
Opolnomočenje občin za prepoznavo svojih pristojnosti in sprejetje postopnih ukrepov za zaježitev kurjenja lesne biomase

pravna analiza

Aljoša Petek, mag.prav.

Ljubljana, april 2021

Avtor:

Aljoša Petek, mag.prav., Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC

Naročnik:

Focus, društvo za sonaraven razvoj

Oblikovanje:

Luka Pajntar, kaloop.si

Analiza je objavljena na spletnem mestu www.focus.si

Ljubljana, 2021



Vsebina

Seznam Kratic	4
Uvod	5
1. Pravni okvir kurjenja lesne biomase v občinah	6
1.1. Energetski zakon	6
1.2. Zakon o lokalni samoupravi	7
1.3. Uredbe o malih kurilnih napravah in kakovosti zraka	7
1.4. Gradbeni zakon in Zakon o urejanju prostora	9
2. Analiza izpolnjenih vprašalnikov občin, MJU in MZI	11
2.1. Občine	11
2.2. MZI	14
2.3. MJU.	14
2.4. SOS in ZMOS	15
3. Zaključki	16
4. Predlogi	18
4.1. Predlogi za občine	18
4.2. Predlogi za MOP	20
5. Viri	22
Priloga I – Vprašalnik za občine	24
Priloga II – Vprašalnik za MJU.	25
Priloga III – Vprašalnik za MZI.	26
Priloga IV - VPRAŠALNIK ZA ZMOS IN SOS	27

Seznam Kratic

ČMKN – Uredba o pregledih, čiščenju in meritvah na malih kurilnih napravah

EKS – Energetski koncept Slovenije

EZ-1 – Energetski zakon

IRSOP – Inšpekcija RS za okolje in prostor

MKN – male kurilne naprave

MOP - Ministrstvo za okolje in prostor

MZI – Ministrstvo za infrastrukturo

MJU – Ministrstvo za javno upravo

OPN – občinski prostorski načrt

OPPN – občinski podrobni prostorski načrt

PM – trdni delci, prah, ki je prisoten v zraku (t.i. Particulate Matter)

SOS – Skupnost občin Slovenije

t.i. – tako imenovano, tako imenovanih

Uredba ČMKN - Uredba o pregledih, čiščenju in meritvah na malih kurilnih napravah

Uredba MKN – Uredba o emisiji snovi v zrak iz malih kurilnih naprav

Uredba KZZ - Uredba o kakovosti zunanjega zraka

ZLS – Zakon o lokalni samoupravi

ZMOS – Združenje mestnih občin Slovenije

ZureP-2 – Zakon o urejanju prostora

Uvod

Kurjenje lesne biomase v urbanih okoljih, vključno s kurjenjem v neustreznih ali zastarelih malih kurilnih napravah (v nadaljevanju MKN), predstavlja izjemno pomemben dejavnik onesnaževanja zraka z delci PM v mestih in mestnih občinah v Sloveniji. Zato v okviru te analize zasledujemo možnosti prehoda v načine ogrevanja gospodinjstev in drugih objektov v bolj trajnostne načine ogrevanja ter postopno ukinitve kurjenja lesne biomase v MKN.

Nameni te analize so:

- predstavitev trenutne pravne ureditve s področja kurjenja lesne biomase v MKN;
- pridobitev in predstavitev stališč in praks slovenskih občin, ki se srečujejo s slabšo kakovostjo zraka in onesnaževanjem zraka iz MKN;
- oblikovanje sistemskih predlogov za izboljšanje predpisov s področja in postopno ukinitve kurjenja lesne biomase v MKN.

1. Pravni okvir kurjenja lesne biomase v občinah

Za celostno razumevanje pravne ureditve na področju kurjenja lesne biomase v MKN v občinah so pomembne določbe sledečih predpisov in strategij:

- Energetski zakon,
- Energetski koncept Slovenije,
- Zakon o lokalni samoupravi,
- Uredba o emisiji snovi v zrak iz malih kurilnih naprav,
- Uredba o pregledih, čiščenju in meritvah na malih kurilnih napravah,
- Uredba o kakovosti zunanjega zraka,
- Načrti za kakovost zraka v prizadetih občinah,
- Zakon o urejanju prostora in
- Gradbeni zakon.

V nadaljevanju so na kratko predstavljene ključne določbe navedenih dokumentov z vidika kurjenja lesne biomase v MKN v slovenskih občinah.

1.1. Energetski zakon

Biomasa spada, skladno z 21. točko 4. člena [Energetskega zakona](#) (v nadaljevanju EZ-1),¹ med **obnovljive vire energije v slovenskem pravnem redu**. Biomasa so organske snovi biološkega (predvsem rastlinskega) izvora, ki jih lahko izkoriščamo kot vir energije. Pod pojem biomase spada tudi les, ki je najbolj razširjeni in najpogosteje uporabljen vir biomase, tudi za pridobivanje toplote.

Energetski zakon v 23. členu prav tako določa ‚Energetski koncept Slovenije‘ (v nadaljevanju EKS) kot »osnovni razvojni dokument, ki predstavlja nacionalni energetski program in ga na predlog Vlade Republike Slovenije ... z resolucijo sprejme Državni zbor Republike Slovenije ...«

¹ Uradni list RS, št. 60/19 – uradno prečiščeno besedilo, 65/20 in 158/20 – ZURE.

Koncept, ki med drugim določa tudi cilje države pri oskrbi in ravnanju z energijo, ter obveznosti glede obnovljivih virov energije, v Sloveniji še ni sprejet.² EKS je ustrezno mesto za določitev prioritet tudi na področju virov za ogrevanje gospodinjstev in drugih objektov.

1.2. Zakon o lokalni samoupravi

Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS)³ v 21. členu med izvirne naloge občin med drugim splošno določa tudi skrb za **varstvo zraka (poleg tal, vodnih virov, varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravljanje drugih dejavnosti varstva okolja)**.

