



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/20-10/25
URBROJ: 613-02-11-21-12
Zagreb, 13. srpanj 2022.

Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti

**Gospodarenje komunalnim
otpadom u
Republici Hrvatskoj**

SADRŽAJ

stranica

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	3
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
GOSPODARENJE KOMUNALNIM OTPADOM	6
Pravni, strateški i planski okvir gospodarenja komunalnim otpadom	6
Ostvarenje ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom	13
Financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom	28
Prikupljanje i praćenje podataka o komunalnom otpadu	47
Izvješćivanje o gospodarenju komunalnim otpadom	63
Izobrazno-informativne aktivnosti građana u području gospodarenja komunalnim otpadom te javne objave podataka o komunalnom otpadu	66
OCJENA UČINKOVITOSTI GOSPODARENJA KOMUNALNIM OTPADOM	72
OČITOVANJE MINISTARSTVA I FONDA	77

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
GOSPODARENJA KOMUNALNIM OTPADOM U REPUBLICI HRVATSKOJ

Na temelju odredaba članka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je revizija učinkovitosti gospodarenja komunalnim otpadom u Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja (dalje u tekstu: Ministarstvo) te Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (dalje u tekstu: Fond).

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim Okvirom profesionalnih načela, standarda i smjernica Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) (Narodne novine 17/20) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 30. studenoga 2020. do 6. prosinca 2021.

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije učinkovitosti su aktivnosti tijela nadležnih za uspostavu gospodarenja komunalnim otpadom na državnoj razini te ostvarenje planskih ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom.

Subjekti revizije učinkovitosti gospodarenja komunalnim otpadom u Republici Hrvatskoj bili su Ministarstvo i Fond.

Ministarstvo provodi, odnosno podupire aktivnosti nužne u procesu unaprjeđivanja cjelovitog sustava gospodarenja otpadom, nadzire provedbu Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, prikuplja planove gospodarenja otpadom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, nositelj je mjera za ostvarenje ciljeva iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, izvještava Europsku komisiju o donošenju Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske te izmjenama i dopunama navedenog Plana, obavlja stručne i upravne poslove u vezi s odlukama o statusu i količini otpada na odlagalištima i rješenjima o odloženoj količini otpada, vodi očevidnike za obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom, obavlja nadzor nad primjenom propisa kojima je uređeno područje postupanja s otpadom, obavlja aktivnosti iz djelokruga upravljanja programima Europske unije (dalje u tekstu: EU) za ulaganja koja se odnose na gospodarenje otpadom i drugo. U okviru navedenog Ministarstva ustrojen je Zavod za zaštitu okoliša i prirode (dalje u tekstu: Zavod) koji prikuplja podatke o gospodarenju otpadom u Republici Hrvatskoj, vodi i unaprjeđuje informacijski sustav gospodarenja otpadom, izrađuje nacionalnu listu pokazatelja, analizira podatke, izrađuje izvješća, organizira i provodi edukacije i drugo.

Fond je provedbeno tijelo na državnoj razini, odnosno sudjeluje u provedbi mjera i aktivnosti za ostvarenje ciljeva iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, na način da je nositelj ostvarenja pojedinih aktivnosti, financira/sufinancira pojedine aktivnosti u području gospodarenja otpadom, provodi nadzor nad namjenskim korištenjem sredstava, nositelj je izrade jedinstvenog informacijskog sustava za pripremu i provedbu projekata, nadležan je za obračun i naplatu propisanih naknada u gospodarenju otpadom, vodi Registar gospodarenja posebnim kategorijama otpada, upravlja sustavom sakupljanja i obrade određenih posebnih kategorija otpada i drugo.

Osnovni cilj revizije je ocijeniti učinkovitost gospodarenja komunalnim otpadom u Republici Hrvatskoj, u svrhu ostvarenja planskih ciljeva u vezi s gospodarenjem komunalnim otpadom te ispunjenja obveza Republike Hrvatske koje proizlaze iz zakonodavstva EU-a i propisa Republike Hrvatske.

Posebni ciljevi revizije su:

- provjeriti uspostavu pravnog, strateškog i planskog okvira za učinkovito gospodarenje komunalnim otpadom
- ocijeniti ostvarenje ciljeva u vezi s gospodarenjem komunalnim otpadom
- provjeriti uspostavu odgovarajućeg i transparentnog financiranja sustava gospodarenja komunalnim otpadom koji bi sve sudionike poticao na povećanje količina odvojeno prikupljenog komunalnog otpada
- ocijeniti prikupljanje i praćenje podataka o komunalnom otpadu
- ocijeniti izvješćivanje o gospodarenju komunalnim otpadom
- provjeriti provedbu izobrazno-informativnih aktivnosti u području gospodarenja komunalnim otpadom te transparentnost i javnu dostupnost podataka o gospodarenju komunalnim otpadom.

METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne revizijske dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje ciljeva revizije.

U provedbi postupaka revizije korištene su sljedeće metode prikupljanja i analize podataka:

- analiza dokumentacije u vezi sa strateškim, pravnim i institucionalnim okvirom te provedbenih dokumenata u vezi s gospodarenjem komunalnim otpadom
- analiza izvješća o provedbi ciljeva i mjera te statističkih izvješća o gospodarenju komunalnim otpadom
- uvid u informacijski sustav gospodarenja otpadom i druge baze podataka te analiza navedenih podataka
- sastanci / intervjui / elektronička prepiska s predstavnicima subjekata revizije
- analiza dokumentacije subjekata revizije na temelju odabranog uzorka radi provjere ostvarenja postavljenih ciljeva i mjera, odnosno ostvarenja aktivnosti
- usporedba podataka na razini država članica EU-a u vezi s postizanjem ciljeva u gospodarenju otpadom te odvojenim prikupljanjem komunalnog otpada.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za ocjenu učinkovitosti gospodarenja komunalnim otpadom utvrđeni su kriteriji koji proizlaze iz zakona i drugih propisa te poduzetih aktivnosti Ministarstva i Fonda u vezi s gospodarenjem komunalnim otpadom. Kriteriji su utvrđeni prema područjima revizije: pravni, strateški i planski okvir, ostvarenje ciljeva, financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom, prikupljanje i praćenje podataka o komunalnom otpadu, izvješćivanje te izobrazno-informativne aktivnosti u području gospodarenja komunalnim otpadom i javne objave podataka o komunalnom otpadu.

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- **Je li gospodarenje komunalnim otpadom u Republici Hrvatskoj učinkovito?**

Revizijom su prikupljeni dokazi kako bi se odgovorilo na sljedeća potpitanja:

- Je li uspostavljen pravni, strateški i planski okvir koji omogućava učinkovito gospodarenje komunalnim otpadom?
- Ostvaruju li se planirani ciljevi u vezi s gospodarenjem komunalnim otpadom?
- Je li uspostavljeno odgovarajuće i transparentno financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom koji bi sve sudionike poticao na povećanje količina odvojeno prikupljenog komunalnog otpada?
- Je li uspostavljeno učinkovito prikupljanje i praćenje podataka o komunalnom otpadu?
- Je li uspostavljeno učinkovito izvješćivanje o gospodarenju komunalnim otpadom?
- Provode li se izobrazno-informativne aktivnosti u području gospodarenja komunalnim otpadom te objavljuju li se podaci o komunalnom otpadu na mrežnim stranicama nadležnih tijela kako bi bili transparentni i javno dostupni?

U tablici broj 1 daju se kriteriji za ocjenu učinkovitosti gospodarenja komunalnim otpadom, prema područjima revizije.

Tablica broj 1

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti,
prema područjima revizije

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
1	2	3
1.	Pravni, strateški i planski okvir gospodarenja komunalnim otpadom	<ul style="list-style-type: none"> ○ doneseni su svi potrebni propisi, strateški akti i planski dokumenti za uređenje sustava gospodarenja komunalnim otpadom ○ utvrđene su odgovornosti i nadležnosti sudionika u gospodarenju komunalnim otpadom ○ strateškim aktima i planskim dokumentima utvrđeni su ciljevi za gospodarenje komunalnim otpadom, mjere i aktivnosti za ostvarenje ciljeva, nositelji provedbe mjera te izvori financiranja ○ strateškim aktima i planskim dokumentima utvrđeni su rokovi, ciljane vrijednosti i drugi pokazatelji ostvarenja ciljeva ○ pravni okvir vezan za gospodarenje komunalnim otpadom usklađen je s direktivama EU-a ○ osnovano je povjerenstvo, imenovani članovi povjerenstva te uređen način njihova rada za izradu i provedbu planova, programa i izvješća
2.	Ostvarenje ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom	<ul style="list-style-type: none"> ○ ostvaruju se ciljevi u vezi s gospodarenjem komunalnim otpadom ○ provode se mjere i aktivnosti za ostvarenje ciljeva na utvrđeni način ○ provode se mjere i aktivnosti u planiranim vremenskim okvirima ○ provode se mjere i aktivnosti u planiranim ciljanim vrijednostima ○ prati se ostvarenje ciljeva ○ analizirani su rezultati provedbe ciljeva, poduzetih mjera i aktivnosti ○ definirani su rizici u području gospodarenja komunalnim otpadom ○ nadležna tijela daju prijedloge i mišljenja u vezi s planskim dokumentima te provedbom mjera za gospodarenje komunalnim otpadom ○ donose se smjernice za unaprjeđenje sustava gospodarenja otpadom ○ za izračunavanje ostvarivanja ciljeva primjenjuju se odluke i smjernice Europske komisije
3.	Financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom	<ul style="list-style-type: none"> ○ planirana su i utrošena financijska sredstva za provedbu mjera i aktivnosti u vezi s gospodarenjem komunalnim otpadom ○ korištene su mogućnosti financiranja iz EU fondova ○ provedeni su javni natječaji za poticanje odvajanja i kvalitetnijeg gospodarenja komunalnim otpadom ○ u primjeni je postupak naplate propisane naknade za odlaganje otpada kojom se upravitelja odlagališta potiče na smanjenje količine otpada koji se odlaže ○ u primjeni je postupak naplate propisane poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada kao mjera kojom se jedinica lokalne samouprave potiče da provede mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje na području te jedinice ○ osmišljeni su financijski mehanizmi koji bi građane potaknuli na promjenu ponašanja (smanjenje računa komunalnih usluga, sustav obračuna i naplate kojim bi se vrednovalo odvajanje otpada ili izricale kazne za neodvajanje)
4.	Prikupljanje i praćenje podataka o komunalnom otpadu	<ul style="list-style-type: none"> ○ utvrđen je način prikupljanja i praćenja podataka o komunalnom otpadu ○ određena su tijela nadležna za prikupljanje i praćenje podataka ○ uspostavljen je informacijski sustav gospodarenja otpadom te za analizu podataka i izradu izvješća ○ informacijski sustav gospodarenja otpadom sadrži sve propisane podatke u vezi s gospodarenjem komunalnim otpadom ○ informacijski sustav sadrži jasne baze podataka ○ provodi se unaprjeđenje i modernizacija postojećih te razvoj novih informacijskih sustava i aplikacija u vezi s područjem gospodarenja otpadom

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
1	2	
		<ul style="list-style-type: none"> o podaci u informacijskom sustavu i statistički podaci koji iz njih proizlaze pouzdani su i potvrđeni o podaci se prikupljaju i unose pravodobno i cjelovito u informacijski sustav o podaci su osigurani pravodobno u svrhu redovitog izvješćivanja o obveznici dostavljaju podatke na propisanim obrascima o izrađene su upute za popunjavanje navedenih obrazaca o dostavljeni podaci se kontroliraju te je utvrđen način kontrole podataka o utvrđen je način postupanja u slučaju utvrđenih propusta o osiguravaju se statistički podaci o otpadu za Eurostat
5.	Izvješćivanje o gospodarenju komunalnim otpadom	<ul style="list-style-type: none"> o propisima i planskim dokumentima utvrđeno je izvješćivanje o gospodarenju komunalnim otpadom o utvrđen je način izvješćivanja o gospodarenju komunalnim otpadom o određena su tijela nadležna za izvješćivanje o izrađuju se izvješća o gospodarenju komunalnim otpadom
6.	Izobrazno-informativne aktivnosti u području gospodarenja komunalnim otpadom te javne objave podataka o komunalnom otpadu	<ul style="list-style-type: none"> o izrađene su smjernice, ciljane skupine te aktivnosti koje je nužno provoditi na nacionalnoj i lokalnoj razini, posebice za povećanje odvojeno prikupljenog komunalnog otpada o provodi se suradnja u izobrazno-informativnim aktivnostima između svih ključnih sudionika u prikupljanju komunalnog otpada o provodi se suradnja i koordinacija u cilju ujednačavanja kvalitete izobrazno-informativnih materijala i aktivnosti među nadležnim tijelima o izobrazno-informativne aktivnosti provode se kontinuirano o izobrazno-informativne aktivnosti provode se u dovoljnoj mjeri o prati se učinak provedbe izobrazno-informativnih aktivnosti o nadležna tijela objavljuju na svojim mrežnim stranicama izvješća te druge relevantne podatke o prikupljenom komunalnom otpadu o na mrežnim stranicama nadležnih tijela osigurani su preglednici koji javnosti omogućavaju izravan i jednostavan pristup podacima o podaci na mrežnim stranicama nadležnih tijela se ažuriraju

Gospodarenje komunalnim otpadom u Ministarstvu i Fondu ocjenjuje se **učinkovitim**, ako je uspostavljen pravni, strateški i planski okvir koji omogućava učinkovito gospodarenje komunalnim otpadom, ostvaruju se planski ciljevi gospodarenja komunalnim otpadom, uspostavljeno je odgovarajuće i transparentno financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom koji bi sve sudionike poticao na povećanje količina odvojeno prikupljenog komunalnog otpada, uspostavljeno je učinkovito prikupljanje i praćenje podataka o komunalnom otpadu, uspostavljeno je učinkovito izvješćivanje o gospodarenju komunalnim otpadom, provode se izobrazno-informativne aktivnosti u području gospodarenja komunalnim otpadom te se objavljuju podaci o komunalnom otpadu na mrežnim stranicama nadležnih tijela kako bi bili transparentni i javno dostupni.

Gospodarenje komunalnim otpadom u Ministarstvu i Fondu ocjenjuje se **učinkovitim, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, ako su utvrđeni određeni propusti koji ne utječu bitno na gospodarenje komunalnim otpadom.

Gospodarenje komunalnim otpadom u Ministarstvu i Fondu ocjenjuje se **djelomično učinkovitim**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti koji utječu na učinkovito gospodarenje komunalnim otpadom i provedbu aktivnosti te su potrebna značajna poboljšanja.

Gospodarenje komunalnim otpadom u Ministarstvu i Fondu ocjenjuje se **neučinkovitim**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti koji bitno utječu na učinkovito gospodarenje komunalnim otpadom i provedbu aktivnosti te su potrebna značajnija poboljšanja, kako bi se provodili u skladu s načelima ekonomičnosti, djelotvornosti i svrsishodnosti.

GOSPODARENJE KOMUNALNIM OTPADOM

Pravni, strateški i planski okvir gospodarenja komunalnim otpadom

Gospodarenje komunalnim otpadom u Republici Hrvatskoj uređeno je nacionalnim propisima, međunarodnim ugovorima i aktima EU-a te strateškim i planskim dokumentima vezanim za područje gospodarenja komunalnim otpadom¹.

U listopadu 2005. donesena je Strategija gospodarenja otpadom Republike Hrvatske (Narodne novine 130/05), prema kojoj su povećavanje odvojenog prikupljanja otpada, usklađivanje s regulativom EU-a i osiguravanje njezine provedbe te edukacija prioriteti u ostvarenju ciljeva. Prema Strategiji, svijest o potrebi izbjegavanja stvaranja otpada te odvojenog prikupljanja otpada je nedostatna te nema dovoljno poticaja za korištenje recikliranih proizvoda, zbog čega je potrebno hitno uspostaviti odvojeno prikupljanje otpada. Strategijom se utvrđuju ciljevi izbjegavanja nastajanja i smanjivanje količina otpada na izvoru te otpada koji se mora odložiti, uz materijalnu i energetska oporabu otpada, razvitak infrastrukture za cjeloviti sustav gospodarenja otpadom, smanjivanje rizika od otpada, doprinos zaposlenosti te edukacija o gospodarenju otpadom. Utvrđeni su kvantitativni ciljevi koji određuju dinamiku ostvarivanja strateških ciljeva. Rokovi su utvrđeni s pretpostavljenim vremenskim pomacima u odnosu na regulativu EU-a. Do 2025. predviđen je gotovo potpuni obuhvat stanovništva organiziranim prikupljanjem komunalnog otpada, znatan rast recikliranog i obrađenog komunalnog otpada te bitno smanjivanje odloženog komunalnog i biorazgradivog otpada. Na temelju Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, županije, Grad Zagreb, gradovi i općine izrađivat će svoje planove gospodarenja otpadom, uključujući mjere odvojenog prikupljanja otpada.

Direktivom 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.)², kojom se utvrđuju mjere za zaštitu okoliša i zdravlja ljudi sprječavanjem ili umanjivanjem štetnih učinaka proizvodnje i gospodarenja otpadom i umanjivanjem sveukupnih učinaka uporabe resursa te poboljšanjem efikasnosti te uporabe. Direktivom se uspostavlja hijerarhija otpada: sprječavanje, priprema za ponovnu uporabu, recikliranje, drugi postupci oporabe, kao što je energetska oporaba i zbrinjavanje. Potvrđuje se načelo onečišćivač plaća. Prema Direktivi, nadležna nacionalna tijela obvezna su izraditi planove gospodarenja otpadom i programe za sprječavanje nastanka otpada.

U ožujku 2010. Europska komisija donijela je Strategiju Europa 2020.³, prema kojoj je jedan od tri osnovna prioriteta razvoja EU-a održiv rast, odnosno promicanje ekonomije koja učinkovitije iskorištava resurse, zelenija je i konkurentnija. U središtu Strategije je prelazak s postojećeg linearnog na kružno gospodarstvo. Odvojeno prikupljanje otpada temelj je za ostvarivanje modela kružnog gospodarstva koji osigurava održivo gospodarenje resursima i produžavanje životnog vijeka materijala i proizvoda.

¹ Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, komunalni otpad je otpad nastao u kućanstvu i otpad koji je po prirodi i sastavu sličan otpadu iz kućanstva, osim proizvodnog otpada i otpada iz poljoprivrede i šumarstva. Gospodarenje otpadom su djelatnosti sakupljanja, prijevoza, oporabe i zbrinjavanja i druge obrade otpada, uključujući nadzor nad tim postupcima te nadzor i mjere koje se provode na lokacijama nakon zbrinjavanja otpada te radnje koje poduzimaju trgovac otpadom ili posrednik.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098>

³ <https://struktturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Strategija-EUROPA-2020.-hr.pdf>

Cilj tog modela je svesti nastajanje otpada na najmanju moguću mjeru, a otpad koristiti kao vrijedan resurs. Odvajanjem se resursi koriste na učinkovit i održiv način i smanjuje se štetni utjecaj otpada na okoliš.

U srpnju 2013. donesen je Zakon o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine 94/13, 73/17, 14/19 i 98/19), kojim se utvrđuje sustav gospodarenja otpadom uključujući red prvenstva, načela, ciljevi i način gospodarenja otpadom, strateški i programski dokumenti, nadležnost i obveze u gospodarenju otpadom, lokacije i građevine za gospodarenje otpadom, djelatnosti gospodarenja otpadom, prekogranični promet otpada, informacijski sustav gospodarenja otpadom te upravni i inspekcijski nadzor⁴. Načela gospodarenja otpadom su: načelo onečišćivač plaća (proizvođač otpada, prethodni posjednik otpada ili posjednik otpada snosi troškove mjera gospodarenja otpadom te je financijski odgovoran za provedbu sanacijskih mjera zbog štete koju je prouzročio ili bi mogao prouzročiti otpad), 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), načelo samodostatnosti (gospodarenje otpadom će se obavljati na samodostatan način omogućavajući neovisno ostvarivanje propisanih ciljeva na razini države, uzimajući u obzir zemljopisne okolnosti ili potrebu za građevinama za posebne kategorije otpada) te načelo sljedivosti (utvrđivanje porijekla otpada s obzirom na proizvod, ambalažu i proizvođača proizvoda kao i posjed otpada, uključujući i obradu).

U svrhu sprječavanja nastanka otpada te primjene propisa i politike gospodarenja otpadom primjenjuje se red prvenstva gospodarenja otpadom, i to sprječavanje nastanka otpada, priprema za ponovnu uporabu, recikliranje, drugi postupci oporabe, npr. energetska oporaba, te na koncu zbrinjavanje otpada.

Prema navedenom Zakonu, planski dokumenti u gospodarenju otpadom su Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, Plan sprječavanja nastanka otpada i planovi gospodarenja otpadom jedinica lokalne samouprave.

Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske određuje i usmjerava gospodarenje otpadom te se na temelju analize postojećeg stanja i propisanih ciljeva za pojedine sustave gospodarenja posebnim kategorijama otpada određuju mjere za unaprjeđivanje postupaka pripreme za ponovnu uporabu, recikliranje i drugih postupaka oporabe i zbrinjavanja otpada. Nositelj izrade Plana je Ministarstvo, donosi ga Vlada Republike Hrvatske za šest godina, a izmjene i dopune prema potrebi. Objavljuje se u Narodnim novinama.

Plan sprječavanja nastanka otpada je sastavni dio Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske i sadrži ciljeve i mjere sprječavanja nastanka otpada kojima se razdvaja veza gospodarskog rasta i utjecaja na okoliš povezanih sa stvaranjem otpada, opis postojećih mjera te ocjenu korisnosti odgovarajućih mjera sprječavanja nastanka otpada.

Planovi gospodarenja otpadom jedinica lokalne samouprave i Grada Zagreba sadrže analizu i ocjenu stanja i potreba u gospodarenju otpadom na području jedinice, uključujući ostvarivanje ciljeva, podatke o vrstama i količinama proizvedenog otpada, odvojeno prikupljenog otpada, odlaganju otpada, postojećim i planiranim građevinama i uređajima za gospodarenje otpadom, mjere za ostvarenje ciljeva smanjivanja ili sprječavanja nastanka otpada, izobrazno-informativne aktivnosti, mjere prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, odvojenog prikupljanja, izvore i visinu financijskih sredstava za provedbu mjera, rokove i nositelje izvršenja Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske i drugo.

⁴ Početkom travnja 2019. iz Ministarstva je izdvojena Uprava za inspekcijske poslove, koja je postala dijelom Državnog inspektorata, prema odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 116/18) i Zakona o Državnom inspektoratu (Narodne novine 115/18). Prema odredbama Zakona o državnom inspektoratu, državni inspektorat obavlja inspekcijske poslove, između ostalog, u području održivog gospodarenja otpadom.

Jedinica lokalne samouprave i Grad Zagreb dužni su za prijedlog plana ishoditi prethodnu suglasnost upravnog tijela jedinice područne (regionalne) samouprave nadležnog za poslove zaštite okoliša, odnosno Ministarstva za prijedlog plana Grada Zagreba. Plan donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba i objavljuje se u službenom glasilu. Donosi se za razdoblje od šest godina, a izmjene i dopune po potrebi. Prema podacima Ministarstva, informacijski sustav gospodarenja otpadom sadrži planove gospodarenja otpadom jedinica lokalne samouprave. Godišnji pregledi podataka o planovima objavljeni su i dostupni na mrežnim stranicama Ministarstva⁵. Na dan 26. listopada 2020., od 556 jedinica lokalne samouprave, planove gospodarenja otpadom dostavilo je 505, od čega 480 prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, a 25 jedinica lokalne samouprave prema Zakonu o otpadu (Narodne novine 178/04, 153/05, 111/06, 110/07, 60/08 i 87/09), koji je bio na snazi do srpnja 2013. Plan gospodarenja otpadom nije dostavila 51 jedinica lokalne samouprave.

Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, gospodarenje otpadom je od interesa za Republiku Hrvatsku. Gospodarenje otpadom i učinkovitost gospodarenja otpadom osiguravaju Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo⁶ propisivanjem mjera gospodarenja otpadom. Provedbeno tijelo na državnoj razini je Fond. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna je na svom području osigurati uvjete i provedbu mjera gospodarenja otpadom. Izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno je na svom području osigurati obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, odvojeno prikupljanje komunalnog otpada, donošenje i provedbu plana gospodarenja otpadom, provođenje izobrazno-informativne aktivnosti i drugo. Izvršno tijelo dužno je osigurati provedbu obveze na kvalitetan, postojan i ekonomski učinkovit način u skladu s načelima održivog razvoja, zaštite okoliša i gospodarenja otpadom, osiguravajući pri tom javnost rada. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o načinu pružanja javne usluge koju je dužno bez odlaganja dostaviti Ministarstvu i objaviti u službenom glasilu i na mrežnim stranicama te jedinice. Javnu uslugu mogu obavljati trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave i u kojem drži većinski dio dionica, odnosno udjela, javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave te pravna i fizička osoba na temelju ugovora o koncesiji. Odluke se dostavljaju Ministarstvu.

Prema podacima Ministarstva, do sredine prosinca 2020., zaprimljena je 541 odluka o obavljanju javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada. Gotovo sve odluke donesene su u 2018., dok su pojedine jedinice lokalne samouprave donijele izmjene odluka u 2019. ili su donijele nove odluke u 2020. Prema obrazloženju odgovorne osobe u Ministarstvu, navedene odluke koriste se u svrhu praćenja ispunjavanja zakonskih obveza i provedbe upravnog nadzora.

U siječnju 2017., na temelju Zakona o održivom gospodarenju otpadom, Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o donošenju Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine (Narodne novine 3/17) (dalje u tekstu: Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022.), u privitku koje se nalazi navedeni Plan i njezin je sastavni dio. U svibnju 2017. donijela je Odluku o implementaciji Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. U Planu su navedene mjere koje je potrebno provesti za ostvarenje ciljeva. Za svaku mjeru određene su aktivnosti i podaktivnosti, nositelji provedbe mjere, izvori financiranja, ciljane vrijednosti te rok provedbe.

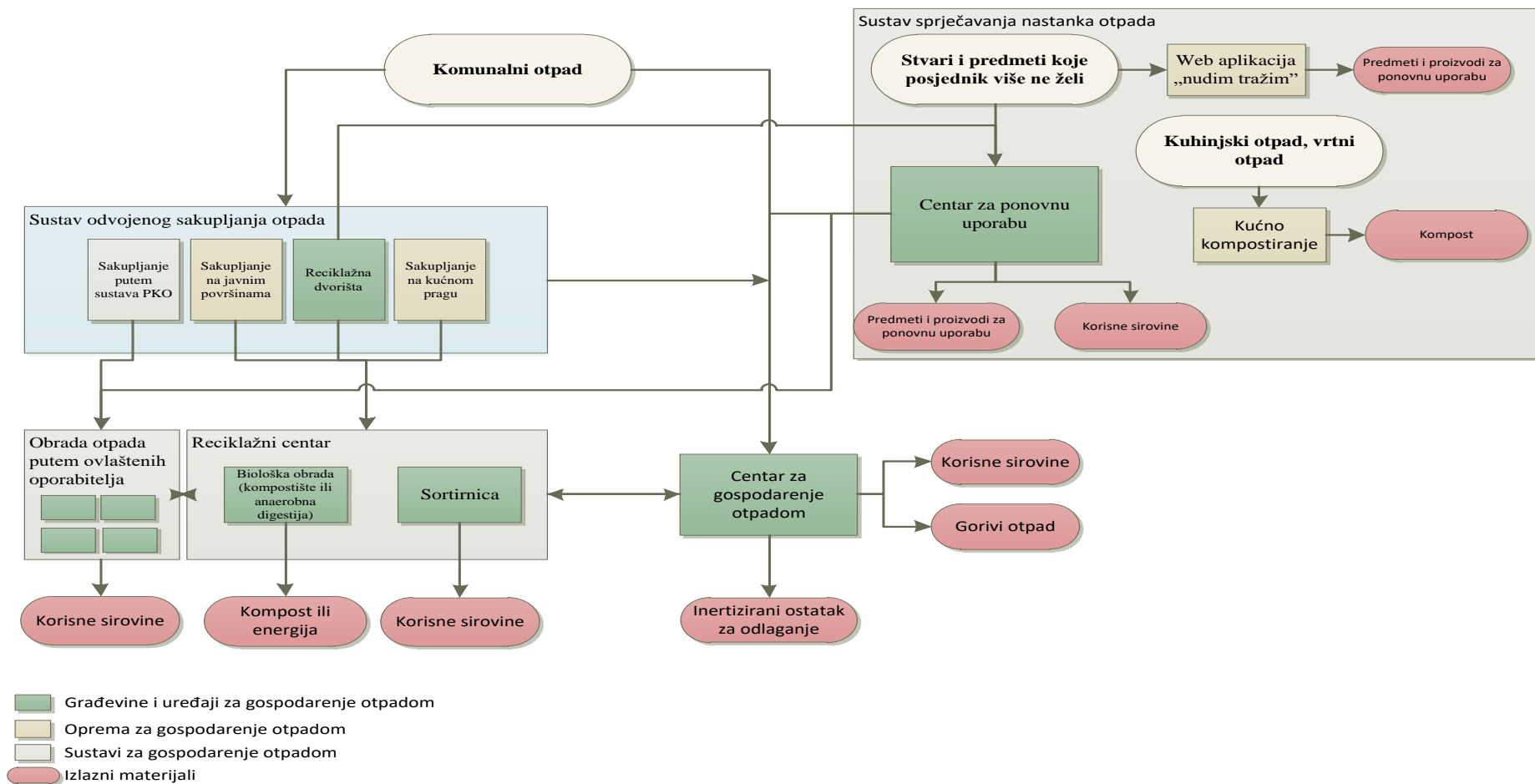
⁵ <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/otpad-registri-oneciscavanja-i-ostali-sektorski-pritisci/gospodarenje-otpadom-0>

⁶ U skladu s odredbama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (Narodne novine 85/20), koji je stupio na snagu u srpnju 2020., Ministarstvo zaštite okoliša i energetike nastavilo je s radom kao Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja te je preuzelo poslove iz djelokruga Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, koje je prestalo s radom.

Na slici broj 1 daje se shema sustava gospodarenja komunalnim otpadom, prema Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022.

Slika broj 1

Shema sustava gospodarenja komunalnim otpadom



U tablici broj 2 daju se podaci o obvezama Republike Hrvatske u vezi s komunalnim otpadom, koje proizlaze iz zakonodavstva EU-a i propisa Republike Hrvatske te rok ostvarenja obveza, prema Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022.

Tablica broj 2

Obveze Republike Hrvatske u vezi s komunalnim otpadom, koje proizlaze iz zakonodavstva EU-a i propisa Republike Hrvatske te rok ostvarenja obveza

Vrsta otpada	Godina	Obveze Republike Hrvatske
1	2	3
Smanjenje količine odlaganja biorazgradivog otpada	2016.	50,0 %, odnosno 378 088 t do 31. prosinca 2016. (u odnosu na 1997.)
	2020.	35,0 %, odnosno 264 661 t do 31. prosinca 2020.
Odlaganje otpada	2018.	Zabrana odlaganja na neusklađena odlagališta.
Komunalni otpad	2015.	Jedinice lokalne samouprave moraju osigurati odvojeno prikupljanje problematičnog otpada, otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog (glomaznog) otpada.
	2020.	50,0 % priprema za ponovnu uporabu i recikliranje komunalnog otpada.

Prema zakonodavstvu EU-a, propisima Republike Hrvatske te Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., na temelju ocjene postojećeg stanja u gospodarenju otpadom i obveza Republike Hrvatske, definiraju se ciljevi koji se moraju postići do 2022.

U tablici broj 3 daju se ciljevi u vezi s gospodarenjem komunalnim otpadom koje je potrebno postići do 2022. u odnosu na 2015., prema navedenom Planu.

Tablica broj 3

Ciljevi u vezi s gospodarenjem komunalnim otpadom koje je potrebno postići do 2022. u odnosu na 2015.

Redni broj	Cilj	Podcilj	Opis
1.	Cilj 1: Unaprijediti sustav gospodarenja komunalnim otpadom	Cilj 1.1.	Smanjiti ukupnu količinu proizvedenog komunalnog otpada za 5,0 %
		Cilj 1.2.	Odvojeno prikupiti 60,0 % mase proizvedenog komunalnog otpada (prvenstveno papir, staklo, plastika, metal, biootpad i dr.)
		Cilj 1.3.	Odvojeno prikupiti 40,0 % mase proizvedenog biootpada koji je sastavni dio komunalnog otpada
		Cilj 1.4.	Odložiti na odlagališta manje od 25,0 % mase proizvedenog komunalnog otpada
2.	Cilj 5: Kontinuirano provoditi izobrazno-informativne aktivnosti		
3.	Cilj 6: Unaprijediti informacijski sustav gospodarenja otpadom		

U svibnju 2017. donesena je Uredba o gospodarenju komunalnim otpadom (Narodne novine 50/17, 84/19 i 14/20 – Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske), kojom se propisuje sadržaj odluke o načinu pružanja javne usluge, način gospodarenja komunalnim otpadom u vezi s javnom uslugom prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada te odvojenog prikupljanja otpadnog papira, metala, stakla, plastike, tekstila, problematičnog otpada i krupnog (glomaznog) otpada, način obračuna poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada i drugo.

Prema Uredbi, svrha sustava sakupljanja komunalnog otpada je osiguranje mogućnosti korištenja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada te poticanje proizvođača i posjednika otpada da odvojeno predaju otpad, kako bi se smanjila količina miješanog komunalnog otpada koji nastaje, smanjio udjel biorazgradivog otpada u nastalom miješanom komunalnom otpadu, povećale količine i ispunila obveza Republike Hrvatske da osigura odvojeno prikupljanje i recikliranje otpada te bi se time smanjila količina otpada koji se zbrinjava odlaganjem.

U svibnju 2018. donesena je Direktiva (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2008/98/ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 94/62/EZ od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL L 365, 31. 12. 1994.) kako je posljednji put izmijenjena Direktivom (EU) 2018/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL L 150, 14. 6. 2018.)⁷, kao dio paketa mjera za kružno gospodarstvo. U Direktivi je istaknuto da bi gospodarenje otpadom u EU-u trebalo poboljšati i pretvoriti u održivo gospodarenje materijalima s ciljem zaštite, očuvanja i poboljšanja kvalitete okoliša, zaštite zdravlja ljudi, osiguranja učinkovitog i racionalnog korištenja prirodnih resursa, promicanja načela kružnog gospodarstva, poboljšanja korištenja energije iz obnovljivih izvora, povećanja energetske učinkovitosti, smanjenja ovisnosti EU-a o uvoznim resursima te pružanja novih gospodarskih prilika i doprinosa dugoročnoj konkurentnosti. Potrebno je poduzeti dodatne mjere u pogledu održive proizvodnje i potrošnje usredotočenošću na cijeli životni vijek proizvoda tako da se očuvaju resursi i zatvori krug kružnog gospodarstva. Učinkovitim korištenjem resursa došlo bi do značajnih ušteda za poduzeća, javna tijela i potrošače te bi se smanjile godišnje emisije stakleničkih plinova. Navodi se da bi ciljeve utvrđene Direktivom iz 2008. trebalo postrožiti kako bi se bolje odražavala nastojanja EU-a da prijeđe na kružno gospodarstvo te da brojne države članice još nisu u potpunosti razvile potrebnu infrastrukturu za gospodarenje otpadom. Stoga je ključno utvrditi jasne dugoročne ciljeve politika s ciljem usmjeravanja mjera i ulaganja, posebno sprječavanjem izgradnje prekomjernih strukturnih kapaciteta za obradu ostatnog otpada i zadržavanja materijala koji se mogu reciklirati na nižim razinama.

