

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Stupanjem na snagu ovog Plana adresiranja prestaje važiti Plan adresiranja (»Narodne novine« br. 154/08).

Ovaj Plan adresiranja stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: 011-02/23-02/08

Urbroj: 376-05-4-23-01

Zagreb, 25. travnja 2023.

Predsjednik Vijeća
Tonko Obuljen, v. r.

HRVATSKI CRVENI KRIŽ

785

Na temelju članka 5. stavka 2. Zakona o Hrvatskom Crvenom križu (»Narodne novine«, broj 71/2010 i 136/20) i članka 13. Zakona o udrugama (»Narodne novine«, broj 74/14, 70/17, 98/19 i 151/22), Skupština Hrvatskog Crvenog križa na 7. sjednici 23. saziva održanoj 29. ožujka 2023. donijela je

ODLUKU

O IZMJENAMA I DOPUNAMA STATUTA
HRVATSKOGA CRVENOG KRIŽA

Članak 1.

U Statutu Hrvatskog Crvenog križa (»Narodne novine«, broj 56/16) u članku 17. stavak 5. mijenja se i glasi:

»Gradska društva Hrvatskog Crvenog križa sa svojstvom pravne osobe (103) su: Beli Manastir, Benkovac, Biograd na Moru, Bjelovar, Buje, Buzet, Crikvenica, Čabar, Čakovec, Čazma, Daruvar, Delnice, Donja Stubica, Donji Miholjac, Drniš, Dubrovnik, Duga Resa, Dugo Selo, Đakovo, Đurđevac, Garešnica, Glina, Gospić, Grubišno Polje, Hrvatska Kostajnica, Hvar, Ilok, Imotski, Ivanec, Ivanić Grad, Jastrebarsko, Karlovac, Kaštela (sjedište u Kaštel Sućurcu), Klanjec, Knin, Koprivnica, Korčula, Krapina, Križevci, Krk, Kutina, Labin, Ludbreg, Makarska, Mali Lošinj, Metković, Našice, Nova Gradiška, Novalja, Novi Marof, Novi Vinodolski, Novska, Obrovac, Ogulin, Omiš, Opatija, Orahovica, Osijek, Otočac, Ozalj, Pag, Pakrac, Pazin, Petrinja, Ploče, Poreč, Požega, Pregrada, Pula, Rab, Rijeka, Rovinj, Samobor, Senj, Sinj, Sisak, Slatina, Slavonski Brod, Slunj, Solin, Split, Supetar, Sv. Ivan Zelina, Šibenik, Trogir, Valpovo, Varaždin, Velika Gorica, Vinkovci, Virovitica, Vis, Vodice, Vrbovec, Vrbovsko, Vrljka, Vrgorac, Vukovar, Zabok, Zadar, Zagreb, Zaprešić, Zlatar (sjedište u Zlatar Bistrici), Županja. Udruga nosi naziv: Hrvatski Crveni križ Gradsko društvo Crvenog križa _____. Skraćeni naziv je: GDCK _____.«

ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 2.

Ova Odluka bit će objavljena u »Narodnim novinama«, a stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: 230-03/23-11/01

Urbroj: 101-03-23-06

Zagreb, 29. ožujka 2023.

Predsjednik
Skupštine Hrvatskog Crvenog križa
prim. Josip Jelić, dr. med., v. r.

USTAVNI SUD REPUBLIKE
HRVATSKE

786

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 18. travnja 2023. donio je

ODLUKU

I. Utvrđuje se da je Odluka o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta (»Narodne novine« broj 3/19. i 17/19.) u razdoblju od 21. prosinca 2018. do 9. siječnja 2019. bila u nesuglasnosti s člankom 90. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.).

II. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom te se ukida točka III. Odluke o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta (»Narodne novine« broj 3/19. i 17/19.).

III. Ukinuta točka III. Odluke o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta (»Narodne novine« broj 3/19. i 17/19.) prestaje važiti u roku od šest mjeseci od dana objave ove odluke u »Narodnim novinama«.

IV. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom točke I. i II. Odluke o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta (»Narodne novine« broj 3/19. i 17/19.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Odluku o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta (»Narodne novine« broj 3/19.) donio je na temelju članka 21.a Pravilnika o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta otpada (»Narodne novine« broj 114/15. i 103/18.), ministar zaštite okoliša i energetike. Objavljena je u »Narodnim novinama« broj 3 od 9. siječnja 2019., a stupila je na snagu danom donošenja 21. prosinca 2018. Ispravak Odluke o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta objavljen je u »Narodnim novinama« broj 17 od 20. veljače 2019. Na dan donošenja ove odluke na snazi je Odluka o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta (»Narodne novine« broj 3/19. i 17/19.; u daljnjem tekstu: Odluka).

2. Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Odluke s Ustavom i zakonom podnijeli su:

– 21. veljače 2019. trgovačko društvo Bošana d.o.o., Biograd na Moru, zastupano po Marinu Birkiću i Filipu Periću, odvjetnicima u Odvjetničkom društvu Birkić & Perić j.t.d., Zadar (U-II-845/2019) i

– 17. svibnja 2019. Grad Supetar, zastupan po odvjetnicima iz Odvjetničkog društva Župić & partneri d.o.o. Zagreb (U-II-2160/2019).

2.1. Budući da je riječ o prijedlozima kojima se iz istih ili sličnih razloga osporava ista Odluka, Ustavni sud spojio je postupke i o svim prijedlozima odlučio jednom odlukom.

3. Na temelju članka 42. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), Ustavni sud zatražio je od Ministarstva zaštite okoliša i energetike (sada Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja; u daljnjem tekstu: Ministarstvo) i dobio je očitovanje o navodima predlagatelja.

Ministarstvo se podneskom klasa: 040-01/19-02/54, ur. broj: 517-10-2-19-2 od 5. rujna 2019. očitovalo na prijedlog trgovačkog društva Bošana d.o.o, a podnescima klasa: 011-01/19-01/172, ur. broj: 517-10-2-19-2 od 6. rujna 2019. i klasa: 011-01/19-01/172, ur. broj: 517-10-2-20-5 od 24. studenoga 2020. očitovalo se na prijedlog i dopunu prijedloga Grada Supetra.

3.1. Također, Ustavni sud zatražio je na temelju članka 42. stavka 1. u vezi s člankom 25. stavkom 1. Ustavnog zakona od Ministarstva za potrebe ovog ustavnosudskog postupka dodatna očitovanja (detaljno navedena u glavi V. ove odluke), na koja se Ministarstvo očitovalo podneskom klasa: 011-01/19-01/172, ur. broj: 517-10-2-20-5 od 24. studenoga 2020. i podneskom klasa: 011-01/19-01/172, ur. broj: 517-14-22-12 od 11. srpnja 2022. (zaprimljenima na Ustavnom sudu 18. srpnja 2022.).

3.2. S obzirom na to da je uvidom u službene internetske stranice Europske komisije Ustavni sud utvrdio da je Europska komisija u različitim postupcima u području zaštite okoliša uputila Republici Hrvatskoj ili službenu opomenu ili obrazloženo mišljenje zbog povrede prava Europske unije (u daljnjem tekstu: EU), od Vlade Republike Hrvatske i predstavništva Europske komisije u Republici Hrvatskoj zatraženo je da se Ustavnom sudu dostavi dokumentacija i komunikacija s Europskom komisijom vezana uz navedene predmete. Traženo je Vlada Republike Hrvatske dostavila uz podnesak klasa: 022-03/22-39/01, ur. broj: 50301-21/32-22-1 od 13. siječnja 2022.

3.3. Ustavni sud na temelju članka 25. stavka 1. Ustavnog zakona, zatražio je od predlagatelja da se dodatno očituju na navode iz podnesenih prijedloga. Predlagatelj, trgovačko društvo Bošana d.o.o., Biograd na Moru (broj: U-II-845/2019), očitovalo se Ustavnom sudu podneskom od 24. lipnja 2022. (vidi točku 5.3. odluke), a predlagatelj Grad Supetar nije dostavio svoj odgovor.

II. OSPORENA ODLUKA

4. Osporenom je Odlukom, u cilju provedbe mjere 4.1 – izrada plana zatvaranja odlagališta neopasnog otpada definirane u Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske 2017. – 2022. godine (»Narodne novine« broj 3/17.), u skladu s dokumentom: Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske određen redoslijed i dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada po županijama, odabir odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do popunjenja kapaciteta za odlaganje i odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do izgradnje i početka rada centara za gospodarenje otpadom u Republici Hrvatskoj.

U točki II. Odluke navedena su Odlagališta neopasnog otpada po županijama koja se zatvaraju do 31. prosinca 2018.

U točki III. Odluke navedeno je da su odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do popunjenja kapaciteta za odlaganje i odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do početka rada centara za gospodarenje otpadom navedena u dokumentu: Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske i čine njegov sastavni dio.

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

5. Predlagatelj trgovačko društvo Bošana d.o.o., Biograd na Moru (broj: U-II-845/2019) smatra da Odluka ima retroaktivno djelovanje jer je stupila na snagu danom donošenja (21. prosinca 2018.), odnosno prije objave u »Narodnim novinama« broj 3/19. od 9. siječnja 2019.

5.1. Također, ovaj predlagatelj Odluku smatra suprotnom članku 178. stavku 1. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (»Narodne novine« broj 94/13., 73/17., 14/19. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZOGO:94/13-98/19) koji je propisivao da se postojeća neusklađena odlagališta za komunalni otpad zatvaraju u skladu sa ZOGO-om:94/13-98/19 u roku od 12 mjeseci od dana puštanja u rad Centra za gospodarenje otpadom na kojem se zbrinjava komunalni otpad iz jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem području se nalazi odlagalište, te da bi se prema navedenom članku ZOGO-a:94/13-98/19 neusklađena odlagališta mogla zatvoriti tek kada se otvore Centri za gospodarenje otpadom, dok Centri za gospodarenje otpadom još nisu pušteni u rad.

5.2. Smatra i da se Odlukom njemu, kao trgovačkom društvu čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave – Grad Biograd na Moru, kojem je dozvoljeno obavljanje djelatnosti sakupljanja, oporabe i zbrinjavanja neopasnog otpada na lokaciji odlagališta »Baštijunski brig«, zadire u njegovo pravo obavljanja djelatnosti. Naime, ističe da ne može zbrinjavati otpad na »Baštijunskom brigu« jer je u skladu s Odlukom odlagalište »Baštijunski brig« zatvoreno, dok otpad s tog odlagališta ne može zbrinuti i uputiti na odlagalište »Diklo« jer to odlagalište ne želi primiti njihov otpad te su pisano izjavili da nisu u mogućnosti na odlagalištu »Diklo« zaprimiti otpad koji se prikupi na području grada Biograda na Moru, dok Centar za gospodarenje otpadom za područje Zadarske županije Biljanje Donje nije pušten u rad, odnosno nije niti započela gradnja tog Centra za gospodarenje otpadom.

Stoga predlaže ukinuti Odluku u cijelosti. U skladu s člankom 45. Ustavnog zakona predlaže da Ustavni sud do donošenja konačne odluke o prijedlogu privremeno obustavi izvršenje Odluke.

5.3. Predlagatelj trgovačko društvo Bošana d.o.o., Biograd na Moru, u svom je odgovoru na zatraženo očitovanje Ustavnog suda između ostalog navelo:

»Odlagalište 'Diklo' ne preuzima neopasni otpad koji je preusmjeren sa odlagališta 'Baštijunski brig' ... Resorno ministarstvo, Državni inspektorat, niti jedno drugo nadležno tijelo nisu poduzeli niti jednu radnju u pravcu omogućavanja odlaganja otpada koji je sa odlagališta 'Baštijunski brig' trebao biti odlagan na odlagalište Diklo.

Grad Biograd na Moru kao osnivač i vlasnik trgovačkoga društva Bošana d.o.o. je zbog potrebe hitnog rješavanja problema odlaganja otpada zatražio od Općine Polača da se označeni otpad odlaže na odlagalište Jagodnja Gornja (Općina Polača).

Do današnjeg dana nije došlo do izmjene dokumenta Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske koja čini sastavni dio sporne Odluke ...

Dakle, sporna Odluka ... točki III. označava da je sastavni dio Odluke i dokument – Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske dokument.

U tom istom dokumentu ... je naznačeno:

Zbog ne ispunjavanja kriterija za nastavak rada hitno je potrebno odlagalište 'Baštijunski brig' zatvoriti do konca 2018. i provesti postupak sanacije. Nakon zatvaranja, odlaganje otpada se treba preusmjeriti na najbliže odlagalište 'Diklo' koje ima dovoljan kapacitet za prihvata otpada nakon zatvaranja predmetnog odlagališta.

(...)

Međutim, sporna odluka se uopće ne provodi na način kako je u njezinom sastavnom djelu naznačeno (opasni otpad se trebao odlagati na odlagalište Diklo – Zadar) već je osnivač i vlasnik predlagatelja samoinicijativno zatražio od susjedne Općine Polača da dopusti da se neopasni otpad sa područja Grada Biograda na Moru odlaže na odlagalište Jagodnja Gornja – vlasništvo Općine Polača.

Da je Grad Biograd čekao da nastalu situaciju razriješ nadležna tijela otpad iz 2019. godine još uvijek se ne bi adekvatno zbrinuo.

Grad Biograd je o toj činjenici obavijestio resorno ministarstvo koje je pismenom od 16. 08. 2019 godine dostavilo mišljenje u kojem se navodi sljedeće :

... postoje opravdani razlozi da se otpad koji se odlaže na odlagalište 'Baštijunski brig' preusmjeri na odlagalište 'Jagodnja Gornja'.

6. Predlagatelj Grad Supetar (broj: U-II-2160/2019) smatra Odluku nesuglasnom s člancima 3., 5., 90., 128. stavcima 1. i 2., 129.a stavcima 1. i 3. Ustava, te sa Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (»Narodne novine« broj 14/97., 2/07., 04/08. i 05/08.; u daljnjem tekstu: Zakon o potvrđivanju Europske povelje), te sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (»Narodne novine« broj 33/01., 60/01. – vjerodostojno tumačenje članka 31. stavka 1., 46. stavaka 1. i 2., 53. stavka 4. i 90. stavka 1., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak pročišćenog teksta i 123/17.; u daljnjem tekstu: ZLPRS).

6.1. Odluku smatra nesuglasnu s člankom 3. Ustava i člankom 90. Ustava s obzirom na to da je stupila na snagu prije nego što je objavljena u »Narodnim novinama«, te ističe da takvo donošenje Odluke Ministarstva s povratnim djelovanjem bez vakacijskog razdoblja u kojem bi se građani Republike Hrvatske upoznali s odredbama novog propisa, ima iznimno negativan učinak na povjerenje građana u pravni poredak i pravnu sigurnost.

6.2. Predlagatelj napominje kako donošenjem Odluke kojom se zatvara odlagalište neopasnog otpada »Košer« u Općini Pučišća te se sav otpad preusmjerava na odlagalište neopasnog otpada »Kupinovic« u Gradu Supetru Ministarstvo, kao donositelj sporne Odluke, krši i odredbe Ustava kojima se jamči pravo na lokalnu samoupravu. Ističe kako donositelj Odluke, odnosno ministar zaštite okoliša i energetike Republike Hrvatske donošenjem Odluke uređuje pitanja obavljanja poslova koji se odnose na komunalno gospodarstvo, a koje poslove osobito obavljaju općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu, te da je stoga očito kako ministar takvim postupanjem zadire u nadležnost tijela lokalne samouprave i izravno krši članak 5. stavak 1. Ustava u vezi s člankom 16. i člankom 69. Ustava.

6.3. Predlagatelj ovdje napominje i kako je ministar donio predmetnu Odluku na temelju članka 21.a Pravilnika o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta otpada (»Narodne novine« broj 114/15., 103/18. i 56/19.; u daljnjem tekstu: Pravilnik), no kako za donošenje takve Odluke nije imao osnova s obzirom na to da je člankom 21. stavkom 1. Pravilnika određeno da se odlagalište ili dio odlagališta može zatvoriti i/ili prestati s radom kada se ostvare uvjeti za zatvaranje propisani u dozvoli iz članka 18. Pravilnika, ili nakon odobrenja nadležnog tijela koje je izdalo dozvolu na zahtjev odlagatelja ili na temelju obrazložene odluke nadležnog tijela, a koji uvjeti u konkretnom slučaju nisu bili ispunjeni, jer kapaciteti odlagališta

»Kupinovic« na koje bi se trebao deponirati otpad sa zatvorenog odlagališta nisu dovoljni za prihvata dodatnog otpada osim onog s područja grada Supetra čije je odlagalište »Kupinovic«. Stoga je očito i da je ministar zaštite okoliša i energetike pogrešno utvrdio činjenično stanje te donio Odluku koja nije u suglasnosti s odredbom članka 21. stavka 1. Pravilnika.

6.4. Nadalje navodi da ZLPRS sadrži odredbe u kojima se definirano određuje da upravo predstavnička tijela lokalne samouprave donose akte u okviru djelokruga jedinice lokalne samouprave, te da je u skladu s člankom 35. stavkom 2. ZLPRS-a upravo predstavničkom tijelu dodijeljena obveza donošenja akata kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga, zbog čega smatra da je predmetnu Odluku u ovom slučaju trebalo donijeti predstavničko tijelo predlagatelja (Gradsko vijeće Grada Supetra), a ne ministar.

6.5. Smatra da osporavana Odluka dovodi u pitanje postojeći Plan gospodarenja otpadom Grada Supetra za razdoblje od 2017. do 2022. godine, ishodu građevinsku dozvolu za sanaciju deponija »Kupinovic«, predviđeni obuhvat deponija, veličinu privremene plohe, preostali kapacitet deponija »Kupinovic«, a posebno se postavlja pitanje kakav bi utjecaj dodatne količine otpada imale na okoliš te koliko dugo bi se sav otpad s otoka Brača trebao odlagati u Gradu Supetru uzimajući u obzir da izgradnja Regionalnog centra za gospodarenje otpadom »Lečevica« nije još niti započela.

6.6. Predlagatelj Grad Supetar je 12. studenoga 2019. Ustavnom sudu podnio podnesak nazvan »dopuna zahtjeva za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti« u kojem navodi da je Grad Supetar od siječnja 2005. do ožujka 2019. s Fondom za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (u daljnjem tekstu: Fond) potpisao Osnovni Ugovor o korištenju sredstava Fonda za neposredno sudjelovanje Fonda u sufinanciranju programa sanacije odlagališta komunalnog otpada »Kupinovic«, te ukupno 11 (jedanaest) dodataka navedenome Ugovoru i da je cjelokupna procedura izrade dokumentacije za navedenu sanaciju započela 2013./2014. godine na temelju analize i podataka prikupljenih isključivo s područja koje pripada Gradu Supetru, te su u tom smislu izrađena i ishodu lokacijska dozvola za sanaciju postojećeg komunalnog otpada »Kupinovic«, građevinska dozvola, te Izvedbeni projekt sanacije postojećeg odlagališta komunalnog otpada »Kupinovic«. Navodi i da je uz navedeno donesen Plan gospodarenja otpadom Grada Supetra za razdoblje 2017. – 2022., koji se temelji isključivo na količini otpada koji nastane na području Grada Supetra.

Predlagatelj tvrdi da će Grad Supetar imati poteškoće i neće biti u mogućnosti primiti sredstva EU-a ili Fonda jer se postupak sanacije deponija zasniva na građevinskoj dozvoli u koju su uračunate isključivo količine otpada s područja Grada Supetra, a da sanacija odlagališta još nije započela, što bi prema predlagatelju značilo da odlagalište »Kupinovic« ne ispunjava osnovne preduvjete za primanje duple količine otpada bez početka sanacije postojećeg stanja koju ne mogu samostalno financirati.

Smatra da ako bude potrebno zaprimati otpad s cjelokupnog područja otoka Brača bit će potrebno i revidirati navedenu dokumentaciju u skladu s novim ulaznim podacima cijelog otoka Brača, a da će Grad Supetar imati i dodatne troškove radi izrade nove Procjene potrebe studije utjecaja na okoliš i izmjene građevinske dozvole jer količine koje se spominju u važećoj dozvoli više neće odgovarati stvarnom stanju. Predlagatelj također ističe da će za Grad Supetar nastati novi troškovi i izmjenom plana gospodarenja otpadom jer se radi o dugoročnom dokumentu po kojem jedinice lokalne samouprave postupaju i raspoređuju svoja sredstva.

IV. OČITOVANJE NADLEŽNOG MINISTARSTVA NA PRIGOVORE PREDLAGATELJA

7. U očitovanju od 5. rujna 2019. na prigovore iz prijedloga predlagatelja trgovačkog društva Bošana d.o.o., Biograd na Moru, Ministarstvo je navelo:

»Nastavno na navedeno, Ministarstvo ističe da je sukladno odredbi članka 23. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine, broj: 94/13 i 73/17; u daljnjem tekstu: ZOGO) gospodarenje otpadom od interesa za Republiku Hrvatsku, a gospodarenje otpadom i učinkovitost gospodarenja otpadom osiguravaju Vlada i Ministarstvo propisivanjem mjera gospodarenja otpadom dok su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne na svom području osigurati uvjete i provedbu propisanih mjera gospodarenja otpadom.

Sukladno odredbi članka 17. stavka 1. točke 12. ZOGO-a Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske 2017. – 2022. godine (Narodne novine broj 3/17; u daljnjem tekstu: Plan), objavljen 11. siječnja 2017., određuje i usmjerava gospodarenje otpadom te na temelju analize postojećeg stanja na području gospodarenja otpadom i ciljeva gospodarenja otpadom iz članaka 24., 25., 54. i 55. ZOGO-a i ciljeva za pojedine sustave gospodarenja posebnim kategorijama otpadom propisanih pravilnikom iz članka 53. stavka 3. ZOGO-a, određuju se mjere za unaprijeđivanje postupaka pripreme za ponovnu uporabu, recikliranje i drugih postupaka uporabe i zbrinjavanja otpada na kopnenom i morskom prostoru pod suverenitetom Republike Hrvatske, odnosno na prostoru na kojem Republika Hrvatska ostvaruje suverena prava i jurisdikciju i sadrži mjere i smjernice (politike) za provedbu Plana.

Obaveze Republike Hrvatske koje se odnose na odlagališta otpada određene su u pristupnom ugovoru Europskoj Uniji, a te obveze su prenesene ZOGO-om.

Odlaganje otpada i uvjeti koje moraju ispuniti odlagališta otpada u državama članicama EU definirani su u Direktivi Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada (SL L 182, 16.7.1999., str. 1., dalje u tekstu: Direktiva o odlagalištima otpada).

S obzirom da je Republika Hrvatska pristupila EU 2013. godine bilo je potrebno propisane uvjete iz navedene Direktive o odlagalištima otpada prilagoditi postojećem stanju odlagališta otpada u RH. Zbog toga su u Pristupnom ugovoru RH u EU određene prijelazne mjere odnosno novi rokovi za postizanje usklađenosti s Direktivom o odlagalištima otpada. Tako se RH obvezala smanjiti količine biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaže na odlagališta, zatim da sva odlagališta otpada do 31. prosinca 2018. godine moraju ispunjavati uvjete iz Direktive te smanjiti količinu otpada koja se odlaže na odlagališta što je određeno u člancima 24. i 25. ZOGO-a.

U Planu, pod naslovom '1.2.1.6 Odlagališta otpada', je određeno i usmjereno gospodarenje otpadom na način kako slijedi: 'Uzimajući u obzir znatan broj neusklađenih odlagališta neopasnog otpada, te ciljeve postupnog smanjenja količina otpada koji se odlaže na neusklađena odlagališta, s prestankom odlaganja otpada 31. prosinca 2018. godine, neophodno je predvidjeti postupno preusmjeravanje otpada na odlagališta koja su usklađena ili u kratko vrijeme mogu postati usklađena. Postojeća odlagališta otpada, odnosno plohe/kazete na odlagalištima, koja će nakon 31. prosinca 2018. godine ispunjavati uvjete za rad (usklađena) moći će nastaviti s radom, a odlagališta koja ne ispunjavaju uvjete za nastavak rada, sukladno propisu kojim je reguliran način i uvjeti odlaganja otpada i rada za odlagališta otpada (neusklađena odlagališta), morat će se zatvoriti. Odluka o prestanku, odnosno nastavku rada odlagališta koje se smatra usklađenim nakon 31. prosinca 2018. godine, kao i odluka o usklađenju odlagališta ili dijela odlagališta (aktivne plohe/kazete) uz sanaciju zatvorenih ploha/kazeta, odgovornost je vlasnika odnosno operatera koji upravlja tim odlagalištem.

S obzirom na obvezu prestanka odlaganja na neusklađenim odlagalištima nakon 2018. godine Planom je predviđena mjera 4.1. 'Izrada Plana zatvaranja odlagališta neopasnog otpada koja će uključivati i analizu za daljnje kapacitete i mogućnosti za odlaganje otpada na usklađenim odlagalištima otpada'¹¹.

Pobijanom odlukom u cilju provedbe mjere 4.1 – izrada plana zatvaranja odlagališta neopasnog otpada definirane u Planu, a sukladno dokumentu: Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske (objavljenom na mrežnoj stranici

Ministarstva <https://mzoe.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/otpad/strategije-planovi-i-programi-1274/1274>), određuje se redoslijed i dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada po županijama, odabir odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do popunjena kapaciteta za odlaganje i odlagališta neopasnog otpada do izgradnje i početka rada centara za gospodarenje otpadom u Republici Hrvatskoj.

Nadalje, Ministarstvo ističe da su sve jedinice lokalne samouprave (u daljnjem tekstu: JLS) upoznate sa svojom obavezom saniranja i zatvaranja odlagališta još od 2013. godine kada je RH pristupila u EU i kada je donesen Zakon o održivom gospodarenju otpadom. Isto tako jedinice lokalne samouprave su svjesne da će odlaganje otpada u budućnosti biti svedeno na najmanju moguću mjeru. Osim što odlagališta otpada moraju biti opremljena i njima se mora upravljati sukladno spomenutoj Direktivi o odlagalištima otpada, treba naglasiti red prvenstva gospodarenja otpadom propisan člankom 7. ZOGO-a. Njime se odlaganje otpada smješta na posljednje mjesto iza sprječavanja nastanka otpada, pripreme za ponovnu uporabu, recikliranja i drugih postupaka uporabe npr. energetske uporabe. Upravo na temelju reda prvenstva gospodarenja otpadom određeni su ciljevi za odlaganje otpada u državama članicama EU prema kojima se odlaganje otpada mora smanjiti na 10 % do 2035. godine. Da bi bila jasnija ozbiljnost i zahtjevnost ovog cilja za RH treba spomenuti daje u RH 2017. godine odloženo čak 72 % otpada. Dakle, zatvaranje odlagališta otpada nije iznenadna odluka već dugogodišnja obveza kako RH tako i svih JLS koje su trebale biti spremne na poštivanje roka za izvršenje ove obveze. One JLS koje nisu pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za zatvaranje odlagališta i prihvata otpada sa zatvorenih odlagališta morat će ubrzano ispuniti sve propisane uvjete, a što uključuje i pobijanu Odluku o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta.«

7.1. U svom se očitovanju od 6. rujna 2019. na prigovore predlagatelja Grada Supetra Ministarstvo očitovao na sljedeći način:

»Ministarstvo se slaže s izrečenim stavom Predlagatelja da je svrha članka 90. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske da se građani Republike Hrvatske upoznaju s propisima u skladu s kojima moraju postupiti na pritom Ministarstvo ističe da bi bilo potpuno nerealno za očekivati da se ovlaštenici koji se bave djelatnošću gospodarenja otpadom u kratkom roku pripreme za zatvaranje odlagališta odnosno primanje otpada sa zatvorenih odlagališta u slučaju da su pobijanom Odlukom po prvi put obaviješteni o navedenoj obvezi, a iz svega naprijed navedenog razvidno je kako su ovlaštenici koji se bave djelatnošću gospodarenja otpadom upoznati sa svojim obvezama vezano uz odlagališta otpada od 2013. godine odnosno od dana pristupanja Republike Hrvatske Europskoj Uniji.

Vezano uz izrečeni stav Predlagatelja da je Ministarstvo postupilo protivno Zakonu o potvrđivanju Europske povelje i ZLPRS-u očitujemo se na sljedeći način:

Predlagatelj je propustio navesti cijelu odredbu članka 4. stavka 3. Zakona o potvrđivanju Europske povelje koja glasi: 'Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodni zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.'

Iz navedenog stavka kao i iz cijelog Zakona o potvrđivanju Europske povelje je vidljivo da ista predlaže prijenos ovlasti vlastima koje su najbliže građanima no istodobno prepoznaje mogućnost različitih situacija u kojima isto ne bi bilo moguće te omogućuje da se te ovlasti dodijele nekoj drugoj vlasti ovisno o širini i prirodni zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Ministarstvo navodi da je člankom 21. stavkom 3. ZOGO-a propisano da nadležno upravno tijelo odnosno Ministarstvo izdaje prethodnu suglasnost ako utvrdi da je prijedlog Plana gospodarenja otpadom jedinice lokalne samouprave odnosno grada Zagreba usklađen s odredbama ovog Zakona, propisa donesenih na temelju ovog Zakona i Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske koji, na temelju članka 17. stavka 3. ZOGO-a, izrađuje Ministarstvo a donosi Vlada Republike Hrvatske. Iz navedenog je vidljivo da je ZOGO-om propisano da iako jedinice lokalne samouprave mogu donositi planove gospodarenja otpadom za svoje područje ti isti planovi moraju dobiti prethodnu suglasnost nadležnog upravnog tijela odnosno Ministarstva.

Članak 4. stavak 4. Zakona o potvrđivanju Europske povelje propisuje da nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon.

Iz navedenog je vidljivo da Zakon o potvrđivanju Europske povelje omogućuje državama da zakonom ograniče ovlasti jedinica lokalne samouprave, a isto je učinjeno ZOGO-om.

S obzirom na navedeno Ministarstvo ističe da gospodarenje otpadom i učinkovitost gospodarenja otpadom osiguravaju Vlada i Ministarstvo propisivanjem mjera gospodarenja otpadom dok su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne na svom području osigurati uvjete i provedbu propisanih mjera gospodarenja otpadom. One JLS koje nisu pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za zatvaranje odlagališta i prihvata otpada sa zatvorenih odlagališta morat će ubrzano ispuniti sve propisane uvjete, a što uključuje i pobijanu Odluku o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta.

Ministarstvo smatra da ne postoje osnovani razlozi da se prihvat prijedlog Predlagatelja da se privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi Odluke, a do donošenja konačne odluke povodom prijedloga Predlagatelja s obzirom da su ovlaštenici koji se bave djelatnošću gospodarenja otpadom upoznati sa svojim obvezama vezano uz odlagališta otpada od 2013. godine odnosno od dana pristupanja Republike Hrvatske Europskoj Uniji.«

7.2. Na dopunu prijedloga Grada Supetra Ministarstvo se očitovalo na sljedeći način:

»... razvidno je da se argumenti odnose isključivo na daljnji postupak ugovaranja sufinanciranja sanacije i proširenja odlagališta 'Kupinovica' između Grada Supetra i Fonda te da ti argumenti nisu niti na koji način temelj za ocjenu suglasnosti određenih odredbi Zakona o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine, br. 94/13, 73/17 i 14/19, u daljnjem tekstu: Zakon) s Ustavom Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10 i 5/14).

Dakle, osoba koja upravlja odlagalištem 'Kupinovica' mora sukladno članku 26. stavcima 10. i 11. Zakona i prema definiranoj dinamici u dokumentu: Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Dinamika) koji je sastavni dio Odluke, a koja je donesena za provedbu mjere u poglavlju 7.4 'Mjere sanacija lokacija onečišćenih otpadom', u tablici 23., broj 4.1. 'Izrada Plana zatvaranja odlagališta neopasnog otpada' iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. do 2022. (Narodne novine, broj 3/17, u daljnjem tekstu: Plan), preuzimati miješani komunalni iz ostalih JLS otoka Brača. Sufinanciranje sanacije odlagališta 'Kupinovica' je omogućeno sredstvima Fonda o čemu stranke sklapaju ugovor. Ugovorni odnosi između Fonda i Grada Supetra su isključivo odnosi tih dviju stranaka koji sve eventualne probleme moraju rješavati međusobno.«

V. OČITOVANJE NADLEŽNOG MINISTARSTVA NA TRAZENO OČITOVANJE USTAVNOG SUDA

8. Ustavni sud zatražio je od Ministarstva očitovanje podneskom od 1. listopada 2020. sljedećeg sadržaja:

»1. precizno i sveobuhvatno iskažete u kojoj fazi je izgradnja Centara za gospodarenje otpadom i koji je predviđeni rok njihove izgradnje, a posebno (ali ne isključivo):

- postoje li izrađeni projektni nacrti za sve RC u Hrvatskoj; za koje postoje, a za koje ne; izlistati za svaki RC zasebno

- jesu li izrađene sve zakonom propisane analize neophodne za ishođenje potrebnih dozvola za izgradnju i rad RC-a, molimo izlistati za svaki RC zasebno

- jesu li ishodene sve potrebne dozvole za početak izgradnje RC; molimo precizno izlistati za svaki RC zasebno

- u kojoj fazi su moguće započeti radovi izgradnje RC-a; kada je ugovoren završetak radova, je li moguće predvidjeti pomicanje rokova završetka, kada realno predviđate završetak radova izgradnje RC; izlistati za svaki RC zasebno

- kada je realno predviđen početak rada odnosno puna funkcionalnost RC; izlistati za svaki zasebno

- 2. precizno opisati trenutno stanje preostalog kapaciteta za odlaganje neopasnog otpada na onim odlagalištima koja su nastavila s radom i na koja se preusmjerava odlaganje otpada sa zatvorenih odlagališta neopasnog otpada nakon donošenja Odluke o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta; izlistati za svako odlagalište zasebno;

- 3. precizno opisati a) mjere koje su originalno planirane i b) one mjere koje su provedene sukladno ciljevima deklariranim u Dinamici zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na područje Republike Hrvatske u svrhu sanacije, dogradnje i opreme postojećih odlagališta koja su nastavila s radom i na koja se preusmjerava odlaganje otpada sa zatvorenih odlagališta neopasnog otpada nakon donošenja Odluke; obrazložiti razloge zbog kojih planirane mjere do sada nisu provedene; izlistati za svako odlagalište zasebno;

- 4. sveobuhvatno iznijeti što se događa s otpadom i gdje završi otpad koji je preusmjeren sa zatvorenih, odnosno neusklađenih odlagališta na ono odlagalište koje nastavlja s radom, a to odlagalište ne želi ili ne može zbog potpunosti kapaciteta preuzeti preusmjereni otpad;

- 5. koje mjere su a) prije zatvaranja i b) nakon zatvaranja odlagališta poduzele one jedinice lokalne samouprave čija su odlagališta zatvorena (izlistati za svaku zasebno) kako bi povećala učinkovitost gospodarenja otpadom u svrhu punog ostvarenja načela i ciljeva propisanih Direktivom 2008/98/EZ i Zakonom o održivom gospodarenju otpadom, a posebno (ali ne isključivo):

- mjere radi punog ostvarenja načela onečišćivača plaća iz članka 6. stavka 1. točke 1. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (ZOGO);

- mjere u svrhu realizacije obveza snošenja troškova iz članka 6. stavka 2. ZOGO-a;

- mjere u svrhu realizacije obveze oporabe otpada iz članka 8. stavka 1. ZOGO-a;

- mjere u svrhu postizanja načela samodostatnosti iz članka 8. stavka 6. ZOGO-a;

- mjere u svrhu postizanja obveze odvojenog prikupljanja i skladištenja otpada čija se vrijednosna svojstva mogu iskoristiti iz članka 11. stavka 6. i stavka 7., članka 28. stavka 1. točke 1.-3., 6. ZOGO-a;

- mjere u svrhu postizanja obveze učinkovitog i ekološki održivog prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada iz članka 30. stavka 6. točke 2.-3. i članka 33. stavaka 1.-5. ZOGO-a

- 6. precizno opisati mjere koje se poduzimaju radi ostvarenja reda prvenstva gospodarenja otpadom iz članka 7. ZOGO-a u cilju sprečavanja nastanka količine otpada koji se preusmjerava sa zatvorenih odlagališta na ona odlagališta koja nastavljaju s radom; izlistati za svaku jedinicu zasebno;

- 7. precizno opisati korake poduzete radi primjene sustava poticajne naknade iz članka 29. ZOGO-a primijenjene na jedinice lokalne samouprave koje nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te su im sukladno Odluci o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta zbog toga odlagališta zatvorena; izlistati za svaku jedinicu zasebno;

- 8. sveobuhvatno navesti mjere i poticaje predviđene za one jedinice lokalne samouprave koje su uskladile svoja odlagališta i poduzele sve potrebne mjere kako bi njihova odlagališta mogla nastaviti s radom i koja sukladno Odluci o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta preuzimaju otpad s odlagališta otpada iz onih jedinica lokalne samouprave koje nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta koja su sukladno Odluci o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta zatvorena

- za svaku namjensku mjeru navesti uvjete, rokove i postupak u kojem se mogu ostvariti navedene mjere;

- 9. precizno opisati a) što je točno planirano i b) što se točno poduzelo sukladno planiranom (koliko planiranog je realizirano) da se sagrađe, dorade i opreme postojeća odlagališta koja su ostala u funkciji u onim jedinicama lokalne samouprave koje su na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta;

10. precizno navesti u kojoj fazi je sanacija i na koji način se financira sanacija odlagališta na koja se sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta preusmjerava otpad sa zatvorenih odlagališta;

- navesti koristi li se i u kojim jedinicama lokalne samouprave mogućnost uvođenja naknade iz članka 33. stavka 13. ZOGO-a u svrhu financiranja gradnje građevina za gospodarenjem komunalnim otpadom i sanacije neusklađenog odlagališta iz članka 33. stavka 16. ZOGO-a kao izvoru financijske kompenzacije onog tereta koji je nastao za drugu jedinicu lokalne samouprave u koju je preusmjeren otpad iz jedinice lokalne samouprave koja nije pravovremeno osigurala sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te joj je sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta odlagalište zatvoreno; ako se ne koristi navesti razloge zbog kojih se ne koristi

11. precizno obrazložiti tko točno snosi troškove prijevoza i obrade preuzetog neopasnog otpada sa zatvorenih odlagališta;

12. navesti mjere koje su poduzete kako bi se ostvarilo učinkovito prikupljanje i gospodarenje biorazgradivim otpadom u jedinicama lokalne samouprave koje nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurala sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te su im sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta zbog toga odlagališta zatvorena; izlistati za svaku jedinicu lokalne samouprave zasebno:

- koje mjere izbjegavanja nastanka biorazgradivog otpada su predviđene, a koje implementirane i s kojim uspjehom,

- koje mjere odvojenog sakupljanja biorazgradivog otpada su predviđene, a koje provedene i s kojim uspjehom;

- je li provedena izgradnja kompostana sukladno Odluci o donošenju Plana gospodarenja otpadom RH 2017-2022 odnosno provedbenom aktu Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području RH

13. koja je svrha i cilj članka 160. stavka 1. točke 3. ZOGO-a prema kojem će se novčanom kaznom u iznosu od 30.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit za prekršaj izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave koje ne osigura obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada i usluge povezane s javnom uslugom na način propisan ovim Zakonom i uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona (članak 28. stavak 1. točka 1. ZOGO-a), s obzirom na načelo »onečišćivač plaća« propisano člankom 6. stavkom 1. točkom 1. ZOGO-a prema kojem proizvođač otpada, prethodni posjednik otpada, odnosno posjednik otpada snosi troškove mjera gospodarenja otpadom, te je financijski odgovoran za provedbu sanacijskih mjera zbog štete koju je prouzročio ili bi je mogao prouzročiti otpad; odnosno zašto se kažnjava ona jedinica lokalne samouprave koja je poduzela sve potrebne mjere i sanirala svoja odlagališta na način da to odlagalište ispunjava pretpostavke za daljnji rad.«

8.1. U svom se očitovanju dostavljenom na traženje Ustavnog suda Ministarstvo u podnesku od 24. studenoga 2020. očitovalo na sljedeći način:

»U svezi zahtjeva za očitovanjem da se precizno i sveobuhvatno iskaže u kojoj fazi je izgradnja Centara za gospodarenje otpadom (u daljnjem tekstu: CGO) i koji je predviđeni rok njihove izgradnje ističe se da je sukladno Planu u Republici Hrvatskoj predviđena izgradnja ukupno 11 CGO-a, koje se može podijeliti u tri grupe s obzirom na status provedbe:

CGO-i koji su u funkciji – CGO Mariščina (započela s radom 2017.) i CGO Kaštijun (započeo s radom 2018.)