To pomeni, da ima občina pravico sprejema predpisov v obliki odlokov, s katerimi lahko ureja področje izpustov v zrak, ki onesnažujejo zrak v območju občine. Tovrstni odloki so sprejeti v nekaterih slovenskih občinah, v praksi pa obstajajo velike razlike med pristopi občin do tovrstnih odlokov.⁴

Dimnikarska služba (katere namen je izvedba dimnikarskih storitev, da lahko uporabniki brezskrbno uporabljajo svoje kurilne naprave za predviden namen), ni več določena kot gospodarska javna služba, ki bi jo morala zagotavljati država ali občina v okviru izvirnih oziroma prenesenih pristojnosti. Zato v obravnavanem kontekstu ne moremo govoriti o neposrednem vzvodu občine na tem področju.

1.3. Uredbe o malih kurilnih napravah in kakovosti zraka

Na področju onesnaževanja zraka z delci PM je pomemben faktor kurjenje lesne biomase v t.i. malih kurilnih napravah. MKN ureja Uredba o emisiji snovi v zrak iz malih kurilnih naprav (v nadaljevanju Uredba MKN),⁵ ki določa gorivo, ki se sme uporabljati v MKN, vrednotenje emisij snovi v dimnih plinih, mejne vrednosti emisij snovi iz kurilnih naprav ter ukrepe v zvezi z zmanjševanjem emisij snovi v zrak. Uredba MKN v prvem odstavku 4. člena določa, da se v kurilni napravi, razen odprtem kaminu, lahko uporablja trdno gorivo, v kar spada:

- naravni les v vseh oblikah (drva, žagovina, kosi, odrezki, lubje, storži);

2 Več informacij na spletni strani Portala Energetika: <https://www.energetika-portal.si/dokumenti/strateski-razvojni-dokumenti/energetski-koncept-slovenije/>

3 Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPD-SLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE

4 Za več pogled poglavje 2.1. Občine

5 Uradni list RS, št. 46/19.

-
- briketi in peleti iz biomase, ki so razvrščeni po standardu SIST EN ISO 17225 ali drugih primerljivih standardih v kakovostni razred;
 - lesni ostanki, ki nastajajo pri obdelavi in predelavi lesa ter proizvodnji pohištva (barvan ali lakiran les, iverne in vlaknene plošče ter drugi lepljeni izdelki), če vsebnost katere koli nevarne snovi v ostankih ne presega mejne vrednosti onesnaževala za več kot 25 odstotkov in so pri tem vsebnosti ostalih onesnaževal znotraj predpisanih mejnih vrednosti za ostanke iz neonesnažene biomase;
 - premog ter briketi in koks iz premoga, če masni delež žvepla v gorivu ne presega 1 odstotka ter tekoče in plinasto gorivo, ki ga podrobneje opisuje Uredba.

Uredba MKN nadalje določa meritev onesnaževal, mejne vrednosti emisij snovi, uporabo čistilnih naprav dimnih plinov, izpuščanje dimnih plinov in podobno.

Uredba MKN v 22. členu določa, da nadzor nad izvajanjem njenih določb opravljajo inšpektorji, pristojni za okolje. To pomeni, da je za nadzor nad ustreznim izvajanjem Uredbe MKN pristojen [Inšpektorat za okolje in prostor](#).

V primeru uporabe goriva v kurilni napravi, ki ni navedeno v Uredbi in v primeru drugih kršitev določil Uredbe je za kršitelje predpisana globa v 23. členu uredbe MKN. Za pravne osebe je višina globe v primeru kršitev Uredbe 2.000 do 5.000 EUR, za odgovorne osebe pravne osebe 500 do 1000 EUR, za fizične osebe, ki uporabljajo MKN za ogrevanje prostorov ali vode, pa 200 do 400 EUR. Gre za relativno nizke kazni.

[Uredba o pregledih, čiščenju in meritvah na malih kurilnih napravah](#) (v nadaljevanju Uredba ČMKN),⁶ ureja vsebino in način izvajanja dimnikarskih storitev ter njihov odnos do inšpekcijskega nadzora nad MKN. Uredba ČMKN v 5. členu določa, da dimnikar po vsakem opravljenem pregledu, uporabniku dimnikarskih storitev izda zapisnik o pregledu. Če so na napravah ugotovljene pomanjkljivosti, se izda negativen zapisnik in določi rok za odpravo nepravilnosti. Če se izkaže, da uporabnik dimnikarskih storitev pomanjkljivosti ni odpravil, dimnikar o tem takoj obvesti pristojno inšpekcijo. Skladno z 16. členom Uredbe pa mora dimnikar, če pri izvajanju storitev oceni, da uporabnik dimnikarskih storitev v mali kurilni napravi uporablja nedovoljeno gorivo, o tem takoj obvestiti pristojno inšpekcijo.

[Uredba o kakovosti zunanjega zraka](#) (v nadaljevanju Uredba KZZ)⁷ ureja področje kakovosti zunanje- ga zraka in priprave načrtov za kakovost zraka. Uredba KZZ določa mejne vrednosti škodljivih snovi oz. delcev v zraku in prav tako v 15. členu nalaga Vladi, da sprejme Načrt za kakovost zraka, ki kotira predvsem na delce PM. Ti načrti so sprejeti na območjih, kjer so presežene vrednosti koncentracij za delce PM₁₀. Načrti so dostopni na [spletni strani Ministrstva za okolje](#). Trenutno so sprejeti načrti za kakovost zraka v sledečih občinah/območjih, ki se srečujejo s prekomerno onesnaženostjo zraka:

6 Uradni list RS, št. 77/17

7 Uradni list RS, št. 9/11, 8/15 in 66/18

-
- Murska Sobota,
 - Novo mesto,⁸
 - Celje,
 - Zasavje,
 - Ljubljana in
 - aglomeracija Maribor.

