



HRVATSKI SABOR

Odbor za zaštitu okoliša i prirode

KLASA: 022-03/21-01/32

URBROJ: 6521-29-21-

Zagreb, 12. srpnja 2021.

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

**Predmet: Izvješće s rasprave o Konačnom prijedlogu zakona o gospodarenju otpadom, drugo čitanje, P.Z.E. br. 132**

Odbor za zaštitu okoliša i prirode Hrvatskoga sabora raspravio je, na 20. sjednici održanoj 12. srpnja 2021. godine, Konačni prijedlog zakona o gospodarenju otpadom, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske, aktom od 8. srpnja 2021. godine.

Odbor za zaštitu okoliša i prirode, na temelju članka 95. Poslovnika Hrvatskoga sabora, raspravio je predloženi Zakon kao matično radno tijelo.

U uvodnom obrazloženju državni tajnik detaljno je prezentirao razlike između rješenja koja se predlažu Konačnim prijedlogom zakona u odnosu na rješenja iz Prijedloga zakona. Sukladno raspravi provedenoj na Odboru za zaštitu okoliša i prirode u prvom čitanju predlagatelj je doradio članak 36. koji regulira financijsko jamstvo za gospodarenje otpadom na način da je stavkom 5. regulirano da je financijsko jamstvo bankarska garancija ili odgovarajući ekvivalentni financijski instrument (polica osiguranja i drugo) koju izdaje osoba iz stavka 3. i 4. ovoga članka. Ujedno je prema mišljenju iznesenom na Odboru dorađen „Dodatak III Necjeloviti popisi plastičnih proizvoda za jednokratnu uporabu“ dodavanjem podnaslova sukladno Direktivi 2019/904 o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš.

Nakon uvodnog obrazloženja članica Odbora osvrnula se na u prvom čitanju dano izdvojeno mišljenje o neusklađenosti predloženog Zakona sa Zakonom o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, br. 25/2013. i 85/2015.) i Poslovníkom Hrvatskoga sabora u dijelu priloženog Izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Informirala je članove Odbora da je Povjereniku za informiranje uputila predstavku kojom je ukazala na moguće povrede članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama. Ovom predstavkom se ukazalo da za savjetovanje o MSP testu za Prijedlog zakona o gospodarenju otpadom nije objavljeno izvješće te da se za dio komentara navodi „Ne postoji odgovor“, što nije sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama. Povjerenik za informiranje o navedenoj se predstavi očitovao te ju ujedno ustupio na postupanje Uredu za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske koje je nadležno za primjenu Zakona o procjeni učinka propisa. Sukladno nadležnosti koju obavlja temeljem članka 41. Zakona o pravu na pristup informacijama Povjerenik za informiranje uvidom na portal eSavjetovanja utvrdio je da izvješće o provedenom savjetovanju kako je obavljeno ne odgovara izvješću s analizom komentara i odgovora na iste u materijalima koji su dostavljeni saborskim zastupnicima. Uvidom u sustav eSavjetovanja utvrđeno je kako prema opcijama filtriranja odgovora na komentare u svim objavljenim izvješćima, vidljiv svim korisnicima, uz one do sada moguće „Prihvaća se“, „Djelomično se prihvaća“, „Primljeno na znanje“ i „Ne prihvaća se“, moguće filtrirati i mogući odgovor „Ne postoji odgovor“, pri čemu Povjerenik za informiranje navodi kako ova opcija nije u skladu s normativnim okvirom za provedbu savjetovanja s javnošću, u kojem se jasno navodi kako se izvješće objavljuje s odgovorima na pristigle komentare i mišljenja te s obrazloženjem razloga za neprihvatanje onih komentara koje nije bilo moguće prihvatiti. Opcija odgovora „Ne postoji odgovor“ ne predstavlja odgovor u smislu Zakona o pravu na pristup

informacija pa izvješće koje sadrži i ovaj tekst ne bi smjelo biti moguće objaviti na portalu eSavjetovanja.

Nastavno na izneseno državni tajnik naglasio je da je procedura eSavjetovanja provedena u okviru europskih propisa te da su objavljeni komentari na 1700 primjedbi pri čemu se navedenom pristupilo stručno i ozbiljno. Po provedenoj uobičajenoj proceduri komunikacije i traženja mišljenja tijela državne uprave predloženi Zakon upućen je u saborsku proceduru. Pri tome nisu primljene primjedbe ovakva sadržaja od strane Ureda za zakonodavstvo Republike Hrvatske kao ni Odbora za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora.

