

TEHNOEKO

10. MEĐUNARODNA
KONFERENCIJA
O ZAŠTITI
OKOLIŠA

OTPAD U 21. STOLJEĆU – DRAGOCJEN RESURS KRUŽNOG GOSPODARSTVA

22.– 24. svibnja 2023. | Poreč, Hotel Parentium

www.tehnoeko.com.hr



ORGANIZATOR



TEHNOEKO

POKROVITELJI



REPUBLIKA HRVATSKA
Ministarstvo gospodarstva
i održivog razvoja



FOND ZA ZAŠTITU OKOLIŠA
I ENERGETSKU UČINKOVITOST



HRVATSKA
GOSPODARSKA
KOMORA



ZKG
Hrvatska
komora
poslovanja



Analiza i komentari na odluku Ustavnog suda U-II-845/2019, U-II-2160/2019 od 18. travnja 2023. o djelomičnom ukidanju Odluke o redosljedu i dinamici zatvaranja odlagališta

Ivan Kusalić, odvjetnik

Poreč, 24.5.2023.

Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske 2017. - 2022. godine ("Narodne novine" broj 3/17.), **odredio je redoslijed i dinamiku 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**

Odlukom o redoslijedu i dinamici zatvaranja odlagališta ("Narodne novine" br. 3/2019., 17/2019.) određena su odlagališta koja se zatvaraju do 31. prosinca 2018. godine (čl II. Odluke) **te su određena 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 centara za gospodarenje otpadom (**čl III. Odluke**)

Odlagališta na kojima će se nastaviti odlagati neopasni otpad do početka rada CGO-ova navedena su u dokumentu **DINAMIKA ZATVARANJA ODLAGALIŠTA NEOPASNOG OTPADA NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE** koji je bio objavljen na web stranici Ministarstva.

O D L U K A

- 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".

Odluka Ustavnog suda ima 84 stranice.

1. Prijedlozi Predlagatelja (17. svibnja 2019. **Grad Supetar** i 21. veljače 2019. **Bošana d.o.o.**, Biograd na Moru)
2. Očitovanje Ministarstva na prijedloge za ocjenu od 5. rujna 2019. i 24. studenoga 2020.
3. Zahtjevi Ustavnog suda prema Ministarstvu (ukupno 13 pitanja) radi pojašnjenja sustava gospodarenja otpadom i odlagališta
4. Očitovanje Ministarstva na zahtjeve Ustavnog suda od 24. studenoga 2020.
5. Dodatni zahtjev Ustavnog suda prema Ministarstvu (ukupno 20 pitanja) radi pojašnjenja sustava gospodarenja otpadom i odlagališta te pitanja u vezi izgradnje i otvaranja CGO-ova
6. Dodatno očitovanje Ministarstva od 11. srpnja 2022. na zahtjeve Ustavnog suda
7. **Očitovanje Vlade Republike Hrvatske i Predstavništva Europske Komisije u Republici Hrvatskoj sa komunikacijom** vezanom uz predmete u području zaštite okoliša u kojima je Europska komisija uputila Republici Hrvatskoj službenu opomenu i obrazložena mišljenja zbog povrede prava EU.
8. Odluka i razlozi za odluku Ustavnog suda, travanj 2023. godine

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**).

Obaveze Republike Hrvatske koje se odnose na odlagališta otpada **određene su u Pristupnom ugovoru 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*), **a te obveze su prenesene ZOGO-om (2019. i 2021). sva postojeća odlagališta u Hrvatskoj moraju ispunjavati zahtjeve Direktive do 31. prosinca 2018., uz iznimku zahtjeva utvrđenih u Prilogu I. točki 1.**

OD 2015. AMBICIOZNO SE NAJAVLJUJU PLANOVI IZGRADNJE REGIONALNIH CENTARA ZA GOSPODARENJE OTPADOM KAO DIO ISPUNJAVANJA OBVEZA IZ DIREKTIVE O ODLAGALIŠTIMA

