

## **O b r a z l o ž i t e v**

**osnutka ODLOKA o sodelovanju pri skupnem izvajanju in koncesiji za gospodarski javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov na območju občin Grosuplje, Ivančna Gorica, Dobropolje, Ribnica, Loški Potok, Sodražica, Cerklje na Gorenjskem, Bloke, Žiri, Gorenja vas-Poljane, Koper, Ankaran, Šmartno pri Litiji, Vrhnika, Borovnica, Log-Dragomer, Idrija, Postojna, Pivka, Cerkno, Mokronog-Trebelno, Trebnje, Šentrupert in Mirna**

### **Pravni temelj**

Za sprejem ODLOKA o sodelovanju pri skupnem izvajanju in koncesiji za gospodarski javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov na območju občin Grosuplje, Ivančna Gorica, Dobropolje, Ribnica, Loški Potok, Sodražica, Cerklje na Gorenjskem, Bloke, Žiri, Gorenja vas-Poljane, Koper, Ankaran, Šmartno pri Litiji, Vrhnika, Borovnica, Log-Dragomer, Idrija, Postojna, Pivka, Cerkno, Mokronog-Trebelno, Trebnje, Šentrupert in Mirna, (v nadaljevanju: odlok) so pravni temelj naslednji predpisi:

- Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40), ki v 3. členu določa, da občina zagotavlja gospodarske javne službe in v 7. členu za posamezno gospodarsko javno službo z odlokom določi vsebino;
- Zakon 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 in 92/13), ki določa v 149. členu lokalne obvezne gospodarske javne službe varstva okolja, med katere sodijo tudi javne službe zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov;
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06) je namesto črtanja 35. člena in tretjega odstavka 36. člena Zakona o gospodarskih javnih službah v 153. členu določil njuno neuporabo zgolj za razmerja javno-zasebnega partnerstva;
- Statut občine Cerklje na Gorenjskem (Uradni vestnik Občine Cerklje na Gorenjskem št. 3/2010), ki v 16. členu med drugim določa pristojnost Občinskega sveta občine Cerklje na Gorenjskem, da sprejema odloke in druge akte;
- Odlok o gospodarskih javnih službah v Občini Cerklje na Gorenjskem (Uradni vestnik občine Cerklje na Gorenjskem št. 1/2008);

Pravni temelji same vsebine odloka so pojasnjeni v naslednji točki.

### **Razlogi in cilji, zaradi katerih je akt potreben**

Odlok je potreben zaradi zagotovitve zakonite rešitve izvajanja za gospodarski javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov na območju občin, ki so pristopile v Regijski center za ravnanje z odpadki Ljubljana (RCERO Ljubljana) in le-te niso ustanoviteljice lastnika bodočega upravljavca tega centra in izvajalca teh dveh javnih služb družbe Snaga d.o.o. Ljubljana, družbe JAVNI HOLDING Ljubljana d.o.o.

Junija 2006 je bila podpisana medobčinska pogodba o sofinanciranju nadgradnje RCERO Ljubljana. Prvotnim občinam podpisnicam (sovlagateljice) so se pozneje pridružile še druge občine, tako je sedaj v RCERO Ljubljana vključenih 41 občin, s tremi pa potekajo dogovori. Snaga izvaja javno službo po Zakonu o gospodarskih javnih službah v obliki javnega podjetja za 7 občin ustanoviteljic, v obliki koncesije pa danes v 3 občinah, kjer so podeljene koncesije za omejeno obdobje. Skladno z zakonodajo mora Snaga urediti ustrezno koncesijsko razmerje v vseh občinah vključenih v RCERO Ljubljana. Osnovo za ureditev razmerij prinaša že sporazum med občinami in ta odlok. Koncesijsko razmerje je potrebno skleniti zaradi določb slovenske zakonodaje, pri tem pa ne gre za pravo koncesijsko razmerje. Ta odlok ima vsebino koncesijskega akta in koncesijske odločbe.