Prema Direktivi, komunalni otpad čini samo 7,0 % do 10,0 % ukupnog otpada koji se stvara u EU-u, ali je jedan od tokova otpada kojim se najteže gospodari, a način gospodarenja upućuje na kvalitetu sustava gospodarenja otpadom u nekoj zemlji. Izazovi gospodarenja komunalnim otpadom proizlaze iz njegova vrlo složenog i mješovitog sastava, neposredne blizine građana otpadu, vrlo velike javne vidljivosti te iz njegova utjecaja na okoliš i zdravlje ljudi. Za gospodarenje komunalnim otpadom stoga je potreban vrlo složen sustav koji obuhvaća učinkovit program prikupljanja otpada i učinkovit sustav razvrstavanja, prikladno praćenje tokova otpada, aktivno uključivanje građana i poduzeća, infrastrukturu prilagođenu specifičnom sastavu otpada i razrađen sustav financiranja. Zemlje koje su razvile učinkovite sustave gospodarenja komunalnim otpadom postižu bolje rezultate u cjelokupnom gospodarenju otpadom, uključujući ostvarivanje ciljeva za recikliranje. Direktivom se utvrđuju dugoročni ciljevi EU-a za gospodarenje otpadom te se daju smjernice za ulaganja potrebna za postizanje ciljeva. Države članice trebale bi razborito ulagati, uključujući fondove EU-a, promicanjem sprječavanja nastanka otpada, uključujući njegovu ponovnu uporabu, pripremu za ponovnu uporabu i recikliranje, u skladu s hijerarhijom otpada. U prilogu Direktive dani su primjeri ekonomskih instrumenata i drugih mjera za pružanje poticaja za primjenu reda prvenstva u gospodarenju otpadom. Određeno je da su države članice obvezne donijeti zakone i druge propise za usklađivanje s Direktivom najkasnije do 5. srpnja 2020. te o tome obavijestiti Europsku komisiju.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0851>

Pri koncu obavljanja revizije (srpanj 2021.) donesen je novi Zakon o gospodarenju otpadom (Narodne novine 84/21), u svrhu usklađivanja propisa s pravnom stečevinom EU-a koja je u području gospodarenja otpadom izmijenjena i dopunjena tijekom 2018. i 2019. (Direktiva (EU) 2019/904 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš, Direktiva (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu, Direktiva (EU) 2018/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, Direktiva (EU) 2018/850 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada, Direktiva (EU) 2018/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni direktiva 2000/53/EZ o otpadnim vozilima, 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi). Slijedom toga, određuju se novi viši ciljevi odvajanja i recikliranja otpada do 2035. i niži ciljevi za odlaganje otpada te se zabranjuje stavljanje na tržište jednokratnih plastičnih proizvoda i vrećica. Propisuje se da su obveznici izrade plana gospodarenja otpadom županije, a ne gradovi i općine. Propisuju se ekonomski instrumenti gospodarenja otpadom (potpore, poticajna naknada, naknada za odlaganje otpada, naknada zbog blizine odlagališta i za korištenje odlagališta i dr.).

Koncem 2019. velik broj predlagatelja (komunalna trgovačka društva, čelnici jedinica lokalne samouprave, Udruga gradova i drugi) pokrenuli su postupak za ocjenu suglasnosti pojedinih odredaba Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom i njezinih izmjena s Ustavom i zakonom. U Rješenju Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2492/2017 i dr. od 29. siječnja 2020. (Narodne novine 14/20) Ustavni sud navodi da bi daljnja primjena Uredbe mogla dovesti do teških i nepopravljivih posljedica na sustav zaštite okoliša ako bi se pokazali osnovanim navodi predlagatelja. Navodi se da bi provedba utvrđenog načina gospodarenja komunalnim otpadom mogla ugroziti jednu od vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske – očuvanje prirode i okoliša, da Uredbom predviđeni način naplate i zbrinjavanja komunalnog otpada može dovesti u pitanje ispunjavanje preuzetih obveza Republike Hrvatske prema EU-u i drugo. Ustavni sud ocijenio je potrebnim privremeno obustaviti izvršenje općih i pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na temelju spornih odredaba vezano za razvrstavanje korisnika u kategoriju kućanstvo i korisnika koji nije kućanstvo, do donošenja odluke o njihovoj suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske i navedenim zakonom.

Tijekom obavljanja revizije, donesena je Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2492/2017 i dr. od 23. ožujka 2021., prema kojima se ukidaju pojedini članci Uredbe vezani za korisnike javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada koji se razvrstavaju u kategoriju korisnika kućanstvo i korisnika koji nije kućanstvo, jer navedeno nije propisano Zakonom o održivom gospodarenju otpadom, ukinuta je odredba da cijena ugovorne kazne čini dio strukture cijene javne usluge te su ukinute odredbe o poticajnoj naknadi za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada. Ukinuti članci prestaju važiti 15. rujna 2021. te se danom prestanka važenja ukinutih članaka stavlja izvan snage rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske od 29. siječnja 2020.

– Sažetak pravnog i strateškog okvira gospodarenja komunalnim otpadom

Revizijom je utvrđeno da je područje gospodarenja komunalnim otpadom u Republici Hrvatskoj uređeno brojnim propisima. Značajan broj propisa nije donesen, iako je njihovo donošenje predviđeno Zakonom o održivom gospodarenju otpadom iz srpnja 2013. Tako je propisano u roku od jedne godine od stupanja na snagu navedenog Zakona donošenje 37 provedbenih propisa, od čega je doneseno 19.

Primjerice, nisu doneseni provedbeni propisi kao što su Pravilnik o naknadi zbog blizine neusklađenog odlagališta, Pravilnik o registru gospodarenja posebnim kategorijama otpada, Uredba o gospodarenju građevnim otpadom i otpadom koji sadrži azbest, Pravilnik i Uredba o gospodarenju biootpadom, Pravilnik o informacijskom sustavu gospodarenja otpadom, propis kojim se propisuje način obračuna naknade za odlaganje komunalnog otpada i drugi.

Prema obrazloženju odgovorne osobe u Ministarstvu, doneseno je ukupno 60 (uključujući spomenutih 19) provedbenih i zakonskih akata jer je bilo potrebno donijeti izmjene i dopune propisa radi usklađenja sa zakonodavstvom EU-a. Sustavi za koje nisu doneseni posebni propisi su oni za koje već postoje pravilnici (npr. otpadna ulja) koji su na snazi i funkcioniraju, kao i oni koji nisu bili prioritetni, jer funkcioniraju i bez donošenja posebnih propisa (npr. informacijski sustav gospodarenja otpadom). S obzirom na to da je usklađenje nacionalnog zakonodavstva s propisima EU-a prioritet u radu Ministarstva, mijenjali su se planovi donošenja propisa.

Međutim, propisi za usklađivanje područja gospodarenja otpadom s pravnom stečevinom EU-a nisu doneseni u roku. Republika Hrvatska bila je obvezna donijeti zakone i druge propise za usklađivanje s Direktivom (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu najkasnije do 5. srpnja 2020. te o tome obavijestiti Europsku komisiju.

Pri koncu provedbe revizije (srpanj 2021.) donesen je novi Zakon o gospodarenju otpadom. Nadalje, pokrenut je postupak za ocjenu suglasnosti pojedinih odredaba Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom i njezinih izmjena s Ustavom Republike Hrvatske i navedenim Zakonom, dok su rješenjem Ustavnog suda ukinute pojedine odredbe Uredbe. Primjerice, ukinute su sve odredbe o poticajnoj naknadi za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada, dok je novim Zakonom o gospodarenju otpadom iz srpnja 2021. navedena odredba o poticajnoj naknadi djelomice izmijenjena.

Također, odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom iz srpnja 2013., propisano je da će Vlada Republike Hrvatske donijeti Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske do 31. prosinca 2014., a navedeni Plan donesen je u siječnju 2017.

Iz navedenog je vidljivo da Ministarstvo nije poduzelo cjelovite i sveobuhvatne aktivnosti u svrhu uspostave jasnog pravnog okvira za područje gospodarenja komunalnim otpadom. Posebice je to vezano za donošenje obveznih provedbenih propisa, usklađivanje propisa Republike Hrvatske s propisima EU-a u roku te da su veliki broj komunalnih trgovačkih društava, čelnika jedinica lokalne samouprave, Udruga gradova i drugih podnijeli prijedlog za ocjenom o suglasnosti pojedinih odredaba Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom s Ustavom i zakonom te osporavali pojedine odredbe Uredbe.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu pravodobno poduzimati aktivnosti radi donošenja provedbenih propisa u roku u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, u svrhu sveobuhvatne uspostave jasnog i cjelovitog pravnog okvira za područje gospodarenja komunalnim otpadom.

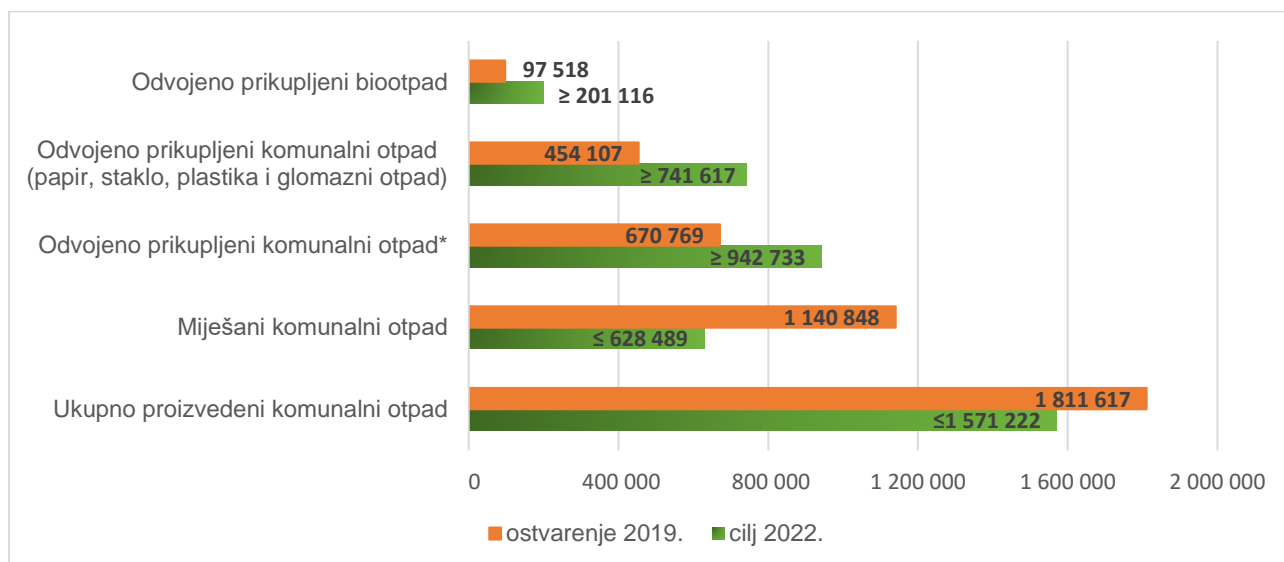
Ostvarenje ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom

Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. određuje ciljeve za gospodarenje otpadom koje je potrebno postići do 2022. u odnosu na 2015., kako bi se ispunile obveze koje Republika Hrvatska mora postići prema direktivama EU-a i nacionalnim propisima. Navedeni Plan sadrži ciljane vrijednosti, odnosno količine ukupno proizvedenog te odvojeno prikupljenog komunalnog otpada u 2022.

U grafičkom prikazu broj 1 daje se pregled ciljanih količina (u t) ukupno proizvedenog i odvojeno prikupljenog komunalnog otpada u 2022. te podaci o ostvarenim količinama iz Izvješća o komunalnom otpadu za 2019.⁸, objavljenom na mrežnim stranicama Ministarstva.

Grafički prikaz broj 1

Ciljane količine (u t) ukupno proizvedenog i odvojeno prikupljenog komunalnog otpada u 2022. i ostvarene količine u 2019.



* Od ukupno 670 769 t odvojeno prikupljenog komunalnog otpada, 119 144 t odnosi se na električni i elektronički otpad, metal, drvo, tekstil, baterije i akumulatora i ostalo

Iz grafičkog prikaza broj 1 vidljivo je da se ciljane vrijednosti u gospodarenju komunalnim otpadom za 2019. ne ostvaruju u dovoljnoj mjeri. Prema podacima Eurostata za 2019.⁹, Republika Hrvatska je na začelju EU-a s visokom stopom odlaganja (višu stopu odlaganja imaju Bugarska, Grčka, Rumunjska, Cipar i Malta), niskom stopom recikliranja (nižu stopu recikliranja imaju Portugal, Grčka, Rumunjska, Cipar i Malta) i zanemarivim udjelom energetske oporabe otpada.

Prema Izvješću o komunalnom otpadu za 2019., ostatak od 11,0 % ukupno proizvedenog komunalnog otpada odnosi se na ostale postupke (MBO postrojenja u koja je upućeno oko 150 000 t otpada, dok se manji dio odnosi na procijenjene količine za neobuhvaćeni dio stanovništva, količine koje su privremeno uskladištene te količine zbrinute nekim od ostalih postupaka predobrade).

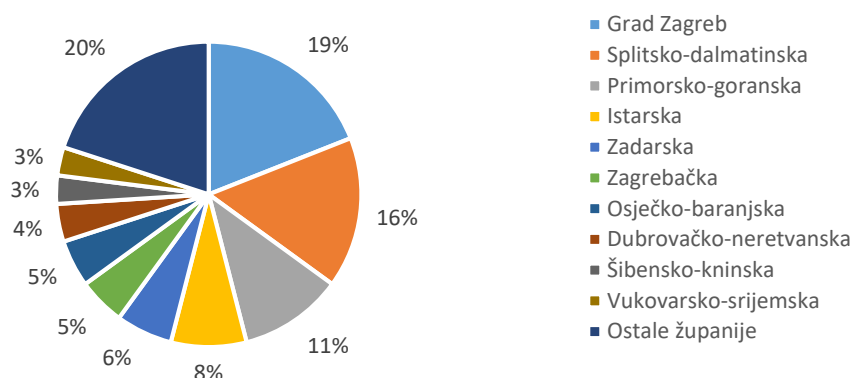
U grafičkom prikazu broj 2 daju se udjeli sakupljenog komunalnog otpada po županijama u ukupno sakupljenom komunalnom otpadu u organizaciji jedinica lokalne samouprave, prema Izvješću o komunalnom otpadu za 2019.

⁸http://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/OTP_Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20komunalnom%20otpadu%20za%202019_2.pdf

⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasmun/default/table?lang=en

Grafički prikaz broj 2

Udjel sakupljenog komunalnog otpada po županijama u ukupno sakupljenom komunalnom otpadu u organizaciji jedinica lokalne samouprave u 2019.

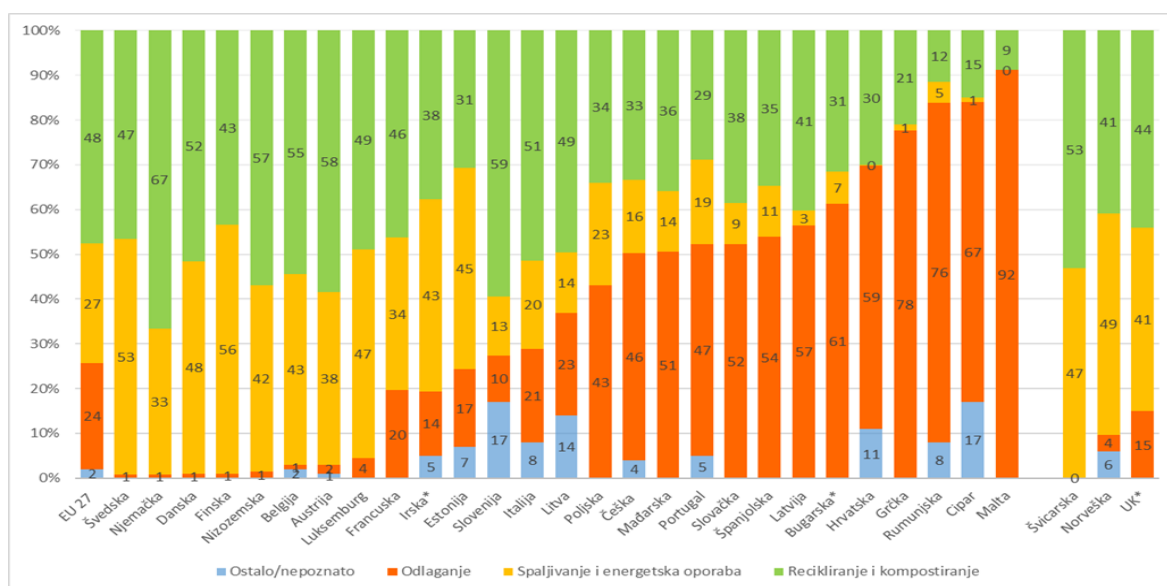


U Republici Hrvatskoj je na koncu 2019. i dalje najzastupljeniji način gospodarenja komunalnim otpadom odlaganje na odlagališta, i to u udjelu od 59,2 % od ukupno proizvedenog komunalnog otpada, što je, prema redu prvenstva u gospodarenju otpadom utvrđenom direktivama EU-a i Zakona o održivom gospodarenju otpadom, najmanje prikladno.

U grafičkom prikazu broj 3 daju se udjeli odlaganja, spaljivanja otpada i energetske uporabe, recikliranja i kompostiranja te drugih načina gospodarenja komunalnim otpadom u ukupno proizvedenom komunalnom otpadu država članica EU-a te Švicarske, Norveške i Ujedinjenog Kraljevstva u 2019.

Grafički prikaz broj 3

Udjeli odlaganja otpada, energetske uporabe, recikliranja i kompostiranja te drugih načina gospodarenja komunalnim otpadom u državama članicama EU-a te u Švicarskoj, Norveškoj i Ujedinjenom Kraljevstvu u 2019.



*podaci za 2018.

U nastavku Izvješća detaljnije se opisuje ostvarenje ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom, odnosno podciljeva iz Plana, do konca 2019.

- Cilj 1.1. Smanjenje ukupne količine proizvedenog komunalnog otpada za 5,0 % u odnosu na ukupno proizvedenu količinu komunalnog otpada u 2015.

Revizijom je utvrđeno da je ukupna količina proizvedenog komunalnog otpada u 2015. iznosila 1 653 919 t, dok je na koncu 2019. iznosila 1 811 617 t, što je povećanje od 9,5 %. Navedenim Planom određeno je (prikazano na slici broj 3) da će u 2019. ukupna količina proizvedenog komunalnog otpada iznositi 1 604 380 t. Iz navedenog je vidljivo da do konca 2019. nije ostvareno planirano smanjenje ukupne količine proizvedenog komunalnog otpada.

Za ostvarenje Cilja 1.1. Smanjenje ukupne količine proizvedenog komunalnog otpada za 5,0 % u odnosu na ukupno proizvedenu količinu komunalnog otpada u 2015. potrebno je provesti mjere navedene u tablici broj 4.

Tablica broj 4

Mjere za ostvarenje Cilja 1.1.
Smanjenje ukupne količine proizvedenog komunalnog otpada za 5,0 %
u odnosu na ukupno proizvedenu količinu komunalnog otpada u 2015.

Redni broj mjere	Mjera	Opis	Nositelji	Mogući izvori financiranja	Rok
1.1.1.	Mjere definirane Planom sprječavanja nastanka otpada	Opis mjera sprječavanja nastanka otpada dan je u Prilogu 12.4. Plana.	–	–	–
1.1.2.	Uspostava centara za ponovnu uporabu	Uključuje izgradnju centara za ponovnu uporabu i građevinske zahvate na postojećim građevinama radi prilagodbe njihovoj novoj namjeni, nabavu opreme, izradu i distribuciju promidžbenog materijala, organizaciju radionica i drugo.	nadležna ministarstva, civilni sektor, privatna ulaganja	EU, Fond, jedinice lokalne samouprave, civilni sektor, privatna ulaganja	2022.
1.1.3.	Kućno kompostiranje	Uključuje nabavu i distribuciju kućnih kompostera, izradu edukacijsko-informativnih materijala te organizaciju promidžbenih aktivnosti i radionica.	jedinice lokalne samouprave, Fond	jedinice lokalne samouprave, Fond, EU	2020.

Prema podacima Fonda, u okviru mjera definiranih Planom sprječavanja nastanka otpada, Fond je proveo izobrazno-informativne aktivnosti. *Navedeno je opisano pod naslovom ovog Izvješća: Izobrazno-informativne aktivnosti građana u području gospodarenja komunalnim otpadom te javne objave podataka o komunalnom otpadu.*

U okviru mjera uspostave centara za ponovnu uporabu, Fond je u 2019. i 2020. na temelju javnih poziva sufinancirao projekte edukacije koje provode organizacije civilnog društva (udruge) za aktivnosti ponovne uporabe, organiziranje ekoloških akcija za prikupljanje otpada s morskog dna te izradu brošura koje potiču ponovnu uporabu. U 2019. i 2020. Ministarstvo i Fond nisu provodili aktivnosti financiranja, odnosno sufinanciranja izgradnje centara za ponovnu uporabu i građevinske zahvate na postojećim građevinama radi prilagodbe njihovoj novoj namjeni te nabavu opreme.

U okviru mjere kućnog kompostiranja, Fond je u 2020. proveo javni poziv za sufinanciranje komunalne opreme za gospodarenje otpadom na otocima, u okviru kojeg su jedinice lokalne samouprave na otocima mogle nabaviti i kućne kompostere.

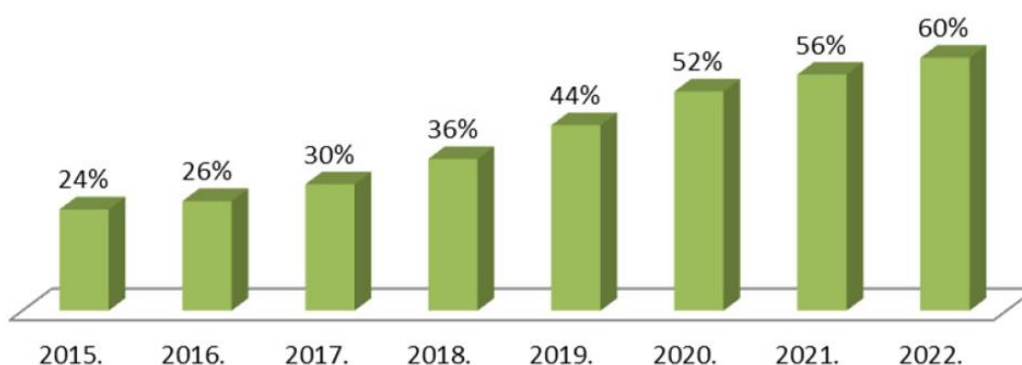
- Cilj 1.2. Odvojeno prikupiti 60,0 % komunalnog otpada

Revizijom je utvrđeno da je u 2019. ukupno odvojeno prikupljeno 670 769 t ili 37,0 % proizvedenog komunalnog otpada. Navedenim Planom određeno je (prikazano na slici broj 2) da će u 2019. udjel odvojeno prikupljenog otpada biti 44,0 %. Iz navedenog je vidljivo da do konca 2019. nije ostvareno planirano povećanje odvojeno prikupljenog komunalnog otpada.

Planirano povećanje količine odvojeno prikupljenih vrsta komunalnog otpada i dinamika povećanja količina od 2015. do 2022. prikazani su na slikama broj 2 i 3.

Slika broj 2

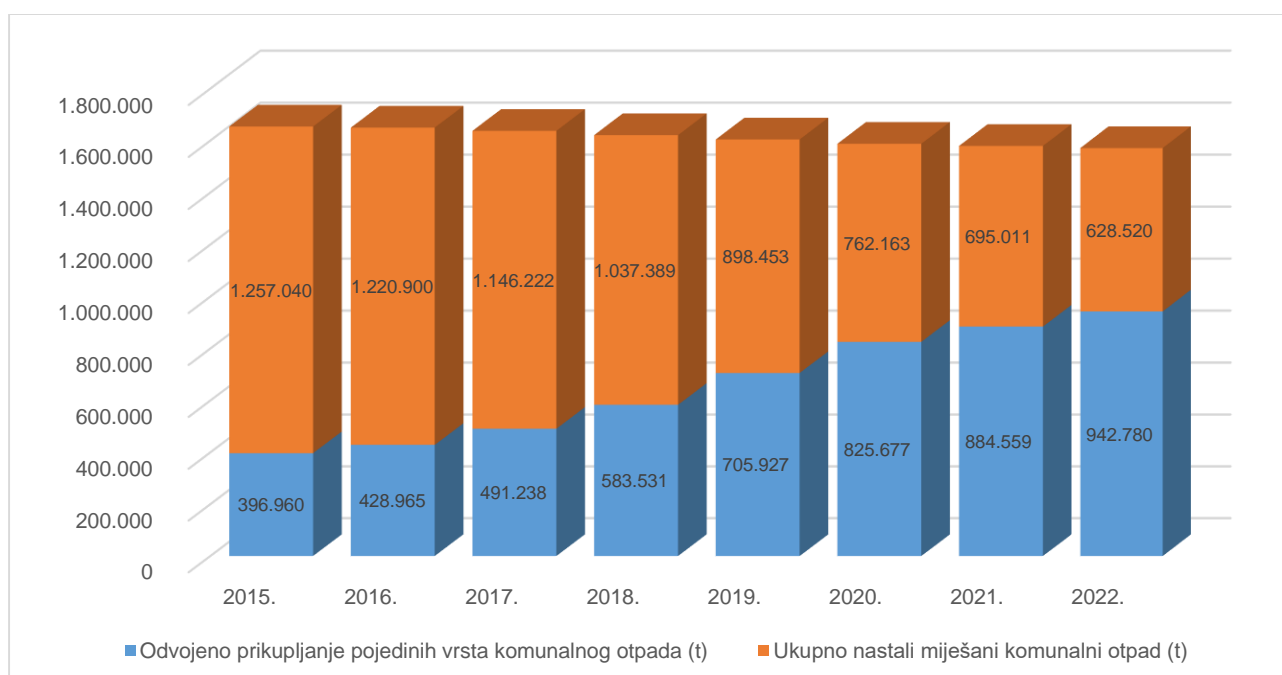
Dinamika postizanja Cilja 1.2. Odvojeno prikupiti 60,0 % pojedinih vrsta komunalnog otpada od 2015. do 2022.



Izvor: Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022.

Slika broj 3

Dinamika povećanja količina odvojeno prikupljenog komunalnog otpada od 2015. do 2022.



Izvor: Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022.

U tablici broj 5 daju se podaci o količinama i udjelu nastalog miješanog komunalnog otpada i odvojeno prikupljenog komunalnog otpada u ukupno nastalom komunalnom otpadu te godišnja stopa promjene¹⁰, od 2013. do 2019. Podaci se temelje na izvješćima Zavoda, pri čemu je godišnja stopa promjene i udjel u nastalom komunalnom otpadu izračun Državnog ureda za reviziju.

Tablica broj 5

Količine i udjeli nastalog miješanog komunalnog otpada i odvojeno prikupljenog komunalnog otpada u ukupno nastalom komunalnom otpadu te godišnja stopa promjene, od 2013. do 2019.

Godina	Ukupno nastali komunalni otpad		Miješani komunalni otpad			Odvojeno prikupljeni komunalni otpad		
	Količina (u t)	Stopa promjene (u %)	Količina (u t)	Stopa promjene (u %)	Udjel u nastalom komunalnom otpadu (u %)	Količina (u t)	Stopa promjene (u %)	Udjel u nastalom komunalnom otpadu (u %)
1	2 (4 + 7)	3	4	5	6 (4/2 * 100)	7	8	9 (7/2 * 100)
2013.	1 720 758	-	1 299 576	-	75,5	421 182	-	24,5
2014.	1 637 371	-4,8	1 240 777	-4,5	75,8	396 594	-5,8	24,2
2015.	1 653 919	1,0	1 262 844	1,8	76,4	391 075	-1,4	23,6
2016.	1 679 765	1,6	1 251 299	-0,9	74,5	428 466	9,6	25,5
2017.	1 716 441	2,2	1 228 232	-1,8	71,6	488 209	13,9	28,4
2018.	1 768 411	3,0	1 214 620	-1,1	68,7	553 791	13,4	31,3
2019.	1 811 617	2,4	1 140 848	-6,1	63,0	670 769	21,1	37,0

Iz tablice broj 5 vidljivo je da se od 2013. do 2019. količina ukupno nastalog komunalnog otpada povećava, osim u 2014. kada je zabilježen pad za 4,8 % u odnosu na prethodnu godinu. Količina ukupno nastalog komunalnog otpada u navedenom razdoblju prosječno je rasla za 0,9 % godišnje. Udjel miješanog komunalnog otpada postupno se smanjuje, a udjel odvojeno prikupljenog otpada raste te u 2019. čini 37,0 % nastalog komunalnog otpada.

Prema Cilju 1.1. potrebno je smanjiti ukupnu količinu proizvedenog komunalnog otpada za 5,0 % u odnosu na 2015. Prema podacima iz tablice broj 5, u 2019. ukupno je proizvedeno 1 811 617 t, što je povećanje od 9,5 % u odnosu na 2015. kada je ukupno proizvedeno 1 653 919 t komunalnog otpada. Nadalje, prema Cilju 1.2. potrebno je odvojeno prikupiti 60,0 % mase proizvedenog komunalnog otpada. Međutim, iako udjel odvojeno prikupljenog komunalnog otpada raste te u 2019. čini 37,0 % proizvedenog komunalnog otpada, nije izgledno ostvarenje Cilja 1.2. u 2022. Količina odvojeno prikupljenog komunalnog otpada od 2013. do 2019. prosječno je rasla za 8,1 % godišnje. Prema procjeni Državnog ureda za reviziju, uzimajući u obzir ostvarene količine odvojeno prikupljenog komunalnog otpada od 2013. do 2019. i prosječnu stopu promjene od 8,1 %, stopa odvajanja u 2022. trebala bi iznositi 45,5 %, što nije dovoljno za ostvarenje navedenog cilja.

Prema Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., za ostvarenje Cilja 1.2. potrebno je nastaviti s aktivnostima na unaprjeđenju postojećeg sustava odvojenog prikupljanja otpada, prvenstveno kroz razvoj infrastrukture i nabavu opreme, edukaciju i informiranje svih sudionika sustava te revizijom sustava naplate javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada na način da se usluga naplaćuje po količini predanog otpada.

¹⁰ Stopa promjene je relativna pojedinačna mjera promjena razine pojava u uzastopnim razdobljima izražena postotno, a prosječna stopa promjene određuje se pomoću geometrijske sredine koeficijenta dinamike (I. Šošić: Primijenjena statistika, Školska knjiga, 2006.).

U tablici broj 6 daju se mjere za ostvarenje Cilja 1.2. Odvojeno prikupiti 60,0 % komunalnog otpada (prvenstveno papir, karton, staklo, plastika, metal, biootpad i drugo).

Tablica broj 6

Mjere za ostvarenje Cilja 1.2.
Odvojeno prikupiti 60,0 % komunalnog otpada

Redni broj mjere	Mjera	Opis	Nositelji	Mogući izvori financiranja	Rok
1.2.1.	Nabava opreme, vozila i plovila za odvojeno prikupljanje papira, kartona, metala, plastike, stakla i tekstila	Uključuje nabavu opreme, vozila i plovila za odvojeno prikupljanje papira, metala, plastike, stakla i tekstila. Preporučuje ju se provoditi zajedno s mjerom 1.2.2. gdje god je to moguće kao cjeloviti projekt.	jedinice lokalne samouprave	jedinice lokalne samouprave, Fond, EU	2020.
1.2.2.	Izgradnja postrojenja za sortiranje odvojeno prikupljenog papira, kartona, metala, stakla, plastike i dr. (sortirnica)	Uključuje izgradnju i opremanja novih te, po potrebi, povećanje kapaciteta i unaprjeđenje tehnologije postojećih postrojenja za sortiranje odvojeno prikupljenog otpadnog papira, kartona, metala, stakla, plastike i dr.	jedinice lokalne samouprave	jedinice lokalne samouprave, Fond, EU, privatna ulaganja	2020.
1.2.3.	Izgradnja reciklažnih dvorišta	Uključuje izgradnju i opremanje reciklažnih dvorišta, provedbu izobrazno-informativnih aktivnosti za lokalno stanovništvo te nabavu mobilnih reciklažnih dvorišta.	jedinice lokalne samouprave	jedinice lokalne samouprave, EU	2019.
1.2.4.	Uvođenje naplate prikupljanja i obrade miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada po količini	Uključuje obračun naplate javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada na način da se korisnika javne usluge potiče na odvajanje otpada, odnosno na smanjenje količine proizvedenog otpada.	Ministarstvo, jedinice lokalne samouprave	-	2017.
1.2.5.	Jačanje tržišta otpada namijenjenog recikliranju	Uključuje izradu tehnoloških zahtjeva (sastav, udjel primjesa, najmanje količine itd.) kojima mora udovoljavati određena vrsta otpada da bi bila prihvatljiva za recikliranje, uspostavu mrežnih stranica s podacima o tehnološkim zahtjevima te uspostavu sustava ponude i potražnje otpada („burza otpada“).	Ministarstvo, Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, privatna ulaganja	-	2018.
1.2.6.	Izgradnja postrojenja za recikliranje	Uključuje, po potrebi, izgradnju i opremanje novih i/ili povećanje kapaciteta i unaprjeđenje tehnologije postojećih postrojenja za recikliranje.	privatna ulaganja	privatna ulaganja, EU	2022.

Prema podacima Fonda, u okviru mjera nabave opreme, vozila i plovila za odvojeno prikupljanje otpada, Fond je u 2019. i 2020. provodio EU projekt nabave spremnika za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada (papir, karton, staklo, plastika, metal, biootpad i drugo), za što su ostvareni rashodi u 2019. i 2020. u ukupnom iznosu od 116.396.697,00 kn. *Navedeno je opisano pod naslovom ovog Izvješća: Financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom, podnaslov Nabava spremnika za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada.*

U okviru mjera izgradnje postrojenja za sortiranje odvojeno prikupljenog papira, kartona, metala, stakla, plastike i drugog, Ministarstvo je kroz Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., u svojstvu Posredničkog tijela razine 1 (dalje u tekstu: PT1) provelo otvoreni poziv na dostavu projektnih prijedloga za izgradnju i/ili opremanje postrojenja za sortiranje (sortirnica).

Ukupna raspoloživa sredstva iznose 350.000.000,00 kn. Najniži pojedinačni iznos bespovratnih sredstava je 1.000.000,00 kn, a najviši 50.000.000,00 kn. Najviši iznos po projektu je 85,0 % od ukupnog iznosa prihvatljivih troškova projekta. Prihvatljivi prijavitelji su jedinice lokalne samouprave. Natječaj je zatvoren u lipnju 2020. Prema podacima Ministarstva, ukupno je zaprimljeno 20 prijava, od čega je odobreno deset (neke prijave su povučene ili odbijene). Za jednu prijavu postupak odabira je u tijeku (prema podacima iz travnja 2021.). S jedinicama lokalne samouprave zaključeni su ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava. Ukupno su odobreni prihvatljivi troškovi u iznosu od 207.407.817,00 kn, od čega iz sredstava EU-a 175.850.306,00 kn.

U okviru mjere izgradnje reciklažnih dvorišta¹¹, Ministarstvo je u svojstvu PT1 provelo otvorene pozive na dostavu projektnih prijedloga za uspostavu reciklažnih dvorišta uključujući građenje i opremanje novih reciklažnih dvorišta ili nabavu mobilnih jedinica. Predmet poziva nisu reciklažna dvorišta za građevni otpad ni nabava opreme/vozila za manipulaciju i transport mobilne jedinice. Svrha poziva je doprinos povećanju stope odvojeno prikupljenog komunalnog otpada i smanjenju količine otpada koji se odlaže na odlagališta. Ukupan raspoloživ iznos bespovratnih sredstava je 100.000.000,00 kn. Ukupni iznos prihvatljivih troškova po projektu ne smije prelaziti 7.600.000,00 kn. Za reciklažna dvorišta – građevine najniži iznos je 500.000,00 kn, a najviši 4.500.000,00 kn, dok je za reciklažna dvorišta – mobilne jedinice najniži iznos 100.000,00 kn, a najviši 800.000,00 kn. Iznos bespovratnih sredstava po projektu koji se može dodijeliti je najviše 85,0 % od ukupnog iznosa prihvatljivih troškova projekta. Prihvatljivi prijavitelji su jedinice lokalne samouprave. Krajnji rok za dostavu projektnih prijedloga je 15. veljače 2021.

Mjera uvođenja naplate prikupljanja i obrade miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada po količini uključuje obračun naplate javne usluge na način da se korisnika javne usluge potiče na odvajanje otpada, odnosno na smanjenje količine proizvedenog otpada. Rok provedbe mjere bio je konac 2017. te je navedeno ostvareno putem donošenja Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom, kojom je uveden obračun naplate po količini. *Navedeno je opisano pod naslovom ovog Izvješća: Financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom, podnaslov Poticanje odvojenog prikupljanja otpada i recikliranje.*

Mjera jačanja tržišta namijenjenog recikliranju u nadležnosti je Ministarstva i Hrvatske gospodarske komore. Prema obrazloženju odgovorne osobe u Ministarstvu, uspostavljen je sustav ponude i potražnje otpada („burza otpada“) pri Hrvatskoj gospodarskoj komori. U 2018. imenovano je povjerenstvo za izradu prijedloga projektnog zadatka sustava ponude i potražnje otpada. Povjerenstvo je izradilo Projektni zadatak za uspostavu aplikacije sustava ponude i potražnje otpada, koji obuhvaća izradu, doradu i ažuriranje minimalnih tehničkih zahtjeva i uspostavljanje mrežnih stranica, odabir izrađivača aplikacije sustava ponude i potražnje, testiranje aplikacije, promotivne aktivnosti te edukaciju i trening. Na mrežnim stranicama Hrvatske gospodarske komore, u okviru Burze otpada, objavljeni su Minimalni tehnološki zahtjevi za otpad/sekundarni materijal.