Članica Odbora dodatno je istaknula da nažalost u ovoj visokoj fazi donošenja Zakona ne raspolažemo odgovorom Ureda za zakonodavstvo Republike Hrvatske. Ocijenila je da će daljnje aktivnosti biti uvjetovane navedenim odgovorom budući da je nužno zastupati građane i njihovo zalaganje te im omogućiti jednak položaj i pravo na odgovor na dane primjedbe u eSavjetovanju. Nužnim je ocijenila uvođenje dobre prakse odnosno postupanja sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama.

Državni tajnik dodatno je pojasnio strukturu pristiglih primjedbi u sklopu eSavjetovanja gdje se oko 900 njih odnosilo na odredbe o zabrani stavljanja na tržište laganih plastičnih vrećica za nošenje na način da se jedna trećina odnosila na protivljenje ovoj zabrani, trećina predstavljala podržavanje zabrane dok su oko jednu trećinu predstavljale primjedbe kojima se traži stroži pristup vezano uz opseg zabrane stavljanja plastičnih proizvoda na tržište.

U nastavku rasprave izraženo je žaljenje da Odbor nije u prvom čitanju glasovanjem podržao predloženi Zaključak. Ocjenjujući kako je ovo važno proceduralno pitanje istaknuto je kako svim sudionicima eSavjetovanja treba osigurati odgovor na komentare i primjedbe. O ovome treba i ubuduće voditi računa primjerice na način da se tijelima državne uprave pošalje jasna uputa o načinu provođenja eSavjetovanja.

Značajan dio rasprave vođen je vezano uz članak 101. (kojim je regulirana poticajna naknada kao mjera kojom se potiče jedinice lokalne samouprave da u okviru svojih ovlasti provode mjere kojima se smanjuje udio miješanog komunalnog otpada u komunalnom otpadu koji nastaje na području te jedinice lokalne samouprave) te Dodatak V. kojim je regulirana formula za obračun poticajne naknade i jedinična poticajna naknada za 2020. i 2021. godinu u kunama po toni. Izražena je dvojba o prihvatljivosti predloženog modela sa stajališta najuspješnijih jedinica lokalne samouprave koje ostvaraju 60% odvojenog prikupljanja otpada budući da će one na ovaj način biti kažnjene ukoliko u jednoj godini smanje za primjerice 1% odvojeno prikupljanje otpada. Pravednijim je ocijenjeno da se poticajna naknada definira po razredima (da primjerice najuspješnije s preko 50% odvajanja plaćaju 50 kn po toni, one s oko 30% 100 kn po toni sve do najneuspješnijih koji bi plaćali 200 kuna po toni kako je predviđeno za 2021. godinu). Istaknuto je kako se ovime ne bi destimuliralo uspješne jedinice lokalne samouprave koje su već odavno ispunile EU zahtjeve već bi se dala jasna poruka kako se njihovo zalaganje cijeni, a onim manje uspješnim omogućilo smanjivanje naknade s dosizanjem razine najuspješnijih. Nastavno na ovo stajalište dodatno je istaknuta važnost osmišljavanja sustava koji na jednak način i po učincima tretira jedinica lokalne samouprave s obzirom na smisao i svrhu pravne norme tj. poticanja većeg odvajanja, a što su neke jedinice lokalne samouprave već dosegle. Ovo tim više kako ove pravne norme ne bi bile predmet eventualnog propitivanja na Ustavnom sudu.

Državni tajnik dodatno je obrazložio da su odredbe Zakona o održivom gospodarenju otpadom koje reguliraju poticajnu naknadu bile predmet propitivanja Ustavnog suda te da su predloženim Zakonom uvažene primjedbe kao i iskustva u provedbi Zakona. Osnovni problem bio je u određivanju 2015. godine kao referentne godine. Sukladno predloženom Zakonu Fond će do 31. prosinca tekuće kalendarske godine za prethodnu kalendarsku godinu, donijeti po službenoj dužnosti rješenje kojim utvrđuje obveznika plaćanja i iznos poticajne naknade za prethodnu godinu. Za definiranje ovog sustava će stoga, uz donošenje ovoga Zakona, ključno biti i donošenje provedbenih akata. Ravnateljica Uprave u Ministarstvu dodatno je pojasnila da je formula za izračun poticajne naknade rađena u suradnji s grupacijom koja okuplja komunalce te je bazirana na trenutnoj godini i odnosi se isključivo na rezultate u toj kalendarskoj godini. Navedeni model

