

## *Načela gospodarenja otpadom i njihovo značenje*

*Anica Drmić\**

UDK 351.777.61(497.5)  
Stručni rad / professional paper  
Prilmljeno / received: 30. 7. 2011.  
Prihvaćeno / accepted: 31. 8. 2012.

Prema Zakonu o otpadu, sve aktivnosti, odluke i mjere u gospodarenju otpadom moraju biti utemeljene na uvažavanju načela zaštite okoliša, uređenih posebnim propisom, poštovanju načela međunarodnog prava zaštite okoliša, uvažavanju znanstvenih spoznaja i najbolje svjetske prakse. U gospodarenju otpadom posebnost se daje načelu »onečišćivač plaća«, načelu odgovornosti proizvođača i načelu blizine uporabe i/ili zbrinjavanja otpada. Poznavanje načela gospodarenja otpadom u interpretaciji zakonskih normi važan je oslonac svim primjenjivačima zakona. Iz načela slijede smjernice za poduzimanje aktivnosti radi ostvarenja ciljeva gospodarenja otpadom: izbjegavanje i smanjivanje nastajanja otpada i smanjivanje opasnih svojstva otpada, uporaba otpada recikliranjem, ponovnom uporabom ili obnovom odnosno drugim postupkom koji omogućava izdvajanje sekundarnih sirovina, ili uporabu u energetske svrhe, zbrinjavanje otpada na propisan način te sanaciju otpadom onečišćenog okoliša.

---

\* Mr. sc. Anica Drmić, Grad Zagreb, Ured gradonačelnika, Sektor za javnu nabavu, voditeljica Odjela za planiranje i ugovaranje u javnoj nabavi (The City of Zagreb, Mayor's Office, Division for Public Procurements, head of the Department for Planning and Contracting, e-mail: adrmic6@gmail.com)

*Ključne riječi:* načela gospodarenja otpadom, načelo »onečišćivač plaća«, načelo odgovornosti proizvođača, načelo blizine – uporabe i/ili zbrinjavanja otpada.

## 1. Uvod

Temeljne odredbe o načelima uređenja zaštite okoliša i odgovornosti za onečišćenje zaštite okoliša sadržane su u Ustavu. Prema Zakonu o otpadu iz 2004.<sup>1</sup> (ZO), gospodarenje otpadom mora biti utemeljeno na uvažavanju načela zaštite okoliša koja su propisana Zakonom o zaštiti okoliša iz 2007. (ZZO),<sup>2</sup> poštovanju načela međunarodnog prava zaštite okoliša, uvažavanju znanstvenih spoznaja i najbolje svjetske prakse. U gospodarenju otpadom posebnost se daje načelu »onečišćivač plaća«, načelu odgovornosti proizvođača i načelu blizine uporabe i/ili zbrinjavanja otpada, pri čemu se ne umanjuje važnost ostalih načela. Zakonom propisana načela ne primjenjuju se na radioaktivni otpad, otpadne vode, plinovite tvari koje se ispuštaju u atmosferu, otpad životinjskog porijekla, fekalije i druge prirodne neopasne tvari koje se koriste u poljoprivredi te otpad koji nastaje pri traženju, iskapanju, prijevozu i konačnoj obradi ili uništavanju minsko-eksplozivnih i drugih ubojnih naprava i eksploziva.

Za one koji primjenjuju pravna pravila načela služe kao putokaz u rješavanju problema gospodarenja otpadom, posebice kad pravno pravilo ne daje neposredan odgovor na određeni problem. S druge strane, zakonodavac se nije zadovoljio samo propisivanjem načela gospodarenja otpadom, već je njihovo nepoštovanje sankcionirao mnogobrojnim prekršajnim odnosno kaznenim odredbama čime je još više učvrstio zaštitu zakonitosti i zaštitu zdravlja ljudi i zdravog okoliša. Dakle, zadatak načela je pružiti kvalitetnu pravnu zaštitu u slučaju onečišćenja okoliša sukladno općem interesu. Po

<sup>1</sup> U tijeku je javna rasprava o radnoj verziji Nacrta prijedloga Zakona o otpadu s konačnim prijedlogom Zakona (dostupno na [www.mzop](http://www.mzop)). U pogledu načela gospodarenja otpadom važeći Zakon o otpadu nije mijenjan. Riječ je o stanju na dan 6. travnja 2012.