U okviru mjere izgradnje postrojenja za recikliranje Ministarstvo je u svojstvu PT1 u 2020. objavilo otvoreni poziv na dostavu projektnih prijedloga (bespovratna sredstva) za uspostavu postrojenja za obradu/recikliranje građevnog i/ili krupnog (glomaznog) komunalnog otpada. Prihvatljivi prijavitelj je fizička ili pravna osoba (malo, srednje ili veliko poduzeće), a ukupan raspoloživ iznos bespovratnih sredstava je 150.000.000,00 kn. Natječaj je zatvoren na koncu 2020.

¹¹ Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, reciklažno dvorište je nadzirani ograđeni prostor namijenjen odvojenom prikupljanju i privremenom skladištenju manjih količina posebnih vrsta otpada.

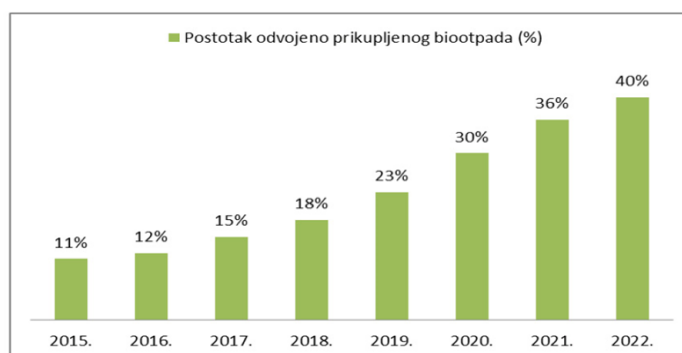
- Cilj 1.3. Odvojeno prikupiti 40,0 % biootpada iz komunalnog otpada

Revizijom je utvrđeno da je u 2019. ukupno odvojeno prikupljeno 97 518 t ili 19,0 % biootpada¹² u proizvedenom komunalnom biootpadu. Navedenim Planom određeno je (prikazano na slici broj 4) da će u 2019. udjel odvojeno prikupljenog biootpada biti 23,0 %. Iz navedenog je vidljivo da do konca 2019. nije ostvaren planirani udjel ukupno odvojeno prikupljenog biootpada.

Na slici broj 4 daje se projekcija rasta količina odvojeno prikupljenog biootpada, prema Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022.

Slika broj 4

Projekcija rasta količina odvojeno prikupljenog biootpada



Izvor: Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022.

Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, osoba koja je aktima donesenim na temelju navedenog Zakona ovlaštena gospodariti biootpadom te jedinica lokalne samouprave dužni su osigurati odvojeno prikupljanje biootpada s ciljem kompostiranja, digestije ili energetske uporabe biootpada. Osoba koja obavlja obradu biootpada mora ju obavljati na način kojim se zadovoljava visoka razina zaštite okoliša.

Također, navedenim Zakonom propisana su ograničenja u odlaganju biorazgradivog komunalnog otpada¹³ te je određena najveća dopuštena masa biorazgradivog komunalnog otpada koja se godišnje smije odložiti na svim odlagalištima u Republici Hrvatskoj u odnosu na masu biorazgradivog komunalnog otpada proizvedenog u 1997.:

1. 75,0 %, odnosno 567 131 t do 31. prosinca 2013.
2. 50,0 %, odnosno 378 088 t do 31. prosinca 2016.
3. 35,0 %, odnosno 264 661 t do 31. prosinca 2020.

Osoba koja upravlja odlagalištem dužna je dostaviti podatke o masi biorazgradivog komunalnog otpada odloženog na odlagalište Ministarstvu na propisanim obrascima dva puta godišnje, u roku od 30 dana od isteka polugodišta.

U tablici broj 7 daju se podaci o količinama proizvedenog i odloženog biorazgradivog komunalnog otpada i biootpada iz komunalnog otpada, količini oporabljenog biootpada, od 2013. do 2019. Podaci se temelje na izvješćima Zavoda, pri čemu je udjel odvojeno prikupljenog biootpada u proizvedenom komunalnom biootpadu izračun Državnog ureda za reviziju.

¹² Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, biootpad je biološki razgradiv otpad iz vrtova i parkova, hrana i kuhinjski otpad iz kućanstava, restorana, ugostiteljskih i maloprodajnih objekata i slični otpad iz proizvodnje prehrambenih proizvoda.

¹³ Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, biorazgradivi komunalni otpad je otpad nastao u kućanstvu i otpad koji je po prirodi i sastavu sličan otpadu iz kućanstva, osim proizvodnog otpada i otpada iz poljoprivrede, šumarstva, a koji u svom sastavu sadrži biološki razgradiv otpad.

Tablica broj 7

Proizvedeni i odloženi biorazgradivi komunalni otpad i biootpad iz komunalnog otpada te oporabljeni biootpad, od 2013. do 2019.

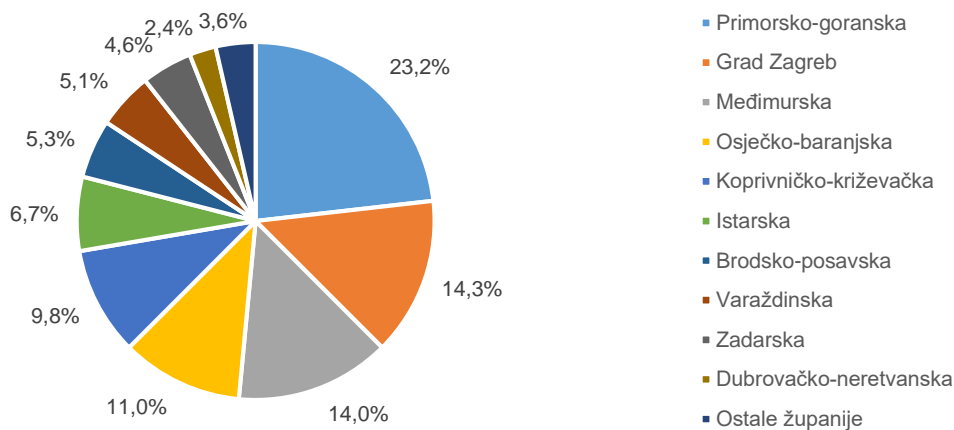
Godina	Biorazgradivi komunalni otpad		Biootpad iz komunalnog otpada			Oporabljeni biootpad	
	Proizvedeni (u t)	Odloženi (u t)	Proizvedeni (u t)	Odvojeno prikupljeni (u t)	Udjel odvojeno prikupljenog biootpada u proizvedenom komunalnom biootpadu (u %)	Kompostirani komunalni biootpad (u t)	Anaerobna digestija (u t)
1	2	3	4	5	6 (5/4 * 100)	7	8
2013.	1 103 593	870 434	544 634	55 993	10,3	29 366	20
2014.	1 083 596	819 757	534 273	67 741	12,7	33 471	52
2015.	1 070 783	828 564	532 976	58 147	10,9	27 432	132
2016.	1 072 439	831 977	531 581	61 093	11,5	29 989	964
2017.	1 091 066	801 238	529 841	71 046	13,4	34 891	3 652
2018.	1 109 011	744 506	520 162	70 024	13,5	41 410	7 239
2019.	1 132 614	679 080	520 316	97 518	18,7	44 927	17 877

U 2019. odloženo je 679 080 t biorazgradivog komunalnog otpada, što je 8,8 % manje nego u 2018. te je ujedno i najmanja količina odloženog biorazgradivog otpada od 2013. do 2019. Ciljana količina utvrđena Zakonom o održivom gospodarenju otpadom za 2013. (567 131 t) veća je za 53,5 %, a količina za 2016. za 120,0 %. Iako postoji trend smanjenja količine odloženog biorazgradivog komunalnog otpada, prema procjeni Državnog ureda za reviziju¹⁴, cilj za 2020. (264 661 t) neće biti postignut dinamikom kojom se smanjuje. Kako bi se postigao cilj, količina odloženog biorazgradivog komunalnog otpada trebala bi se smanjiti za gotovo 60,0 % u odnosu na procijenjenu količinu za 2020.

U grafičkom prikazu broj 4 daju se podaci o udjelu odvojeno prikupljenog biootpada u organizaciji jedinica lokalne samouprave u 2019., po županijama, prema podacima iz Izvješća o komunalnom otpadu za 2019.

Grafički prikaz broj 4

Udjeli odvojeno prikupljenog biootpada u organizaciji jedinica lokalne samouprave u 2019., po županijama



Izvor: Državni ured za reviziju

¹⁴ Procjena se temelji na prosječnoj godišnjoj stopi promjene količine odloženog biorazgradivog komunalnog otpada od 2013. do 2019.

Prema Izvješću o komunalnom otpadu, u 2019. odvojeno je prikupljeno 97 518 t biootpada, od čega 47 770 t u organizaciji jedinica lokalne samouprave, a 49 748 t odnosi se na dodatno utvrđene količine na temelju prijave obrađivača te sakupljača koji su preuzimali otpad iz uslužnog sektora.

U organizaciji jedinica lokalne samouprave najviše biootpada prikupljeno je u Primorsko-goranskoj županiji 23,2 %, slijedi Grad Zagreb s 14,3 % i Međimurska županija s 14,0 %. U ostalim županijama (Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Ličko-senjska, Šibensko-kninska i Vukovarsko-srijemska) u kojima je udjel u ukupnoj količini odvojeno prikupljenog biootpada od 0,1 do 1,1 %, dok u Splitsko-dalmatinskoj županiji nije bilo odvojenog prikupljanja biootpada.

Nadalje, Cilj 1.3 Odvojeno prikupiti 40,0 % mase proizvedenog biootpada do konca 2022. također neće biti postignut dinamikom kojom se odvaja. Udjel odvojeno prikupljenog biootpada u proizvedenom komunalnom biootpadu najviši je u 2019. i iznosio je 18,7 %. Kako bi se postigao navedeni cilj, udjel odvojeno prikupljenog biootpada u proizvedenom komunalnom biootpadu trebao bi se u sljedeće tri godine više nego udvostručiti. Iako su se količine odvojeno prikupljenog i oporabljene biootpada povećale, određena količina se ne oporabljuje, nego se odlaže na odlagališta (u 2019. u visini od 22,8 % odvojeno prikupljenog biootpada). Od 2013. do 2019. broj kompostana porastao je s osam na deset, a broj postrojenja za anaerobnu digestiju s jednog na šest.

Prema Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., za ostvarenje Cilja 1.3. Odvojeno prikupiti 40,0 % biootpada iz komunalnog otpada potrebno je provesti mjere dane u tablici broj 8.

Tablica broj 8

Mjere za ostvarenje Cilja 1.3.
Odvojeno prikupiti 40,0 % biootpada iz komunalnog otpada

Redni broj mjere	Mjera	Opis	Nositelji	Mogući izvori financiranja	Rok
1.3.1.	Izrada kriterija kvalitete i označavanja komposta i digestata	Uključuje izradu kriterija kvalitete, načina označavanja i kontrolu kvalitete komposta i digestata.	nadležna ministarstva	-	2018.
1.3.2.	Nabava opreme i vozila za odvojeno prikupljanje biootpada	Uključuje nabavu opreme i vozila za odvojeno prikupljanje biootpada. Preporučuje se provoditi mjeru zajedno s mjerom 1.3.3. gdje je to moguće kao cjeloviti projekt.	jedinice lokalne samouprave	EU, jedinice lokalne samouprave, Fond	2020.
1.3.3.	Izgradnja postrojenja za biološku obradu odvojeno prikupljenog biootpada	Uključuje izgradnju i opremanje novih te povećanje kapaciteta i unaprjeđenje tehnologije postojećih postrojenja za biološku obradu odvojeno prikupljenog biootpada aerobnim ili anaerobnim postupcima.	jedinice lokalne samouprave	EU, jedinice lokalne samouprave	2020.

Prema Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., smanjenje udjela odlaganja biorazgradivog otpada na odlagališta osigurat će se postizanjem Cilja 1.3. Odvojeno prikupiti 40,0 % mase proizvedenog biootpada i Cilja 1.4. Odložiti na odlagališta manje od 25,0 % mase proizvedenog komunalnog otpada. Za ispunjenje ovog cilja potrebno je osigurati opremu i vozila za odvojeno prikupljanje biootpada i građevine za biološku obradu odvojeno prikupljenog biootpada. Građevine se koriste za aerobnu (kompostište) ili anaerobnu (digestor) obradu s ciljem proizvodnje komposta, digestata i bioplina.

Mjera izrade kriterija kvalitete i označavanje komposta i digestata u nadležnosti je Ministarstva, a rok provedbe mjere bio je konac 2018. Posebni kriteriji za ukidanje statusa otpada za kompost i anaerobni digestat propisani su Pravilnikom o nusproizvodima i ukidanju statusa otpada (Narodne novine 117/14). U 2018. izrađen je novi Nacrt prijedloga pravilnika o nusproizvodima i ukidanju statusa otpada, koji je bio na e-savjetovanju. Do vremena obavljanja revizije (prema podacima iz travnja 2021.) novi pravilnik nije donesen.

Za potrebe ostvarenja mjere nabave opreme i vozila za odvojeno prikupljanje biootpada, Ministarstvo je u 2020. u svojstvu PT1 provelo otvoreni poziv na dostavu projektnih prijedloga za nabavu komunalnih vozila za odvojeno prikupljanje otpada. Predmet poziva je nabava komunalnih vozila i/ili nadogradnje za odvojeno prikupljanje otpadnog papira, kartona, biootpada, metala, plastike, tekstila, stakla i krupnog (glomaznog) komunalnog otpada na mjestu nastanka otpada kod korisnika usluge, putem reciklažnih dvorišta i/ili na javnim površinama. Cilj poziva je pridonijeti povećanju udjela odvojeno prikupljenog komunalnog otpada u ukupnom komunalnom otpadu te pridonijeti oporabi otpada i smanjenju količine otpada koji se odlaže na odlagališta. Ukupan iznos bespovratnih sredstava je 150.000.000,00 kn. Najviši iznos po projektu je 1.480.000,00 kn. Udjel bespovratnih sredstava po projektu je najviše 85,0 % od ukupnog iznosa prihvatljivih troškova. Prihvatljivi prijavitelj je fizička ili pravna osoba koja je davatelj javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada u jedinicama lokalne samouprave. U listopadu 2020. poziv je zatvoren.

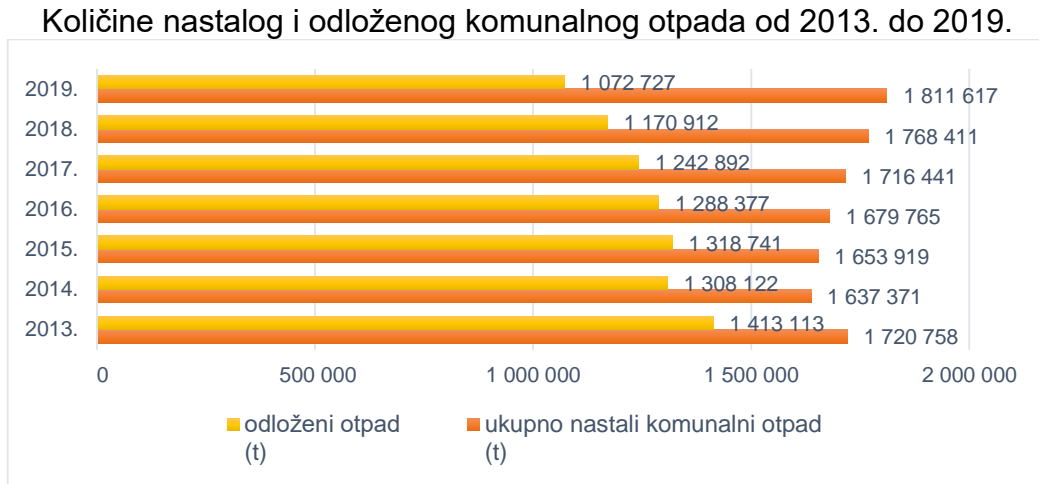
Za potrebe ostvarenja mjere izgradnje postrojenja za biološku obradu odvojeno prikupljenog biootpada, Ministarstvo je u 2020. u svojstvu PT1 provelo otvoreni poziv. Predmet poziva je povećati kapacitete Republike Hrvatske za biološku obradu odvojeno prikupljenog biootpada i tako pridonijeti unaprjeđenju sustava gospodarenja komunalnim otpadom, posebice odvojenom prikupljanju biootpada te smanjenju količine otpada koji se odlaže na odlagalištima. Cilj je podržati uspostavu postrojenja za biološku obradu odvojeno prikupljenog biootpada kompostiranjem ili anaerobnom digestijom. Ukupan raspoloživ iznos bespovratnih sredstava je 100.000.000,00 kn. Najniža vrijednost prihvatljivih troškova po projektu je 1.000.000,00 kn, a najviša 50.000.000,00 kn. Prihvatljivi prijavitelj može biti fizička ili pravna osoba (malo, srednje ili veliko poduzeće). Natječaj je zatvoren na koncu 2020. Prema podacima Ministarstva iz travnja 2021., ukupno je zaprimljena 21 prijava, od čega je odobreno sedam (neke prijave su povučene ili odbijene). Za pet prijava odabir je u tijeku. S komunalnim društvima zaključeni su ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava. Ukupan iznos odobrenih prihvatljivih troškova je 154.373.610,00 kn, od čega iz EU sredstava 76.544.667,00 kn.

- Cilj 1.4. Odložiti manje od 25,0 % mase proizvedenog komunalnog otpada

Revizijom je utvrđeno da je u 2019. na odlagališta ukupno odloženo 1 072 727 t ili 59,2 % proizvedenog komunalnog otpada. Iz navedenog je vidljivo da do konca 2019. nije ostvaren planirani udjel smanjenja odložene količine otpada na odlagališta.

U grafičkom prikazu broj 5 daju se podaci o količinama nastalog i odloženog komunalnog otpada od 2013. do 2019., prema izvješćima o komunalnom otpadu, objavljenim na mrežnim stranicama Ministarstva.

Grafički prikaz broj 5



Iz grafičkog prikaza broj 5 vidljivo je vrlo malo smanjenje količina odloženog otpada od 2013. do 2019. Količina odloženog otpada u 2019. smanjila se za 8,4 % u odnosu na 2018. te stopa odlaganja iznosi 59,2 %, što je sedam postotnih bodova manje nego u 2018. Količina odloženog otpada od 2013. do 2019. prosječno je smanjivana za 4,5 % godišnje. Prema procjeni Državnog ureda za reviziju, kojom su uzete u obzir ostvarene količine odloženog otpada od 2013. do 2019., stopa odlaganja otpada za 2022. trebala bi iznositi 50,2 %, što neće biti dovoljno za ostvarenje cilja.

Za ostvarenje Cilja 1.4. Odložiti manje od 25,0 % komunalnog otpada potrebno je provesti mjere dane u tablici broj 9, uz pretpostavku da su postignuti ciljevi 1.2. i 1.3.

Tablica broj 9

Mjere za ostvarenje Cilja 1.4.
Odložiti manje od 25,0 % komunalnog otpada

Redni broj mjere	Mjera	Opis	Nositelji	Mogući izvori financiranja	Rok
1.4.1.	Uvođenje naknade za odlaganje otpada	Uključuje uvođenje naknade za odlaganje otpada kojom se potiče smanjenje količina otpada koji se odlaže i povećanje količine odvojeno prikupljenog otpada.	Ministarstvo, Fond	-	2017.
1.4.2.	Praćenje udjela biorazgradivog otpada u miješanom komunalnom otpadu	Uključuje redovite analize sastava miješanog komunalnog otpada za potrebe praćenja ciljeva i određivanja udjela biorazgradive komponente u otpadu.	jedinice lokalne samouprave	jedinice lokalne samouprave	kontinuirano
1.4.3./1.4.4.	Interventna mjera za smanjenje odlaganja komunalnog otpada nastalog u Gradu Zagrebu / Gradu Splitu	Uključuje izgradnju postrojenja i/ili nabavu opreme potrebne za sortiranje odvojeno prikupljenog otpada, biološku obradu odvojeno prikupljenog biootpada te miješanog komunalnog otpada nastalog na području Grada Zagreba / Grada Splita. Postrojenja treba planirati na način da se kasnije mogu koristiti u okviru centra za gospodarenje otpadom (Grad Zagreb / Grad Split) ili da se može premjestiti na drugo odlagalište (Grad Split). Kapacitet postrojenja potrebno je odrediti u skladu s prostornim uvjetima, količini otpada i studiji izvedivosti. Mjera obuhvaća 1. fazu sanacije odlagališta otpada Karepovac u Gradu Splitu.	Grad Zagreb/ Grad Split	Grad Zagreb, Fond, EU	2020.

1.4.5.	Izgradnja centara za gospodarenje otpadom	Uključuje izgradnju građevina za obradu miješanog komunalnog otpada, neopasnog otpada koji preostaje nakon materijalne uporabe i drugog neopasnog otpada. Pri planiranju kapaciteta građevina potrebno je izraditi studiju izvedivosti koja će uvažavati ciljeve propisanim zakonodavstvom Republike Hrvatske i EU-a te Plana. U studiji trebaju biti prikazane sve mjere koje je potrebno provesti na području obuhvata projekta da bi se dosegli ciljevi i opravdao kapacitet. Pri planiranju građevina potrebno je sagledati mogućnost da se u sklopu iste građevine nalaze postrojenja za obradu građevnog otpada, otpada koji sadrži azbest, glomaznog otpada i biootpada i postrojenje za razvrstavanje odvojeno prikupljenog papira, stakla, metala i plastike.	jedinice područne (regionalne) samouprave	jedinice područne (regionalne) samouprave, Fond, EU, privatna ulaganja, javno-privatno partnerstvo	2022.
1.4.6.	Planiranje energetske uporabe otpada	Uključuje analizu i ocjenu potrebe za energetsom uporabom otpada u sljedećem planskom razdoblju.	Ministarstvo	Ministarstvo, EU	2020.

Mjera uvođenja naknade za odlaganje otpada, koja je trebala biti provedena do konca 2017. nije uvedena. *Opisana je pod naslovom ovog Izvješća: Financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom, podnaslov Poticanje odvojenog prikupljanja otpada i recikliranje.*

Mjera praćenja udjela biorazgradivog otpada u miješanom komunalnom otpadu u nadležnosti je jedinica lokalne samouprave i provodi se kontinuirano.

Za potrebe ostvarenja interventne mjere za smanjenje odlaganja komunalnog otpada nastalog u Gradu Zagrebu, Fond je u 2020. sufinancirao Gradu Zagrebu projekt uklanjanja građevina na lokaciji Žitnjak radi pripreme lokacije u svrhu izgradnje postrojenja za sortiranje odvojeno prikupljenog komunalnog otpada. Prema obrazloženju odgovorne osobe u Fondu, u tijeku je ishođenje dokumentacije potrebne za izgradnju sortirnice, koja se planira financirati sredstvima EU-a.

Za potrebe ostvarenja interventne mjere za smanjenje odlaganja komunalnog otpada nastalog u Gradu Splitu, Fond je sufinancirao provedbu mjere Gradu Splitu. Ministarstvo je u svojstvu PT1 provelo ograničeni poziv za sanaciju odlagališta komunalnog otpada Karepovac. Nastavak sanacije planira se financirati sredstvima EU-a.

U svrhu provedbe mjere izgradnje centara za gospodarenje otpadom, Fond je financirao projekte pripreme dokumentacije za izgradnju navedenih centara. Nakon prijave za EU financiranje, sredstvima Fonda sufinancira se provedba projekata najviše do 20,0 % ukupno prihvatljivih troškova. *Navedeno je opisano pod naslovom ovog Izvješća: Financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom, podnaslov Izgradnja centara za gospodarenje otpadom.*

Mjeru planiranja energetske uporabe otpada provodi Ministarstvo. Prema obrazloženju Ministarstva, u svrhu provedbe navedene mjere izrađena je Stručna podloga za studiju koja će analizirati, ocijeniti i predložiti sustav koji je potreban Republici Hrvatskoj za energetske uporabu otpada.

– Sažetak ostvarenja ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom

Prema Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., najvažnije mjere sprječavanja nastanka otpada su uspostava centara za ponovnu uporabu i osiguranje potrebne opreme za kućno kompostiranje. Naglasak je na sustavu odvojenog prikupljanja komunalnog otpada, i to kroz osiguranje potrebne infrastrukture za odvajanje komunalnog otpada na mjestu nastanka otpada, putem reciklažnih dvorišta, na javnim površinama te kroz provedbu propisa za posebne kategorije otpada. Kako bi se postigao propisani cilj stope recikliranja u 2020. od 50,0 %, potrebno je u što kraćim rokovima osigurati veću stopu odvajanja komunalnog otpada i što bolju kvalitetu odvojeno prikupljenog otpada. Za ispunjenje cilja kroz ostvarenje planirane dinamike potrebno je nabaviti komunalnu opremu, vozila i plovila za odvojeno prikupljanje otpada, izgraditi reciklažna dvorišta, reciklažne centre i postrojenja za sortiranje odvojeno prikupljenog otpada.

Revizijom je utvrđeno da se ciljevi i mjere za ostvarenje ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom, a koje su određene Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., ne ostvaruju u dovoljnoj mjeri te se sadašnjom dinamikom provedbe predviđeni udjeli neće ostvariti do planiranog roka.

Do konca 2019. nije ostvaren planirani udjel smanjenja ukupne količine proizvedenog komunalnog otpada, ukupno odvojeno prikupljenog komunalnog otpada i odvojeno prikupljenog biootpada te planirani udjel smanjenja odložene količine otpada na odlagališta.

Utvrđeno je da pojedine mjere i aktivnosti koje je potrebno provesti za ostvarenje ciljeva nisu provedene ili nisu provedene u planiranom roku. Tako je javni poziv za izgradnju reciklažnih dvorišta za koji je rok bio konac 2019. proveden u 2020. te je u vrijeme obavljanja revizije u tijeku odobravanje projekata. Mjera uvođenja naknade za odlaganje otpada kojom se potiče smanjenje količina otpada uvedena je do konca 2017. prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, ali nije u primjeni, odnosno navedena naknada se ne obračunava.

Za šest mjera za koje je krajnji rok provedbe prema navedenom Planu bio konac 2020., provedeni su javni pozivi tijekom 2020., a pojedini su u tijeku (prema podacima dostavljenim u travnju 2021.). To su mjera Kućno kompostiranje, Nabava opreme, vozila i plovila za odvojeno prikupljanje otpada, Izgradnja sortirnica, Izgradnja reciklažnih dvorišta, Nabava opreme i vozila za odvojeno prikupljanje biootpada te Izgradnja postrojenja za biološku obradu odvojeno prikupljenog biootpada.

Pojedine mjere provedene su djelomično, odnosno obuhvatile su dio aktivnosti predviđenih za ostvarenje pojedine mjere. Tako je za mjeru 1.1.3. Kućno kompostiranje, koja obuhvaća nabavu i distribuciju kućnih kompostera, izradu edukacijsko-informativnih materijala te organizaciju promidžbenih aktivnosti i radionica, proveden u 2020. javni poziv za sufinanciranje komunalne opreme na otocima, pri čemu su, između ostalog, jedinice lokalne samouprave na otocima nabavljale i kompostere. U okviru mjere 1.2.1. Nabava opreme, vozila i plovila za odvojeno prikupljanje otpada proveden je javni poziv samo za nabavu spremnika te nije proveden s mjerom 1.2.2. Izgradnja sortirnica, gdje god je to moguće kao cjeloviti projekt, kako je preporučeno Planom gospodarenja otpadom za razdoblje 2017. – 2022. Isto je navedenim Planom određeno i za mjeru 1.3.2. Nabava opreme i vozila za odvojeno prikupljanje biootpada i mjeru 1.3.3. Izgradnja postrojenja za biološku obradu odvojeno prikupljenog biootpada da će se provoditi zajedno, gdje je to moguće, kao cjeloviti projekt. Za navedene mjere provedeni su odvojeni javni pozivi.

Također, mjera izrade jedinstvenog informacijskog sustava Fonda za pripremu i provedbu projekata, odnosno informacijskog sustava koji će biti povezan s informacijskim sustavom Ministarstva, kao i s drugim institucijama koje su povezane s Fondom, radi kontrole, razmjene i usklađivanja podataka vezanih za posebne kategorije otpada i ostale projekte Fonda, nije ostvarena u cijelosti ni do planiranog roka. *Navedeno je opisano pod naslovom ovog Izvješća: Prikupljanje i praćenje podataka o komunalnom otpadu.*

Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. određena je interventna mjera za smanjenje odlaganja komunalnog otpada nastalog u Gradu Zagrebu koja uključuje izgradnju postrojenja i/ili nabavu opreme potrebne za sortiranje odvojeno prikupljenog otpada, obradu odvojeno prikupljenog biootpada te miješanog komunalnog otpada nastalog na području Grada Zagreba, međutim, Fond je u 2020., u okviru ove mjere, Gradu Zagrebu sufinancirao samo projekt uklanjanja građevina na lokaciji Žitnjak radi pripreme lokacije u svrhu izgradnje postrojenja za sortiranje odvojeno prikupljenog komunalnog otpada.

Planirana mjera izgradnje centara za gospodarenje otpadom nije ostvarena u cijelosti ni u planiranim rokovima. *Navedeno je opisano pod naslovom ovog Izvješća: Financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom, podnaslov Izgradnja centara za gospodarenje otpadom.*

Također, u 2019. i 2020. nisu provedene aktivnosti za ostvarenje mjere izgradnje centara za ponovnu uporabu i građevinske zahvate na postojećim građevinama radi prilagodbe njihovoj novoj namjeni te nabavu opreme, za koje je rok provedbe konac 2022. Prema Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., jedna od najvažnijih mjera sprječavanja nastanka otpada je uspostava centara za ponovnu uporabu, kojima se potiče razmjena i ponovna uporaba isluženih proizvoda ili stvari i predmeta koje posjednik ne treba i ne želi, a još uvijek se mogu koristiti.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu i Fondu sustavnije i učinkovitije provoditi aktivnosti na provedbi ciljeva i mjera utvrđenih Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., provoditi navedene aktivnosti u skladu s prioritetima i načinom utvrđenim navedenim Planom, kako bi se do planiranog roka postigli ciljevi gospodarenja komunalnim otpadom.

Financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom

Fond je, kao provedbeno tijelo za projekte gospodarenja komunalnim otpadom na državnoj razini, donio Program rada, Financijski plan te Izvješće o izvršenju Financijskog plana za 2019. i 2020. U Izvješću o izvršenju Financijskog plana za 2019. i 2020. dani su podaci o projektima vezanim za gospodarenje komunalnim otpadom.

Za potrebe obavljanja revizije, Fond je dostavio podatke o realizaciji projekata, odnosno rashodima ostvarenim za realizaciju projekata vezanih za gospodarenje komunalnim otpadom u 2019. i 2020.

U tablici broj 10 daju se podaci o ostvarenim rashodima Fonda u 2019. i 2020., za projekte vezane za gospodarenje komunalnim otpadom, prema podacima Fonda.

Tablica broj 10

Ostvareni rashodi Fonda u 2019. i 2020.,
za projekte vezane za gospodarenje komunalnim otpadom

u kn

Redni broj	Projekt	2019.	2020.
	1	2	3
1.	Nabava spremnika za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada	2.869.913,00	113.526.784,00
2.	Izgradnja centara za gospodarenje otpadom	13.016.876,00	33.278.177,00
3.	Poticanje odvojenog prikupljanja otpada i recikliranje	0,00	11.051.635,00
4.	Izgradnja pretovarnih stanica	822.840,00	6.000.000,00
5.	Ostali projekti i programi zaštite okoliša	634.666,00	5.937.660,00
6.	Oporaba otpada i iskorištavanje vrijednih svojstava otpada	197.500,00	40.000,00
Ukupno		17.541.795,00	169.834.256,00

Rashodi za projekte vezane za gospodarenje komunalnim otpadom ostvareni su u 2019. u iznosu od 17.541.795,00 kn, a u 2020. u iznosu od 169.834.256,00 kn.¹⁵ Najznačajniji rashodi odnose se na nabavu spremnika za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada u ukupnom iznosu od 116.396.697,00 kn te na izgradnju centara za gospodarenje otpadom u ukupnom iznosu od 46.295.053,00 kn.

– Nabava spremnika za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada

Prema podacima Ministarstva i Fonda, u svrhu uspostave cjelovitog sustava gospodarenja otpadom na području Republike Hrvatske, transparentnosti postupaka i pojednostavljenja procedura te doprinosa postizanju ciljeva odvojenog prikupljanja otpada i recikliranja, Ministarstvo je u siječnju 2018. donijelo Odluku o određivanju Fonda jedinim prihvatljivim prijaviteljem na Ograničeni poziv za nabavu spremnika za odvojeno prikupljanje papira, kartona, plastike, stakla, biootpada i tekstila za sve jedinice lokalne samouprave koje iskazuju interes za nabavu spremnika i udovoljavaju postavljenim uvjetima.

Fond je u ime 407 jedinica lokalne samouprave koje su udovoljile postavljenim uvjetima proveo projekt nabave spremnika za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. (Specifični cilj 6i1 Smanjena količina otpada koji se odlaže na odlagališta). U veljači 2019. zaključen je Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava za projekte koji se financiraju iz EU fondova između Ministarstva u svojstvu PT1, Fonda u svojstvu PT2 i Fonda u svojstvu Korisnika bespovratnih sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Projekt nabave spremnika financira se u ukupnom iznosu od 370.481.802,00 kn, od čega se na sredstva iz Operativnog programa odnosi 314.909.532,00 kn ili 85,0 %, a na jedinice lokalne samouprave 55.572.270,00 kn ili 15,0 % sredstava. Otvoreni postupak javne nabave spremnika objavljen je 14. veljače 2019., a predmet javne nabave bio je podijeljen u pet grupa. Na javni poziv prijavilo se 438 jedinica lokalne samouprave, a Fond je s 407 jedinica lokalne samouprave zaključio ugovore o nabavi 1 230 695 spremnika za odvojeno prikupljanje otpada (raznih vrsta i zapremina), označenih oznakom EU vidljivosti. S obzirom na to da jedinice lokalne samouprave imaju svoj sustav sakupljanja komunalnog otpada, za koje imaju i posebna komunalna vozila, prepušteno im je da same odaberu vrstu i materijal izrade spremnika u skladu sa svojim potrebama.

¹⁵ U navedene rashode nisu uključeni rashodi za projekte sanacije odlagališta otpada koji su u 2019. ostvareni u ukupnom iznosu od 66.201.177,00 kn, a u 2020. u ukupnom iznosu od 57.791.875,00 kn.

Prema podacima Fonda iz prosinca 2020., nabavljeni su i isporučeni svi spremnici. Za grupu 4. Zvona (metalna) tijekom 2019. isporučeno je 389 komada (papir, staklo i plastika) za 12 jedinica lokalne samouprave. Od siječnja do srpnja 2020. za grupu 2. Kontejneri (polietilen visoke gustoće „HDPE”) isporučeno je 35 059 komada (papir, plastika, staklo, biotpad i reciklabilni otpad) za 222 jedinice lokalne samouprave, za grupu 3. Kontejneri (metalni) 6 840 komada (papir, plastika, staklo i biotpad) za 69 jedinica lokalne samouprave te za grupu 5. Zvona (poliesterski laminat ili jednakovrijedno) 5 572 komada (papir, staklo i plastika) za 41 jedinicu lokalne samouprave.

Slika broj 5: Kontejneri HDPE



Slika broj 6: Kontejneri metalni



Slika broj 7: Zvona poliesterski laminat



Slika broj 8: Zvona metalna



Izvor: Fond

Otvoreni postupak javne nabave za preostale spremnike (od materijala polietilen visoke gustoće „HDPE”) objavljen je 29. studenoga 2019. Predmet javne nabave procijenjene vrijednosti od 190.850.000,00 kn podijeljen je u četiri grupe. Za grupu 1-A. Kante za odvojeno prikupljanje otpadnog papira i kartona nabavljene su kante od 120 l, 240 l i 360 l, odnosno ukupno 427 994 spremnika za 267 jedinica lokalne samouprave, procijenjene vrijednosti od 63.477.000,00 kn. Za grupu 1-B. Kante za odvojeno prikupljanje otpadne plastike nabavljene su kante od 120 l, 240 l i 360 l, odnosno ukupno 507 349 spremnika za 286 jedinica lokalne samouprave, procijenjene vrijednosti od 82.182.000,00 kn. Za grupu 1-C. Kante za odvojeno prikupljanje biotpada nabavljene su kante od 80 l, 120 l, 240 l i 360 l, odnosno ukupno 136 497 spremnika za 93 jedinica lokalne samouprave, procijenjene vrijednosti od 22.912.000,00 kn. Za Grupu 1-D. Kante za odvojeno prikupljanje reciklabilnog otpada nabavljene su kante od 120 l, 240 l i 360 l, odnosno ukupno 110 995 spremnika za 67 jedinica lokalne samouprave, procijenjene vrijednosti od 22.279.000,00 kn. Prema podacima Fonda, s odabranim ponuditeljima zaključeni su ugovori. Spremnici se isporučuju na privremena skladišta jedinica lokalne samouprave. Nakon isplate sredstava, Fond je zaključio ugovore o prijenosu prava vlasništva spremnika sa svakom jedinicom lokalne samouprave koja je dužna evidentirati spremnike u poslovnim knjigama na rok od pet godina te organizirati podjelu spremnika prema korisnicima javne usluge (kućanstva i javne površine). Isporuka spremnika započela je u prosincu 2020.