Izmjene Plana gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007. - 2015. godine
("Narodne novine" - 4/2015) – **predviđena izgradnja 13 CGO-ova**

Odluka o donošenju Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. - 2022. godine ("Narodne novine" - 3/2017) – **predviđena izgradnja 11 CGO-ova**

Odluka o donošenju Izmjena Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. - 2022. godine (Narodne Novine 1/2022) – **predviđena izgradnja 11 CGO-ova**

U svom očitovanju prema Ustavnom sudu od 11. srpnja 2022. godine Ministarstvo navodi:

- *Vezano za Centre za gospodarenje otpadom (CGO) **planirano je 11, a izgrađena su i u funkciji 2 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, Lećevica, Lučino Razdolje i Piškornica) dok su preostala **tri centra u fazi pripreme dokumentacije** za prijavu na EU sufinanciranje (Orlovnjak, Sagulje i Zagreb).*
- **Građevinski radovi na CGO Bikarac završeni su krajem 2021., planira se da bi CGO Bikarac započeo s radom ujesen 2022."**

Cit. iz odluke Ustavnog suda: „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 i Direktive 1999/31/EZ i Direktive 2008/98/EZ, **izgledne su sankcije Republici Hrvatskoj u smislu povreda prava EU-a.** „

Zakon o održivom gospodarenju otpadom ("Narodne novine br. 94/2013, 73/2017, 14/2019, 98/2019, 84/2021)

Članak 26.

(10) 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.

(11) Osoba koja upravlja odlagalištem dužna je, 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.**

Zakon o održivom gospodarenju otpadom ("Narodne novine br. 94/2013, 73/2017, 14/2019, 98/2019, 84/2021)

Članak 40.

(1) Redoslijed 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.

(2) Osoba koja upravlja odlagalištem otpada dužna je:

1. u vrijeme i na način propisan Odlukom iz stavka 1. ovoga članka, obustaviti preuzimanje otpada na odlagalištu i zatvoriti odlagalište
- 2. 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.**

Zakon o održivom gospodarenju otpadom ("Narodne novine br. 94/2013, 73/2017, 14/2019, 98/2019, 84/2021)

Članak 178.

(1) Postojeća neusklađena odlagališta za komunalni otpad zatvaraju se u skladu s ovim Zakonom 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.

iz čega se može zaključiti da bi se neusklađena odlagališta mogla zatvoriti tek kada se otvore Centri za gospodarenje otpadom

- Suprotnost Odluke sa Ustavom Republike Hrvatske u čl. 3., čl. 5. (**načelo zakonitosti**), čl. 69. (**ograničenje temeljnog prava na zdrav život i okoliš**), čl. 90. (**zabrana povratnog djelovanja zakona**), te čl. 128. i čl. 129. Ustava (**jamstva prava građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu**)
- Suprotnost Odluke sa Zakonom o potvrđivanju Europske povelje,
- Suprotnost Odluke sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Ustav Republike Hrvatske

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

Ustav 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.

Načelo razmjernosti

Ustav Republike Hrvatske

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.

Ustav Republike Hrvatske

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.

Ustav Republike Hrvatske

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

Ustavni sud je prilikom ocjene ustavnosti i zakonitosti Odluke ispitivao:

a) Formalnopravnu nesuglasnost Odluke s Ustavom

- da li je odluku donijelo ovlašteno tijelo
- da li je odluka zakonita s obzirom da je stupila na snagu prije nego što je objavljena u Narodnim novinama (čl. 90 Ustava RH)