CGO-i koji su fazi provedbe – CGO Bikarac, Biljane Donje, Lećevica, Babina gora, Lućino razdolje i Piškornica.

CGO-i koji su u fazi pripreme dokumentacije – CGO Zagreb, Orlovnjak i Šagulje.

Radi lakšeg pregleda situacije objedinjeni su odgovori na upit pod točkom 1. i 3. odnosno da li postoje izrađeni projektni nacrti za sve CGO u Hrvatskoj; za koje postoje, a za koje ne, te da li su ishođene sve potrebne dozvole za početak izgradnje CGO-a.

Da bi bili odobreni za sufinanciranje izgradnje EU sredstvima, svi projekti CGO-a moraju imati (između ostale dokumentacije) ishođene lokacijske dozvole, međutim s obzirom na kompleksnost pripreme

glavnih projekata s ciljem ishođenja građevinskih dozvola za CGO-e, projektiranje CGO-a je obaveza izvođača radova. Naime, izgradnja svih projekata CGO-a provodi se prema tzv. modelu ugovora FIDIC Yellow Book, a prema tom modelu ugovora izvođač radova dužan je prije same izgradnje CGO-a pripremiti glavne projekte i ishoditi sve potrebne građevinske dozvole. Građevinske dozvole za CGO-e izdaje Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine.

Nastavno na navedeno, za prva dva CGO projekta (CGO Mariščina i Kaštijun), glavni projekti su izrađeni i građevinske dozvole ishođene u 2011. i 2012.

Za projekte CGO Bikarac i Biljane Donje ugovori za projektiranje i izvođenje radova potpisani su 2019. Za CGO Bikarac pripremljeni su glavni projekti i ishođene sve građevinske dozvole i građevinski radovi su u tijeku. Za CGO Biljane Donje također su pripremljeni glavni projekti, međutim postupak ishođenja građevinskih dozvola je u tijeku, a dosad su ishođene građevinske dozvole za dvije faze.

Za projekte CGO Lećevica, Babina gora, Lućino razdolje i Piškornica glavni projekti će biti pripremljeni tek nakon što se dovrši postupak javne nabave za radove i sklopi ugovor s odabranim izvođačem.

Za CGO Zagreb, Orlovnjak i Šagulje priprema glavnih projekata je predviđena nakon što projekti budu odobreni za sufinanciranje EU sredstvima.

Vežano za upit pod točkom 2., jesu li su izrađene sve zakonom propisane analize neophodne za ishođenje potrebnih dozvola za izgradnju i rad CGO-a, ističe se da nakon što se CGO-i izgrade i ishodi uporabna dozvola, prije početka rada CGO-a korisnici projekata dužni su ishoditi i dozvolu za gospodarenje otpadom. Slijedom navedenog, CGO-i koji su u funkciji imaju i ishođene sve potrebne dozvole su CGO Mariščina i Kaštijun.

Radi lakšeg pregleda situacije objedinjeni su odgovori na upite pod točkom 4. i 5. odnosno u kojoj fazi su mogući započeti radovi izgradnje CGO-a; kada je ugovoren završetak radova, je li moguće predvidjeti pomicanje rokova završetka, kada se realno predviđa završetak radova izgradnje CGO-a, te kada se realno predviđa početak rada odnosno puna funkcionalnost CGO- a očitujemo se kako slijedi.

Radovi na izgradnji CGO-a započeli su za dva CGO-a, Bikarac i Biljane Donje. Za CGO Bikarac u razdoblju između travnja i rujna 2020. ishođeno je svih potrebnih pet građevinskih dozvola i započeti su radovi na izgradnji CGO-a. Završetak radova planiran je krajem 2021., nakon čega slijedi probni rad postrojenja i ishođenje potrebnih dozvola. Početak rada CGO Bikarac predviđen je sredinom 2022.

Za CGO Biljane Donje su u srpnju 2020. ishođene građevinske dozvole za pristupnu cestu u trafostanicu i započeli su manji građevinski radovi, dok je postupak ishođenja ostalih potrebnih građevinskih dozvola u završnoj fazi. Završetak radova planiran je u prvoj polovici 2022., nakon čega slijedi probni rad postrojenja i ishođenje potrebnih dozvola, te je početak rada predviđen u drugoj polovici 2022.

Za CGO Lećevica u tijeku je postupak javne nabave za radove, koji je objavljen u veljači 2020. Obzirom da je izjavljena žalba na izmjene dokumentacije o nabavi (u daljnjem tekstu: DoN) zaustavljen je postupak javne nabave kako je propisano odredbom članka 419. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16) i čeka se rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Sukladno DoN-u rok za završetak radova je trideset mjeseci od uvođenja izvođača u radove, a što uključuje projektiranje, ishođenje dozvola, građenje, tehnički pregled i probni rad. S obzirom da u ovom trenutku postupak javne nabave još nije završen, nije moguće točno odrediti kad će biti završeni radovi (okvirni rok 2024. – 2025.).

Za CGO Babina Gora u tijeku je ponovljeni postupak javne nabave za radove, odnosno postupak ocjenjivanja ponuda, a odluka o odabiru očekuje se do kraja ove godine. Sukladno DoN-u rok za završetak radova je četrdeset jedan mjesec, a što uključuje istražne radove, projektiranje, ishođenje dozvola, građenje, tehnički pregled i probni rad. S obzirom da u ovom trenutku postupak javne nabave za radove još nije završen nije moguće točno odrediti kad će biti završeni radovi (okvirni rok 2024.)

Za CGO Lućino razdolje priprema DoN-a za ugovor za radove je u završnoj fazi i uskoro se očekuje objava postupka javne nabave za radove. Prema informacijama od korisnika projekta, predviđeni rok za

završetak radova je četrdeset pet mjeseci, što uključuje istražne radove, projektiranje, ishođenje dozvola, građenje, tehnički pregled i probni rad. S obzirom da u ovom trenutku postupak javne nabave još nije započeo nije moguće točno odrediti kad će biti završeni radovi (okvirni rok 2024.-2025.).

Za CGO Piškornica u tijeku je priprema DoN-a za ugovor za radove. Prema informacijama od korisnika projekta, predviđeni rok za završetak radova je četrdeset četiri mjeseca, što uključuje istražne radove, projektiranje, ishođenje dozvola, građenje, tehnički pregled i probni rad. S obzirom da u ovom trenutku postupak javne nabave još nije započeo nije moguće točno odrediti kad će biti završeni radovi (okvirni rok 2024.-2025.).

Za CGO Zagreb, Piškornica i Orlovnjak je u tijeku izrada projektno dokumentacije, što uključuje studiju izvedivosti, studiju utjecaja na okoliš, dokumentaciju za ishođenje lokacijske dozvole i dr. Tek nakon što se ishodi sva ta dokumentacija, početi će priprema dokumentacije o nabavi, te je u ovom trenutku dok projekt još nije konačno definiran, nemoguće predvidjeti kad će ovi CGO-i biti izgrađeni.

2. Vezano na zahtjev kojim se traži precizno opisati trenutno stanje preostalog kapaciteta za odlaganje neopasnog otpada na onim odlagalištima koja su nastavila s radom i na koja se preusmjerava odlaganje otpada sa zatvorenih odlagališta neopasnog otpada nakon donošenja Odluke, traženi podaci se nalazi u Prilogu 1. i Prilogu 2. ovoga očitovanja.

3. U svezi zahtjeva za očitovanjem o mjerama koje su planirane i koje su provedene sukladno ciljevima u Dinamici i mjerama koje su provedene očitujemo se kako slijedi.

Dokumentom Dinamika nisu propisani ciljevi već su isti određeni Planom kojim je propisana obveza prestanka odlaganja otpada na neusklađenim odlagalištima nakon 2018., mjera 4.1. 'Izrada Plana zatvaranja odlagališta neopasnog otpada koja će uključivati i analizu za daljnje kapacitete i mogućnosti za odlaganje otpada na usklađenim odlagalištima otpada.' Sukladno navedenoj mjeri izrađen je dokument Dinamika koji je dostupan na mrežnim stranicama Ministarstva na poveznici: ... Dinamika sadrži detaljan prikaz stanja svakog pojedinog aktivnog odlagališta neopasnog otpada u Republici Hrvatskoj, kriterije za zatvaranje odlagališta neopasnog otpada te redoslijed zatvaranja odlagališta neopasnog otpada i odabir odlagališta neopasnog otpada po županijama na kojima će se odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do izgradnje CGO-a. Redoslijed i dinamika zatvaranja odlagališta u pojedinoj županiji definirani su postotkom ispunjavanja vrijednosti po pojedinim kriterijima, te su sukladno tome odlagališta svrstana u tri skupine:

- skupinu A čine dvadeset sedam odlagališta koja ne ispunjavaju osnovne kriterije usklađenosti s Pravilnikom o gospodarenju otpadom (Narodne novine broj 117/17, u daljnjem tekstu: Pravilnik), odnosno utvrđeno je manje od 65 % usklađenosti, te se trebaju zatvoriti do kraja 2018. i provesti postupak sanacije

- skupinu B čini pedeset odlagališta koja ispunjavaju od 66 – 90 % i koja nastavljaju s radom do popunjavanja kapaciteta, te su dužna dovršiti procese sanacije i

- skupinu C čini dvadeset jedno sanirano odlagalište s dovoljno kapaciteta, odnosno ona koja kriterije ispunjavaju iznad 90 % i koja su određena za nastavak rada do otvaranja centra za gospodarenje otpadom.

Nadalje, donesena je Odluka kojim je određen redoslijed i dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada po županijama, odabir odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do popunjena kapaciteta za odlaganje i odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do izgradnje i početka rada CGO. Dodatno, nadzor provedbe Odluke obavlja Državni inspektorat.

Sukladno navedenom planirana mjera je bila 'donošenje Odluke' te je donošenjem ista ta mjera i ispunjena.

4. U svezi zahtjeva za očitovanjem što se događa s otpadom i gdje završi otpad koji je preusmjeren sa zatvorenih, odnosno neusklađenih odlagališta na ono odlagalište koje nastavlja s radom, a to odlagalište ne želi ili ne može zbog popunjenosti kapaciteta preuzeti preusmjereni otpad, očitujemo se kako slijedi.

Članak 26. stavak 10. Zakona propisuje da redoslijed i dinamiku zatvaranja odlagališta i obvezu osobe koja upravlja odlagalištem da preuzima određeni miješani komunalni otpad određuje ministar Odlukom sukladno Dinamici. Točka III. Odluke propisuje da odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do popunjena kapaciteta za odlaganje i odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do početka rada CGO navedena su u dokumentu: Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske i čine njegov sastavni dio. Nadalje, člankom 26. stavkom 11. Zakona propisano je da je osoba koja upravlja odlagalištem dužna, u vrijeme i na način propisan Odlukom iz stavka 10. ovoga članka, obustaviti preuzimanje otpada na odlagalištu i zatvoriti odlagalište, te za vrijeme dok odlagalište još nije zatvoreno, preuzimati miješani komunalni otpad prikupljen iz određene jedinice lokalne samouprave pri čemu je dužan primjenjivati istu cijenu za preuzimanje miješanog komunalnog otpada po toni za sve davatelje javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada. Člankom 171. stavkom 1. točkom 2. Zakona propisano je da će se novčanom kaznom u iznosu od 100.000,00 do 300.000,00 kuna kaznit će za prekršaj pravna osoba koja je osoba koja upravlja odlagalištem i ne, u vrijeme i na način propisan Odlukom iz članka 26. stavka 10. ovoga Zakona, obustavi preuzimanje otpada na odlagalištu ili ne zatvori odlagalište ili, za vrijeme dok odlagalište još nije zatvoreno, ne preuzima miješani komunalni otpad prikupljen iz određene jedinice lokalne samouprave uz primjenu iste cijene za preuzimanje miješanog komunalnog otpada po toni za sve davatelje javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada. Sukladno navedenom, odbijanje preuzimanja miješanog komunalnog otpada sukladno propisanoj obvezi predstavlja prekršaj.

Kad navedenu obvezu predaje miješanog komunalnog otpada propisanom odlagalištu davatelj usluge nije u mogućnosti izvršiti, primjenjuje se članak 32. stavak 1. točka 2. Zakona kojom je propisano daje davatelj usluge dužan predati prikupljeni otpad osobi koja posjeduje dozvolu za gospodarenje otpadom te članak 44. stavka 1. Zakona koji propisuje da je posjednik otpada dužan predati otpad osobi koja je ovlaštena za preuzimanje otpada sukladno članku 84. stavku 7. ovoga Zakona ili ga isporučiti izvan Republike Hrvatske. Člankom 45. stavkom 4. Zakona propisano je da je davatelj javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada dužan voditi Očevidnik o nastanku i tijeku otpada (e-ONTO) putem mrežne aplikacije iz članka 137. ovoga Zakona. Sukladno navedenom, u e-ONTO aplikaciji se nalaze zapisi o tijeku svake pošiljke miješanog komunalnog otpada koju je preuzeo i predao davatelj javne usluge. Uzevši u obzir da se dnevno preveze veliki broj pošiljki koji nastaje u različitim JLS te se preda različitim osobama, u općem slučaju otpad, iz zahtjeva za očitovanjem, predaje se osobi ovlaštenoj za zaprimanje takvog otpada, sukladno Zakonu. U prilogu 3. daje se pregled podataka o odlagalištima na koja je upućen miješani komunalni otpad iz pojedine JLS u 2019.

5. Vezano za zahtjev u kojem se traži navođenje mjera koje su poduzete od strane JLS čija su odlagališta zatvorena, prije zatvaranja i nakon zatvaranja odlagališta kako bi povećala učinkovitost gospodarenja otpadom u svrhu punog ostvarenja načela i ciljeva propisanih Direktivom 2008/98/EZ i Zakonom, daje se očitovanje kako slijedi.

Člankom 28. stavkom 1. Zakona propisano je da je izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno na svom području osigurati:

- obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada i usluge povezane s javnom uslugom na način propisan ovim Zakonom i uredbom iz članka 29. stavka 10. Zakona,

- odvojeno prikupljanje problematičnog otpada, otpadnog papira i kartona, metala, stakla, plastike i tekstila, krupnog (glomaznog) komunalnog otpada i otpada propisanog Pravilnikom

- predaju miješanog komunalnog otpada u CGO sukladno Planu, a sve sukladno Sporazumu koje je izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno potpisati s pripadajućim centrom za gospodarenje otpadom kojim će regulirati međusobne odnose vezane za predaju miješanog komunalnog otpada te

– prestanak rada i zatvaranje odlagališta kojim upravlja pravna osoba koja je u vlasništvu jedinice lokalne samouprave te preuzimati miješani komunalni otpad prikupljen iz određene jedinice lokalne samouprave sukladno Odluci iz članka 26. stavka 11. Zakona.

Dodatno, člankom 35. stavkom 1. Zakona propisano je da je izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno osigurati izvršenje obveze odvojenog prikupljanja problematičnog otpada, biorazgradivog otpada, otpadnog metala, stakla, plastike, tekstila i krupnog (glomaznog) komunalnog otpada na način da osigura:

– funkcioniranje jednog ili više reciklažnih dvorišta, odnosno mobilne jedinice na svom području sukladno stavcima 2., 3. i 4. toga članka

– postavljanje spremnika za miješani komunalni otpad i spremnika za odvojeno sakupljanje otpadnog papira i kartona, biootpada, metala, stakla, plastike kod korisnika usluge i, kad je to prikladno, spremnike za odvojeno sakupljanje otpadnog papira i kartona, metala, stakla, plastike i tekstila na javnoj površini.

Obveza izgradnje određenog broja reciklažnih dvorišta u JLS propisana je člankom 35. stavcima 2. i 3. Zakona, što uključuje i obvezu da se u naseljima u kojima se ne nalazi reciklažno dvorište osigura funkcioniranje istog posredstvom mobilne jedinice koja se u smislu ovoga Zakona smatra reciklažnim dvorištem. Popis otpada kojega se sakuplja u reciklažnom dvorištu propisan je Dodatkom IV Pravilnika te je dan u Prilogu 4. ovoga očitovanja.

Sukladno navedenom, u JLS potrebno je smanjiti količinu miješanog komunalnog otpada koja se stvara, i to prvenstveno uvođenjem odvojenog sakupljanja otpada, što uključuje odvojeno u sklopu javne usluge i usluge povezane s javnom uslugom sukladno članku 3. stavku 1. točki 22. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom (Narodne novine br. 50/17, 84/19 i 14/20 – Rješenje USRH, u daljnjem tekstu: Uredba), što uključuje odvojeno sakupljanje komunalnog otpada putem reciklažnog dvorišta, mobilnog reciklažnog dvorišta, spremnika na javnim površinama i kod korisnika usluge te odvojeno prikupljanje krupnog (glomaznog) komunalnog otpada. Prilogom 5. ovoga očitovanja dan je popis odlagališta iz Odluke i datumima zatvaranja, a Prilogom 2. dani su podaci o odlagalištima i odlaganju otpada u 2019.

Podaci o odvojenom sakupljanju otpada u sklopu javne usluge i usluge povezane s javnom uslugom dani su Prilogom 6. ovoga očitovanja.

6. U svezi zahtjeva kojim se traži precizno opisati mjere koje se poduzimaju radi ostvarenja reda prvenstva gospodarenja otpadom iz članka 7. Zakona u cilju sprečavanja nastanka količine otpada koji se preusmjerava sa zatvorenih odlagališta na ona odlagališta koja nastavljaju s radom, daje se očitovanje kako slijedi.

Glavna mjera radi provedbe reda prvenstva gospodarenja otpadom u svrhu sprečavanja nastanka otpada, a u trenutnom pravnom okviru, je nabava kućnih kompostera. U Prilogu 7. ovoga očitovanja dan je pregled sufinanciranja kompostera po JLS.

7. Vežano za zahtjev kojim se traži opis poduzetih koraka radi primjene sustava poticajne naknade iz članka 29. Zakona primijenjene na JLS koje nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te su sukladno Odluci zbog toga odlagališta zatvorena, očitujemo se kako slijedi.

Člankom 29. stavkom 1. Zakona propisano je da je poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada je mjera kojom se potiče jedinica lokalne samouprave da, u okviru svojih ovlasti, provede mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje na području te jedinice lokalne samouprave, stavkom 2. istoga članka propisano je daje JLS obveznik plaćanja naknade iz stavka 1. toga članka, a stavkom 5. istoga članka propisano je da je osnovica za obračun naknade iz stavka 1. toga članka masa prikupljenog miješanog komunalnog otpada koja je iznad propisane granične količine miješanog komunalnog otpada. Dodatno, člankom 24. Uredbe propisan je način obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada. U Prilogu 8. ovoga očitovanja daje se pregled podataka o poticajnoj naknadi.

8. Vežano za zahtjev kojim se traži navođenje mjera i poticaja predviđenih za one JLS koje su uskladile svoja odlagališta i poduzele sve potrebne mjere kako bi njihova odlagališta mogla nastaviti radom i

koja sukladno Odluci preuzimaju otpad s odlagališta otpada iz onih JLS koja nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta koja su sukladno Odluci zatvorena daje se sljedeće očitovanje.

Člankom 41. stavkom 5. Zakona propisano je da Grad Zagreb i jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi odlagalište otpada imaju pravo na novčanu naknadu za korištenje odlagališta otpada, a stavkom 6. istoga članka Zakona propisano je da je obveznik plaćanja naknade iz stavka 5. toga članka jedinica lokalne samouprave koja koristi odlagalište otpada druge jedinice lokalne samouprave.

Sukladno navedenom, JLS u kojoj se nalazi odlagalište na koje se odlaže otpad iz druge JLS ima pravo na naknadu od JLS koja zbrinjava svoj otpad na tom odlagalištu. Podaci o odlagalištima na koje je upućen miješani komunalni otpad iz pojedine JLS dani su Prilogom 3. ovoga očitovanja.

9. U svezi zahtjeva kojim se traži da se navede što je planirano i što se poduzelo, sukladno planiranom, da se sagrade, dorade i opreme postojeća odlagališta koja su ostala u funkciji u onim JLS koje su na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta, u Prilogu 1. ovoga očitovanja daje se pregled mjera po odlagalištima otpada i JLS.

10. Vežano za zahtjev kojim se traži navođenje u kojoj je fazi sanacija i na koji način se financira sanacija odlagališta na koja se sukladno Odluci preusmjerava otpad sa zatvorenih odlagališta u Prilogu 1. ovoga očitovanja dan je pregled sanacije odlagališta otpada, a podaci o naknadi iz članka 33. stavka 13. Zakona dani su u Prilogu 9. ovoga očitovanja.

11. U svezi zahtjeva kojim se traži precizno obrazloženje tko točno snosi troškove prijevoza i obrade preuzetog neopasnog otpada sa zatvorenih odlagališta, očitujemo se kako slijedi.

Članak 33. stavak 4. Zakona propisuje da je davatelj usluge dužan u cijenu javne usluge iz članka 30. stavka 1. toga Zakona uključiti troškove prijevoza otpada i troškove obrade otpada. Sukladno navedenom, a uzevši u obzir da je odlaganje otpada postupak zbrinjavanja otpada, sukladno Dodatku I. Zakona, a obradu otpada čine postupci zbrinjavanja otpada, sukladno članku 4. stavku 1. točki 29. Zakona, troškove prijevoza i obrade preuzetog neopasnog otpada sa zatvorenih odlagališta snosi davatelj javne usluge, odnosno u konačnici korisnici javne usluge.

12. Vežano za zahtjev kojim se traži navođenje mjera koje su poduzete kako bi se ostvarilo učinkovito prikupljanje i gospodarenje biorazgradivim otpadom u JLS koje nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te su im sukladno Odluci zbog toga odlagališta zatvorena, očitujemo se kako slijedi.

Predviđena i implementirana mjera izbjegavanja nastanka biootpada je nabava kompostera. U Prilogu 7. ovoga očitovanja dan je pregled sufinanciranja kompostera po JLS.

Odvojeno sakupljanje biootpada je obveza iz Zakona te se u Prilogu 10. ovoga očitovanja daje pregled JLS-a u kojima se provodilo odvojeno sakupljanje biootpada iz komunalnog otpada u 2019. Dodatna mjera je javni poziv Fonda za sufinanciranje nabave spremnika za odvojeno sakupljanje otpada. U Prilogu 7. su dani podaci u svezi nabave spremnika za odvojeno sakupljanje otpada.

U okviru EU poziva 'Izgradnja i opremanje postrojenja za biološku obradu odvojeno sakupljenog biootpada (ref. br. KK.06.3.1.15), kojeg je Ministarstvo zaštite okoliša i energetike objavilo u prosincu 2019., s rokom za dostavu prijave 31. prosinca 2020., dosad su odobrena 4 projekta kompostana, međutim nijedan od korisnika projekata nema sjedište u nekoj od jedinica lokalne samouprave koje su navedene u Odluci o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta.

13. U svezi pitanja o svrsi i cilju članka 160. stavka 1. točka 3. Zakona, s obzirom na načelo onečišćivač plaća tj. zašto se kažnjava JLS koja je poduzela sve potrebne mjere i sanirala svoja odlagališta na način da to odlagalište ispunjava pretpostavke za daljnji rad, očitujemo se u nastavku.

Članak 160. stavka 1. točka 3. Zakona ne postoji. Članak 160. Zakona ima jedan stavak koji propisuje da u svrhu osiguranja provedbe mjera iz članka 151. stavka 1., članka 154. stavka 1. i članka 157. stavka 1. Zakona, inspektor može zapečatiti radne prostorije, prostore,

uređaje i opremu ili na drugi način onemogućiti daljnje nezakonito obavljanje djelatnosti.

Članak 169. stavak 1. točka 3. Zakona propisuje da će se novčanim kaznom u iznosu od 30.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit prekršaj izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave koje ne osigura obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada i usluge povezane s javnom uslugom na način propisan ovim Zakonom i uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona (članak 28. stavak 1. točka 1.).

Odredbom članka 169. stavak 1. točka 3. Zakona propisuje se prekršajna odredba čija je svrha sprečavanje ne izvršenja obveze propisane člankom 28. stavkom 1. točkom 1. Zakona kojom je propisano da je izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno na svom području osigurati obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada i usluge povezane s javnom uslugom na način propisan Zakonom i uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona. Nadalje, člankom 30. stavkom 1. Zakona propisano je da javna usluga prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada podrazumijeva prikupljanje tog otpada na određenom području pružanja usluge putem spremnika od pojedinih korisnika i prijevoz tog otpada do ovlaštene osobe za obradu tog otpada, a člankom 3. stavkom 1. točkom 22. Uredbe propisano je da je usluga povezana s javnom uslugom je odvojeno sakupljanje komunalnog otpada putem reciklažnog dvorišta, mobilnog reciklažnog dvorišta, spremnika na javnim površinama i kod korisnika usluge te odvojeno prikupljanje krupnog (glomaznog) komunalnog otpada. Sukladno navedenom, ni javna usluga niti usluga povezana s javnom uslugom ne uključuju odlaganje otpada, stoga se odredba 169. stavak 1. točka 3. Zakona ne odnosi na izvršno tijelo JLS u kojoj su sanirana odlagališta na način da ta odlagališta ispunjavaju pretpostavke za daljnji rad već na izvršno tijelo JLS koje ne osigura obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada i usluge povezane s javnom uslugom na način propisan Zakonom i Uredbom.«

8.2. Podneskom od 13. lipnja 2022. Ustavni sud zatražio je od nadležnog Ministarstva da se očituje na sljedeće:

»1) Koji je razlog donošenja Odluke o zatvaranju odlagališta prije nego što su otvoreni Centri za gospodarenje otpadom s obzirom da članak 23. stavak 2. Pravilnika o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagalište otpada propisuje da se postojeća odlagališta otpada koja ne zadovoljavaju uvjete propisane Pravilnikom smatraju neusklađenim i moraju biti sanirana i zatvorena **najkasnije godinu dana od dana puštanja u rad centra za gospodarenje otpadom** za područje županije na čijem se području nalaze, dok je člankom 178. stavkom 1. Zakona o gospodarenju otpadom ('Narodne novine' broj 94/13., 73/17., 14/19. i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZOGO/94/13-98/19), koji je bio na snazi kada je osporena Odluka donesena, propisiva da se postojeća neusklađena odlagališta za komunalni otpad zatvaraju u skladu sa ZOGO-om/94/13-98/19 u roku do 12 mjeseci od dana puštanja u rad Centra za gospodarenje otpadom na kojem se zbrinjava komunalni otpad iz jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem području se nalazi odlagalište, te da bi se prema navedenom članku ZOGO-a/94/13-98/19 neusklađena odlagališta mogla zatvoriti tek kada se otvore Centri za gospodarenje otpadom;

2) Prema ranijim dostavljenim očitovanjima proizlazi da je sam cilj donošenja Osporene Odluke bio i smanjenje odlaganja otpada, te stoga molimo, s obzirom na činjenicu da je Odluka na snazi više od 3 godine, da se očitujete je li se taj cilj ostvario;

3) U odgovoru dostavljenom Ustavnom sudu 24. studenoga 2020. Ministarstvo je navelo da su do sada otvorena dva Centra za gospodarenje otpadom, te da CGO Bikarac počinje s radom sredinom 2022. Stoga molimo odgovor u kojoj fazi je otvorenje CGO-a Bikarac i hoće li biti otvoreno u planirano vrijeme;

4) Opisati trenutno stanje preostalog kapaciteta za odlaganje neopasnog otpada na onim odlagalištima koja su nastavila s radom i na koja se preusmjerava odlaganje otpada sa zatvorenih odlagališta neopasnog otpada nakon donošenja Odluke o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta;

5) Sveobuhvatno iznijeti što se događa s otpadom i gdje završi otpad koji je preusmjeren sa zatvorenih, odnosno neusklađenih odlagališta na ono odlagalište koje nastavlja s radom, a to odlagalište ne želi ili ne može zbog potpunosti kapaciteta preuzeti preusmjereni otpad;

6) Koje mjere su a) prije zatvaranja i b) nakon zatvaranja odlagališta poduzele one jedinice lokalne samouprave čija su odlagališta zatvorena kako bi povećala učinkovitost gospodarenja otpadom u svrhu punog ostvarenja načela i ciljeva propisanih Direktivom 2008/98/EZ i Zakonom o održivom gospodarenju otpadom (ZOGO);

- mjere radi punog ostvarenja načela onečišćivača plaća iz članka 7. ('Narodne novine' broj: 84/21; u daljnjem tekstu: ZOGO/21).

- mjere u svrhu realizacije obveza snošenja troškova iz članka 7. ZOGO-a/21;

- mjere u svrhu realizacije obveze uporabe otpada

- mjere u svrhu postizanja načela samodostatnosti iz članka 7. ZOGO-a/21;

- mjere u svrhu postizanja obveze odvojenog prikupljanja i skladištenja otpada čija se vrijednosna svojstva mogu iskoristiti iz članka 11. stavka 6. i stavka 7., članka 28. stavka 1. točke 1.-3., 6. ZOGO-a;

- mjere u svrhu postizanja obveze učinkovitog i ekološki održivog prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada iz članka 30. stavka 6. točke 2.-3. i članka 33. stavka 1.-5. ZOGO-a.

Na ova pitanja je u dobivenom odgovoru Ministarstva od 24. studenoga 2020. odgovoreno pozivom na određene članke Zakona no namjera je bila dobiti odgovor u konkretnoj situaciji. Dužnost jedinica lokalne samouprave je jasna no što se događa ako JLS ne poduzimaju mjere propisane Zakonom?

7) S obzirom da je prema članku 40. stavku 2. Zakona o gospodarenju otpadom osoba koja upravlja odlagalištem otpada dužna preuzimati miješani komunalni otpad prikupljen iz određene jedinice lokalne samouprave pri čemu je dužna primjenjivati istu cijenu za preuzimanje miješanog komunalnog otpada po toni za sve davatelje javne usluge sakupljanja komunalnog otpada molimo odgovoriti postoji li i dužnost jedinice lokalne samouprave primiti i otpad koji nije prethodno oporabljjen.

8) Tko snosi troškove uporabe otpada s obzirom da članak 7. Pravilnika o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagalište otpada propisuje da je na odlagalište dozvoljeno odlaganje otpada koji je prethodno obrađen?

9) Na koji način se vrši uporaba otpada u Republici Hrvatskoj?

10) Koje su mjere poduzete nakon što je Europska komisija Republiki Hrvatskoj uputila službenu opomenu zbog nepoštovanja zakonodavstva EU-a o otpadu odnosno Okvirne direktive o otpadu i Direktive o odlagalištima otpada.

11) Opisati mjere koje se poduzimaju radi ostvarenja reda prvenstva gospodarenja otpadom iz članka 6. ZOGO-a u cilju sprečavanja nastanka količine otpada koji se preusmjerava sa zatvorenih odlagališta na ona odlagališta koja nastavljaju s radom.

Naime u odgovoru od 24. studenoga 202. navedena je kao takva mjera jedino mjera nabavljanja kućnih kompostera.

Molimo obrazložite je li se tom mjerom uspjelo radi ostvarenja reda prvenstva gospodarenja otpadom iz članka 6. ZOGO-a ostvariti cilj sprečavanja nastanka količine otpada koji se preusmjerava sa zatvorenih odlagališta na ona odlagališta koja nastavljaju s radom;

12) Opisati korake poduzete radi primjene sustava poticajne naknade iz članka 101. ZOGO-a/21 primijenjene na jedinice lokalne samouprave koje nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te su im sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta zbog toga odlagališta zatvorena. Naime u odgovoru od 24. studenoga 2020. nije dan konkretan odgovor već su u tablici dani podaci o plaćanju poticajne naknade za 2017. i 2018. odnosno za razdoblje prije nego što je donesena Odluka o redosljedu i zatvaranju. Međutim kakvo je stanje nakon donošenja osporene Odluke? Jesu li JLS nakon donošenja Odluke plaćale poticajne naknade i kome se uplaćuju iznosi iz poticajne naknade? Navesti i je li ostvaren cilj koji se nastojao ostvariti propisivanjem mjere poticajne naknade?

13) Imaju li JLS na kojoj se nalazi odlagalište na koje se odlaže otpad iz druge JLS pravo na naknadu od JLS koja zbrinjava svoj otpad na tom odlagalištu?

14) Sveobuhvatno navesti mjere i poticaje predviđene za one jedinice lokalne samouprave koje su uskladile svoja odlagališta i poduzele sve potrebne mjere kako bi njihova odlagališta mogla nastaviti s radom i koja sukladno Odluci o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta preuzimaju otpad s odlagališta otpada iz onih jedinica lokalne samouprave koja nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta koja su sukladno Odluci o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta zatvorena.

15) Opisati a) što je točno planirano i b) što se točno poduzelo sukladno planiranom (koliko planiranog je realizirano) da se sagrade, dorade i opreme postojeća odlagališta koja su ostala u funkciji u onim jedinicama lokalne samouprave koje su na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta.

16) Navesti u kojoj fazi je sanacija i na koji način se financira sanacija odlagališta na koja se sukladno Odluci o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta preusmjerava otpad sa zatvorenih odlagališta.

17) Navesti što se događa s naknadom koja je bila propisana člankom 33. stavkom 13. ZOGO-a/94/13-98/19 i koja je bila donesena u svrhu financiranja gradnje građevina za gospodarenjem komunalnim otpadom i sanacije neusklađenog odlagališta iz članka 33. stavka 16. ZOGO-a/94/13-98/19 kao izvoru financijske kompenzacije onog tereta koji je nastao za drugu jedinicu lokalne samouprave u koju je preusmjeren otpad iz jedinice lokalne samouprave koja nije pravovremeno osigurala sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te joj je sukladno Odluci o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta odlagalište zatvoreno; ako se ne koristi navesti razloge zbog kojih se ne koristi.

Naime člankom 179. novoga ZOGO-a propisano je:

“(1) Obveza plaćanja naknade za gradnju građevina za gospodarenje komunalnim otpadom iz članka 33. stavka 13. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (‘Narodne novine’, br. 94/13., 73/17., 14/19. i 98/19.), koja je određena odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koja je donesena do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, prestaje u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(2) Izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno je izvršiti o izvršenju Programa gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom, koje sadrži opis provedenih aktivnosti iz Programa gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom, podatke o financij-skom izvršenju i izvoru financiranja po pojedinoj aktivnosti, podnijeti predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu i dostaviti ga Ministarstvu.

(3) Obveza iz stavka 2. ovoga članka traje do prestanka obveze iz stavka 1. ovoga članka.”