Slika broj 9

Spremnici za odvojeno prikupljanje otpadnog papira i kartona,
i reciklabilnog otpada, otpadne plastike i biotpada



Izvor: Fond

- Izgradnja centara za gospodarenje otpadom

Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom i Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., za uspostavu cjelovitog sustava gospodarenja otpadom jedan od ključnih elemenata su centri za gospodarenje otpadom (dalje u tekstu: CGO). Prema navedenom Zakonu, CGO je sklop više međusobno funkcionalno i/ili tehnološki povezanih građevina i uređaja za obradu komunalnog otpada. CGO je, uz spalionicu otpada i odlagalište opasnog otpada, građevina za gospodarenje otpadom od državnog značaja. Djelatnost i poslove vezane za CGO obavlja trgovačko društvo u vlasništvu jedinice područne (regionalne) samouprave i/ili jedinice lokalne samouprave. Sadržaji CGO-a, tehnologija obrade otpada, obuhvat, rasprostranjenost, namjena pretovarnih stanica, tijek svih vrsta otpada unutar županije/regije i mogući utjecaji na ljude i okoliš definiraju se planovima gospodarenja otpadom jedinica lokalne samouprave i studijama izvedivosti.

Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. i Odlukom o implementaciji Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., planirana je mjera izgradnje CGO-a. Mjera obuhvaća projekt izgradnje CGO-a, nositelja projekta, izvore financiranja te rok provedbe. Izvori financiranja su sredstva Fonda, EU, jedinica područne (regionalne) samouprave, privatna ulaganja te javno-privatno partnerstvo. Nositelj projekata izgradnje je Ministarstvo.

Do travnja 2018. planirana je revizija isplativosti izgradnje CGO Lučino razdolje nakon usklađenja projekta s Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., a koja obuhvaća donošenje odluke o nastavku pripreme projekta.

Do ožujka 2019. planirana je priprema projekta CGO Zagreb (do 180 000 t miješanog komunalnog otpada godišnje), što obuhvaća projektnu prijavu za EU sufinanciranje. Također, planiran je početak izgradnje do siječnja 2020.

Do travnja 2020. planirana je izgradnja CGO Bikarac i CGO Biljane Donje te priprema projekata i izgradnja CGO Lečevica (do 110 000 t), CGO Piškornica (do 140 000 t) i CGO Babina gora (do 30 000 t). Do travnja 2022. planirana je priprema projekata i izgradnja CGO Šagulje (do 45 000 t) i CGO Orlovnjak (do 60 000 t).

Prema navedenom Planu, postrojenje CGO-a mora biti projektirano na način da se koriste najsuvremenije tehnologije, koje će se u budućnosti prilagoditi obradi odvojeno sakupljenih frakcija otpada, uključujući i biorazgradivi otpad, kako bi se povećala stopa recikliranja i biološke obrade komunalnog otpada.

Prema Izvješću Fonda o dinamici realizacije projekata CGO-a (konac 2020.), od jedanaest planiranih CGO-a, izgrađena su i u funkciji su dva (Marišćina i Kaštijun), dva su u izgradnji (Bikarac i Biljane Donje), četiri su odobrena za EU sufinanciranje i u fazi su ugovaranja radova (Babina gora, Lećevica, Lučino Razdolje i Piškornica), dok su preostala tri u fazi pripreme dokumentacije za prijavu na EU sufinanciranje (Orlovnjak, Šagulje i Zagreb).

U tablici broj 11 daje se pregled CGO-a, na koncu 2020., status projekata i planirana daljnja dinamika projekata, prema Izvješću Fonda o dinamici realizacije projekata CGO-a.

Tablica broj 11

Projekti izgradnje CGO-a na koncu 2020., županija koju obuhvaća,
status projekata te planirana daljnja dinamika projekata

Redni broj	CGO	Županija koju obuhvaća	Status projekta	Planirana daljnja dinamika projekta
	1	2	3	4
1.	Marišćina	Primorsko-goranska županija	CGO je izgrađen. CGO zaprima i obrađuje miješani komunalni otpad.	Predviđen rad centra je 30 godina.
2.	Kaštijun	Istarska županija	CGO je izgrađen. CGO zaprima i obrađuje miješani komunalni otpad.	Predviđen rad centra je 30 godina.
3.	Biljane Donje	Zadarska i dio Ličko-senjske županije	CGO je u izgradnji. Ugovor za projektiranje i izvođenje radova potpisan je u travnju 2019. U tijeku je izrada glavnih projekata, ishodaenje dozvola i izgradnja centra te pripadajuće infrastrukture.	Predviđen završetak radova je sredina 2022. Razdoblje provedbe projekta je konac 2023.
4.	Bikarac	Šibensko-kninska županija	CGO je u izgradnji. Završena je izgradnja obje pretovarne stanice, proveden postupak javne nabave za projektiranje i izgradnju centra, nadzor, tehničku pomoć, promidžbu i vidljivost. Završena je izrada glavnih projekata za izgradnju centra te ishodaene potrebne dozvole.	Predviđen završetak radova je konac 2021., probni rad od šest mjeseci i ishodaenje uporabne dozvole 2022. Provedba projekta je do konca 2022.
5.	Lučino razdolje	Dubrovačko-neretvanska županija	Postupak javne nabave je u tijeku. U tijeku je završetak otvorenog postupka nabave tehničke pomoći i voditelja projekta te izrade projektno-tehničke dokumentacije za pretovarne stanice.	Predviđen završetak radova je druga polovina 2023.
6.	Lećevica	Splitsko-dalmatinska županija	Postupak javne nabave je u tijeku. Odabrani su pružatelji usluga nadzora nad projektiranjem i izvođenjem radova izgradnje, pružanje usluge tehničke pomoći nad izgradnjom te savjetovanja u odnosima s javnošću. U tijeku je postupak javne nabave za projektiranje i izgradnju.	Predviđen završetak radova je treći kvartal 2023.
7.	Babina gora	Karlovačka, dio Ličko-senjske i dio Sisačko-moslavačke županije	Postupak javne nabave je u tijeku. Odabrani su pružatelji usluga nadzora nad projektiranjem i izvođenjem radova izgradnje, pružanje usluge tehničke pomoći nad izgradnjom te savjetovanja u odnosima s javnošću. U tijeku je postupak javne nabave za projektiranje i izgradnju.	Predviđen završetak radova je lipanj 2024.
8.	Piškornica	Četiri županije sjeverozapadne Hrvatske	Postupak javne nabave je u tijeku. Proveden je postupak prethodnog savjetovanja za projektiranje i izvođenje radova. U tijeku je pregled dokumentacije o nadmetanju nakon čega će korisnik provesti prethodno savjetovanje i pokrenuti nabavu za projektiranje i izvođenje radova.	Predviđen završetak radova je konac 2024.

Redni broj	CGO	Županija koju obuhvaća	Status projekta	Planirana daljnja dinamika projekta
9.	Šagulje	Brodsko-posavska, Požeško-slavonska i dio Sisačko-moslavačke županije	Pokrenut je postupak javne nabave za uslugu izrade studijske i projektno-tehničke dokumentacije, odabrani izrađivači projektno-tehničke dokumentacije, izrađena studija izvodljivosti, studija utjecaja na okoliš i idejno rješenje. U tijeku je odabir ponuditelja za usluge promidžbe i vidljivosti.	Predviđen završetak radova je konac 2025.
10.	Orlovnjak	Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska županija	Pokrenut je postupak javne nabave za uslugu izrade studijske i projektno-tehničke dokumentacije, odabrani izrađivači projektno-tehničke dokumentacije, izrađena studija izvodljivosti i idejno rješenje. U tijeku je realizacija ugovora za usluge promidžbe i vidljivosti.	Predviđen završetak radova je konac 2025.
11.	Zagreb	Grad Zagreb i Zagrebačka županija	Pokrenut je postupak javne nabave za uslugu izrade studijske i projektno-tehničke dokumentacije, odabrani izrađivači projektno-tehničke dokumentacije, izrađena studija izvodljivosti, studija utjecaja na okoliš i idejno rješenje. Proveden je postupak javne nabave za odabir ponuditelja za usluge promidžbe i vidljivosti.	Predviđen završetak radova je konac 2025.

Prema podacima Fonda, financiranje projekata izgradnje CGO Marišćina i CGO Kaštijun, za koje su ugovori zaključeni prije pristupanja Republike Hrvatske EU-u, obavljeno je na temelju odredaba Uredbe o objavi Dvostranog sporazuma o projektu između Vlade Republike Hrvatske i Komisije Europskih zajednica vezano uz sufinanciranje velikog projekta: "Županijski centar za gospodarenje otpadom Kaštijun" (Narodne novine 8/09, međunarodni ugovori) i Uredbe o objavi Dvostranog sporazuma o projektu između Vlade Republike Hrvatske i Komisije Europskih zajednica vezano uz sufinanciranje velikog projekta: "Županijski centar za gospodarenje otpadom Marišćina" (Narodne novine 8/09, međunarodni ugovori). Prema navedenim uredbama, krajnji korisnik bio je Fond, a krajnji primatelji pomoći bila su trgovačka društva Kaštijun d.o.o., Pula i Ekoplus d.o.o., Rijeka (koja su u suvlasništvu jedinica lokalne samouprave, odnosno komunalnih društava). Fond je provodio postupke javne nabave u ime i za račun krajnjih primatelja pomoći. Svi sudionici sufinanciranja projekata (EU, Fond, Ministarstvo, jedinice lokalne samouprave) ugovoreni su iznos uplaćivali na poseban podračun Fonda te su s istog računa obavljana plaćanja za izvedene radove i pružene usluge. Fond je kao Naručitelj i Krajnji korisnik upravljao projektom. S obzirom na to da pretovarne stanice za CGO Kaštijun i CGO Marišćina nisu bile dio projekata, iako su trebale biti izgrađene radi uspostave integriranog sustava gospodarenja otpadom, Fond je financirao izradu projektne dokumentacije do 100,0 %, a izgradnju najviše do 80,0 % prihvatljivih troškova.

Nakon pristupanja Republike Hrvatske EU-u, izgradnja CGO-a financira se korištenjem sredstava strukturnih i kohezijskih fondova. Fond je sufinancirao CGO-e čija se dokumentacija financira iz sredstava EU-a (Šagulje, Orlovnjak i Zagreb) od 5,0 % do 15,0 %, odnosno u potpunosti je financirao CGO čija se dokumentacija ne financira iz sredstava EU-a (Bikarac, Biljane Donje, Babina gora, Lećevica, Piškornica i Lučino Razdolje). Proces pripreme projekata, sufinanciranje i praćenje provedbe projekata te stručni nadzor nad projektima kod korisnika sredstava poslovni su procesi navedeni u Knjizi poslovnih procesa Fonda. Financiranje projekata obavlja se na način da se sredstva EU-a doznačuju izravno korisniku, nakon isplate sredstava iz EU-a. Pretovarne stanice za CGO prijavljuju se i financiraju u okviru projekata izgradnje CGO-a, osim pretovarne stanice Rakitovac – Gospić (dio Biljane Donje) za koju će Fond financirati izradu projektne dokumentacije najviše do 100,0 %, a izgradnju do 80,0 % prihvatljivih troškova.

Slika broj 10: CGO Kaštijun



Slika broj 11: CGO Bikarac



Izvor: Fond

U tablici broj 12 daju se podaci o ukupnoj investiciji, izvoru financiranja te ostvarenim rashodima za projekte izgradnje CGO-a u 2019. i 2020., prema podacima Fonda.

Tablica broj 12

Ukupna investicija, izvor financiranja te ostvareni rashodi
za projekte izgradnje CGO-a u 2019. i 2020.

u kn

Redni broj	CGO	Ukupna investicija	Izvor financiranja			Ostvareni rashodi	
			Fondovi EU-a	Jedinica lokalne samouprave	Fond	2019.	2020.
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Marišćina	256.755.601,00	178.367.362,00	60.923.235,00	17.465.004,00	552.462,00	0,00
2.	Kaštijun	254.016.481,00	168.971.706,00	60.851.034,00	24.193.741,00	931.625,00	19.998.317,00
3.	Biljane Donje	486.217.921,00	370.816.907,00	48.621.792,00	66.779.222,00	7.311.031,00	2.651.263,00
4.	Bikarac	184.691.312,00	128.462.772,00	20.796.413,00	35.432.127,00	1.374.966,00	7.424.920,00
5.	Lečevica	459.000.808,00	322.498.131,00	45.412.921,00	91.089.756,00	586.800,00	394.459,00
6.	Piškornica	455.247.229,00	313.749.955,00	44.823.023,00	96.674.251,00	657.000,00	833.000,00
7.	Lučino razdolje	415.866.935,00	286.809.159,00	40.808.694,00	88.789.082,00	760.492,00	1.080.395,00
8.	Babina gora	274.410.490,00	195.672.384,00	27.049.049,00	51.689.057,00	842.500,00	499.504,00
9.	Zagreb	30.000.000,00	25.500.000,00	3.000.000,00	1.500.000,00	0,00	124.414,00
10.	Orlovnjak	15.000.000,00	12.750.000,00	0,00	2.250.000,00	0,00	193.455,00
11.	Šagulje	15.000.000,00	12.750.000,00	1.500.000,00	750.000,00	0,00	72.200,00
Ukupno		2.846.206.777,00	2.016.348.376,00	353.786.161,00	476.612.240,00	13.016.876,00	33.271.927,00

* U 2020. ostvareni su i rashodi usluge izrade mišljenja o namjeri sufinanciranja razlike troškova zbrinjavanja goriva iz otpada s aspekta primjene pravila o državnim potporama u iznosu od 6.250,00 kn koji nisu uključeni u tablicu.

Značajnija ulaganja u projekte izgradnje CGO-a u 2019. i 2020. odnose se na izgradnju CGO Kaštijun u ukupnom iznosu od 20.929.942,00 kn, CGO Biljane Donje u ukupnom iznosu od 9.962.294,00 kn te CGO Bikarac u ukupnom iznosu od 8.799.886,00 kn.

Ulaganja u izgradnju CGO Kaštijun ostvarena u iznosu od 20.929.942,00 kn odnose se na vrijednost radova na izgradnji centra u iznosu od 19.110.942,00 kn i uslugu nadzora za obavještanje o nedostacima i zatvaranja ugovora u iznosu od 1.819.000,00 kn. Ulaganja u izgradnju CGO Biljane Donje ostvarena u iznosu od 9.962.294,00 kn odnose se na usluge projektiranja i nadzora projekta, tehničke pomoći, vođenja projekta, vidljivosti te promidžbe. Ulaganja u izgradnju CGO Bikarac ostvarena u iznosu od 8.799.886,00 kn odnose se troškove II. faze projekta (projektiranje i izgradnja postrojenja za mehaničko-biološku obradu otpada i pratećih objekata te usluge stručnog nadzora) u iznosu od 6.914.123,00 kn, troškove izgradnje hale za smještaj mehanizacije za baliranje papira u iznosu od 1.200.000,00 kn te troškove izgradnje nasipa u iznosu od 685.763,00 kn.

Planirana mjera izgradnje CGO-a nije ostvarena u cijelosti ni u rokovima određenim Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022.

Priprema CGO Zagreb za prijavu na EU sufinanciranje trebala je biti ostvarena do ožujka 2019., a na koncu 2020. je u fazi pripreme dokumentacije za prijavu za EU sufinanciranje. Također, planiran je početak izgradnje centra do siječnja 2020., što nije ostvareno.

Do travnja 2020. planirana je izgradnja CGO Bikarac i CGO Biljane Donje, a na koncu 2020. su centri i dalje u izgradnji. Prema podacima Fonda, za CGO Bikarac predviđen je završetak radova koncem 2022., a za CGO Biljane Donje konac 2023.

Do travnja 2020. planirana je priprema projekta i izgradnja CGO Lećevica, CGO Piškornica i CGO Babina gora, a do konca 2020. za navedene centre u tijeku je provođenje postupka javne nabave za pružatelje usluga nadzora nad projektiranjem i izvođenjem radova izgradnje, pružanje usluge tehničke pomoći nad izgradnjom te savjetovanja u odnosima s javnošću. Prema podacima Fonda, za CGO Lećevica predviđen je završetak radova sredinom 2023., a za CGO Babina gora i CGO Piškornica sredina, odnosno konac 2024.

Do travnja 2022. planirana je priprema projekta i izgradnja CGO Šagulje (do 45 000 t) i CGO Orlovnjak (do 60 000 t). Za navedene centre pokrenuti su postupci javne nabave za uslugu izrade studijske i projektno-tehničke dokumentacije, odabrani izrađivači projektno-tehničke dokumentacije, izrađena studija izvodljivosti, studija utjecaja na okoliš i idejno rješenje. Prema podacima Fonda, za CGO Šagulje i CGO Orlovnjak predviđeni završetak radova je konac 2025.

Tijekom obavljanja revizije, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je u veljači 2021. donijela rješenje kojim poništava odluku o odabiru u otvorenom postupku za predmet javne nabave projektiranje i izvođenje radova izgradnje CGO Babina gora, zbog osporavanja valjanosti ponude te se predmet vraća na ponovno postupanje. Ponuditelj čija je ponuda odabrana podnio je tužbu Visokom upravnom sudu te je postupak u tijeku. Također, Općinsko vijeće Općine Lećevica na sjednici održanoj u rujnu 2020. donijelo je Odluku o povlačenju potpore i zabrani svih aktivnosti na realizaciji CGO-a u Splitsko-dalmatinskoj županiji na području Općine Lećevica. Zatraženo je pravno mišljenje Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Splitu o utjecaju Odluke na nastavak projekta izgradnje. Pravnim mišljenjem utvrđeno je da ne postoji nadležnost Općine Lećevica i Općinskog vijeća nad aktivnostima na izgradnji CGO-a, odnosno za rješavanje pitanja kapaciteta postrojenja, tehnologije obrade, smještaja i skladištenja goriva iz otpada ni za rješavanje pitanja otkupa zemljišta u privatnom vlasništvu. Zaključeno je da Odluka nema utjecaj na status i realizaciju projekta te je po pravnoj prirodi izjava kojom Općinsko vijeće očituje svoj stav, bez pravnog učinka jer navedeno nije u samoupravnom ni prenesenom djelokrugu Općine Lećevica.

S aktivnostima na izgradnji do 20 županijskih/regionalnih centara (predviđeno Strategijom) započelo se 2005. Prema tada važećem Planu gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007. – 2015. (Narodne novine 85/07, 126/10, 31/11 i 46/15) planirano je do konca 2007. donošenje planova gospodarenja otpadom s definiranom lokacijom centra, do konca 2008. osnivanje društva za gospodarenje otpadom i obavljanje istražnih radova, do konca 2009. priprema projektne dokumentacije, ishođenje građevinske dozvole, raspisivanje natječaja za izbor partnera i ugovaranje, osnivanje društva za upravljanje centrom, do konca 2010. postupak javne nabave za izvođenje radova, izvođenje prve faze, ugradnja opreme za obradu otpada te probni pogon, a do konca 2011. početak rada centra za gospodarenje otpadom.

Do konca 2013., u okviru Operativnog programa zaštite okoliša za razdoblje 2007. – 2013. odobreno je financiranje centra za gospodarenje otpadom Bikarac I. faza (ISPA program) te Marišćina (IPA program). Sve buduće centre planirano je uključiti u Operativni program Konkurentnost i kohezija u programskom razdoblju 2014. – 2020. Priprema centara za gospodarenje otpadom za prijavu na sufinanciranje iz fondova EU-a ugovorena je za centar za gospodarenje otpadom Bikarac II. faza, Biljane Donje, Babina gora, Lećeveca, Lučino razdolje, Jasenaš, Antunovac, Stari Jankovci, Vinogradine te Piškornica. Priprema je obuhvaćala istražne radove i izradu studijske dokumentacije kojom treba dokazati opravdanost izgradnje centra. Samo centri koji u studijskoj dokumentaciji dokažu opravdanost pripremaju se za prijavu na sufinanciranje iz fondova EU-a.

Iz navedenog je vidljivo da se uspostava regionalnih i županijskih centara za gospodarenje otpadom nije ostvarivala u rokovima i u skladu s aktivnostima određenim Strategijom i Planom gospodarenja otpadom iz 2007., kojima je planirano započeti aktivnosti za izgradnju centara za gospodarenje otpadom u 2007., a županijske i regionalne centre za gospodarenje otpadom uspostaviti do konca 2011. Navedeno nije ostvareno ni u rokovima predviđenim Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske iz 2017.

Od 2005. do vremena obavljanja revizije (stanje u travnju 2021.), odnosno u razdoblju od 16 godina, dovršeni su i u funkciji dva centra za gospodarenje otpadom, koja zaprimaju i obrađuju miješani komunalni otpad. Za preostalih devet provode se različite aktivnosti (dva su u izgradnji, četiri u fazi ugovaranja radova, tri u fazi pripreme dokumentacije za prijavu za EU sufinanciranje), a previđeno je da bi svi centri trebali biti dovršeni i u funkciji od 2025.

S obzirom na to da je Zakonom o održivom gospodarenju otpadom predviđeno uspostavljanje centra za gospodarenje otpadom kao dio cjelovitog sustava gospodarenja otpadom, Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu pri izradi novog Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske utvrditi prioritete i rizike te u skladu s time realno planirati rokove i aktivnosti za pojedine faze izgradnje centara za gospodarenje otpadom.

- Poticanje odvojenog prikupljanja otpada i recikliranje

Odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom propisana je obveza odvojenog prikupljanja otpada. Otpad, koji je određen kao posebna kategorija otpada, mora se odvajati na mjestu nastanka, odvojeno prikupljati i skladištiti. Propisano je da će do 1. siječnja 2015. Republika Hrvatska putem nadležnih tijela osigurati odvojeno prikupljanje sljedećih vrsta otpada: papir, metal, plastika i staklo, električni i elektronički otpad, otpadne baterije i akumulatori, otpadna vozila, otpadne gume, otpadna ulja, otpadni tekstil i obuća te medicinski otpad. Do 1. siječnja 2015. Republika Hrvatska je putem nadležnih tijela osigurala odvojeno prikupljanje otpada.

Za projekt poticanja odvojenog prikupljanja i recikliranja u 2019. nije bilo planiranih ni ostvarenih rashoda, dok je u 2020. ostvaren rashod Fonda u iznosu od 11.051.635,00 kn, od čega se 10.000.000,00 kn odnosi se na financiranje troškova sanacije štete od potresa. Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 30. prosinca 2020. donijela Zaključak kojim se zadužuje Fond da doznači Karlovačkoj i Zagrebačkoj županiji, po 5.000.000,00 kn za sanaciju štete od potresa koji su se dogodili 28. i 29. prosinca 2020. Na temelju navedenog Zaključka, sa županijama su zaključeni ugovori o neposrednom sudjelovanju Fonda u financiranju troškova sanacije štete od potresa. Sanacije štete od potresa provode se prema Planu provedbe mjera gospodarenja otpadom nakon potresa na području Sisačko-moslavačke županije, koji su izradili Ministarstvo i Fond.

Prema Pregledu podataka iz izvješća o radu davatelja javne usluge (Obrazac IRDJU) za 2019.¹⁶, objavljenom na mrežnim stranicama Ministarstva u listopadu 2020., 523 jedinice lokalne samouprave (94,0 %), odnosno 125 gradova (98,0 %) i 398 općina (93,0 %), na obrascu IRDJU prijavile su odvojeno prikupljanje barem jedne frakcije komunalnog otpada (papir/karton, plastika, staklo i metal). Odvojeno prikupljanje provodi se putem spremnika za odvojeno sakupljanje otpada kod korisnika usluge („od vrata do vrata“), putem spremnika na javnim površinama te putem stacionarnih i mobilnih reciklažnih dvorišta. Ukupno 417 ili 75,0 % jedinica lokalne samouprave (110 gradova i 307 općina) odvaja sve četiri frakcije. Ukupno 33 jedinice lokalne samouprave nisu prijavile odvojeno prikupljanje, 15 jedinica lokalne samouprave nije dostavilo podatke, a za šest jedinica lokalne samouprave utvrđeno je odvojeno prikupljanje na temelju podataka prijavljenih u Registar onečišćenja okoliša.

Prema navedenom Pregledu za 2019., u kojem su prikazani podaci prijavljeni na obrascu IRDJU, spremnike za odvojeno prikupljanje otpada kod korisnika usluge barem za jednu frakciju komunalnog otpada podijelilo je 376 jedinica lokalne samouprave (68,0 %), odnosno 100 gradova i 276 općina. Spremnike za odvojeno prikupljanje četiri frakcije komunalnog otpada na javnim površinama koristi 419 jedinica lokalne samouprave (75,0 %), odnosno 110 gradova i 309 općina. Neke jedinice lokalne samouprave primjenjuju oba načina prikupljanja otpada. Odvojeno prikupljanje otpadnog papira i kartona provodile su 522 jedinice lokalne samouprave (94,0 %), plastike 514 (92,0 %), stakla 507 (91,0 %) i metala 423 (76,0 %). Odvojeno prikupljanje glomaznog otpada provodile su 503 jedinice lokalne samouprave (90,0 %), otpadnog tekstila 305 (55,0 %) te biootpada 225 jedinica (40,0 %). Prikupljanje otpada putem stacionarnog reciklažnog dvorišta kojim upravlja davatelj javne usluge prijavilo je 207 jedinica lokalne samouprave (37,0 %), odnosno 74 grada i 133 općine. Prikupljanje putem mobilnog reciklažnog dvorišta prijavilo je 195 jedinica lokalne samouprave (35,0 %), odnosno 49 gradova i 146 općina. Podjelu kompostera za kućno kompostiranje prijavila je 91 jedinica lokalne samouprave (16,0 %), odnosno 54 grada i 37 općina. Grad Zagreb podijelio je 18 650 kompostera. Više od 1 000 kompostera podijelili su i gradovi Velika Gorica, Samobor, Dugo Selo, Bjelovar, Karlovac, Poreč, Požega, Zabok, Rovinj i Mali Lošinj te općine Erdut, Borovo, Stari Jankovci i Nijemci. Sudjelovanje u sustavu za posebne kategorije otpada na temelju ugovora s Fondom prijavilo je 19 davatelja javne usluge na području 130 jedinica lokalne samouprave (najviše za PET i staklenu ambalažu).

Prema navedenom Pregledu, kriterij naplate za korisnike javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada prijavljen je prema volumenu spremnika za otpad i broj pražnjenja spremnika (za fizičke osobe za 491, a za pravne osobe za 498 jedinica lokalne samouprave), masi predanog otpada (za fizičke osobe za sedam, a za pravne osobe za 17 jedinica lokalne samouprave), dok za četiri jedinice lokalne samouprave nije prijavljen nijedan kriterij naplate za fizičke osobe, a naveden je datum početka primjene kriterija. Na području pet jedinica lokalne samouprave nije prijavljen kriterij naplate za pravne osobe.

U 2019. je 60 od 116 aktivnih odlagališta imalo vagu. Provedbu analize sastava komunalnog otpada prijavilo je 27 davatelja javne usluge, na području 63 jedinice lokalne samouprave. Od 2005. do 2015. analiza je provedena na području 34 jedinice lokalne samouprave, od 2016. do 2020. na području 28 jedinica lokalne samouprave te jedna jedinica lokalne samouprave nije navela godinu analize.

16

[http://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/021_otpad/Izvjescia/obveze_ils/OTP_2019_IRDJU_pregled%20podataka%20\(final%20WEB\).pdf](http://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/021_otpad/Izvjescia/obveze_ils/OTP_2019_IRDJU_pregled%20podataka%20(final%20WEB).pdf)

Prema podacima objavljenim na mrežnim stranicama Ministarstva, koji se temelje na verificiranim prijavama obveznika u bazu Registar onečišćavanja okoliša, u 2019. su 22 jedinice lokalne samouprave imale stopu odvojenog prikupljanja višu od 50,0 %, od čega je 12 iz Međimurske županije, sedam iz Primorsko-goranske županije te po jedna iz Koprivničko-križevačke županije, Osječko-baranjske županije i Varaždinske županije. Četiri jedinice lokalne samouprave (Prelog, Belica, Strahoninec i Goričan iz Međimurske županije) imale su stopu odvojenog prikupljanja višu od 60,0 %. Od ukupno 556 jedinica lokalne samouprave, 487 je odvojeno prikupljalo otpad, a 69 jedinica lokalne samouprave nije odvojeno prikupljalo otpad.

Odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom propisano je da će do 1. siječnja 2020. Republika Hrvatska putem nadležnih tijela osigurati pripremu za ponovnu uporabu i recikliranje papira, metala, plastike i stakla iz kućanstva, a po mogućnosti i iz drugih izvora ako su ti tokovi otpada slični otpadu iz kućanstva, u minimalnom udjelu od 50,0 % mase otpada. Za izračunavanje ostvarivanja navedenih ciljeva primjenjuje se Odluka Komisije 2011/753/EU o uspostavi pravila i metoda izračuna za provjeru poštivanja ciljeva iz članka 11(2) Direktive 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća.

U tablici broj 13 daju se podaci o količinama nastalog, oporabljenog, recikliranog komunalnog otpada te godišnjim stopama promjene od 2013. do 2019. Podaci se temelje na izvješćima Zavoda, pri čemu su godišnje stope promjene te stope uporabe i recikliranja izračun Državnog ureda za reviziju.

Tablica broj 13

Nastali, oporabljeni i reciklirani komunalni otpad i godišnja stopa promjene od 2013. do 2019.

Godina	Ukupno nastali komunalni otpad (u t)	Oporabljeni otpad			Reciklirani otpad*		
		Količina (u t)	Stopa promjene (u %)	Stopa uporabe (u %)	Količina (u t)	Stopa promjene (u %)	Stopa recikliranja (u %)
1	2	3	4	5 (3/2 * 100)	6	7	8 (6/2 * 100)
2013.	1 720 758	258 056	–	15,0	258 056	–	15,0
2014.	1 637 371	272 421	5,6	16,6	272 421	5,6	16,6
2015.	1 653 919	298 026	9,4	18,0	298 026	9,4	18,0
2016.	1 679 765	353 823	18,7	21,1	353 215	18,5	21,0
2017.	1 716 441	405 660	14,7	23,6	404 795	14,6	23,6
2018.	1 768 411	448 072	10,5	25,3	447 029	10,4	25,3
2019.	1 811 617	547 785	22,3	30,2	547 073	22,4	30,2

* Reciklirani otpad obuhvaća recikliranje i kompostiranje i anaerobnu digestiju.

Iz tablice broj 13 vidljiv je rast količina oporabljenog i recikliranog otpada. U 2019. je u odnosu na 2018. oporabljeno 22,3 % više otpada, a stopa uporabe porasla je za 4,9 postotnih bodova. Količina recikliranog otpada porasla je za 22,4 % u odnosu na 2018. te je stopa recikliranja u 2019. bila 30,2 %, što je 4,9 postotnih bodova više nego u 2018.

Do 1. siječnja 2020. Republika Hrvatska je putem nadležnih tijela osigurala pripremu za ponovnu uporabu¹⁷ i recikliranje¹⁸ papira, metala, plastike i stakla iz kućanstva, međutim, nije osigurala u minimalnom udjelu od 50,0 % mase otpada, što nije u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom. Naime, na koncu 2019. stope oporabe i recikliranja iznose 30,2 %, iz čega je vidljivo da nije postignut cilj propisan Zakonom o održivom gospodarenju otpadom.

Prema podacima Fonda, za projekt poticanja odvojenog prikupljanja otpada i recikliranje za 2019. rashodi nisu planirani, dok su za 2020. planirani u iznosu od 6.500.000,00 kn, a ostvareni u iznosu od 11.051.635,00 kn. Prema Financijskom planu Fonda za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost za 2021. godinu i projekcijama plana za 2022. i 2023. godinu (Narodne novine 135/20 i 69/21), za projekt poticanja odvojenog prikupljanja otpada i recikliranje za 2021. planirani su rashodi u iznosu od 33.600.000,00 kn, izrađena je projekcija plana za 2022. u iznosu od 37.510.000,00 kn te za 2023. u iznosu od 61.440.000,00 kn.

U okviru mjera uspostave centara za ponovnu uporabu, Fond je u 2019. i 2020. sufinancirao projekte edukacije koje provode organizacije civilnog društva (udruge) za aktivnosti ponovne uporabe, ekološke akcije prikupljanja otpada s morskog dna te izradu brošura koje potiču ponovnu uporabu. Iz navedenog je vidljivo da se ne planira značajno ulaganje u projekte recikliranja otpada. Također, ostvarenje rashoda i provedene aktivnosti za projekte odvojenog prikupljanja otpada, recikliranja, pripreme za ponovnu uporabu i ponovne uporabe nije moguće usporediti s aktivnostima iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., kako bi se utvrdilo ostvarenje ciljeva.

Prema Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., Zakonu o održivom gospodarenju otpadom i direktivama EU-a, u redu prvenstva gospodarenja otpadom, priprema za ponovnu uporabu je na drugom mjestu, a recikliranje na trećem mjestu.

Prema Direktivi 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.), postavljaju se novi ciljevi za recikliranje komunalnog otpada za države članice. Tako će se do 2025. morati reciklirati najmanje 55,0 %, do 2030. najmanje 60,0 % te do 2035. najmanje 65,0 % mase komunalnog otpada.

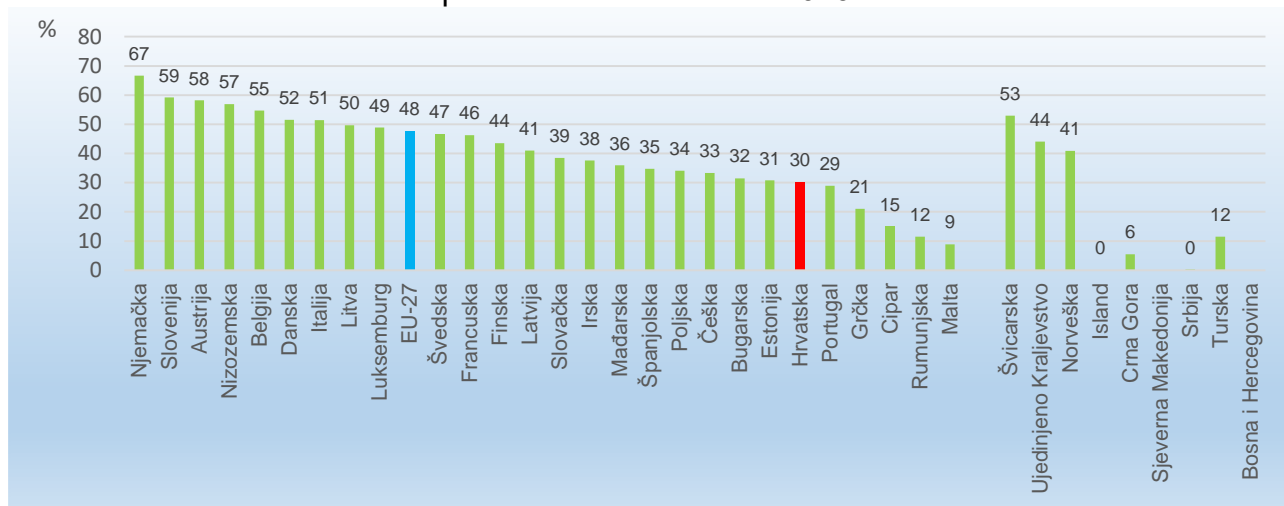
¹⁷ Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, priprema za ponovnu uporabu su postupci oporabe kojima se proizvodi ili dijelovi proizvoda koji su postali otpad provjerom, čišćenjem ili popravkom, pripremaju za ponovnu uporabu bez dodatne prethodne obrade.

¹⁸ Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, recikliranje je svaki postupak oporabe, uključujući ponovnu preradu organskog materijala, kojim se otpadni materijali prerađuju u proizvode, materijale ili tvari za izvornu ili drugu svrhu osim uporabe otpada u energetske svrhe, odnosno prerade u materijal koji se koristi kao gorivo ili materijal za zatrpavanje.

U grafičkom prikazu broj 6 daju se podaci o stopi recikliranja komunalnog otpada u 2019. u državama članicama EU-a i povezanim državama u 2019.¹⁹

Grafički prikaz broj 6

Stopa recikliranja komunalnog otpada u državama članicama EU-a i povezanim državama u 2019.



*Podaci za Sjevernu Makedoniju i Bosnu i Hercegovinu nisu raspoloživi, a podaci za Irsku, Bugarsku, Ujedinjeno Kraljevstvo, Island, Crnu Goru i Srbiju su podaci iz 2018.