Ustavni sud je prilikom ocjene ustavnosti i zakonitosti Odluke ispitivao:

b) Materijalnu nesuglasnost Odluke s Ustavom

- Ustavni sud ocjenjivao je mjeru iz točke III. osporavane Odluke kao ograničenje temeljnog prava na zdrav život i okoliš iz članka 69. Ustava te ograničenja iz čl. 128. Ustava (pravo građana na lokalnu samoupravu)
- Ustavni sud ispitao je prije svega predstavljaju li mjere zatvaranja odlagališta, koje ne zadovoljavaju zakonske uvjete zaštite okoliša **odnosno preusmjerenja 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.**

- 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**
- 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 čime se **uvodi specifičan mehanizam preusmjeravanja otpada sa zatvorenih odlagališta na ona odlagališta koja nastavljaju s radom, a nalaze se na području drugih jedinica lokalne samouprave**

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 (*Komisija vs. Italija*) 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 Direktive,
- **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).
- **države članice moraju uspostaviti integriranu i odgovarajuću mrežu postrojenja za gospodarenje otpadom** (članak 16. stavak 1. Direktive 2008/98/EZ).

- ▶ Zbog 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 prebivaju 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.
- ▶ 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:**
- ▶ Ustavni sud zaključuje kako **nije osigurana provedba ikakvih mjera koje bi bile obvezujuće za one jedinice lokalne samouprave iz kojih se otpad preusmjerava u aktivna zakonita odlagališta** u susjednim jedinica lokalne samouprave, a koje bi za svoj cilj imale osigurati da se u tim jedinicama proizvodi što je manje moguće komunalnog otpada za odlaganje.
- ▶ 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.**

- 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).
- Stajalište koje proizlazi iz očitovanja Ministarstva 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 uporaba preusmjeravanog otpada prije njegovog odlaganja na odlagališta** u susjednim jedinicama lokalne samouprave koja nisu zatvorena, očigledno je suprotno ZOGO-u/21. i 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.

Ustavni sud zaključuje da **mjera preusmjerenja 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.**

Ustavni sud je zaključio da **mjera preusmjerenja otpada iz točke III. Odluke ne zadovoljava uvjet razmjernosti propisan člankom 16. Ustava**, i ne opravdava nametnuto ograničenje prava na zdrav život i okoliš koji Ustav jamči građanima i građankama odredbom članka 69. Ustava, a bez primjerene prethodne obrade otpada kojom se njegova količina svodi na nužno preusmjerenjem otpada sa zatvorenih neusklađenih odlagališta u usklađena odlagališta **dovodi se u pitanje sama svrhovitost mjere zatvaranja neusklađenih odlagališta.**

Ocjena usklađenosti Odluke sa člankom 128. Ustava koji propisuje da se građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu

24

U okviru postojećeg mehanizma preusmjeravanja otpada te **jedinice lokalne samouprave dužne su preuzeti što god im izruče one jedinice koje nisu odgovorno upravljale svojim odlagalištima**, a 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.**

Štoviše, takva mjera 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.

Takva raspodjela odgovornosti predstavlja **jasno ograničenje prava na demokratski legitimiranu lokalnu samoupravu iz članka 128. Ustava koje nije moguće opravdati kao nužno.**

- 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 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**
- Ustavni sud određuje rok od šest mjeseci da se zadovolje uvjeti koji bi ovakav model usmjeravanja odlaganja neopasnog otpada mogao učiniti razmjernim.
- **Ministarstvo je dužno u roku o šest mjeseci donijeti novi propis**

Nadležno Ministarstvo pred sobom ima brojne mogućnosti na temelju kojih u navedenom roku može ostvariti navedeno.

Europska komisija u svom izvješću Europskom parlamentu, 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 infrastructure**
- **nabava usluga kako bi se osigurala učinkovitost razmjera i podjela financijskog terete**
- **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 infrastructure za otpad osiguravajući da sufinanciranje podupire prevenciju, ponovnu upotrebu i učinkovitost recikliranja itd.**

HVALA NA PAŽNJI

Ivan Kusalić, odvjetnik u Zagrebu

ivan@kusalic.net



Ivan Kusalić
ODVJETNIČKI URED