<sup>2</sup> U tijeku su izmjene tog Zakona. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode održalo je 25. travnja 2012. predstavljanje Prijedloga nacrta Zakona o zaštiti okoliša. Kao glavni elementi novoga Zakona ističu se: potreba usklađivanja s Direktivom o industrijskim emisijama s kojom se hrvatsko zakonodavstvo treba uskladiti do 7. siječnja 2013., fleksibilnost vremenskog izdavanja okolišne dozvole, reforma sustava procjene utjecaja na okoliš, ispravljanje nedostataka u dosadašnjem Zakonu te usklađivanje sa Zakonom o općem upravnom postupku (ZUP) i drugi elementi ([www.mzop](http://www.mzop)).

svojoj prirodi načela su opća pravila odnosno pravna načela koja se neposredno ne primjenjuju, nego zahtijevaju konkretizaciju i predstavljaju smjernice za poduzimanje aktivnosti radi ostvarenja ciljeva gospodarenja otpadom.

Analizirana načela gospodarenja otpadom u nekim europskim zemljama pokazuju određene sličnosti u pogledu normativnog uređenja i samog pristupa problematici otpada. Međutim, način i pristup ostvarenju temeljnih ciljeva gospodarenja otpadom u tim zemljama, baš kao i u Hrvatskoj, različit je, što je i logično, jer primjena istih mjera u zemljama s različitim tradicijama i poviješću ne može dovesti do identičnih rezultata, pa čak ako je riječ i o susjednim zemljama. Zasigurno da provođenje mjera gospodarenja otpadom u potpunosti ne funkcionira na zadovoljavajući način u svim članicama EU, ponajprije zato što njihovo provođenje počesto iziskuje znatna financijska sredstva. Austrija i Njemačka su primjeri članica EU koje su među prvima učinile početni napredak u ispunjenju ciljeva politike EU poglavito u pogledu odvojenog prikupljanja i recikliranja otpada.<sup>3</sup>

## 2. Načela gospodarenja otpadom

### 2.1. Pojam i značenje načela u pravu

Načela postoje u gotovo svim područjima prava kao, primjerice, upravnom, građanskom, kaznenom i drugim granama. Načela (maksime, principi) jesu direktive, smjernice, misli vodilje, putokazi, osnovna pravila, postulati za rad usmjeren određenom cilju. Načela su kriteriji za djelovanje i prosuđivanje. Ona determiniraju metodu pristupa stvarnosti koja je objekt promatranja ili obrade (Triva, 1983: 84). Osnovna načela determiniraju karakter određene institucije (Omejec, u: Lončarić Horvat et al., 1997: 32).

Veliko značenje za donošenje hrvatskih zakona kojima su definirana načela gospodarenja otpadom i doprinos tim zakonima imala je temeljna

<sup>3</sup> Primjera radi, prema Izvješću Europske komisije (EK), u 1997. prosječna stopa (EU-11) recikliranja za plastični ambalažni otpad iznosila je 15,5%, što odgovara 1,4 milijuna tona recikliranog pakiranja. Podaci pokazuju da je Njemačka znatno pridonijela poboljšanju tog sustava. Uz iznimku Austrije, Belgije i Njemačke, u 1997. stopa recikliranja pala je ispod stope određene Direktivom (15%): u Danskoj, Francuskoj, Italiji, Španjolskoj i Velikoj Britaniji iznosila je manje od 10% (Jordan Gonser et al., 2001: 6).

europska pravna regulacija za područje gospodarenja otpadom.<sup>4</sup> Temeljni pravni okvir okoliša u EU čine Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik, usvojen 1951. u Parizu, Ugovor o osnivanju Europske zajednice, usvojen 1957. u Rimu (Rimski ugovor), i Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (EURATOM), usvojen također 1957. u Rimu (Seršić, u: Lončarić Horvat et al., 1997: 219–220).

Međutim, u novije vrijeme, pristup primjeni propisa EU razvija se 1990-ih. Uglavnom prevladavaju direktive, odnosno akti koji zahtijevaju usvajanje nacionalnih mjera za njihovu provedbu. Osim toga, uočljivo je da u području gospodarenja otpadom prevladavaju »instrukcije« tijelima država članica da, primjerice, poduzmu određene mjere, izrade različite programe, itd. Primjena svih tih pravila EU od država članica zahtijeva usklađivanje nacionalnog zakonodavstva.