Iz grafičkog prikaza broj 6 vidljivo je da je najvišu stopu recikliranja komunalnog otpada od 67,0 % ostvarila Njemačka, a slijede Slovenija s 59,0 % i Austrija s 58,0 %. Republika Hrvatska ostvarila je stopu recikliranja komunalnog otpada od 30,0 %, a nižu stopu imaju Portugal, Grčka, Cipar, Rumunjska i Malta.

Prema podacima objavljenim na mrežnim stranicama Eurostata, stopa recikliranja komunalnog otpada je pokazatelj koji mjeri udjel recikliranog komunalnog otpada u ukupno proizvedenom komunalnom otpadu i jedan je od pokazatelja Ciljeva održivog razvoja (SDG) za Cilj 11 Učiniti gradove i naselja uključivim, sigurnim, prilagodljivim i održivim. Recikliranje uključuje recikliranje materijala, kompostiranje i anaerobnu digestiju. Pokazatelj upućuje na to kako se otpad od krajnjih potrošača koristi kao resurs u kružnom gospodarstvu te predstavlja dobar pokazatelj kvalitete, odnosno prikazuje kvalitetu cjelokupnog sustava gospodarenja otpadom.

Iz navedenog je vidljivo da je potrebno poduzeti značajnije aktivnosti u području recikliranja otpada u Republici Hrvatskoj, u cilju povećanja kvalitete cjelokupnog sustava gospodarenja otpadom.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu i Fondu utvrditi aktivnosti potrebne za provedbu projekata pripreme za ponovnu uporabu i recikliranje komunalnog otpada, kao jednog od preduvjeta za prelazak na kružno gospodarstvo, a koje će pridonijeti ostvarenju ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom te povećanju kvalitete cjelokupnog sustava gospodarenja otpadom.

Preporučuje Fondu u svrhu financijskog praćenja provedbe aktivnosti zasebno pratiti projekt pripreme za ponovnu uporabu i recikliranje, u okviru projekata gospodarenja komunalnim otpadom.

¹⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_rt120/default/table?lang=en

Prema odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno je na svom području osigurati obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada te odvojeno prikupljanje problematičnog otpada, otpadnog papira i kartona, metala, stakla, plastike i tekstila, krupnog (glomaznog) komunalnog otpada. Javnu uslugu prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada mogu obavljati trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave i u kojem drži većinski dio dionica, odnosno udjela ili javna ustanova, na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Davatelj usluge dužan je obračunati cijenu javne usluge na način kojim se osigurava primjena načela „onečišćivač plaća”, ekonomski održivo poslovanje te sigurnost, redovitost i kvalitetu pružanja usluge. Davatelj usluge dužan je korisniku usluge obračunati cijenu javne usluge razmjerno količini predanog otpada u obračunskom razdoblju koristeći kriterij obračuna količine otpada određen odlukom, pri čemu obračun cijene mora biti u skladu s Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom. Davatelj usluge dužan je u cijenu javne usluge uključiti troškove nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada, troškove prijevoza otpada, obrade otpada i druge troškove propisane Uredbom. Uredbom je propisan obračun cijene javne usluge, struktura cijene te formula prema kojoj se obračunava cijena usluge.

Osoba koja upravlja odlagalištem dužna je određivati masu otpada uređajem umjerenim za određivanje mase povezanim sa sustavom identifikacije vozila. Ministarstvo najmanje dva puta godišnje utvrđuje količinu otpada odloženog na odlagalište te podatke objavljuje na svojim mrežnim stranicama. Najmanje jednom godišnje utvrđuje usklađenost odložene količine otpada na odlagalištu u odnosu na količinu propisanu odlukom. Rješenje se dostavlja osobi koja upravlja odlagalištem, jedinici lokalne samouprave na čijem se području nalazi odlagalište i Fondu. Ako se u postupku utvrdi da je odložena veća količina otpada od količine propisane odlukom, osoba koja upravlja odlagalištem dužna je platiti naknadu. Fond po službenoj dužnosti donosi rješenje o obvezi plaćanja naknade. Osnovica za obračun naknade za odlaganje komunalnog otpada je odložena masa otpada iznad dopuštene mase otpada određene odlukom koju donosi ministar. Naknada za odlaganje komunalnog otpada uplaćuje se u korist Fonda radi sufinanciranja izgradnje reciklažnih dvorišta. Propisano je da će način obračuna naknade za odlaganje komunalnog otpada propisati Vlada Republike Hrvatske uredbom.

Prema Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., uvođenje navedene naknade potrebno je kako bi se u cijelosti ostvario cilj 1.4. Odložiti manje od 25,0 % komunalnog otpada, a čije ostvarenje je u vezi s provedbom mjera za ostvarenje Cilja 1.2. Odvojeno prikupiti 60,0 % komunalnog otpada i Cilja 1.3. Odvojeno prikupiti 40,0 % biootpada iz komunalnog otpada. Nositelji provedbe mjere uvođenja naknade za odlaganje otpada su Ministarstvo i Fond, a mjera je trebala biti ostvarena do konca 2017.

U Analitičkoj podlozi za pripremu Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030.²⁰, koju je izradila Grupacija Svjetske banke u srpnju 2019., u dijelu koji se odnosi na okoliš, navedeno je da su moguća znatna poboljšanja u postizanju EU ciljeva ako se, između ostalog, ojača zakonodavstvo kako bi se dali ekonomski poticaji jedinicama lokalne samouprave. Ekonomski instrumenti se u velikoj mjeri koriste u EU-u za poticanje odvojenog prikupljanja otpada i recikliranja, utjecanja na ponašanje u minimiziranju stvaranja otpada i odmicanje od odlaganja otpada. Kao prvi korak koji bi Republika Hrvatska mogla napraviti navodi se uvođenje poreza na odlaganje (odlagališna taksa), s primarnim ciljem povećanja financijske atraktivnosti alternativama odlaganju (kao što je recikliranje). Prikupljeni porez na odlaganje mogao bi se vratiti jedinicama lokalne samouprave kroz sufinanciranje iz EU fondova.

²⁰ <https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2020/10/Environment.pdf>

U dokumentu Europske komisije, Smjernice za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada (Guidance for separate collection of municipal waste)²¹ iz travnja 2020., porez na odlaganje i spaljivanje navodi se kao jedan od pet ključnih instrumenata za povećanje odvajanja otpada u Europi i trebao bi biti dio svakog sustava gospodarenja otpadom. Navedeni porez ne utječe izravno na građane, nego potiče jedinice lokalne samouprave da poboljšaju učinkovitost odvajanja otpada, prikupljanje i recikliranje na svom području. Kako bi bili učinkoviti, porezi na odlaganje u državama članicama trebali bi se povećati na 20,00 EUR po toni ili više. Kao primjer dobre prakse navedeno je Ujedinjeno Kraljevstvo u kojem je 1996. uveden porez na odlaganje i postupno je povećan na 91,00 GBP po toni u 2019. Ovaj ekonomski poticaj transformirao je gospodarenje otpadom i učinio Ujedinjeno Kraljevstvo predvodnikom u recikliranju i odmicanju od odlaganja.

Također, u dokumentu Porezi na odlagalište i zabrane odlaganja otpada, koji je izradila Konfederacija europskih postrojenja za otpad od energije (CEWEP) u ožujku 2020., daje se primjena poreza na odlaganja u državama članicama EU-a i povezanim državama. Porez na odlaganje u primjeni je u 23 države članice EU-a te u Švicarskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu. U četiri države članice EU-a (Cipar, Njemačka, Hrvatska i Malta) i Norveškoj, porez na odlaganja nije u primjeni. Visina poreza kreće se od 5,00 EUR po toni (Litva) do više od 100,00 EUR po toni (Belgija).

Revizijom je utvrđeno da naknada za odlaganje komunalnog otpada, kojom se upravitelja odlagališta potiče na smanjenje količine otpada koji se odlaže, nije u primjeni, odnosno ne obračunava se. Provedbeni propis kojim se propisuje način obračuna naknade za odlaganje komunalnog otpada, do vremena obavljanja revizije (stanje u travnju 2021.), nije donesen.

U novom Zakonu o gospodarenju otpadom iz srpnja 2021. određen je način obračuna (izraz) naknade za odlaganje otpada te da će jediničnu naknadu propisati Vlada Republike Hrvatske uredbom.

Također, odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom i Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom propisana je i poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada kao mjera kojom se potiče jedinica lokalne samouprave da, u okviru svojih ovlasti, provede mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje na njenom području. Jedinica lokalne samouprave je obveznik plaćanja poticajne naknade.

Prema Uredbi, iznos poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada Fond obračunava do kraja tekuće kalendarske godine za prethodnu kalendarsku godinu prema propisanoj formuli. Ministarstvo izrađuje za kalendarsku godinu izvješće o prekoračenoj količini miješanog komunalnog otpada u odnosu na graničnu količinu miješanog komunalnog otpada za jedinice lokalne samouprave. Izvješće se dostavlja Fondu do 30. studenoga tekuće godine za prethodnu godinu i objavljuje se na mrežnim stranicama Ministarstva. Naknada se uplaćuje u korist Fonda radi sufinanciranja odvojenog prikupljanja otpada.

Prekoračena količina miješanog komunalnog otpada je razlika mase sakupljenog miješanog komunalnog otpada na području jedinice lokalne samouprave i granične količine miješanog komunalnog otpada. Granična količina miješanog komunalnog otpada jedinice lokalne samouprave za 2017. iznosi 80,0 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. nastalog na području te jedinice, za 2018. iznosi 74,0 %, za 2019. iznosi 66,0 %, za 2020. iznosi 58,0 %, za 2021. iznosi 54,0 % te za 2022. iznosi 50,0 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. nastalog na području te jedinice.

²¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bb444830-94bf-11ea-aac4-01aa75ed71a1>

Nadalje, prema Uredbi, jedinična naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada za 2017. i 2018. iznosi 100,00 kn po toni, za 2019. i 2020. iznosi 150,00 kn po toni, a za 2021. i 2022. iznosi 200,00 kn po toni. Poticajna naknada ne isplaćuje se ako stopa odvojenog sakupljanja komunalnog otpada u jedinici lokalne samouprave za 2018. iznosi 36,0 % ili više, za 2019. iznosi 44,0 % ili više, za 2020. iznosi 52,0 % ili više, za 2021. iznosi 56,0 % ili više i za 2022. iznosi 60,0 % ili više. Proizvedena količina miješanog komunalnog otpada u 2015. objavljena je u dokumentu „Podaci o proizvedenim količinama miješanog komunalnog otpada po jedinicama lokalne samouprave za 2015. godinu” na mrežnim stranicama Ministarstva.

U primjeni je postupak naplate propisane poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada. Ministarstvo je dostavilo Fondu Izvješće o prekoračenoj količini miješanog komunalnog otpada za 2018. i 2019. u propisanom roku te objavilo na svojim mrežnim stranicama. Utvrđene su količine prikupljenog miješanog komunalnog otpada koje prekoračuju dopuštenu količinu određenu graničnom količinom miješanog komunalnog otpada za navedeno razdoblje. Jedinična naknada za 2018. iznosi 100,00 kn, a granična količina iznosi 74,0 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. nastalog na području jedinice lokalne samouprave.

Iznimno, poticajna naknada se ne isplaćuje ako je stopa odvojenog sakupljanja u jedinici lokalne samouprave za 2018. 36,0 % i više. Na 20. prosinca 2019. obračunana je ukupna poticajna naknada za smanjenje miješanog komunalnog otpada za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2018., koju su jedinice lokalne samouprave dužne uplatiti Fondu u roku od 30 dana od dana izdavanja rješenja.

U tablici broj 14 daje se obračunana poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada, po županijama, prema Izvješću o prekoračenoj količini miješanog komunalnog otpada za 2019.

Tablica broj 14

Obračunana poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada, po županijama, za 2019.

Redni broj	Županija	Broj JLS	JLS koje nisu prekoračile graničnu količinu		JLS koje su dužne platiti poticajnu naknadu		Obračunana poticajna naknada (u kn)
			Broj JLS	Udjel u %	Broj JLS	Udjel u %	
	1	2	3	4 (3/2 * 100)	5	6 (5/2 * 100)	7
1.	Zagrebačka	34	3	8,8	31	91,2	2.571.779,00
2.	Krapinsko-zagorska	32	11	34,4	21	65,6	716.475,00
3.	Sisačko-moslavačka	19	6	31,6	13	68,4	801.043,00
4.	Karlovačka	22	2	9,1	20	90,9	996.448,00
5.	Varaždinska	28	13	46,4	15	53,6	220.663,00
6.	Koprivničko-križevačka	25	7	28,0	17	68,0	325.351,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska	23	5	21,7	18	78,3	387.996,00
8.	Primorsko-goranska	36	8	22,2	21	58,3	4.114.698,00
9.	Ličko-senjska	12	3	25,0	9	75,0	1.186.910,00
10.	Virovitičko-podravska	16	6	37,5	10	62,5	628.287,00
11.	Požeško-slavonska	10	0	0,0	10	100,0	442.310,00
12.	Brodsko-posavska	28	1	3,6	27	96,4	1.023.505,00
13.	Zadarska	34	3	8,8	31	91,2	4.037.381,00

Redni broj	Županija	Broj JLS	JLS koje nisu prekoračile graničnu količinu		JLS koje su dužne platiti poticajnu naknadu		Obračunana poticajna naknada (u kn)
			Broj JLS	Udjel u %	Broj JLS	Udjel u %	
	1	2	3	4 (3/2 * 100)	5	6 (5/2 * 100)	7
14.	Osječko-baranjska	42	9	21,4	33	78,6	2.242.371,00
15.	Šibensko-kninska	20	3	15,0	17	85,0	1.837.801,00
16.	Vukovarsko-srijemska	31	8	25,8	23	74,2	1.213.433,00
17.	Splitsko-dalmatinska	55	5	9,1	50	90,9	9.966.345,00
18.	Istarska	41	9	22,0	32	78,0	2.965.361,00
19.	Dubrovačko-neretvanska	22	3	13,6	19	86,4	2.118.155,00
20.	Međimurska	25	2	8,0	11	44,0	315.142,00
21.	Grad Zagreb	1	0	0,0	1	100,0	8.815.908,00
Ukupno		556	107	19,2	429	77,2	46.927.362,00

Iz tablice je vidljivo da od ukupno 556 jedinica lokalne samouprave 429 (77,2 %) je obvezno platiti poticajnu naknadu zbog prekoračene količine miješanog komunalnog otpada u odnosu na graničnu količinu miješanog komunalnog otpada za 2019. (66,0 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. nastalog na području jedinice lokalne samouprave). Plaćanja poticajne naknade oslobođeno je 127 jedinica lokalne samouprave, od čega 107 jer nije prekoračilo graničnu količinu, a 20 je prekoračilo, ali imaju stopu odvojenog sakupljanja jednaku ili višu od stope propisane za 2019. Najviše jedinica lokalne samouprave koje nisu prekoračile graničnu količinu je u Varaždinskoj županiji (13), a slijede Krapinsko-zagorska (11) te Istarska (9) i Osječko-baranjska županija (9).

Od 20 jedinica lokalne samouprave koje su prekoračile graničnu količinu, ali imaju stopu jednaku ili višu od propisane, 12 je u Međimurskoj županiji, sedam u Primorsko-goranskoj županiji i jedna u Koprivničko-križevačkoj županiji. Najmanji udjel jedinica lokalne samouprave koje su dužne platiti poticajnu naknadu je u Međimurskoj županiji, zatim Varaždinskoj županiji i Primorsko-goranskoj županiji. Najveći udjel (ne uzimajući u obzir Grad Zagreb) je u Požeško-slavonskoj županiji (100,0 %), a slijede ju Brodsko-posavska županija, Zadarska županija i Zagrebačka županija. Od 107 jedinica lokalne samouprave koje su oslobođene plaćanja poticajne naknade jer nisu prekoračile graničnu količinu, jedanaest ih ima stopu odvojenog sakupljanja od 0,0 %, 41 jedinica lokalne samouprave ima stopu od 0,01 % do 9,99 %, 25 ima stopu od 10,00 % do 19,99 %, 14 ima stopu od 20,00 % do 29,99 %, a osam jedinica lokalne samouprave ima stopu od 30,00 % do 39,99 %. Četiri jedinice lokalne samouprave imaju stopu od 40,00 % do 49,99 %. Četiri jedinice lokalne samouprave imaju stopu višu od 50,00 %. Gotovo polovina jedinica lokalne samouprave koje su oslobođene plaćanja jer nisu prekoračile graničnu količinu imaju stopu manju od 10,0 %, a 85,0 % ima stopu manju od 30,0 %.

S obzirom na to da je poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada mjera kojom se potiče jedinica lokalne samouprave da, u okviru svojih ovlasti, provede mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje na njezinu području, uzevši u obzir činjenicu da jedanaest jedinica lokalne samouprave ima stopu odvojenog sakupljanja od 0,0 %, a gotovo polovina ih ima stopu manju od 10,0 %, nije razvidno je li do smanjenja količine miješanog komunalnog otpada u jedinicama lokalne samouprave oslobođenim plaćanja poticajne naknade došlo zbog mjera koje je provodila ta jedinica ili nekog drugog čimbenika, kao na primjer, smanjenja broja stanovnika.

Ministarstvo i Fond nisu analizirali učinak uvođenja navedene mjere, odnosno obvezu plaćanja poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada.

Ukupna poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada koji su jedinice lokalne samouprave obvezne platiti za 2019. iznosi 46.927.362,00 kn, a za 2018. iznosi 28.693.825,00 kn, što je porast od 63,6 %. Značajne obveze u 2019. odnose se na Splitsko-dalmatinsku županiju (9.966.345,00 kn), Grad Zagreb (8.815.908,00 kn) i Primorsko-goransku županiju (4.114.698,00 kn). Do navedenog povećanja došlo je zbog različitog obračuna poticajne naknade, koja je za 2018. iznosila 100,00 kn po toni, a za 2019. iznosila je 150,00 kn po toni te zbog različite granične količine miješanog komunalnog otpada koja je za 2018. iznosila 74,0 %, a za 2019. iznosila je 66,0 % od ukupno proizvedene količine miješanog komunalnog otpada u 2015. nastalog na području jedinice lokalne samouprave. Prema Izvješću o izvršenju Financijskog plana Fonda za 2019., poticajna naknada za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada planirana je za 2019. u iznosu od 3.500.000,00 kn, a izvršena je u iznosu od 5.839.416,00 kn. U 2018. nisu ostvareni prihodi od poticajne naknade s obzirom na to da je naknada prvi put obračunata u 2019. za 2018.

Potraživanja za poticajnu naknadu koncem 2019. iznose 26.923.539,00 kn, a dospjela potraživanja iznose 115.596,00 kn. Prema Izvješću o izvršenju Financijskog plana Fonda za 2020., prihodi od poticajne naknade na temelju izdanih rješenja planirani su u iznosu od 25.800.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu od 25.890.224,00 kn i čine 1,41 % ostvarenih prihoda poslovanja.

Odlukom i Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske od 23. ožujka 2021. ukida se, između ostalog, članak 24. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom. Ustavni sud prihvaća i ocjenjuje ustavnopravno relevantnim prigovore predlagatelja da su propisanim načinom obračuna poticajne naknade određene jedinice lokalne samouprave zakinute i zapravo „kažnjene”, iako su uspješno krenule u uspostavu učinkovitog sustava gospodarenja komunalnim otpadom na svom području i prije 2015. (referentna godina). Također, ocjenjuje da pri propisivanju načina obračuna poticajne naknade nisu uzeti u obzir dobri rezultati jedinica lokalne samouprave postignuti u gospodarenju otpadom do 2015. (postignuto smanjenje količina nerazvrstanog otpada koji se trajno zbrinjava na odlagalištima). Prema Uredbi, u 2022. od plaćanja poticajne naknade bit će izuzete samo jedinice lokalne samouprave koje odvojeno sakupe 60,0 % ili više od ukupno sakupljenog komunalnog otpada na svom području, a one koje sakupe primjerice 59,0 % plaćat će jednaku poticajnu naknadu kao i one koje sakupe samo 10,0 % ili 0,0 %. Predlagatelji su ukazali u svojim prijedlozima na to da je i nakon navedene izmjene i dopune samo djelomično riješen problem te da obračun naknade i dalje nije poticajan.

U obrazloženju Ustavnog suda navedeno je da nije razvidno u čemu se sastoji opravdanost poduzimanja navedene mjere koja nije u dovoljnoj mjeri stimulativna za jedinice lokalne samouprave da u okviru svojih ovlasti provode mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada koji nastaje na njihovu području. Također je ocijenio da je navedena mjera, odnosno propisani način obračuna poticajne naknade neprikladan za ostvarenje krajnjeg cilja, a to je poticanje jedinica lokalne samouprave da provode mjere radi smanjenja količine miješanog komunalnog otpada te da navedeni članak nije u suglasnosti s Ustavom i odredbom članka 29., stavka 1. Zakona o održivom gospodarenju otpadom.

U novom Zakonu o gospodarenju otpadom iz srpnja 2021., za izračun poticajne naknade primijenjen je drukčiji način izračuna koji se ne odnosi na 2015. kao polazišnu godinu i ne obuhvaća izuzetke od plaćanja, nego se izračunava na temelju postignutih rezultata jedinice lokalne samouprave za prethodnu kalendarsku godinu.

Poticajna naknada i naknada za odlaganje otpada su, između ostalog, osmišljene kao neki od ekonomskih instrumenata u gospodarenju otpadom u Republici Hrvatskoj. Prema novom Zakonu o gospodarenju otpadom iz srpnja 2021., Fond je dužan 1,0 % financijskih sredstava godišnjih prihoda od naknade gospodarenja otpadom, poticajne naknade i naknade za odlaganje otpada uplatiti u državni proračun Republike Hrvatske za podmirenje administrativnih troškova sustava gospodarenja otpadom, obavljanja upravnih poslova, poslova funkcioniranja registara i informacijskog sustava gospodarenja otpadom i drugih stručnih poslova i aktivnosti vezanih za gospodarenje otpadom.

Međutim, osim za podmirenje spomenutih administrativnih troškova, novim Zakonom nije planirano u koje će se svrhe sredstva koristiti, odnosno namjensko korištenje ukupno naplaćenih sredstava. Primjerice, poticajna naknada je za 2019. obračunana u ukupnom iznosu od 46.927.362,00 kn. Obračun i naplata naknade za odlaganje i poticajne naknade su mjere kojima se potiče smanjenje količina otpada koji se odlaže na odlagalište u Republici Hrvatskoj (obveznik plaćanja je upravitelj odlagališta), odnosno smanjenje udjela miješanog komunalnog otpada na području jedinica lokalne samouprave (obveznik plaćanja je jedinica lokalne samouprave).

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu i Fondu analizirati učinke uvođenja obveze plaćanja poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada te utvrditi druge mjere i način provedbe mjera koje bi potaknule na smanjenje količine miješanog komunalnog otpada, posebice jedinice lokalne samouprave koje i dalje ne ostvaruju značajna smanjenja navedenih količina te koje bi se usmjerile na poticanje odvojenog prikupljanja otpada, kao temelja za kvalitetnu uporabu i recikliranje komunalnog otpada.

Preporučuje Ministarstvu i Fondu planirati namjensko korištenje sredstava od naknade za odlaganje otpada i poticajne naknade, kao propisanih ekonomskih instrumenata gospodarenja otpadom, koji potiču smanjenje količina otpada koji se odlaže na odlagališta, odnosno smanjenje količine miješanog komunalnog otpada.

Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. predviđena su financijska sredstva (procjena) za provedbu mjera navedenog Plana, izvori sredstava za provedbu projekata te indikativni omjeri financiranja po izvorima i godinama (od 2017. do 2022.). Prema indikativnim omjerima financiranja po izvorima i godinama, ukupno su predviđena sredstva za provedbu mjera navedenog Plana u iznosu od 5.077.300.000,00 kn (sredstva državnog proračuna, EU-a, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Fonda, privatna ulaganja i drugo), od čega se na Fond odnosi 490.760.115,00 kn ili 19,6 %. Putem Fonda planirano je financiranje mjera i aktivnosti iz navedenog Plana u 2019. u ukupnom iznosu od 83.937.500,00 kn, a u 2020. u ukupnom iznosu od 60.560.715,00 kn.

U navedenom Planu daju se procijenjeni iznosi financiranja, primjerice, za mjeru uspostave centara za ponovnu uporabu u ukupnom iznosu od 75.000.000,00 kn. Navedeni iznos odnosi se na ukupna sredstva EU-a, Fonda, jedinica lokalne samouprave, civilnog sektora i privatnih ulaganja. Međutim, iz navedenog Plana nije vidljiv iznos sredstava s kojim Fond pojedinačno sudjeluje u ostvarenju pojedine mjere, kao provedbeno tijelo za projekte gospodarenja komunalnim otpadom, niti je vidljivo koliko se planira financirati sredstvima EU-a, sredstvima jedinica lokalne samouprave itd. Također, Planom nije predviđena dinamika ostvarenja mjera po godinama nego samo krajnji rok, niti su predviđeni omjeri financiranja za pojedine mjere.

Nadalje, prema Financijskom planu Fonda za 2019. i 2020. te njegovim izmjenama, rashodi za izgradnju centara za gospodarenje otpadom planirani su za 2019. u iznosu od 28.163.000,00 kn (izvorni plan je 44.601.000,00 kn), a ostvareni su u iznosu od 13.016.876,00 kn ili 46,2 %. Navedeni rashodi su za 2020. planirani u iznosu od 37.056.300,00 kn (izvorni plan je 55.634.000,00 kn), a ostvareni su u iznosu od 33.278.177,00 kn ili 89,8 %. Iz navedenog je vidljivo da planirani rashodi Fonda značajno odstupaju od ostvarenih rashoda po godinama.

Rashodi za projekt poticanja odvojenog prikupljanja otpada i recikliranje planirani su za 2019. u iznosu od 6.500.000,00 kn (u izvornom planu nisu planirani), a ostvareni su u iznosu od 11.051.635,00 kn te se odnose na financiranje troškova sanacije štete od potresa, a ne projekte poticanja odvojenog prikupljanja i recikliranja.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu i Fondu analizirati planirane i ostvarene rashode za provedbu mjera iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., kako bi se navedene analize koristile pri izradi novog Plana, odnosno kako bi se realnije planirala sredstva potrebna za provedbu i financiranje mjera i aktivnosti iz navedenog Plana, u skladu s prethodno utvrđenim prioritetima.

Preporučuje Ministarstvu i Fondu pri izradi novog Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske planirati sredstva za provedbu mjera po izvorima i godinama.

U svrhu financijskog praćenja i izvješćivanja o ostvarenju mjera i aktivnosti iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., preporučuje Ministarstvu i Fondu utvrditi način na koji će se povezati mjere i aktivnosti u gospodarenju otpadom iz navedenog Plana s planiranim i ostvarenim rashodima po pojedinim aktivnostima i godinama, kako bi se omogućilo praćenje ostvarivanja ciljeva.

Prikupljanje i praćenje podataka o komunalnom otpadu

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja (Narodne novine 97/20), u okviru Ministarstva ustrojen je Zavod. Ministarstvo je, u skladu sa Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine 118/18) te brisanjem Hrvatske agencije za okoliš i prirodu (HAOP) iz sudskog registra u siječnju 2019., preuzelo zaposlenike, poslove, prava i obveze Agencije, kao i imovinu, opremu, pismohranu i drugu dokumentaciju. Zavod obavlja stručno-analitičke poslove iz područja zaštite okoliša i prirode koji obuhvaćaju razvoj i vođenje informacijskih sustava okoliša i prirode u Republici Hrvatskoj (ISOIP), izradu i održavanje odgovarajućih baza podataka, prikupljanje i nadziranje tih podataka te osiguravanje uvjeta za pristup informacijama, izradu Nacionalne liste pokazatelja, praćenje stanja sastavnica prirode i okoliša.

Nadalje, obavlja poslove analize podataka i izrade izvješća o stanju okoliša i izvješća o stanju prirode; prikupljanje i analizu podataka za dokumente i izvješća u vezi sa zaštitom okoliša i održivim razvojem, organizira i provodi edukacije sudionika u okolišu i prirodi te odgojno-obrazovne i popularizacijske aktivnosti osvješćivanja i senzibiliziranja javnosti za teme očuvanja okoliša i prirode i održivosti korištenja prirodnih dobara; provodi, odnosno sudjeluje u provedbi međunarodnih ugovora i sporazuma iz područja zaštite okoliša i zaštite prirode kojih je Republika Hrvatska stranka, osobito u dijelu koji se odnosi na izvješćivanje prema preuzetima obvezama; planira, provodi i sudjeluje u provedbi projekata i programa iz područja zaštite okoliša i prirode, obavlja funkcije korisnika i/ili partnera u okviru projekata sufinanciranih iz EU fondova te obavlja druge poslove.

Obveza vođenja evidencija s podacima o komunalnom otpadu te prijava podataka nadležnim tijelima propisani su odredbama Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine 80/13, 78/15, 12/18 i 118/18) i Zakona o održivom gospodarenju otpadom, prema kojima se podaci dostavljaju u informacijski sustav gospodarenja otpadom. Zakonom o zaštiti okoliša propisana je uspostava i način vođenja informacijskog sustava zaštite okoliša te podaci koje sadrži, između ostalog, i podatke o gospodarenju otpadom.

Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, informacijski sustav gospodarenja otpadom sastavni je dio informacijskog sustava zaštite okoliša i služi u nadzoru provedbe i upravljanja sustavom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske. Nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima osiguravaju, pravodobno i bez naknade, podatke iz svoje nadležnosti i druge podatke koji su potrebni za vođenje informacijskog sustava. Nadzor nad izvršavanjem poslova obavlja Ministarstvo. Ministarstvo, odnosno Zavod, dužno je pravodobno i cjelovito prikupljati i unositi podatke u informacijski sustav. Na temelju prikupljenih podataka Ministarstvo je dužno izraditi izvješće o gospodarenju otpadom kao sastavni dio izvješća o stanju okoliša propisanog zakonom kojim se uređuje zaštita okoliša.

Također, Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom, Pravilnikom o registru onečišćavanja okoliša (Narodne novine 87/15) te Pravilnikom o gospodarenju otpadom određene su obveze dostave podataka o komunalnom otpadu.

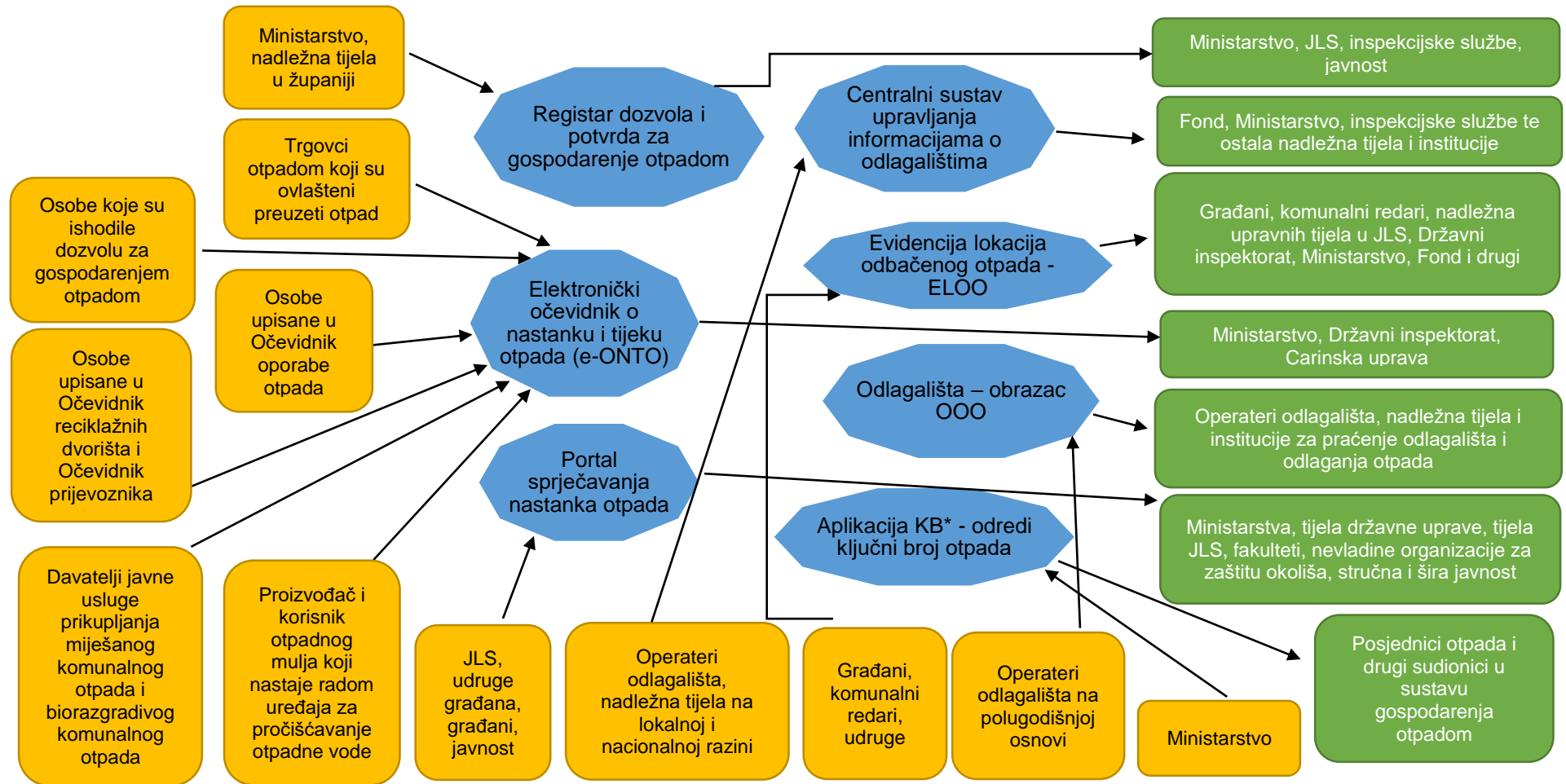
Informacijski sustav gospodarenja otpadom, kao dio Informacijskog sustava zaštite okoliša, obuhvaća Registar dozvola i potvrda za gospodarenje otpadom, Elektronički očevidnik nastanka i tijeka otpada (e-ONTO), Portal sprječavanja nastanka otpada, Centralni sustav upravljanja informacijama o odlagalištima i Odlagališta – obrazac OOO, Evidencija lokacija odbačenog otpada – ELOO i Aplikacija KB* – odredi ključni broj. Nadalje, dostupni su Aplikacija za aktivnosti sprječavanja nastanka otpada na području JLS i GIS Preglednik „Gospodarenje građevnim otpadom u 2017. godini”.

U okviru Informacijskog sustava zaštite okoliša nalaze se i baze podataka koje sadržajem nisu vezane isključivo za temu gospodarenja otpadom: Registar onečišćavanja okoliša (ROO) (podaci o proizvedenim, skupljenim i obrađenim količinama otpada), Preglednik Registra onečišćavanja okoliša (omogućava pregledavanje podataka), portal ENVI – Atlas okoliša/OTPAD – portal prostornih podataka (GIS), Baza laboratorija (podaci o laboratorijima koji obavljaju analize svojstava otpada) i Baza dokumenata održivog razvitka i zaštite okoliša (podaci o planovima i izvješćima o provedbi planova gospodarenja otpadom).

Na slici broj 12 daje se prikaz aplikacija i baza podataka informacijskog sustava gospodarenja otpadom te obveznika unosa podataka i korisnika podataka, prema mrežnim stranicama Ministarstva. Osim prikazanih aplikacija, Ministarstvo vodi i druge evidencije (npr. u excel tablicama) za neke od podataka, kao što su prekogranični promet otpadom, količine nusproizvoda, korištenje mulja iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u poljoprivredi, akcije prikupljanja otpada i drugo.

Slika broj 12

Informacijski sustav gospodarenja otpadom



Izvor: Državni ured za reviziju

Odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom propisani su podaci koje mora sadržavati informacijski sustav. Vezano za komunalni otpad, to su, primjerice, podaci iz objedinjenih izvješća jedinica lokalne samouprave, lokacijama odbačenog otpada, provedenim izobrazno-informativnim aktivnostima, prikupljanju otpada, o količinama, vrstama i tokovima otpada iz očevidnika o nastanku i tijeku otpada, podaci iz očevidnika za obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom, podaci iz očevidnika, rješenja i izvješća o prekograničnom prometu otpadom, podaci o dozvolama i potvrdama za gospodarenje otpadom, podaci o građevinama za gospodarenje otpadom, pokazatelji stanja na području otpada i provedbe ciljeva, podaci o propisima, smjernicama, planovima i projektima u području gospodarenja otpadom te drugi podaci. Revizijom je utvrđeno da informacijski sustav gospodarenja otpadom sadrži propisane podatke vezane za komunalni otpad.