1.4. Gradbeni zakon in Zakon o urejanju prostora

Gradbeni zakon (v nadaljevanju GZ-1)⁹ v 4. odstavku 2. člena določa:

»Objekti morajo biti skladni s prostorskimi izvedbenimi akti in s predpisi o urejanju prostora, izpolnjevati morajo **bistvene zahteve** in biti evidentirani.«

Bistvene zahteve GZ-1 opredeljuje v drugem odstavku 15. člena. Med bistvenimi zahtevami je tudi **‘varčevanje z energijo in ohranjanje toplote’**. Nadalje GZ-1 v 1. odstavku 24. člena določa, da **bistvene zahteve (med katerimi je tudi zgoraj navedeno varčevanje z energijo in ohranjanje toplote) podrobneje določi minister. Med navedene pravilnike spadajo [Pravilnik o univerzalni graditvi in uporabi objektov](#)¹⁰, [Pravilnik o učinkoviti rabi energije v stavbah](#)¹¹ in [Pravilnik o zahtevah za vgradnjo kurilnih naprav](#).¹² Našteti pravilniki pa zaenkrat ne določajo prioriteta ali prepovedi pri uporabi različnih obnovljivih ali drugih virov za ogrevanje, govorijo pa o standardih ter pogojih umeščanja kurilnih naprav v nove objekte, tudi z vidika zdravstvene zaščite ljudi in zaščite okolice (prvi odstavek 1. člena Pravilnika o zahtevah za vgradnjo kurilnih naprav).**

GZ-1 nadalje v prvem odstavku 21. člena določa:

»Objekti morajo zaradi varčevanja z energijo in ohranjanja toplote ter čim večje rabe obnovljivih virov energije zagotavljati učinkovito rabo energije in rabo obnovljivih virov energije na področju toplotne zaščite, ogrevanja, hlajenja, prezračevanja ali njihove kombinacije, priprave tople vode in razsvetljave v stavbah ter drugih tehničnih sistemov, povezanih s sistemi stavbe. Čim večji del energije za delovanje sistemov v stavbi mora biti zagotovljen iz obnovljivih virov energije.«

8 Odlok o načrtu za kakovost zraka na območju Mestne občine Novo mesto je zaradi dviga kakovosti zraka prenehal veljati s 1.1.2021.

9 Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr., 65/20 in 15/21 – ZDUOP

10 Uradni list RS, št. 41/18

11 Uradni list RS, št. 52/10 in 61/17 – GZ

12 Uradni list RS, št. 100/13 in 61/17 – GZ

Tudi v nadaljnjih odstavkih 21. člen določa smernice za umeščanje novih objektov v prostor z vidika ogrevanja, varčevanja z energijo in uporabe obnovljivih virov energije.

Zakon o urejanju prostora (v nadaljevanju ZUreP-2)¹³ določa izvedbene prostorske akte, s katerimi se določa pogoje umeščanja novih objektov v prostor. Za občine so pomembni trije akti – OPN (106. člen), OPPN (116. člen) in Odlok o urejanju podobe naselij in krajine (120. člen). Vsi trije akti si sledijo hierarhično, kar pomeni, da mora OPPN slediti OPN, Odlok pa obema občinskima prostorskima načrtoma. Kot podrobneje pojasnjujemo v nadaljnjem besedilu, lahko občine v OPN in OPPN v skladu z izvirno pristojnostjo na področju kakovosti zraka (glej 21. člen ZLS) ter prvim odstavkom 107. člena ZUreP-2 določijo najmanj prioritete pri izbiri virov za ogrevanje gradenj na območju ali posameznih območjih občin.¹⁴ V OPN lahko občine določijo t.i. prostorske izvedbeni pogoji, ki jih ZUreP-2 določa v 32. točki 3. člena:

» prostorski izvedbeni pogoji so pogoji in rešitve za urbanistično in krajinsko ureditev in oblikovanje naselij in krajine, za umestitev prostorskih ureditev v prostor ter za arhitekturno oblikovanje objektov in izvedbo drugih posegov v prostor;«.

Na podlagi osnovnih izhodišč in namenov ZUreP-2, med katerimi je v 1. odstavku 2. člena tudi omogočanje kakovostnih življenjskih razmer in zdravega življenjskega okolja, sta OPN in OPPN ustrezna občinska dokumenta, v katerih se lahko do določene mere poseže tudi na področje kurjenja lesne biomase v MKN, predvsem v kontekstu omejevanja uporabe MKN na lesno biomaso v korist ostalim energentom oz. določanja alternativ tovrstnemu ogrevanju prostora.

13 Uradni list RS, št. 61/17

14 Primeri: OPN Ljubljana: <https://www.ljubljana.si/sl/moja-ljubljana/urbanizem/obcinski-prostorski-nacrt/>, OPPN za urbani center Tezno (Maribor), str. 27: <https://www.maribor.si/dokument.aspx?id=33552>

2. Analiza izpolnjenih vprašalnikov občin, MJU in MZI

Po pregledu pravne ureditve smo pridobili odgovore na vprašalnike, povezane z zamejitvijo uporabe, postopno ukinitvev MKN ter možnostih alternative MKN na lesno biomaso. Povprašali smo o stališčih občin, občinskih zvez ter pristojnih ministrstev glede navedenih tematik in prakse na tem področju.

Pridobili smo odgovore Mestne občine Murska Sobota, Mestne občine Maribor, mestne občine Ljubljana, Mestne občine Novo Mesto, mestne občine Celje, Skupnosti občin Slovenije (v nadaljevanju SOS), Združenja mestnih občin Slovenije, Ministrstva za infrastrukturo ter Ministrstva za javno upravo.

V nadaljevanju predstavljamo ključne trditve sogovornikov po posameznih sklopih, začenši z odgovori občin.

2.1. Občine

Pridobili smo odgovore MO Ljubljana (v nadaljevanju MOL), MO Maribor (v nadaljevanju MOM), MO Novo mesto (v nadaljevanju MONM), MO Celje (v nadaljevanju MOC) in MO Murska Sobota (v nadaljevanju MOMS). Vse občine so na območjih, kjer se prebivalstvo sooča s prekomerno onesnaženostjo zraka z delci PM.

Celoten, neizpolnjen vprašalnik ima 7 vprašanj in je priložen v Prilogi I te analize.

Vprašanje 1: Ali jih imate in kateri so vaši glavni mehanizmi, ukrepi in pristopi k spopadanju z onesnaženim zrakom v občini, vezani specifično na male kurilne naprave na lesno biomaso? Ali ima občina možnost omejiti rabo kurilnih naprav?