18) Navesti mjere koje su poduzete kako bi se ostvarilo učinkovito prikupljanje i gospodarenje biorazgradivim otpadom u jedinicama lokalne samouprave koje nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te su im sukladno Odluci o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta zbog toga odlagališta zatvorena

- koje mjere izbjegavanja nastanka biorazgradivog otpada su predviđene, a koje implementirane i s kojim uspjehom;

- koje mjere odvojenog sakupljanja biorazgradivog otpada su predviđene, a koje provedene i s kojim uspjehom;

- je li provedena izgradnja kompostana sukladno Odluci o donošenju Plana gospodarenja otpadom RH 2017-2022 odnosno provedbenom aktu Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području RH?

19) Je li prije (pa i nakon) donošenja osporene Odluke napravljena procjena učinka osporene Odluke na okoliš i zdravlje ljudi?

20) Koje su mjere poduzete na nacionalnoj razini radi zaštite okoliša i ostvaruju li te mjere svoj cilj?«

8.3. U svom se očitovanju dostavljenom na traženje Ustavnog suda Ministarstvo u podnesku od 11. srpnja 2022. očitovalo na sljedeći način:

»Koji je razlog donošenja Odluke o zatvaranju odlagališta prije nego što su otvoreni Centri za gospodarenje otpadom s obzirom da članak 23. stavak 2. Pravilnika o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta otpada propisuje da se postojeća odlagališta otpada koja ne zadovoljavaju uvjete propisane Pravilnikom smatraju neusklađenim i moraju biti sanirana i zatvorena najkasnije godinu dana od dana puštanja u rad centra za gospodarenje otpadom za područje županije na čijem se području nalaze, dok je člankom 178. stavkom 1. Zakona o gospodarenju otpadom (‘Narodne novine’, broj 94/13,73/17,14/19 i 98/19.; u daljnjem tekstu: ZOGO/94/13-98/19), koji je bio na snazi kada je osporena Odluka donesena, propisivao da se postojeća neusklađena odlagališta za komunalni otpad zatvaraju u skladu sa ZOGO-om/94/13-98/19 u roku do 12 mjeseci od dana puštanja u rad Centra za gospodarenje otpadom na čijem području se nalazi odlagalište, te da bi se prema navedenom članku ZOGO-a/94/13-98/19 neusklađena odlagališta mogla zatvoriti tek kada se otvore Centri za gospodarenje otpadom?

Vezano za odlagališta u Republici Hrvatskoj, u Ugovoru između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog vojvodstva Luksemburga, Republike Mađarske, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (Države članice Europske unije) i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji u Prilogu IV. u poglavlju 10. OKOLIŠ u dijelu III. GOSPODARENJE OTPADOM u točki (b) navedeno je da odstupajući od članka 14. točke (c) Direktive Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada (SL L 182, 16.7.1999., str. 1.), sva postojeća odlagališta u Hrvatskoj moraju ispunjavati zahtjeve Direktive od 31. prosinca 2018., uz iznimku zahtjeva utvrđenih u Prilogu I. točki 1.

U Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine u poglavlju 3. PROCJENA RAZVOJA TIJEKA OTPADA, POTREBE I NAČIN USPOSTAVE NOVIH SUSTAVA I MREŽE GRAĐEVINA I UREĐAJA ZA GOSPODARENJE OTPADOM dijelu 3.1. KOMUNALNI OTPAD točka 3.1.4 ODLAGALIŠTA OTPADA navedeno je da je odlagalište otpada građevina namijenjena odlaganju otpada na površinu ili pod zemlju (podzemno odlagalište), te s obzirom na obvezu prestanka odlaganja na neusklađenim odlagalištima nakon 2018. godine tim Planom je predviđena mjera 4.1. ‘Izrada Plana zatvaranja odlagališta neopasnog otpada koja će uključivati i analizu za daljnje kapacitete i mogućnosti za odlaganje otpada na usklađenim odlagalištima otpada’. U Planu u poglavlju 7. dijelu 7.4. MJERE SANACIJA LOKALNIJA ONEČIŠĆENIH OTPADOM je navedeno da je u svrhu ostvarivanja Cilja 4. Sanirati lokacije onečišćene otpadom potrebno provesti mjere dane u Tablici 23., od kojih je za mjeru 4.1. ‘Izrada Plana zatvaranja odlagališta neopasnog otpada’ opisano da će se u sklopu te mjere izraditi Plan zatvaranja odlagališta neopasnog otpada za područje svake županije na temelju postojećih raspoloživih kapaciteta i drugih relevantnih kriterija, a koji će uključiti i daljnje odlaganje otpada nakon 31.12.2018. godine na usklađena odlagališta.

Sukladno navedenom, Odluka o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta donesena je iz razloga izvršenja obveze prestanka odlaganja na neusklađenim odlagalištima, te se zatvaranjem određenih neusklađenih odlagališta nakon isteka prijelaznog roka iz navedenog Ugovora, dijelom ispunjava obveze iz Direktive Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada (SL L 182, 16.7.1999., str. 1.) članka 6. stavka 1. kojim je propisano da države članice poduzimaju mjere kako bi se osiguralo da se na odlagališta odlaže samo otpad podvrgnut obradi, te da se ta odredba ne primjenjuje ni na inertni otpad za koji obrada tehnički nije izvediva, ni na bilo koji drugi otpad za koji takva obrada ne doprinosi ostvarivanju ciljeva ove Direktive, kako je utvrđeno u članku L, smanjenjem količine otpada ili opasnosti za zdravlje ljudi odnosno okoliš. Nadalje, imajući u vidu navedeno, Planom gospodarenja otpadom određena je mjera izrade plana zatvaranja odlagališta, te je u svrhu donošenja Odluke o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta prethodno izrađen dokument ‘Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske’

(dostupan na mrežnoj stranici Ministarstva: <https://mingor.gov.hr/UserDocslmaues/UPRAVA-ZA-PROCJENU-UTJECAJA-NA-OKOLIS-ODRZIVO-GOSPODARENJE>-

kojim su određena mjerila i kriteriji za zatvaranje odlagališta. Dodatno, člankom 178. stavkom 1. Zakona o održivom gospodarenju otpadom je bio određen konačni rok, te smatramo da je zatvaranje odlagališta u skladu s Odlukom o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta unutar roka iz članka 178. stavka 1. Zakona o održivom gospodarenju otpadom.

Zaključno, ova Odluka je donesena zbog toga jer Republika Hrvatska ima obaveze koje se odnose na odlagališta otpada, a koje su određene u pristupnom ugovoru Europskoj Uniji i prenesene u nacionalno zakonodavstvo Zakonom o održivom gospodarenju otpadom, a prema kojem se Republika Hrvatska obvezala smanjiti količine biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaze na odlagališta i da sva odlagališta otpada do kraja 2018. godine moraju ispunjavati uvjete iz Direktive te smanjiti količinu otpada koja se odlaze na odlagališta. S obzirom da u navedenom roku odlagališta otpada u Hrvatskoj nisu ispunjavala uvjete iz EU Direktive o odlagalištima, donesena je spomenuta Odluka s ciljem usklađenja svih odlagališta otpada u Hrvatskoj s propisanim uvjetima u definiranom roku i zatvaranje odlagališta koja ne mogu biti usklađena s propisanim uvjetima.

Dakle, usklađenje odlagališta i zatvaranje odlagališta otpada je obveza Republike Hrvatske i svih jedinica lokalne samouprave koje moraju prihvatiti činjenicu da odlagališta kakva su godinama služila za odlaganje otpada više ne mogu raditi nego moraju biti sanirana ili zatvorena.

Što se tiče Odluke o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta, za odlučivanje o tome koje odlagalište će biti zatvoreno i kuda će se preusmjeravati otpad nakon zatvaranja odlagališta korišteno je nekoliko kriterija kako bi se ocijenio tehničko – ekološki status, administrativni status i status poduzetih radova za svako pojedino odlagalište. Uz kriterije koji se odnose na dokumentaciju i opremljenost odlagališta analizirala se i prostorna udaljenost postojećih odlagališta otpada, godišnje količine otpada i potrebni kapacitet za odlaganje otpada, a sve do otvaranja Centra za gospodarenje otpadom (CGO).

2. Prema ranijim dostavljenim očitovanjima proizlazi da je sam cilj donošenja Osporene Odluke bio i smanjenje odlaganja otpada, te stoga molimo, s obzirom na činjenicu da je Odluka na snazi više od 3 godine, da se očitujete je li se taj cilj ostvario?

Prije svega treba naglasiti da je cilj koji Republika Hrvatska mora postići povećanje odvajanja i recikliranja otpada i smanjenje odlaganja otpada.

Konkretno, Zakon o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13, 73/17, 14/19, 98/19) propisivao je ciljeve odvajanja i recikliranja otpada 50 % do 2020. godine, smanjenje odlaganja otpada, smanjenje odlaganja biorazgradivog otpada te saniranje i zatvaranje odlagališta otpada, a novi Zakon o gospodarenju otpadom (NN 84/21) sukladno načelima kružnog gospodarstva donosi nove ciljeve povećanja odvajanja i recikliranja otpada od 65 % do 2035. godine i smanjenje odlaganja otpada na 10 % do 2035. godine. Isto tako naglasak je stavljen na ograničenje stavljanja na tržište određenih plastičnih proizvoda i unaprjeđenje sustava proširene odgovornosti proizvođača proizvoda koji u RH funkcionira već niz godina putem nacionalnog Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost koji organizira i povezuje cijeli sustav od proizvođača proizvoda do krajnjih obrađivača pojedinih vrsta otpada. Aktivnosti kružnog gospodarstva u novom Zakonu potiču se i kroz stimuliranje odvajanja i recikliranja otpada te ekonomskim instrumentima koji financijski opterećuju obveznike u slučaju odlaganja otpada na odlagališta te se određuje integrirana mreža postrojenja za obradu miješanog komunalnog otpada.

Za provedbu regulatornih mjera i dostizanje ciljeva utemeljenih u novom Zakonu te u Planu gospodarenja otpadom RH za razdoblje 2017.-2022. godine nužna je dodatna infrastruktura za odvojeno prikupljanje, sortiranje i oporabu reciklabilnog otpada. Recikliranje otpada radi osiguranja kružnosti u gospodarstvu osigurava se izgradnjom i unaprjeđenjem infrastrukture za odvajanje i recikliranje otpada od sakupljanja i sortiranja otpada do njegove obrade odnosno oporabe i recikliranja reciklabilnih komponenti otpada i biootpada. Dosadašnja ulaganja u infrastrukturu za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada

rezultirala su značajnim povećanjem stope odvajanja u razdoblju od 2017. – 2019. čime je jasno potvrđena korelacija predmetnih ulaganja i dostizanja EU ciljeva.

Naime, Republika Hrvatska, od pristupanja EU 2013. pa sve do 2016. nije imala značajniji porast u odvojenom prikupljanju komunalnog otpada niti u smanjenju odlaganja istog. Od 2016. pa nadalje povećava se udio odvojeno sakupljanog otpada i rast je svake godine sve veći radi ulaganja koja su izvršena u infrastrukturu za odvojeno prikupljanje otpada u proteklom programskom razdoblju. Primjerice, rast odvojeno prikupljenog otpada u 2019. iznosio je 6 % u odnosu na 2018. odnosno povećanje odvojeno sakupljenog otpada od 2016. – 2020. iznosi 13 %, a povećanje se odnosilo najviše na papir, plastiku i biootpad. Također, značajno su smanjene i količine odloženog otpada pa se u razdoblju 2016. – 2020. bilježi pad od 21 %.

Vežano za izvršenje mjera iz Plana gospodarenja otpadom RH 2017. – 2022., u prethodnom razdoblju iz EU fonda financirana su 32 projekta sanacija odlagališta u iznosu od 64.447.910 EUR, sanacija lokacije Sovjak u iznosu od 42.183.299 EUR, 213 projekata reciklažnih dvorišta u iznosu od 61.181.555 EUR, 9 projekata sortimica u iznosu od 20.663.8001 EUR, 8 projekata postrojenja za kompostiranje u iznosu od 4.922.362 EUR, 31 projekt recikliranja građevinskog i glomaznog otpada u iznosu od 18.495.144 eura, 117 vozila za odvajanje otpada u iznosu od 18.140.580 EUR, spremnici za odvojeno prikupljanje otpada u iznosu od 41.452.241 EUR.

Nadalje, u svrhu ispunjenja navedenih ciljeva donesena je i predmetna Odluka o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta (NN 3/19 i 17/219) i prateći dokument: Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske kojima se određuje redoslijed i dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada po županijama, odabir odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do popunjena kapaciteta za odlaganje te odlagališta neopasnog otpada na kojima će se nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad do izgradnje i početka rada centara za gospodarenje otpadom u Republici Hrvatskoj. U Odluci su navedena odlagališta neopasnog otpada po županijama koja se zatvaraju do 31. prosinca 2018. i prema kojoj je zatvoreno 26 odlagališta.

Sve navedeno rezultiralo je smanjenjem odlaganja otpadana 56 % u 2020. s početnih 82 % 2013. godine i povećanjem odvajanja i oporabe otpada na 34 % 2020. godine s početnih 15 % 2013. godine. Međutim da bi se trend smanjenja odlaganja otpada i povećanja odvajanja i recikliranja otpada nastavio, potrebna su daljnja ulaganja u projekte gospodarenja otpadom sukladno redu prvenstva.

Konkretno vezano za smanjenje odlaganja otpada, tijekom 2020. godine količina komunalnog otpada koja je upućena na odlaganje iznosila je 941.285 tona. Time je udio komunalnog otpada upućenog na odlaganje u ukupno nastalom komunalnom otpadu u 2020. godini iznosio 56 %. Ako se količina odloženog komunalnog otpada promatra u razdoblju od 2015. do 2020. godine bilježi se trend smanjenja odloženog komunalnog otpada što se djelomično može pripisati smanjenoj proizvodnji miješanog komunalnog otpada i ostalog otpada iz kućanstava te porastu odvojenog sakupljanja pojedinih frakcija, ali i boljoj kvaliteti podataka uslijed uvođenja vage na odlagališta.

Uvidom u službene podatke o komunalnom otpadu razvidan je značajni napredak povećanja odvajanja i recikliranja otpada i smanjenja odlaganja otpada u 2020. godini u odnosu na prethodne godine. Izvješća o otpadu i odlagalištima za 2019. i 2020. godinu dostupna su na: <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucia/otpad-registri-oneciscavanja-i-ostali-sektorski-pritisci/gospodarenje-otpadom-O>. Podaci za 2021. još nisu kompletni.

Od 2015. godine do 2019. godine količine nastalog komunalnog otpada su u stalnom porastu, a godišnje količine nastalog komunalnog otpada kreću se između 1,6 i 1,8 milijuna tona. U 2020. godini je zaustavljen trend porasta količina nastalog komunalnog otpada u RH kada su se količine smanjile za 6,5 % u odnosu na 2019. godinu. Više čimbenika je utjecalo na smanjenje ukupno nastalog komunalnog otpada u 2020. godini. Neki od čimbenika su: pandemija COVID-19 (zatvaranje škola, ugostiteljskih objekata, smanjen broj turističkih putovanja i noćenja i dr.), podizanje svijesti građana putem izobrazno-informativnih aktivnosti te paralelno s time nabava opreme za odvojeno sakupljanje otpada i kompostiranje (spremnici za odvojeno sakupljanje

otpada, kućni komposter) na mjestu nastanka koje također podižu svijest građana o količinama otpada koje stvaraju. Dodatno, daljnjim ulaganjima u opremanje odlagališta otpada s vagama sve manje obveznika procjenjuje količine otpada što ima za posljedicu i bolju kvalitetu evidencija.

Količine odvojeno sakupljenog komunalnog otpada u RH od 2015. do 2020. godine u stalnom su porastu kao posljedica kontinuiranog ulaganja u nabavu i razvoj infrastrukture za odvojeno sakupljanje komunalnog otpada i provođenja izobrazno – informativnih aktivnosti usmjerenih na podizanje svijesti građana o njihovoj ulozi u stvaranju otpada i odvojenom prikupljanju otpada. U ukupnim količinama odvojeno sakupljenog komunalnog otpada najveći udio čini otpadni papir i karton, glomazni otpad i biootpad.

Količina odvojeno sakupljenog komunalnog otpada u 2020. godini iznosila je 694.159 tona. Najveći porast odvojenog prikupljanja komunalnog otpada u odnosu na prethodnu godinu zabilježen je za komunalni biootpad i to biorazgradivi otpad iz kuhinja i kantina prikupljen u organizaciji općina i gradova u kontinentalnom dijelu Hrvatske. Također se bilježe nešto značajniji porast količina odvojenog sakupljanja otpada od metala, otpada od drva, glomaznog otpada te otpada od plastike.

Kada se razmatra udio odvojeno sakupljenog komunalnog u 2020. godini isti iznosi 41 % što je porast za 17 postotnih bodova u odnosu na 2015. godinu.

Prema podacima za 2020. godinu, oko 84 % odvojeno sakupljenog komunalnog otpada izravno je upućeno na uporabu. Preostala količina odvojeno sakupljenog komunalnog otpada privremeno je uskladištena ili prosljeđena na odlagališta otpada. Stoga je vrijednost stope oporabe/recikliranja manja od stope odvojeno sakupljenog komunalnog otpada i iznosi 34 %.

Udio količina komunalnog otpada izravno upućenog na uporabu u razdoblju od 2015. do 2020. godine povećao sa 18 % na 34 %, dok se odlaganje komunalnog otpada smanjilo sa 80 % na 56 %.

Također se od 2018. godine nadalje povećava udio otpada upućenog na ostale postupke obrade i to uglavnom kao posljedica upućivanja sve većih količina miješanog komunalnog otpada na obradu u mehaničko-biološka postrojenja (MBO). Osim navedenog, kategorija 'ostalo' u manjem dijelu obuhvaća količine zbrinute nekim od ostalih postupaka predobrade i privremeno uskladištene količine.

U tablici u nastavku je prikaz procijenjenih vrijednosti ukupnih količina nastalog komunalnog otpada te količine i stope komunalnog otpada upućenog na uporabu po županijama za 2020. godinu.

Procjena ukupne stope uporabe po županijama u 2020. godini

Županija	Ukupna količina nastalog komunalnog otpada (t)	Količina komunalnog otpada upućena na uporabu (t)	Udio komunalnog otpada upućenog na uporabu (stopa oporabe)
1. Zagrebačka	108.24	36.508	34 %
2. Krapinsko-zagorska	30.76	10.460	34 %
3. Sisačko-moslavačka	42.50	12.548	30 %
4. Karlovačka	45.25	12.960	29 %
5. Varaždinska	42.69	22.749	53 %
6. Koprivničko-križevačka	30.20	15.145	50 %
7. Bjelovarsko-bilogorska	25.71	7.538	29 %
8. Primorsko-goranska	170.580	59.229	35 %
9. Ličko-senjska	24.57	4.915	20 %
10. Virovitičko-podravska	22.79	6.776	30 %
11. Požeško-slavonska	16.86	5.337	32 %
12. Brodsko-posavska	38.13	8.932	23 %
13. Zadarska	97.54	19.890	20 %
14. Osječko-baranjska	83.73	30.439	36 %
15. Šibensko-kninska	53.14	13.340	25 %

16. Vukovarsko-srijemska	48.76	12.815	26 %
17. Splitsko-dalmatinska	243.766	57.953	24 %
18. Istarska	111.104	36.242	33 %
19. Dubrovačko-nere-tvanska	59.21	14.618	25 %
20. Međimurska	41.528	24.244	58 %
21. Grad Zagreb	355.820	170.734	48 %
Ukupno:	1.692.966	583.372	34 %

Kako je već navedeno, tijekom 2020. godine količina komunalnog otpada koja je upućena na odlaganje iznosila je 941.285 tona. Time je udio komunalnog otpada upućenog na odlaganje u ukupno nastalom komunalnom otpadu u 2020. godini iznosio 56 %. Ako se količina odloženo komunalnog otpada promatra u razdoblju od 2015. do 2020. godine bilježi se trend smanjenja odloženo komunalnog otpada što se djelomično može pripisati smanjenju proizvodnji miješanog komunalnog otpada i ostalog otpada iz kućanstava te porastu odvojenog sakupljanja pojedinih frakcija, ali i boljoj kvaliteti podataka uslijed uvođenja vaga na odlagališta.

U 2020. godini proizvedeno je 1.058.703 tona biorazgradivog komunalnog otpada što je smanjenje u odnosu na 2015. godinu kada je količina nastalog biorazgradivog komunalnog otpada iznosila 1.070.783 tona.

Količina odloženo biorazgradivog komunalnog otpada za 2020. godinu iznosila je 596.013 tona što je smanjenje za 28 % u usporedbi s 2015. godinom. Međutim i dalje nije postignut cilj.

Sto se tiče biootpada, nakon višegodišnjeg trenda ustaljenih vrijednosti količina nastalog biootpada iz komunalnog otpada koje su u razdoblju od 2015. do 2019. godine iznosile u prosjeku oko 530.000 tona, u 2020. godini se evidentira pad navedenih količina za oko 8 % kao posljedica smanjenja količina nastalog miješanog komunalnog otpada. Ukupno je u 2020. godini nastalo 488.850 tona biootpada iz komunalnog otpada.

U 2020. godini odvojeno je sakupljeno 24 % biootpada iz komunalnog otpada što je za 13 postotnih bodova više nego u 2015. godini kada je odvojeno sakupljanje biootpada iz komunalnog otpada iznosilo 11 %. Odvojeno sakupljanje biootpada u 2020. godini provodilo se u 192 jedinice lokalne samouprave što je za 96 jedinica lokalne samouprave više nego u 2015. godini.

Na uporabu (kompostiranje, anaerobna digestija i dr.) je u 2020. godini prosljeđeno oko 21 % nastalog biootpada što je povećanje od 15 postotnih bodova u odnosu na 2015. godinu, kada je na uporabu upućeno 6 % biootpada iz komunalnog otpada. Preostale količine su uglavnom završile u sklopu miješanog komunalnog otpada u centrima za gospodarenje otpadom na mehaničko-biološkoj obradi.

Vežano za građevine i uređaje za gospodarenje otpadom, u 2020. se bilježi porast broja postrojenja i količine otpada koja je sakupljena i obrađena.

(...)

Biološka obrada otpada se u 2020. godini obavljala u 12 kompostana ukupnog kapaciteta oko 145.469 t/god. što je povećanje u odnosu na 2016. godinu kad se obavljala u 11 kompostana ukupnog kapaciteta oko 103.397 t/god.

(...)

U 2020. godini anaerobnu biološku obradu otpada obavljalo je ukupno 32 bioplinska postrojenja s ukupnim kapacitetom od 839.808 t/god. od kojih 22 imaju dozvolu za anaerobnu biološku obradu otpada, a 10 bioplinskih postrojenja koja rade temeljem ovlaštenja izdanog od strane Ministarstva poljoprivrede. U usporedbi s podacima iz 2016. godine kada je bilo ukupno 11 bioplinskih postrojenja ukupnog kapaciteta 234.800 t/god primjećuje se značajan porast.

(...)

Energetska uporaba se obavlja u ukupno 41 postrojenju i dodatnih pet poduzeća koje posjeduju dozvolu za gospodarenje otpadom postupkom R1 (korištenje otpada uglavnom kao goriva ili drugog načina dobivanja energije). Ukupni kapacitet svih postrojenja koja imaju ishodnu dozvolu za gospodarenje otpadom postupkom R1 (suspaljivanje)

na području RH iznosi 395.480 t/godini. Većina energetske oporabe otpada obavlja se u postrojenjima koja se ne nalaze na teritoriju RH.

Vežano za Centre za gospodarenje otpadom (CGO) planirano je 11, a izgrađena su i u funkciji dva centra za gospodarenje otpadom: Marišćina, kapaciteta 100.000 t/god i Kaštijun, kapaciteta 90.000 t/god., dva centra su u izgradnji: Bikarac, kapaciteta 38.000 t/god i Biljane Donje, kapaciteta 80.000 t/god., četiri centra su odobrena za EU financiranje i u fazi su ugovaranja radova (Babina Gora, Lečevica, Lučino Razdolje i Piškornica) dok su preostala tri centra u fazi pripreme dokumentacije za prijavu na EU sufinanciranje (Orlovnjak, Sagulje i Zagreb).

Osim navedenih CGO-a, privatnim sredstvima izgrađeno je postrojenje za MBO u gradu Varaždinu (95.000 t/god).

Status realizacije planiranih Centara za gospodarenje otpadom u 2021. godini:

Br.	Naziv	Područje – županija	STATUS
1.	CGO BIKARAC	Šibensko-kninska	izgradnja završena,
2.	CGO BILJANE DONJE	Zadarska, dio Ličko-senjske	izgradnja u tijeku
3.	CGO PIŠKORNICA	Koprivničko-križevačka, Krapinsko-zagorska, Međimurska, Varaždinska	javna nabava za radove u tijeku
4.	CGO KAŠTIJUN	Istarska	CGO izgrađen i radi
5.	CGO MARIŠĆINA	Primorsko-goranska	CGO izgrađen i radi
6.	CGO BABINA GORA	Karlovačka, dio Ličko-senjske, dio Sisačko-moslavačke	javna nabava za radove u tijeku
7.	CGO LEČEVICA	Splitsko-dalmatinska	javna nabava za radove u tijeku
8.	CGO ORLOVNJAK	Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska	priprema projekta u tijeku
9.	CGO ŠAGULJE	Brodsko-posavska, Požeško-slavonska, dio Sisačko-moslavačke	priprema projekta u tijeku
10.	CGO LUČINO RAZDOLJE	Dubrovačko-neretvanska	javna nabava za radove u tijeku
11.	CGO ZAGREB	Grad Zagreb, Zagrebačka	priprema projekta u tijeku

Položaj i status realizacije planiranih Centara za gospodarenje otpadom u 2021. godini

Odlagališta otpada je od 2005. do 2020. godine ukupno evidentirano i prati se 317 lokacija. Tijekom 2020. godine otpad se odlagao na 94 odlagališta otpada. Na 85 odlagališta odlagao se komunalni otpad, dok se na 9 lokacija odlagao isključivo proizvodni otpad. Tijekom 2020. godine ukupno je odloženo 1.443.258 tona (svih vrsta otpada), što je smanjenje od 23,6 % u odnosu na 2015. godinu kada je ukupno odloženo 1.889.201 tona otpada.

Do kraja 2020. godine zatvoreno je 229 odlagališta, a s 86 lokacija na kojoj su se nekoć nalazila odlagališta otpad je izmješten. Od 2015. do kraja 2020. godine povećao se broj saniranih odlagališta otpada sa 171 na 195, a u pripremi ili u tijeku je sanacija na 121 lokaciji.

Ukupan preostali kapacitet na svim odlagalištima krajem 2020. godine, prema procjeni operatera odlagališta iznosio je 17.030.684 tona. Riječ je o kapacitetima obrađenima u postojećoj dokumentaciji i ishodenim dozvolama, uz mogućnost njihovog povećanja ovisno o prostornim mogućnostima, potrebama i odabranom pristupu postupanja sa spomenutim kategorijama otpada.

(...)

Kontinuirano se radi na unapređenju sustava praćenja ispunjavanja propisanih ciljeva i na provođenju mjera u svrhu smanjenja odlaganja otpada, čemu ide u prilog i donošenje Odluke o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta. Odlukom je, između ostaloga, određen raspored i dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada po županijama koja se trebaju zatvoriti do 31. 12. 2018. godine. Do kraja 2020. godine zatvoreno je svih 26 planiranih odlagališta.

Sanacija odlagališta se provodi kontinuirano i zadovoljavajućom dinamikom. U prilog tome ide podatak daje sanacija ili završena ili je u tijeku na više od 75 % svih službenih odlagališta na području RH, dok se na preostalim odlagalištima sanacija priprema.

Vežano za mjere zaštite okoliša koje se provode na odlagalištima i opremljenost odlagališta, bitno je istaknuti da se na većini odlagališta koja su bila aktivna tijekom 2020. godine provodi ravnjanje, zbijanje i prekrivanje (više od 90 % odlagališta), nešto više od 70 % aktivnih odlagališta raspolaže sustavom odvodnje procjernih voda, a nešto više od 60 % ima sustav otplinjavanja.

Kako je naprijed navedeno ostvarenje značajni napredak u povećanju odvajanja i recikliranja otpada i smanjenju odlaganja otpada.

3. U odgovoru dostavljenom Ustavnom sudu 24. studenoga 2020. Ministarstvo je navelo da su do sada otvorena dva Centra za gospodarenje otpadom, te da CGO Bikarac počinje s radom sredinom 2022. Stoga molimo odgovor u kojoj fazi je otvorenje CGO-a Bikarac i hoće li biti otvoreno u planirano vrijeme?

Građevinski radovi na CGO Bikarac završeni su krajem 2021., nakon čega je započeo šestomjesečni probni rad postrojenja koji je završen sredinom lipnja 2022.

CGO Bikarac će s redovnim radom započeti nakon što se ishode sve uporabne dozvole, a trenutno su od ukupno 5 faza ishodne uporabne dozvole za 2 faze, za 2 faze je održan tehnički pregled, a za 1 fazu je nedavno predan zahtjev za izdavanje uporabne dozvole.

Ovisno o dinamici ishoda upravnih dozvola, planira se da bi CGO Bikarac započeo s radom u jesen 2022.

4. Opisati trenutno stanje preostalog kapaciteta za odlaganje neopasnog otpada na onim odlagalištima koja su nastavila s radom i na koja se preusmjerava odlaganje otpada sa zatvorenih odlagališta neopasnog otpada nakon donošenja Odluke o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta?

Sukladno Zakonu o gospodarenju otpadom (NN br. 84/2021) odlagalište je građevina koje se projektira sukladno propisima koji uređuju područje prostornog uređenja i gradnje i zahtjevima koje utvrđuje investitor što je u ovom slučaju jedinica lokalne samouprave. Projektom dokumentacijom i ishodenim dozvolama je utvrđen projektirani kapacitet odlagališta (odlagališne plohe/ kazete). Preostali kapacitet je razlika između projektiranog kapaciteta (volumen kazete) i odložene količine otpada u tu kazetu. Trenutno raspoloživi kapacitet odlagališta utvrđuje projektant na temelju geodetske izmjere i izračuna. Sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta te ugovorima između Fonda i jedinica lokalne samouprave, jedinice lokalne samouprave u obvezi su dostaviti podatke o raspoloživim kapacitetima Ministarstvu i Fondu svake godine (do kolonca lipnja).

Podaci o kapacitetima odlagališta dani su u dokumentu u prilogu.

5. Sveobuhvatno iznijeti što se događa s otpadom i gdje završi otpad koji je preusmjeren sa zatvorenih, odnosno neusklađenih odlagališta na ono odlagalište koje nastavlja s radom, a to odlagalište ne želi ili ne može zbog popunjenosti kapaciteta preuzeti preusmjereni otpad?

Članak 40. stavak 1. Zakona o gospodarenju otpadom propisuje da redosljed i dinamiku zatvaranja odlagališta i obvezu osobe koja upravlja odlagalištem da preuzima određeni miješani komunalni otpad određuje ministar Odlukom sukladno Dinamici zatvaranja odlagališta neopasnog otpada, koja se objavljuje na mrežnoj stranici Ministarstva, a stavak 2. istoga članka Zakona propisuje da je osoba koja upravlja odlagalištem otpada dužna za vrijeme dok odlagalište još nije zatvoreno, preuzimati miješani komunalni otpad prikupljen iz određene jedinice lokalne samouprave pri čemu je dužan primjenjivati istu cijenu za preuzimanje miješanog komunalnog otpada po toni za sve davatelje javne usluge sakupljanja komunalnog otpada. Dodatno, članak 25. stavak 1. Zakona o gospodarenju otpadom propisuje daje e-ONTO je elektronički registar s mrežnom aplikacijom kojim se evidentiraju tokovi otpada na teritoriju Republike Hrvatske, a sadrži i sustav kontrole kvalitete te sijedivosti otpada, posebice u svezi ispunjavanja ciljeva iz glave VII. toga Zakona te ciljeva određenih Planom iz članka 111. toga Zakona, a stavkom 2. istoga članka Zakona je propisano daje obveznik vođenja e-ONTO osoba koja preuzima otpad u posjed i dužna je voditi e-ONTO za neopasni i opasni otpad koji preuzima u posjed.

Sukladno navedenom, Zakonom i Odlukom je određenoj osobi, koja upravlja odlagalištem, propisana obveza preuzimanja miješanog komunalnog otpada, te se za neizvršavanje te obveze primjenjuju propisane inspeksijske i prekršajne mjere. Međutim, ako osoba, kojoj je propisana obveza, ne može ili ne želi zbrinuti na odlagalištu kojim upravlja, ali ipak preuzme miješani komunalni otpad iz određene jedinice lokalne samouprave, može se smatrati da je obveza iz članka 40. stavka 2. točke 2. Zakona o gospodarenju otpadom izvršena, te se na osobu koja upravlja odlagalištem, koja je u svojstvu posjednika otpada za preuzeti otpad, primjenjuje obveza propisana člankom 21. stavcima 1. i 2. Zakona kojim je propisano daje posjednik otpada dužan osigurati obradu otpada postupkom pripreme za ponovnu uporabu, recikliranjem ili oporabom sukladno člancima 5. i 6. toga Zakona, a kad navedeno nije moguće, dužan je osigurati zbrinjavanje otpada na siguran način u skladu s člankom 5. toga Zakona, te da je posjednik otpada dužan izvršiti tu obvezu na način da sam obradi vlastiti otpad ili da obradu otpada povjeri osobi kojoj je sukladno tom Zakonu dozvoljena obrada otpada ili da otpad isporuči iz Republike Hrvatske na oporabu odnosno zbrinjavanje u skladu s Uredbom (EZ) 1013/2006.

Nadalje, uzevši u obzir da u Republici Hrvatskoj postoji veći broj osoba koje upravljaju odlagalištima otpada kao i osoba koje predaju otpad osobama koje upravljaju odlagalištima otpada, te da svakoga dana dolazi do primopredaje velikog broja pošiljki otpada između navedenih osoba, gore navedeno vrijedi u općem slučaju, a podatak koja osoba je kojoj drugoj osobi predala određenu pošiljku otpada može se utvrditi iz evidentiranih zapisa o miješanom komunalnom otpadu u e-ONTO sustavu, te ako je potrebno moguće je dostaviti izvod iz e-ONTO sustava za primopredaju pošiljki otpada između određenih osoba u određenom vremenskom rasponu.

6. Koje mjere su a) prije zatvaranja i b) nakon zatvaranja odlagališta poduzele one jedinice lokalne samouprave čija su odlagališta zatvorena kako bi povećala učinkovitost gospodarenja otpadom u svrhu punog ostvarenja načela i ciljeva propisanih Direktivom 2008/98/EZ i Zakonom o održivom gospodarenju otpadom (ZOGO);

- mjere radi punog ostvarenja načela onečišćivač plaća iz članka 7. ('Narodne novine' broj: 841/21; u daljnjem tekstu: ZOGO/21).
- mjere u svrhu realizacije obveza snošenja troškova iz članka 7.ZOGO-al21;
- mjere u svrhu realizacije obveze uporabe otpada . mjere u svrhu postizanja načela samodostatnosti iz članka 7. ZOGO-a/21;
- mjere u svrhu postizanja obveze odvojenog prikupljanja i skladištenja otpada čija se vrijednosna svojstva mogu iskoristiti iz članka 11. stavka 6. i stavki 7., članka 28. stavka 1. točke 1.-3.,6. ZOGO-a;
- mjere u svrhu postizanja obveze učinkovitog i ekološki održivoga prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada iz članka 30. stavka 6. točke 2-3 i članka 33. stavaka 1.-5. ZOGO-a.

Na ova pitanja je u dobivenom odgovoru Ministarstva od 24. studenoga 2020. odgovoreno pozitivno na određene članke Zakona no namjera je bila dobiti odgovoru konkretnoj situaciji. Dužnost jedinica lokalne samouprave je jasna no što se događa ako JLS ne poduzimaju mjere propisane Zakonom?

Jedinice lokalne samouprave obvezne su dostavljati Ministarstvu Odluke o načinu pružanja javne usluge skupljanja komunalnog otpada, odluke o dodjeli obavljanja javne usluge, odluke o uklanjanju odbačenog otpada, cjenike davatelja javne usluge i suglasnostima na iste, davatelji javne usluge sakupljanja komunalnog otpada su dužni godišnje izvještavati predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i Ministarstvo o radu davatelja javne usluge. Ministarstvo objavljuje navedene podatke i nacionalno izvješće o komunalnom otpadu na mrežnoj stranici Ministarstva na poveznici: <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/otpad-registri-oneciscavanja-i-ostali-sektorski-pritisci/gospodarenje-otpadom->(. Podaci o količinama otpada dani su u odgovoru na pitanje broj 2.

Zavod za zaštitu okoliša i prirode, Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja nema podatke o poduzetim mjerama radi punog ostvarenja načela onečišćivač plaća, mjera u svrhu realizacije obveza snošenja troškova i mjera u svrhu postizanja načela samodostatnosti iz članka 7.('Narodne novine' broj: 84/21).

Od 2017. godine nadalje RH usmjerava značajna financijska sredstva za uspostavu cjelovitog efikasnog sustava gospodarenja otpadom. Financira se provedba izobrazno – informativnih aktivnosti građana usmjerenih na smanjivanje otpada i izdvajanje otpada na mjestu nastanka, provodi se nabava kućnih kompostera za građane, nabava i izgradnja infrastrukture za odvojeno sakupljanje (spremnici, reciklažna dvorišta) i za obradu otpada (sortimice, drobilice, objekti za biološku obradu otpada i dr.).