predložen je i izrađen u suradnji s komunalnim društvima koji su ga ocijenili kao najpravedniji način. Sukladno tom modelu oni koji ostvaruju i premašuju nacionalne ciljeve ne plaćaju poticajnu naknadu. Vezano uz formulu za izračun poticajne naknade u Dodatku V. i iskazane jedinične poticajne naknade za 2021. istaknuto je da je intencija da iznos naknade bude veći što su ciljevi stroži. Riječ je o povećanom jediničnom iznosu kako bi se pokazalo da će svaka tona biti sve skuplja, ali ne u odnosu na prethodnu godinu u smislu količina. Cilj je pokazati da će odlaganje biti financijski luksuz. Međutim, uspješne jedinice lokalne samouprave, poput onih na Krku ne ulaze u poticajnu naknadu budući da su premašile nacionalne ciljeve. Ostale jedinice lokalne samouprave plaćat će po količini za tu kalendarsku godinu.

Članica Odbora iz reda javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika i ujedno članica Zelene akcije izrazila je žaljenje što Odbor nije održao sazvanu sjednicu kojoj je bila intencija razmotriti dodatno neke teme predloženog Zakona budući da postoji velik interes udruga civilnog društva, stručnih institucija te građana za ovu temu. Naglasila je da organizacije civilnog društva smatraju da predloženi Zakon nije dovoljno ambiciozan te da njegove najveće izmjene idu u pravcu opravdanja i očuvanja izgradnje regionalnih centara za gospodarenje otpadom u koje su gradovi i općine dužne predavati otpad. Ujedno se nadležnost za donošenje planova gospodarenja otpadom prenosi na regionalnu razinu. Stajalište je kako treba izabrati drugi smjer budući da su se predimenzionirani centri za gospodarenje otpadom (Marišćina, Kaštijun) pokazali promašenim, štetnim sustavima i u konačnici ekonomski upitnim za građane. Naime studije izvodljivosti predviđaju za centre kapacitete za puno veće količine miješanog otpada nego što trenutno postoje na razini županija. Upitnim drže smanjivanje ciljeva iz nacionalnog Plana gospodarenja otpadom koji propisuje 60% recikliranja do 2022. godine dok se predloženim Zakonom taj cilj zamjenjuje manjim od 55% do 2025. godine. Vezano uz odredbe o formiranju cijene javne usluge istaknuto je kako predloženi Zakon ne sadržava mehanizme kojim bi se građane zaštitilo od proizvoljnog određivanja cijene. Stava su da se predloženim Zakonom ponovno pokušava ubaciti u ovaj Zakon odredbe koje je Ustavni sud osporio. Zaključno je istaknuto kako je važno definirati sustav u kojem se građane potiče na odvajanje i pravilno postupanje s otpadom što neće biti slučaj ukoliko se cijena javne usluge povećava i proizvoljno određuje.

Član Odbora, polazeći od rezultata koje je Grad Prelog ostvario u odvajanju otpada, istaknuo je da je pri prosudbi definiranog cilja od 55% od 2025. nužno bitni realan. U tom smislu naglasio je da podaci pokazuju da se mnogi gradovi nisu odmaknuli kada je riječ o uspostavi sustava odvajanja otpada. Stoga ukoliko se u cijeloj RH lokalna razina bude držala ciljeva predloženih ovim Zakonom za očekivati je da će zadani cilj od 55% biti ostvaren. Ujedno je istaknuo da je predloženim Zakonom riješena sporna situacija kojom su zbog primijenjenog načina obračuna bile kažnjene jedinice lokalne samouprave koje su bile uspješne u odvajanju otpada. Nadalje, pozdravljeno je što je ovim Zakonom dana mogućnost jedinicama lokalne samouprave koje su vlasnici ili suvlasnici komunalnih poduzeća da mogu kada je riječ o cijeni javne usluge balansirati odnosno smanjivati cijenu do određene razine. Ključnim je ocijenjeno da se na razini države promišlja o potpunom kružnom gospodarstvu na način da se u što većoj mjeri uključe hrvatske tvrtke u preuzimanje otpada koji se sada prodaje u inozemstvo. Navedeno bi imalo pozitivne financijske učinke te vodilo prema ostvarenju zadanih ciljeva i očuvanju okoliša i prirode. Posebice je osmišljavanje cjelovitog sustava gospodarenja otpadom nužnim ocijenjeno za jedinice lokalne samouprave uz more koje su izložene velikim pritiscima u ljetnim mjesecima.