Vse občine imajo sprejet Odlok o načrtu za kakovost zraka na svojem območju.¹⁵ Vse občine, z izjemo MOMS, imajo v obliki odlokov, strateških dokumentov ali občinskih prostorskih načrtov (OPN in OPPN) sprejeta tudi pravila o prioritetni uporabi energentov za ogrevanje na svojem območju. To se

v praksi kaže predvsem v favoriziranju sistemov na daljinsko ogrevanje v primerjavi z MKN v posameznih ali na celotnem območju občine. Dodaten dejavnik pri favoriziranju predstavljajo subvencije Eko sklada, ki jih občine omejujejo za MKN predvsem v primeru, kadar je na voljo priključek na daljinsko ogrevanje.

Vse občine menijo, da je bolj primerna postopna omejitev in ne popolna prepoved uporabe MKN.

Vprašanje 2: Ali ocenjujete, da država nudi ustrezno podporo za reševanje problematike onesnaženega zraka v vaši občini? Če ne, kakšno podporo bi potrebovali od države?

Občine izpostavljajo problematiko neučinkovite inšpekcije, saj pristojnost nadzora nad delovanjem MKN nosi država. Inšpekcijski nadzor je neučinkovit, traja predolgo (primeri, ko je inšpektor obiskal napravo šele po enem letu ali več od prijave), ogledi so napovedani in se gospodinjstva lahko pripravijo na ogled.

Med potrebami so občine navedle še možnost prepovedi prodaje neprimernih MKN na ravni države, večje investicije v ozaveščanje lokalnega prebivalstva, ter dodatne subvencije za nadomeščanje starih, neprimernih MKN z novimi ali z drugimi oblikami ogrevanja.

Vprašanje 3: Ali ima občina v Odloku o načrtu za kakovost zraka zapisane ukrepe, ki bi bili vezani na omejevanje ali prepoved uporabe malih kurilnih naprav na lesno biomaso (tudi ob določenih pogojih: zgolj na najbolj kritičnih področjih; na trasi daljinskega ogrevanja ali plinovoda) ter kakšni so ti ukrepi? Če tega nimate opredeljenega, zakaj ne?

Podobno kot v odgovorih na vprašanje 1 občine izpostavljajo pravila glede prioritete uporabe energentov za ogrevanje v odlokih, OPN in OPPN ali v občinskih strateških dokumentih. Nobena občina aktivno ne prepoveduje ali izrecno omejuje uporabo MKN, temveč se problematike loteva preko spodbujevalnih ukrepov za zamenjavo dotrajanih MKN, kot so tudi subvencije – Eko sklada ali občine.

Vprašanje 4: Ali ocenjujete, da bi občina v OPN ali OPPN lahko sprejela pogoje, ki bi omejili ali prepovedali izgradnjo oz. uporabo malih kurilnih naprav na lesno biomaso, ki imajo nizko učinkovitost ali pa so brez filtriranja izpustov (Uredba o emisiji snovi v zrak iz malih kurilnih naprav) na območju občine ali na delu občine z najslabšo kvaliteto zraka ali delu občine, ki leži na trasi daljinskega ogrevanja ali plinovoda?

Kot navedeno v odgovorih na vprašanje 1 in 3, nekatere občine že urejajo problematiko MKN in prioriteto uporabo energentov za ogrevanje v OPN in OPPN. MOM in MOMS menita, da bi prepoved MKN na lesno biomaso predstavljala prevelik poseg v življenje občanov in da se je problematike potrebno lotiti na ravni države. Prav tako več občin opozarja na problematiko energetske revščine in neprimernost prepovedi uporabe lesne biomase za ogrevanje brez ustreznih finančnih vzpodbud ali pomoči in ustreznega alternativnega vira ogrevanja.

Vprašanje 5: Pod katerimi pogoji bi bila po vašem mnenju med občani smiselna prepoved / zamejitev rabe malih kurilnih naprav na lesno biomaso (npr. v primeru nizke učinkovitosti naprave, neuporabe čistilnih filtrov za izpust, na področju trase daljinskega ogrevanja ali plinovoda, na področju z najslabšo kakovostjo zraka, idr.)? Kaj bi bilo po vaši oceni potrebno storiti, vključno s finančnimi ukrepi, da bi občani sprejeli tovrstno omejitev / prepoved?

Oprepoved občine dojemajo kot nesmiselno ali nemogočo brez ustrezne finančne podpore oz. subvencij, tudi zaradi energetske revščine. Prvi korak na poti do sprememb po mnenju večine občin predstavlja poostren in učinkovit inšpekcijski nadzor nad obstoječimi kršitvami v povezavi s kurjenjem lesne biomase v MKN. Rešitev vidijo v boljših napravah, ki preprečujejo škodljive izpuste, šele nato naj sledijo drugi strateški pristopi.

Vprašanje 6: Če bi se zaradi izboljšanja kvalitete zraka v občini odločili omejiti ali prepovedati kurjenje biomase v majhnih kurilnih napravah na ravni občine, katere dejanske ovire (občani, finančne posledice...) in kateri predpisi vam predstavljajo glavno oviro za tovrstno ukrepanje?

Ovire so:

- premalo finančne podpore in subvencij za nameščanje novih, bolj trajnostnih MKN;
- nezmožnost zagotovitve vsem gospodinjstvom dostop do sistemov daljinskega ogrevanja;
- energetska revščina;
- da je poudarek pri tovrstnem ukrepanju potrebno nameniti pristojnostim države, ki jih občina nima; zadeve bi se morale najprej urediti na ravni države;
- da obstajajo boljše alternative, kot je postopno ukinjanje MKN in finančne spodbude, namesto prepovedi.

Vprašanje 7: Ali bi bila za vašo občino boljša rešitev uporaba spodbud za zamenjavo malih kurilnih naprav na lesno biomaso z drugim načinom ogrevanja, namesto njihovega omejevanja ali prepovedi? Ali vaša občina že ponuja ali je ponujala takšne spodbude občanom? Ali vaša občina razmišlja o uvedbi spodbud občanom v prihodnosti?

Večinoma občine niso naklonjene prepovedi MKN na lesno biomaso, temveč usmerjajo pozornost v finančne spodbude in druge načine postopnega prehajanja na bolj trajnostne in zraku bolj prijazne oblike ogrevanja. Pri tem so odprte za (dodatno) državno pomoč.