Smanjenje količina komunalnog otpada u 2020. godini od 6,5 % u odnosu na ukupnu količinu iz 2019. godine, te porast stope odvojenog sakupljanja komunalnog otpada za 4 postotna boda (30 % u 2019., 34 % u 2020. g) upravo su rezultat prethodno navedenih aktivnosti.

U nastavku dostavljamo detaljnije podatke o gospodarenju komunalnim otpadom odnosno pokazatelje napretka u razdoblju od 2017. godine do 2020. godine:

Odvojeno sakupljanje korisnih vrsta otpada iz komunalnog otpada (papir i karton, plastika, staklo, metal, glomazni otpad, tekstil i/ili biootpad) u organizaciji jedinice lokalne samouprave (JLS) u 2020. godini provodilo se u 514 JLS, odnosno u njih 92 %. Prema podacima za 2017. godinu, odvojeno sakupljanje komunalnog otpada provodio u 82 % JLS (457 JLS).

Udio odvojenog sakupljenog komunalnog otpada (uključujući i mješoviti otpad poput glomaznog otpada, otpada od čišćenja ulica i dr.) u 2020. godini iznosio je 41 %. Riječ je o porastu od 13 postotnih bodova u odnosu na 2017. godinu.

Još uvijek dio odvojenog sakupljenog otpada završava na odlagalištima otpada, tako da je u 2020. godini 84 % odvojeno sakupljenog otpada (583.372 tona) upućeno na oporabu, čime je stopa uporabe dosegla vrijednost od 34 %. Riječ je o porastu od 10 postotnih bodova u odnosu na 2017. godinu. Iako se radi o značajnom povećanju, ciljana vrijednost za 2020. godinu od 50 %, koja je propisana člankom 55. Zakona o gospodarenju otpadom (NN 84/2021) nije dostignuta.

Posljedično navedenome na odlaganju je u 2020. godini završilo 56 % nastalog komunalnog otpada. Riječ je o smanjenju od 16 postotnih bodova u odnosu na 2017. godinu.

Ostale količine nastalog komunalnog otpada (10 %) su upućene u postrojenja za mehaničko- biološku obradu otpada (MBO postrojenja), dio je upućen na obradu nekim od ostalih postupaka predobrade (miješanje, prepakiranje...), privremeno uskladišten i dr.

Vezano za biorazgradivi komunalni otpad u 2020. godini proizvedeno je 1.058.703 tona biorazgradivog komunalnog otpada što je neznatno smanjenje u odnosu na 2017. godinu kada je količina nastalog biorazgradivog komunalnog otpada iznosila 1.091.066 tona. Na oporabu je upućeno 348.528 tona odnosno 33 % nastalog biorazgradivog komunalnog otpada te se bilježi povećanje u odnosu na prethodne godine.

U količinama biorazgradivog komunalnog otpada najveći udio čini biootpad. Nakon višegodišnjeg trenda ustaljenih vrijednosti količina nastalog biootpada iz komunalnog otpada koje su u razdoblju od 2012. do 2019. godine iznosile oko 530.000 t, u 2020. godini se evidentirao pad navedenih količina za oko 8 % kao posljedica smanjenja količina nastalog miješanog komunalnog otpada. Ukupno je u 2020. godini nastalo 488.850 tona biootpada iz komunalnog otpada. Na oporabu (kompostiranje, anaerobna digestija i dr.) je prosljeđeno oko 21 % nastalog biootpada (102.265 t) što je povećanje od 7 postotnih bodova u odnosu na prethodnu godinu.

Sva odlagališta koja su navedena u Odluci o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta (NN 3/19,17/19) su zatvorena, ali najednom odlagalištu u SDŽ (Ajanovac) se nastavilo odlaganje.

Vezano uz infrastrukturu, u 2020. godini na području RH registrirano je 324 reciklažnih dvorišta (207 stacionarnih i 117 mobilnih reciklažnih dvorišta). U odnosu na 2015. godinu, kada je registrirano 34 reciklažno dvorište, to je gotovo 10 puta više.

7. S obzirom da je prema članku 40. stavku 2. Zakona o gospodarenju otpadom osoba koja upravlja odlagalištem dužna preuzimati miješani komunalni otpad prikupljen iz određene jedinice lokalne samouprave pri čemu je dužna primjenjivati istu cijenu za preuzimanje miješanog komunalnog otpada po toni za sve davatelje javne usluge sakupljanja komunalnog otpada molimo odgovoriti postoji li dužnost

jedinice lokalne samouprave primiti otpad koji nije prethodno oporabljen?

Člankom 40. stavkom 2. Zakona o gospodarenju otpadom propisano je da je osoba koja upravlja odlagalištem otpada dužna u vrijeme i na način propisan Odlukom iz stavka 1. toga članka, obustaviti preuzimanje otpada na odlagalištu i zatvoriti odlagalište, te da za vrijeme dok odlagalište još nije zatvoreno, preuzimati miješani komunalni otpad prikupljen iz određene jedinice lokalne samouprave pri čemu je dužan primjenjivati istu cijenu za preuzimanje miješanog komunalnog otpada po toni za sve davatelje javne usluge sakupljanja komunalnog otpada.

Sukladno navedenom, nije propisana obveza jedinice lokalne samouprave da primi otpad koji nije prethodno oporabljen, već je osobi koja upravlja odlagalištem propisana obveza zaprimanja miješanog komunalnog otpada, stoga o navedenom izravno ne odlučuju tijela jedinice lokalne samouprave. Dodatno, navedena obveza se odnosi na miješani komunalni otpad koji je sakupljen u okviru javne usluge, te kao takav taj otpad nije oporabljen prije odlaganja.

Dodatno, člankom 4. stavkom 1. točkom 46. Zakona o gospodarenju otpadom propisano je da je uporaba otpada svaki postupak čiji je glavni rezultat uporaba otpada u korisne svrhe kada otpad zamjenjuje druge materijale koje bi inače trebalo uporabiti za tu svrhu ili otpad koji se priprema kako bi ispunio tu svrhu, u postrojenju ili u širem gospodarskom smislu. U Dodatku II. ovoga Zakona sadržan je popis postupaka uporabe. Postupci uporabe ne moraju prethoditi odlaganju i uključuju sljedeće postupke:

R 1 korištenje otpada uglavnom kao goriva ili drugog načina dobivanja energije

R 2 obnavljanje/regeneracija otpadnog otapala

R 3 recikliranje/obnavljanje otpadnih organskih tvari koje se ne koriste kao otapala

R 4 recikliranje/obnavljanje otpadnih metala i spojeva metala

R 5 recikliranje/obnavljanje drugih otpadnih anorganskih materijala

R 6 regeneracija otpadnih kiselina ili lužina

R 7 uporaba otpadnih sastojaka koji se koriste za smanjivanje onečišćenja

R 8 uporaba otpadnih sastojaka iz katalizatora

R 9 ponovna prerada otpadnih ulja ili drugi načini ponovne uporabe ulja

RIO tretiranje tla otpadom u svrhu poljoprivrednog ili ekološkog poboljšanja

R 11 upotreba otpada nastalog bilo kojim postupkom navedenim pod R 1 – R 10

R 12 razmjena otpada radi primjene bilo kojeg od postupaka uporabe navedenim pod R 1 – R 11 i

R 13 Skladištenje otpada prije bilo kojeg od postupaka uporabe navedenim pod R 1 do R 12 (osim privremenog skladištenja otpada na mjestu nastanka, prije sakupljanja).

Nadalje, što se tiče obrade otpada prije odlaganja, 2018. godine donesen je Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta otpada ('Narodne novine', 103/18) čime je propisana obveza 'prethodne obrade otpada prije odlaganja', radi usklađenja sa presudom Suda EU-a u predmetu C-323/13 Komisija / Italija (EU:C:2014:2290). Opseg problema odlaganja otpada koji nije prethodno obrađen u Republici Hrvatskoj smanjuje se i nastavlja će se smanjivati daljnjom provedbom mjera iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2022. godine i dokumentom o implementaciji istoga, čiji nužni dio je i donesena Odluka o redoslijedu i dinamici zatvaranju odlagališta, te se predviđa da će potpuno rješenje problema odlaganja otpada koji nije prethodno obrađen u Republici Hrvatskoj dovršiti izgradnjom CGO-a Zagreb. Također, u svezi postupaka obrade otpada prije odlaganja, Republika Hrvatska razvija sustav javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada, na način da se potiče odvajanje otpada na mjestu nastanka. Odvojeno sakupljanje komunalnog otpada provodi se u 82 % JLS (457 JLS), a podrobniji podaci o sakupljanju i obradi komunalnog otpada su dani u odgovoru na pitanje broj 2.

8. Tko snosi troškove uporabe otpada s obzirom da članak 7. Pravilnika o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta otpada propisuje da je na odlagalište dozvoljeno odlaganje otpada koji je prethodno obrađen?

Člankom 23. stavkom 1. Zakona o gospodarenju otpadom propisano je daje izvorni proizvođač otpada ili sadašnji ili prethodni posjednik otpada dužan snositi troškove gospodarenja otpadom, uključujući troškove gradnje i rada neophodne infrastrukture za gospodarenje otpadom u skladu s načelom 'onečišćivač plaća', a stavkom 2. istoga članka Zakona propisano je da iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka troškove gospodarenja otpadom snosi proizvođač proizvoda od čijega proizvoda nastaje otpad u okviru obveze proširene odgovornosti proizvođača proizvoda.

Sukladno navedenom, u općem slučaju, trošak obrade otpada snosi posjednik otpada, pa tako trošak obrade otpada sakupljenog u okviru javne usluge sakupljanja komunalnog otpada snosi, prilikom predaje otpada, davatelj javne usluge, a kad se radi o javnoj usluzi, trošak na posljertku snose korisnici javne usluge.

9. Na koji način se vrši uporaba otpada u republici Hrvatskoj?

Člankom 29. stavcima 1. i 3. Zakona o gospodarenju otpadom propisano je da pravna i fizička osoba – obrtnik može nakon što ishodi dozvolu za gospodarenje otpadom započeti i obavljati djelatnost oporabe i zbrinjavanja otpada za koju je izdana ta dozvola, te da pravna i fizička osoba – obrtnik, nakon što je u upisana u Očevidnik sakupljača i oporabitelja može kao oporabitelj, započeti i obavljati djelatnost oporabe postupkom za koji se ne izdaje dozvola za gospodarenje otpadom.

Sukladno navedenom, djelatnost oporabe otpada u Republici Hrvatskoj obavljaju pravne osobe i fizičke osobe obrtnici koje posjeduju dozvolu za gospodarenje otpadom, odnosno koje su upisane kao oporabitelji u Očevidnik sakupljača i oporabitelja. Podaci o sakupljanju i obradi komunalnog otpada su dani u odgovoru na pitanje broj 2. Popis osoba koje posjeduju dozvolu za gospodarenje otpadom, pa time i za postupak uporabe otpada (oporabitelji) dostupni su na mrežnim stranicama ministarstva na poveznici <http://regdoz.azo.hr>. Sažeti pregled postojećeg stanja u gospodarenju otpadom, uključivo i uporabu otpada danje u poglavlju 3.4 POSTOJEĆI SUSTAVI GOSPODARENJA OTPADOM Odluku o donošenju Izmjena Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine (NN 1/22).

Postupci uporabe koji se mogu obavljati bez ishođenja dozvole za gospodarenje otpadom propisani su Pravilnikom o gospodarenju otpadom (NN 81/20) te uključuju:

- energetska uporaba određenog neopasnog otpada
- biološka aerobna uporaba (kompostiranje) biootpada
- biološka anaerobna uporaba (proizvodnja bioplina) biootpada
- uporaba otpadnog ulja radi proizvodnje biodiesela
- uporaba drvnog otpada radi proizvodnje proizvoda od drva
- uporaba otpada u gradnji
- uporaba opadnog asfalta za proizvodnju asfalta na asfaltnoj bazi
- popravak i čišćenje električnih i elektroničkih uređaja
- nasipavanje otpada.

Svi ostali postupci uporabe obavljaju se temeljem dozvole za gospodarenje otpadom, a pojednosti pojedinih postupaka određuju se elaboratom gospodarenja otpadom koji je sastavni dio dozvole.

Dodatno, temeljni zahtjevi gospodarenja otpadom, što se odnosi i na sve postupke uporabe otpada, uređeni su člankom 5. stavkom 1. Zakona o gospodarenju otpadom kojim je propisano da se gospodarenje otpadom mora provoditi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne uzrokuje štetni utjecaj na okoliš, a posebno:

1. ne uzrokuje rizik od onečišćenja mora, voda, tla i zraka te ugrožavanja biološke raznolikosti
2. ne uzrokuje neugodu zbog buke i neugodnih mirisa
3. ne uzrokuje štetan utjecaj na krajolik ili mjesta od posebnog interesa i
4. ne uzrokuje nastajanje eksplozije ili požara.

Nadalje, člancima 5., 6. i 7. Pravilnika o gospodarenju otpadom (NN 81/20) propisani su opći i posebni uvjeti gospodarenja otpadom

koji uređuju način obavljanja postupaka gospodarenja otpadom, što uključuje i način obavljanja postupaka uporaba otpada.

(...)

10. Koje su mjere poduzete nakon što je Europska komisija Republici Hrvatskoj uputila službenu opomenu zbog nepoštivanja zakonodavstva EU-a o otpadu odnosno Okvirne direktive o otpadu i Direktive o odlagalištima otpada?

Odredbu Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (Tekst značajan za EGP) (L 312 22.11.2008, 3), koja je zadnje izmijenjena DIREKTIVA (EU) 2018/851 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu (Tekst značajan za EGP) (L 150 14.6.2018.), prenesene su Zakonom o gospodarenju otpadom, a preostale odredbe će se prenijeti Pravilnikom o gospodarenju otpadom koji je u završnoj fazi izrade.

Odredbu Direktive Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada (L 182 16.7.1999, 1), kako je zadnje izmijenjena Direktivom (EU) 2018/850 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada (Tekst značajan za EGP) (L 150 14.6.2018.), prenesene su Zakonom o gospodarenju otpadom, a preostale odredbe će se prenijeti Pravilnikom o odlagalištima otpada koji je u završnoj fazi izrade.

11. Opisati mjere koje se poduzimaju radi ostvarenja reda prvenstva gospodarenja otpadom iz članka 6. ZOGO-a u cilju sprečavanja nastanka količine otpada koji se preusmjerava sa zatvorenih odlagališta na ona odlagališta koja nastavljaju s radom. Naime u odgovoru od 24. studenoga 202. navedena je ako takva mjera jedino mjera nabavljanja kućnih kompostera. Molimo obrazložite je li se tom mjerom uspjelo radi ostvarenja reda prvenstva gospodarenja otpadom iz članka 6. ZOGO-a ostvariti cilj sprečavanja nastanka količina otpada koji se preusmjerava sa zatvorenih odlagališta na ona odlagališta koja nastavljaju s radom?

Mjerom 'nabava kućnih kompostera', uz pretpostavku korištenje kompostera za obradu biljnog biootpada koji potiče iz kuhinja i vrtova, smanjuje se količina miješanog komunalnog otpada koji nastaje, jer se otpad, koji se kompostira u kućnom kompostera, ne odlazi u sklopu miješanog komunalnog otpada, te se za tu količinu otpada i smanjuje količina miješanog komunalnog otpada koji nastaje. Samo kućnim kompostiranjem, iako se smanjuje količina miješanog komunalnog otpada koja nastaje, nije moguće spriječiti nastanak čitave količine miješanog komunalnog otpada koji se preusmjerava sa zatvorenih odlagališta na ona odlagališta koja nastavljaju s radom jer nisu sve sastavnice tog otpada pogodne za obradu kućnim kompostiranjem, niti je kućno kompostiranje primjereno obavljati u svim okolnostima (npr. kućno kompostiranje nije primjereno u većini višestambenih zgrada).

Kako se obveza preuzimanja otpada iz članka 40. stavka 2. točke 2. Zakona odnosi na miješani komunalni otpad, provedba svih mjera koje doprinose sprečavanju nastanka, te smanjenju količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje, ujedno i doprinose smanjenju količina miješanog komunalnog otpada koje se preusmjeravaju sa zatvorenih odlagališta na odlagališta koja nastavljaju s radom. Navedeno uključuje slijedeće mjere propisane Zakonom o gospodarenju otpadom:

primjenu instituta nusproizvoda iz članka 15. Zakona uspostavu centara za ponovnu uporabu iz članka 16. Zakona primjena opće obveze odvojenog sakupljanja otpada iz članka 22. Zakona, što uključuje obvezu odvojene predaje opasnog otpada, otpadnog papira, metala, plastike, stakla, glomaznog otpada, tekstila i obuće, ambalažnog otpada, biootpada i svog otpada koji se smatra posebnom kategorijom otpada (otpadni tekstil i obuća, otpadna ambalaža, otpadne gume, otpadna ulja, otpadne baterije i akumulatori, otpadna vozila, građevni otpad i otpad koji sadrži azbest, medicinski otpad, otpadna električna i elektronička oprema, otpad iz proizvodnje titan dioksida, otpadni poliklorirani bifenili i poliklorirani terfenili, plastika za jednokratnu uporabu i ribolovni alati koji sadrže plastiku) zabranu miješanja odvojeno prikupljenog biootpada s drugim vrstama otpada iz članka 18. stavka 4. Zakona obvezu odvojenog sakupljanja otpada u okviru javne usluge skupljanja komunalnog otpada iz članka 69. stavka 1. točke 5. Zakona, što uključuje odvojeno sakupljanje miješanog komunalnog otpada, biootpada, reciklabilnog komunalnog otpada i glomaznog otpada obvezu davatelja javne usluge da gospodari s odvojeno sakupljenim

komunalnim otpadom, uključujući preuzimanje i prijevoz tog otpada, sukladno redu prvenstva gospodarenja otpadom i način na koji ne dovoli do miješanja odvojeno sakupljenog komunalnog otpada s drugom vrstom otpada ili otpadom koji ima drukčija svojstva zabrana miješanja opasnog otpada s drugim vrstama opasnog otpada, s drugim vrstama otpada, i s drugim tvarima ili materijalima, pri čemu miješanje uključuje i razrjeđivanje opasnih tvari iz članka 42. stavka 1. Zakona, osim u skladu s dozvolom za gospodarenje otpadom.

Dodatno, člankom 99. stavkom 1. Zakona propisano je da Ministarstvo i Fond, u skladu s propisom kojim se uređuju državne potpore, potiču sprečavanje nastanka otpada i gospodarenje otpadom za sprečavanje nastanka otpada, primjenu reda prvenstva gospodarenja otpadom, gospodarenje otpadom, osobito recikliranje uključujući kompostiranje i anaerobnu digestiju biootpada na način kojim se ostvaruje visoka razina zaštite okoliša te produkt takve obrade udovoljava visokim standardima kvalitete, te kompostiranje u kućanstvu i recikliranje biootpada uključujući i sufinanciranje gradnje postrojenja za recikliranje otpada, postrojenja za sortiranje otpada i kompostana radi postizanja visoko učinkovitog recikliranja. Provedbu mjera poticanja provoditi će se u narednom razdoblju.

Nadalje, člankom 101. Zakona propisana je poticajna naknada kao mjera kojom se potiče jedinica lokalne samouprave da, u okviru svojih ovlasti, provede mjere kojima se smanjuje udio miješanog komunalnog otpada u komunalnom otpadu koji nastaje na području te jedinice lokalne samouprave.

Od preostalih mjera, kojima se smanjuje količina miješanog komunalnog otpada koji nastaje, potrebno je navesti i sustave odvojenog sakupljanja posebnih kategorija otpada kojima upravlja Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, posebice sustav gospodarenja otpadom ambalažom, jer se tim sustavima osigurava odvojeno sakupljanje upravo onoga otpada koji je bi da ti sustavi ne osiguravaju odvojeno sakupljanje otpad, završio kao dio miješanog komunalnog otpada (npr. otpadna ambalaža od napitaka).

12. Opisati korake poduzete radi primjene sustava poticajne naknade iz članka 101. ZOGO- a/21 primijenjene na jedinice lokalne samouprave koje nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te su im sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta zbog toga odlagališta zatvorena. Naime u odgovoru od 24. studenoga 2020. nije dan konkretan odgovor već su u tablici dani podaci o plaćanju poticajne naknade za 2017. i 2018. odnosno za razdoblje prije nego što je donesena Odluka o redosljedu i zatvaranju. Međutim kako je stanje nakon donošenja osporene Odluke? Jesu li JLS nakon donošenja Odluke plaćale poticajne naknade i kome se uplaćuju iznosi iz poticajne naknade? Navesti i je li ostvaren cilj koji se nastojao ostvariti propisivanjem mjere poticajne naknade?

Članak 101. stavak 1. Zakona o gospodarenju otpadom propisuje da je poticajna naknada mjera kojom se potiče jedinica lokalne samouprave da, u okviru svojih ovlasti, provede mjere kojima se smanjuje udio miješanog komunalnog otpada u komunalnom otpadu koji nastaje na području te jedinice lokalne samouprave, a stavicima 2. i 3. istoga članka Zakona je propisano da je obveznik plaćanja poticajne naknade jedinica lokalne samouprave temeljem rješenja Fonda, te da Fond, do 31. prosinca tekuće kalendarske godine za prethodnu kalendarsku godinu, donosi po službenoj dužnosti rješenje kojim utvrđuje obveznika plaćanja i iznos poticajne naknade za kalendarsku godinu. Način obračuna poticajne naknade je propisan Dodatkom V. Zakona o gospodarenju otpadom.

Članak 29. stavak 1. Zakona o održivom gospodarenju otpadom propisivaio je da je poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada je mjera kojom se potiče jedinica lokalne samouprave da, u okviru svojih ovlasti, provede mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje na području te jedinice lokalne samouprave, a stavicima 2. i 7. istoga članka Zakona bilo je propisano da je jedinica lokalne samouprave je obveznik plaćanja poticajne naknade, te da se poticajna naknada uplaćuje se u korist Fonda radi sufinanciranja odvojenog sakupljanja otpada.

Sukladno navedenom poticajnu naknadu plaća jedinica lokalne samouprave u korist Fonda za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost. Obveza plaćanja poticajne naknade provodi se od stupanja na snagu

članka 24. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom (NN 50/17) kojim je propisan način obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada. Stupanjem na snagu Zakona o gospodarenju otpadom izmijenjen je način dotadašnji način obračuna poticajne naknade. Obveza plaćanja poticajne naknade je mjera kojom se potiče smanjenje udjela miješanog komunalnog otpada u komunalnom otpadu koji nastaje, odnosno smanjenje količine miješanog komunalnog otpada. Obveza plaćanja poticajne naknade se primjenjuje, sukladno propisanom obračunu, na sve JLS, neovisno o činjenici da li je u JLS odlagalište zatvoreno temeljem Odluke o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta ili odlagalište još uvijek radi ili u JLS ne postoji odlagalište otpada, odnosno činjenica da je u određenoj jedinici lokalne samouprave zatvoreno odlagalište ne znači da ne postoji obveza plaćanja poticajne naknade, već će jedinica lokalne samouprave će platiti poticajnu naknadu ako je proizvela veću količinu miješanog komunalnog otpada od propisane. Zatvaranje odlagališta i plaćanje poticajne naknade su dvije propisane obveze koje nisu izravno povezane.

Na količinu miješanog komunalnog otpada koji nastaje u određenoj JLS utiče veći broj 'vanjskih faktora (broj stanovnika, broj turista, doba godine, itd.), kao i obveza plaćanja poticajne naknade, međutim, mišljenja smo da samo primjena Odluke o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta, neovisno od svih drugih mjera kojima se smanjuje količina miješanog komunalnog otpada koji nastaje (sustav povratne naknade za ambalažu od napitaka, odvojeno sakupljanje i kompostiranje biootpada, sustav odvojenog sakupljanja posebnih kategorija otpada itd.), nije značajno utjecala na količinu miješanog komunalnog otpada koji nastaje samo u jedinicama lokalne samouprave u kojima je zatvoreno odlagalište, već ta mjera ima utjecaj na sve jedinice lokalne samouprave. Povećanje količine odvojenog sakupljenog otpada, kao i smanjenje količina odloženog otpada, kako je navedeno u podacima u odgovoru na pitanje broj 2., su rezultat, između ostalog i primjene poticajne naknade.

13. Imaju li JLS na kojoj se nalazi odlagalište na koje se odlaže otpad iz druge JLS pravo na naknadu od JLS koja zbrinjava svoj otpad na tom odlagalištu?

Članak 103. stavak 1. Zakona o gospodarenju otpadom propisuje da je naknada za korištenje odlagališta otpada na području druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba je novčani iznos na koji ima pravo jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb na čijem se području nalazi odlagalište otpada, a koje koriste druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb, a stavkom 2. istoga članka Zakona je propisano da je obveznik plaćanja naknade iz stavka 1. toga članka jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb koji koristi odlagalište otpada na području druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba iz stavka 1. toga članka. Nadalje, stavcima 5. i 6. istoga članka Zakona propisano je da se način plaćanja naknade zbog korištenja odlagališta uređuje ugovorom, te da ako nije sklopljen ugovor, način plaćanja naknade zbog korištenja odlagališta uređuje se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba na čijem se području nalazi odlagalište.

Sukladno navedenom, jedinica lokalne samouprave u kojoj se nalazi odlagalište otpada na kojem otpad zbrinjava druga jedinica lokalne samouprave može imati pravo na naknadu iz članka 103. Zakona, ako je sklopljen ugovor iz članka 103. stavka 5. Zakona odnosno ako je donesena odluka iz članka 103. stavka 6. Zakona.

14. Sveobuhvatno navesti mjere i poticaje predviđene za one JLS koje su uskladile svoja odlagališta i poduzele sve potrebne mjere kako bi njihova odlagališta mogla nastaviti s radom i koja sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta preuzimaju otpad s odlagališta otpada iz onih JLS koja nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta koja su sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta zatvorena.

Članak 103. stavak 1. Zakona o gospodarenju otpadom propisuje da je naknada za korištenje odlagališta otpada na području druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba je novčani iznos na koji ima pravo jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb na čijem se području nalazi odlagalište otpada, a koje koriste druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb, a stavkom 2. istoga

članka Zakona propisano je da je obveznik plaćanja te naknade jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb koji koristi odlagalište otpada na području druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba iz stavka 1. toga članka.

Sukladno navedenom, Zakonom nisu propisani specifični poticaji za one JLS koje su uskladile svoja odlagališta i poduzele sve potrebne mjere kako bi njihova odlagališta mogla nastaviti s radom i koja sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta preuzimaju otpad s odlagališta otpada iz onih JLS koja nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta koja su sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta zatvorena, međutim Zakonom je propisana naknada za korištenje odlagališta otpada na području druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba, pri čemu pravo na tu naknadu u skladu sa Zakonom, jedinica lokalne samouprave u kojoj se nalazi odlagalište može ostvariti.

15. Opisati a) što je točno planirano i b) što se točno poduzelo sukladno planiranom (koliko planiranog je realizirano) da se sagrađe, dorade i opreme postojeća odlagališta koja su ostala u funkciji u onim jedinicama lokalne samouprave koje su na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebe uvjete za nastavak rada odlagališta.

Po provedenim javnim pozivima Fonda 2004., 2005. i 2007. godine, Fond je donio odluke o sufinanciranju programa sanacija odlagališta otpada na temelju kojih je sklopio ugovore s jedinicama lokalne (regionalne) samouprave. Program sanacije podrazumijeva pripremu projekta (izrada projektne dokumentacija za ishođenje akta o gradnji) i izvođenje radova na temelju ishodenih akata. Planiranje i dinamika provedbe realizacije programa sanacije u nadležnosti je jedinice lokalne samouprave. Temeljem zahtjeva jedinice lokalne samouprave a sukladno sklopljenim ugovorima između Fonda i jedinica lokalne samouprave, Fond planira financijska sredstava za realizaciju programa sanacije odlagališta.

Fond će i nadalje osigurati sredstva za sufinanciranje realizacije programa sanacije odlagališta otpada do njihovog zatvaranja, odnosno do izgradnje centara za gospodarenje otpadom, sukladno sklopljenim ugovorima.

16. Navesti u kojoj fazi je sanacija i na koji način se financira sanacija odlagališta na koja se sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta preusmjerava otpad sa zatvorenih odlagališta.

Prema statusu sanacije, odlagališta se dijele u 3 kategorije (u pripremi – u izradi je projektna dokumentacija u cilju ishođenja akta za gradnju: 10 odlagališta, u tijeku – izvođenje radova na sanaciji: 8 odlagališta, gotova – radovi na sanaciji/izgradnji kazete su gotovi i otpad se odlaže sanitarno: 61 odlagalište). Trenutno je u RH 79 aktivnih odlagališta (PRILOG tablica) koja zaprimaju otpad sa svog područja i sa zatvorenih odlagališta. Sufinanciranje aktivnih odlagališta provodi se sukladno sklopljenim ugovorima između Fonda i jedinica lokalne samouprave a na temelju odluka o dodjeli sredstava Fonda (40 %-90 % opravdanih troškova sukladno Pravilniku o uvjetima i načinu dodjeljivanja sredstava Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, te kriterijima i mjerilima za ocjenjivanje zahtjeva za dodjeljivanje sredstava Fonda (NN br. 18/2009, 42/2012, 73/2013, 29/2014, 155/2014, 132/2021)) (vidi odgovor na pitanje br. 15).

17. Navesti što se događa s naknadom koja je bila propisana člankom 33. stavkom 13. ZOGO- a/94/13-98/19 i koja je bila donesena u svrhu financiranja gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom i sanacije neusklađenog odlagališta iz članka 33. stavka 16. ZOGO- a/94/13-98/19 kao izvoru financijske kompenzacije onoga tereta koji je nastao za drugu jedinicu lokalne samouprave u koju je preusmjeren otpad iz jedinice lokalne samouprave koja nije pravovremeno osigurala sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te joj je sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta odlagalište zatvoreno; ako se ne koristi navesti razloge zbog kojih se ne koristi.

Naime člankom 179. novog ZOGO-a propisano je:

'(1) Obveza plaćanja naknade za gradnju građevina za gospodarenje komunalnim otpadom iz članka 33. stavka 13. Zakona o održivom gospodarenju otpadom ('Narodne novine', br. 94/13., 73/17., 14/19. i 98/19.), koja je određena odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koja je donesena do dana stupanja na snagu ovoga

Zakona, prestaje u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(2) Izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno je izvješće o izvršenju Programa gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom, koje sadrži opis provedenih aktivnosti iz Programa gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom, podatke o financijskom izvršenju i izvoru financiranja po pojedinoj aktivnosti, podnijeti predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu i dostaviti ga Ministarstvu.

(3) Obveza iz stavka 2. ovoga članka traje do prestanka obveze iz stavka 1. ovoga članka.

Člankom 33. stavkom 13. Zakona o održivom gospodarenju otpadom bilo je propisano da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može odlukom odrediti korisniku javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada obvezu plaćanja namjenske naknade u skladu s Programom gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom, a koji je sastavni dio Programa gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji se donosi sukladno zakonu kojim se uređuje komunalno gospodarstvo, te da se Program gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom i odluka o obvezi plaćanja namjenske naknade dostavljaju Ministarstvu, a stavkom 16. istoga članka Zakona bilo je propisano da se naknada iz stavka 13. toga članka može odrediti u svrhu financiranja gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom i sanacije neusklađenog odlagališta na području te jedinice lokalne samouprave.

Člankom 179. stavkom 1. Zakona o gospodarenju otpadom propisano je da obveza plaćanja naknade za gradnju građevina za gospodarenje komunalnim otpadom iz članka 33. stavka 13. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (»Narodne novine«, br. 94/13., 73/17., 14/19. i 98/19.), koja je određena odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koja je donesena do dana stupanja na snagu ovoga Zakona, prestaje u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, a stavicima 2. i 3. istoga članka Zakona propisano je da je izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno izvješće o izvršenju Programa gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom, koje sadrži opis provedenih aktivnosti iz Programa gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom, podatke o financijskom izvršenju i izvoru financiranja po pojedinoj aktivnosti, podnijeti predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu i dostaviti ga Ministarstvu, te da ta obveza traje do prestanka obveze iz stavka 1. ovoga članka.

Dodatno, člankom 41. stavkom 5. Zakona o održivom gospodarenju otpadom bilo je propisano da Grad Zagreb i jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi odlagalište otpada imaju pravo na novčanu naknadu za korištenje odlagališta otpada, a stavicima 6 i 7. istoga članka Zakona bilo je propisano da je obveznik plaćanja naknade iz stavka 5. toga članka jedinica lokalne samouprave koja koristi odlagalište otpada druge jedinice lokalne samouprave, te da mjerila i način određivanja iznosa naknade, način uplate i isplate naknada iz stavka 5. ovoga članka propisuje ministar pravilnikom. Člankom 183. stavkom 1. točkom 5. Zakona o održivom gospodarenju otpadom bilo je propisano da se do stupanja na snagu propisa iz članka 182. stavka 1. i 2. toga Zakona primjenjuje Pravilnik o mjerilima, postupku i načinu određivanja iznosa naknade vlasnicima nekretnina i jedinicama lokalne samouprave (»Narodne novine«, br. 59/06.). Člankom 8. stavicima 1. i 2. Pravilnika o mjerilima, postupku i načinu određivanja iznosa naknade vlasnicima nekretnina i jedinicama lokalne samouprave (NN 59/06) bilo je propisano da Grad Zagreb odnosno jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi građevina namijenjena zbrinjavanju otpada imaju pravo na novčanu naknadu, stavkom 2. istoga članka Pravilnika bilo je propisano da su obveznici plaćanja naknade iz stavka 1. tog članka jedinice lokalne samouprave koje koriste građevinu namijenjenu zbrinjavanju otpada na području Grada Zagreba ili druge jedinice lokalne samouprave.

Sukladno navedenom, namjena naknade iz članka 33. stavka 13. Zakona o održivom gospodarenju otpadom je financiranja gradnje građevina za gospodarenje komunalnim otpadom i sanacije neusklađenog odlagališta na području te jedinice lokalne samouprave, te ista ne predstavlja izvor financijske kompenzacije tereta koji je nastao za jedinicu lokalne samouprave u koju je preusmjeren otpad iz jedinice lokalne

samouprave koja nije pravovremeno osigurala sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te joj je sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta zatvoreno, već se, do stupanja na snagu Zakona o gospodarenju otpadom, za navedeno koristila naknada iz članka 41. stavka 5. Zakona o održivom gospodarenju otpadom u skladu s člankom 8. Pravilnika o mjerilima, postupku i načinu određivanja iznosa naknade vlasnicima nekretnina i jedinicama lokalne samouprave, a nakon stupanja na snagu Zakona o gospodarenju otpadom za navedeno se može koristiti naknada za korištenje odlagališta otpada na području druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba propisana člankom 103. Zakona o gospodarenju otpadom. Sukladno članku Naknada iz članka 33. stavka 13. Zakona o održivom gospodarenju otpadom se koristi, u skladu s člankom 179. stavkom 1. Zakona o gospodarenju otpadom.

18. Navesti mjere koje su poduzete kako bi se ostvarilo učinkovito prikupljanje i gospodarenje biorazgradivim otpadom u jedinicama lokalne samouprave koje nisu na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurala sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta te su im sukladno Odluci o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta zbog toga odlagališta zatvorena

- koje mjere izbjegavanja nastanka biorazgradivog otpada su predviđene, a koje implementirane i s kojim uspjehom;
- koje mjere odvojenog sakupljanja biorazgradivog otpada su predviđene, a koje provedene i s kojim uspjehom;
- je li provedena izgradnja kompostana sukladno Odluci o donošenju Plana gospodarenja otpadom RH 2017-2022 odnosno provedbenom aktu Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području RH?

Zakon o gospodarenju otpadom (NN 84/2021) propisuje obvezu korisniku javne usluge da odvojeno preda biootpad ili isti kompostira na mjestu nastanka, dok je davatelj javne usluge dužan osigurati odvojeno sakupljanje biootpada iz kućanstava. Kućno kompostiranje može se smatrati mjerom za sprječavanje nastanka biorazgradivog otpada.

Prema podacima iz Izvješća o radu davatelja javne usluge iz 2019. godine, komposter za kućno kompostiranje podijeljeni su u 98 (18 %) JLS, od toga 55 (43 %) gradova i 43 (10 %) općine. Podijeljeno je ukupno 58.960 kompostera, gdje Grad Zagreb prednjači sa 18.650 podijeljenih kompostera. Više od 1.000 kompostera podijelili su gradovi Velika Gorica (6.497), Samobor (1.802), Dugo Selo (1.750), Bjelovar (1.300), Karlovac (1.300), Đakovo (1.282), Poreč (1.266), Požega (1.200), Zabok (1.170), Rovinj (1.020) i Mali Lošinj (1.000) te općine Erdut (1.940), Stari Jankovci (1.200) i Nijemci (1.134).

U 2020. godini u okviru javne usluge odvojeno je sakupljeno 67.977 tona biootpada na području 192 JLS. Dodatno je iz drugih izvora (uslužni sektor) prikupljeno još 50.715 tona komunalnog biootpada.

U RH u 2020. godini 12 kompostana je posjedovalo dozvolu za gospodarenje otpadom ukupnog kapaciteta oko 145.469 t/god. Aerobna biološka obrada biootpada kompostiranjem u 2016. godini obavljala se u 11 kompostana ukupnog kapaciteta oko 103.397 t/god. Iz navedenog je razvidno da se kapacitet kompostana povećao u promatranom razdoblju.

U sklopu mjere iz PGO RH za ostvarenje Cilja 1.3. Odvojeno prikupiti 40 % biootpada iz komunalnog otpada predviđa se izgradnja postrojenja za biološku obradu odvojenog prikupljenog biootpada što uključuje izgradnju i opremanje novih, te povećanje kapaciteta i unaprjeđenje tehnologije postojećih postrojenja za biološku obradu odvojeno prikupljenog biootpada aerobnim ili anaerobnim postupcima.