Na podlagi prakse Sodišča EU v zadevi C 480/06, Komisija proti Nemčiji Direktiva o javnih naročilih v četrtem odstavku člena 12 ureja t.i. pogodbeno oz. horizontalno sodelovanje, kot pogodbo o izvedbi javnega naročila, sklenjeno izključno med dvema ali več javnimi naročniki. V takem primeru ne gre za »pravo« »in house« razmerje v smislu prvega odstavka 12. člena Direktive o javnih naročilih oziroma prvega odstavka 28. člena Infrastrukturne direktive oziroma prvega odstavka 17. člena Direktive o podeljevanju koncesijskih pogodb, saj ne gre za sodelovanje med javnim naročnikom in od njega odvisne pravne osebe ampak za sodelovanje dveh javnih naročnikov. Ker pa gre za skupno izvajanje določene ali več javnih storitev s strani javnih naročnikov in s tem gospodarnejše in lažje opravljanje teh nalog, je takšno sodelovanje ob izpolnjevanju določenih pogojev ravno tako izvzeto iz uporabe Direktive o javnih naročilih oziroma koncesijah.

Sodišče EU je zastavilo izhodišče glede t.i. horizontalnega sodelovanja pri skupnem opravljanju nalog javnega značaja v sodbi z dne 9. junija 2009 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C 480/06, ZOdL., str. I 4747, točke 37, 44 in 47), dopolnilo pa dne 19. decembra 2012 v zadevi Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce in drugi (C 159/11, točki 34 in 35) ter sklepu z dne 20. junija 2013 v zadevi Consiglio Nazionale degli Ingegneri (C 352/12, točka 43 in nasl.).

V našem pravnem redu je za takšno podelitev podlaga še v iz tretjem odstavku 36. člena ZGJS. Namesto črtanja 35. člena in tretjega odstavka 36. člena ZGJS je namreč ZJZP v 153. členu določil njuno neuporabo, torej da se ti določbi ne smeta uporabljati zgolj za razmerja javno-zasebnega partnerstva. Za preostala pravna razmerja – ko ne gre za javno-zasebno partnerstvo – uporaba ni izključena in zato je pravna podlaga za neposredno koncesijo še obstoji v ZGJS, na kar preambula osnutka odloka tudi sklicuje.

### **Ocena stanja**

Danes ureja rešitve izvajanja za gospodarski javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov vsaka občina v svojih predpisih in v svojih objektih javne infrastrukture, veliko občin pa le teh niti nima in storitev »najemajo« pri drugih izvajalcih v obliki kratkoročnih ali srednjeročnih izvajalskih pogodb. Junija 2006 je bila podpisana medobčinska pogodba o sofinanciranju nadgradnje RCERO Ljubljana. V vmesnem času se je predvsem pri javni službi zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov v vseh občinah bistveno spremenila sama storitev, izvajalci javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov zberejo bistveno več ločenih frakcij, zato se je v preteklosti količina zbranih mešanih komunalnih odpadkov bistveno znižala, pri tem pa je ostalo nekaj prostih zmogljivosti v RCERO Ljubljana. V Sloveniji niso bili zgrajeni vsi predvideni Regijski centri za ravnanje z odpadki, zato so pričele ostale občine povpraševati po možnosti pristopa v RCERO Ljubljana.

### **Poglavitne rešitve**

Poglavitna rešitev odloka je zagotovitev zakonite rešitve z neposredno podelitvijo koncesije javnemu podjetju Snaga d.o.o. Ljubljana na način, da so se o sodelovanju pri skupnem izvajanju in koncesiji za gospodarski javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov na območju dogovorile občine ustanoviteljice javnega podjetja in lastnice potrebne infrastrukture za izvajanje naštetih javnih služb z drugimi občinami, ki sprejemajo ta odlok. Bistvo ureditve takšnega sodelovanja v novih evropskih direktivah je ustvarjanje medsebojnih zavez za doseganje medsebojnih sinergijskih učinkov pri zagotavljanju javnih storitev (Public Procurement Law Review, 5/2014, str. NA 131, Arrowsmith S. *The law of public and utilities procurement. Regulation in the EU and UK*, volume 1. Thomson Reuters, 2014, str. 522).

Občine s sprejetjem tega odloka povežejo vrsto storitev s storitvami, kot jih določijo občine ustanoviteljice javnega podjetja Snaga d.o.o. Ljubljana, ravno tako pa tudi povežejo cene in odločanje o njih za ti dve javni storitvi s ceniki, ki veljajo za občine ustanoviteljice.

Pri izvajanju pravnih razmerij si bodo vsi pristojni ves čas sledili razvoju tega novega pravnega inštituta v pravu EU in odločitve usklajevali skladno z novimi dognanji v pravu in stroki.