MOL izpostavlja, da bi bilo koristno omogočiti, da lahko v okviru Eko sklada dodeljujejo subvencije za zamenjavo MKN ali migracijo na druge načine ogrevanja tudi občine.

Več občin ponovno poudarja, da je prvi korak na poti k reševanju onesnaženosti zraka ustrezen inšpekcijski nadzor nad neustreznim kurjenjem in zastarelimi MKN.

MONM in MOM poudarjata, da ima veliko občanov v lasti gozd in da bi prepoved kurjenja lesne biomase imel širši vpliv na občane in razpoloženje v občini.

2.2. MZI

Celoten, neizpolnjen vprašalnik za Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju MZI), je priložen v Prilogi III te analize.

Vprašanje 1: Ali obstajajo finančni vzvodi države, preko katerih bi občine lahko omejile ali prepovedale uporabo malih kurilnih naprav na lesno biomaso na svojih ozemljih in spodbujale alternativo, ki ima manjši negativni vpliv na kakovost zraka?

MZI s pomočjo sredstev EU in javnih razpisov vzpodbuja gradnjo daljinskih sistemov za ogrevanje z ali brez sproizvodnje toplote in električne energije z uporabo lesne biomase. MZI podpira daljinske sisteme kot tiste, ki vodijo do zmanjšanja delcev PM 10 v zraku, še posebej v gosto naseljenih okoljih in poudarja vlogo sistemov tudi v Nacionalnem energetske in podnebnem načrtu.

Vprašanje 2: Ali ocenjujete prepoved ali bistveno zamejitev izgradnje in uporabe malih kurilnih naprav lesno biomaso (ali delno prepoved ali omejitev, za neučinkovite naprave in naprave brez ustreznih čistilnih filtrov) na ravni občine za ustrezen ukrep za doseganje čistega zraka?

MZI meni, da je glede na razpršenost občin in lastništva gozdov prepoved malih kurilnih naprav nesmiselna. Poudarja pomen ozaveščanja uporabnikov malih kurilnih naprav z namenom, da se odpadki iz lesne biomase pravilno pripravijo pred uporabo. Stare in neučinkovite kotle na lesno biomaso bo potrebno zamenjati z novimi in uporabljati učinkovit sistem na obnovljive vire energije.

2.3. MJU

Celoten, neizpolnjen vprašalnik za Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju MJU), je priložen v Prilogi II te analize.

MJU se na naša vprašanja ni vsebinsko odzval, temveč jih je kot vsebinsko pristojnemu posredoval Ministrstvu za okolje in prostor. V času priprave te analize odgovora MOP nismo prejeli.

2.4. SOS in ZMOS

Tako Skupnost občin Slovenije (v nadaljevanju SOS) kot Združenje mestnih občin Slovenije se vsebinsko nista odzvali na naša vprašanja, ker nobeno izmed združenj do trenutka priprave te analize ni sprejelo uradnih stališč glede malih kurilnih naprav (vprašalnik je priložen v prilogi IV).

Kljub temu obe organizaciji podpirata prednostno uporabo daljinskih sistemov ogrevanja, tako z vidika čistejšega zraka, kot z vidika stroškovne učinkovitosti. Obe združenji prav tako poudarjata, da ima vsaka občina različne družbene in okoljske specifikke, zaradi katerih je potrebno pridobiti kakovostne podatke, preden se odloča o omejevanju ali prepovedi uporabe malih kurilnih naprav na lesno biomaso.

3. Zaključki

Na podlagi pravne analize in odgovorov na vprašalnike v poglavjih 1. in 2. izpostavljamo sledeče zaključke glede pravnega in dejanskega stanja na področju MKN na lesno biomaso.

1. Slovenske občine imajo **izvirno pristojnost na področju varstva zraka na svojem ozemlju in lahko s tem namenom sprejmejo odlok, s katerim podrobneje uredijo varstvo zraka na lokalni ravni, ki lahko posega tudi na področje MKN.**
2. **Za občine, v katerih je onesnaženost zraka z delci PM 10 previsoka, so sprejeti načrti za kakovost zraka; ti so v občinske predpise prenešeni z odloki.**
3. Slovenske občine lahko in v praksi že sprejemajo **pravila glede prioriternih virov energentov za ogrevanje, ki MKN na lesno biomaso prioritetno lahko in v praksi vselej postavljajo za daljinske sisteme ogrevanja in druge bolj trajnostne vire, kjer so ti na voljo. Prioritetna pravila občine sprejemajo v OPN in OPPN-jih, občinskih odlokih ter strateških dokumentih.**
4. Popolna in neprehodna prepoved uporabe MKN na lesno biomaso **je politično občutljiva in nepravilna do socialno bolj ogroženih; prav tako je potencialno nezakonita.**¹⁶
5. Vsi deležniki **podpirajo prioritetno uporabo sistemov za daljinsko ogrevanje v primerjavi z MKN na lesno biomaso.**
6. **Eko sklad nudi subvencije na področju prehoda z lesne biomase na druge energente za ogrevanje in zamenjave dotrajanih MKN z MKN z bistveno manj emisijami.**
7. Nekatere občine nudijo **dodatne subvencije za prehod z lesne biomase ali zamenjave dotrajanih in neustreznih MKN iz občinskih sredstev. Občine pogrešajo tudi možnost subvencioniranja navedenega prehoda preko Eko sklada, z občinskimi sredstvi (poleg državnih, ki so že na voljo).**
8. Občine **prioritetno izpostavljajo problematiko državne pristojnosti na področju inšpekcijskega nadzora nad ustreznim delovanjem MKN. Inšpekcija se kaže za neučinkovito, odzivni časi so predolgi in kazni za neizpolnjevanje predpisov so relativno nizke. Številne občine menijo, da je to prvi korak pri reševanju onesnaženosti zraka.**