Kontinuirano se provode aktivnosti vezane za sufinanciranje izgradnje postrojenja za biološku obradu kako bi se ostvarili kapaciteti predviđeni Odlukom o implementaciji Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2022. godine. Za izgradnju postrojenja za biološku obradu otpada koriste se sredstva EU. U prethodnom razdoblju je iz EU fonda financirano 8 projekata postrojenja za kompostiranje u iznosu od 4.922.362 EUR, a sredstva su predviđena i u sljedećem višegodišnjem financijskom programu OPKK 2021. – 2027. i Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.

19. Je li prije (pa i nakon) donošenja osporene Odluke napravljene procjena učinka osporene Odluke na okoliš i zdravlje ljudi?

Zatvaranje i sanacija svakog odlagališta koje ne ispunjava propisane uvjete temeljnih načela gospodarenja otpadom ima pozitivan učinak na okoliš i zdravlje ljudi. Dodatno, kako je sanacija odlagališta postupak za kojega Ministarstvo provodi ocjena o potrebi procjene utjecaja na okoliš, sukladno točki 10.9 Priloga II. Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (NN 61/14 i 3/17), tako se za sanaciju svakog pojedinih odlagališta provodi ocjena o potrebi procjene utjecaja na okoliš, a potom, ako je potrebno, i postupak procjene utjecaja zahvata na okoliš.

20. Koje su mjere poduzete na nacionalnoj razini radi zaštite okoliša i ostvaruju li te mjere svoj cilj?

Smanjenje količina otpada koji se odlaže, kao i povećanje količina odvojeno sakupljenog otpada su rezultat svih mjera koje su dosada poduzete. Članak 5. stavak 1. Zakona o gospodarenju otpadom propisuje da se gospodarenje otpadom mora provoditi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne uzrokuje štetni utjecaj na okoliš, a posebno:

1. ne uzrokuje rizik od onečišćenja mora, voda, tla i zraka te ugrožavanja biološke raznolikosti
2. ne uzrokuje neugodu zbog buke i neugodnih mirisa
3. ne uzrokuje štetan utjecaj na krajolik ili mjesta od posebnog interesa i
4. ne uzrokuje nastajanje eksplozije ili požara.

Dodatno, članak 8. stavak 1. Zakona o gospodarenju otpadom propisuje da su sakupljanje, prijevoz i obrada predmeta i/ili tvari koji se mogu smatrati otpadom nužni u svrhu zaštite javnog interesa kako bi se primjenom navedenih postupaka gospodarenjem otpadom:

1. izbjegla ugroza zdravlja ljudi ili neprihvatljivo uznemiravanje ljudi
2. izbjegao i otklonio rizik od onečišćenja voda, zraka, tla ili izbjeglo ugrožavanje životinja ili biljaka ili narušavanje njihovih prirodnih životnih uvjeta
3. izbjegao rizik od narušavanja održive uporabe voda ili tla
4. izbjegao i otklonio rizik od onečišćenja okoliša
5. izbjegao i otklonio rizik od požara ili eksplozije
6. izbjegao i otklonio rizik buke
7. izbjegao i otklonio rizik pogodovanja pojavi ili razmnožavanju uzročnika bolesti
8. izbjegao i otklonio rizik vezano za narušavanje javnog reda i sigurnost ili
9. izbjeglo narušavanje izgleda naselja, krajolika ili kulturnog dobra.

Sukladno navedenom, akti koji uređuju gospodarenje otpadom na nacionalnoj razini, Zakon o gospodarenju otpadom i podzakonski propisi uključujući i Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, pa i Strategiju gospodarenja otpadom Republike Hrvatske (NN 05/130), uređuju mjere koje se donose upravo u svrhu zaštite okoliša. Općenito govoreći, mišljenja smo kako je u zadnjih petnaestak godina postignut očigledan napredak u gospodarenju otpadom, te time smatramo, iako ima dostatno prostora za napredak, kako su mjere propisane Zakonom o otpadu, Zakonom o održivom gospodarenju otpadom, te danas Zakonom o gospodarenju otpadom, ispunjavale i ispunjavaju svoju svrhu i postižu cilj zaštite okoliša.

Stoga smatramo da su poduzete sve raspoložive mjere radi osiguranja obrade otpada koji se može obraditi, a da se isti ne odlaže na odlagališta kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri smanjio negativni učinak tog otpada na okoliš i zdravlje ljudi, poštujući pri tom red prvenstva gospodarenja otpadom. U tom smislu poduzete su zakonodavne, ekonomske i tehničke mjere što se dokazuje povećanim odvajanjem i recikliranjem otpada, smanjenim odlaganjem otpada, izgrađena su ili je u tijeku izgradnja postrojenja za obradu otpada, odlagališta su zatvorena i/ili sanirana, izgrađeni su ili je u tijeku izgradnja centara za gospodarenje otpadom odnosno integrirane mreže postrojenja za gospodarenje otpadom na kojima se primjenjuje ili će se primijeniti najprimjerenija obrada, uključujući stabilizaciju organske frakcije uzimajući u obzir najbolje raspoložive tehnike. Također, provode se i izobrazno-informativne aktivnosti i u tijeku je korištenje sredstava iz NPOO 2021. – 2026. i OPKK 2021. – 2027. za projekte odvajanja, recikliranja i obrade otpada koji će omogućiti prijelaz na kružno gospodarstvo.«

VI. OČITOVANJE VLADE REPUBLIKE HRVATSKE I PREDSTAVNIŠTVA EUROPSKE KOMISIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

9. Vlada Republike Hrvatske i predstavništvo Europske komisije u Republici Hrvatskoj dostavili su Ustavnom sudu dokumentaciju i komunikaciju s Europskom komisijom vezanom uz predmete u području zaštite okoliša u kojima je Europska komisija uputila Republici Hrvatskoj službenu opomenu i obrazložena mišljenja zbog povrede prava EU. Međutim, s obzirom na obvezu neotkrivanja navedenih dokumenata (presuda od 14. studenoga 2013., broj: C-514/11 P i C-605/11, ECLI:EU:C:2013:738, t. 63 i 65.), Ustavni sud neće objaviti navedenu komunikaciju.

VII. MJERODAVNO PRAVO

10. Za ocjenu osnovanosti navoda predlagatelja mjerodavne su sljedeće odredbe Ustava:

»Članak 3.

... nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Članak 4.

U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Načelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.

Članak 5.

U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.«

»Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«

»Članak 51.

More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobito kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu.

(...)

»Članak 69.

Svatko ima pravo na zdrav život.

Država osigurava uvjete za zdrav okoliš.

Svatko je dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša.«

»Članak 90.

Prije nego što stupe na snagu zakoni i drugi propisi državnih tijela objavljuju se u 'Narodnim novinama', službenom listu Republike Hrvatske.

Propisi tijela koja imaju javne ovlasti prije stupanja na snagu moraju biti objavljeni na dostupan način u skladu sa zakonom.

Zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno.

Zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje.

Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje.«

»Članak 125.

Ustavni sud Republike Hrvatske:

(...)

- odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,

(...)

»Članak 128.

Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.

Građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referendumima i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom.

Prava iz ovoga članka u Republici Hrvatskoj ostvaruju i građani Europske unije, u skladu sa zakonom i pravnom stečevinom Europske unije.

»Članak 129.a

Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

»Članak 141.a

Republika Hrvatska, na temelju članka 141. Ustava, kao država članica Europske unije, sudjeluje u stvaranju europskog zajedništva, kako bi zajedno s drugim europskim državama osigurala trajni mir, slobodu, sigurnost i blagostanje te ostvarila druge zajedničke ciljeve, u skladu s temeljnim načelima i vrijednostima na kojima se Europska unija zasniva.

Republika Hrvatska, na temelju članka 139. i 140. Ustava, institucijama Europske unije povjerava ovlasti koje su potrebne za ostvarivanje prava i ispunjavanje obveza preuzetih na temelju članstva.

»Članak 141.c

Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom.

Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije.

Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije.

Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije.

10.1. U ovom ustavnosudskom postupku, Ustavni sud u svojoj ocjeni ustavnosti osporavanog općeg akta uzeo je u obzir i relevantni pravni okvir EU-a. Povelja Europske unije o temeljnim pravima (»Službeni list« C 326, 26. listopada 2012.; hrvatski prijevod: SL C 202, 7. lipnja 2016.; u daljnjem tekstu: Povelja) stavlja pred države članice pozitivnu obvezu u pogledu zaštite okoliša.

10.2. Članak 37. Povelje glasi:

»Članak 37

Zaštita okoliša

Zaštita okoliša Visoka razina zaštite okoliša i poboljšavanje kvalitete okoliša moraju biti uključeni u politike Unije i osigurani u skladu s načelom održivog razvoja.«

10.3. Ustavni sud smatra relevantnom i Direktivu Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada (SL L 182, 16. 7. 1999.) kako je posljednji put izmijenjena Direktivom (EU) 2018/850 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada (SL L 150, 14. 6. 2018.); u daljnjem tekstu: Direktiva 1999/31/EZ.

Mjerodavni članak 1. stavak 1. Direktive 1999/31/EZ glasi:

»Članak 1.

Opći cilj

1. U svrhu ispunjavanja zahtjeva Direktive 75/442/EEZ, a posebno njezinih članaka 3. i 4., cilj ove Direktive je, pomoću strogih radnih i tehničkih zahtjeva o otpadu i odlagalištima, osigurati mjere, postupke i smjernice za sprečavanje štetnih utjecaja na okoliš ili njihovo smanjenje u najvećoj mogućoj mjeri, i to naročito za sprečavanje i smanjenje onečišćenje površinskih voda, podzemnih voda, tla i zraka te globalnog okoliša, uključujući efekt staklenika, kao i svake opasnosti za zdravlje ljudi do kojeg bi moglo doći zbog odlaganja otpada tijekom cijelog životnog vijeka odlagališta.

(...)

Članci 13. i 14. Direktive 1999/31/EZ glase:

»Članak 13.

Zatvaranje i naknadno održavanje odlagališta

Države članice poduzimaju mjere kako bi u skladu s dozvolom, gdje je to primjenjivo:

(a) započeo postupak zatvaranja dijela ili čitavog odlagališta:

- i. kada se za to ispune bitni uvjeti utvrđeni dozvolom; ili
- ii. po odobrenju nadležnog tijela, na zahtjev operatera; ili
- iii. po obrazloženoj odluci nadležnog tijela;

(b) čitavo odlagalište ili samo njegov dio smije se smatrati konačno zatvorenim za daljnje odlaganje otpada nakon izvršenog konačnog pregleda odlagališta od strane nadležnog tijela, njegove procjene svih izvješća primljenih od operatera, te nakon obavješćivanja operatera o odluci o zatvaranju odlagališta. To ni u kom slučaju ne umanjuje odgovornost koju operater ima u odnosu na uvjete dozvole;

(c) nakon što se odlagalište konačno zatvori za daljnju upotrebu, operater snosi odgovornost za njegovo održavanje, nadzor i kontrolu u razdoblju naknadnog održavanje, tako dugo dok to traži nadležno tijelo, vodeći računa o roku u kojem odlagalište može predstavljati opasnost.

Operater obavješćuje nadležno tijelo o svim značajnijim štetnim utjecajima za okoliš koje otkriju kontrolni postupci i slijediti odluku nadležnog tijela u vezi s vrstom i rokovima sanacije;

(d) tako dugo dok nadležno tijelo smatra da postoji vjerojatnost da odlagalište predstavlja opasnost za okoliš, i ne dovodeći u pitanje bilo koje zakonodavstvo na državnoj ili razini Zajednice u pogledu odgovornosti posjednika otpada, operater odlagališta je odgovoran za praćenje stanja i provođenje analiza odlagališnog plina i procjernih voda, te sustava podzemnih voda u blizini odlagališta, a sve u skladu s Prilogom III.

Članak 14.

Postojeća odlagališta

Države članice poduzimaju mjere kako bi se spriječile da odlagališta kojima je izdana dozvola, ili koji već obavljaju djelatnost u vrijeme prijenosa ove Direktive u nacionalno zakonodavstvo, nastave s radom prije provođenja niže navedenih postupaka i to u najkraćem mogućem roku, a najkasnije osam godina od datuma utvrđenog člankom 18. stavkom 1.:

(a) u roku od godine dana od datuma utvrđenog člankom 18. stavkom 1. operater odlagališta priprema plan i predstavlja ga nadležnom tijelu, za dobivanje njegove suglasnosti za sanaciju odlagališta, uključujući pojedinih navedene u članku 8. te o svim korektivnim mjerama koje operater smatra potrebnim u smislu udovoljavanja zahtjevima ove Direktive, izuzimajući zahtjev iz Priloga I. točke 1.;

(b) slijedom predstavljanja plana sanacije, nadležno tijelo donosi konačnu odluku o tome da li se na temelju predmetnog plana sanacije i ove Direktive odlaganje smije nastaviti. Države članice poduzimaju potrebne mjere radi hitnog konačnog zatvaranja, u skladu s člankom 7. točkom (g) i člankom 13., odlagališta koji u skladu s člankom 8. nisu imali odobrenje za nastavak rada;

(c) na temelju odobrenog plana sanacije, nadležno tijelo odobrava nužne radove i određuje prijelazni period za ispunjenje zahtjeva ove Direktive osim zahtjeva u Prilogu 1. točki 1., u roku od osam godina od datuma utvrđenog člankom 18. stavkom 1.;

(d) i. u roku od godine dana od datuma utvrđenog u članku 18. stavku 1. na odlagališta za opasni otpad primjenjuju se članci 4., 5. i 11., te Prilog II.;

ii. u roku od tri godine od datuma utvrđenog u članku 18. stavku 1., na odlagališta za opasni otpad primjenjuje se članak 6.«

10.4. Mjerodavna je i Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL L 312, 22. 11. 2008.) kako je posljednji put izmijenjena Direktivom (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu (SL L 150, 14. 6. 2018.); (u daljnjem tekstu: Direktiva 2008/98/EZ).

Uvodna izjava 6. Direktive 2008/98/EZ glasi:

»Prvi cilj svake politike o otpadu trebao bi biti smanjenje na najmanju moguću mjeru negativnih učinaka nastajanja otpada i gospodarenja otpadom na zdravlje ljudi i okoliš. Politikom o otpadu također bi trebalo težiti smanjivanju uporabe resursa te poticati praktičnu primjenu hijerarhije otpada.«

10.5. Mjerodavni članci Direktive 2008/98/EZ glase:

»Članak 1.

Predmet i područje primjene

Ovom se Direktivom utvrđuju mjere za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi sprečavanjem ili umanjenjem štetnih učinaka proizvodnje i gospodarenja otpadom i umanjenjem sveukupnih učinaka uporabe resursa te poboljšanjem efikasnosti te uporabe.«

»Članak 13.

Države članice poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale da se gospodarenje otpadom provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi, ne šteti okolišu, a posebno:

(a) ne ugrožava voda, zrak, tlo, biljke ili životinje;

(b) ne uzrokuju neugodnosti u pogledu buke ili neugodnih mirisa; i

(c) bez štetnih utjecaja na krajolik ili mjesta od posebnog interesa.«

»Članak 15.

‘Odgovornost za gospodarenje otpadom’ glasi:

‘Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da svaki izvorni proizvođač ili drugi posjednik otpada, otpad obrađuje sam ili da obradu povjeri trgovcu ili ustanovi ili poduzeću koje obavlja postupke obrade otpada ili privatnom odnosno javnom skupljaču otpada u skladu s člancima 4. i 13.’

Članak 16.

Načela samodostatnosti i blizine

1. Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere, u suradnji s drugim državama članicama kad je to potrebno ili se preporuča, kako bi uspostavile integriranu i odgovarajuću mrežu postrojenja za zbrinjavanje otpada i postrojenja za uporabu miješanog komunalnog otpada skupljenog iz kućanstava, uključujući slučajeve kad tako skupljeni ot-

pad obuhvaća otpad koji potječe i od drugih proizvođača, uzimajući u obzir najbolje raspoložive tehnike.

Iznimno od odredaba Uredbe (EZ) br. 1013/2006, države članice mogu, kako bi zaštitile svoju mrežu, ograničiti ulazne pošiljke otpada namijenjene spaljivanju, koje se klasificiraju kao postupci uporabe, ako je utvrđeno da bi zbog takvih pošiljki nacionalni otpad bilo potrebno zbrinuti ili obraditi na način koji nije u skladu s njihovim planovima gospodarenja otpadom. Države članice obavješćuju Komisiju o svakoj takvoj odluci. Države članice također mogu ograničiti i izlazne pošiljke otpada iz razloga utjecaja na okoliš, kako se navodi u Uredbi (EZ) br. 1013/2006.

2. Mreža je osmišljena tako da se Zajednici u cjelini omogućiti samodostatnost u zbrinjavanju, jednako kao i u uporabi otpada spomenutog u stavku 1. te da se državama članicama omogućiti pojedinačno približavanje tom ciljem, uzimajući u obzir geografske uvjete ili potrebu za specijaliziranim postrojenjima za određene vrste otpada.

3. Mreža omogućuje zbrinjavanje ili uporabu otpada spomenutog u stavku 1. u jednom od najbližih odgovarajućih postrojenja, najprije mjerljivim metodama i tehnologijama, kako bi se osigurala visoka razina zaštite okoliša i javnog zdravlja.

4. Načela blizine i samodostatnosti ne znače da svaka država članica mora na svojem teritoriju posjedovati cjelokupnu opremu za konačnu uporabu.«

11. Mjerodavni članci Zakona o gospodarenju otpadom (»Narodne novine« broj 84/21.; u daljnjem tekstu: ZOGO/21) glase:

»Red prvenstva gospodarenja otpadom

Članak 6.

(1) Podzakonski akt, odluka, plan ili program koji se donosi temeljem ovoga Zakona mora se uskladiti sa sljedećim redom prvenstva gospodarenja otpadom:

1. sprječavanje nastanka otpada
2. priprema za ponovnu uporabu
3. recikliranje
4. ostali postupci uporabe npr. energetska uporaba i
5. zbrinjavanje.

(2) Kad se primjenjuje red prvenstva gospodarenja otpadom i odlučuje između dvije ili više mogućnosti:

– mora se dati prednost varijanti koja daje najbolji ukupni ishod za okoliš, koja može uključivati i odstupanje od reda prvenstva gospodarenja otpadom za određeni tok otpada ako je to opravdano rezultatima analize životnog ciklusa ukupnih učinaka stvaranja i gospodarenja tom vrstom otpada i

– moraju se uzeti u obzir opća načela zaštite okoliša, predostrožnost, održivost, tehnološka izvedivost i ekonomska održivost, zaštita resursa, te ukupni učinci na okoliš, ljudsko zdravlje, gospodarstvo i društvo u skladu s člankom 1. stavkom 1. i člankom 5. stavkom 1. ovoga Zakona.

Načela gospodarenja otpadom

Članak 7.

Gospodarenje otpadom temelji se na uvažavanju načela zaštite okoliša propisanih propisom kojim se uređuje zaštita okoliša i pravnom stečevinom Europske unije, načelima međunarodnog prava zaštite okoliša te znanstvenih spoznaja, najbolje svjetske prakse i pravila struke, a osobito na sljedećim načelima:

1. ‘načelo onečišćivač plaća’ – proizvođač otpada odnosno posjednik otpada snosi troškove mjera gospodarenja otpadom, te je financijski odgovoran za provedbu sanacijskih mjera zbog štete koju je prouzročio ili bi je mogao prouzročiti otpad

2. ‘načelo blizine’ – obrada otpada mora se obavljati u najbližoj odgovarajućoj građevini ili uređaju u odnosu na mjesto nastanka otpada, uzimajući u obzir gospodarsku učinkovitost i prihvatljivost za okoliš

3. ‘načelo samodostatnosti’ – gospodarenje otpadom će se obavljati na samodostatan način omogućavajući neovisno ostvarivanje propisanih ciljeva na razini države, a uzimajući pri tom u obzir ze-

mljopisne okolnosti ili potrebu za posebnim građevinama za posebne kategorije otpada

4. 'načelo sljedivosti' – utvrđivanje porijekla otpada s obzirom na proizvod, ambalažu i proizvođača tog proizvoda kao i posjed tog otpada uključujući i obradu.

Javni interes sakupljanja, prijevoza i obrade otpada

Članak 8.

(1) Sakupljanje, prijevoz i obrada predmeta i/ili tvari koji se mogu smatrati otpadom nužni su u svrhu zaštite javnog interesa kako bi se primjenom navedenih postupaka gospodarenjem otpadom:

1. izbjegla ugroza zdravlja ljudi ili neprihvatljivo uznemiravanje ljudi

2. izbjegao i otklonio rizik od onečišćenja voda, zraka, tla ili izbjeglo ugrožavanje životinja ili biljaka ili narušavanje njihovih prirodnih životnih uvjeta

3. izbjegao rizik od narušavanja održive uporabe voda ili tla

4. izbjegao i otklonio rizik od onečišćenja okoliša

5. izbjegao i otklonio rizik od požara ili eksplozije

6. izbjegao i otklonio rizik buke

7. izbjegao i otklonio rizik pogodovanja pojavi ili razmnožavanju uzročnika bolesti

8. izbjegao i otklonio rizik vezano za narušavanje javnog reda i sigurnost ili

9. izbjeglo narušavanje izgleda naselja, krajolika ili kulturnog dobra.

(2) Sakupljanje, prijevoz i obrada iz stavka 1. ovoga članka u svrhu zaštite javnog interesa nisu nužni ako se predmet ili tvar, prema općem shvaćanju, smatra novim ili se koristi u određenu svrhu.«

»Ovlasti

Članak 11.

(1) U slučaju potrebe sprječavanja nastanka ili otklanjanja posljedica šteta uzrokovanih višom silom ili u slučaju druge opasnosti za ljude, materijalna dobra i okoliš, Vlada Republike Hrvatske može odlukom privremeno narediti ili zabraniti određeno postupanje s otpadom te utvrditi obveznu primjenu interventnih mjera gospodarenja otpadom koje su nužne radi zaštite života, sigurnosti ili zdravlja stanovništva ili sprječavanja onečišćenja okoliša.

(2) Način rada u Ministarstvu, upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima, u svezi provedbe ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona, propisuje ministar naputkom.«

»Centar za gospodarenje otpadom

Članak 13.

(1) Centrom za gospodarenje otpadom upravlja trgovačko društvo u vlasništvu jedinica područne (regionalne) samouprave i/ili jedinica lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba.

(2) Izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba dužno je:

– osigurati da davatelj javne usluge preda miješani komunalni otpad u centar za gospodarenje otpadom i

– sklopiti sporazum s trgovačkim društvom iz stavka 1. ovoga članka kojim uređuju odnose u svezi s predajom miješanog komunalnog otpada.

(3) Osoba koja upravlja centrom za gospodarenje otpadom dužna je primiti sav miješani komunalni otpad od davatelja javne usluge, te primjenjivati istu cijenu obrade preuzetog miješanog komunalnog otpada po toni za sve davatelje usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada, koji su sukladno Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske dužni predavati miješani komunalni otpad u taj centar za gospodarenje otpadom.

(4) Izvršno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave i jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba, koja je vlasnik osobe koja upravlja centrom za gospodarenje otpadom, dužno je osigurati provedbu obveze iz stavka 2. ovoga članka.«

»Osiguravanje obrade otpada

Članak 21.

(1) Proizvođač otpada i posjednik otpada dužan je osigurati obradu otpada postupkom pripreme za ponovnu uporabu, recikliranjem ili uporabom sukladno člancima 5. i 6. ovoga Zakona, a kad navedeno nije moguće, dužan je osigurati zbrinjavanje otpada na siguran način u skladu s člankom 5. ovoga Zakona.

(2) Proizvođač otpada i posjednik otpada dužan je izvršiti obvezu iz stavka 1. ovoga članka na način da sam obradi vlastiti otpad ili da obradu otpada povjeri osobi kojoj je sukladno ovom Zakonu dozvoljena obrada otpada ili da otpad isporuči iz Republike Hrvatske na uporabu odnosno zbrinjavanje u skladu s Uredbom (EZ) 1013/2006.

(3) Obvezu iz stavka 2. ovoga članka:

– proizvođač otpada mora izvršiti u roku od jedne godine od dana nastanka toga otpada

– posjednik otpada mora izvršiti u roku od jedne godine od dana kad je preuzeo taj otpad u posjed.

(4) Iznimno od odredbe stavka 3. ovoga članka, za određeni otpad primjenjuje se drukčiji rok ako je tako propisano pravilnikom iz članka 88. stavka 3. ovoga Zakona.

(5) Kad osoba ovlaštena za preuzimanje otpada preuzme pošiljku otpada, obveza iz stavka 1. ovoga članka prestaje za osobu koja je predala pošiljku otpada i prenosi se na osobu koja je preuzela pošiljku otpada.

Opća obveza odvojenog sakupljanja otpada

Članak 22.

(1) Radi poticanja visokokvalitetnog recikliranja propisuje se opća obveza odvojenog sakupljanja otpada.

(2) Posjednik otpada dužan je odvojeno od ostalog otpada predati ovlaštenoj osobi:

1. opasni papir

2. otpadni papir, metal, plastiku, staklo, glomazni otpad te tekstil i obuću

3. ambalažni otpad i

4. otpad koji se smatra posebnom kategorijom otpada.

(3) Proizvođač biootpada dužan je predati biootpad odvojeno od drugog otpada ovlaštenoj osobi ili reciklirati biootpad na mjestu nastanka.

(4) Kad je otpad potrebno oporabiti ili olakšati pripremu za ponovnu uporabu, recikliranje ili drugi postupak uporabe, otpad se mora sakupljati odvojeno te se ne smije miješati s drugim otpadom i tvarima koja imaju drukčija svojstva.

Troškovi gospodarenja otpadom

Članak 23.

(1) Izvorni proizvođač otpada ili sadašnji ili prethodni posjednik otpada dužan je snositi troškove gospodarenja otpadom, uključujući troškove gradnje i rada neophodne infrastrukture za gospodarenje otpadom u skladu s načelom 'onečišćivač plaća'.

(2) Iznimno od odredbe stavka 1. ovoga članka troškove gospodarenja otpadom snosi proizvođač proizvoda od čijega proizvoda nastaje otpad u okviru obveze proširene odgovornosti proizvođača proizvoda.

(3) Posjednik otpada odgovoran je za štetu uzrokovanu zbog otpada koji je imao u posjedu kad je šteta nastala.«

»Naknada za korištenje odlagališta otpada na području druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba.

Članak 103.

(1) Naknada za korištenje odlagališta otpada na području druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba je novčani iznos na koji ima pravo jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb na čijem se području nalazi odlagalište otpada, a koje koriste druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb.

(2) Obveznik plaćanja naknade iz stavka 1. ovoga članka je jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb koji koristi odlagalište

otpada na području druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba iz stavka 1. ovoga članka.

(3) Jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb iz stavka 1. ovoga članka mogu odlukom predstavničkog tijela u cijelosti ili djelomično ukinuti obvezu plaćanja naknade iz stavka 1. ovoga članka.

(4) Naknada zbog korištenja odlagališta za tonu odloženoga otpada iznosi do 20 % iznosa cijene odlaganja jedne tone miješanog komunalnog otpada određene cjenikom osobe koja upravlja odlagalištem, koja ne uključuje porez na dodanu vrijednost.

(5) Način plaćanja naknade zbog korištenja odlagališta uređuje se ugovorom.

(6) Ako nije sklopljen ugovor iz stavka 5. ovoga članka, način plaćanja naknade zbog korištenja odlagališta uređuje se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba na čijem se području nalazi odlagalište.«

11.1. Članak 7. Pravilnika u mjerodavnom dijelu glasi:

»Granične vrijednosti emisija u okoliš kod odlaganja otpada

Članak 7.

(1) Na odlagališta otpada dozvoljeno je odlaganje otpada koji je prethodno obrađen.

Prethodna obrada otpada prije odlaganja mora biti primjerena i sukladna postupcima obrade otpada iz posebnog propisa o

gospodarenju otpadom i najmanje sadržavati:

– odgovarajući odabir različitih tokova otpada na mjestu nastanka/proizvodnje otpada i njihovo odvojeno sakupljanje (npr. odvojeno sakupljanje miješanog komunalnog otpada, odvojeno sakupljanje reciklabilnog komunalnog otpada, otpadnog papira, metala, plastike, stakla, tekstila i glomaznog otpada iz miješanog komunalnog otpada koji se predaju na postupke daljnje obrade)

– stabilizaciju odvojeno sakupljene organske frakcije otpada ili odvojeno sakupljanje organske frakcije (biorazgradivog komunalnog otpada) koji se predaje na postupke daljnje obrade.

(2) Iznimno od stavka 1. ovog članka, bez prethodne obrade može se odobriti samo odlaganje inertnog otpada kada njegova obrada nije tehnički izvediva i drugog neopasnog otpada ako njegova obrada ne smanjuje količinu ili svojstva otpada koji uzrokuju štetne utjecaje na okoliš ili ljudsko zdravlje ili se ne doprinosi ispunjenju ciljeva iz članka 2. ovoga Pravilnika.

(...)

11.2. Ustavni sud izrazio je u predmetu broj: U-II-2492/2017 i dr. od 29. siječnja 2020. stajalište o važnosti ustavnog jamstva zaštite okoliša iz članka 69. Ustava:

»S obzirom na značaj koji pitanje zbrinjavanja i gospodarenja otpadom ima za zaštitu okoliša, prirode i zdravlja ljudi, Ustavni sud je pri ocjeni opravdanosti donošenja rješenja iz točke II. izreke pošao od ustavnog jamstva propisanog člankom 69. Ustava, a u svjetlu činjenice da sukladno članku 3. Ustava očuvanje prirode i čovjekova okoliša predstavlja same temeljne vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. Člankom 69. Ustava propisana je obveza pružanja osobite skrbi zaštitu zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. Štoviše, Ustav određuje da se ta ustavna obveza odnosi na svakoga. Neovisno o tome radi li se o pojedincima ili pravnim osobama odnosno fizičkim i pravnim osobama ili subjektima javnopravnog karaktera, svatko je dužan posvećivati osobitu skrb zaštitu navedenih ustavnih vrednota. Ustav također određuje da ta skrb mora biti podijeljena među onima koje obvezuje razmjerno njihovim ovlastima i djelatnostima, poštujući načelo razmjernosti propisano člankom 16. Ustava.«

VIII. OCJENA USTAVNOG SUDA

12. U skladu s člankom 125. alinejom 2. Ustava Ustavni sud odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom. Pod »drugim propisom«, u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, podrazumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više

pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akti imaju primijeniti. U skladu s tim temeljna materijalna obilježja »drugog propisa« u smislu članka 125. alineje 2. Ustava jesu njegova apstraktnost i generalnost.

12.1. Ustavni sud može odlučiti, na temelju članka 125. alineje 2. Ustava, provesti kontrolu ustavnosti i zakonitosti i općeg akta tijela državne vlasti koji ima samo jedno materijalno obilježje »drugog propisa« (apstraktnost ili generalnost), ako ocijeni da je to nužno radi zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i drugih najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenih u članku 3. Ustava (rješenje Ustavnog suda broj: U-II-5157/2005 i dr. od 5. ožujka 2012. /»Narodne novine« broj 41/12./), među kojima je i očuvanje prirode i zaštite okoliša. Stoga je Ustavni sud u konkretnom slučaju postupao sa stajališta ustavnog načela ustavnosti i zakonitosti propisanog člankom 5. Ustava, a u svjetlu pozitivne obveze stvaranja uvjeta učinkovitosti jamstva na zdrav život i okoliš koja za državu proizlazi iz članka 69. Ustava odnosno u svjetlu članka 16. Ustava kojim se propisuje obveza poštovanja načela razmjernosti pri odstupanju od temeljnih prava zajamčenih Ustavom, te odlučio provesti kontrolu ustavnosti i zakonitosti osporene Odluke.

12.2. U konkretnom je slučaju predmet ustavnosudske ocjene propis donesen radi provedbe drugog propisa i zakona.

Kada je predmet ustavnosudske ocjene propis donesen radi provedbe zakona on mora biti u skladu s propisom i zakonom na temelju kojeg je donesen i u suglasnosti s Ustavom.

Stoga se u postupku ocjene ustavnosti i zakonitosti takvog propisa ispituje je li on donesen od ovlaštenog tijela, je li donositelj imao zakonsko ovlaštenje za njegovo donošenje (pravna osnova donošenja) te je li taj propis po svom sadržaju u granicama koje je odredio drugi propis i zakon.

13. Razmatrajući prigovore predlagatelja Ustavni sud zaključuje da se ti prigovori mogu razvrstati u dvije osnovne skupine: one kojima se osporava formalna nesuglasnost Odluke s Ustavom i one kojima se osporava materijalna nesuglasnost Odluke s Ustavom i zakonom.

a) Formalnopravna nesuglasnost Odluke s Ustavom

14. Oba predlagatelja, osporavajući formalnu nesuglasnost Odluke s Ustavom, navode da Odluka ima retroaktivno djelovanje jer je stupila na snagu prije nego što je objavljena u »Narodnim novinama« pa je smatraju suprotnom načelu vladavine prava odnosno člancima 3. i 90. stavcima 1. i 3. Ustava.

14.1. Ustavni sud primjećuje da je točkom V. Odluke propisano da će se Odluka objaviti u »Narodnim novinama«, a stupa na snagu danom donošenja. Prema navedenom proizlazi da je Odluka donesena 21. prosinca 2018. te je objavljena u »Narodnim novinama« broj 3/19. od 9. siječnja 2019., iz čega proizlazi da je Odluka stupila na snagu prije nego li je objavljena u »Narodnim novinama.«

Članak 90. stavci 1., 3., 4. i 5. Ustava glase:

»Članak 90.

Prije nego što stupe na snagu zakoni i drugi propisi državnih tijela objavljuju se u »Narodnim novinama«, službenom listu Republike Hrvatske.

(...)

Zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, osim ako nije zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno.

Zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje.

Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje.«

14.2 Pitanje stupanja na snagu drugih propisa državnih tijela Ustavni sud razmatrao je u predmetima broj: U-I-3845/2006 i broj: U-I-5348/2012. Odlukom i rješenjem broj: U-I-3845/2006, U-I-5348/2012 od 23. siječnja 2013. (»Narodne novine« broj 12/13.; u daljnjem tekstu: odluka i rješenje od 23. siječnja 2013.) Ustavni sud zauzeo je sljedeće stajalište:

»16. Članak 90. stavak 3. Ustava propisuje redovito vakacijsko razdoblje samo za zakone (»Zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave ...«).

Kad je riječ o 'drugim propisima državnih tijela' u smislu članka 90. stavka 1. Ustava, redovito vakacijsko razdoblje za njih nije određeno Ustavom, već je njegovo određenje prepušteno zakonodavcu. Zakonodavac je pri njegovu određenju, međutim, vezan ustavnim zahtjevom da mora razdvojiti dva pravna momenta: 1) trenutak objave propisa državnih tijela i 2) trenutak stupanja na snagu tih propisa. To jasno proizlazi iz članka 90. stavka 1. Ustava koji glasi: 'Prije nego što stupe na snagu ... drugi propisi državnih tijela objavljuju se u 'Narodnim novinama' ...«

14.3. Ustavni sud napominje da je objavljivanje pravnih propisa radnja koja se poduzima sa svrhom upoznavanja svih zainteresiranih s tekstem propisa i pretpostavlja objavljivanje vjerodostojnog teksta, onakvog kakav je usvojio njegov donositelj.

U odnosu na pitanje je li zakonodavcu, u smislu članka 90. stavka 1. Ustava, dopušteno delegirati na »državna tijela« ovlast da u iznimnim slučajevima sama određuju vakacijsko razdoblje za pravilnike, naredbe i napatke koje je kraće ili dulje od općeg pravila o redovitom vakacijskom razdoblju (»najranije osmi dan od dana objave«), Ustavni sud zaključio je da nema ustavnih zapreka za davanje ovlasti »državnim tijelima« da u iznimnim okolnostima sama određuju odstupanja od općeg pravila o redovitom vakacijskom razdoblju.

14.4. Međutim, u konkretnom slučaju osporena Odluka stupila je na snagu prije nego što je objavljena u »Narodnim novinama«, što nije u suglasnosti s člankom 90. stavkom 1. Ustava. Slijedom navedenog, ocjena je Ustavnog suda da su prigovori predlagatelja o formalnoj neustavnosti Odluke djelomično osnovani, i to u dijelu stupanja na snagu Odluke, zbog čega Ustavni sud utvrđuje da Odluka od njezinog stupanja na snagu (21. prosinca 2018.) do objave u »Narodnim novinama« (9. siječnja 2019.) nije bila u suglasnosti s člankom 90. stavkom 1. Ustava.

15. Nadalje, predlagatelj Grad Supetar navodi da je predmetnu Odluku u ovom slučaju trebalo donijeti predstavničko tijelo predlagatelja (Gradsko vijeće Grada Supetra), a ne ministar, čime se po mišljenju predlagatelja ovlašćuje ministra na donošenje odluka vezanih uz djelatnosti iz samoupravnog djelokruga i čime se zadire u djelokrug predlagatelja kao predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.