Hrvatski ZO posebnost daje načelu »onečišćivač plaća«, načelu odgovornosti proizvođača i načelu blizine uporabe i/ili zbrinjavanja otpada, pri čemu ne umanjuje važnost ostalih načela. Značenje odredbi koje propisuju načela nije samo u tome što ona čine osnovu cjelokupnog sustava gospodarenja otpadom, već se njihovo značenje ogleda u strogom pridržavanju tih načela od faze proizvodnje otpada do odlaganja (zbrinjavanja) otpada na odlagalište. Osobito značenje navedenih načela proizlazi iz okolnosti da su obveznici primjene Zakona u svojim aktivnostima i donošenju odluka i poduzimanju mjera odgovorni za njihovo ostvarenje. Ako netko postupi protivno načelima i propisima, čini kazneno djelo protiv okoliša. Kaznena djela protiv okoliša sadržana su u glavi XIX. Kaznenog zakona

<sup>4</sup> Gospodarenje otpadom problem je zaštite okoliša. Zahtijeva prioritarno rješavanje te je jedno od najzahtjevnijih područja u smislu usklađivanja s propisima i zahtjevima EU. Stoga na tom području još uvijek postoji potreba i traju pripreme za potpunim usklađivanjem s pravnom stečevinom EU. Zato Nacrt prijedloga novog ZO sadržava odredbe koje su u skladu s aktima EU (čl. 2. Nacrta prijedloga Zakona). Riječ je o Direktivi 2008/98/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća o otpadu i ukidanju određenih direktiva (SL L 312, 22. 11. 2008), Direktivi 2010/75/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća o industrijskim emisijama (integrirano sprječavanje i kontrola onečišćenja) (SL L 334, 17. 12. 2010), Direktivi Vijeća 1999/31/EZ o odlaganju otpada (SL L 182, 16. 7. 1999), Uredbi (EZ-a) br. 1013/2006, kako je zadnje izmijenjena i dopunjena Uredbom Komisije (EU-a) br. 664/2011 (SL L 182, 12. 7. 2011), Odluci Komisije 2011/753/EU o utvrđivanju pravila i metoda izračuna za provjeru usklađenosti s ciljevima utvrđenim u čl. 11/2. Direktivi 2008/98/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća (SL L 310, 25. 11. 2011), Direktivi 2009/31/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća o geološkom skladištenju ugljikovog dioksida i o izmjenama i dopunama Direktive Vijeća 85/337/EEZ, Direktivi Europskoga parlamenta i Vijeća 2006/60/EZ, 2001/80/EZ, 2004/35/EZ, 2008/1/EZ i Uredbi (EZ-e) br. 1013/2009 (SL L 140, 5. 6. 2009.).

(KZ).<sup>5</sup> Tim se načelima može propisati obvezujuća pravna snaga pri donošenju što kvalitetnijih odluka u vezi s gospodarenjem otpadom i ostvarenju ciljeva gospodarenja otpadom: sprječavanje nastanka otpada i smanjivanje njegove količine kao i njegova štetnog utjecaja na okoliš.<sup>6</sup>

Važeći ZZO propisuje sljedeća načela:

- načelo preventivnosti, odnosno primjene prethodnih mjera zaštite pri planiranju i izvođenju zahvata u okolišu,
- načelo očuvanja vrijednosti prirodnih izvora i biološke raznolikosti,
- načelo zamjene ili nadomještaja drugim zahvatom koji predstavlja bitno manji rizik ili opasnost za okoliš,
- načelo cjelovitosti pri donošenju strategije, programa, planova intervencija i propisa o zaštiti okoliša,
- načelo poštovanja prava čovjeka na zdrav i čist okoliš prilikom donošenja odluke o zahvatu u okoliš,
- načelo javnosti podataka o okolišu i sudjelovanju građana pri rješavanju pitanja zaštite okoliša,
- načelo plaćanja troškova onečišćavanja, tj. načelo »onečišćivač plaća«.<sup>7</sup>

Osim toga, postoje i međunarodni ugovori kojima se uređuju načela u vezi s okolišem. Tako, primjerice, Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u

---

<sup>5</sup> To su onečišćenje okoliša, ugrožavanje okoliša bukom, ugrožavanje okoliša otpadom, protupravna gradnja, unošenje radioaktivnog ili drugog opasnog otpada u Republiku Hrvatsku, ugrožavanje okoliša napravama, prenošenje zaraznih bolesti životinja i bilja, proizvodnja štetnih sredstava za liječenje životinja, nesavjesno pružanje veterinarske pomoći, protuzakoniti lov, protuzakoniti ribolov, mučenje životinje, pustošenje šuma, protupravna eksploatacija rudnog blaga te teška kaznena djela protiv okoliša (čl. 250.–262. KZ).