### **Obrazložitev vsebine odloka po poglavjih**

Poglavje »*Splošne določbe*« določa predmet odloka, ki predstavlja po vsebini koncesijski akt in koncesijsko odločbo s katerima se zaradi zagotovitve sodelovanja pri skupnem izvajanju storitev obveznih gospodarskih javnih služb določijo predmet in pogoji za podelitev koncesije za izvajanje obveznih gospodarskih javnih služb obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov ter ureja druga vprašanja v zvezi z izvajanjem podeljene koncesije. Občine Grosuplje, Ivančna Gorica, Dobropolje, Ribnica, Loški Potok, Sodražica, Cerklje na Gorenjskem, Bloke, Žiri, Gorenja vas-Poljane, Koper, Ankaran, Šmartno pri Litiji, Vrhnika, Borovnica, Log-Dragomer, Idrija, Postojna, Pivka, Cerkno, Mokronog-Trebelno, Trebnje, Šentrupert in Mirna zaradi uresničitve skupnih ciljev zagotavljanja storitev javnih služb iz prejšnjega odstavka z zaokrožitvijo, enotnostjo in optimalno izkoriščenostjo Regionalnega centra za ravnanje z odpadki (RCERO) kot infrastrukture predmetnih javnih služb, doseganja skupnih ciljev na področju ponovne uporabe komunalnih odpadkov skladno z Direktivo Evropske komisije 2008/98/ES ter zaradi znižanja stroškov storitev za uporabnike v javnem interesu zagotavlja s horizontalnim sodelovanjem 41 občin iz območja zahodne Slovenije ter koncesionarja javnega podjetja Snaga d.o.o. Ljubljana pri skupnem opravljanju nalog, potrebnih za izvajanje javnih služb. Podlaga za horizontalno sodelovanje pri skupnem opravljanju nalog, potrebnih za izvajanje javnih služb je Sporazum o zagotavljanju izvajanja gospodarskih javnih služb obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov z dne \_\_\_\_\_. Odlok določa, da se koncesija po tem odloku podeli za obdobje 30 let od sklenitve koncesijske pogodbe neposredno družbi SNAGA, d.o.o., Povšetova ulica 6, 1000 Ljubljana ob pogoju, da poslovni delež v koncesionarju in poslovni delež v družbi JAVNI HOLDING Ljubljana, d.o.o., Verovškova ulica 70, 1000 Ljubljana, ki ima v lasti stoddstotni poslovni delež koncesionarja, razen v primeru določenim z zakonom, ni prenesen na osebo zasebnega prava. Razloženi so še pojmi in izrazi v odloku.

Drugo poglavje »*Vsebina in obseg izvajanja javnih služb*« določa, da vsebino in dejavnosti, ki jih zajemajo gospodarske javne službe podrobneje določajo zakon, podzakonski predpisi in odloki o dejavnosti Mestne občine Ljubljana in občin Medvode, Brezovica, Dobrova - Polhov Gradec, Škofljica, Dol pri Ljubljani in Horjul za obe gospodarski javni službi, kjer se javna služba izvaja v organizacijski obliki javno podjetje, ki javno službo izvaja na celotnem območju občine, ki veljajo tudi na področju

občin, za katere predstavlja ta odlok koncesijski akt. Določeno je, da izvajalec javne službe Snaga Javno podjetje d.o.o. zagotovi ločene računovodske izkaze za dejavnosti obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov in druge dejavnosti v skladu s slovenskimi računovodskimi standardi. Končno določa objekte in naprave, potrebne za izvajanje javnih služb.

Tretje poglavje »*Obveznosti in pooblastila koncesionarja v okviru izvajanja javnih služb*« določa obveznosti in pooblastila koncesionarja v okviru izvajanja javnih služb.

Četrto poglavje »*Financiranje javnih služb*« določa vire financiranja izvajanja javne službe, določa način oblikovanja cen storitev javnih služb. V poglavju je določeno tudi pooblastilo koncesionarju za določanje cen storitev javnih služb obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov za celotno območje izvajanja javnih služb, ki ga izvaja Organ, ki ga določa predpis, ki v imenu oziroma za račun koncesionarja sprejme cene. Določeno je še, da koncesionar koncedentom ne plačuje koncesijskih dajatev.

Peto poglavje »*Koncesija*« določa sklenitev koncesijske pogodbe. Koncesijsko pogodbo v imenu koncedenta sklene župan vsake občine. Določa tudi, da se koncesijska pogodba se sklene za določen čas 30 let od dneva sklenitve (rok koncesije) ter da začne koncesijsko obdobje teči z dnem pričetka rednega obratovanja RCERO. Koncesionar mora pričeti izvajati koncesijo naslednji dan po pričetku rednega obratovanja RCERO.