15.1. Osporenu Odluku donio je ministar nadležan za poslove zaštite okoliša na temelju članka 21.a Pravilnika koji je donio nadležan ministar na temelju članka 104. ZOGO-a:94/13-98/19, koji je glasio:

»Kategorije odlagališta otpada, postupci i drugi uvjeti za odlaganje otpada, postupci i drugi uvjeti za prihvat otpada u podzemna odlagališta otpada, granične vrijednosti emisija u okoliš kod odlaganja otpada, uvjeti i mjere u svezi s planiranjem, gradnjom, radom i zatvaranjem odlagališta i postupanjem nakon njihova zatvaranja, te uvjete za odlaganje otpada sukladno posebnom propisu o sprječavanju onečišćenja Sredozemnog mora potapanjem otpadnih i drugih tvari s plovnih objekata i zrakoplova u more sukladno članku 16. stavcima 2. i 3. ovoga

Zakona, u suradnji s ministrom nadležnim za prostorno planiranje, ministrom nadležnim za pomorstvo i ministrom nadležnim za vodno gospodarstvo, propisuje ministar pravilnikom.«

15.2. Međutim, Hrvatski sabor na sjednici 15. srpnja 2021. donio je ZOGO/21 koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 84 od 23. srpnja 2021.

Članci 185. stavak 2., 186. stavak 2. alineja 16., 191. i 192. ZOGO-a/21 glase:

»Članak 185.

(...)

(2) Ministar će donijeti u roku od:

– šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona pravilnike iz članka 5. stavka 5., članka 39. stavka 6., članka 88. stavka 3. kojima se uređuju posebne kategorije otpada u sustavu Fonda, ambalaža i otpadna ambalaža i plastični proizvodi za jednokratnu uporabu, te pravilnik iz članka 90. stavka 2. ovoga Zakona

– godinu dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona pravilnike iz članka 41. stavka 2., članka 45. stavka 10., članka 48. stavka 11., članka 88. stavka 3. koji nisu obuhvaćeni podstavkom 1. ovoga stavka i članka 90. stavka 1. ovoga Zakona.

(...)

Članak 186.

(1) Do stupanja na snagu pravilnika iz članka 185. stavka 2. ovoga Zakona ostaju na snazi:

(...)

– Pravilnik o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta otpada (»Narodne novine«, br. 114/15., 103/18. i 56/19.)

(...)

»Članak 191.

Stupanjem na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o održivom gospodarenju otpadom (»Narodne novine«, br. 94/13., 73/17., 14/19. i 98/19.).«

»Članak 192.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«, osim članka 101. ovoga Zakona i Dodatka V. točke 2. ovoga Zakona koji stupaju na snagu 16. rujna 2021., članka 17. stavka 2. ovoga Zakona koji stupa na snagu 1. siječnja 2022. i članka 17. stavka 3. ovoga Zakona koji stupa na snagu 3. srpnja 2024.«

15.3. Na temelju članka 39. stavka 6. ZOGO-a/21 i članka 38. stavka 3. Zakona o sustavu državne uprave (»Narodne novine« broj 66/19.) ministar gospodarstva i održivog razvoja, uz prethodnu suglasnost ministra nadležnog za prostorno uređenje i graditeljstvo te ministra vanjskih i europskih poslova donio je Pravilnik o odlagalištima otpada, koji je objavljen u »Narodnim novinama« broj 4/23. od 11. siječnja 2023., te je stupio na snagu osmog dana od objave u »Narodnim novinama«. U skladu s člankom 24. Pravilnika o odlagalištima otpada stupanjem na snagu ovoga Pravilnika prestaje važiti Pravilnik o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta otpada (»Narodne novine« broj 114/15., 103/18. i 56/19.).

U skladu s navedenim mjerodavnim odredbama ZOGO-a/21, Ustavni sud utvrđuje da je ZOGO:94/13-98/19 prestao važiti 31. srpnja 2021. stupanjem na snagu ZOGO-a/21, dok je 20. siječnja 2023. stupio na snagu Pravilnik o odlagalištima otpada. Osporena je Odluka još uvijek na snazi.

16. Imajući u vidu sadržaj članka 104. ZOGO-a:94/13-98/19, na temelju kojeg je Pravilnik donesen, Ustavni sud utvrđuje da je Odluku donijelo ovlašteno tijelo na temelju zakonskog ovlaštenja iz članka 104. stavka 1. ZOGO-a: 94/13-98/19. Razmatrajući prigovore predlagatelja Grada Supetra, Ustavni sud pošao je od činjenice da ustavno načelo lokalne i područne (regionalne) samouprave ima

svoje Ustavom predviđene granice. Prije svega, sam Ustav u članku 129.a stavku 3. jasno propisuje da se poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju zakonom.

Nadalje, činjenicu da Ustav u članku 129.a stavku 1. određuje da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana koji žive na konkretnom području lokalne samouprave ne može se tumačiti na način da je lokalna samouprava potpuno slobodna u reguliranju pitanja koja se odnose na potrebe građana na njezinu području, kao što su između ostalog i komunalne djelatnosti te zaštita i unapređenje prirodnog okoliša na kojima inzistira podnositelj. Ovlasti lokalne samouprave nisu i ne mogu biti imune na interese od općeg značenja za sve građane i građanke Republike Hrvatske za koje je u skladu s Ustavom.

16.1. Premda ZOGO/21 nesumnjivo predstavlja zakonski akt koji je mjerodavan za pravno područje lokalne samouprave, Ustavni sud naglašava da je u konkretnom slučaju formalna činjenica kao što je naziv konkretnog zakonodavnog akta, odnosno regulatorno područje koje se njime uređuje, tek od posrednog značaja. Naime, odredbe ZOGO-a/21 unesene su u nacionalno zakonodavstvo zbog obveze Republike Hrvatske da uskladi vlastito nacionalno zakonodavstvo s pravnim izvorima EU-a. Stoga je pri ocjeni ustavnosti i zakonitosti osporene Odluke Ustavni sud prvenstveno pošao s aspekta značaja samog cilja Direktive 1999/31/EZ i Direktive 2008/98/EZ koje su prenesene u nacionalno zakonodavstvo ZOGO-om/21, odnosno cilja sprječavanja ili smanjenja štetnog djelovanja otpada na ljudsko zdravlje i okoliš, kao i dužnosti Republike Hrvatske kao članice EU-a da ispuni takve pravno obvezujuće ciljeve zadane navedenim direktivama.

16.2. Naime, Republika Hrvatska obvezala se propisane uvjete iz Direktive 1999/31/EZ prilagoditi postojećem stanju odlagališta u Republici Hrvatskoj, te se na taj način Republika Hrvatska obvezala smanjiti količine otpada koji se odlaže na odlagališta na način da sva odlagališta moraju ispunjavati uvjete iz Direktive 1999/31/EZ i time posljedično smanjiti količinu otpada u svrhu zaštite okoliša i zdravlja ljudi.

Kako to proizlazi iz očitovanja Ministarstva cilj u vezi s odlaganjem otpada je ispunjenje obveze Republike Hrvatske da preostala odlagališta otpada u Republici Hrvatskoj budu usklađena s propisanim uvjetima u definiranom roku, te da se zatvore ona odlagališta koja ne mogu biti usklađena s propisanim uvjetima. Ukoliko Republika Hrvatska u obvezujućem roku ne ispuni obveze koje proizlaze iz Ugovora između država članica EU-a i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (Odluka o proglašenju Zakona o potvrđivanju Ugovora između država članica EU-a i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji; »Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 2/12.; u daljnjem tekstu: Ugovor o pristupanju) i Direktive 1999/31/EZ i Direktive 2008/98/EZ, te Pravilnika, izgledne su sankcije Republici Hrvatskoj u smislu povreda prava EU-a. Na ozbiljnost i zahtjevnost ovog cilja za Republiku Hrvatsku upućuje i podatak iz očitovanja ministarstva da je u Republici Hrvatskoj tijekom 2017. odloženo čak 72 % otpada, dok je cilj izražen u Direktivi 2008/98/EZ povećanje količine recikliranog komunalnog otpada na 50 % do 2020. godine, na 55 % do 2025. godine, 60 % do 2030. godine i, konačno, na 65 % do 2035. godine.

16.3. Ustavom osigurane ovlasti vlasti jedinice lokalne samouprave moraju biti u ravnoteži s općim interesom svih građana i građanki Republike Hrvatske. U tom smislu Ustavni sud upućuje da je člankom 52. Ustava jasno određeno da more, morska obala i

otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobito kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu. Ustav obvezu i ovlast zaštite stvari od osobito gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, dodjeljuje Hrvatskom saboru kao zakonodavcu.

Stoga, ako se navedeno poveže s člankom 10. stavkom 1. ZOGO-a/21 koji propisuje da je gospodarenje otpadom od interesa za Republiku Hrvatsku, te s člankom 69. stavkom 2. Ustava prema kojem država osigurava uvjete za zdrav okoliš, tada se ne može poreći ovlast (i obveza) ministra da propiše obveze, odgovornosti i mehanizme kontrole gospodarenja otpadom, uključujući tako i ovlast ministra da Odlukom sukladno s Dinamikom zatvaranja odlagališta neopasnog otpada određuje redoslijed i dinamiku zatvaranja onih odlagališta koji ne ispunjavaju propisane uvjete za rad i obvezu osoba koja upravlja odlagalištem da preuzima određeni miješani komunalni otpad, sve s ciljem pravovremene, potpune i ispravne provedbe navedenih direktiva.

S obzirom na naznačeni obuhvat i ciljeve ZOGO-a/21, zakonodavac je ministru, kao čelniku nadležnog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove zaštite okoliša, dao formalnopravno ovlaštenje za propisivanje mjera gospodarenja otpadom, a resornom ministarstvu povjerio formuliranje smjernica za izradu strategije za provođenje ciljeva određenih direktivama. Iako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju odlučujuću ulogu u ispunjenju obveza koje se tiču uređenja sustava gospodarenja koje je Republika Hrvatska preuzela stupanjem u članstvo EU-a nužnost uređivanja sustava gospodarenja otpadom na razini državne vlasti proizlazi i iz činjenice realne opasnosti da Republika Hrvatske neće moći ispuniti zadane ciljeve u predviđenom roku ako ne uspostavi konkretne i učinkovite mjere u gospodarenju otpadom. Uspostavljanjem takvih mjera zasigurno će se osigurati lakša i brža provedba i praćenje plana gospodarenja otpadom na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini, te omogućiti bolju iskorištenost sredstava EU-a osiguranih za provođenje mjera za gospodarenje otpadom.

16.4. Zbog navedenog je jasno zašto u konkretnom slučaju davanje ovlasti ministru da odlučuje o saniranju postojećih odlagališta u skladu sa smjernicama i obvezama iz direktiva i zatvaranju onih odlagališta koja ne ispunjavaju potrebne standarde i ulazi u doseg obveze države da osigurava uvjete za zdrav okoliš, propisane člankom 69. stavkom 2. Ustava.

16.5. Stoga, navode predlagatelja da se Odlukom ministra o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta otpada jedinicama lokalne samouprave oduzima pravo na njihovu autonomiju, Ustavni sud s obzirom na sve izloženo ocjenjuje neosnovanima. Naime, kako je već rečeno, s obzirom na obvezu Republike Hrvatske usklađivanja vlastitoga nacionalnog zakonodavstva s pravnim izvorima EU-a, njezinu dužnost ispunjenja obveza iz Direktive 2008/98/EZ za čije neispunjenje država plaća sankcije pri čemu se posebno naglašava da je upravo država dužna u skladu s Ustavom osigurati uvjete za zdrav okoliš, Ustavni sud ocjenjuje da je zakonodavac imao objektivne i relevantne razloge zbog kojih je ovlastio ministra za donošenje osporene Odluke.

b) Materijalna nesuglasnost Odluke s Ustavom

17. Nadalje, upirući na materijalnu nesuglasnost osporene Odluke sa zakonom i s Ustavom predlagatelja trgovačko društvo Bošana d.o.o. tvrdi da nisu bili ispunjeni zakonski uvjeti za zatvaranje neu-

sklađenih odlagališta otpada u skladu s osporenim Odlukom jer Centri za gospodarenje otpadom još nisu pušteni u rad i da stoga Odluka nije u skladu s člankom 178. stavkom 1. ZOGO-a:94/13-98/19, dok predlagatelj Grad Supetar smatra da u konkretnom slučaju nisu bili ispunjeni uvjeti za zatvaranje odlagališta propisani člankom 21. stavkom 1. Pravilnika jer kapaciteti odlagališta »Kupinovica« na koje bi se trebao deponirati otpad sa zatvorenog odlagališta nisu dovoljni za prihvatanje dodatnog otpada osim onog s područja Grada Supetra, te da je stoga ministar pogrešno utvrdio činjenično stanje te donio Odluku koja nije u suglasnosti s odredbom članka 21. stavka 1. Pravilnika.

17.1. Ustavni sud napominje da je odredbu točke III. Odluke, uključujući i prigovore podnositelja prijedloga koji se odnose na nju, ocjenjivao uzimajući u obzir više ustavnih odredaba. Polazeći od prigovora koje iznose podnositelji prijedloga, Ustavni sud pošao je u svojoj ocjeni od načela ustavnosti i zakonitosti iz članka 5. Ustava. U okviru ocjene suglasnosti Odluke s njom nadređenim ZOGO-om/21, odnosno njezine suglasnosti s Ustavom, Ustavni sud je bio usredotočen na specifična temeljna prava zajamčena Ustavom. Prije svega, Ustavni sud ocjenjivao je mjeru iz točke III. osporavane Odluke kao ograničenje temeljnog prava na zdrav život i okoliš iz članka 69. Ustava. Ustavni sud istu je mjeru razmatrao u svjetlu jamstva prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu iz članka 128. Ustava. Ustavni sud bio je u okviru jamstva iz članka 128. stavka 1. Ustava usredotočen na mogućnost građana da koriste mehanizme lokalne samouprave kako bi određivali uvjete odlaganja otpada u svrhu zaštite zdravlja i okoliša na području jedinica lokalne samouprave u kojima prebivaju.

17.2. S obzirom na to da je ZOGO/21 implementacijski zakon kojim se u nacionalni pravni poredak uvodi nekoliko direktiva EU-a iz regulatornog područja gospodarenja otpadom i zaštite okoliša, Ustavni sud vodio se i člankom 141.c Ustava te je u svojoj ocjeni uzeo u obzir relevantne odluke Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a), ali i stajališta Europske komisije koja se odnose na pitanja od značaja za ovaj predmet. Ustavni sud u tom smislu upućuje na važnost zaštite okoliša u pravnom poretku EU-a:

»Članak 191. UFEU-a, koji odgovara članku 174. UEZ-a, u stavku 2. određuje da je politika Unije u području okoliša usmjerena prema postizanju 'visokog stupnja zaštite', uzimajući u obzir različitost prilika u različitim regijama Unije. Članak 191. stavak 1. UFEU-a predviđa donošenje mjera koje se odnose, među ostalim, na određene definirane aspekte okoliša kao što je to očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša, zaštita ljudskog zdravlja kao i razborito i racionalno korištenje prirodnih bogatstava. U istom smislu, članak 3. stavak 3. UEU-a predviđa da Unija, među ostalim, radi na 'visokoj razini zaštite i poboljšanj[u] kvalitete okoliša' (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., *Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978*, t. 41. do 43. i navedenu sudsku praksu).«¹

17.3. U pogledu ocjene usklađenosti osporavane odluke s ustavnim jamstvom temeljnog prava na zdrav život i okoliš iz članka 69. Ustava, Ustavni sud uvažio je činjenicu da je u pravnom poretku EU-a odlaganje otpada određeno kao ograničenja prava na zdrav život i čist okoliš. Ustavni sud upućuje na stajališta Suda EU-a izražena u presudi od 15. listopada 2014., *Europska komisija protiv Talijanske Republike, C-323/13, ECLI:EU:C:2014:2290*.

»37 Isti se zaključak odnosi na članak 13. te Direktive, koji predviđa da države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da se gospodarenje otpadom obavlja bez ugrožavanja zdravlja ljudi ili štete okolišu. Međutim, takav zahtjev, čitan u svjetlu uvodne izjave 6. iste direktive, prema kojoj cilj svake politike upravljanja otpadom mora biti smanjenje negativnih učinaka proizvodnje i gospodarenja otpadom na zdravlje ljudi i okoliš na najmanju moguću mjeru nužno podrazu-

mijeva obvezu država članica da osiguraju da tretmani kojima je otpad podvrgnut omogućuju smanjenje njegovih štetnih učinaka na okoliš i ljudsko zdravlje koliko god je to moguće.

38 U svjetlu tih razmatranja, mora se zaključiti da se članci 1. (1), 2. točka (h) i 6. točka (a) Direktive 1999/31 te 4. i 13. Direktive 2008/98 moraju shvatiti u smislu da obvezuju države članice da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da se otpad koji se odlaže na odlagalište podvrgne obradi koja omogućuje smanjenje negativnih učinaka tog otpada na okoliš i zdravlje ljudi u najvećoj mogućoj mjeri.«

Slijedom navedenog, Ustavni sud ispitaio je prije svega predstavljaju li mjere zatvaranja odlagališta, koje ne zadovoljavaju zakonske uvjete zaštite okoliša odnosno preusmjeravanja otpada na odlagališta jedinica lokalne samouprave koje su uskladile njihovo poslovanje s zakonskim uvjetima, ograničenja temeljnog prava na zdrav život i okoliš koje bi bilo dopušteno u okviru načela razmjernosti iz članka 16. Ustava.

18. Ustavni sud primjećuje da je radi ispunjenja navedenih obveza iz područja gospodarenja otpadom Republike Hrvatske u Odluci o donošenju Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine (»Narodne novine« broj 3/17. i 1/22.) određena mjera 4.1. Izrada Plana zatvaranja odlagališta neopasnog otpada koja uključuje i analizu za daljnje kapacitete i mogućnosti za odlaganje otpada na usklađenim odlagalištima otpada.

Slijedom navedenog, na temelju ZOGO-a:94/13-98/19 i Pravilnika donesena je osporena Odluka, a sastavni dio Odluke je dokument *Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske*. Odlagališta moraju udovoljavati propisanim uvjetima koji se odnose na dozvolu, tehničku opremljenost, način prihvata i odlaganja otpada, vrste i količine otpada koji se odlaže. Dakle, sva odlagališta otpada koja ne ispunjavaju propisane uvjete nakon 31. prosinca 2018. moraju biti zatvorena.

18.1. *Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske* sadrži prikaz postojećeg stanja svakog pojedinog aktivnog odlagališta neopasnog otpada u Republici Hrvatskoj. Konačni redoslijed i dinamika zatvaranja odlagališta u pojedinoj županiji definirani su postotkom ispunjavanja vrijednosti po pojedinim kriterijima. Prioritet pri saniranju i zatvaranju imaju ona odlagališta koja ne ispunjavaju osnovne kriterije usklađenosti s Pravilnikom. Ona odlagališta koja kriterije ispunjavaju od 66 % – 90 % nastavljaju s radom do popunjavanja kapaciteta, te su dužna dovršiti procese sanacije, a već sanirana odlagališta s dovoljno kapaciteta, odnosno ona koja kriterije ispunjavaju iznad 90 %, određena su za nastavak rada do otvaranja centra za gospodarenje otpadom. Primjenom navedenih kriterija usklađenosti pojedinih odlagališta s ranije navedenim propisima, 27 odlagališta otpada je zatvoreno do kraja 2018. te je predviđena sanacija 50 odlagališta, koji nastavljaju s radom do iskorištenja svojih kapaciteta, dok 21 odlagalište nastavlja s radom do otvaranja predviđenih Centara za gospodarenje otpadom u pojedinim županijama.

Iz navedenog je razvidno da osporena Odluka o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta i *Dinamika zatvaranja odlagališta neopasnog otpada na području Republike Hrvatske* predstavljaju skup kriterija i postupaka izrađenih radi postizanja ciljeva propisanih Direktivom 1993/31/EZ i Direktivom 2008/98/EZ. Naime, gospodarenje otpadom temelji se na uvažavanju načela zaštite okoliša propisanih zakonom kojim se uređuje zaštita okoliša, Ustavom i pravnom stečevinom EU-a zbog čega je jasno da je zakonodavac, u skladu sa svojim ustavnim ovlastima uredio mehanizme za postizanje ciljeva propisanih Direktivom o odlagalištima otpada, odnosno sprečavanje štetnih utjecaja na okoliš, sprečavanje onečišćenja površinskih voda, podzemnih voda, tla i zraka te globalnog okoliša kao i svake opasno-

¹ C-24/19 A i dr. od 25. lipnja 2020.

sti za zdravlje ljudi do kojeg bi moglo doći zbog odlaganja otpada. Loše upravljanje otpadom pridonosi klimatskim promjenama i onečišćenju zraka te izravno utječe na mnoge ekosustave i vrste, zbog čega je neophodno da zakonodavac uredi novi pristup i mjerama na razini cijele države uspostavi učinkovite mehanizme ostvarivanja cilja gospodarstva bez otpada, u skladu s Direktivom 1993/31/EZ i Direktivom 2008/98/EZ.

Međutim, Ustavni sud naglašava da iako Direktiva 1993/31/EZ obvezuje Republiku Hrvatsku u pogledu rezultata koji se ima ostvariti, nacionalnoj vlasti ostavljen je izbor oblika i metoda ostvarivanja tog cilja. U skladu s ustaljenom praksom Suda EU-a, koju Ustavni sud uzima u obzir u predmetima u kojima ocjena ustavnosti domaćih propisa ovisi i o njihovom odnosu prema zakonodavstvu EU-a, provedba direktiva mora biti djelotvorna. Država može izabrati oblik i metodu provedbe direktive, ali oni moraju biti prikladni odnosno njima se mora moći ostvariti ciljeve kojima služe. Uz navedeno izabran oblik i metoda provedbe direktive mora imati učinak koji odvrća od toga da je se krši. Obveza država članica da poduzmu sve opće i posebne mjere potrebne za ostvarenje ciljeva Direktive 2008/98/EZ proizlazi iz načela lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (2016/C 202/01) (u daljnjem tekstu: UFEU), članka 288. stavka 3. UFEU-a i članka 36. stavka 1. navedene Direktive 2008/98/EZ. Ta se obveza, kao što to proizlazi među ostalim iz presude od 18. prosinca 2014., SETAR, C551/13, EU:C:2014:2467, odnosi na sva tijela država članica.

18.2. U konkretnom slučaju Ministarstvo je na temelju raspoloživih podataka koje su Ministarstvu dostavljale jedinice lokalne samouprave u skladu s obvezama iz ZOGO-a:94/13-98/19 i mjerodavnih podzakonskih propisa, planova gospodarenja otpadom i ostalih skupnih mjera, izradio Dinamiku zatvaranja onih odlagališta koji ne ispunjavaju propisane uvjete i usmjeravanje otpada s tih odlagališta na ona odlagališta koja ispunjavaju propisane uvjete sve do popunjavanja njihovih kapaciteta odnosno do otvaranja Centara za gospodarenje otpadom. Procjena kapaciteta pojedinih odlagališta izrađena je, dakle, na dugogodišnjim procjenama na temelju podataka koje su Ministarstvu pružile same jedinice lokalne samouprave.

18.3. Odluka kojom se zatvaraju ona odlagališta koja ne zadovoljavaju uvjete zaštite okoliša propisane relevantnim zakonodavstvom EU-a stoga za Ustavni sud nije ustavnopravno sporna. U svom očitovanju Ustavnom sudu od 11. srpnja 2022. Ministarstvo kao tijelo izvršne vlasti nadležno za područje gospodarenja otpadom i zaštitu okoliša izmđu ostalog navodi da:

»Odluka je donesena zbog toga jer Republika Hrvatska ima obaveze koje se odnose na odlagališta otpada, a koje su određene u pristupnom ugovoru Europskoj uniji i prenesene u nacionalno zakonodavstvo Zakonom o održivom gospodarenju otpadom, a prema kojem se Republika Hrvatska obvezala smanjiti količine biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaze na odlagališta i da sva odlagališta otpada do kraja 2018. godine moraju ispunjavati uvjete iz Direktive te smanjiti količinu otpada koja se odlaze na odlagališta. S obzirom da u navedenom roku odlagališta otpada u Hrvatskoj nisu ispunjavala uvjete iz EU Direktive o odlagalištima, donesena je spomenuta Odluka s ciljem usklađenja svih odlagališta otpada u Hrvatskoj s propisanim uvjetima u definiranom roku i zatvaranje odlagališta koja ne mogu biti usklađena s propisanim uvjetima.«

Ustavni sud prihvaća citirano stajalište kao ispravno.

Ustavni sud je također kao vrlo uvjerljive ocijenio podatke o potrebi sanacije niza odlagališta u Hrvatskoj na temelju koje je Ministarstvo donijelo odluku o zatvaranju određenih odlagališta. Usprkos određenim nedosljednostima u predočenim podacima Ustavni sud smatra sveobuhvatnost i preciznost očitovanja koje je Ministarstvo

predalo Ustavnom sudu tijekom ovog postupka pozitivnim primjerom dobre prakse.

Slijedi da točka II. osporavane Odluke nije upitna.

19. Međutim, osporavana Odluka također sadrži odredbu kojom se uvodi specifično rješenje gospodarenja otpadom s područja lokalnih jedinica u kojima su ispravno zatvorena odlagališta otpada jer predstavljaju prijetnju zagađenja okoliša, a ne mogu biti uspješno sanirana.

Točkom III. osporavane Odluke propisano je da će se na odlagališta neopasnog otpada nastaviti odlagati neopasni komunalni i proizvodni otpad (uključujući i otpad koji se preusmjerava s područja drugih jedinica lokalne samouprave) do popunjena kapaciteta za odlaganje odnosno do početka rada regionalnih Centara za gospodarenje otpadom. Time Odluka uvodi specifičan mehanizam preusmjeravanja otpada sa zatvorenih odlagališta na ona odlagališta koja nastavljaju s radom, a nalaze se na području drugih jedinica lokalne samouprave.

19.1. Mjera preusmjeravanja otpada s odlagališta koja zbog neusklađenosti sa zakonskim kriterijima zaštite zdravlja i okoliša nisu mogla nastaviti s radom u odlagališta koja su zadovoljila propisane kriterije nesumnjivo predstavlja ograničenje temeljnog prava na zdrav život i okoliš iz istih razloga zbog kojih je zabranjen rad odlagalištima s kojih se otpad preusmjerava. To ograničenje prava na zdrav život i okoliš posebno je naglašeno za građane i građanke onih jedinica lokalne samouprave koje su na temelju osporavane Odluke dužne prihvatiti preusmjereni otpad na odlagališta kojima su zakonito upravljala u skladu s kriterijima zaštite zdravlja i okoliša.

19.2. Ustavni sud je sukladno članku 16. Ustava ispitao razmjernost osporavanog ograničenja temeljnog prava na zdrav život i okoliš odnosno ustavnog jamstva prava građana na lokalnu samoupravu.

19.3. Prije svega, Ustavni sud nalazi da legitimnost cilja kojem služi osporavana mjera iz točke III. Odluke ni s čim nije dovedena u pitanje. Sporna mjera predstavljena je kao oblik zbrinjavanja otpada. Zbrinjavanje otpada ne može biti sporno s aspekta zaštite zdravlja i okoliša. Važnost ovog cilja potvrđena je i njegovim EU statusom. Istovremeno, pitanje kapaciteta sporne mjere da ostvari taj legitimni cilj nije nesporan. Ono je određeno kako prikladnošću i sposobnošću ove mjere da ostvari taj cilj, tako i njezinom nužnošću u pogledu realizacije tog cilja. Ustavni sud u tom smislu ponovo naglašava da zbrinjavanje otpada nije istovjetno bilo kakvom odlaganju otpada na odlagališta. Odlaganje otpada bit će prihvaćeno kao legitimno zbrinjavanje u svrhu zaštite zdravlja i okoliša samo pod uvjetom da je svedeno na one količine koje su neizbježne, to jest isključivo na otpad koji se nije moglo obraditi ili uporabiti u skladu s propisanim hijerarhijskom mjerom gospodarenja otpadom.

19.4. U svojoj ocjeni razmjernosti osporavane mjere preusmjeravanja otpada Ustavni sud je prvo primijetio da iz točke III. osporavane Odluke proizlazi da je konkretni mehanizam preusmjeravanja otpada u odlagališta koja su na području, pa i u vlasništvu, drugih jedinica lokalne samouprave osmišljen kao privremeno odnosno prijelazno rješenje kojim bi se premostilo razdoblje do otvaranja planiranih regionalnih Centara za gospodarenje otpadom na koja će se usmjeravati otpad sa svih područja Republike Hrvatske (točka I. Odluke o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta). Činjenica da je sporno rješenje definirano kao privremeno upućuje da je donositelj Odluke svjestan da ono predstavlja ograničenje nećijih legitimnih interesa. Činjenica da mehanizam preusmjeravanja otpada naglašava svoju privremenost predstavlja jasan dokaz da je donositelj odluke svjestan da se takvim rješenjem ograničavaju interesi umanjavanja ri-

zika onečišćenja okoliša i s time povezane ugroze zdravog života onih građana koji prebivaju na području jedinica lokalne samouprave koje su primjereno brinule o svojim odlagalištima otpada zbog čega ista nisu zatvorena.

19.5. Pri tome, Ustavni sud također upućuje da sam sustav gospodarenja otpada, kako je uređen ZOGO-om/21, počiva na načelu razmjernosti. Odredbe ZOGO-a/21 (vidi točku 11. ove odluke) jasno izražavaju važnost poštovanja načela razmjernosti pri korištenju ovlasti koje je zakonodavac povjerio nadležnom tijelu izvršne vlasti. Prije svega, iz ZOGO-a/21 jasno proizlazi da zakonodavac, kako na razini EU-a tako i na nacionalnoj razini, *samu radnju odlaganja i pohranjivanja otpada smatra rizikom onečišćenja okoliša*. To se prvenstveno ogledava u hijerarhiji radnji gospodarenja otpadom propisanom člankom 6. ZOGO-a/21.

Zakonodavac je jasan da su provedbena tijela prije svega dužna osigurati uvjete za sprječavanje nastanka otpada, potom uvjete za recikliranje otpada čiji nastanak nije spriječen i tek na kraju dolazi zbrinjavanje otpada na odlagalištima. Hijerarhija ciljeva i njima primjerenih radnji u okviru gospodarenja otpadom preuzeta je iz Direktive 2008/98/EZ. Njezin je cilj vrlo jasno izražen kako u Preambuli same Direktive tako i u odlukama Suda EU-a koje Ustavni sud smatra relevantnima.

Ustavni sud napominje da je Sud EU-a u presudi od 15. listopada 2014., C-323/13 presudio da otpad prije odlaganja ne samo da mora biti nekako obrađen nego mora biti obrađen na najprimjereniji način kako bi se što više smanjili negativni učinci na okoliš i zdravlje ljudi.

Iz relevantnih odredaba Direktive 1999/31/EZ i Direktive 2008/98/EZ te iz presude Suda EU-a u presudi od 15. listopada 2014., C-323/13 može se, među ostalim, zaključiti sljedeće:

– svaki se otpad treba obraditi prije odlaganja, a jedina je iznimka »inertni otpad za koji obrada tehnički nije izvediva« i »bilo koji drugi otpad za koji takva obrada ne doprinosi ostvarivanju ciljeva ove Direktive, kako je utvrđeno u članku 1., smanjenjem količine otpada ili opasnosti za zdravlje ljudi odnosno okoliš« (članak 6. točka (a) Direktive 1999/31/EZ).

– prije odlaganja na odlagališta otpad mora biti podvrgnut obradi (članak 6. točka (a) Direktive 1999/31/EZ). Države članice imaju obvezu primjene »najprimjerenije obrade (...) kako bi u najvećoj mogućoj mjeri smanjile učinke otpada na okoliš, i, slijedom toga, na zdravlje ljudi« (točka 33. presude u predmetu broj: C-323/13).

– ta obrada mora uključivati, među ostalim, »odgovarajući odbir različitih frakcija otpada i stabilizaciju njegove organske frakcije« (točka 45. presude u predmetu broj: C-323/13).

– nadalje, države članice moraju uspostaviti integriranu i odgovarajuću mrežu postrojenja za gospodarenje otpadom (članak 16. stavak 1. Direktive 2008/98/EZ).

20. Ustavni sud razmotrio je i činjenicu da je Europska komisija 12. studenoga 2021. objavila kako je uputila provedbenu mjeru službene opomene Republici Hrvatskoj kojom je poziva da pravilno primjenjuje Direktivu o odlagalištima otpada (Direktiva 1999/31/EZ) i Direktivu o otpadu (Direktiva 2008/98/EZ).² Direktivom o odlagalištima otpada utvrđuju se standardi za odlagališta otpada kako bi se spriječili štetni utjecaji na ljudsko zdravlje, vodu, tlo i zrak.

² https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=HR&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=INFR_%282021_%292169&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=HR&title=&submit=Pretra%20%BEivanje

U skladu s tom direktivom države članice moraju poduzeti mjere kako bi osigurale da se odlaže samo obrađeni otpad.³ Komisija je opsežnije obrazložila razloge na temelju kojih je poduzela provedbenu mjeru upozorenja.⁴ Europska komisija istaknula je da »U Hrvatskoj su nedostaci utvrđeni na svim posjećenim lokacijama, a pokazalo se i da se komunalni otpad odlaže bez ikakve obrade.« Taj zaključak Komisija izvodi iz studije koju je Europska komisija provela nakon presude Suda EU-a od 15. listopada 2014. na razini većeg broja država članica, a kojom je utvrđeno:

»U Hrvatskoj je analizirano pet odlagališta neopasnog otpada u pet županija. Otkriveni su nedostaci na svim posjećenim lokacijama kao i to da se komunalni otpad odlaže bez ikakve obrade. Odlagališta koja su bila predmet istrage nemaju potrebne infrastrukturne kapacitete, a isto vrijedi i za županije u kojima se nalaze ta odlagališta.«

³ Komisija je u upozorenju odredila rok od dva mjeseca da se odgovori, odnosno uklone nedostaci na koje je uputila Komisija nakon čega slijedi provedbena mjera Službena opomena Europske komisije kao zadnji korak prije pokretanja postupka protiv Republike Hrvatske zbog povrede prava EU-a pred Sudom EU-a.

⁴ U priopćenju se između ostalog navodi:

»Komisija danas poduzima pravne radnje protiv ... Hrvatske, ... zbog njezova nepoštovanja zakonodavstva EU-a o otpadu – Okvirne direktive o otpadu i Direktive o odlagalištima otpada. ... poziva se da osiguraju odgovarajuću obradu otpada prije njegova odlaganja.

...

Današnje Komisijine provedbene mjere služe kao potpora prelasku na kružno gospodarstvo te pomažu u zaštiti okoliša i zdravlja ljudi od štetnih učinaka onečišćenja otpadom, u skladu s ciljem nulte stope onečišćenja koji je postavila Komisija. Neodgovarajuća obrada otpada može imati razorne posljedice za zdravlje ljudi, vodu, tlo i zrak. Opasne tvari prisutne u otpadu mogle bi onečistiti vodu za piće i tlo.

U Okvirnoj direktivi o otpadu utvrđena su osnovna načela gospodarenja otpadom te je uspostavljena hijerarhija otpada u EU-u. U skladu s tom hijerarhijom obrada otpada trebala bi se odvijati prema sljedećim koracima: prevencija, ponovna uporaba, recikliranje, uporaba, odlaganje. Odlaganje otpada najnepoželjnija je opcija i trebalo bi ga ograničiti na nužni minimum. Prema pravilima EU-a odlaganje otpada na odlagališta trebalo bi se postupno ukidati i, ako je neizbježno, na odgovarajući način kontrolirati kako bi bilo sigurno za zdravlje ljudi i okoliš.

Prema najnovijim dostupnim podacima, 2018. je na odlagališta odloženo 24 % komunalnog otpada nastalog u EU-u. Direktivom o odlagalištima utvrđuju se strogi operativni zahtjevi za odlagališta te se propisuje odgovarajuća obrada otpada prije njegova odlaganja.

Budući da se Direktiva o odlagalištima otpada ne primjenjuje ispravno, građani i poduzeća iz ... Hrvatske, ... možda ne mogu ostvarivati sve koristi odredaba Direktive, što dovodi do:

- većeg rizika za zdravlje građana, posebno u vezi s astmom, urođenim anomalijama i niskom porođajnom težinom novorođenčadi
- većeg onečišćenja okoliša, posebice površinskih voda, podzemnih voda, tla i zraka (na primjer, tijekom razgradnje organskog otpada, koji čini velik dio komunalnog otpada, oslobađaju se štetni plinovi (CO₂ i metan))
- nepotrebnog gubljenja materijala iz europskog gospodarstva u slučajevima kad se odlaže otpad koji se može reciklirati.

Ako se odlaganje ne može izbjeći, države članice moraju poduzeti mjere kako bi osigurale da se odlaže samo obrađeni otpad. Sud EU-a u svojoj je presudi od 15. listopada 2014. presudio da se ne može vršiti bilo kakva obrada otpada prije odlaganja, nego da ona mora biti u obliku koji je najprimjereniji za najveće moguće smanjenje negativnih učinaka na okoliš i zdravlje ljudi. Studije i istrage koje je pokrenula Komisija pokazale su da su u pet navedenih država članica na nekoliko odlagališta otpada bili prisutni nedostaci u pogledu tog zahtjeva.«

Dostupno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/HR/IP_21_5649

20.1. Ustavni sud primjećuje nesuglasnosti u očitovanju Ministarstva u odnosu na pitanje dopuštenosti odlaganja komunalnog otpada koji prethodno nije obrađen u skladu s hijerarhijskom radnji gospodarenja otpadom iz članka 6. ZOGO-a/21 na odlagališta koja nisu zatvorena. U svom očitovanju Ministarstvo navodi niz primjera postupaka oporabe koji moguće prethode pohranjivanju na odlagališta otpada koja nisu zatvorena pri čemu iznosi da:

»... člankom 4. stavkom 1. točkom 46. Zakona o gospodarenju otpadom propisano je da je oporaba otpada svaki postupak čiji je glavni rezultat uporaba otpada u korisne svrhe kada otpad zamjenjuje druge materijale koje bi inače trebalo uporabiti za tu svrhu ili otpad koji se priprema kako bi ispunio tu svrhu, u postrojenju ili u širem gospodarskom smislu. U Dodatku II. ovoga Zakona sadržan je popis postupaka oporabe. Postupci oporabe ne moraju prethoditi odlaganju i uključuju slijedeće postupke ...«

Presudom Suda EU-a broj: C-323/13 od 15. listopada 2014. jasno je izraženo stajalište da odgovarajuća obrada otpada odnosno njegova primjerena oporaba mora prethoditi samom postupku odlaganja otpada na odlagalište. Države članice moraju osigurati mjere koje će osigurati ovaj redosljed postupanja u gospodarenju otpadom.