Članica Odbora iz reda javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika i ujedno članica Zelene akcije dodatno je naglasila da članak 75. koji definira cijenu javne usluge u stavku 5. regulira sljedeće: „Omjer cijene za količinu predanog miješanog otpada i cijene obvezne minimalne javne usluge u cijeni javne usluge mora biti odmjeren na način koji će osigurati obavljanje javne usluge na kvalitetan, postojan i ekonomski učinkovit način, izbjegavajući neopravdano visoke troškove, u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša, javnost rada i onečišćivač plaća, kako bi se osiguralo i poticalo odvojeno sakupljanje otpada“. Istaknuto je da bi ovako definirana odredba bila primjenjiva za idealne uvjete ili slučajeve dobrih primjera poput Preloga i Krka. Upravo zbog činjenice da bi se cijena mogla u slučaju manje uspješnih jedinica lokalne samouprave drugačije

formirati, udruga je u javnoj raspravi predlagala da se jasnije definira cijena obvezne minimalne javne usluge na način da primjerice ne prelazi 30% ukupne cijene javne usluge.

Ravnateljica Uprave Ministarstva naglasila je da se navedeni cilj iz nacionalnog Plana gospodarenja otpadom od 60% do 2022. godine odnosi na odvojeno sakupljanje otpada te da treba imati u vidu da ne završi u reciklaži sav otpad koji se odvojeno sakupi. Stoga cilj od 55% do 2025. godine iz predloženog Zakona nije usporediv s prethodnim postotkom budući da se odnosi na recikliranje i pripremu za ponovnu uporabu. Vezano uz regionalni pristup planiranja u smislu gospodarenja otpadom naznačila je kako je navedeno preporuka Europske komisije. Što se tiče stajališta o predimenzioniranosti centara naglasila je da je Odlukom o implementaciji definiran maksimalni kapacitet (za one koji su planu) i određen sukladno ciljevima u Planu gospodarenja otpadom. Također je istaknula da Ustavni sud nije imao nikakvih primjedbi u kontekstu određivanja cijene javne usluge na način da bi trebalo odrediti postotak i slično. Štoviše, tom Odlukom pobijene su ideje kako bi se cijena mogla bazirati isključivo na količini miješanog komunalnog otpada koju korisnik predaje. Naime, Ustavni sud zamijetio je da navedeno ne može garantirati osiguranje javne usluge.

Nastavno na ovu temu istaknuto je da iskustva na lokalnoj razini pokazuju da se uspostava i funkcioniranje sustava ne može planirati ovisno o varijabilnom dijelu već da na fiksnom dijelu cijene počiva opstojnost sustava.

Državni tajnik dodatno je naglasio da je predloženim Zakonom javna usluga sakupljanja komunalnog otpada i formiranje cijene javne usluge široko postavljeno kako bi se osiguralo da se na pravilan način definira cijena javne usluge i zaštiti građanstvo odnosno stimulira na odvojeno prikupljanje. Predloženim Zakonom kroz desetak članaka ostavila se široka mogućnost jedinicama lokalne samouprave da definiraju odnos fiksnog i ostalog dijela cijena. Osnovni dokument predstavlja Odluka o načinu pružanja javne usluge koja prolazi u trajanju od 30 dana prethodno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i koja može sadržavati kriterije za umanjeње cijene javne usluge. Nadalje, donošenje cjenika usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada podrazumijeva provođenje procedure propisane predloženim Zakonom, a koja uključuje i provođenje prethodnog javnog savjetovanja od najmanje 30 dana. Samim time građanstvo se potiče na uključivanje u javnu raspravu na lokalnoj razini. Ministarstvo nema intenciju određivati proporciju u cijeni javne usluge budući da nije riječ o univerzalnom modelu i da je situacija u svakoj jedinici lokalne razine drugačija ovisno o stupnju ulaganja i slično.