Uspostava i vođenje Registra onečišćavanja okoliša (dalje u tekstu: ROO) propisana je odredbama Zakona o zaštiti okoliša i Pravilnika o registru onečišćavanja okoliša. Prema navedenom Zakonu, ROO je skup podataka o izvorima, vrsti, količini, načinu i mjestu ispuštanja, prijenosa i odlaganja onečišćujućih tvari i otpada u okoliš, a uspostavlja ga i vodi Ministarstvo. Odredbama Pravilnika o registru onečišćavanja okoliša propisani su obvezni sadržaj i način vođenja ROO-a, obveznici dostave podataka, način, metodologija i rokovi prikupljanja i dostavljanja podataka, podaci o onečišćivaču, rok i način obavještanja javnosti, način provjere i osiguranja kvalitete podataka, obavljanje stručnih poslova vođenja ROO-a i drugo.

Podaci iz ROO-a koriste se za osiguravanje pravodobnosti, transparentnosti, točnosti, dosljednosti, usporedivosti i potpunosti podataka potrebnih za izvješćivanje o ispuštanjima onečišćujućih tvari u sastavnice okoliša, kao i nastanku i prijenosu otpada izvan mjesta nastanka te o gospodarenju otpadom.

Prema Zakonu o zaštiti okoliša, obveznik dostave podataka u ROO dužan je dostavljati u propisanom roku vjerodostojne, točne i ažurne podatke. Provjeru potpunosti, dosljednosti i vjerodostojnosti podataka, kao i poštovanje propisanog roka, osigurava nadležno tijelo u županiji, odnosno Gradu Zagrebu, u suradnji s nadležnom inspekcijom te ih verificirane dostavlja Ministarstvu do 15. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu.

Prema podacima objavljenim na mrežnim stranicama Ministarstva²², ROO sadrži podatke 4 800 operatera i 10 600 organizacijskih jedinica od 2008. do 2019. Informacijski sustav uspostavlja, vodi i održava Ministarstvo kao sveobuhvatno informatičko i mrežno rješenje, a čine ga baza podataka s pripadajućom aplikacijom za unos, verifikaciju, pregled, analizu i razmjenu podataka te preglednici koji javnosti omogućuju izravan pristup podacima.

ROO je izvor za dostavu podataka za Europski registar ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari (E-PRTR) Europske agencije za okoliš (EEA) te Europski registar onečišćivača (EU Registry) te za dostavu podataka prema zahtjevima EU propisa iz područja gospodarenja otpadom (Uredba o statistikama otpada (2150/2002/EZ), Okvirna direktiva o otpadu (2008/98/EZ) i pripadajuće dopune, direktive o posebnim kategorijama otpada itd.), prema Eurostatu i Europskoj komisiji te izvor podataka o komunalnom otpadu koje Ministarstvo objavljuje na svojim mrežnim stranicama putem izvješća o komunalnom otpadu. Najvećim dijelom temelji se na podacima koje su u ROO prijavili davatelji javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i davatelji javne usluge prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada putem obrasca SO-1, reciklažna dvorišta i trgovci otpada na malo putem obrasca SO-3 te obrađivači otpada putem obrasca OZO. Uz prijavljene podatke u ROO, koriste se i podaci izvoznika otpada te se izrađuje procjena količina za neobuhvaćeni dio stanovništva organiziranim sakupljanjem otpada.

²² <http://roo.azo.hr/>

Prema Pravilniku o registru onečišćavanja okoliša, obveznik dostave podataka u ROO je operater i odgovorna osoba organizacijske jedinice koja obavlja djelatnosti uslijed kojih dolazi do nastanka, odnosno gospodarenja otpadom. Obveznik dostave podataka dužan je nadležnom tijelu dostaviti podatke o nastanku i/ili prijenosu izvan mjesta nastanka opasnog otpada u ukupnoj količini većoj od ili jednakoj 0,5 t godišnje, neopasnog otpada u ukupnoj količini većoj od ili jednakoj 20 t godišnje, obavljanju djelatnosti uporabe odnosno zbrinjavanja otpada, obavljanju djelatnosti sakupljanja otpada, pružanju javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada, radu reciklažnog dvorišta uključujući i rad mobilnog reciklažnog dvorišta te obavljanju djelatnosti trgovanja otpadom postupkom trgovanja otpadom na malo. Obveznik dostave podataka odgovoran je za točnost podataka dostavljenih nadležnom tijelu, a podaci moraju biti potpuni, dosljedni i vjerodostojni.

Podaci o obvezniku dostave podataka unose se u Obrazac PI-1 – Podaci o operateru i Obrazac PI-2 – Podaci o organizacijskoj jedinici. Ispunjeni obrasci PI-1 i PI-2 dostavljaju se elektroničkim putem do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu nadležnom tijelu na čijem području se nalazi sjedište operatera, odnosno lokacija organizacijske jedinice. Podaci o otpadu unose se u Obrazac NO – Nastanak otpada, Obrazac SO – Sakupljanje otpada i Obrazac OZO – Oporaba/zbrinjavanje otpada. U prilogu Pravilnika je, između ostalog, propisan izgled i sadržaj obrazaca NO, SO i OZO s uputama za njihovo ispunjavanje. Ispunjeni obrasci dostavljaju se elektroničkim putem do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu nadležnom tijelu na čijem području se nalazi lokacija organizacijske jedinice. Iznimno, davatelj javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada te osoba koja upravlja mobilnim reciklažnim dvorištem dostavlja obrasce nadležnom tijelu na čijem području pruža uslugu. Nadležno tijelo verifikacijom potvrđuje provedenu kontrolu kvalitete podataka te Ministarstvu dostavlja podatke u elektroničkom obliku do 15. svibnja tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu.

Podaci o komunalnom otpadu koje obveznici prijavljuju u ROO prolaze nekoliko razina provjere. U aplikaciji za unos podataka ugrađene su određene logičke i računске kontrole podataka, a pojedina pitanja unaprijed su ispunjena radi smanjenja opterećenja obveznika prijave podataka i mogućnosti greške. U ROO su ugrađene funkcionalnosti koje osiguravaju bolju kvalitetu, točnost i potpunost podataka, primjerice onemogućavanje unosa netočnih općih, administrativnih i prostornih podataka obveznika, onemogućavanje unosa pogrešne županije ili djelatnosti, obvezna polja za unos, aktiviranje polja ovisno o prethodnom odgovoru, povlačenje podataka iz općih u tematske obrasce i slično. U elektroničke obrasce su kod svakog polja za prijavu podataka ugrađene upute za njegovo ispunjavanje. Osim toga, izrađen je dokument s odgovorima na najčešće postavljena pitanja koji se nalazi unutar ROO-a, upute uz obrasce za svaki obrazac kojim su pojašnjene točke obrazaca i potreban unos podataka, dodatne upute za unos podataka s primjerima, videoupute za unos podataka po temama te videoupute koje se odnose na otvaranje korisničkih računa.

Na mrežnim poveznicama, Ministarstvo je objavilo upute, priručnike i druge informacije za obveznike²³. Korisnička podrška obveznicima ROO omogućena je putem aplikacije Industrija Helpdesk²⁴ te putem ROO *helpdeska* koji obuhvaća podršku telefonom ili elektroničkom poštom.

²³<http://www.haop.hr/hr/upute-prirucnici-i-ostale-informacije-za-obveznike/upute-prirucnici-i-ostale-informacije-za-http://roo.azo.hr/index.html#cpp>

²⁴ <http://helpdesk.azo.hr/>

Prema obrazloženju odgovorne osobe u Ministarstvu, nakon što obveznici ispune podatke u ROO-u, njihovu kvalitetu, točnost i potpunost kontroliraju i verificiraju nadležna tijela u županijama i Gradu Zagrebu, a Ministarstvo dodatno provodi kontrolu unesenih podataka te kod uočenih pogrešnih, nepotpunih ili nelogičnih podataka šalju obrasce kontrole kvalitete nadležnim tijelima koja komuniciraju s pojedinim obveznikom. Postupak se ponavlja dok svi podaci nisu zadovoljavajuće kvalitete i potpunosti. Također, Ministarstvo osigurava upute za kontrolu podataka nadležnim tijelima, prate njihov rad, pruža stručnu pomoć, održava stručne radionice, šalje podsjetnike sa statistikama unosa i verifikacije te dodatne upute.

Kontrola kvalitete podataka sastoji se od provjere obuhvata (jesu li svi obveznici prijavili podatke), kontrole na mikrorazini, na primjer usporedba podataka pojedinog obveznika s podacima prethodne godine, provjera smislenosti podataka, usporedba s drugim podacima (okolišne dozvole, dozvole za gospodarenje otpadom, odlagališta evidentirana u OOO bazi, podaci dostavljeni putem obrasca IRDJU itd.) i kontrole na makrorazini (usporedba zbirnih podataka s podacima prethodne godine, provjera odstupanja, usporedba po jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, usporedba podataka na razini Republike Hrvatske s podacima pojedinih zemalja EU-a). U ROO su ugrađene metode validacije koje je propisao Eurostat za potrebe izrade izvješća u prema zahtjevima Uredbe o statistikama otpada. Prema dostavljenoj dokumentaciji Ministarstva, za 2019. su u ROO-u ispunjena 202 obrasca SO-1, 372 obrasca SO-2, 38 obrazaca SO-3-1, 113 obrazaca SO-3-2, 131 obrazac SO-3-3 i 370 obrazaca OZO. Ispunjene obrasce dostavili su svi davatelji javne usluge, sva aktivna reciklažna dvorišta, sva odlagališta, kompostane, MBT postrojenja i svi obrađivači komunalnog otpada.

U Izvješću o podacima iz Registra onečišćavanja okoliša za 2019. objavljenom na mrežnim stranicama Ministarstva²⁵, navedeno je kako je u 2019. smanjen opseg verificiranih podataka zbog pandemije koronavirusa, ali se kvaliteta podataka poboljšala. Prema navedenom Izvješću, Ministarstvo i nadležna tijela kontinuirano i zajednički ulažu dodatne napore u cilju postizanja cjelovitih i vjerodostojnih prijava, a kontinuirani rad i educiranost zaposlenika važni su za kvantitetu i kvalitetu podataka. Uočena je potreba jačanja kapaciteta svih sudionika sustava ROO, posebno u vezi s usvajanjem dodatnih znanja za najvažnije i najzastupljenije djelatnosti i tehnologije koje pridonose onečišćavanju, uz unaprjeđivanje informatičkog znanja i usvajanje novih informatičkih tehnologija. Također su potrebna unaprjeđenja u području suradnje nadležnih tijela i zaposlenika Državnog inspektorata Republike Hrvatske na provjeri potpunosti, dosljednosti i vjerodostojnosti podataka.

U spomenutom Izvješću navedeni su nedostaci prijave i najčešće nepravilnosti pri unosu podataka po obrascima ROO. Vezano za otpad to su: upisivanje količina u kilogramima umjesto u tonama u NO obrascu, ispuštanje decimalnog zareza (zbog korištenja pogrešne mjerne jedinice), neispravno popunjen stupac kod otpada koji je obrađen na istoj lokaciji (prijavljen pod predano, a ne u stupac Postupanje s otpadom na mjestu nastanka u NO obrascu), upisivanje neispravnog postupka oporabe/zbrinjavanja na koji je otpad predan, upisivanje pogrešnog postupka oporabe/zbrinjavanja u OZO obrascu, neusklađenost OZO obrasca s prijavom u OOO obrazac, neispunjena točka 2.6. Podaci o uređajima/građevinama za oporabu/zbrinjavanje otpada na lokaciji u OZO obrascu, neispunjena točka 2.7. podaci o odlagalištu itd.

25

http://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/022_reg_oneciscivaca/Izvjesca/Izvjec%20C5%A1%C4%87e%20ROO_2019_nacionalni%20pregled%20_Finalna%20za%20objavu_web.pdf

U navedenom Izvješću dana je procjena osiguranja kontrole kvalitete podataka po nadležnim tijelima županija. Za 2019. ukupno 13 nadležnih tijela ocijenjeno je pozitivno (pravodobnost dostave podataka, stupanj i kvaliteta verifikacije na visokoj razini), a osam je ocijenjeno neutralno (pravodobnost dostave podataka, stupanj i kvaliteta verifikacije na prihvatljivoj razini – potrebna dodatna poboljšanja). Za 2018. je 14 nadležnih tijela ocijenjeno pozitivno, a sedam neutralno, dok je za 2017. ukupno 13 nadležnih tijela ocijenjeno pozitivno, šest neutralno, a dva negativno (pravodobnost dostave podataka, stupanj i kvaliteta verifikacije nisu zadovoljavajući – potrebna značajna poboljšanja). Procjena se odnosi na cjelokupno vođenje ROO-a u pojedinoj županiji, a ne samo na podatke o otpadu.

U listopadu 2020. Ministarstvo je provelo anketu o zadovoljstvu i potrebama verifikatora ROO-a. Upitnik je prosljeđen na 21 nadležno tijelo u županijama. Prema rezultatima ankete za tri područja, 48,1 % ispitanika smatra da je potrebno omogućiti dodatnu edukaciju vezano za administraciju i kontrolu kvalitete podataka u ROO-u, 22,2 % ispitanika nije upoznato s činjenicom da je verifikator odgovoran za prihvrat podataka u ROO koje unesu obveznici, a 44,4 % ispitanika ne surađuje s inspektorima zaštite okoliša u svojoj županiji pri kontroli kvalitete podataka.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu poduzeti dodatne edukacije zaposlenika u nadležnim tijelima županija i Grada Zagreba u cilju poboljšanja pravodobnosti dostave podataka te kvalitete verifikacije i konačnih podataka o komunalnom otpadu.

Odredbama Pravilnika o gospodarenju otpadom propisan je, između ostalog, sadržaj i izgled obrasca za dostavu podataka o masi biorazgradivog komunalnog otpada odloženog na odlagalište te rokovi za dostavu podataka i obrazac pratećeg lista, oblik, izgled i način vođenja Očevidnika o nastanku i tijeku otpada, način vođenja i dostave podataka u očevidnik, oblik, struktura, sadržaj, način vođenja, rada i dostave podataka u mrežnu aplikaciju za vođenje Očevidnika o nastanku i tijeku otpada, kao i rokovi za dostavu podataka.

Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, osoba koja obavljanjem svoje djelatnosti proizvodi otpad i osoba koja obavlja djelatnost gospodarenja otpadom dužna je voditi Očevidnik o nastanku i tijeku otpada za svaku vrstu otpada. Očevidnik o nastanku i tijeku otpada sastoji se od obrasca očevidnika (obrazac ONTO, obrazac ONTO-P) i pratećih listova (obrazac PL-O) za pojedinu vrstu otpada. Proizvođač otpada i drugi posjednik otpada dužan je predati svoj otpad osobi koja obavlja djelatnost gospodarenja otpadom na način propisan navedenim Zakonom i uz otpad predati prateći list te je odgovoran za točnost podataka o otpadu navedenih u pratećem listu. Odgovornost posjednika otpada za predani otpad prestaje nakon što osoba kojoj je otpad predan na propisani način preuzme otpad i ovjeri prateći list ili dokument o prometu ako je otpad izvezen izvan teritorija Republike Hrvatske.

Podaci o postupanju s otpadom čuvaju se tri godine, odnosno 12 mjeseci ako se radi o prijevozu opasnog otpada te se dokazi i ostali relevantni podaci o poduzetim radnjama moraju učiniti dostupnim na uvid na zahtjev nadležnih tijela ili prethodnog posjednika otpada.

Očevidnik o nastanku i tijeku otpada vodi se na način da se u obrascu ONTO evidentira nastanak, predaja, preuzimanje i obrada otpada, a u obrascu ONTO-P evidentira se prikupljanje otpada u okviru javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada i prijevoz otpada. Obrazac ONTO vodi se zasebno za kalendarsku godinu, lokaciju gospodarenja otpadom odnosno organizacijsku jedinicu i vrstu otpada određenu posebnim propisom koji uređuje Katalog otpada.

Obrazac ONTO-P vodi se kao jedinstveni dokument za pravnu osobu ili fizičku osobu – obrtnika, kalendarsku godinu i vrstu otpada određenu u skladu s posebnim propisom koji uređuje Katalog otpada. Očevidnik o nastanku i tijeku otpada za prethodnu kalendarsku godinu mora biti zatvoren 15. ožujka tekuće kalendarske godine te se nakon toga datuma ne može više mijenjati. Osoba čijim obavljanjem djelatnosti nastaje otpad dužna je voditi Očevidnik o nastanku i tijeku otpada na način da u obrascu ONTO evidentira nastanak i predaju otpada. Osoba koja obavlja djelatnost gospodarenja otpadom dužna je voditi Očevidnik o nastanku i tijeku otpada na način da u obrascu ONTO evidentira nastanak, preuzimanje, predaju i obradu otpada. Osoba upisana u Očevidnik prijevoznika otpada i osoba koja je davatelj javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada dužna je voditi Očevidnik o nastanku i tijeku otpada na način da u ONTO-P obrascu evidentira prijevoz pošiljke otpada koju prevozi. Prateći list je dokument koji prati pošiljku otpada tijekom prijevoza otpada kad su polazište i odredište u Republici Hrvatskoj te potvrđuje primopredaju pošiljke otpada između određenih osoba u skladu sa Zakonom o održivom gospodarenju otpadom.

Ministarstvo je uspostavilo aplikaciju za praćenje tijekova otpada Elektronički očevidnik o nastanku i tijeku otpada (e-ONTO). Elektronički očevidnik o nastanku i tijeku otpada (e-ONTO) je mrežna aplikacija informacijskog sustava gospodarenja otpadom za vođenje Očevidnika o nastanku i tijeku otpada kojom se objedinjavaju podaci o tokovima otpada u sustavu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske. E-ONTO je sustav za praćenje tijeka otpada koji osigurava pravodobne kontrole i omogućuje nadležnim tijelima elektroničko praćenje otpada u stvarnom vremenu od njegova nastanka do odlaganja ili uporabe, odnosno do njegova krajnjeg odredišta. Omogućuje obveznicima održavanje i unos podataka putem mrežne aplikacije, kao i izvještajne forme za praćenje otpada od proizvođača do krajnjeg odredišta u jedinstvenom sustavu. Sastoji se od relacijske baze podataka i pripadajuće mrežne aplikacije. Sadrži podatke o korisnicima, podatke propisane obrascima ONTO i ONTO-P i podatke propisane obrascem PL-O. Podaci se dostavljaju korištenjem mrežnog preglednika kojim se pristupa sučelju dostupnom na mrežnim stranicama e-ONTO i putem mrežnih servisa. Podaci se vode u elektroničkom obliku, telekomunikacijskom vezom osigurana je dostupnost 24 sata dnevno svakog dana u godini, obrazac e-PL-O koji se ispisuje iz e-ONTO-a sadrži podatke propisane obrascem PL-O, a podaci sadržani u e-ONTO-u zaštićeni su od neovlaštenih izmjena trećih osoba. Iz podataka unesenih u e-ONTO izrađuju se izvješća za Fond i ROO.

Osobe koje su ishodile dozvolu za gospodarenje otpadom, trgovac otpadom, osoba upisana u očevidnik reciklažnih dvorišta, davatelj javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i davatelj javne usluge prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada dužni su voditi Očevidnik o nastanku i tijeku otpada (e-ONTO) putem mrežne aplikacije od 1. siječnja 2018. Ostali sudionici u gospodarenju otpadom mogu voditi Očevidnik o nastanku i tijeku otpada u pisanom obliku, a na vlastiti zahtjev mogu ga voditi i putem mrežne aplikacije. Osoba koja je ishodila dozvolu za gospodarenje otpadom dužna je voditi e-ONTO za svaku lokaciju gospodarenja otpadom na kojoj obavlja djelatnost određenu dozvolom za gospodarenje otpadom i za sve vrste otpada kojima gospodari na tim lokacijama. Davatelj javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada dužan je voditi e-ONTO za područje pružanja javne usluge i za sav otpad koji prikuplja u okviru javne usluge.

Na mrežnim stranicama Ministarstva, na temelju podataka u e-ONTO-u objavljuje se mjesečni, kvartalni i godišnji pregled gospodarenja otpadom u okviru javne usluge te kvartalni i godišnji pregled ostalog gospodarenja otpadom. Pregled gospodarenja otpadom u okviru javne usluge sadrži podatke o količinama otpada u prekograničnom i domaćem prometu, obrađenom otpadu te malootkupu otpada na razini Republike Hrvatske.

U Dodatku XII Pravilnika o gospodarenju otpadom iz 2017. (Narodne novine 111/17) dan je obrazac ONTO s uputama za njegovo popunjavanje, a u Dodatku XIII obrazac PL-O zajedno s uputama. U Pravilniku o gospodarenju otpadom iz 2020. dani su obrasci ONTO i PL-O bez uputa za njihovo popunjavanje. Upute za popunjavanje obrazaca ONTO, ONTO-P, Pratećeg lista za otpad i obrasca OOO objavljene su na mrežnim stranicama Ministarstva²⁶. Podršku korisnicima osiguravaju zaposlenici Ministarstva putem Helpdeska koji osim posebne telefonske linije obuhvaća videoupute, pisane upute te tehničku i stručnu podršku putem telefona i elektroničke pošte.

Sustav e-ONTO započeo je s radom 1. siječnja 2018. Prema obrazloženju odgovorne osobe u Ministarstvu, potrebno je određeno vrijeme da se obveznici prilagode i nauče raditi u aplikaciji. U aplikaciji e-ONTO ugrađene su određene kontrole podataka, a kroz nadogradnje se planira proširenje kontrola u skladu s novim saznanjima i povezivanjem s drugim sustavima. Računske kontrole u aplikaciji za sada ne postoje. Sustavni ručni mehanizmi provjera i kontrola nisu uspostavljeni. Prema obrazloženju odgovorne osobe u Ministarstvu, za e-ONTO aplikaciju nije propisan sustav provjere i validacije kao što je primjerice propisan za ROO. S obzirom na velik broj korisnika aplikacije i zapisa na dnevnoj razini, svrhu aplikacije e-ONTO, a to je praćenje dnevnog tijeka otpada i objedinjavanje podataka o tokovima otpada u sustavu gospodarenja otpadom, i da u Ministarstvu jedna zaposlenica radi na poslovima vezanim za aplikaciju e-ONTO, Ministarstvo nije u mogućnosti provjeriti sve unesene podatke. Kontrolu obveznika obavljaju inspektori zaštite okoliša, za koje su kreirane posebne uloge e-ONTO-Inspekcija. Korisnici ove uloge imaju ovlasti pregleda e-ONTO zapisa svih korisnika te na taj način obavljaju kontrolu. Prema obrazloženju odgovorne osobe u Ministarstvu, potrebno je intenzivirati aktivnosti inspekcijskog nadzora u području kontrole usklađenosti prijavljenih podataka.

Ministarstvo je utvrdilo potrebu nadogradnje postojećeg modula e-ONTO i ReDGO zbog usuglašavanja s propisima, optimizacije poslovnih procesa radi administrativnog smanjenja opterećenja obveznika, nadogradnje novih funkcionalnosti, međusobnog povezivanja i povezivanja s drugim informacijskim sustavima radi razmjene podataka. Projektnim zadatkom predviđeno je povezivanje baza podataka e-ONTO i ROO, što bi trebalo pridonijeti unaprjeđenju ispunjavanja obrazaca i unošenja podataka, a time i kvaliteti podataka. Osim toga, predviđena je implementacija mjera koje bi pridonijele tome da davatelj javne usluge ispravnije koristi aplikaciju, na primjer, jasno odvajanje načina koji koriste davatelji javne usluge, onemogućavanje negativnog stanja na e-ONTO obrascu koji je često pokazatelj toga da davatelj javne usluge pogrešno vodi podatke i dr. Predviđeno je omogućiti poslovnu ulogu uvid u modul e-PL-O u tranzitu za potrebe Ministarstva unutarnjih poslova i Carinske uprave. Nadalje, predviđeno je omogućiti pristup svim relevantnim podacima i izvještajima za potrebe Fonda. Potrebno je da svi podaci koji su sadržani u Excel budu operabilni kako bi bili dostupni za dodatnu obradu. Predviđeno je uparivanje podataka pravnih osoba/obrtu s lokacijama u ROO i e-ONTO na način da korisnik odabire obrasce koje želi da se protekom godine kreiraju i ispune podacima u sustavu ROO.

Tijekom obavljanja revizije uspoređeni su podaci unutar sustava e-ONTO i između sustava e-ONTO i ROO za jedno komunalno društvo. Iz sustava e-ONTO analiziran je izvještaj Sakupljanje komunalnog otpada za davatelje JU po JLS i izvještaj Količina otpada po lokaciji, KB-u i načinu za dvije lokacije od 1. siječnja 2019. do 31. prosinca 2019.

²⁶ <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/otpad-registri-oneciscavanja-i-ostali-sektorski-pritisci/gospodarenje-otpadom-6>

Iz izvještaja Količina otpada po lokaciji, KB-u i načinu uzeti su zapisi s oznakom UJP (kada je otpad prikupljen putem spremnika na javnoj površini ili ekvivalentnog spremnika kod korisnika javne usluge) i UVM (kad davatelj javne usluge prikupljanja miješanog ili biorazgradivog komunalnog otpada dostavi pošiljku otpada koji je prikupio u okviru te javne usluge na lokaciju gospodarenja otpadom kojom sam upravlja) i uspoređeni su sa zapisima s oznakom SRO (kad se radi o pošiljci otpadnog papira, stakla, metala, plastike ili tekstila nastaloj prikupljanjem otpada iz spremnika postavljenih na javnoj površini i spremnika postavljenih kod korisnika javne usluge) i JU (kad se radi o pošiljci miješanog komunalnog otpada, biootpada ili glomaznog otpada preuzetog iz spremnika koji se nalaze kod korisnika javne usluge) iz izvještaja Sakupljanje komunalnog otpada za davatelje JU po jedinicama lokalne samouprave. Od 18 zapisa u izvještaju Sakupljanje komunalnog otpada za davatelje JU, sedam je jednako odgovarajućim zapisima u izvještaju Količina otpada po lokaciji, KB-u i načinu, a jedanaest se razlikuje. Svi podaci iz sustava e-ONTO za pojedine ključne brojeve otpada razlikuju se od podataka prijavljenih u sustavu ROO.

Revizijom je utvrđeno da nije uspostavljena veza između aplikacije e-ONTO i baze ROO. Obveznici ispunjavanja aplikacije e-ONTO su istodobno obveznici prijave podataka u ROO, ali istovrsni podaci prijavljeni u te dvije baze nisu istovjetni. Planirana je nadogradnja informacijskog sustava gospodarenja otpadom odnosno Elektroničkog očevidnika o nastanku i tijeku otpada – e-ONTO i Registra djelatnosti gospodarenja otpadom – ReDGO, u okviru koje se planira povezivanje e-ONTO-a i ROO-a na način da će se povezati podaci iz e-ONTO-a i koristiti kao podloga za izvještaje u ROO-u koji će se u nekim slučajevima u ROO morati nadopunjavati dodatnim podacima. Obrasci iz ROO-a za koje je predviđeno uparivanje s podacima iz e-ONTO-a su obrazac NO (nastanak otpada), obrazac OZO (oporaba/zbrinjavanje otpada), obrazac SO-1 (davatelj javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada), obrazac SO-2 (sakupljanje otpada) i obrazac SO-3 (mobilno i stacionarno reciklažno dvorište i trgovci otpada na malo).

Prema obrazloženju odgovorne osobe u Ministarstvu, sustav e-ONTO je u razvoju, koristi se od 2018., dok se sustav ROO koristi od 2008. Ministarstvo koristi e-ONTO isključivo za provjere određenih podataka prijavljenih u ROO, ali ne za sustavne provjere svih podataka. Jedno od objašnjenja razlike u podacima u ove dvije baze je nemogućnost naknadnog upisa podatka u e-ONTO sustavu nakon 30 dana od događaja, dok se ROO ispunjava do 31. ožujka i u njega obveznici upisuju podatke prema njihovom najboljem saznanju. Razlike u podacima objašnjavaju se različitim metodologijama, rokovima, kontrolama podataka i svrhama ova dva sustava.

Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, osoba koja upravlja odlagalištem dužna je dostaviti podatke o masi biorazgradivog komunalnog otpada odloženog na odlagalište Ministarstvu na propisanim obrascima dva puta godišnje u roku od 30 dana od isteka polugodišta. Pravilnikom o gospodarenju otpadom propisan je sadržaj i izgled obrasca za dostavu podataka o masi biorazgradivog otpada odloženog na odlagalište (Obrazac o odlagalištima i odlaganju otpada – Obrazac OOO). Obrazac se dostavlja do 30. srpnja i 30. siječnja za prethodno polugodište. Njime se prikupljaju detaljniji podaci o aktivnim službenim odlagalištima i podaci potrebni za praćenje ciljeva za odlaganje postavljenih u Zakonu o održivom gospodarenju otpadom i Direktivi Vijeća 1999/31/EC od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada.

Obrazac OOO, osim općih podataka o operateru i odlagalištu, sadrži podatke o vrsti odlagališta, kapacitetu, statusu operativnosti, sanacije i tehničke opremljenosti i podatke o odloženim količinama biorazgradivog otpada tijekom polugodišnjeg izvještajnog razdoblja.

Ministarstvo je uspostavilo bazu podataka Centralni sustav upravljanja informacijama o odlagalištima (CSUIO). Baza je dostupna na mrežnim stranicama Ministarstva, a pristup je ograničen na nadležna tijela i institucije za praćenje odlagališta i odlaganja otpada. Sustav se sastoji od aplikacije Obrazac OOO u koju podatke dostavljaju upravitelji odlagališta i općih podataka o sanaciji i dokumentaciji koje svake godine Ministarstvo ažurira na temelju podataka dobivenih od Fonda. Podaci se kontinuirano prikupljaju u Ministarstvu i Fondu od operatera odlagališta te nadležnih tijela na lokalnoj i nacionalnoj razini. Korisnici su Fond, Ministarstvo, inspeksijske službe te druga nadležna tijela i institucije. Podaci se koriste za izradu međunarodnih i nacionalnih izvješća o stanju odlagališta i odlaganju otpada.

Aplikacija Odlagališta – obrazac OOO, kao sastavni dio Centralnog sustava upravljanja informacijama o odlagalištima, namijenjena je isključivo operaterima aktivnih odlagališta za unos podataka o odlagalištima prema Obrascu o odlagalištima i odlaganju otpada – OOO u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom. Aplikacija je dostupna na mrežnim stranicama Ministarstva. Pristup je ograničen na upravitelje odlagališta i na nadležna tijela i institucije za praćenje odlagališta i odlaganja otpada.

Prema obrazloženju Ministarstva, Ministarstvo provodi validaciju podataka o odlagalištima koje dostavljaju upravitelji odlagališta u bazu podataka Centralni sustav upravljanja informacijama o odlagalištima, putem aplikacije Obrazac OOO. Ako se tijekom validacije podataka utvrde nepravilnosti, upravitelji se izravno kontaktiraju i traži se dopuna/izmjena podataka. Podatke najčešće mijenja administrator, uz pisano odobrenje korisnika. Provjera podataka temelji se na usporedbi s prethodnim godinama i unakrsnoj provjeri podataka s prijavom u ROO. Tijekom 2020. u aplikaciju je zaprimljeno 185 obrazaca obveznika dostave podataka. Za 2019. sva aktivna odlagališta dostavila su obrasce.

Prema Pregledu podataka o odlaganju i odlagalištima otpada za 2019.²⁷ objavljenom na mrežnim stranicama Ministarstva, na koncu 2019. zabilježeno je ukupno 223 zatvorenih lokacija odlagališta otpada, odnosno 116 aktivnih odlagališta kao obveznika dostave podataka za 2019. Prema podacima dostupnim u bazi podataka o odlagalištima (Odlagališta – obrazac OOO), ukupno odložena količina svih vrsta otpada na 116 aktivnih odlagališta (od kojih se na 107 odlagališta odlagao komunalni otpad, a na devet odlagališta isključivo proizvodni otpad) u 2019. iznosila je 1 615 571 t, što je 1,4 % manje u odnosu na 2018. kada je odloženo 1 638 599 t.

Ukupno prijavljena količina odloženog biorazgradivog komunalnog otpada u 2019. iznosila je 679 080 t. U odnosu na 2018., kada je odloženo 744 506 t, u 2019. evidentirano je smanjenje odloženih količina biorazgradivog komunalnog otpada za 8,8 %. Najveće količine odloženog biorazgradivog komunalnog otpada prijavljene su u Splitsko-dalmatinskoj županiji (139 822 t) i Gradu Zagrebu (136 308 t). Propisani cilj smanjenja godišnjeg odlaganja biorazgradivog komunalnog otpada do 31. prosinca 2016. na najviše 378 088 t, odnosno 50,0 % mase biorazgradivog komunalnog otpada proizvedenog u 1997. nije postignut.

Prema podacima za 2019., Republika Hrvatska je sada na otprilike 90,0 % mase biorazgradivog komunalnog otpada proizvedenog u 1997. Pravilnikom o gospodarenju otpadom propisan je način određivanja udjela biorazgradivog komunalnog otpada u komunalnom otpadu. Navedeni udjel se određuje analizom komunalnog otpada ili primjenom udjela propisanih Dodatkom XIII Pravilnika, ako analiza nije dostupna. Pravilnikom je propisan i način izračuna mase biorazgradivog komunalnog otpada.

27

Pravilnikom o registru onečišćavanja okoliša propisana je obveza i rok dostave podataka o uporabi/zbrinjavanju otpada putem obrasca OZO te njegov izgled i sadržaj. Obrascem OZO prikupljaju se podaci o količini otpada preuzetog u izvještajnoj godini prema ključnom broju, nazivu otpada, stanju privremenog skladišta i količini obrađenoj postupcima uporabe (R) odnosno zbrinjavanja (D), kompostiranja (R3) i nasipavanja (R5).

Prema Izvješću o komunalnom otpadu za 2019., koje se temelji na podacima koje su u ROO prijavili, između ostalog, obrađivači otpada putem obrasca OZO, u 2019. se komunalni otpad odlagao na 108 odlagališta. Uz 107 službenih odlagališta, na jednom odlagalištu u Dubrovačko-neretvanskoj županiji odlagao se komunalni otpad, iako navedeno odlagalište nema status aktivnog službenog odlagališta. Odlagališta na koja se odlagao komunalni otpad prijavila su ukupno 1 511 730 t odloženog otpada. Tijekom 2019. količina komunalnog otpada koja je upućena na odlaganje iznosila je 1 072 727 t, od čega je 3 382 t upućeno na odlaganje u Bosnu i Hercegovinu. Udjel komunalnog otpada upućenog na odlaganje u ukupno nastalom komunalnom otpadu u 2019. iznosio je 59,2 %.

Tijekom revizije uspoređeni su podaci o ukupno odloženoj količini otpada prijavljenoj u obrascima OZO i OOO, po odlagalištima na kojima se odlagao komunalni otpad. Prema prijavama u obrascu OZO, u 2019. ukupno je odloženo 1 511 730 t, dok je prema obrascu OOO ukupno odloženo 1 535 946 t, odnosno 24 216 t više. Od 107 službenih odlagališta, za 67 ili 62,6 % nema odstupanja u podacima o ukupno odloženoj količini otpada prijavljenoj putem navedena dva obrasca ili je odstupanje zanemarivo, dok su za 40 ili 39,4 % odlagališta utvrđena značajnija odstupanja u navedenim obrascima. Uvidom u bazu podataka OZO i usporedbom s podacima prijavljenim putem obrasca OOO, utvrđeno je da su u određenim slučajevima u obrazac OOO u ukupno odloženu količinu otpada uključene i količine zbrinute postupkom nasipavanja.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu uspostaviti dodatne kontrole prijavljenih podataka o odloženim količinama otpada te obveznicima prijave podataka osigurati upute za ispunjavanje pojedinih podataka i upozoravati na nedosljednosti i pogreške, kako bi istovrsni podaci prikupljeni različitim obrascima bili usklađeni.

Preporučuje Ministarstvu razmotriti mogućnost povezivanja aplikacija CSUIO i ROO u svrhu smanjenja opterećenja obveznika prijave podataka i poboljšanja kvalitete podataka.

Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom, davatelj javne usluge dužan je izvješće o radu podnijeti predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave do 31. ožujka za prethodnu godinu i dostaviti ga Ministarstvu. Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom propisani su podaci koje izvješće sadrži: opći podaci o području pružanja javne usluge, obračunskim mjestima, korisnicima usluge i odvojenom prikupljanju otpada, o redovitosti sustava, kvaliteti pružanja javne usluge i ekonomskoj učinkovitosti sustava sakupljanja komunalnog otpada.

Na temelju navedenog izvješća i podataka prijavljenih u ROO, Ministarstvo objavljuje do 31. prosinca tekuće godine za prethodnu godinu, na svojim mrežnim stranicama, godišnje Izvješće o sustavu sakupljanja komunalnog otpada u obliku usporedne tablice s podacima svedenim na primjenjivu zajedničku mjeru za pružanje javne usluge i davatelje javne usluge po jedinicama lokalne samouprave u svrhu pregleda kvalitete, redovitosti i ekonomske učinkovitosti sustava sakupljanja komunalnog otpada.