Ustavni sud naglašava kako je Hrvatski sabor implementirao ovo stajalište. ZOGO/21 je neupitno provedbeni zakonski akt kojim se u pravni poredak Republike Hrvatske transponiraju odredbe Direktive 1999/31/EZ i Direktive 2008/98/EZ odnosno postavlja ključni okvir za ispunjavanje ciljeva navedenih direktiva. S obzirom da ZOGO/21, pa i članak 7. stavak 1. Pravilnika, na temelju kojeg je osporena Odluka i donesena, propisuju obvezu obrade odnosno oporabe komunalnog otpada prije njegovog odlaganja na aktivna odlagališta također slijedi da je Ministarstvo bilo dužno osigurati da otpad koji se preusmjerava iz onih jedinica lokalne samouprave koje bi morale zatvoriti svoja neusklađena odlagališta u usklađena odlagališta njima susjednih jedinica bude prikupljen na način koji umanjuje njegov nastanak u skladu s načelom »onečišćivač plaća« odnosno obrađen ili oporabljen na odgovarajući način prije samog odlaganja.

Ustavni sud stoga naglašava kako stajalište da je dopušteno odlaganje otpada iako prije toga nije poduzeta njegova obrada odnosno oporaba koje je iznijelo Ministarstvo u svom očitovanju od 11. srpnja 2022. ne može biti ispravno tumačenje pozitivnog zakonodavstva u području gospodarenja otpadom jer predstavlja nerazmjerno ograničenje jamstva propisanog člankom 69. Ustava.⁵ Stajalište kako ne postoji obveza da se pri zbrinjavanju otpada koji se preusmjerava iz jedinica lokalne samouprave koje su zatvorile svoja neusklađena odlagališta osigura primjerena obrada ili oporaba preusmjeravanog

⁵ Štoviše, Ustavni sud primjećuje da u istom očitovanju samo Ministarstvo navodi da je:

»2018. godine donesen je Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta otpada (Narodne novine, 103/18) čime je propisana obveza 'prethodne obrade otpada prije odlaganja', radi usklađenja sa presudom Suda EU-a u predmetu C-323/13 Komisija / Italija (EU:C:2014:2290). Opseg problema odlaganja otpada koji nije prethodno obrađen u Republici Hrvatskoj smanjuje se i nastavit će se smanjivati daljnjom provedbom mjera iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2022. godine i dokumentom o implementaciji istoga, čiji nužni dio je i donesena Odluka o redosljedu i dinamici zatvaranju odlagališta, te se predviđa da će potpuno rješenje problema odlaganja otpada koji nije prethodno obrađen u Republici Hrvatskoj dovršiti izgradnjom CGO-a Zagreb.«

otpada prije njegovog odlaganja na odlagališta u susjednim jedinicama lokalne samouprave koja nisu zatvorena, očigledno je suprotno ZOGO-u/21. Kao takvo ono predstavlja povredu načela zakonitosti iz članka 5. Ustava odnosno ustavne obveze punog poštovanja pravnog poretka EU-a iz članka 141.c Ustava.

20.2. Radi se ujedno o nerazmjernom ograničenju ustavnog prava na zdrav okoliš i zdrav život iz članka 69. Ustava. Hijerarhijskom postupaka gospodarenja otpadom propisanim člankom 6. ZOGO-a/21 u skladu s Direktivom 2008/98/EZ jasno je određeno da se komunalni otpad mora odgovarajuće obraditi odnosno podvrći odgovarajućoj oporabi prije pohranjivanja na odlagalište. Odlaganje bez oporabe bilo bi suprotno načelu odlaganja isključivo nužne količine otpada.

Navedeno je u skladu sa stajalištima Suda EU-a o ispravnom tumačenju Direktive 2008/98/EZ. U predmetu broj: C-315/20 *Regione Veneto* od 11. studenoga 2021. Sud EU-a opisao je temeljni cilj Direktive 2008/98/EZ:

»... smanjenje na najmanju moguću mjeru negativnih učinaka nastajanja otpada i gospodarenja otpadom na zdravlje ljudi i okoliš, pridaju posebnu pažnju miješanom komunalnom otpadu.

20 Tako članak 3. stavak 5. Uredbe br. 1013/2006 propisuje da otprema 'mješovitog komunalnog otpada (stavka otpada 20 03 01) skupljenog iz privatnih kućanstava, uključujući i skupljanje takvog otpada od ostalih proizvođača, u pogone za oporabu ili odlaganje', u skladu s tom uredbom, podliježe istim odredbama kao i otprema otpada namijenjenog odlaganju

...

23 U tom pogledu, iz pripremljenih akata Uredbe br. 1013/2006 proizlazi da je cilj koji je zakonodavac Unije želio postići tim odredbama ograničiti pošiljke otpada iz privatnih kućanstava na ono što je strogo nužno i predvidjeti da bi države članice trebale preuzeti taj nehomogeni otpad te ih potaknuti da samostalno riješe svoje probleme s otpadom iz kućanstava a da se pritom ne isključuje suradnja sa susjednim zemljama.«

Sud EU-a zauzeo je također stajalište da se primjerena obrada otpada mora osigurati na mjestima koja nisu neprimjereno udaljena od mjesta nastanka otpada. U predmetu broj: C-292/12 *Ragn-Sells AS v Sillamäe Linnavalitsus* od 12. prosinca 2013. Sud EU-a našao je da:

»61 Sud je, međutim, naglasio da se u tim okolnostima, osobito u pogledu mjera pogodnih za poticanje racionalizacije skupljanja, razvrstavanja i obrade otpada, jedna od najvažnijih mjera koje su usvojile države članice, ponajprije posredstvom lokalnih zajednica kojima su dodijelile odgovarajuću nadležnost, sastoji u tome da se pronađe rješenje za obradu navedenog otpada u postrojenju koje je najbliže moguće mjestu njegova nastanka, posebice u slučaju miješanog komunalnog otpada, s ciljem da se njegov prijevoz što je više moguće ograniči (vidjeti, analogno, gore navedenu presudu Komisija/Italija, točke 64., 66. i 67. i citiranu sudsku praksu).«

Drugim riječima, s obzirom na to da je ZOGO/21 implementacijski zakon jasno je da njegova primarna svrha mora biti ustrojavanje sustava u kojem će se zbrinjavati samo onaj otpad koji je nužan, to jest čiji nastanak nije bilo moguće spriječiti odnosno nije ga bilo moguće reciklirati. Uvjet nužnosti kao sastavni dio načela razmjernosti stoga predstavlja granicu dopuštenosti i za mehanizam preusmjeravanja otpada iz točke III. osporavane Odluke.

20.3. Polazeći od činjenice da aktivna odlagališta otpada ne mogu odbiti zaprimati otpad iz onih jedinica lokalne samouprave koje su bile dužne zatvoriti svoja neusklađena odlagališta, Ustavni sud zatražio je od Ministarstva da mu precizira mjere uvedene kako bi se postiglo da građani koji bivaju na području lokalnih jedinica koje su bile dužne zatvoriti svoja neusklađena odlagališta poduzimaju odgovarajuće radnje kako bi nastanak komunalnog otpada za

prijevoz i odlaganje sveli na racionalni minimum 1) razvrstavanjem otpada pogodnog za uporabu ili recikliranje odnosno 2) uspostavili svoja lokalna postrojenja koja bi služila svrsi uporabe i recikliranja pogodnog otpada.

U svom očitovanju od 11. srpnja 2022. Ministarstvo navodi da je slijedom temeljnog načela onečišćivač plaća ZOGO/21 propisao niz konkretnih obveza:

»Kako se obveza preuzimanja otpada iz članka 40. stavka 2. točke 2. Zakona odnosi na miješani komunalni otpad, provedba svih mjera koje doprinose sprečavanju nastanka, te smanjenju količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje, ujedno i doprinose smanjenju količina miješanog komunalnog otpada koje se preusmjeravaju sa zatvorenih odlagališta na odlagališta koja nastavljaju s radom. Navedeno uključuje sljedeće mjere propisane Zakonom o gospodarenju otpadom:

- primjenu instituta nusproizvoda iz članka 15. Zakona
- uspostavu centara za ponovnu uporabu iz članka 16. Zakona
- primjena opće obveze odvojenog sakupljanja otpada iz članka 22. Zakona, što uključuje obvezu odvojene predaje opasnog otpada, otpadnog papira, metala, plastike, stakla, glomaznog otpada, tekstila i obuće, ambalažnog otpada, biootpada i svog otpada koji se smatra posebnom kategorijom otpada (otpadni tekstil i obuća, otpadna ambalaža, otpadne gume, otpadna ulja, otpadne baterije i akumulatori, otpadna vozila, građevni otpad i otpad koji sadrži azbest, medicinski otpad, otpadna električna i elektronička oprema, otpad iz proizvodnje titan dioksida, otpadni poliklorirani bifenioli i poliklorirani terfenili, plastika za jednokratnu uporabu i ribolovni alati koji sadrže plastiku)

- zabranu miješanja odvojeno prikupljenog biootpada s drugim vrstama otpada iz članka 18. stavka 4. Zakona
- obvezu odvojenog sakupljanja otpada u okviru javne usluge skupljanja komunalnog otpada iz članka 69. stavka 1. točke 5. Zakona, što uključuje odvojeno sakupljanje miješanog komunalnog otpada, biootpada, reciklabilnog komunalnog otpada i glomaznog otpada
- obvezu davatelja javne usluge da gospodari s odvojenim sakupljenim komunalnim otpadom, uključujući preuzimanje i prijevoz tog otpada, sukladno redu prvenstva gospodarenja otpadom i način na koji ne dovodi do miješanja odvojeno sakupljenog komunalnog otpada s drugom vrstom otpada ili otpadom koji ima drukčija svojstva

- zabrana miješanja opasnog otpada s drugim vrstama opasnog otpada, s drugim vrstama otpada, i s drugim tvarima ili materijalima, pri čemu miješanje uključuje i razrjeđivanje opasnih tvari iz članka 42. stavka 1. Zakona, osim u skladu s dozvolom za gospodarenje otpadom.«

Iako izričito upućuje na obvezatnost navedenih mjera Ministarstvo nije obrazložilo na koji način nadzire njihovu provedbu i poštovanje. Iz očitovanja proizlazi da Ministarstvo nema uvid u mjere koje su jedinice lokalne samouprave iz kojih se otpad preusmjerava poduzele kako bi osigurale da se na aktivna odlagališta susjednih jedinica lokalne samouprave odlaže isključivo ona količina komunalnog otpada koja je nužna u skladu s člankom 6. ZOGO-a/21 odnosno obvezom iz Direktive 2008/98/EZ:

»Jedinice lokalne samouprave obvezne su dostavljati Ministarstvu Odluke o načinu pružanja javne usluge skupljanja komunalnog otpada, odluke o dodjeli obavljanja javne usluge, odluke o uklanjanju odbačenog otpada, cjenike davatelja javne usluge i suglasnostima na iste, davatelji javne usluge sakupljanja komunalnog otpada su dužni godišnje izvještavati predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i Ministarstvo o radu davatelja javne usluge.

...

Zavod za zaštitu okoliša i prirode, Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja nema podatke o poduzetim mjerama radi punog ostvarenja načela onečišćivač plaća, mjera u svrhu realizacije obveza snošenja troškova i mjera u svrhu postizanja načela samodostatnosti iz članka 7.('Narodne novine' broj: 84/21).«

20.4. Ustavni sud zaključuje kako nije osigurana provedba ikakvih mjera koje bi bile obvezujuće za one jedinice lokalne samo-

uprave iz kojih se otpad preusmjerava u aktivna zakonita odlagališta u susjednim jedinicama lokalne samouprave, a koje bi za svoj cilj imale osigurati da se u tim jedinicama proizvodi što je manje moguće komunalnog otpada za odlaganje.

Ministarstvo je u svojim očitovanjima isticalo mjere poticanja:

»Od 2017. godine nadalje RH usmjerava značajna financijska sredstva za uspostavu cjelovitog efikasnog sustava gospodarenja otpadom. Financijska se provedba izobrazno – informativnih aktivnosti građana usmjerenih na smanjivanje otpada i izdvajanje otpada na mjestu nastanka, provodi se nabava kućnih kompostera za građane, nabava i izgradnja infrastrukture za odvojeno sakupljanje (spremnici, reciklažna dvorišta) i za obradu otpada (sortirnice, drobilice, objekti za biološku obradu otpada i dr.).

Smanjenje količina komunalnog otpada u 2020. godini od 6,5 % u odnosu na ukupnu količinu iz 2019. godine, te porast stope odvojenog sakupljanja komunalnog otpada za 4 postotna boda (30 % u 2019., 34 % u 2020. g) upravo su rezultat prethodno navedenih aktivnosti.

...

Dotadno, člankom 99. stavkom 1. Zakona propisano je da Ministarstvo i Fond, u skladu s propisom kojim se uređuju državne potpore, potiču sprječavanje nastanka otpada i gospodarenje otpadom za sprječavanje nastanka otpada, primjenu reda prvenstva gospodarenja otpadom, gospodarenje otpadom, osobito recikliranje uključujući kompostiranje i anaerobnu digestiju biootpada na način kojim se ostvaruje visoka razina zaštite okoliša te produkt takve obrade udovoljava visokim standardima kvalitete, te kompostiranje u kućanstvu i recikliranje biootpada uključujući i sufinanciranje gradnje postrojenja za recikliranje otpada, postrojenja za sortiranje otpada i kompostana radi postizanja visoko učinkovitog recikliranja. Provedbu mjera poticanja provoditi će se u narednom razdoblju.«

S obzirom na to da je Ministarstvo istaknulo razne oblike poticanja kao mjere kojima se osigurava smanjenje nastanka komunalnog otpada koji će biti nužno odložiti u aktivna odlagališta, Ustavni sud razmotrio je argumente koje Ministarstvo navodi u prilog njihovoj učinkovitosti. U očitovanju od 11. srpnja 2022. Ministarstvo navodi da:

»Vezano za izvršenje mjera iz Plana gospodarenja otpadom RH 2017. – 2022., u prethodnom razdoblju iz EU fonda financirana su 32 projekta sanacija odlagališta u iznosu od 64.447.910 EUR, sanacija lokacije Sovjak u iznosu od 42.183.299 EUR, 213 projekata reciklažnih dvorišta u iznosu od 61.181.555 EUR, 9 projekata sortirnica u iznosu od 20.663.8001 EUR, 8 projekata postrojenja za kompostiranje u iznosu od 4.922.362 EUR, 31 projekt recikliranja građevinskog i glomaznog otpada u iznosu od 18.495.144 eura, 117 vozila za odvajanje otpada u iznosu od 18.140.580 EUR, spremnici za odvojeno prikupljanje otpada u iznosu od 41.452.241 EUR.«

Ministarstvo izričito navodi kako su od navedenih financiranih projekata mjere reciklažnih dvorišta, sortirnica, postrojenja za kompostiranje značajno doprinijele smanjenju nastanka komunalnog otpada:

»Za provedbu regulatornih mjera i dostizanje ciljeva utemeljenih u novom Zakonu te u Planu gospodarenja otpadom RH za razdoblje 2017.-2022. godine nužna je dodatna infrastruktura za odvojeno prikupljanje, sortiranje i uporabu reciklabilnog otpada. Recikliranje otpada radi osiguranja kružnosti u gospodarstvu osigurava se izgradnjom i unaprjeđenjem infrastrukture za odvajanje i recikliranje otpada od sakupljanja i sortiranja otpada do njegove obrade odnosno uporabe i recikliranja reciklabilnih komponenti otpada i biootpada. Dosadašnja ulaganja u infrastrukturu za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada rezultirala su značajnim povećanjem stope odvajanja u razdoblju od 2017. – 2019. čime je jasno potvrđena korelacija predmetnih ulaganja i dostizanja EU ciljeva.

Naime, Republika Hrvatska, od pristupanja EU 2013. pa sve do 2016. nije imala značajniji porast u odvojenom prikupljanju komunalnog otpada niti u smanjenju odlaganja istog. Od 2016. pa nadalje povećava se udio odvojeno sakupljanog otpada i rast je svake godine sve veći radi ulaganja koja su izvršena u infrastrukturu za odvojeno

prikupljanje otpada u proteklom programskom razdoblju. Primjerice, rast odvojeno prikupljenog otpada u 2019. iznosio je 6 % u odnosu na 2018. odnosno povećanje odvojeno sakupljenog otpada od 2016. – 2020. iznosi 13 %, a povećanje se odnosilo najviše na papir, plastiku i biootpad. Također, značajno su smanjene i količine odloženog otpada pa se u razdoblju 2016. – 2020. bilježi pad od 21 %»

Iako ih smatra važnom mjerom za razvrstavanje i obradu komunalnog otpada prije odlaganja Ministarstvo ne navodi koji je udio financiranih reciklažnih dvorišta u onim jedinicama lokalne samouprave koje preusmjeravaju svoj komunalni otpad u aktivna odlagališta susjednih jedinica.⁶

20.5. Ustavni sud zaključuje da mjere poticanja, na čiju se učinkovitost u sprječavanju nastanka komunalnog otpada oslanja Ministarstvo u svom očitovanju Ustavnom sudu, nisu ustrojene na području značajnog broja jedinica lokalne samouprave u kojima se komunalni otpad preusmjerava u susjedne jedinice u skladu s obvezom preusmjeravanja otpada iz točke III. sporne Odluke. Stoga činjenica ustrojavanja i financiranja ovih mjera u dosadašnjem opsegu ne predstavlja uvjerljiv argument u prilog tvrdnji da se u jedinicama lokalne samouprave koje preusmjeravaju svoj komunalni otpad koriste mjere koje učinkovito umanjuju nastanak komunalnog otpada koji će biti odlagan u odlagališta susjednih jedinica lokalne samouprave.

20.6. Ustavni sud također primjećuje da značajan udio podataka koje je Ministarstvo navelo u svom očitovanju u konačnici upućuje na određenu nedostatnost ovih mjera. Prije svega, Ministarstvo samo upućuje da ne može sa sigurnošću identificirati konkretan doprinos određene mjere trendu smanjenja proizvodnje komunalnog otpada 2015. – 2020. godine za koji je iskazivalo podatke:

»Od 2015. godine do 2019. godine količine nastalog komunalnog otpada su u stalnom porastu, a godišnje količine nastalog komunalnog otpada kreću se između 1,6 i 1,8 milijuna tona. U 2020. godini je zaustavljen trend porasta količina nastalog komunalnog otpada u RH kada su se količine smanjile za 6,5 % u odnosu na 2019. godinu. Više čimbenika je utjecalo na smanjenje ukupno nastalog komunalnog otpada u 2020. godini. Neki od čimbenika su: pandemija COVID- 19 (zatvaranje škola, ugostiteljskih objekata, smanjen broj turističkih putovanja i noćenja i dr.), podizanje svijesti građana putem izobrazno-informativnih aktivnosti te paralelno s time nabava opreme za odvojeno sakupljanje otpada i kompostiranje (spremnici za odvojeno sakupljanje otpada, kućni komposter) na mjestu nastanka koje također podižu svijest građana o količinama otpada koje stvaraju. Dodatno, daljnjim ulaganjima u opremanje odlagališta otpada s vagama sve manje obve-

⁶ Kao što je navedeno ranije u obrazloženju, Ustavni sud našao je da Ministarstvo nije razmotrilo obavezno uvođenje reciklažnih dvorišta u takve jedinice kao moguću mjeru sprječavanja nastanka komunalnog otpada za odlaganje. Slično je i s kompostanama koje Ministarstvo prepoznaje kao još jednu mjeru sa značajnim doprinosom smanjenju količine nastalog komunalnog otpada. Od 12 kompostana najveći dio njih (7) je na području Zagreba i sjeverno od Zagreba. Dvije su u Sisačko-moslavačkoj županiji dok je jedna u Osječko-baranjskoj županiji. Jedna kompostana otvorena je na Krku. Osim ove kompostane južnije od Zagreba (od Karlovačke do Istarske županije odnosno od Ličko-senjske do Dubrovačko-neretvanske županije) nije otvorena ni jedna kompostana niti je Ministarstvo smatralo da je takvo što potrebno uvoditi kao obaveznu mjeru u jedinicama u kojima su odlagališta morala biti zatvorena zbog nezakonitog rada. Slično je i sa 32 (22 s dozvolom, 10 bez dozvole uz ovlaštenje Ministarstva) bioplinska postrojenja za anaerobnu biološku obradu otpada koja su sva otvorena u kontinentalnom dijelu Hrvatske oko i sjeverno od Zagreba te u istočnoj Hrvatskoj. Postrojenja za energetska oporabu otpada metodom suspaljivanja-korištenje otpada kao goriva ili drugog načina dobivanja energije su ravnomjernije raspoređena kroz Hrvatsku. Od njih 5 dva se nalaze u kontinentalnom dijelu Hrvatske, jedno u Istri, a dva u Dalmaciji.

znika procjenjuje količine otpada što ima za posljedicu i bolju kvalitetu evidencija.

...

Količine odvojeno sakupljenog komunalnog otpada u RH od 2015. do 2020. godine u stalnom su porastu kao posljedica kontinuiranog ulaganja u nabavu i razvoj infrastrukture za odvojeno sakupljanje komunalnog otpada i provođenja izobrazno – informativnih aktivnosti usmjerenih na podizanje svijesti građana o njihovoj ulozi u stvaranju otpada i odvojenom prikupljanju otpada. U ukupnim količinama odvojeno sakupljenog komunalnog otpada najveći udio čini otpadni papir i karton, glomazni otpad i biootpad.«

Navedeno upućuje kako nema podataka koji omogućavaju zaključak o tome u kojoj mjeri je učinkovitost ranije navedenih mjera uistinu doprinijela određenom trendu smanjenja ukupnih količina komunalnog otpada u Republici Hrvatskoj. Nadalje, podaci koje je iskazalo Ministarstvo upućuju da iskazana poboljšanja u pogledu smanjenja količine komunalnog otpada nisu dostatna s obzirom na to da nije ostvaren niti jedan od dugoročno zacrtanih ciljeva. Ministarstvo je jasno izrazilo zacrtane ciljeve gospodarenja otpadom koje je Republika Hrvatska ujedno dužna ostvariti s obzirom na obveze koje ima i kao članica EU-a:

»Konkretno, Zakon o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13, 73/17, 14/19, 98/19) propisivao je ciljeve odvajanja i recikliranja otpada 50 % do 2020. godine, smanjenje odlaganja otpada, smanjenje odlaganja biorazgradivog otpada te saniranje i zatvaranje odlagališta otpada, a novi Zakon o gospodarenju otpadom (NN 84/21) sukladno načelima kružnog gospodarstva donosi nove ciljeve povećanja odvajanja i recikliranja otpada od 65 % do 2035. godine i smanjenje odlaganja otpada na 10 % do 2035. godine.«

Ministarstvo također navodi kako je u pogledu količine odloženog biootpada cilj bio smanjenje količine od 567,131 tona iz 2013. godine na 378,088 tona u 2016. te daljnje umanjeno na 264,661 tona do kraja 2020. godine. Ministarstvo u očitovanju navodi kako niti jedan od postavljenih ciljeva nije ostvaren unatoč poduzetim mjerama:

»Konkretno vezano za smanjenje odlaganja otpada, tijekom 2020. godine količina komunalnog otpada koja je upućena na odlaganje iznosila je 941.285 tona. Time je udio komunalnog otpada upućenog na odlaganje u ukupno nastalom komunalnom otpadu u 2020. godini iznosio 56 %. Ako se količina odloženog komunalnog otpada promatra u razdoblju od 2015. do 2020. godine bilježi se trend smanjenja odloženog komunalnog otpada što se djelomično može pripisati smanjenoj proizvodnji miješanog komunalnog otpada i ostalog otpada iz kućanstava te porastu odvojenog sakupljanja pojedinih frakcija, ali i boljoj kvaliteti podataka uslijed uvođenja vaga na odlagališta.

...

Od 2015. godine do 2019. godine količine nastalog komunalnog otpada su u stalnom porastu, a godišnje količine nastalog komunalnog otpada kreću se između 1,6 i 1,8 milijuna tona. U 2020. godini je zaustavljen trend porasta količina nastalog komunalnog otpada u RH kada su se količine smanjile za 6,5 % u odnosu na 2019. godinu. Više čimbenika je utjecalo na smanjenje ukupno nastalog komunalnog otpada u 2020. godini. Neki od čimbenika su: pandemija COVID- 19 (zatvaranje škola, ugostiteljskih objekata, smanjen broj turističkih putovanja i noćenja i dr.), podizanje svijesti građana putem izobrazno-informativnih aktivnosti te paralelno s time nabava opreme za odvojeno sakupljanje otpada i kompostiranje (spremnici za odvojeno sakupljanje otpada, kućni komposter) na mjestu nastanka koje također podižu svijest građana o količinama otpada koje stvaraju.

...

Udio odvojeno sakupljenog komunalnog otpada (uključujući i mješoviti otpad poput glomaznog otpada, otpada od čišćenja ulica i dr.) u 2020. godini iznosio je 41 %. Riječ je o porastu od 13 postotnih bodova u odnosu na 2017. godinu.

Još uvijek dio odvojeno sakupljenog otpada završava na odlagalištima otpada, tako da je u 2020. godini 84 % odvojeno sakupljenog

otpada (583.372 tona) upućeno na uporabu, čime je stopa uporabe dosegla vrijednost od 34 %. Riječ je o porastu od 10 postotnih bodova u odnosu na 2017. godinu. Iako se radi o značajnom povećanju, ciljane vrijednosti za 2020. godinu od 50 %, koja je propisana člankom 55. Zakona o gospodarenju otpadom (NN 84/2021) nije dostignuta.

Posljedično navedenome na odlaganju je u 2020. godini završilo 56 % nastalog komunalnog otpada.«⁷

20.7. Uz navedene činjenice koje upućuju da nije ostvaren ni jedan od zakonski zacrtanih ciljeva odnosno ciljeva koje Republika Hrvatska ima kao članica EU-a u očitovanju se također istovremeno navodi da »u svezi postupaka obrade otpada prije odlaganja, Republika Hrvatska razvija sustav javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada, na način da se potiče odvajanje otpada na mjestu nastanka. Odvojeno sakupljanje komunalnog otpada provodi se u 82 % JLS (457 JLS)« dok se u istom očitovanju, ali na drugom mjestu navode nešto drukčiji podaci:

»Odvojeno sakupljanje korisnih vrsta otpada iz komunalnog otpada (papir i karton, plastika, staklo, metal, glomazni otpad, tekstil i/ili biootpad) u organizaciji jedinice lokalne samouprave (JLS) u 2020. godini provodilo se u 514 JLS, odnosno u njih 92 %. Prema podacima za 2017. godinu, odvojeno sakupljanje komunalnog otpada provodio u 82 % JLS (457 JLS).«

Bez obzira na to provodi li se odvojeno sakupljanje komunalnog otpada u 82 % jedinica lokalne samouprave ili 92 % jedinica lokalne samouprave jasno je da postojeće mjere nisu bile dostatne za ostvarenje zacrtanih ciljeva smanjenja nastanka i odlaganja komunalnog otpada. Ustavni sud pri tome podsjeća da iz očitovanja Ministarstva proizlazi kako ono nema podatke o tome koje konkretne mjere koristi koja jedinica lokalne samouprave kako bi osigurala zakonsku obvezu »onečišćivač plaća« iz članka 7. ZOGO-a/21.

Ustavni sud također primjećuje da s obzirom na činjenicu da nije ispunjen niti jedan od zacrtanih ciljeva Ministarstvo samo izričito upućuje da su potrebna daljnja ulaganja u sve vrste mjera, a posebno infrastrukturne mjere kao što su otvaranje novih reciklažnih dvorišta, kompostana, pogona za obradu otpada prije odlaganja itd.

20.8. U odnosu na izloženo, Ustavni sud uočava da poseban problem predstavlja nedostatak mjera koje se odnose na uporabu biorazgradivog udjela u ukupnoj količini otpada koji se odlaže na aktivna odlagališta.

Iz očitovanja Ministarstva proizlazi kako je tijekom 2020. 1) ostvaren udio od 41 % odvojeno sakupljenog komunalnog otpada, ali tek 34 % odvojenog i oporabljenog otpada u ukupnoj količini komunalnog otpada; 2) udio od 10 % upućen je na neodređenu vrstu obrade koja ne jamči da neće biti naknadno odložen na odlagališta; 3) najmanje 56 % ukupnog komunalnog otpada upućen je na

⁷ Treba primijetiti i to da je u navedeni podatak od 44 % nastalog komunalnog otpada koji nije završio na odlaganju uključena i određena količina komunalnog otpada koja nije obrađen ili oporabljena prije odlaganja iz čega proizlazi mogućnost da će naknadno ipak biti usmjeren na odlaganje što bi dovelo do naknadnog povećanja udjela od 56 % odloženog otpada u 2020. godini:

»Još uvijek dio odvojeno sakupljenog otpada završava na odlagalištima otpada, tako da je u 2020. godini 84 % odvojeno sakupljenog otpada (583.372 tona) upućeno na uporabu, čime je stopa uporabe dosegla vrijednost od 34 %.

...

Ostale količine nastalog komunalnog otpada (10 %) su upućene u postrojenja za mehaničko-biološku obradu otpada (MBO postrojenja), dio je upućen na obradu nekim od ostalih postupaka predobrade (miješanje, prepakiravanje...), privremeno uskladišten i dr.«

odlaganje. Nadalje, iz očitovanja također proizlazi da biorazgradivi otpad čini 62.5 % ukupnog komunalnog otpada. Pri tome od ukupne količine biorazgradivog komunalnog otpada udio od 56 % je odložen na odlagalište. Time samo odloženi biorazgradivi komunalni otpad predstavlja čak 63.3 % ukupno odloženog komunalnog otpada u 2020. godini.

Ministarstvo u svom očitovanju nije pružilo podatke koji upućuju da je udio od najmanje 56 % ukupnog komunalnog otpada podvrgnut ikakvoj vrsti obrade prije odlaganja. S obzirom na to da biorazgradivi otpad predstavlja 63 % ukupno odloženog otpada proizlazi da Ustavnom sudu nisu predočeni nikakvi podaci iz kojih je moguće uvidjeti razlog zbog čega prije njegovog pohranjivanja na odlagalište nije obrađen ni taj udio od 63.3 % biorazgradivog komunalnog otpada, iako je već po definiciji podložan nekoj vrsti obrade u svrhu njegove razgradivosti. Upravo suprotno, iz određenih dijelova očitovanja proizlazi da Ministarstvo tvrdi kako obvezno podvrgavanje komunalnog otpada nekoj vrsti obrade ili uporabe nije propisano ZOGO-om/21.

20.9. Ustavni sud stoga ponovo upućuje na činjenicu da, u svrhu smanjenja komunalnog otpada za odlaganje na količine koje ne prelaze prag nužnog, Ministarstvo nije našlo svrsishodnim obvezati one jedinice lokalne samouprave koje preusmjeravaju komunalni otpad nastao na njihovom području u aktivna zakonita odlagališta susjednih jedinica na uvođenje nekih od tih konkretnih mjera, za koje se samo zalaže u svom očitovanju. Slijedom navedenog, Ustavni sud primjećuje da u očitovanju od 11. srpnja 2022. samo Ministarstvo navodi:

»Odluka o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta donesena je iz razloga izvršenja obveze prestanka odlaganja na neusklađenim odlagalištima, te se zatvaranjem određenih neusklađenih odlagališta nakon isteka prijelaznog roka iz navedenog Ugovora, dijelom ispunjava obveze iz Direktive Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada (SL L 182, 16.7.1999., str. 1.) članka 6. stavka 1. kojim je propisano da države članice poduzimaju mjere kako bi se osiguralo da se na odlagališta odlaže samo otpad podvrgnut obradi, te da se ta odredba ne primjenjuje ni na inertni otpad za koji obrada tehnički nije izvediva, ni na bilo koji drugi otpad za koji takva obrada ne doprinosi ostvarivanju ciljeva ove Direktive, kako je utvrđeno u članku 1., smanjenjem količine otpada ili opasnosti za zdravlje ljudi odnosno okoliš.«

Osporenim Odlukom osigurano je zatvaranje onih odlagališta čiji rad nije mogao zadovoljiti uvjete propisane Direktivom 1999/31/EZ. Također je osigurano odlaganje otpada u ona odlagališta koja zadovoljavaju te uvjete. Međutim, razmatrajući podatke koje mu je predočilo Ministarstvo, Ustavni sud zaključuje da osporavana mjera preusmjeravanja otpada sa zatvorenih neusklađenih odlagališta u usklađena odlagališta na teritoriju drugih jedinica lokalne samouprave nije prikladna za ostvarenje legitimnog cilja zakonitog zbrinjavanja otpada kojem bi trebala služiti.

20.10. Ustavni sud svoj zaključak donosi na temelju tri utvrđene činjenice.

Prvo, iako je uvelo obvezu prihvaćanja preusmjeravanog otpada sa neusklađenih odlagališta Ministarstvo nije uvelo niti jednu učinkovitu mjeru kojom bi se osiguralo da se primjerenom obradom preusmjeravani otpad svede na količinu koja je nužna. Drugo, mjere poticanja jedinica lokalne samouprave na prethodnu obradu otpada namijenjenog odlaganju nisu učinkovite i u najvećem dijelu se ne koriste u jedinicama lokalne samouprave čija odlagališta su zatvorena zbog nezakonitog rada odnosno čiji otpad se preusmjerava na usklađena odlagališta drugih jedinica lokalne samouprave. Treće, predočeni podaci upućuju da nije ostvaren niti jedan od ciljeva smanjenja količina otpada namijenjenog odlaganju propisanih

nacionalnim pravom i pravom EU-a što potvrđuje nedostatnost postojećih mjera.

21. Ustavni sud stoga nalazi da mjera preusmjeravanja otpada iz točke III. Odluke ne zadovoljava uvjet razmjernosti propisan člankom 16. Ustava, jer u obliku u kojem je propisana nije sposobna ostvariti deklarirani cilj zakonitog zbrinjavanja otpada kojim opravdava nametnuto ograničenje prava na zdrav život i okoliš koji Ustav jamči građanima i građankama odredbom članka 69. Ustava. Ustavni sud dodatno upućuje da se bez primjerene prethodne obrade otpada kojom se njegova količina svodi na nužno preusmjeravanjem otpada sa zatvorenih neusklađenih odlagališta u usklađena odlagališta dovodi u pitanje sama svrhovitost mjere zatvaranja neusklađenih odlagališta.

21.1. Oспорavana mjera preusmjeravanja otpada bez prethodne obrade predstavlja ograničenje temeljnog prava na zdrav život i okoliš bez obzira na konkretno boravište građana i građanki Republike Hrvatske. Ustavni sud naglašava da more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, imaju osobitu zaštitu države u skladu s člankom 52. Ustava odnosno da je člankom 69. stavkom 2. propisana obveza svih tijela državne vlasti da osiguraju uvjete za zdrav okoliš na čitavom teritoriju Republike Hrvatske. Istovremeno, Ustavni sud uočava da je konkretnom mjerom preusmjeravanja otpada iz područja onih jedinica lokalne samouprave koje nisu na zakonit način upravljale svojim odlagalištima u zakonita odlagališta na području njima susjednih jedinica lokalne samouprave posebno pogođen interes očuvanja zdravija i okoliša stanovništva tih jedinica.

U konkretnom predmetu nije sporno da mehanizam preusmjeravanja otpada iz točke III. osporavane Odluke proizvodi niz negativnih učinaka na interese jedinica lokalne samouprave. Kao što upiru neki od predlagatelja, postojeća sanirana odlagališta rade na osnovi građevinske dozvole izdane na izračunima količine otpada samo za tu jedinicu lokalne samouprave. Posljedično, da bi uspješno zadovoljile obvezu iz točke III. osporavane Odluke potrebno je provesti dodatne radnje na sanaciji odlagališta kako bi osigurale prošireni kapacitet odlagališta. Takve radnje neizbježno proizvode troškove za proračunska sredstva tih lokalnih jedinica.

21.2. Slijedom takvih učinka osporene Odluke Ustavni sud ocjenjivao ju je i kao ograničenje jamstva iz članka 128. Ustava koji propisuje da se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu iz kojeg slijedi i pravo jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

U svojoj je ocjeni Ustavni sud pošao od činjenice da ZOGO/21 uređuje raspodjelu ovlasti između središnje državne vlasti i jedinica lokalne samouprave. ZOGO/21 kroz svoje odredbe članka 13. određuje da primarnu odgovornost za gospodarenje otpadom nose jedinice lokalne samouprave. U ovom aspektu ZOGO/21 je lojalan pravu EU-a o zaštiti okoliša. U presudi od 12. prosinca 2013., Ragn-Sells AS v Sillamäe Linnavalitsus, broj: C-292/12 Sud EU-a je našao da:

»59 Na temelju članka 16. Direktive 2008/98, države članice dužne su uspostaviti prikladnu integriranu mrežu postrojenja za obradu otpada namijenjenog odlaganju i skupljenog miješanog komunalnog otpada vodeći računa o najboljim raspoloživim tehnikama i osmišljavajući tu mrežu tako da se samostalno približe samodostatnosti u obradi tog otpada te da se ta obrada može odvijati u jednom od pogodnih postrojenja najbližih mjestu nastanka tog otpada.