U nastavku rasprave iskazano je zadovoljstvo predloženim Zakonom budući da ga je Ministarstvo izradilo u suradnji s pružateljima usluga u komunalnom gospodarstvu i što su uvažene potrebe jedinica lokalne samouprave. Navedenim širim načinom definiranja omogućilo se uvažavanje specifičnosti svake jedinice lokalne samouprave. Naglašavajući da uspostava sustava gospodarenja otpadom na lokalnoj razini iziskuje financijska sredstva, istaknuta je važnost stvaranja uvjeta da komunalno društvo funkcionira na lokalnoj razini. Ovo posebice u uvjetima kada se komunalno društvo bavi samo ovom djelatnosti koja nije isplativa i stvara gubitke. Značajan pomak vidi se u sada danoj mogućnosti sufinanciranja od strane Fonda i općine. Nova je to mogućnost za općinu da se uključi kako bi se smanjio udar na domaćinstva i gospodarstvo. Vezano za cjenike problemi u provedbi proizlazili su u najvećoj mjeri u primjeni različitih kriterija. Predloženim Zakonom navedeno se rješava te je značajno da je za cjenike potrebno provesti prethodno javno savjetovanje. Ključnim je sa stajališta lokalne razine istaknuta važnost održavanja sustava koji ne stvara gubitke komunalnim društvima, ali pri tom treba imati na umu da uspostava ovakvog sustava zahtijeva financijska sredstva i da odvoz otpada u centre za gospodarenje otpadom ima svoju cijenu. Naglašena je važnost angažmana jedinica lokalne samouprave odnosno sankcioniranja ukoliko ne provode predloženi Zakon. Ujedno je velikim iskorakom ocijenjena zabrana stavljanja na tržište plastičnih vrećica za nošenje.

Kada je riječ o poticanju lokalnih jedinica na uspostavu sustava istaknuto je da su one jedinice lokalne razine koje su ostvarile nacionalne ciljeve odvojenog sakupljanja otpada nagrađene na način što su iskoristile sve mogućnosti Fonda za zaštitu okoliša i energetsku

učinkovitost te osigurale nove strojeve i infrastrukturnu podršku koja je 70-80% financirana sredstvima Fonda.

Dodatno je istaknuto da je pri uspostavi sustava gospodarenja komunalnim otpadom na lokalnoj razini potrebno voditi računa o povećanju plaća komunalnih radnika.

U nastavku je iznesen stav kako je legitiman zahtjev da se građane zaštiti od prekomjernog povećanja cijene kroz povećanje fiksnog dijela cijene javne usluge. Naglašeno je kako se često radi o tome da se neučinkovit model upravljanja prenosi na cijenu koju građani plaćaju i ovo bi predstavljalo zaštitni mehanizam. Iznesen je primjer Grada Zagreba gdje se nekorištenje sredstava Europske unije i Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost prebacilo na građane u vidu povećanja cijene usluge. Ujedno su istaknute potrebe malih općina s malim brojem kućanstava te siromašnije za koje je trošak hladnog pogona veći nego u velikim sustavima. Stoga je nužnim ocijenjeno poticanje udruživanja općina kroz djelovanje zajedničkih komunalnih društava s ciljem smanjenja troškova te sprečavanja prebacivanja uspostave tereta sustava na građane.

Dodatne dvojbe iskazane su vezano uz obveznu minimalnu javnu uslugu i cijenu gdje su korisnici razvrstani u dvije kategorije (kategoriju korisnika kućanstvo i kategoriju korisnika koji nije kućanstvo). Istaknuto je da se u kategoriji nekućanstva može javiti primjerice privatni iznajmljivač koji iznajmljuje jednu sobu i generira malu količinu otpada i s druge strane veliki hoteli ili mali kiosk i tvornica, a koji bi plaćali identičnu cijenu minimalne javne usluge. Postavljeno je pitanje razmatra li predlagatelj definiranje potkategorija unutar ove kategorije. Ravnateljica Uprave Ministarstva obrazložila je da je u odnosu na prvo čitanje predloženim Zakonom dana mogućnost jedinicama lokalne samouprave određivanja kriterija za sve korisnike, a samim time i za kategoriju korisnika koji nije kućanstvo.

Zaključno je vezano za kategoriju korisnika koja nije kućanstvo, a koja obuhvaća širok spektar od malih do velikih subjekata, iskazana potreba da se u provedbi Zakona u ovom dijelu nađe prava mjera kako bi se izbjegle tužbe i nezakonitosti. Zabrinjavajućim je ocijenjeno da se centri za gospodarenje otpadom planiraju kao da se neće ostvarivati ciljevi odvajanja otpada. Samim time ako se tehnologija i infrastruktura planira na takve količine otpada ovi će centri biti neprofitabilni i u financijskim problemima kada količine otpada budu manje a oni budu morali održavati veliku infrastrukturu.

Nakon provedene rasprave Odbor je većinom glasova (6 glasova „za“ i 3 glasa „protiv“) odlučio predložiti Hrvatskome saboru donošenje

## ZAKONA O GOSPODARENJU OTPADOM

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora Odbor je odredio Sandru Benčić, predsjednicu Odbora.

**PREDSJEDNICA ODBORA**

  
**Sandra Benčić**