<sup>6</sup> Osim načela i ciljeva gospodarenja otpadom, Zakonom su propisani planski dokumenti, nadležnosti i odgovornosti u vezi s gospodarenjem, troškovi, informacijski sustav, uvjeti za građevine u kojima se obavlja gospodarenje otpadom, način obavljanja djelatnosti, prekogranični promet otpadom, koncesija i nadzor nad gospodarenjem otpadom.

<sup>7</sup> Prema nacrtu prijedloga novoga ZZO, zaštita okoliša temelji se na uvažavanju općeprihvaćenih načela zaštite okoliša, poštovanju načela međunarodnog prava zaštite okoliša i uvažavanju znanstvenih spoznaja. U pogledu načela izgleda da nije došlo do bitnih izmjena. Osim terminoloških izmjena postojećih načela, može se uočiti uvođenje još dvaju novih načela: načela poticanja i načela prava na pristup pravosuđu.

pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija)<sup>8</sup> uređuje prava u vezi s okolišem kao osnovu za uključivanje građana u politike okoliša. Konvencija sadržava i načela koja su inkorporirana u ZZO kroz načelo prava na informaciju i sudjelovanje javnosti o okolišu. Iz toga proizlazi da je poznavanje načela u gospodarenju otpadom važno ne samo za poduzimanje aktivnosti obveznika primjene ZO (npr. tijela na državnoj i lokalnoj razini) nego i za javnost (građane) koji mogu utjecati na ostvarivanje ciljeva gospodarenja otpadom. Naravno, u ostvarenju tih ciljeva ne smijemo zanemariti postojanje najučinkovitijih raspoloživih tehnologija i njihove gospodarske provedivosti. Drugim riječima, sprječavanje nastanka otpada i smanjivanje njegove količine kao i njegova štetnog utjecaja na okoliš zadatak je cjelokupnog čovječanstva. Znači, velika je odgovornost na svima, svakom pojedincu, koji mora voditi računa o mogućnostima postupanja s otpadom kako bi svojim racionalnim postupanjem ostvarili pozitivne ekološke prinose u gospodarenju otpadom.

## 2.2. Opća načela gospodarenja otpadom

Hrvatski Ustav propisuje da svatko ima pravo na zdrav život, da država osigurava uvjete za zdrav okoliš te da je svatko dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša (čl. 69.). Temeljna opća načela sadržana u hrvatskom zakonodavstvu jesu »onečišćivač plaća«, odgovornost proizvođača i blizina uporabe i/ili zbrinjavanja otpada. Slična načela u gospodarenju otpadom postoje i u zakonodavstvima drugih europskih zemalja. Politika EU u gospodarenju otpadom temelji se na nekoliko načela: načelu preventivnosti (proizvodnja otpada mora se izbjegavati i svesti na minimum), načelu odgovornosti proizvođača i načelu onečišćivač plaća (oni koji proizvode odnosno stvaraju otpad ili zagađuju okoliš moraju biti odgovorni), načelu udaljenosti odnosno blizine odlaganja/zbrinjavanja otpada (otpad bi trebao biti smješten u blizini objekata namijenjenih njegovu zbrinjavanju kako bi se smanjio prijevoz otpada i njegovo rasipanje radi sprječavanja štetnih utjecaja na okoliš) (Hemmer et al., 2003: 1).

<sup>8</sup> Aarhuška konvencija je putokaz da se održivi razvoj može postići jedino uključivanjem svih sudionika u društvu te spona između odgovornosti tijela javne vlasti i zaštite okoliša jer je usmjerena na demokratsku suradnju javnosti s tijelima javne vlasti te utire put novom postupku sudjelovanja javnosti u dogovaranju i provedbi međunarodnih sporazuma. Da bi se to postiglo, javnost treba biti informirana, osviještena te se mora uključiti u donošenje odluka.

Njemački propisi o gospodarenju otpadom također se zasnivaju na europskoj regulaciji. Tako Zakon o otpadu iz 1996. uvodi tri temeljna načela gospodarenja otpadom: načelo sprječavanja otpada (proizvodnja i potrošnja moraju biti organizirane tako da spriječe nastanak otpada od samog početka), načelo oporabe otpada korištenjem naprednih tehnika i načelo zbrinjavanja otpada (<http://www.gruener-punkt.de/en/company-info/legal-foundations/product-recycling-waste-management-act.ha>). Austrijski Zakon o gospodarenju otpadom iz 2002. propisuje načela održivog gospodarenja otpadom kao smjernice za rad državnim organima i privatnim osobama. Ciljevi federalnog plana gospodarenja otpadom u Austriji moraju se temeljiti na načelu smanjivanja količine otpada (prevencija), načelu odgovornosti proizvođača i načelu blizine oporabe i zbrinjavanja otpada (Beyer et al., 2004).