60 Za uspostavljanje takve integrirane mreže države članice raspolažu marginom prosudbe u pogledu odabira dijela državnog područja koji smatraju pogodnim za postizanje samodostatnosti na nacionalnoj razini u obradi otpada o kojemu je riječ (vidjeti, analogno,

u pogledu članka 5. Direktive 2006/12, presudu od 4. ožujka 2010., Komisija/Italija, C297/08, Recueil, str. I1749., točku 62.).

61 Sud je, međutim, naglasio da se u tim okolnostima, osobito u pogledu mjera pogodnih za poticanje racionalizacije skupljanja, razvrstavanja i obrade otpada, jedna od najvažnijih mjera koje su usvojile države članice, ponajprije posredstvom lokalnih zajednica kojima su dodijelile odgovarajuću nadležnost, sastoji u tome da se pronađe rješenje za obradu navedenog otpada u postrojenju koje je najbliže moguće mjestu njegova nastanka, posebice u slučaju miješanog komunalnog otpada, s ciljem da se njegov prijevoz što je više moguće ograniči (vidjeti, analogno, gore navedenu presudu Komisija/Italija, točke 64., 66. i 67. i citiranu sudsku praksu) ...«

Ovo stajalište Sud EU-a potvrdio je u kasnijoj presudi od 11. studenoga 2021., *Regione Veneto*, broj: C-315/20.

21.3. Polazeći od činjenice da su jedinice lokalne samouprave u najboljoj poziciji brinuti o sprječavanju nastanka otpada odnosno o njegovom inicijalnom razvrstavanju i obradi u svrhu njegove uporabe ili recikliranja, a istovremeno prateći načelo razmjernosti zakonodavac je u članku 11. ZOGO-a/21 jasno propisao da središnja izvršna vlast ima ovlast *privremeno narediti ili zabraniti određeno postupanje* s otpadom te utvrditi obveznu primjenu interventnih mjera gospodarenja otpadom koje su *nužne radi zaštite života, sigurnosti ili zdravlja stanovništva ili sprječavanja onečišćenja okoliša samo u slučaju potrebe sprječavanja nastanka ili otklanjanja posljedica šteta uzrokovanih višom silom ili u slučaju druge opasnosti za ljude, materijalna dobra i okoliš.*

U nedostatku okolnosti propisanih člankom 11. ZOGO-a/21 ovlast i odgovornost gospodarenja otpadom povjerava se vlastima na razini jedinica lokalne samouprave. Time je kroz odredbe ZOGO-a/21 provedeno *načelo samodostatnosti i blizine* propisano člankom 16. Direktive 2008/98/EZ. Ustavni sud primjećuje da je tumačeći doseg članka 16. Direktive 2008/98/EZ Sud EU-a posebno naglašavao važnost rješenja za razvrstavanje, odnosno obradu komunalnog otpada na mjestu koje je najbliže moguće njegovom nastanku s ciljem da se njegov prijevoz što je više moguće ograniči.

21.4. Navedeno stajalište slijedi logiku načela razmjernosti. S obzirom na to da prijevoz i odlaganje otpada predstavljaju rizik onečišćenja okoliša, a onda posljedično i ograničenje temeljnog prava na čist okoliš i zdrav život, državne vlasti dužne su osigurati da se prevozi i odlaže *isključivo nužan otpad*, to jest otpad čiji nastanak nije bilo moguće spriječiti na racionalan način. Obveza osiguranja odlaganja isključivo nužnih količina otpada uključuje i poduzimanje mjera kojima se osigurava primjerena obrada odnosno uporaba otpada prije njegova odlaganja na bilo koje od 85 odlagališta za komunalni otpad u Republici Hrvatskoj koja su u funkciji.

Vodeći se navedenim stajalištima Ustavni sud je pri ocjeni spornog mehanizma preraspodjele otpada uzeo u obzir sljedeće činjenice utvrđene tijekom ovog postupka.

21.5. Ustavni sud ponavlja ranije utvrđenje da iz same točke III. osporavane Odluke proizlazi da je konkretni mehanizam preusmjeravanja otpada u odlagališta koja su na području, pa i u vlasništvu, drugih jedinica lokalne samouprave osmišljen kao privremeno, odnosno prijelazno rješenje kojim bi se premostilo razdoblje do otvaranja planiranih regionalnih Centara za gospodarenja otpadom (u daljnjem tekstu: CGO) na koja će se usmjeravati otpad sa svih područja Republike Hrvatske (točka I. Odluke), Ministarstvo u svom očitovanju Ustavnom sudu od 11. srpnja 2022. (vidi točku 8.3. ove odluke) jasno navodi da će Republike Hrvatska u potpunosti moći ispoštovati hijerarhiju postupaka gospodarenja otpadom koja je uvedena Direktivom 2008/98/EZ tek kada se otvore predviđeni CGO, prije svega CGO Zagreb.

Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrdio je da Planom gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za 2007. – 2015. godinu (»Narodne novine« broj 85/07., 126/10. i 31/11.) za obradu miješanog komunalnog otpada te ostalog otpada koji nije moguće prethodno reciklirati je bilo predviđeno otvaranje 11 CGO-a. Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine (»Narodne novine« broj 3/17. i 1/22.; u daljnjem tekstu: Plan gospodarenja otpadom) predviđeno je da se CGO-i izgrade do 2022. godine, s napomenom da se radi o mjeri kojoj se produljuje rok za ispunjenje u sljedećem planskom razdoblju za 2023. – 2029. (vidi točku 11. Terminski plan provedbe revidiranog plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske u 2022. godini).

Međutim, iz očitovanja ministarstva od 24. studenoga 2020. (vidi točku 8.1. obrazloženja ove odluke i rješenja) proizlazi da su za sada otvorena samo dva CGO-a.⁸ Iz očitovanja Ministarstva od 11. srpnja 2022. vidljivo je da se uz dva otvorena CGO-a u skoro vrijeme (do kraja 2022. godine) otvara treći CGO⁹ dok je četvrti u postupku izgradnje pri čemu nije određen konačni rok završetka radova odnosno otvaranje.¹⁰ Ostalih predviđenih sedam CGO-a tek su u postupku ishođenja projektne dokumentacije. Iz oba očitovanja nadležnog Ministarstva proizlazi da je nepoznato kada bi CGO-i mogli biti ostvareni odnosno stavljeni u funkciju iako je ZOGO-om:94/13-98/19 originalno bilo predviđeno da će biti uspostavljeni u roku od godine dana od njegovog stupanja na snagu. Štoviše, iz Plana gospodarenja otpadom proizlazi da Dinamika sanacije odlagališta predviđena Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2007. – 2015. nije postignuta upravo stoga jer se kasni s izgradnjom CGO-a odnosno zbog dugotrajnosti postupaka u pogledu rješavanja imovinsko pravnih odnosa, donošenju izmjena prostorno planskih dokumenata i svih drugih preduvjeta za početak građevinskih radova.

Istovremeno, Ustavni sud stoga primjećuje da zbog neizvršenja planova i mjera predviđenih Planom o gospodarenju otpadom za Republiku Hrvatsku i neotvaranja CGO-a u predviđeno vrijeme prijeti ozbiljna vjerojatnost nastanka značajnih problema u gospodarenju otpadom. Prije svega, za mnoge jedinice lokalne samouprave mjera preusmjeravanja otpada iz točke III. Odluke na ovaj način *de facto* postaje mjera neograničenog trajanja iako je sukladno s načelom razmjernosti uvedena kao privremena i prijelazna. Posljedično izgledan je nastanak niza novih problema zbrinjavanja otpada sa zatvorenih odlagališta.

⁸ Otvoreni su CGO Marišćina u Primorsko-goranskoj županiji i CGO Kaštijun u Istarskoj županiji.

⁹ U svom očitovanju od 11. srpnja 2022. godine Ministarstvo navodi:

»Građevinski radovi na CGO Bikarac završeni su krajem 2021., nakon čega je započeo šestomjesečni probni rad postrojenja koji je završen sredinom lipnja 2022. CGO Bikarac će s redovnim radom započeti nakon što se ishode sve uporabne dozvole, a trenutno su od ukupno 5 faza ishodene uporabne dozvole za 2 faze, za 2 faze je održan tehnički pregled, a za 1 fazu je nedavno predan zahtjev za izdavanje uporabne dozvole. Ovisno o dinamici ishođenja uporabnih dozvola, planira se da bi CGO Bikarac započeo s radom ujesen 2022.«

¹⁰ U svom očitovanju od 11. srpnja 2022. godine Ministarstvo navodi:

»Vezano za Centre za gospodarenje otpadom (CGO) planirano je 11, a izgrađena su i u funkciji dva centra za gospodarenje otpadom: Marišćina, kapaciteta 100.000 t/god i Kaštijun, kapaciteta 90.000 t/god., dva centra su u izgradnji: Bikarac, kapaciteta 38.000 t/god i Biljane Donje, kapaciteta 80.000 t/god., četiri centra su odobrena za EU financiranje i u fazi su ugovaranja radova (Babina Gora, Lečevica, Lučino Razdolje i Piškornica) dok su preostala tri centra u fazi pripreme dokumentacije za prijavu na EU sufinanciranje (Orlovnjak, Sagulje i Zagreb).«

21.6. Kao što proizlazi iz same osporavane Odluke odlagališta na koja se trenutno preusmjerava otpad imaju ograničeni kapacitet. Po ispunjenju tog kapaciteta morat će se zatvoriti po sili prava EU-a. U svom očitovanju Ministarstvo navodi podatak da preostali kapacitet svih 85 aktivnih odlagališta za komunalni otpad iznosi 10.144,701 tonu. Istovremeno, iz očitovanja proizlazi da je prosječna količina odloženog komunalnog otpada 2019. – 2020. godine bila 1.007,006 tona. Bez skorog puštanja u funkciju predviđenih CGO-a, koji bi trebali značajno pridonijeti umanjenju količine odloženog komunalnog otpada, na aktivna odlagališta njihov sveukupni kapacitet bit će u potpunosti iskorišten kroz sljedećih desetak godina.

21.7. Međutim, Ustavni sud upućuje da konkretna računica izražava nacionalni prosjek. Iz očitovanja Ministarstva također je vidljivo da trenutni kapacitet za daljnje odlaganje komunalnog otpada značajno varira kroz različite županije. Posljedično, značajan dio aktivnih odlagališta iscrpit će svoje predviđene kapacitete i znatno prije. Konkretno, takva se situacija već i događa, na što upućuje i podatak koji je Ustavnom sudu predočio predlagatelj Bošana d.o.o. (vidi točku 5.3. obrazloženja ove odluke i rješenja). Naime, iz očitovanja predlagatelja i priloženog mišljenja Ministarstva klasa: 351-01/19-01/139, urbroj 517-03-2-19-2 od 16. kolovoza 2019. proizlazi da se osporena Odluka već od 2019. godine ne provodi na način kako je u njezinom sastavnom djelu naznačeno (otpad se sa zatvorenog odlagališta »Bašujanski brig« trebao odlagati na odlagalište Diklo – Zadar). Međutim, zbog prekapacitiranosti odlagališta Diklo Grad Biograd na Moru samoinicijativno je zatražio od susjedne Općine Polača dopuštenje da se neopasni otpad s područja Grada Biograda na Moru odlaže na odlagalište Jagodnja Gornja – vlasništvo Općine Polača. Tako je u mišljenju Ministarstva klasa: 351-01/19-01/139, urbroj 517-03-2-19-2 od 16. kolovoza 2019. između ostalog navedeno:

»Ministarstvo smatra da, u slučaju postojećih odlagališta u Zadarskoj županiji kao i činjenice da prema raspoloživim podacima o količinama otpada prijavljenim na području županije, ista nemaju dovoljan kapacitet za zaprimanje otpada do otvorenja centra za gospodarenje otpadom Zadarske županije, postoje opravdani razlozi da se otpad koji se odlaže na odlagalište »Baštijunski brig« preusmjeri na odlagalište Jagodnja Gornja. Navedenu suglasnost Ministarstvo je i potvrdilo izdavanjem Rješenja kojim utvrđuje da je rekonstrukcija i proširenje odlagališta neopasnog otpada »Jagodnja Gornja« prihvatljivo za okoliš (KLASA: UP/1-351-03/18-09/154, URBROJ: 517-03-1-2-19-9 od 25. veljače 2019.). Citiranim Rješenjem jasno je navedeno da je planirana izgradnja nove plohe namijenjene za daljnje odlaganje neopasnog otpada do uspostave Županijskog centra za gospodarenje otpadom, a koja svojim kapacitetima omogućuje i prihvata otpada koji se trenutno odlaže na odlagalište Baštijunski brig ... Ministarstvo ... mišljenja je da su ostvareni svi uvjeti da se, nakon zatvaranja odlagališta »Baštijunski brig«, grad Biograd na Moru, neopasni otpad preusmjeri na sanirano odlagalište Jagodnja Gornja, općina Polača te je stoga potrebno značajno ubrzati sve aktivnosti vezane za proširivanje kapaciteta kako bi navedeno odlagalište moglo biti u funkciji do otvaranja Centra za gospodarenje otpadom Zadarske županije.«

Postepenim zatvaranjem trenutno aktivnih odlagališta, koje slijedi ako se skoro ne uspostavi zamišljeni sustav gospodarenja otpadom temeljen na 11 CGO-a koji pokrivaju sve dijelove Republike Hrvatske, otpad nastao na području onih jedinica lokalnih samouprava koje su već zatvorile svoja odlagališta neće moći biti dalje preusmjeravan na trenutno aktivna odlagališta, nego će se za njega morati naći potpuno novo rješenje, što potvrđuje i već nastala prethodno opisana situacija. Nadalje, građani i građanke koji prebivaju na području jedinica lokalne samouprave koje su bile dužne preuzimati otpad s područja drugih jedinica u takvoj situaciji ostaju bez svog lokalnog odlagališta i bez rješenja za svoj otpad, na što realno ukazuju i predlagatelji u ovom postupku. Takva bi situacija značila urušavanje trenutnog sustava zbrinjavanja komunalnog otpada.

Posljedično, zbog izostanka otvaranja predviđenih CGO-a, Odluka neće u konačnici postići ciljeve zbog kojih je i donesena, a kojima se opravdavaju ograničenja Ustavom zajamčenih prava građana iz članka 69. i članka 128. Ustava.

21.8. Navedeno jasno upućuje da u izostanku stavljanja u funkciju CGO-a točka III. sporne Odluke ne može zadovoljiti ustavno načelo razmjernosti u onom dijelu u kojem to načelo zahtijeva da mjera koja predstavlja ograničenje nekog Ustavom zajamčenog prava mora biti prikladna za ostvarenje cilja kojim opravdava to ograničenje, odnosno da se njome mora moći ostvariti svoj legitimni cilj. Zbog nedostatnosti mehanizma preusmjeravanja otpada izazvane izostankom uspostave regionalnih CGO-a osporavani mehanizam preusmjeravanja otpada iz točke III. Odluke prijeti nastankom značajnih štetnih posljedica, kako prema jedinicama lokalne samouprave koje su u skladu s mjerodavnim propisima poduzele konkretne mjere u ostvarivanju svojih obveza u gospodarenju otpadom tako i prema ustavnoj obvezi zaštite okoliša, pa u konačnici i u odnosu na preuzete obveze radi učinkovite provedbe direktiva EU-a u području zaštite okoliša.

21.9. Nadalje, podsjećajući na važnost načela samodostatnosti i blizine, propisanog člankom 16. Direktive 2008/98/EZ, odnosno člankom 7. ZOGO-a/21, Ustavni sud upućuje na činjenicu da je osporenim Odlukom uveden mehanizam preusmjeravanja otpada, a da pri tome nisu poduzete mjere kojima bi se ujedno osiguralo da jedinice lokalne samouprave na čijem području nastaje otpad koji se preusmjerava u odlagališta na područjima drugih jedinica poduzimaju neophodne radnje za »razvrstavanje odnosno obradu komunalnog otpada na mjestu koje je najbliže moguće njegovom nastanku s ciljem da se njegov prijevoz što je više moguće ograniči«.

Onim odlagalištima koja nisu zatvorena jer se njima upravljalo u skladu sa zakonskim uvjetima zaštite okoliša jednostavno je nametnuta obveza preuzimanja miješanog komunalnog otpada nastalog na području drugih jedinica bez obzira na njegov sastav. Ovu činjenicu potvrdilo je i Ministarstvo u svom očitovanju od 11. srpnja 2022.:

»Članak 40. stavak 1. Zakona o gospodarenju otpadom propisuje da redosljed i dinamiku zatvaranja odlagališta i obvezu osobe koja upravlja odlagalištem da preuzima određeni miješani komunalni otpad određuje ministar Odlukom sukladno Dinamici zatvaranja odlagališta neopasnog otpada, koja se objavljuje na mrežnoj stranici Ministarstva, a stavak 2. istoga članka Zakona propisuje da je osoba koja upravlja odlagalištem otpada dužna za vrijeme dok odlagalište još nije zatvoreno, preuzimati miješani komunalni otpad prikupljen iz određene jedinice lokalne samouprave pri čemu je dužan primjenjivati istu cijenu za preuzimanje miješanog komunalnog otpada po toni za sve davatelje javne usluge sakupljanja komunalnog otpada.«

Ustavni sud ponovo naglašava kako izraženo stajalište da ZOGO/21 ne propisuje obvezno podvrgavanje komunalnog otpada nekoj vrsti obrade ili oporabe prije samog odlaganja predstavlja nerazmjerno ograničenje ustavnog jamstva prava na zdrav okoliš i zdrav život iz članka 69. Ustava odnosno ustavnoj obvezi punog poštovanja pravnog poretka EU-a iz članka 141.c Ustava. Posljedično ono ne može biti osnova za izbjegavanje pitanja odgovornosti za povećane troškove obrade onog otpada koji su usklađena odlagališta jedinica lokalne samouprave dužne preuzimati s područja jedinica lokalne samouprave koja su morala zatvoriti neusklađena odlagališta.

21.10. U tom smislu Ustavni sud uočava da je modelom preusmjeravanja otpada iz točke III. osporene Odluke, koji u sebi ne sadrži mjere koje bi osigurale da se preusmjereni otpad prikuplja na način koji umanjuje njegov nastanak u skladu s načelom »onečišćivač plaća« odnosno da je obrađen ili oporabljen na odgovarajući

način prije samog odlaganja, u potpunosti izbjegnuto pitanje odgovornosti za troškove odlaganja takvog otpada u aktivna odlagališta kojima upravljaju one jedinice lokalne samouprave koje su svoja odlagališta otpada ustrojile na zakonit način. Štoviše, Ustavni sud upućuje da je unatoč načelu gospodarenja otpadom »onečišćivač plaća« iz članka 7. ZOGO-a/21, člankom 167. stavkom 1. točkom 22. ZOGO-a/21 također propisano da će se:

»... novčanom kaznom u iznosu od 20.000,00 do 200.000,00 kuna kaznit za prekršaj pravna osoba koja upravlja odlagalištem otpada i nije u vrijeme i na način propisan Odlukom iz članka 40. stavka 1. ovoga Zakona, obustavila preuzimanje otpada na odlagalištu ili nije zatvorila odlagalište ili za vrijeme dok odlagalište još nije zatvoreno, nije preuzimala miješani komunalni otpad prikupljen iz određene jedinice lokalne samouprave ili pri tome nije primjenjivala istu cijenu za preuzimanje miješanog komunalnog otpada po toni za sve davatelje javne usluge sakupljanja komunalnog otpada (članak 40. stavak 2.).«

S obzirom na to da su jedinice lokalne samouprave osnivači pravnih osoba koje upravljaju odlagalištima, iz navedenog proizlazi da se u konkretnom slučaju mehanizam preusmjeravanja otpada u svojoj osnovi svodi na prebacivanje odgovornosti s nekih jedinica lokalne samouprave na druge jedinice, i to ne samo za odlaganje nego i za razdvajanje odnosno oporabu i recikliranje otpada.

21.11. Ustavni sud je stoga od Ministarstva zatražio da mu precizno iznese sve mogućnosti nadoknade povećanja troškova do kojih dolazi jer su odlagališta kojima na zakonit način upravljaju jedinice lokalne samouprave dužna preuzimati i komunalni otpad nastao na teritoriju onih jedinica koje su svoja neusklađena odlagališta morale zatvoriti.

U svom očitovanju od 11. srpnja 2022. Ministarstvo je iznijelo postojeće mogućnosti nadoknade povećanja troškova koje su tim jedinicama stavljene na raspolaganje. Ministarstvo tako prije svega upućuje na članak 103. stavak 1. ZOGO-a/21 koji glasi:

»1) Naknada za korištenje odlagališta otpada na području druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba je novčani iznos na koji ima pravo jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb na čijem se području nalazi odlagalište otpada, a koje koriste druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb ...

(2) Obveznik plaćanja naknade iz stavka 1. ovoga članka je jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb koji koristi odlagalište otpada na području druge jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba iz stavka 1. ovoga članka.

(3) Jedinica lokalne samouprave odnosno Grad Zagreb iz stavka 1. ovoga članka mogu odlukom predstavničkog tijela u cijelosti ili djelomično ukinuti obvezu plaćanja naknade iz stavka 1. ovoga članka.

(4) Naknada zbog korištenja odlagališta za tonu odloženoga otpada iznosi do 20 % iznosa cijene odlaganja jedne tone miješanog komunalnog otpada određene cjenikom osobe koja upravlja odlagalištem, koja ne uključuje porez na dodanu vrijednost.

(5) Način plaćanja naknade zbog korištenja odlagališta uređuje se ugovorom.

(6) Ako nije sklopljen ugovor iz stavka 5. ovoga članka, način plaćanja naknade zbog korištenja odlagališta uređuje se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba na čijem se području nalazi odlagalište.«

Nadalje, na pitanje Ustavnog suda o tome što su nadležna tijela središnje izvršne vlasti poduzela da se pomogne u izgradnji, doradi i opremanju postojećih odlagališta koja su ostala u funkciji u onim jedinicama lokalne samouprave koje su na vrijeme izvršile svoje obveze i pravovremeno osigurale sve potrebne uvjete za nastavak rada odlagališta, Ministarstvo je navelo da:

»Po provedenim javnim pozivima Fonda 2004., 2005. i 2007. godine, Fond je donio odluke o sufinanciranju programa sanacija odlagališta otpada na temelju kojih je sklopio ugovore s jedinicama lokalne (regionalne) samouprave. Program sanacije podrazumijeva pripremu

projekta (izrada projektne dokumentacija za ishođenje akta o gradnju) i izvođenje radova na temelju ishodenih akata. Planiranje i dinamika provedbe realizacije programa sanacije u nadležnosti je jedinice lokalne samouprave. Temeljem zahtjeva jedinice lokalne samouprave a sukladno sklopljenim ugovorima između Fonda i jedinica lokalne samouprave, Fond planira financijska sredstava za realizaciju programa sanacije odlagališta.

Fond će i nadalje osigurati sredstva za sufinansiranje realizacije programa sanacije odlagališta otpada do njihovog zatvaranja, odnosno do izgradnje centara za gospodarenje otpadom, sukladno sklopljenim ugovorima.«

21.12. Iz očitovanja Ministarstva proizlazi da na strani središnje izvršne vlasti ne postoji obveza da se jedinicama lokalne samouprave u čija odlagališta se preusmjerava otpad nadoknade troškovi do kojih je došlo u financiranju upravljanja odlagalištem zbog obveze zaprimanja preusmjerenog otpada. Sufinanciranje upravljanja radom aktivnih odlagališta, pa i nadoknade povećanja troškova uzrokovanih preusmjeravanjem otpada temeljem točke III. sporne Odluke, dio je diskrecijske ocjene nadležnih tijela izvršne vlasti, a prije svega Fonda za zaštitu okoliša. Posljedično, jedini konkretni temelj za mogućnost nadoknade povećanja troškova upravljanja odlagalištem je ovlast izglasavanja naknade iz članka 103. ZOGO-a/21.

Ustavni sud uočava da odredba članka 103. ZOGO-a/21 ne pruža rješenje za neke od bitnih problema do kojih može doći u primjeni ove odredbe. Ustavni sud primjećuje da iz očitovanja Ministarstva proizlazi da je upravitelj aktivnog odlagališta uvijek dužan zaprimiti preusmjereni otpad pod prijeljnom upravno-pravne, ali i kazneno-prekršajne sankcije. Međutim očitovanje ne pruža odgovor na pitanje odgovornosti upravitelja u slučaju kada jedinica lokalne samouprave s čijeg područja se preusmjerava otpad ne isplaćuje naknadu koja je donesena na temelju članka 103. ZOGO-a/21. Niti iz same odredbe članka 103. ZOGO-a/21, a niti iz očitovanja Ministarstva nije jasno kako se jedinica lokalne samouprave koja donese odluku o naplati naknade može naplatiti ako se jedinica lokalne samouprave na koju se naknada odnosi tome protivi.

21.13. Nadalje, Ustavni sud ukazuje da se odredba članka 103. ZOGO-a/21 mora tumačiti u odnosu na ostale odredbe konkretnog ZOGO-a/21, a posebno odredbe članka 6. ZOGO-a/21 koja propisuje hijerarhiju redoslijeda radnji u gospodarenju otpadom. Kao što je Ustavni sud već utvrdio, odlaganje otpada je tek posljednja radnja u propisanoj hijerarhiji. Posljedično, otpad koji se odlaže je otpad koji prethodno ne može biti obrađen ili oporabljen, to jest odlaže se samo onaj otpad koji je nužno odložiti. Stoga se najviši iznos naknade koji je određen kao 20 % iznosa cijene odlaganja jedne tone miješanog komunalnog otpada odnosi na tonu komunalnog otpada koji je prethodno prošao kroz hijerarhijski nadređene korake gospodarenja takvim otpadom. Ni iz odredbe članka 103. ZOGO-a/21 ni iz očitovanja Ministarstva ne proizlazi odgovor o pitanju naknade troškova odlaganja komunalnog otpada koji mimo ZOGO-a/21 nije prošao kroz sve korake propisane člankom 6. ZOGO-a/21.

Odredba članka 103. ZOGO-a/21 sama po sebi ne predstavlja jamstvo naknade onih troškova upravljanja aktivnim odlagalištem do kojih je došlo preusmjeravanjem otpada iz drugih jedinica lokalne samouprave u okviru modela propisanog točkom III. osporene Odluke. Povećanje troškova upravljanja zakonitim odlagalištem u nadležnosti jedinica lokalne samouprave do kojeg je došlo odlukom nadležnih tijela središnje izvršne vlasti ne može biti položena isključivo na teret proračunskih sredstava tih jedinica. Pitanje naknade takvih povećanih troškova upravljanja odlagalištem bilo je potrebno riješiti u okviru modela kojim se uspostavlja obveza preusmjeravanja otpada u zakonita odlagališta na teritoriju drugih jedinica lokalne samouprave.

21.14. Ustavni sud također upućuje na činjenicu da ZOGO/21 stavlja na raspolaganje mogućnost korištenja konkretnih mjera prisile (glava XI. ZOGO-a »EKONOMSKI INSTRUMENTI GOSPODARENJA OTPADOM«) koje je moguće koristiti kako bi se one jedinice lokalne samouprave koje svoj komunalni otpad preusmjeravaju na aktivna zakonita odlagališta susjednih jedinica obvezalo na uvođenje mjera koje osiguravaju veći stupanj razvrstavanja otpada na kućnom pragu, recikliranje odnosno prikladnu obradu prikupljenog otpada u odgovarajućoj infrastrukturi na teritoriju same jedinice, a sve kako bi se u aktivna odlagališta drugih jedinica lokalne samouprave odlagala isključivo ona količina komunalnog otpada koja je nužna. Tako je i samo Ministarstvo uputilo da je člankom 101. ZOGO-a/21 propisana poticajna naknada kao mjera kojom se potiče jedinica lokalne samouprave da, u okviru svojih ovlasti, provede mjere kojima se smanjuje udio miješanog komunalnog otpada u komunalnom otpadu koji nastaje na području te jedinice lokalne samouprave. Međutim, istovremeno ističe da tu mjeru nije vezalo uz sporni sustav preusmjeravanja otpada iz točke III. Odluke već da jedinice lokalne samouprave u kojima su zatvorena neusklađena odlagališta plaćaju naknadu u istom iznosu kao i ostale jedinice iako su svojim odlagalištima upravljale sukladno mjerodavnim propisima zbog čega ih je Ministarstvo obvezalo na preuzimanje dodatnog otpada za čiji nastanak ni na koji način ne odgovaraju.

21.15. U kontekstu prava na lokalnu samoupravu iz članka 128. Ustava, uz već navedeni razlog povećanja financijskog opterećenja, valja istaknuti i sljedeću činjenicu. S obzirom na to da se u mehanizam preusmjeravanja otpada temelji na potpunom prebacivanju odgovornosti s jedne skupine jedinica na drugu skupinu jedinica lokalne samouprave predstavničkim tijelima vlasti u jedinicama lokalne samouprave koje su dužne preuzeti otpad u svoja odlagališta nisu ostavljeni nikakvi mehanizmi kojima bi mogle utjecati na ponašanje onih jedinica lokalne samouprave čiji otpad su dužne preuzimati kako bi usprkos ovoj obvezi ipak uspjele, što je to više moguće, ostvariti ciljeve kontroliranog i razumnog zbrinjavanja otpada. U okviru postojećeg mehanizma preustrojanja otpada te jedinice lokalne samouprave dužne su preuzeti što god im izruče one jedinice koje nisu odgovorno upravljale svojim odlagalištima. Posljedično, utjecaj tih jedinica ograničen je do te mjere da interese svojih građana ne mogu zaštititi čak ni od onog ponašanja jedinica lokalne samouprave čiji otpad moraju preuzimati, a koje ne zadovoljava niti zakonski minimum o sprječavanju nastanka odnosno nužnosti razvrstavanja otpada prije njegove odvožnje i odlaganja na odlagališta.

Takva raspodjela odgovornosti predstavlja jasno ograničenje prava na demokratski legitimiranu lokalnu samoupravu iz članka 128. Ustava koje nije moguće opravdati kao nužno. Štoviše, ono je u očiglednoj suprotnosti s temeljnim načelima ZOGO-a/21 i Direktive 2008/98/EZ, što je u suprotnosti s ustavnom obvezom iz članka 141.c Ustava.

22. Ustavni sud stoga zaključuje da mehanizam preusmjeravanja otpada iz točke III. osporene Odluke koji ne sadrži izričite kriterije po kojima će biti moguće kompenzirati povećanje troškova gospodarenja otpadom nastalih obvezom preuzimanja otpada iz drugih jedinica lokalne samouprave, s jedne strane, te mjere minimalne zaštite od nezakonitog postupanja jedinica lokalne samouprave čiji otpad su dužne preuzimati, s druge strane, predstavlja ograničenje njihovih interesa zaštićenih odredbama članka 128. Ustava koje nije moguće opravdati kao nužno.

23. Slijedom navedenog Ustavni sud, u skladu s člankom 55. stavkom 1. Ustavnog zakona, odlučio je ukinuti točku III. Odluke.

23.1. Međutim, budući da bi učinci ukidanja točke III. Odluke s danom objave ove odluke u »Narodnim novinama« doveli do ustavnopravno neprihvatljive pravne praznine, Ustavni sud je na temelju ovlaštenja iz članka 55. stavka 2. Ustavnog zakona odgodio prestanak važenja ukinute točke III. Odluke do isteka roka određenog u točki II. izreke odluke.

23.2. Uzimajući u obzir da u ovoj fazi implementacije prava EU-a u području gospodarenja otpadom, a posebno obveza koje se odnose na obveze osnivanja CGO-a koji su još uvijek u razvojnoj fazi, Ustavni sud zbog nužnosti očuvanja okoliša nije ukinuo osporenu Odluku u cijelosti, već samo točku III. Odluke i to ne s trenutnim učinkom. Ustavni sud određuje rok od šest mjeseci da se zadovolje uvjeti koji bi ovakav model usmjeravanja odlaganja neopasnog otpada mogao učiniti razmjernim.

23.3. Naime, Ministarstvo je dužno u roku o šest mjeseci donijeti novi propis prije čega je dužno poduzeti potrebne konkretne mjere i mehanizme kojima će se, u svim jedinicama lokalne samouprave, a posebno u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima su odlagališta otpada zatvorena i neopasni otpad preusmjeravati u druge jedinice lokalne samouprave u kojima su još uvijek aktivna odlagališta neopasnog otpada, spriječiti nastanak otpada, prethodne uporabe otpada, recikliranje otpada čiji nastanak nije spriječen radi smanjenja količine odloženog otpada, a posebno osigurati određene posljedice za one jedinice lokalne samouprave koje prije nego preusmjere otpade na druge jedinice lokalne samouprave ne ispunje zadane ciljeve i koje se ne pridržavaju zadanih mjera. Ustavni sud ponavlja da je odlaganje otpada najnepovoljnija opcija i treba ga ograničiti na najmanju moguću mjeru. Prema pravilima EU-a, odlaganje otpada na odlagališta treba postupno ukinuti, a tamo gdje je neizbježno, mora se odgovarajuće kontrolirati kako bi bilo sigurno za ljudsko zdravlje i okoliš.

23.4. Nadležno Ministarstvo pred sobom ima brojne mogućnosti na temelju kojih u navedenom roku može ostvariti navedeno. Tako i sama Europska komisija u svom izvješću Europskom par-

lamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i odboru regija o provedbi zakonodavstva EU-a o otpadu, uključujući izvješće o ranom upozorenju za države članice koje su u opasnosti da ne postignu cilj pripreme za ponovnu uporabu/recikliranje komunalnog otpada do 2020. godine preporučuje određene smjernice za postizanje tog cilja među kojima su i primjerice: uvođenje obveznih zahtjeva za sortiranje biootpada i osigurati da planirana ili postojeća infrastruktura za obradu odgovara sustavima prikupljanja, poticanje suradnje između općina u planiranju infrastrukture i/ili nabavi usluga kako bi se osigurala učinkovitost razmjera i podjela financijskog tereta, poboljšanje sheme proširene odgovornosti proizvođača, barem u skladu s općim minimalnim zahtjevima navedenima u Direktivi 2008/98/EZ, uvođenje mjera za poticanje kućanstava na razvrstavanje otpada, uključujući veću učestalost prikupljanja odvojenih tokova u odnosu na miješani otpad, učinkovitije koristiti fondove EU-a za razvoj infrastrukture za otpad osiguravajući da su financiranje podupire prevenciju, ponovnu upotrebu i učinkovitost recikliranja itd.

Izreka odluke i rješenja

24. Slijedom navedenog, Ustavni sud donio je na temelju članka 56. stavka 2. Ustavnog zakona odluku kao u točki I. izreke odluke.

Na temelju članka 55. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona odlučeno je kao u točkama II. i III. izreke odluke.

25. Na temelju članka 43. stavaka 1. i 2. Ustavnog zakona riješeno je kao u točki I. izreke rješenja.

26. Odluka o objavi odluke i rješenja temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-II-845/2019

U-II-2160/2019

Zagreb, 18. travnja 2023.

Predsjednik

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

Glavna urednica: Zdenka Pogarčić

10000 Zagreb, Trg sv. Marka 2, telefon: (01) 4569-244

NAKLADNIK: Narodne novine d.d., 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6

Predsjednica Uprave: dr. sc. Darija Prša

Nakladnička djelatnost, 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6

Direktor: Ostap Graljuk, v. d.

Izvršna urednica: Gordana Mihelja – telefon: (01) 6652-855

TISAK I OTPREMA NOVINA: Narodne novine d.d., 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 13, telefon: (01) 6502-759, telefon/telefaks: (01) 6502-887.

Reklamacije za neprimljene brojeve primaju se u roku od 20 dana.

Poštarina plaćena u pošti 10000 Zagreb.

Novine izlaze jedanput tjedno i prema potrebi.

Internetsko izdanje – www.nn.hr

PRIMANJE OGLASA I PRETPLATA: Narodne novine d.d. – Nakladnička djelatnost, 10020 Zagreb, Savski gaj XIII. 6

Primanje oglasa: telefon: (01) 6652-870, telefaks: (01) 6652-871, e-adresa: oglasi@nn.hr. Cjenik objave oglasa dostupan je na www.nn.hr.

MALI OGLASNIK – oglasi za poništenje isprava: telefon: (01) 6652-888, telefaks: (01) 6652-897, e-adresa: oglasi.gradjana@nn.hr.

Oglasi za Mali oglasnik plaćaju se osobno u maloprodajama Narodnih novina d.d. ili uplatom na žiroračun (upute dostupne na www.nn.hr).

Pretplata i prodaja novina: telefon: (01) 6652-869, telefaks: (01) 6652-897, e-adresa: e-pretplata@nn.hr. Pretplata za 2023. godinu iznosi 318,27 EUR/2.398,00 kn* bez PDV-a, za inozemne pretplatnike iz Europe 730,00 EUR, bez PDV-a, a izvan Europe 910,00 USD, bez PDV-a. Pretplatnicima koji se pretplate tijekom godine ne možemo osigurati primitak svih prethodno izašlih brojeva.

O promjeni adrese pretplatnik treba poslati obavijest u roku od 8 dana.

Žiroračun kod Privredne banke Zagreb: IBAN: HR3623400091500243194/ SWIFT: HPBZHR2X. Cijena ovog broja je 4,91 EUR/37 kn*.

*Fiksni tečaj konverzije = 7,53450