pri tem se postavlja vprašanje, ali gre v omenjenem primeru za upravno nalogo, ki bi jo moralo po naravi stvari opravljati ministrstvo, ali pa gre za nadzor nad izvajanjem predpisov, ki ga v okviru svojih nalog opravlja inšpektor.

Povezano z zgoraj zapisanim problemom »sistemskega urejanja interveniranja« se poraja dvom ustreznosti prehodnih določb predloga zakona, saj so nekatere (npr. 12. in 15. člen) zapisane tako, da ne urejajo situacij v prehodnem obdobju, ampak ustvarjajo sistem, ki bo veljal na podlagi interventnega zakona. Prav tako ni namen prehodnih določb, da bi na višji hierarhični ravni predpisa naknadno vzpostavile pravne podlage, ki določajo obveznosti družb za ravnanje z odpadki, ki so bile (do sedaj) urejene na uredbeni ravni.

V medresorskem usklajevanju smo razjasnili tudi nekatere dileme, ki se nanašajo na pravne podlage glede situacij in razmerij, ki so se začeli po uveljavitvi Uredbe o spremembah in dopolnitvah uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (Uradni list RS, št. 68/18) –

npr. že začeti postopki izbire izvajalca obdelave odpadkov. Pri tem opozarjamo, da bi moral predlagatelj natančno pregledati stanje na terenu, da bi lahko uredil izvajanje »sanacije«, ki je bilo začeto (ali pa tudi ne) po zadnji spremembi navedene uredbe.

Ne strinjamo se tudi s pristopom, s katerim se posega v Zakon o varstvu okolja tako, da se spremeni in dopolni 20. člen, saj, kot smo omenili že zgoraj, spremembe sistema ravnanja z embalažo in odpadno embalažo terjajo pripravo novele zakona, ki ureja varstvo okolja.

Namesto zaključka pa predlagamo še, da se pri pripravi novele zakona, ki ureja varstvo okolja, kamor naj predlagatelj umesti vse določbe, ki se tičejo spremembe sistema ravnanja z embalažo, odpadno embalažo in nagrobnimi svečami, upošteva Resolucija o normativni dejavnosti, ki terja jasno analizo stanja in opredelitev problemov, opredelitev ciljev in alternativnih možnosti za rešitev problema. Gradivo naj vsebuje tudi presojo posledic predpisa. S tem se bi omogočilo kvalitetno sodelovanje vseh deležnikov v procesu priprave predpisa, ne samo ministrstev in vladnih služb.

S spoštovanjem,

Pripravil:
Andrej Seršen

dr. Janez Pogorelec
V. D. DIREKTORJA