Revizijom je utvrđeno da je godišnje Izvješće o sustavu sakupljanja komunalnog otpada u obliku usporedne tablice sa zbirnim podacima (Obrazac IRDJU) objavljeno na mrežnim stranicama Ministarstva. Digitalni obrazac IRDJU objavljen je na mrežnim stranicama Ministarstva²⁸. Prema obrazloženju Ministarstva, podatke dostavljene putem obrasca IRDJU validiraju zaposlenici Ministarstva. Ako se tijekom validacije podataka utvrde nepravilnosti ili nedostaci u dostavljenim podacima, kontaktira se osoba koja je prijavila podatke putem elektroničke pošte ili telefonom u svrhu izmjene, dopune ili pojašnjenja podataka.

Zavod je izradio pregled podataka iz izvješća o radu davatelja javne usluge (Obrazac IRDJU) na temelju dostavljenih obrazaca IRDJU i prijava obveznika u ROO. Navedeni Pregled podataka objavljen je na mrežnim stranicama Ministarstva u listopadu 2020. Obrazac IRDJU za 2019. dostavilo je 188 davatelja javne usluge (94,0 %) od ukupno 201 davatelja u 2019. Podaci su dostavljeni za 541 jedinicu lokalne samouprave ili 97,0 %, a za 15 jedinica lokalne samouprave obrazac nije dostavljen. Ukupno je dostavljeno 547 obrazaca (za šest jedinica lokalne samouprave dostavljena su dva obrasca). U navedenom Pregledu dani su podaci o području pružanja javne usluge, obračunskim mjestima i korisnicima usluge te je utvrđeno da je ukupan broj stanovnika jedinica lokalne samouprave prijavljen na obrascu IRDJU 4 238 603, a ukupan broj stanovnika jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih javnom uslugom je 4 020 971.

Utvrđeno je da je za 378 jedinica lokalne samouprave podatak o broju stanovnika jedinica lokalne samouprave prema Popisu stanovništva iz 2011. i broj stanovnika obuhvaćenih javnom uslugom jednak, dok za 169 jedinica lokalne samouprave nije jednak, od čega je za 15 jedinica lokalne samouprave prikazan samo broj stanovnika prema Popisu stanovništva iz 2011.

Primjerice, Grad Đakovo prema Popisu stanovništva iz 2011. ima 27 745 stanovnika, prema procjeni Državnog zavoda za statistiku koncem 2019. ima 25 063, a prema dostavljenom Obrascu IRDJU broj stanovnika obuhvaćen javnom uslugom je 27 745. Grad Županja prema Popisu stanovništva iz 2011. ima 12 090 stanovnika, prema procjeni Državnog zavoda za statistiku koncem 2019. ima 9 558 stanovnika, prema dostavljenom Obrascu IRDJU broj stanovnika obuhvaćen javnom uslugom je 12 090. Iz navedenih primjera vidljivo je da je broj stanovnika obuhvaćen javnom uslugom u 2019. značajno veći od broja stanovnika prema procjeni Državnog zavoda za statistiku na koncu 2019.

Prema obrazloženju odgovorne osobe Ministarstva, podaci koje dostavljaju obveznici dostave podataka ne temelje se isključivo na Popisu stanovništva iz 2011. Pojedini obveznici koriste procjene, pojedini vlastite evidencije, a pojedini koriste navedeni popis, zbog čega nije moguće utvrditi koji su podaci dostavljeni, osim ako je navedeno u napomeni. Također, navedeni podatak bi trebao biti u skladu s prijavljenim podatkom o obuhvatu stanovništva u bazi ROO.

Iz navedenog je vidljivo da se ne koristi ujednačeni pristup kod prijave podataka o obuhvatu stanovništva jedinice lokalne samouprave. Najvećim dijelom koristi se podatak o broju stanovnika pojedine jedinice lokalne samouprave iz 2011., iako Državni zavod za statistiku na svojim mrežnim stranicama ima objavljene podatke o procijenjenom broju stanovnika prema općinama i gradovima za 2019²⁹.

²⁸ http://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/021_otpad/Obrasci/OTP_obrazacIRDJU_2020.XLSX

²⁹

[https://www.dzs.hr/PXWeb/Selection.aspx?px_path=Stanovni%20stanovni%20procjene%20stanovni%20procjene&px_tableid=SP31_2.px&px_language=hr&px_db=Stanovni%20stanovni%20procjene&rxid=679cf113-fd70-4079-a88e-79fd6d32934](https://www.dzs.hr/PXWeb/Selection.aspx?px_path=Stanovni%20stanovni%20procjene%20stanovni%20procjene%20stanovni%20procjene&px_tableid=SP31_2.px&px_language=hr&px_db=Stanovni%20stanovni%20procjene&rxid=679cf113-fd70-4079-a88e-79fd6d32934)

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu za broj stanovnika jedinice lokalne samouprave koristiti zadnji dostupan podatak o procjeni broja stanovnika prema općinama/gradovima Državnog zavoda za statistiku te navedeni podatak objaviti u tablici sa zbirnim usporednim podacima po jedinicama lokalne samouprave, kako bi podloge za analize i izvješća bile realnije.

Nadalje, u navedenom Pregledu, navode se neusklađenosti u dostavljenim podacima te dvojbe pri tumačenju i provjeri točnosti podataka koju obavlja Ministarstvo. Primjerice, prema Uredbi o gospodarenju komunalnim otpadom obračunsko mjesto definira se kao adresa nekretnine, a korisnik koristi javnu uslugu na području na kojem se nalazi nekretnina. Prema prijavljenim podacima, broj korisnika usluge bio je 1 819 695 za 1 574 136 obračunskih mjesta. U pojedinim slučajevima obveznici upisuju jedno obračunsko mjesto kao jedno naselje umjesto nekretninu u tom naselju.

Za 252 jedinice lokalne samouprave dostavljeni podaci jednaki su za obračunsko mjesto i za korisnike usluge. Nije u potpunosti jasan način vođenja i prikaza ovih podataka na obrascu IRDJU, npr. stambena zgrada je jedno obračunsko mjesto s većim brojem korisnika usluge te broj ne može biti isti. Broj nekretnina koje se trajno ne koriste je 76 275, uz napomenu da neki davatelji javne usluge nemaju informaciju o ovom podatku tako da se može pretpostaviti kako ovih nekretnina ima i više. Nadalje, u navedenom Pregledu dani su podaci o redovitosti sustava, kvaliteti pružanja javne usluge i ekonomskoj učinkovitosti sustava sakupljanja komunalnog otpada.

Utvrđene su nejasnoće pri popunjavanju dijela obrasca, npr. u dijelu dostupnosti javne usluge za broj naselja u nekim slučajevima upisuje se cijela jedinica lokalne samouprave umjesto broj naselja unutar te jedinice. U nekim slučajevima nije moguće razdvojiti podatke zasebno za svaku jedinicu lokalne samouprave (npr. podaci o broju vozila i broju zaposlenih) kao i podatke zasebno za uslugu povezanu s javnom uslugom (npr. podaci o prihodima, troškovima i udaljenosti koju prijeđu vozila), jer se dostavljaju zbirno za sve jedinice lokalne samouprave na području pružanja usluge. Tako je za 41 jedinicu lokalne samouprave iskazan isti podatak za ukupni godišnji prihod od javne usluge i usluge povezane s javnom uslugom, a za trošak isti podatak iskazan je za 48 jedinica lokalne samouprave. Isti podaci za omjer zbroja kilometara prikazani su za 56 jedinica lokalne samouprave.

Također, prema navedenom Pregledu, usporedbom podataka dostavljenih na obrascu IRDJU i podataka prijavljenih u bazu ROO utvrđene su određene neusklađenosti. Zavod je proveo usklađenja pojedinih podataka u svrhu izrade statistika, međutim u tablici objavljenoj na mrežnim stranicama Ministarstva, službeno prijavljeni podaci za pojedinu jedinicu lokalne samouprave nisu se mijenjali. Na primjer, ako je davatelj javne usluge na obrascu IRDJU prijavio da ne odvaja pojedinu frakciju komunalnog otpada na području jedinice lokalne samouprave, a u ROO je prijavio skupljene količine za tu jedinicu, podatak u obrascu IRDJU smatran je pogreškom te su takvi podaci izmijenjeni i usklađeni u konačnoj obradi. Nije se usklađivalo kada je davatelj javne usluge na obrascu IRDJU prijavio da odvaja pojedinu frakciju komunalnog otpada, a u ROO nije prijavio količine za tu jedinicu.

Prema obrazloženju Ministarstva, nakon isteka zakonskog roka za dostavu podataka te požurnica putem telefona i e-pošte, objavljena je radna tablica s objedinjenim podacima u svrhu konačne provjere te je omogućen dodatni rok općinama, gradovima i davateljima javne usluge za ispravke podataka. Usklađivali su se podaci koji su smatrani očitom pogreškom, odnosno davatelj javne usluge nije prijavio odvojeno prikupljanje, ali je iskazao količine u ROO-u te se pretpostavlja da ipak provodi odvojeno prikupljanje.

Ako je davatelj javne usluge prijavio da provodi odvojeno prikupljanje i nije ispravio podatke ni nakon traženih ispravaka, smatra se da je dostavio točan i provjeren podatak te se podaci ne usklađuju. Preliminarni podaci su u srpnju 2020. poslani na provjere i ispravke davateljima javne usluge kao i općinama/gradovima te su bili objavljeni na mrežnim stranicama Ministarstva u svrhu provjere. Međutim, konačne validacije i izrada izvješća iz ROO-a provode se do konca godine, stoga je teško postići potpuno preklapanje podataka.

Nadalje, prema Pregledu podataka iz izvješća o radu davatelja javne usluge (Obrazac IRDJU) za 2019. godinu, ukupno su 523 (94,0 %) jedinice lokalne samouprave na obrascu IRDJU prijavile odvojeno prikupljanje barem jedne frakcije komunalnog otpada (papir/karton, plastika, staklo i metal). Prema dokumentu OTP_Količine odvojeno sakupljenog komunalnog otpada po frakcijama otpada_0, objavljenom na mrežnim stranicama Ministarstva, u kojem su prikazane količine odvojeno prikupljenog komunalnog otpada u okviru javne usluge (obrazac SO-1), putem mobilnog reciklažnog dvorišta (obrazac SO-3-1) i stacionarnog reciklažnog dvorišta (obrazac SO-3-2) po frakcijama otpada (papir, plastika, staklo, metal, glomazni otpad, tekstil i biootpad) po jedinicama lokalne samouprave, ukupno je za 484 jedinice lokalne samouprave prijavljena količina odvojeno prikupljenog komunalnog otpada za barem jednu frakciju, a za 72 nije prijavljena količina ni za jednu od četiri frakcije (papir/karton, plastika, staklo i metal).

Iz navedenog je vidljivo da se istovrsni podaci u dva dokumenta razlikuju. Prema obrazloženju odgovorne osobe Ministarstva, na temelju obrasca IRDJU evidentira se broj spremnika koji su osigurani za odvojeno sakupljanje otpada odnosno prati se u kojim jedinicama lokalne samouprave su ostvareni uvjeti za odvojeno prikupljanje, dok se temeljem podataka iz baze ROO evidentira konkretna količina odvojeno sakupljenog otpada u pojedinoj godini. Primjerice, ukoliko jedinica lokalne samouprave otvori mobilno reciklažno dvorište ili podijeli spremnike, time su stvoreni uvjeti za odvojeno sakupljanje komunalnog otpada, što ne znači da je u toj godini otpad odvojeno sakupljen. Ovdje svakako doprinosi i (ne)motiviranost građana za odvojenim sakupljanjem što sve skupa dovodi do razlike između podataka sa obrazaca IRDJU i baze ROO.

Prema dostavljenoj dokumentaciji Ministarstva, utvrđeno je da je za 23 jedinice lokalne samouprave prikazan jednak broj obračunskih mjesta i broj naselja. Za 132 jedinice lokalne samouprave davatelji javne usluge nisu mogli razdvojiti prihod i/ili troškove i/ili prijedene kilometre, od čega je njih 96 informaciju prikazalo u napomenama, a za 36 je navedeno utvrdio Zavod. Za 121 jedinicu lokalne samouprave Zavod je utvrdio neusklađenosti pojedinih prijavljenih podataka, primjerice kada je davatelj javne usluge označio da ne provodi odvajanje otpada, a u ostatku obrasca je za taj otpad označio spremnike „od vrata do vrata” i/ili na javnim površinama te se smatra da ako posjeduje spremnik i odvaja otpad.

Nadalje, u prilogu Pregleda naveden je popis jedinica lokalne samouprave za koje nije dostavljen obrazac IRDJU za 2019., podaci iz ROO-a, obrasca SO-1, po ključnim brojevima otpada, na temelju kojih je utvrđeno odvojeno prikupljanje pojedine frakcije komunalnog otpada, popis jedinica lokalne samouprave za koje nije prijavljeno odvajanje papira/kartona, metala, stakla i plastike u 2019., popis neusklađenosti u obrascu IRDJU i ROO-u za 2019. po jedinicama lokalne samouprave (primjerice, u obrascu IRDJU nisu prijavljene količine, dok su u ROO-u prijavljene i obrnuto).

Zavod je utvrdio netočne i nelogične odgovore koje su davatelji javne usluge prikazali u obrascu IRDJU i takve je slučajeve opisao u Pregledu, ali podaci davatelja javne usluge objavljeni na mrežnim stranicama Ministarstva u Excel dokumentu IRDJU Excel – tablica sa zbirnim usporednim podacima po JLS i pratećim obrazloženjem, prikazuju službeno prijavljene podatke koje su dostavili davatelji javne usluge nakon svih dostavljenih ispravaka, bez izmjena podataka i usklađenja koja je proveo Zavod. Zbog navedenog objavljeni podaci nisu pouzdani i korisni za potrebe daljnjih analiza.

Nadalje, utvrđeno je da je obrazac IRDJU objavljen na mrežnim stranicama Ministarstva (u obliku tablice sa zbirnim usporednim podacima po jedinicama lokalne samouprave) izvor velike količine podataka koji, s obzirom na utvrđene neusklađenosti koje se navode u Pregledu i koje su utvrđene u obavljanju revizije, nije prikladan za korištenje u daljnjim analizama u obliku u kojem je objavljen i ne može u potpunosti služiti svrsi, a to je pregled kvalitete, redovitosti i ekonomske učinkovitosti sustava sakupljanja komunalnog otpada.

Primjerice, u obrascu IRDJU prikuplja se podatak o broju spremnika u okviru odvojenog prikupljanja „od vrata do vrata” za reciklabilni otpad, biootpad te za odvojeno prikupljanje putem spremnika na javnim površinama za svaku jedinicu lokalne samouprave. Za potrebe analize u reviziji, navedena tri podatka zbrojena su kako bi se dobio podatak o ukupnom broju spremnika na raspolaganju stanovnicima na području pojedine jedinice lokalne samouprave. Utvrđeno je da je kod pet gradova koji imaju između 50 000 i 100 000 stanovnika ukupan broj spremnika od 3 999 u Karlovcu do 17 678 796 u Puli. Kod gradova koji imaju između 100 000 i 200 000 stanovnika broj spremnika je 1 984 u Splitu, 9 307 u Rijeci i 935 818 u Osijeku.

Spremnici za odvojeno prikupljanje „od vrata do vrata” za reciklabilni otpad i biootpad mogu biti kontejneri, kante i vrećice. S obzirom na to da se u obrascu IRDJU navodi samo broj spremnika, davatelji javne usluge navodili su u obliku napomena ako se odvojeno prikupljanje provodilo putem podijeljenih vrećica. U nastavku se daje analiza rezultata kada u ukupan broj spremnika za odvojeno prikupljanje „od vrata do vrata” za reciklabilni otpad i biootpad nisu uključene vrećice. Grad Zagreb ima 191 471 spremnik (242,4 spremnika na tisuću stanovnika) i nema prikazane vrećice u obrascu. Kod gradova koji imaju od 100 000 do 200 000 stanovnika, Split ima 1 984 spremnika (11,1 spremnik na tisuću stanovnika), a Rijeka 9 307 spremnika (72,4 spremnika na tisuću stanovnika) te nemaju prikazane vrećice u obrascu. Osijek ima 35 818 spremnika (331,5 spremnika na tisuću stanovnika), dok s vrećicama ima 935 818 spremnika. Kod gradova koji imaju od 50 000 do 100 000 stanovnika najviše spremnika ima Slavonski Brod (20 215) i Pula (10 000), a najmanje Karlovac (1 579).

Kod gradova koji imaju od 30 000 do 50 000 stanovnika, najviše spremnika ima Varaždin, 696 534 (14 836,9 spremnika na tisuću stanovnika) i nema prikazane vrećice. Najmanje spremnika imaju Kaštela, 70 (1,7 spremnika na tisuću stanovnika), a ima oko 6 000 stanovnika manje od Varaždina. Nadalje, postoje slučajevi kada u obrascu nisu prikazane vrećice, a broj spremnika na tisuću stanovnika ima netipičnu vrijednost. Primjerice, Općina Petrijanec ima 5 435,4 spremnika na tisuću stanovnika, Općina Cestica 4 935,4, Općina Gornji Kneginec 7 191,4, Grad Novi Vinodolski 21 936,4, Općina Beretinec 5 850,2, a Općina Sračinec ima 5 525,2 spremnika na tisuću stanovnika. Drugi primjer su gradovi i općine koji nemaju kontejnere i kante, nego samo vrećice, primjerice, Grad Popovača, Općina Lekenik, Općina Bizovac, Općina Velika Ludina, Općina Koprivnički Bregi, Općina Molve, Općina Berek i drugi.

Također, Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom propisano je da izvješće o radu davatelja javne usluge, između ostalog, sadrži podatak o broju spremnika za odvojeno prikupljanje otpada po vrstama otpada. Objavljeni podaci na mrežnim stranicama Ministarstva sadrže podatak o ukupnom broju spremnika (kontejneri, kante, vrećice) i od toga ukupan broj vrećica u okviru odvojenog prikupljanja „od vrata do vrata” za reciklabilni otpad, ali ne sadrže podatak o broju spremnika po vrstama otpada (papir i karton, metal, staklo, plastika), zatim za biootpad (ukupan broj spremnika i od toga ukupan broj vrećica) te za ukupan broj spremnika putem odvojenog prikupljanja putem spremnika na javnim površinama, ali ne i po vrstama otpada (papir i karton, metal, staklo, plastika, glomazni otpad). Podaci o spremnicima po vrstama otpada sadrže samo odgovore DA ili NE, bez brojčanih pokazatelja.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu osigurati jasne i nedvosmislene upute obveznicima dostavljanja podataka putem obrasca IRDJU, utvrditi način kontrole, ispravljanja i validiranja podataka, kako bi podaci koji se objavljuju bili točni, pouzdani, usklađeni i usporedivi s drugim izvorima, čime bi se ispunila svrha obrasca te kako bi objavljeni podaci sadržavali detaljnije informacije za korisnike podataka.

Ministarstvo (tadašnja Agencija za zaštitu okoliša) je u skladu sa sporazumom s Državnim zavodom za statistiku iz 2012. preuzelo poslove nositelja izrade statistika otpada. Statistike otpada izrađuju se i dostavljaju Eurostatu u skladu s Uredbom (EZ) br. 2150/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2002. o statističkim podacima o otpadu i u skladu s propisanim metodološkim preporukama Eurostata. Prema navedenoj Uredbi, države članice dostavljaju podatke i izvješće o kvaliteti podataka svake dvije godine u roku od 18 mjeseci od kraja referentne godine. Metodologija je opisana u Priručniku za statističke podatke o otpadu objavljenom na mrežnim stranicama Ministarstva³⁰. Podaci se dostavljaju u tri seta, proizvedeni otpad, obrađeni otpad i infrastruktura za obradu otpada. Osnovni izvor podataka je ROO. Eurostat provodi validaciju dostavljenih podataka. Revizijom je utvrđeno da su podaci za 2018. i izvješće o kvaliteti dostavljeni Eurostatu u propisanom roku (30. lipnja 2020.) te su ocijenjeni zadovoljavajućom kvalitetom.

Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. određen je Cilj 6. Unaprijediti informacijski sustav gospodarenja otpadom, a za njegovo ostvarenje potrebno je provesti mjere izrade i/ili unaprjeđenje aplikacija koje su dio informacijskog sustava gospodarenja otpadom te izradu informacijskog sustava Fonda za pripremu i provedbu projekata. Rok provedbe navedenih mjera je konac 2018., a nositelji mjere su Ministarstvo i Fond. Mjere izrade i/ili unaprjeđenje aplikacija informacijskog sustava gospodarenja otpadom provodi Ministarstvo, odnosno Zavod kontinuirano. Mjera izrade informacijskog sustava Fonda za pripremu i provedbu projekata Fonda uključuje povezivanje s informacijskim sustavom Zavoda, kao i s drugim institucijama povezanim s Fondom radi kontrole, razmjene i usklađivanja podataka vezanih za posebne kategorije otpada i druge projekte Fonda. Iz navedenog je vidljivo da mjera izrade informacijskog sustava Fonda za pripremu i provedbu projekata nije provedena u roku, odnosno do konca 2018. Prema obrazloženju Fonda, Fond završava postupak javne nabave (u tijeku je ocjenjivanje ponuda) za Sustav za praćenje programa i projekata, naplatu naknada i gospodarenje posebnim kategorijama otpada kojim će se osigurati sve potrebne funkcionalnosti za praćenje projekata, za osiguravanje sredstava za financiranje sustava gospodarenja posebnim kategorijama te za praćenje posebnih kategorija otpada. Pri implementaciji novih sustava osigurat će se povezivanje s potrebnim informacijskim sustavima.

Izvješćivanje o gospodarenju komunalnim otpadom

Izvješćivanje o gospodarenju komunalnim otpadom propisano je Zakonom o održivom gospodarenju otpadom te provedbenim propisima. Prema navedenom Zakonu, putem izvješća o provedbi planova gospodarenja otpadom, Ministarstvo obavlja nadzor nad provedbom Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. Izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno je dostaviti godišnje izvješće o provedbi navedenog Plana za prethodnu kalendarsku godinu jedinici područne (regionalne) samouprave i objaviti ga u svom službenom glasilu do 31. ožujka tekuće godine.

³⁰

http://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/dokumenti/021_otpad/Upute/OTP_D_Prirucnik%20za%20statistice%20podatke.pdf

Izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno je dostaviti Ministarstvu godišnje izvješće o provedbi navedenog Plana i objedinjena izvješća jedinica lokalne samouprave te ih objaviti u svom službenom glasilu i na svojim mrežnim stranicama do 31. svibnja tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu. Ministarstvo objavljuje jednom godišnje objedinjena izvješća na svojim mrežnim stranicama.

Revizijom je utvrđeno da su jedinice područne (regionalne) samouprave dostavile godišnja izvješća o provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. i objedinjena izvješća jedinica lokalne samouprave. Ministarstvu je za 2019. dostavljeno 20 izvješća (nije dostavila Vukovarsko-srijemska županija). U 2020. dostavljeno je 18 (nisu dostavile Splitsko-dalmatinska, Varaždinska i Zadarska županija) (stanje listopad 2020.). Ministarstvo je objavilo izvješća na svojim mrežnim stranicama.

Ministarstvo je na koncu rujna 2020. sa Svjetskom bankom zaključilo ugovor o pružanju tehničke podrške Vladi Republike Hrvatske koja uključuje reviziju važećeg Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. U okviru projekta Tehnička pomoć Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja za održivo gospodarenje otpadom – prijelaz na kružno gospodarstvo, provode se mjere u cilju uspostave efikasnijeg sustava gospodarenja otpadom i prelaska na kružno gospodarstvo. Kroz projekt će se izvršiti procjena planova i mjera potrebnih za implementaciju ažuriranog zakonodavnog okvira te napredak provedbe planiranih aktivnosti. Izrađena je evaluacija navedenog Plana i provedbenih mjera u smislu njegove usklađenosti s novim zakonodavnim okvirom EU-a te analiza provedbe planiranih aktivnosti, odnosno mjera određenih navedenim Planom. U fazi pripreme je utvrđivanje prioriternih aktivnosti iz područja gospodarenja otpadom koje će biti financirane u sljedećem financijskom razdoblju, vezano za tranziciju prema kružnom gospodarstvu te procjena troškova izvršenja planiranih mjera i izvora financiranja.

Ministarstvo nije izradilo izvješće o ostvarenju mjera i aktivnosti iz kojeg bi bili vidljivi svi pokazatelji utvrđeni Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., odnosno ostvarenje pokazatelja iz priloga Odluke o implementaciji Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. U navedenoj Odluci određene su aktivnosti (projekti), nositelji, izvori financiranja, mjerne jedinice, ciljana vrijednost, rok provedbe te ostvarenje po godinama od 2017. od 2022.

Tijekom provedbe navedenog Plana, Ministarstvo nije sustavno i planski analiziralo rezultate provedbe ciljeva, poduzetih mjera i aktivnosti, po pokazateljima ostvarenja mjera/aktivnosti, nisu definirani rizici u području gospodarenja komunalnim otpadom te dani prijedlozi i mišljenja u vezi s planskim dokumentima te provedbom mjera za postupanje s komunalnim otpadom. Prema obrazloženju odgovorne osobe u Ministarstvu, Ministarstvo prati ostvarenje strateških i planskih ciljeva za komunalni otpad putem izvješća o komunalnom otpadu.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu izraditi godišnje izvješće o provedbi i ostvarenju mjera i aktivnosti iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., po pokazateljima utvrđenim navedenim Planom te izvješće podnositi povjerenstvu nadležnom za koordinaciju aktivnosti u provedbi navedenog Plana.

Preporučuje Ministarstvu redovito analizirati rezultate provedbe ciljeva, poduzetih mjera i aktivnosti, po pokazateljima ostvarenja mjera/aktivnosti iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022.

Prema odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, ovlašćuje se ministar da za izradu i provedbu nacionalnih planova, programa i izvješća, imenuje članove povjerenstva te uređuje način njihova rada. Prema obrazloženju Ministarstva, za 2019. i 2020. nije izrađen nacionalni plan ni izvješće te navedeno povjerenstvo nije imenovano.

Revizijom je utvrđeno da postoji potreba za koordinacijom provedbe mjera i aktivnosti povezanih s provedbom Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., potreba za osnivanjem nadležnog povjerenstva koje će sustavno i kontinuirano pratiti provedbu navedenog Plana i ispunjenje aktivnosti te odrediti način na koji će se uskladiti, kako bi se mjere i aktivnosti u gospodarenju otpadom provodile u zadanim rokovima i na način utvrđen navedenim Planom. S obzirom na to da je navedeni Plan donesen za razdoblje od 2017. do konca 2022. te će biti potrebno izraditi novi Plan, potrebno je uzeti u obzir mogućnosti osnivanja navedenog povjerenstva, odnosno radne skupine ili sličnog tijela.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu osnovati povjerenstvo koje će biti nadležno za sustavno i kontinuirano praćenje provedbe Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, koordiniranje i usklađivanje aktivnosti nositelja provedbe navedenog Plana kako bi se mjere i aktivnosti u gospodarenju komunalnim otpadom provodile na način i u rokovima utvrđenim navedenim Planom.

Preporučuje Ministarstvu da nadležno povjerenstvo za praćenje provedbe i koordinaciju aktivnosti u provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske sastavlja zapisnike, odnosno izvješća o provedenim aktivnostima, uočenim problemima u provedbi Plana te danim preporukama i smjernicama za poboljšanje gospodarenja otpadom, što bi mogao biti temelj za donošenje izmjena i dopuna Plana, ako postoji potreba.

Zakonom o održivom gospodarenju otpadom propisano je da Ministarstvo provodi koordinaciju izvješćivanja i izvješćivanje o provedbi Direktive 2008/98/EZ i ostalih propisa EU-a iz područja gospodarenja otpadom. Ministarstvo izvješćuje Europsku komisiju o ostvarivanju ciljeva, a ako ciljevi nisu ostvareni i o razlozima njihova neostvarivanja s prijedlogom akcija koje će se poduzeti u svrhu njihova ostvarivanja. Za provedbu izvještajnih obveza (koje uključuju izračun ostvarenja ciljeva te onih koje ne uključuju) Zavod koristi upute koje za svaku pojedinu izvještajnu obvezu Eurostat objavljuje na mrežnoj poveznici.³¹

Ministarstvo izrađuje godišnja izvješća iz područja gospodarenja otpadom na temelju raspoloživih podataka u informacijskom sustavu zaštite okoliša. Vezano za komunalni otpad, u skladu s odredbama Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom, izrađuje Izvješće o komunalnom otpadu, Izvješće o prekoračenoj količini miješanog komunalnog otpada u odnosu na graničnu količinu miješanog komunalnog otpada za jedinice lokalne samouprave (poticajna naknada) i godišnje Izvješće o sustavu skupljanja komunalnog otpada u obliku usporedne tablice sa zbirnim podacima (Obrazac IRDJU). Prema odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, Ministarstvo izrađuje Pregled podataka o izvješćima o provedbi planova gospodarenja otpadom, Pregled podataka o akcijama prikupljanja otpada i Izračun najveće dopuštene mase biorazgradivog otpada i koeficijenta odlagališta za biorazgradivi otpad te utvrđivanje količine otpada odloženog na odlagalište. Osim toga, izrađuje izvješća koja se objavljuju u svrhu transparentnosti i javnosti podataka, a izrada kojih nije propisana, kao na primjer Godišnji pregled rada Portala sprječavanja nastanka otpada, Pregled podataka o izvješćima o provedbi Planova gospodarenja otpadom, Izvješće e-ONTO, Izvješće o odlagalištima i odlaganju i drugo.

³¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/waste/methodology>

Izobrazno-informativne aktivnosti građana u području gospodarenja komunalnim otpadom te javne objave podataka o komunalnom otpadu

Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. sadrži Cilj 5. Kontinuirano provoditi izobrazno-informativne aktivnosti. Za ostvarenje navedenog cilja potrebno je provesti mjere navedene u tablici broj 15.

Tablica broj 15

Mjere za ostvarenje Cilja 5. Kontinuirano provoditi izobrazno-informativne aktivnosti

Redni broj mjere	Mjera	Opis	Nositelji	Mogući izvori financiranja	Rok
1.1.1.	Izrada Programa izobrazno-informativnih aktivnosti o održivom gospodarenju otpadom	Uključuje izradu programa izobrazno-informativnih aktivnosti o održivom gospodarenju otpadom za razdoblje 2017. – 2022., koji će predložiti smjernice, ciljane skupine i aktivnosti koje je nužno provoditi na nacionalnom i lokalnom nivou, s naglaskom na sprječavanje nastanka otpada, povećanja odvojenog prikupljanja otpada i ponovne uporabe.	Ministarstvo	EU, Ministarstvo	2017.
1.1.2.	Provedba aktivnosti predviđenih Programom izobrazno-informativnih aktivnosti o održivom gospodarenju otpadom	Uključuje provođenje svih aktivnosti definiranih Programom izobrazno-informativnih aktivnosti o održivom gospodarenju otpadom.	Ministarstvo, Fond, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, civilno društvo	EU, Ministarstvo, Fond, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	2022.
1.1.3.	Provedba nacionalne kampanje na temu održivog gospodarenja otpadom	Obuhvaća izradu informativno-edukativnih te promotivnih spotova i ostalih materijala i programa na temu održivog gospodarenja otpadom.	Ministarstvo, Fond	EU, Ministarstvo, Fond	2017.

Za ostvarenje mjere izrade programa izobrazno-informativnih aktivnosti o održivom gospodarenju otpadom izrađen je navedeni dokument u prosincu 2017. Program je javno dostupan te je objavljen na mrežnim stranicama Ministarstva³².

Mjera provedbe aktivnosti predviđenih Programom izobrazno-informativnih aktivnosti o održivom gospodarenju otpadom provodila se tijekom 2019. putem prijave jedinica lokalne samouprave na otvoreni poziv za provedbu izobrazno-informativnih aktivnosti o održivom gospodarenju otpadom, u skladu s navedenim Programom. Ukupan raspoloživ iznos bespovratnih sredstava iz Kohezijskog fonda iznosio je 54.600.000,00 kn. Prihvatljivi prijavitelji bile su jedinice lokalne samouprave na području koje obuhvaća više od 10 000 stanovnika, a imale su mogućnost sporazumnog udruživanja i zajedničkog provođenja aktivnosti. Poziv je zatvoren u veljači 2019. Prema podacima Ministarstva, odobreni su projekti za 93 jedinice lokalne samouprave ukupne vrijednosti od 62.468.465,00 kn, od čega se na bespovratna sredstva EU-a odnosilo 54.586.990,00 kn. S obzirom na to da su uvjeti poziva omogućavali da više jedinica lokalne samouprave može sporazumno provoditi aktivnosti, provedba projekata obuhvatila je dodatnih 208 jedinica lokalne samouprave. Ugovorene su izobrazno-informativne aktivnosti na temu gospodarenja otpadom kao što su brošure, letci, slikovnice, poster, radijske emisije i drugo. Krajnji rok za provedbu projekata je konac prosinca 2020.

³²<https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/UPRAVA-ZA-PROCJENU-UTJECAJA-NA-OKOLIS-ODRZIVO-GOSPODARENJE-OTPADOM/Program%20izobrazno-informativne%20aktivnosti%20o%20odr%C5%BEivom%20gospodarenju%20otpadom.pdf>

Prema obrazloženju Ministarstva i Fonda, učinak provedbe izobrazno-informativnih aktivnosti prati se kroz redovita godišnja izvješća putem kojih se prate količine nastalog otpada i stope odvojenog prikupljanja otpada (izvješća o komunalnom otpadu, Godišnji pregled rada Portala sprječavanja nastanka otpada). Navode da s obzirom na to da je niz projekata proveden tijekom 2019. i 2020., kojima su se provodile aktivnosti definirane Programom, evidentan je porast svijesti javnosti o važnosti sprječavanja nastanka otpada, odvojenog prikupljanja pojedinih frakcija otpada te odgovornog gospodarenja otpadom. Učinci su vidljivi u značajnijem porastu stope odvojenog prikupljanja otpada u sredinama koje su provodile snažnije izobrazno-informativne aktivnosti.

Prema obrazloženju Fonda, za uspješnu primjenu i praćenje postignuća provedbe aktivnosti koriste se pokazatelji: postotak stanovništva obuhvaćen provedenim izobrazno-informativnim aktivnostima, planirani broj aktivnosti na području obuhvata projekta te provedene aktivnosti zabilježene u informacijskom sustavu gospodarenja otpadom. Nadalje, Fond navodi da je u okviru EU projekta nabave spremnika za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada osigurao EU vidljivost i informiranje (izradio letke, plakate, promidžbeni materijal te osigurao medijsko izvještavanje o projektu).

U 2019. bilježi se značajan porast količina komunalnog otpada sakupljenih putem reciklažnih dvorišta, uglavnom glomaznog otpada, otpadnog drva i papira, što je učinak provedbe informiranja javnosti u okviru provedbe EU vidljivosti na svim projektima izgradnje reciklažnih dvorišta koji se financiraju iz EU-a za što su svi korisnici morali izraditi komunikacijski plan i provesti aktivnosti. U 2019. i 2020. putem aplikacije Portala sprječavanja nastanka otpada evidentirano je oko 620 izobrazno-informativnih projekata i aktivnosti koje su provodile jedinice lokalne samouprave.

Mjera provedbe nacionalne kampanje na temu održivog gospodarenja otpadom provodila se u 2019. Fond je proveo kampanju „Za ljepšu našu” usmjerenu na poticanje odvajanja otpada, na televiziji i radiju. Kampanja je bila nacionalnog karaktera te je u radijskom i televizijskom programu emitirano pet različitih spotova: poticanje odvajanje otpada, poticanje ponovne uporabe, poticanje kompostiranja, sprječavanje nastanka otpada od hrane te Za ljepšu našu – dječji spot. Provedena je i radijska kampanja „Ne zaboravi me” ciljano usmjerena na smanjenje korištenja jednokratnih plastičnih vrećica te kampanja „I bez ukrasnog papira dar u srce dira” koja je usmjerena na smanjenje nastanka otpada u vrijeme blagdana i poticanje ponovne uporabe i odvajanja otpada. U 2019. je za navedene dvije kampanje Fond utrošio 2.107.494,00 kn.

U 2020. Fond je, također, proveo nacionalnu kampanju „Za ljepšu našu” usmjerenu poticanju odvajanja otpada, ponovne uporabe, kompostiranja i smanjenja nastanka otpada od hrane. U 2020. je za navedenu kampanju Fond utrošio sredstva u iznosu od 3.377.609,00 kn. Također, održava i vodi mrežnu stranicu „Za ljepšu našu”³³ te održava i vodi Facebook stranicu „Za ljepšu našu”, na kojima se daju savjeti i komuniciraju teme vezane za odvojeno prikupljanje otpada i poticanje smanjenja nastanka otpada.