Područje gospodarenja otpadom u Sloveniji u velikoj je mjeri uređeno Zakonom o zaštiti okoliša iz 2004., a jedini okvirni provedbeni propis kojim je detaljnije uređeno područje gospodarenja otpadom je Pravilnik o gospodarenju otpadom. To je razlika od hrvatskog pravnog sustava u kojemu je područje gospodarenja otpadom detaljno uređeno ZO-om kao posebnim zakonom te velikim brojem provedbenih propisa kojima je detaljnije uređeno gospodarenje različitim vrstama i kategorijama otpada. Prema slovenskom Zakonu, temeljna načela su načelo preventivnosti, načelo odgovornosti proizvođača, načelo »onečišćivač plaća«, načelo obveznog osiguranja, načelo obveznog supsidijarnog djelovanja, načelo poticanja, načelo javnosti te načelo zaštite prava.

Može se uočiti da sve zemlje poštovanjem temeljnih načela nastoje ostvariti ciljeve u gospodarenju otpadom odnosno nastoje poduzeti aktivnosti usmjerene na smanjivanje otpada, a odgovornošću onečišćivača, tj. proizvođača, nastoji se smanjiti onečišćavanje okoliša. Nedvojbeno postoje razni načini za smanjenje stvaranja otpada. Jedan je od njih prvi korak, a to je ocjena proizvodnog procesa i pitanja: mogu li se pri pakiranju proizvoda koristiti jednostavniji sustavi, može li se otpad preraditi/reciklirati ili prodati drugom korisniku? U svemu tome bitno je poznavanje i praćenje rezultata procesa odnosno održavanje procesa optimalnim kako bi se smanjio otpad na izvoru (njegovu nastanku). Međutim, ne smije se zamariti ni motivacija građana, informacijski sustavi, marketing, inspekcijski nadzor: inspekcija, pregled stanja i analiza toka otpada koji mogu pridonijeti čistijem i zdravijem okolišu.

### 2.2.1. Načelo »onečišćivač plaća«

Načelo »onečišćivač plaća« (*polluter pays*) kao ekonomsko načelo usvojilo je 1972. Vijeće OECD, a poslije je razvijeno u glavnim preporukama OECD-a (Schroeder, Weber, 2008). To načelo detaljnije je razrađeno u Deklaraciji o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj iz 1992. U hrvatski pravni sustav uvedeno je po uzoru na suvremena zakonodavna rješenja drugih europskih zemalja, a ujedno se primjenjuje i pri obračunavanju troškova gospodarenja otpadom. Prema tom načelu, onečišćivač može biti svaka fizička i pravna osoba koja bilo posrednim ili neposrednim djelovanjem ili propuštanjem djelovanja uzrokuje onečišćavanje okoliša. Zbog toga može doći do onečišćavanja okoliša odnosno do promjene stanja okoliša koja je posljedica odnosno rezultat čovjekovih djelatnosti, koje mogu biti činjenje ili nečinjenje tih djelovanja. Sve to prouzrokuje ogromne troškove kojima su obuhvaćeni troškovi odvojenog skupljanja otpada, prijevoza otpada, drugih mjera gospodarenja otpadom koje nisu pokrivene prihodom ostvarenim prometom otpada, procijenjeni troškovi uklanjanja otpada koji je nepoznata osoba odbacila u okoliš, troškovi uporabe i/ili zbrinjavanja otpada koji obuhvaćaju troškove projektiranja i gradnje građevina za uporabu i/ili zbrinjavanje otpada, troškovi rada građevine za uporabu i/ili zbrinjavanje otpada te procjenu troškova zatvaranja odlagališta, njihova naknadnog održavanja i gradnje nove građevine koja će se koristiti nakon prestanka rada postojeće (čl. 17. ZO). Onečišćivač snosi sve troškove nastale onečišćavanjem okoliša kojih zaista može biti jako puno (usp. čl. 15. ZZO). Također, onečišćivač, tj. proizvođač otpada mora se držati svih pravila gospodarenja otpadom potrebnih za sprječavanje ili smanjenje proizvodnje otpada i štetnog utjecaja otpada na okoliš te osigurati povrat proizvedenog otpada ako njegova uporaba nije moguća (čl. 20/1. ZO).<sup>9</sup> Proizvođači moraju prihvatiti odgovornost za proizvod već prilikom dizajniranja svojih proizvoda kako bi se smanjio njegov cjeloživotni ciklus utjecaja na okoliš. Oni moraju ograničiti onečišćenje okoliša i snositi troškove za sve poduzete mjere u smislu zaštite okoliša (kao, primjerice, mjere za smanjenje zagađivača okoliša).