Šesto poglavje »*Nadzor*« določa nadzor nad izvajanjem javnih služb, ki ga razdeli na:

1. operativni nadzor, izvaja pristojni organ oziroma služba občinske uprave, lahko za posamezna strokovna in druga opravila pooblasti pristojno strokovno službo, zavod oziroma drugo institucijo;
2. inšpekcijski nadzor, ki ga izvaja tudi občinski inšpektorat, ki je pristojen za vodenje postopkov o ugotovljenih prekrških ter ostali državni organi, ki imajo takšno pristojnost po samem zakonu;
3. finančni nadzor nad poslovanjem koncesionarja izvaja notranja finančna revizija, koncedent ima pravico, da najame zunanjšega revizorja za preveritev dela poslovanja, ki se nanaša na opravljanje koncesije.

Sedmo poglavje »*Razmerja koncesionarja do uporabnikov in koncedenta*« določa izvajanje javnih služb, obveščanje o statusnih spremembah, odgovornost koncesionarja, dolžnosti in pravice koncedenta, pristojnosti župana in občinske uprave, pravice uporabnikov, obveščanje koncedenta in dolžnosti uporabnikov

Določa da mora koncesionar pisno sporočiti koncedentu o vseh pomembnih dogodkih in okoliščinah, ki bi lahko vplivale na izvajanje javne službe, kot so:

- postopki poravnave, arbitražni postopki ali sodni spori koncesionarja v zvezi s koncesijo;
- stavke in drugi dogodki, zaradi katerih pride do motenj v izvajanju javnih služb;
- poškodbe infrastrukture, ki onemogočajo izvajanje koncesionirane dejavnosti;
- v vseh primerih višje sile.

Uporabniki imajo do koncesionarja zlasti pravico:

- do trajnega, rednega in nemotenega zagotavljanja storitev,
- pravico do enake obravnave glede kakovosti in dostopnosti storitev
- uporabljati storitve javnih služb pod pogoji, določenimi z zakonom, s tem odlokom in z drugimi predpisi

Določa pa tudi, da se uporabnik storitev javnih služb lahko v zvezi z izvajanjem javnih služb pritoži koncesionarju in koncedentu, če meni, da je bila storitev javne službe opravljena v nasprotju s tem odlokom.

Osmo poglavje »*Prenos koncesije*« določa, da se akt o prenosu koncesije izda v enaki obliki, kot je bila koncesija podeljena, le ob soglasju koncedenta, to pa ima za posledico vstop prevzemnika koncesije v pogodbeno razmerje odstopnika z uporabniki. Novi koncesionar sklene s koncedentom novo koncesijsko pogodbo.

Deveto poglavje »*Prenehanje koncesijskega razmerja*« določa načini prenehanja koncesijskega razmerja, potek roka koncesije, razdrtje koncesijske pogodbe, odstop od koncesijske pogodbe, sporazumna razveza, prenehanje koncesionarja, odvzem in odkup koncesije.

Načini prenehanja koncesijskega razmerja:

- s prenehanjem koncesijske pogodbe,
- s prenehanjem koncesionarja,
- z odvzemom koncesije,
- z odkupom koncesije.

Določa tudi, da mora ne glede na razloge prenehanja koncesijske pogodbe koncesionar opravljati javno službo do izbora novega koncesionarja, vendar ne več kot 1 (eno) leto po prenehanju koncesijske pogodbe.

Deseto poglavje »*Višja sila in spremenjene okoliščine*« določa in definira višjo silo in spremenjene okoliščine ter delovanje ter medsebojne obveznosti in pristojne organe koncedenta in koncesionarja v spremenjenih pogojih delovanja.

Enajsto poglavje »*Uporaba prava in reševanje sporov*« določa uporabo prava in prepoved prorogacije tujega sodišča ali arbitraže. Za vsa razmerja med koncedentom in

koncesionarjem ter koncesionarjem in uporabniki storitev gospodarskih javnih služb se lahko dogovori izključno uporaba pravnega reda Republike Slovenije. V razmerjih med koncedentom in koncesionarjem ter razmerjih med koncesionarjem in uporabniki storitev javnih služb ni dopustno dogovoriti, da o sporih iz teh razmerij odločajo tuja sodišča ali arbitraže

Dvanajsto poglavje »Prehodne in končne določbe« določa odločbo o izbiri koncesionarja, sklenitev koncesijske pogodbe in začetek veljavnosti odloka. Ta odlok določa koncesionarja za izvajanje gospodarskih javnih služb obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov ter da je ta odlok tudi individualni akt o izbiri koncesionarja v smislu prvega odstavka 37. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 - ZZLPPO, 127/06 - ZJZP, 38/10 - ZUKN in 57/11 - ORZGJS40). Z uveljavitvijo odloka nastane koncesijsko razmerje po tem odloku, ki se začne izvrševati (rok koncesije) v trenutku, ki je določen v tem odloku (\_\_\_ člen).