U 2020. Fond je proveo i kampanju „Od starog novo, za dar od srca”, usmjerenu osnovnoškolskoj i srednjoškolskoj djeci. Prema obrazloženju Fonda, za komunikaciju prema dionicima iz sfere jedinica lokalne samouprave i sličnih sudionika, Fond je izradio video o aktivnostima usmjerenim na zaštitu okoliša koje provodi, a u okviru kojeg je poticanje odvajanja otpada i EU vidljivost projekta nabave spremnika. Također, sudjeluje na tematskim konferencijama koje su usmjerene okupljanju poslovne i stručne zajednice, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te komunalnih društava.

³³ <https://zaliepsunasu.hr/zasto-gospodarimo-otpadom/>

Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. određena je provedba mjere kojom se planira razvoj sustava za sprječavanje nastanka otpada te informiranja i razmjene dobre prakse između nadležnih tijela, poslovnih subjekata i građana. S navedenim ciljem, Zavod je u 2017. izradio Portal sprječavanja nastanka otpada³⁴. Namjena navedenog Portala je da se koristi kao središnja *online* lokacija koja će sadržavati informacije o mjerama i provedenim aktivnostima na temu sprječavanja nastanka otpada. Sastavni dio Portala je aplikacija predviđena za (dobrovoljnu) dostavu podataka o aktivnostima i projektima koje provode jedinice lokalne samouprave u sprječavanju nastanka otpada. Aplikacija je osmišljena kao moguća podrška provedbi obveze koju imaju jedinice lokalne samouprave o izvješćivanju o provedenim izobrazno-informativnim aktivnostima. Aplikacija omogućuje jedinicama lokalne samouprave prijavu, izmjenu ili pretraživanje aktivnosti i projekata koje provode općine i gradovi, odnosno davatelji javne usluge, a koji su posebno usmjereni na sprječavanje nastanka komunalnog otpada, njegovu ponovnu uporabu ili odvojeno prikupljanje. Aplikacija se koristi i za praćenje provedbe izobrazno-informativnih aktivnosti koje sufinancira Fond.

Programom izobrazno-informativnih aktivnosti o održivom gospodarenju otpadom (dalje u tekstu: Program) poseban je naglasak stavljen na područja sprječavanja nastanka otpada, odvojeno prikupljanje otpada, ponovnu uporabu predmeta i kompostiranje. Svrha izrade Programa bila je definirati vrste izobrazno-informativnih aktivnosti iz područja održivog gospodarenja komunalnim otpadom koje odgovorni dionici trebaju provoditi, kao i način provedbe. Prema Programu, dosadašnja praksa pokazala je da edukacija i informiranje javnosti, stručnjaka i različitih tijela za rješavanje problema u gospodarenju otpadom nisu dovoljne te su se provodile bez usklađivanja aktivnosti na svim razinama.

U Programu se navodi da je utjecaj dotadašnjih kampanja bio ograničen i sporadičan, a uspjeh se mjerio brojem provedenih kampanja ili tiskanih brošura, letaka itd. U cijelosti su, pogotovo u području odvojenog prikupljanja komunalnog otpada i kompostiranja zanemareni motivi u ponašanju građana, kao što je društvena i osobna korist od odvajanja otpada / recikliranja (osjećaj da se čini dobro za zaštitu okoliša, za sadašnje i buduće generacije), ograničenja u odvajanju otpada i odgovarajuća infrastruktura (nedostatak mjesta u kućanstvima, udaljenost i broj raspoloživih spremnika), financijski poticaji i mjere koji bi potaknule promjenu ponašanja (vrednovanje odgovornog ponašanja i kazne za neodgovorno ponašanje).

Također, građanima i dalje nedostaju osnovne informacije o gospodarenju otpadom, a informativni materijali formom i sadržajem ne prate brzu dinamiku promjena u sektoru gospodarenja otpadom i utjecaj novih medija te nove metodološke stručne pristupe u komunikaciji. Navedeno je da građani nemaju jasnu sliku o svojoj ulozi u cjelovitom sustavu gospodarenja otpadom, o hijerarhiji gospodarenja otpadom i ulozi svakog od koraka u cjelovitom sustavu gospodarenja otpadom te koristima uređenog sustava gospodarenja otpadom. Provedba Programa rezultirat će provođenjem aktivnosti zbog kojih će građani biti cjelovito informirani i upoznati s ciljevima gospodarenja otpadom i motivirani za njihovo ostvarivanje. Preporuka je da jedinice lokalne samouprave izrade planove informiranja i edukacije. Navodi se da će provedba Programa pridonijeti većim stopama odvajanja pojedinih kategorija otpada te većom stopom recikliranja, kao i manjom količinom odloženog biorazgradivog otpada u odnosu na polazišnu 2016. Ulazni podaci za mjerenje uspješnosti provedbe rezultata iz Programa bit će podaci Zavoda vezano za gospodarenje otpadom u Republici Hrvatskoj. Ukupni utjecaj ostvarenih promjena ovisit će i o uspješnosti provođenja drugih ciljeva i mjera predviđenih Planom gospodarenja otpada Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022.

³⁴ <http://sprjecavanjeotpada.azo.hr/>

Tijekom revizije, analizirani su podaci o provedenim izobrazno-informativnim aktivnostima objavljeni na Portalu sprječavanja nastanka otpada te podaci o stopi odvojenog prikupljanja otpada u jedinicama lokalne samouprave u 2019. objavljeni na mrežnim stranicama Ministarstva.³⁵

Za potrebe analize uzeti su u obzir svi projekti i aktivnosti čije je vrijeme provedbe do 2019., neovisno o načinu financiranja te je broj izobrazno-informativnih aktivnosti u nekoj jedinici lokalne samouprave obuhvatio zbroj projekata i aktivnosti provedenih na području te jedinice neovisno o nositelju projekta³⁶. Prema izračunu, do 2019. provedeno je ukupno 3 047 izobrazno-informativnih aktivnosti na području 314 jedinica lokalne samouprave.

U tablici broj 16 daju se podaci o broju jedinica lokalne samouprave, prema broju provedenih izobrazno-informativnih aktivnosti od 2016. do 2019. i stopi odvojenog prikupljanja otpada u 2019.

Tablica broj 16

Broj jedinica lokalne samouprave i provedenih izobrazno-informativnih aktivnosti od 2016. do 2019. i stopa odvojenog prikupljanja otpada u 2019.

Broj izobrazno-informativnih aktivnosti	Stopa odvojenog prikupljanja u 2019. (u %) / broj jedinica lokalne samouprave								Ukupan broj jedinica lokalne samouprave
	0	0,01 – 9,99	10,01 – 19,99	20,01 – 29,99	30,01 – 39,99	40,01 – 49,99	50,01 – 59,99	60,01 i više	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0	40	144	43	7	7	1	0	0	242
od 1 do 9	8	36	43	16	6	2	0	1	112
od 10 do 19	21	77	43	18	9	3	18	3	192
od 20 do 30	0	3	4	3	0	0	0	0	10
Ukupno	69	260	133	44	22	6	18	4	556

Od ukupno 556 jedinica lokalne samouprave, 242 ili 43,6 % jedinica lokalne samouprave nisu provodile izobrazno-informativne aktivnosti (nisu prijavile njihovu provedbu na Portalu sprječavanja nastanka otpada) od 2016. do 2019., 112 ili 20,1 % jedinica lokalne samouprave provelo je od jedne do devet aktivnosti, 192 ili 34,5 % jedinica lokalne samouprave provelo je od deset do 19 aktivnosti, a deset ili 1,8 % jedinica lokalne samouprave provelo je od 20 do 30 aktivnosti.

Iz tablice broj 16 vidljivo je da ostvarena stopa odvojenog prikupljanja otpada u jedinicama lokalne samouprave nije u vezi s brojem provedenih izobrazno-informativnih aktivnosti, odnosno nije njihov izravni rezultat. Naime, 43 jedinice lokalne samouprave imale su stopu između 10,01 % i 19,99 %, a po sedam jedinica lokalne samouprave imalo je stopu odvojenog prikupljanja otpada između 20,01 % i 29,99 % i između 30,01 % i 39,99 %, a nisu provodile izobrazno-informativne aktivnosti. Od 192 jedinice lokalne samouprave koje su provele između 10 i 19 aktivnosti, njih 21 imalo je stopu od 0,0 %, 77 od 0,01 % do 9,99 % te 43 od 10,01 % do 19,99 %.

³⁵ http://www.haop.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/OTP_poticajna%20naknada.xlsx

³⁶ Na primjer, prijavljen je projekt čiji je nositelj Grad Benkovac, a koji se sastoji od 12 aktivnosti koje su se provodile na području Grada Benkovca i Općina Gračac i Lovinac. Kako bi se dobio broj provedenih aktivnosti na području pojedinih jedinica lokalne samouprave, navedenih 12 aktivnosti uračunato je u ukupan zbroj aktivnosti i za Grad Benkovac i za Općinu Gračac i za Općinu Lovinac.

Premda je podizanje svijesti javnosti o važnosti sprječavanja nastanka otpada, odvojenog prikupljanja otpada i odgovornog gospodarenja otpadom važno i neizostavno za postizanje ciljeva gospodarenja otpadom i prelazak na kružno gospodarstvo, analizirani podaci prema broju provedenih izobrazno-informativnih aktivnosti od 2016. do 2019. (koje su prijavile jedinice lokalne samouprave na Portalu sprječavanja nastanka otpada) i stopi odvojenog prikupljanja otpada za 2019., pokazuju da sama provedba izobrazno-informativnih aktivnosti nema značajnog utjecaja na stopu odvojenog prikupljanja otpada u jedinicama lokalne samouprave.

Prema obrazloženju odgovorne osobe Ministarstva, za relevantan zaključak bilo bi potrebno usporediti stope iz godine (perioda) prije provedbe aktivnosti i godine (perioda) nakon provedbe aktivnosti na području konkretne općine i grada i utvrditi koliki je napredak ostvaren, a ne ukupna stopa u zadnjoj promatranoj godini. Naime, navodi da nisu sve općine i gradovi imali istu početnu stopu prije provedbe izobrazno-informativnih aktivnosti. Međutim, revizijom je utvrđeno da spomenuta analiza nije učinjena.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu i Fondu analizirati učinak izobrazno-informativnih aktivnosti provedenih u jedinicama lokalne samouprave te potaknuti jedinice lokalne samouprave na dostavljanje podataka o provedenim izobrazno-informativnim aktivnostima u Portal sprječavanja nastanka otpada, koji je, između ostalog, osmišljen kao podrška provedbi obveze koju imaju jedinice lokalne samouprave vezano za izvješćivanje o provedenim izobrazno-informativnim aktivnostima u području gospodarenja otpadom.

Revizijom je utvrđeno da je nakon donošenja Programa u 2017. manji broj aktivnosti informiranja i edukacije građana proveden o povećanju svijesti svih skupina javnosti o važnosti reda prvenstva (hijerarhije) gospodarenja otpadom u prijelazu s linearnog na kružno gospodarstvo, da je odvojeno prikupljanje otpada ključni korak koji omogućuje recikliranje otpada i da je recikliranje preduvjet za kružno gospodarstvo te o važnosti ponovnog korištenja i mogućnosti popravljanja predmeta za produžavanje životnog vijeka proizvoda radi smanjenja nastanka otpada, očuvanja resursa i postizanja kružnog gospodarstva.

S obzirom na to da je u svibnju 2018. donesena Direktiva (EU) 2018/851 Europskog parlamenta i vijeća o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu te druge direktive vezane za gospodarenje otpadom, kao dio paketa mjera za prelazak s linearnog na kružno gospodarstvo, potrebno je utvrditi aktivnosti informiranja građana i način provedbe izobraznih aktivnosti u svrhu ostvarivanja novih ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu i Fondu utvrditi izobrazno-informativne aktivnosti i način njihove provedbe kako bi se građani kontinuirano i cjelovito informirali te educirali o prijelazu s linearnog na kružno gospodarstvo unutar EU-a te njihovoj ulozi u gospodarenju komunalnim otpadom u kružnom gospodarstvu.

Ministarstvo na svojim mrežnim stranicama objavljuje izvješća i podatke propisane odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom i druge podatke o komunalnom otpadu. Izvješća su objavljena zasebno po temama za komunalni otpad, odlagališta te obvezama jedinica lokalne samouprave.

Tako je objavljeno Izvješće o komunalnom otpadu za 2019., prateći dodatak Županijski pregled, podaci davatelja javne usluge o komunalnom otpadu prijavljeni za 2019. u ROO-u po jedinicama lokalne samouprave (obrazac SO1), podaci o količinama odvojeno prikupljenog komunalnog otpada po frakcijama otpada, Pregled podataka iz izvješća o radu davatelja javne usluge u 2019. (IRDJU), tablica sa zbirnim usporednim podacima po jedinicama lokalne samouprave i pratećim obrazloženjem, podaci za potrebe obračuna poticajne naknade za 2019. s izračunom stope odvojenog prikupljanja po jedinicama lokalne samouprave i obrazloženjem, Pregled podataka o odlaganju i odlagalištima otpada za 2019., Pregled podataka o Planovima gospodarenja otpadom jedinica lokalne samouprave i Izvješćima o provedbi Plana gospodarenja otpadom u 2019. te druga izvješća.

Fond je na svojim mrežnim stranicama, u okviru gospodarenja otpadom, objavio podatke o provedenom pozivu za nabavu spremnika za odvojeno prikupljanje otpada te centrima za gospodarenje otpadom s poveznica na mrežne stranice pojedinog centra. Drugi objavljeni podaci su općeniti.

Podaci na mrežnim stranicama Ministarstva i Fonda su ažurirani.

Na mrežnim stranicama Ministarstva i Fonda objavljeni su podaci koji omogućuju izravan i jednostavan pristup. Međutim, na mrežnim stranicama Ministarstva objavljena su izvješća i podaci namijenjeni javnosti koji sadrže velik broj statističkih i drugih podataka koji nisu pregledni te ne daju jasan i sažet prikaz trenutačnog stanja u gospodarenju komunalnim otpadom u Republici Hrvatskoj.

Državni ured za reviziju preporučuje Ministarstvu i Fondu na mrežnim stranicama objaviti jednostavne i sažete informacije o postignutim ciljevima u gospodarenju komunalnim otpadom u jedinicama lokalne samouprave svake godine, kako bi građani mogli pratiti napredak jedinica lokalne samouprave te uočiti primjere dobre prakse i primjere nedovoljnog angažmana građana u pojedinim jedinicama lokalne samouprave i kako bi građani imali osjećaj udjela i postignuća te bili motivirani za ostvarivanje ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom.

OCJENA UČINKOVITOSTI GOSPODARENJA KOMUNALNIM OTPADOM

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti gospodarenja komunalnim otpadom u Ministarstvu i Fondu. Ciljevi revizije bili su provjeriti uspostavu pravnog, strateškog i planskog okvira za učinkovito gospodarenje komunalnim otpadom, ocijeniti ostvarenje ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom, provjeriti uspostavu odgovarajućeg i transparentnog financiranja sustava gospodarenja komunalnim otpadom koji bi sve sudionike poticao na povećanje količina odvojeno prikupljenog komunalnog otpada, ocijeniti uspostavu učinkovitog prikupljanja i praćenja podataka o komunalnom otpadu, ocijeniti izvješćivanje o gospodarenju komunalnim otpadom, provjeriti provedbu izobrazno-informativnih aktivnosti građana u području gospodarenja komunalnim otpadom te transparentnost i javnu dostupnost podataka o komunalnom otpadu.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, primjenjujući utvrđene kriterije, Državni ured za reviziju ocijenio je da su Ministarstvo i Fond djelomično poduzeli aktivnosti u vezi s donošenjem propisa radi usklađivanja s propisima EU-a, odnosno radi provedbe mjera kružnog gospodarstva, izrađen je novi Zakon o gospodarenju otpadom u srpnju 2021., utvrđeni su ciljevi, mjere i aktivnosti za ostvarenje ciljeva za gospodarenje komunalnim otpadom te pokazatelji ostvarenja ciljeva, poduzete su aktivnosti na ostvarenju ciljeva i mjera u gospodarenju komunalnim otpadom, iskorištena je mogućnost financiranja projekata iz područja gospodarenja komunalnim otpadom iz fondova EU-a te su provedeni javni natječaji, provedena je javna nabava spremnika za odvojeno prikupljanje otpada za jedinice lokalne samouprave, ustrojen je informacijski sustav gospodarenja otpadom koji sadrži brojne baze podataka i mogućnosti za analize podataka, izrađene su upute, priručnici i druge informacije za obveznike unosa podataka u informacijski sustav gospodarenja otpadom, provodi se kontrola kvalitete prijavljenih podataka, provode se izobrazno-informativne aktivnosti o gospodarenju komunalnim otpadom, izrađuju se izvješća o gospodarenju komunalnim otpadom te objavljuju podaci o gospodarenju komunalnim otpadom na mrežnim stranicama Ministarstva i Fonda u cilju transparentnosti i javne dostupnosti podataka građanima.

Međutim, ocijenjeno je da postoje nepravilnosti i propusti koji se odnose na nedonošenje značajnog broja propisa predviđenih Zakonom o održivom gospodarenju otpadom iz srpnja 2013. i propisa za usklađivanje područja gospodarenja otpadom s pravnom stečevinom EU-a u roku, ostvarenje ciljeva i mjera u gospodarenju komunalnim otpadom u cijelosti i u roku, nisu analizirani učinci uvođenja obveze plaćanja poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada, naknada za odlaganje otpada se ne obračunava, potrebne su dodatne edukacije zaposlenika u nadležnim tijelima županija i Grada Zagreba u cilju poboljšanja kvalitete prijavljenih podataka, potrebne su dodatne kontrole prijavljenih podataka obrađivača otpada o odloženim količinama otpada, rezultati provedbe ciljeva iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. te poduzetih mjera i aktivnosti (pokazatelji ostvarenja mjera/aktivnosti) nisu sustavno analizirani, rizici u području gospodarenja komunalnim otpadom nisu definirani te nije predviđeno nadležno tijelo koje će sustavno i kontinuirano pratiti provedbu Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022.

Slijedom navedenog, Državni ured za reviziju ocjenjuje da su aktivnosti Ministarstva i Fonda provedene u vezi s gospodarenjem komunalnim otpadom **djelomično učinkovite** te se daju sljedeće preporuke, prema područjima revizije:

1. Pravni, strateški i planski okvir za gospodarenje komunalnim otpadom
 - 1.1. Pravodobno poduzimati aktivnosti radi donošenja provedbenih propisa u roku u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, u svrhu sveobuhvatne uspostave jasnog i cjelovitog pravnog okvira za područje gospodarenja komunalnim otpadom. (Ministarstvo)

2. Ostvarenje ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom
 - 2.1. Sustavnije i učinkovitije provoditi aktivnosti na provedbi ciljeva i mjera utvrđenih Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., provoditi navedene aktivnosti u skladu s prioritetima i načinom utvrđenim navedenim Planom, kako bi se do planiranog roka postigli ciljevi gospodarenja komunalnim otpadom. (Ministarstvo i Fond)

3. Financiranje sustava gospodarenja komunalnim otpadom
 - 3.1. S obzirom na to da je Zakonom o održivom gospodarenju otpadom predviđeno uspostavljanje centra za gospodarenje otpadom kao dio cjelovitog sustava gospodarenja otpadom, pri izradi novog Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske utvrditi prioritete i rizike te u skladu s time realno planirati rokove i aktivnosti za pojedine faze izgradnje centara za gospodarenje otpadom. (Ministarstvo)
 - 3.2. Utvrditi aktivnosti potrebne za provedbu projekata pripreme za ponovnu uporabu i recikliranje komunalnog otpada, kao jednog od preduvjeta za prelazak na kružno gospodarstvo, koje će pridonijeti ostvarenju ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom te povećanju kvalitete cjelokupnog sustava gospodarenja otpadom. (Ministarstvo i Fond)
 - 3.3. U svrhu financijskog praćenja provedbe aktivnosti zasebno pratiti projekt pripreme za ponovnu uporabu i recikliranje, u okviru projekata gospodarenja komunalnim otpadom. (Fond)
 - 3.4. Analizirati učinke uvođenja obveze plaćanja poticajne naknade za smanjenje količine miješanog komunalnog otpada te utvrditi druge mjere i način provedbe mjera koje bi potaknule na smanjenje količine miješanog komunalnog otpada, posebice jedinice lokalne samouprave koje i dalje ne ostvaruju značajna smanjenja navedenih količina te koje bi se usmjerile na poticanje odvojenog prikupljanja otpada, kao temelja za kvalitetnu uporabu i recikliranje komunalnog otpada. (Ministarstvo i Fond)
 - 3.5. Planirati namjensko korištenje sredstava od naknade za odlaganje otpada i poticajne naknade, kao propisanih ekonomskih instrumenata gospodarenja otpadom, koji potiču smanjenje količina otpada koji se odlaže na odlagališta, odnosno smanjenje količine miješanog komunalnog otpada. (Ministarstvo i Fond)

- 3.6. Analizirati planirane i ostvarene rashode za provedbu mjera iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., kako bi se navedene analize koristile pri izradi novog Plana, odnosno kako bi se realnije planirala sredstva potrebna za provedbu i financiranje mjera i aktivnosti iz navedenog Plana, u skladu s prethodno utvrđenim prioritetima. (Ministarstvo i Fond)
 - 3.7. Pri izradi novog Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske planirati sredstva za provedbu mjera po izvorima i godinama. (Ministarstvo i Fond)
 - 3.8. U svrhu financijskog praćenja i izvješćivanja o ostvarenju mjera i aktivnosti iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., utvrditi način na koji će se povezati mjere i aktivnosti u gospodarenju otpadom iz navedenog Plana s planiranim i ostvarenim rashodima po pojedinim aktivnostima i godinama, kako bi se omogućilo praćenje ostvarivanja ciljeva. (Ministarstvo i Fond)
4. Prikupljanje i praćenje podataka o komunalnom otpadu
 - 4.1. Poduzeti dodatne edukacije zaposlenika u nadležnim tijelima županija i Grada Zagreba u cilju poboljšanja pravodobnosti dostave podataka te kvalitete verifikacije podataka i konačnih podataka o komunalnom otpadu. (Ministarstvo)
 - 4.2. Uspostaviti dodatne kontrole prijavljenih podataka o odloženim količinama otpada te obveznicima prijave podataka osigurati upute za ispunjavanje pojedinih podataka i upozoravati na nedosljednosti i pogreške, kako bi istovrsni podaci prikupljeni različitim obrascima bili usklađeni. (Ministarstvo)
 - 4.3. Razmotriti mogućnost povezivanja aplikacija CSUIO i ROO u svrhu smanjenja opterećenja obveznika prijave podataka i poboljšanja kvalitete podataka. (Ministarstvo)
 - 4.4. Za broj stanovnika jedinice lokalne samouprave koristiti zadnji dostupan podatak o procjeni broja stanovnika prema općinama/gradovima Državnog zavoda za statistiku te navedeni podatak objaviti u tablici sa zbirnim usporednim podacima po jedinicama lokalne samouprave, kako bi podloge za analize i izvješća bile realnije. (Ministarstvo)
 - 4.5. Osigurati jasne i nedvosmislene upute obveznicima dostavljanja podataka putem obrasca IRDJU, utvrditi način kontrole, ispravljanja i validiranja podataka, kako bi podaci koji se objavljuju bili točni, pouzdani, usklađeni i usporedivi s drugim izvorima čime bi se ispunila svrha obrasca te kako bi objavljeni podaci sadržavali detaljnije informacije za korisnike podataka. (Ministarstvo)

5. Izvješćivanje o gospodarenju komunalnim otpadom
 - 5.1. Izraditi godišnje izvješće o provedbi i ostvarenju mjera i aktivnosti iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., po pokazateljima utvrđenim navedenim Planom te izvješće podnositi povjerenstvu nadležnom za koordinaciju aktivnosti u provedbi navedenog Plana. (Ministarstvo)
 - 5.2. Redovito analizirati rezultate provedbe ciljeva, poduzetih mjera i aktivnosti, po pokazateljima ostvarenja mjera/aktivnosti iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. (Ministarstvo)
 - 5.3. Osnovati povjerenstvo koje će biti nadležno za sustavno i kontinuirano praćenje provedbe Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, koordiniranje i usklađivanje aktivnosti nositelja provedbe navedenog Plana kako bi se mjere i aktivnosti u gospodarenju komunalnim otpadom provodile na način i u rokovima utvrđenim navedenim Planom. (Ministarstvo)
 - 5.4. Sastavljati zapisnike, odnosno izvješća o provedenim aktivnostima (nadležno povjerenstvo za praćenje provedbe i koordinaciju aktivnosti u provedbi Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske), uočenim problemima u provedbi Plana te danim preporukama i smjernicama za poboljšanje gospodarenja otpadom, što bi mogao biti temelj za donošenje izmjena i dopuna Plana, ako postoji potreba. (Ministarstvo)
6. Izobrazno-informativne aktivnosti građana u području gospodarenja komunalnim otpadom te javne objave podataka o komunalnom otpadu
 - 6.1. Analizirati učinak izobrazno-informativnih aktivnosti provedenih u jedinicama lokalne samouprave te potaknuti jedinice lokalne samouprave na dostavljanje podataka o provedenim izobrazno-informativnim aktivnostima u Portal sprječavanja nastanka otpada, koji je, između ostalog, osmišljen kao podrška provedbi obveze koju imaju jedinice lokalne samouprave vezano za izvješćivanje o provedenim izobrazno-informativnim aktivnostima u području gospodarenja otpadom. (Ministarstvo i Fond)
 - 6.2. Utvrditi izobrazno-informativne aktivnosti i način njihove provedbe kako bi se građani kontinuirano i cjelovito informirali te educirali o prijelazu s linearnog na kružno gospodarstvo unutar EU-a te njihovoj ulozi u gospodarenju komunalnim otpadom u kružnom gospodarstvu. (Ministarstvo i Fond)
 - 6.3. Na mrežnim stranicama objaviti jednostavne i sažete informacije o postignutim ciljevima u gospodarenju komunalnim otpadom u jedinicama lokalne samouprave svake godine, kako bi građani mogli pratiti napredak jedinica lokalne samouprave te uočiti primjere dobre prakse i primjere nedovoljnog angažmana građana u pojedinim jedinicama lokalne samouprave i kako bi građani imali osjećaj udjela i postignuća te bili motivirani za ostvarivanje ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom. (Ministarstvo i Fond)

Državni ured za reviziju mišljenja je da bi se provedbom navedenih preporuka postigla poboljšanja u vezi s uspostavom pravnog, strateškog i planskog okvira za učinkovito gospodarenje komunalnim otpadom, ostvarenjem ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom, uspostavom odgovarajućeg i transparentnog financiranja sustava gospodarenja komunalnim otpadom koji bi sve sudionike poticao na povećanje količina odvojeno prikupljenog komunalnog otpada, uspostavom učinkovitog prikupljanja i praćenja podataka o komunalnom otpadu, izvješćivanjem o gospodarenju komunalnim otpadom, provedbom izobrazno-informativnih aktivnosti građana u području gospodarenja komunalnim otpadom te u transparentnosti i javnoj dostupnosti podataka o komunalnom otpadu, čime bi se povećala učinkovitost gospodarenja komunalnim otpadom u Republici Hrvatskoj.

OČITOVANJE MINISTARSTVA I FONDA

Ministarstvo i Fond očitovali su se na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti gospodarenja komunalnim otpadom u Republici Hrvatskoj te su prihvatili preporuke Državnog ureda za reviziju.

Ministarstvo u očitovanju navodi, u vezi s preporukom o redovitoj analizi rezultata provedbe ciljeva, poduzetih mjera i aktivnosti, po pokazateljima ostvarenja mjera/aktivnosti iz Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., da je potrebno napomenuti da Zavod za zaštitu okoliša u okviru četverogodišnjeg izvješća o stanju okoliša analizira trendove, postignute ciljeve te donosi ocjenu stanja u sektoru gospodarenja otpadom (zadnje Izvješće o stanju okoliša u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2013. do 2016.).

U vezi s preporukom da se osiguraju jasne i nedvosmislene upute obveznicima dostavljanja podataka putem obrasca IRDJU, utvrdi način kontrole, ispravljanja i validiranja podataka, kako bi podaci koji se objavljuju bili točni, pouzdani, usklađeni i usporedivi s drugim izvorima čime bi se ispunila svrha obrasca te kako bi objavljeni podaci sadržavali detaljnije informacije za korisnike podataka, Ministarstvo navodi, s obzirom na odredbe novog Zakona o gospodarenju otpadom koje se odnose na Izvješće o radu davatelja javne usluge, Zavod za zaštitu okoliša pristupio je izmjenama postojećeg obrasca. Tijekom tog procesa vodit će se računa o trenutnim nesukladnostima i neusklađenostima.

U vezi s preporukom da se analizira učinak izobrazno-informativnih aktivnosti provedenih u jedinicama lokalne samouprave te potaknu jedinice lokalne samouprave na dostavljanje podataka o provedenim izobrazno-informativnim aktivnostima u Portal sprječavanja nastanka otpada, koji je, između ostalog, osmišljen kao podrška provedbi obveze koju imaju jedinice lokalne samouprave vezano za izvješćivanje o provedenim izobrazno-informativnim aktivnostima u području gospodarenja otpadom, Ministarstvo navodi da bi provedba navedenih aktivnosti morala imati značajniji utjecaj na stopu odvojenog prikupljanja otpada, a preporuka za ovakve vrste analiza (učinkovitosti mjere) je dobrodošla. Također navodi da je odredbom članka 114. novog Zakona o gospodarenju otpadom uvedena obveza izvršnim tijelima jedinice lokalne samouprave, odnosno Grada Zagreba, da do 31. ožujka tekuće godine dostave godišnje izvješće o provedbi izobrazno-informativnih aktivnosti za prethodnu godinu Ministarstvu putem mrežne aplikacije. Za navedeno je predviđen Portal sprječavanja nastanka otpada te navodi da se od iduće godine očekuju ažurnije i vjerodostojnije informacije.

Ministarstvo također navodi da smatra da će se provedbom danih preporuka iz ovog Izvješća unaprijediti gospodarenje komunalnim otpadom u Republici Hrvatskoj.

Fond u očitovanju navodi u vezi ostvarenja ciljeva u gospodarenju komunalnim otpadom, da je osim javnih poziva provedenih u 2019. i 2020., u 2021. provedeno još šest javnih poziva (za sufinanciranje prijevoza otpada s otoka na kopno, za sufinanciranje nabave vrtnih i kućnih kompostera te ostale komunalne opreme nužne za provedbu sustava odvojenog prikupljanja otpada, za sufinanciranje izgradnje reciklažnih dvorišta, za sufinanciranje projekata zaštite okoliša, za sufinanciranje uklanjanja otpada odbačenog u okoliš tzv. divlja odlagališta te za sufinanciranje nabave komunalnih vozila i plovila na alternativna goriva).

U okviru mjera uspostave centara za ponovnu uporabu, Fond navodi da je u listopadu 2021. objavio Javni natječaj za sufinanciranje projekata zaštite okoliša namijenjen organizacijama civilnog društva, koji obuhvaća sprječavanje nastanka otpada i ponovne uporabe, organizacije ekoloških akcija čišćenja podmorja, organizacije ekoloških akcija čišćenja speleoloških objekata, provođenje aktivnosti za podizanje svijesti o prilagodbi klimatskim promjenama, pružanja pomoći informiranja javnosti o ulozi u zaštiti okoliša te promicanje načela ekološkog upravljanja i važnosti eko-oznaka.

Nastavno na izgradnju/rekonstrukciju centara za ponovnu uporabu, navodi da se isti planiraju sufinancirati putem EU fondova, stoga Fond nije planirao sredstva za navedene projekte.

U okviru mjere kućnog kompostiranja, Fond navodi da je i u svibnju 2021. objavio Javni poziv za sufinanciranje nabave komunalne opreme na koji se javilo 167 jedinica lokalne samouprave, u okviru kojeg se moglo prijaviti i kućne kompostere.

Vežano uz ukupno odvojeno prikupljeni komunalni otpad Fond u očitovanju navodi da je Ministarstvo na svojim mrežnim stranicama objavilo Izvješće o komunalnom otpadu za 2020., prema kojem je stopa odvojenog prikupljanja i recikliranja povećana te u 2020. iznosi 41,0 %, a stopa recikliranja 34,0 %. Također navodi da su u navedenom Izvješću dani podaci o ukupnom nastalom komunalnom otpadu za 2020., koji iznose 1 692 977 t, što je značajan pad u odnosu na 2019. Prema Izvješću o komunalnom otpada količina odvojeno prikupljenog i oporabljenog biootpada je u porastu, kao i količina proizvedenog komunalnog otpada, što je i jedan od rezultata kućnog kompostiranja (komposteri). U vezi planiranog udjela smanjenja odložene količine otpada na odlagališta navodi da je za 2020. iznosi 941 285 t odloženog otpada ili 56,0 % u usporedbi s 2019.

Vežano uz mjeru nabave opreme, vozila i plovila za odvojeno prikupljanje otpada, Fond navodi da je projekt nabave spremnika za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada završen te da su do srpnja 2021. svi spremnici podijeljeni jedinicama lokalne samouprave (407), sredstva isplaćena, ugovori o prijenosu vlasništva potpisani sa svim jedinicama lokalne samouprave te je još postupak administriranja u tijeku. Za Grupu 1-A tijekom 2021. isporučeno je 427 994 spremnika za odvojeno prikupljanje otpadnog papira i kartona (120 l, 240 l i 360 litara) za 267 jedinica lokalne samouprave, za Grupu 1-B tijekom 2021. isporučeno je 507 349 komada spremnika za odvojeno prikupljanje otpadne plastike (120 l, 240 l i 360 litara) za 286 jedinica lokalne samouprave, za Grupu 1-C tijekom 2021. isporučeno je 136 497 komada spremnika za odvojeno prikupljanje biootpada (80 l, 120 l, 240 l i 360 l) za 93 jedinica lokalne samouprave te za Grupu 1-D tijekom 2021. isporučeno je 110 995 komada spremnika za reciklabilni otpad (120 l, 240 l i 360 l) za 67 jedinica lokalne samouprave.

Također navodi da su nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave za preostale spremnike (od materijala polietilen visoke gustoće „HDPE”) ugovoreni sljedeći iznosi po grupama nabave (bez PDV-a): Grupa 1-A – 63.464.680,14 kn, Grupa 1-B – 81.991.427,00 kn, Grupa 1-C – 29.115.995,00 kn te Grupa 1-D – 27.825.747,50 kn. Cjelokupni projekt nabave spremnika (Grupa 2, Grupa 3, Grupa 4, Grupa 5, Grupa 1-A, Grupa 1-B, Grupa 1-C i Grupa 1- D) iznosi 295.374.024,07 bez PDV-a, odnosno 369.217.530,09 kn (s PDV-om). Od navedenog iznosa ostvareno je 85,0 % bespovratnih EU sredstava, dok su 15,0 % osigurale jedinice lokalne samouprave. Ukupno je isporučeno 1 230 695 komada spremnika za odvojeno prikupljanje komunalnog otpada u 407 jedinica lokalne samouprave.

Navodi da je Fond izradio procjenu učinka navedenog EU projekta, prema kojoj je tijekom 2020. isporučena jedna trećina spremnika za odvojeno prikupljanje otpada u ukupnoj vrijednosti od 116.220.268,04 kn, što je prema procjeni uzrokovalo smanjenje proizvodnje miješanog komunalnog otpada na 991 453 t (podaci Ministarstva) u odnosu na projekciju za 2020. koja se kretala na 1 040 742 t (-49 289 t). Isporukom ostatka spremnika u ukupnoj vrijednosti od 246.040.825,18 kn u 2021. procjenjuje se uzrokovanje smanjenja proizvodnje miješanog komunalnog otpada na 820 941 t u 2021., dok bi procijenjene količine u 2021. bez provedbe javnog poziva iznosile 968 121 t otpada (-147 180 t). Navodi da će pravi rezultati biti vidljivi tek u 2023. i narednim godinama.

Vezano uz mjeru jačanja tržišta namijenjenog recikliranju, Fond navodi da je u svibnju 2021. objavio Javni poziv za iskazivanje interesa za uspostavljanje, povećanje, unaprjeđenje i proširenje kapaciteta recikliranja na području Republike Hrvatske. Javilo se 58 potencijalno zainteresiranih gospodarskih subjekata. Iskazi interesa su analizirani te je dokument poslan u Ministarstvo. Navedeni podaci bit će podloga za objavu javnog poziva Ministarstva za financiranje iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. i novog Operativnog programa Konkurentnost i kohezija.

Nastavno na sve navedeno, Fond napominje da je iz Nacionalnog plana otpornosti i oporavka 2021.-2026. planiran niz mjera kojima se ostvaruje prelazak na kružno gospodarstvo i ostvarenje europskih ciljeva u smanjuju odlaganja, odnosno povećanju recikliranja otpada (C1.3.R2 Provedba projekata za održivo gospodarenje otpadom). Naglasak je na potpunom izbjegavanju otpada i njegovoj preobrazbi u visokokvalitetne resurse kojima pogoduje dobro funkcioniranje tržišta sekundarnih sirovina.