Prevladava mišljenje<sup>10</sup> da to načelo treba uzeti u obzir kod planiranja investicija u sektoru otpada. Isto tako, smatra se da se to načelo teško može

<sup>9</sup> Nacrt prijedloga novoga ZO umjesto pojma »proizvođač« koristi se pojmom »posjednik« otpada. Bitne razlike nema jer pojam »posjednik« otpada označava proizvođača otpada ili pravnu ili fizičku osobu koja ga posjeduje.

<sup>10</sup> Mišljenje je to Regionalnog centra zaštite okoliša za srednju i istočnu Europu (REC-a) koji je neprofitna međunarodna organizacija čija je zadaća pomoć u rješavanju



održati u zemljama u kojima većina proizvođača otpada ima vrlo nizak prihod i slabu sposobnost plaćanja. Međutim, lokalna tijela trebaju lobirati na nacionalnoj razini i pobrinuti se za to da im budu dostupna dovoljna sredstva kako bi mogla ispuniti zahtjeve iz direktiva, no ta sredstva također je u samoj općini potrebno raspodijeliti na prikladan način.<sup>11</sup>

### 2.2.2. Načelo odgovornosti proizvođača

Izraz »proizvođač« može se odrediti na različite načine. Tako prema ZO proizvođač može biti svaka osoba čijom aktivnošću nastaje otpad i/ili koja prethodnom obradom, miješanjem ili drugim postupkom mijenja sastav ili svojstva otpada. Proizvođači otpada dakle, mogu biti različite skupine (npr. pojedinci, kućanstva, uredi, trgovine, industrija i dr.) čija je primarna dužnost spriječiti nastanak otpada, odnosno izbjeći nastanak otpada, a ako to nije moguće, onda pokušati njime gospodariti na racionalan način odnosno na način prikladan za okoliš. Nešto šire određivanje tog pojma daje Baselska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju, gdje pojam »proizvođač« obuhvaća bilo koju osobu čijom djelatnošću nastaju opasni otpad ili druge vrste otpada ili, ako ta osoba nije poznata, osobu koja nadzire taj otpad (čl. 2. t. 18.).

Načelo odgovornosti proizvođača zapravo je nastavak načela »onečišćivač plaća«. Ono znači da je proizvođač otpada odgovoran za pravilno postupanje sa svojim otpadom, odnosno obvezan je predati svoj otpad ovlaštenoj osobi,<sup>12</sup> a samo iznimno može svoj otpad sam oporabiti ili zbrinuti, u kojem slučaju mora imati dozvolu za gospodarenje otpadom. Drugim

---

problema u zaštiti okoliša u srednjoj i istočnoj Europi (SIE). Centar svoju zadaću obavlja potičući suradnju među nevladinim udruženjima, vladama i drugim zainteresiranim subjektima te potičući slobodnu razmjenu informacija i sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu. REC su 1990. utemeljile SAD, Europska komisija i Mađarska. Danas su REC-ov pravni temelj Povelja koju su potpisale vlade 29 zemalja i Europska komisija te Međunarodni sporazum s Vladom Mađarske. Središnjica REC-a je u Szentendreu, u Mađarskoj, a lokalni uredi nalaze se u svakoj od 17 zemalja korisnica u regiji SIE. To su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Češka, Estonija, Hrvatska, Latvija, Litva, Mađarska, Makedonija, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Srbija i Turska. REC aktivno sudjeluje u ključnim globalnim, regionalnim i lokalnim procesima te pridonosi razvoju rješenja na području zaštite okoliša i održivosti unutar i izvan mreže svojih lokalnih ureda, prenoseći znanja i iskustva među zemljama i regijama. [http://www.bef-de.org/members/befadmin/.../Waste\\_management\\_HR](http://www.bef-de.org/members/befadmin/.../Waste_management_HR), 2009

<sup>11</sup> [http://www.bef-de.org/members/befadmin/.../Waste\\_management\\_HR](http://www.bef-de.org/members/befadmin/.../Waste_management_HR), 2009

<sup>12</sup> Ovlaštena osoba prema ZO-u je osoba koja posjeduje dozvolu za skupljanje, oporabu i/ili zbrinjavanje otpada.

riječima, proizvođač je odgovoran za utjecaj na okoliš tijekom cijelog životnog vijeka proizvoda, uključujući i njegovo konačno odlaganje. Postupanjem na takav način odgovornost za zbrinjavanje otpada prebacuje se s potrošača na industriju.