Določa pa tudi, da se do sklenitve koncesijske pogodbe kot podlaga za izvajanje gospodarskih javnih služb obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov štejejo obstoječe Pogodba o sofinanciranju nadgradnje regijskega centra za ravnanje z odpadki Ljubljana RCERO Ljubljana z dne 21.6.2006 in Pogodba o pristopu občin širše ljubljanske regije k sofinanciranju nadgradnje regijskega centra za ravnanje z odpadki Ljubljana – RCERO Ljubljana z dne 15.12.2009, ter Pogodba o pristopu občin Grosuplje, Ivančna Gorica, Dobropolje, Ribnica, Loški potok in Sodražica k skupnemu ravnanju z odpadki v regijskem centru za ravnanje z odpadki Ljubljana - RCERO LJUBLJANA z dne 23.6.2010 in Aneks št. 1 k pogodbi o pristopu občin Grosuplje, Ivančna Gorica, Dobropolje, Ribnica, Loški potok in Sodražica k skupnemu ravnanju z odpadki v regijskem centru za ravnanje z odpadki Ljubljana - RCERO LJUBLJANA z dne 10.3.2011 (občina Bloke), Pogodba o pristopu občin Gorenja vas – Poljane in Žiri k skupnemu ravnanju z odpadki v Regijskem centru za ravnanje z odpadki Ljubljana – RCERO Ljubljana z dne 7.3.2012, Pogodba o pristopu Mestne občine Koper k skupnemu ravnanju z odpadki v regijskem centru za ravnanje z odpadki Ljubljana - RCERO LJUBLJANA z dne 1.6.2012, Pogodba o pristopu občine Šmartno pri Litiji k skupnemu ravnanju z odpadki v regijskem centru za ravnanje z odpadki Ljubljana - RCERO LJUBLJANA z dne 24.10.2012, Pogodba o pristopu občin Vrhnika, Borovnica in Log - Dragomer k skupnemu ravnanju z odpadki v regijskem centru za ravnanje z odpadki Ljubljana - RCERO LJUBLJANA z dne 12.4.2013, Pogodba o pristopu občine Idrija k skupnemu ravnanju z odpadki v regijskem centru za ravnanje z odpadki Ljubljana - RCERO LJUBLJANA z dne 18.9.2013, Pogodba o pristopu občin Postojna in Pivka k skupnemu ravnanju z odpadki v regijskem centru za ravnanje z odpadki

Ljubljana - RCERO LJUBLJANA z dne 26.3.2014, Pogodba o pristopu občine Cerčno k skupnemu ravnanju z odpadki v regijskem centru za ravnanje z odpadki Ljubljana - RCERO LJUBLJANA z dne 27.3.2014, Pogodba o pristopu občin Mokronog-Trebelno, Trebnje, Šentrupert in Mirna k skupnemu ravnanju z odpadki v regijskem centru za ravnanje z odpadki Ljubljana - RCERO LJUBLJANA z dne \_\_\_\_\_, ki veljajo skupaj s tem odlokom in sporazumom.

Zadnji 43. člen določa, da se odlok objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in prične veljati petnajsti dan po objavi.

### **Ocena finančnih in drugih posledic odloka**

Cena storitev javnih služb se oblikuje skladno Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Uradni list RS, št. 87/12 in 109/12). Sredstva proračuna so vir financiranja izgradnje lokalne javne infrastrukture za javne službe, saj jo po definiciji 2. člena Zakona o financiranju občin, zagotavljajo občine. Financiranje potrebne infrastrukture bodo zagotovile občine lastnice Javnega holdinga Ljubljana d.o.o., razen kjer je s pogodbami dogovorjeno, da občine za financiranje izgradnje RCERO Ljubljana namenijo namenska sredstva okoljske dajatve, to pa pomeni, da odlok sam ne bo imel finančnih posledic na proračun občin.