¹⁶ Nenadna prepoved uporabe MKN na lesno biomaso ali prepoved, ki uporabnikom ne bi nudila ustreznega prilagoditvenega obdobja ali finančne podpore za prehod na druge vire ogrevanja, je sporna z vidika načela pravne države iz 2. člena Ustave RS in izpeljanega načela sorazmernosti v praksi Ustavnega sodišča RS, ki postavlja test legitimnosti in test sorazmernosti pred vsak ukrep, ki posega v obstoječe pravice državljanek in državljanov RS. Ukinitve MKN na lesno biomaso bi bila pravno sprejemljiva le ob določitvi postopne ukinitve z ustreznim prilagoditvenim obdobjem ter možnostjo ustrezne alternative in finančne podpore uporabnikom. Podrobno presojo sorazmernosti najdete v Magistrski nalogi Načelo sorazmernosti v praksi Ustavnega sodišča Republike Slovenije, avtorice Jasmine Čuk s Pravne fakultete v Ljubljani, leto 2017: <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=96534>

-
9. Nepravilna uporaba lesne biomase in uporaba dotrajanih oz. neustreznih MKN je povzročila posledica tako **energetske revščine kot tudi neozaveščenosti ali celo brezbržnosti prebivalstva.**
 10. Lesna biomasa spada med obnovljive vire energije in je v Sloveniji v uporabi v MKN tudi zaradi razpršenega lastništva gozdov in dostopa gospodinjstev do brezplačnega vira energenta/lesa za ogrevanje.

4. Predlogi

Na podlagi raziskave smo oblikovali predloge za progresivno in postopno omejevanje uporabe zastarelih ali tehnično neprimernih MKN na lesno biomaso v občinah.

Predlogi so razdeljeni v dva sklopa, v skladu z naslovljenimi institucijami:

1. Predlogi za občine.
2. Predlogi za MOP.

4.1. Predlogi za občine

1.

Občine naj sprejmejo pravila o prioritetni uporabi energentov za ogrevanje na svojem območju, v katerih kurjenje v MKN na lesno biomaso omejujejo na področja, kjer ni možna ali ekonomsko smiselna uporaba drugih energentov. To lahko storijo v zavezujočih OPPN¹⁷ ali Odlokih o prioritetni uporabi energentov za ogrevanje,¹⁸ ter v nezavezujočih strateških dokumentih s področja energetike in ogrevanja.¹⁹

Primer smiselne hierarhije iz Odloka o prioritetni uporabi energentov za ogrevanje na območju Mestne občine Ljubljana:

»Prioritetna uporaba energentov za ogrevanje je tista uporaba energentov, pri kateri je glede na komunalno opremljenost stavbnega zemljišča in tehnične karakteristike stavbe končna energija za ogrevanje stavbe, pripravo tople vode in/ali proizvodnjo toplote v proizvodnih procesih končnih uporabnikov energije pridobljena na enega ali več načinov po naslednjem vrstnem redu:

1. iz sončnega obsevanja,
2. iz odpadne toplote z rekuperacijo toplote ali iz plinaste biomase,

17 Občinski podrobni prostorski načrt za urbani center Tezno, str. 27: <https://www.maribor.si/dokument.aspx?id=33552>

18 Odlok o prioritetni uporabi energentov za ogrevanje na območju Mestne občine Ljubljana, Ur.l.RS št. 41/2016, z dne 10.6.2016: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlurid=20161817>

19 Lokalni energetski koncept Mestne občine Novo mesto: https://www.novomesto.si/mma/lek_monm_celoten_dokument__v_sprejemanju/2019013013385540/?m=

-
3. iz sistema daljinskega ogrevanja,
 4. iz geotermalne in hidrotermalne energije s toplotnimi črpalkami izven območja sistema daljinskega ogrevanja, če je umestitev in obratovanje toplotnih črpalk v skladu s predpisi, ki urejajo rabo voda in vodovarstvena območja na območju Mestne občine Ljubljana,
 5. iz sistema oskrbe z zemeljskim plinom izven območja sistema daljinskega ogrevanja,
 6. iz aerotermalne energije s toplotnimi črpalkami izven območja sistema daljinskega ogrevanja in sistema oskrbe z zemeljskim plinom,
 7. z uporabo trdne biomase izven območja sistema daljinskega ogrevanja in sistema oskrbe z zemeljskim plinom, če se energent sežiga v kurilni napravi, ki izpolnjuje glede emisije snovi v zrak pogoje za nove kurilne naprave v skladu s predpisom, ki ureja emisijo snovi v zrak iz malih in srednjih kurilnih naprav,
 8. z uporabo utekočinjenega zemeljskega plina ali utekočinjenega naftnega plina izven območja sistema daljinskega ogrevanja in sistema oskrbe z zemeljskim plinom,
 9. z uporabo kurilnega olja (ELKO) izven območja sistema daljinskega ogrevanja in sistema oskrbe z zemeljskim plinom...«

2.

Občine naj, poleg subvencij, ki jih ponuja Eko sklad,²⁰ tudi same inančno podprejo zamenjavo tehnično neprimernih in zastarelih MKN na lesno biomaso z novimi napravami z ustreznimi filtri za zajem delcev PM10, ali naj inančno podprejo zamenjavo MKN na lesno biomaso z drugim, čistejšim virom ogrevanja.

Nekatere občine tovrstno finančno podporo že ponujajo. Primera tovrstnega javnega razpisa sta ‚Sofinanciranje zamenjave ogrevalnih sistemov v gospodinjstvih v občini Zagorje ob Savi v letih 208 in 2019²¹ in ‚Sofinanciranje zamenjave ogrevalnih sistemov²².

3.

Občine naj razmislijo o prevzemu pristojnosti za nadzor nad ustreznim delovanjem MKN, ki po Uredbi o emisiji snovi v zrak iz malih kurilnih naprav²³ trenutno spada pod državno pristojnost.

20 Dostop do razpisov Eko sklada: <https://www.ekosklad.si/prebivalstvo/pridobite-spodbudo/seznam-spodbud?ukrep%5B%5D=ogrevanje-in-prezracevanje>

21 Dostop do razpisa Občine Zagorje ob Savi: <http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=5157>

22 Dostop do razpisa Občine Zagorje ob Savi: <http://www.zagorje.si/povezava.aspx?pid=5776>

23 Uradni list RS, št. 46/19: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED7731>

V kolikor bi občine bile pripravljene prevzeti inšpekcijski nadzor, bi se moral spremeniti prvi odstavek 22. člena Uredbe MKN, na način, da bi se glasil:

»(1) Nadzor nad izvajanjem določb te uredbe opravljajo občinski inšpektorji, pristojni za okolje.«

4.