U Njemačkoj također postoji odgovornost proizvođača za proizvod, a pitanje otpada, njegovo izbjegavanje i smanjivanje za industriju i potrošače postavlja se još u fazi donošenja odluke za proizvodnju i razvoj proizvoda i njegovu potrošnju. To se odnosi ne samo na korist i uporabu proizvoda nego i na cijeli životni ciklus proizvoda, odnosno ciklus od razvoja proizvoda, preko proizvodnje, distribucije, povratka, recikliranja i ponovne uporabe za proizvodnju. Strategija zapravo prebacuje financijsku odgovornost na industriju, a tvrtke mogu zaposliti treću osobu koja u stvarnosti gospodari otpadom. Na taj način otpad se i dalje skuplja putem javnih komunalnih djelatnika i privatnih osoba.<sup>13</sup>

Slično je i u Austriji. I austrijski Zakon o gospodarenju otpadom (Abfallgesetz) nastoji osigurati ekološko upravljanje otpadom koristeći se metodama koje maksimalno iskorištavaju vrijedne resurse i potiču njihovo očuvanje i oporavak. U tu svrhu Zakon predviđa korištenje mehanizmima koji će spriječiti onečišćenje i omogućiti čistiju proizvodnju, smanjiti volumen otpada, reciklirati ga i ponovo koristiti u cilju smanjenja rizika za ljudsko zdravlje i zaštitu okoliša. Osim toga, Zakonom se nastoje postaviti i ciljevi i smjernice za otpad, izbjeći i smanjiti volumen otpada (uključujući kompostiranje i njegovo ponovno korištenje) te usvojiti najbolju ekološku praksu radi osiguranja pravilnog odvajanja otpada, skupljanja, prijevoza i skladištenja otpada te promicati nacionalne istraživačke i razvojne programe za poboljšanje gospodarenja otpadom. Zanimljivo je da austrijski zakon daje mogućnost većeg sudjelovanja privatnog sektora u gospodarenju otpadom. U Austriji se nastoji institucionalizirati sudjelovanje javnosti u razvoju i implementaciji nacionalnih, pokrajinskih, lokalnih i ekoloških programa vezanih za gospodarenje otpadom te ojačati integraciju ekoloških resursa za gospodarenje otpadom, zaštitu okoliša i promicanje ekološke svijesti među građanima.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> [www.gruener-punkt.de/en/...product-recycling-waste-managment.html](http://www.gruener-punkt.de/en/...product-recycling-waste-managment.html). Odgovornost industrije u Njemačkoj razvidna je i kod ambalažnog otpada. Industrija zadržava odgovornost za svoju ambalažu kada je riječ o tom otpadu nakon što kupci koji su kupili njezin proizvod taj proizvod bace, dok je trošak ambalaže uključen u prodajnu cijenu proizvoda. Na taj način kupci sudjeluju u troškovima skupljanja, sortiranja, recikliranja i zbrinjavanja (odlaganja) otpada (Rice, 1992: 4).

<sup>14</sup> <http://www.bundesabfalwirtschaftsplanat/article/archive/16519>

To načelo najvjerojatnije je osmišljeno radi promocije integracije troškova nepovoljnog utjecaja na okoliš koji se vežu sa životnim ciklusom proizvoda u tržišnu cijenu proizvoda.

### 2.2.3. Načelo blizine uporabe i/ili zbrinjavanja otpada

*Oporaba otpada.* U hrvatskom sustavu gospodarenja otpadom postupci uporabe i zbrinjavanja otpada detaljno su sadržani u Pravilniku o gospodarenju otpadom iz 2007. (čl. 4/5.). Prema njemu, postupak uporabe otpada određen je kao postupak ponovne obrade otpada radi njegova korištenja u materijalne i energetske svrhe. Tek nakon postupka uporabe otpad koji nema vrijednih svojstva za oporabljanje, odnosno koji se ne može ili ne mora uporabiti, mora se na propisani način zbrinuti. Važno je da se otpad mora obrađivati, oporabljivati i/ili zbrinjavati tako da ne ugrožava ljudsko zdravlje primjenom postupaka koji ne štete okolišu ili mu štete u najmanjoj mogućoj mjeri (čl. 3.). Suprotno tome, zabranjeno je ostavljanje, istovar i/ili odlaganje otpada na mjestima koja za to nisu određena u skladu sa Zakonom. Međutim, opće je pravilo da se otpad čija se vrijedna svojstva mogu iskoristiti mora uporabiti i zbrinjavati na propisani način. Od tog pravila postoji iznimka. Otpad čija se vrijedna svojstva mogu iskoristiti ne mora se uporabiti: (1) ako su troškovi uporabe tog otpada nerazmjerno veći od troškova njegova zbrinjavanja ili (2) ako se zbrinjavanjem otpada manje opterećuje okoliš nego njegovom uporabom, a osobito s obzirom na emisije tvari i energije u zrak, more, vodu i tlo, korištenje prirodnih izvora, energiju koju treba potrošiti ili koju je moguće obnoviti te opasne tvari sadržane u otpadu proizvedenom prilikom uporabe otpada.