Občine si lahko zglede poiščejo tudi v drugih državah članicah EU. Federalne enote Nemčije ali mesta, kot sta Stuttgart in Berlin, že prepovedujeta uporabo določenih MKN, ki najbolj prispevajo k onesnaženosti zraka ali določata bistveno strožje pogoje za izgradnjo ali uporabo MKN.²⁴ Prav tako so nekatera mesta, kot je poljski Krakow, prepovedala kurjenje trdne biomase/goriv.²⁵

4.2. Predlogi za MOP

1.

MOP naj okrepi inšpekcijski nadzor nad MKN in temu primerno kadrovsko in finančno podpre Inšpektorat za okolje in prostor (IRSOP). Ta po ocenah občin v tem trenutku neučinkovito izvaja svoje pristojnosti in obveznosti s področja nalog, ki mu jih nalaga v 22. in drugih členih Uredba o emisiji snovi v zrak iz malih kurilnih naprav.²⁶ O kadrovski in finančni nesposobnosti IRSOP za izvajanje nalog z vseh pripadajočih področij pristojnosti inšpekcija govori tudi v letnih poročilih za delo. Vsako leto ION, sekcija IRSOP za okolje in naravo, predlaga nove zaposlitve za izvajanje doslednega inšpekcijskega nadzora.²⁷

2.

MOP naj ob naslednjih spremembah Zakona o urejanju prostora (ZUreP-2) predlaga spremembo 1. odstavka 75. člena ZUreP-2 in 1. odstavka 116. člena ZUreP-2 na način, da bo pravno nedvoumno

²⁴ Rechtsgutachten zu rechtlichen Grundlagen für die Einführung spezifischer Beschränkungen für Holzfeuerungsanlagen auf lokaler Ebene (pravno mnenje o kurjenju v gospodinjstvih), DUH, 2018: <https://www.clean-heat.eu/de/aktivitaeten/infomaterial/download/rechtsgutachten-lokale-beschaenkungen-fuer-holzfeuerungsanlagen-19.html> in priporočila organizacije Deutsche Umwelthilfe glede izboljšanja kakovosti zraka v mestih in regijah v angleškem jeziku: <https://www.clean-heat.eu/en/act/cities-and-regions.html>

²⁵ Kontakt za več informacij: Tomasz.pietrusiak@umwm.malopolska.pl

²⁶ Uradni list RS, št. 46/19: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED7731>

²⁷ Letno poročilo IRSOP za leto 2018, str 130 in 131; <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSOP/O-IRSOP-u/porocila-o-delu/POROCILO-O-DELU-IRSOP-2018.pdf>. Na tej povezavi so dostopna tudi pretekla letna poročila: <https://podatki.gov.si/dataset/letna-porocila-o-delu-inspektorata-rs-okolje-in-prostor-irsop>

določeno, da lahko občine v OPN ali OPPN urejajo pravila s področja uporabe energentov za ogrevanje v novih in obstoječih gradnjah, s poudarkom na določanju hierarhije oz. prioritete uporabe energentov za ogrevanje, ki so na voljo.

V 1. odstavku 75. člena naj se na koncu doda novi odstavek, ki se glasi (ali je vsebinsko smiselno podoben predlogu):

» – cilje in prednostne naloge na področju energetskega razvoja občine, s poudarkom na hierarhiji uporabe energentov za ogrevanje stavb.«

V 1. odstavku 116. člena ZUreP-2 naj se na koncu doda novi odstavek, ki se glasi (ali je vsebinsko smiselno podoben predlogu):

» – določanja hierarhije in prioriteten virov energentov za ogrevanje stavb.«

3.

MOP naj razmisli o prenosu pristojnosti za inšpekcijski nadzor nad ustreznim delovanjem MKN z državne ravni (IRSOP) na občinsko inšpekcijo. V kolikor bi občine bile pripravljene prevzeti inšpekcijski nadzor, bi se moral spremeniti prvi odstavek 22. člena Uredbe MKN, na način, da bi se glasil:

»(1) Nadzor nad izvajanjem določb te uredbe opravljajo občinski inšpektorji, pristojni za okolje.«

5. Viri

Predpisi:

- Energetski zakon, Uradni list RS, št. 60/19 – uradno prečiščeno besedilo, 65/20 in 158/20 – ZURE
- Gradbeni zakon, Uradni list RS, št. 61/17, 72/17 – popr., 65/20 in 15/21 – ZDUOP
- Odlok o prioritetni uporabi energentov za ogrevanje na območju Mestne občine Ljubljana, Ur.l.RS št. 41/2016, z dne 10.6.2016
- Pravilnik o univerzalni graditvi in uporabi objektov, Uradni list RS, št. 41/18
- Pravilnik o učinkoviti rabi energije v stavbah, Uradni list RS, št. 52/10 in 61/17 – GZ
- Pravilnik o zahtevah za vgradnjo kurilnih naprav, Uradni list RS, št. 100/13 in 61/17 – GZ
- Uredba o emisiji snovi v zrak iz malih kurilnih naprav, Uradni list RS, št. 46/19
- Uredba o pregledih, čiščenju in meritvah na malih kurilnih napravah, Uradni list RS, št. 77/17
- Uredba o kakovosti zunanjega zraka, Uradni list RS, št. 9/11, 8/15 in 66/18
- 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, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE
- Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS, št. 61/17

Ostalo:

- Čuk Jasmina, Načelo sorazmernosti v praksi Ustavnega sodišča Republike Slovenije, magistrsko delo, PF v Ljubljani, 2018: <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=96534>
- Letna poročila IRSOP: <https://podatki.gov.si/dataset/letna-porocila-o-delu-inspektorata-rs-okolje-in-prostor-irsop>
- Letno poročilo IRSOP za leto 2018: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/IRSOP/O-IRSOP-u-porocila-o-delu/POROCILO-O-DELU-IRSOP-2018.pdf>
- Lokalni energetski koncept Mestne občine Novo mesto: https://www.novomesto.si/mma/lek_monm_celoten_dokument__v_sprejemanju/2019013013385540/?m=
- OPN Ljubljana: <https://www.ljubljana.si/sl/moja-ljubljana/urbanizem/obcinski-prostorski-nacrt/>
- OPPN za urbani center Tezno (Maribor): <https://www.maribor.si/dokument.aspx?id=33552>
- Priporočila organizacije Deutsche Umwelthilfe glede izboljšanja kakovosti zraka v mestih in regijah v angleškem jeziku: <https://www.clean-heat.eu/en/act/cities-and-regions.html>

-
- Razpisi Eko sklada na področju ogrevanja: <https://www.ekosklad.si/prebivalstvo/pridobite-spodbudo/seznam-spodbud?ukrep%5B%5D=ogrevanje-in-prezracevanje>
 - Rechtsgutachten zu rechtlichen Grundlagen für die Einführung spezifischer Beschränkungen für Holzfeuerungsanlagen auf lokaler Ebene (pravno mnenje o kurjenju v gospodinjstvih), DUH, 2018: <https://www.clean-heat.eu/de/aktivitaeten/infomaterial/download/rechtsgutachten-lokale-beschaenkungen-fuer-holzfeuerungsanlagen-19.html>
 - Spletna stran Portala Energetika: <https://www.energetika-portal.si/dokumenti/strateski-razvojni-dokumenti/energetski-koncept-slovenije/>
 - ‚Sofinanciranje zamenjave ogrevalnih sistemov v gospodinjstvih v občini Zagorje ob Savi v letih 2018 in 2019‘: <http://www.zagorje.si/dokument.aspx?id=5157>
 - ‚Sofinanciranje zamenjave ogrevalnih sistemov‘ (v občini Zagorje ob Savi): <http://www.zagorje.si/povezava.aspx?pid=5776>

Priloga I – Vprašalnik za občine

1. Ali jih imate in kateri so vaši glavni mehanizmi, ukrepi in pristopi k spopadanju z onesnaženim zrakom v občini, vezani specifično na male kurilne naprave na lesno biomaso? Ali ima občina možnost omejiti rabo kurilnih naprav?
2. Ali ocenjujete, da država nudi ustrezno podporo za reševanje problematike onesnaženega zraka v vaši občini? Če ne, kakšno podporo bi potrebovali od države?
3. Ali ima občina v Odloku o načrtu za kakovost zraka zapisane ukrepe, ki bi bili vezani na omejevanje ali prepoved uporabe malih kurilnih naprav na lesno biomaso (tudi ob določenih pogojih: zgolj na najbolj kritičnih področjih; na trasi daljinskega ogrevanja ali plinovoda) ter kakšni so ti ukrepi? Če tega nimate opredeljenega, zakaj ne?
4. Ali ocenjujete, da bi občina v OPN ali OPPN lahko sprejela pogoje, ki bi omejili ali prepovedali izgradnjo oz. uporabo malih kurilnih naprav na lesno biomaso, ki imajo nizko učinkovitost ali pa so brez filtriranja izpustov (Uredba o emisiji snovi v zrak iz malih kurilnih naprav) na območju občine ali na delu občine z najslabšo kvaliteto zraka ali delu občine, ki leži na trasi daljinskega ogrevanja ali plinovoda?
5. Pod katerimi pogoji bi bila po vašem mnenju med občani smiselna prepoved / zamejitev rabe malih kurilnih naprav na lesno biomaso (npr. v primeru nizke učinkovitosti naprave, neuporabe čistilnih filtrov za izpust, na področju trase daljinskega ogrevanja ali plinovoda, na področju z najslabšo kakovostjo zraka, idr.)? Kaj bi bilo po vaši oceni potrebno storiti, vključno s finančnimi ukrepi, da bi občani sprejeli tovrstno omejitev / prepoved?
6. Če bi se zaradi izboljšanja kvalitete zraka v občini odločili omejiti ali prepovedati kurjenje biomase v majhnih kurilnih napravah na ravni občine, katere dejanske ovire (občani, finančne posledice...) in kateri predpisi vam predstavljajo glavno oviro za tovrstno ukrepanje?
7. Ali bi bila za vašo občino boljša rešitev uporaba spodbud za zamenjavo malih kurilnih naprav na lesno biomaso z drugim načinom ogrevanja, namesto njihovega omejevanja ali prepovedi? Ali vaša občina že ponuja ali je ponujala takšne spodbude občanom? Ali vaša občina razmišlja o uvedbi spodbud občanom v prihodnosti?

Priloga II – Vprašalnik za MJU

1. Ali lahko občine v skladu s 7. alinejo drugega odstavka 21. člena Zakona o lokalni samoupravi (“skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja”) sprejmejo odlok, s katerim določijo nove pogoje, omejitve ali prepoved uporabe malih kurilnih naprav na lesno biomaso v korist čistega in zdravega zraka na območju občine? Če ne, zakaj ne oz. katere pogoje morajo upoštevati ob tovrstnem postopanju?

Priloga III – Vprašalnik za MZI

1. Ali obstajajo finančni vzvodi države, preko katerih bi občine lahko omejile ali prepovedale uporabo malih kurilnih naprav na lesno biomaso na svojih ozemljih in spodbujale alternativo, ki ima manjši negativni vpliv na kakovost zraka?
2. Ali ocenjujete prepoved ali bistveno zamejitev izgradnje in uporabe malih kurilnih naprav na lesno biomaso (ali delno prepoved ali omejitev, za neučinkovite naprave in naprave brez ustreznih čistilnih filtrov) na ravni občine za ustrezen ukrep za doseganje čistega zraka?

Priloga IV - VPRAŠALNIK ZA ZMOS IN SOS

1. Kaj kot zveza/skupnost občin menite o prispevku malih kurilnih naprav na lesno biomaso k slabšanju kvalitete zraka v občinah? Bolj specifično, kaj menite o možnosti za omejevanje rabe malih kurilnih naprav na lesno biomaso v občinah s slabo kvaliteto zraka v primeru, da obstaja alternativa v obliki daljinskega ogrevanja, plinovoda, spodbud za prehod na drug energent za ogrevanje ipd.?