Iz toga se može zaključiti da zakonodavac samo u iznimnim slučajevima reducira uporabu otpada, pri čemu vodi računa o tome da je ulaganje u zaštitu okoliša svakako opravdano jer su troškovi koji proizlaze iz zdravstvenih problema povezanih s izloženošću zagađenju okoliša otpadom mnogo veći.

*Zbrinjavanje otpada.* To je postupak koji se provodi kako je propisano Pravilnikom o gospodarenju otpadom, s tim da je definiran i međunarodnim ugovorima. Tako prema Baselskoj konvenciji zbrinjavanje otpada podrazumijeva skupljanje, odvoz i odlaganje opasnog i drugih vrsta otpada, uključujući i naknadnu brigu o odlagališnim lokacijama.

Razvidno je da je ovo načelo nastavak načela blizine uporabe i/ili zbrinjavanja otpada, prema kojemu se otpad obrađuje i zbrinjava što je moguće bliže mjestu nastanka. Time se izbjegavaju negativni utjecaji i opasnosti

prilikom prijevoza otpada kao i problemi pri odabiru lokacija za odlaganje (zbrinjavanje) otpada, što je ne samo tehnološki već i organizacijski zahtjevna zadaća čija implementacija iziskuje velike napore.

Primjeri iz prakse zemalja članica EU, Njemačke i Austrije, dočaravaju primjenu tog načela. Riječ je o zemljama koje su među prvima učinile početni napredak u ispunjenju ciljeva politike EU glede odvojenog prikupljanja (zbrinjavanja) i recikliranja otpada. Naime, u Njemačkoj je osnovano neprofitno privatno društvo *Duales System Deutschland (DSD)* koje se sastoji od 600 tvrtki u maloprodaji, robi široke potrošnje i industriji ambalaže. Društvo se oslanja na osnovna načela zbrinjavanja otpada i financira odvojeno skupljanje i razvrstavanje otpada.<sup>15</sup> U Austriji je 1993. osnovan Austrijski sustav za skupljanje i oporabu ambalažnoga otpada (*Altstoff Recycling Austria – ARA sustav*). Taj sustav podijeljen je na društvo *ARA (Altstoff Recycling Austria AG)* i osam ovisnih društava<sup>16</sup> za prikupljanje i organizaciju oporabe pojedinih vrsta otpadnih pakiranja. *ARA* sustav uzima naknadu od licencija za podmirenje troškova skupljanja, razvrstavanja i oporabe od svojih licenciranih partnera. Naknade se izračunavaju množenjem količine određenoga (ambalažnog) materijala s pristojbom koja je izračunata za svaku vrstu materijala. Pristojbe se računaju prema stvarnim troškovima koje pojedini materijali stvaraju pri sakupljanju i uporabi te se razlikuju s obzirom na materijal i na izvor otpada (kućanstvo, obrt odnosno industrija) (Barić, 2004: 38).

Zaključno se može reći da je načelo blizine uporabe i/ili zbrinjavanja otpada od iznimne važnosti jer se njime utječe na smanjivanje nepovoljnih utjecaja na okoliš i zdravlje ljudi, a to se postiže materijalnim i energetske iskorištavanjem otpada kojim se izbjegava odlaganje otpada. Za primjenu

<sup>15</sup> Njemački dvostruki sustav (DSD) stvorio je 17.000 radnih mjesta u zemlji i doveo do više od 20 milijardi eura u ulaganjima njemačke industrije. DSD sustav i »zelena točka« programa u Njemačkoj doveli su do 14% smanjenja ambalaže po stanovniku. Licenciranje znaka »zelena točka« koristi se za financiranje DSD sustava. Bilo koji višak prihoda od tog licenciranja vraća se sudionicima programa kroz smanjenje troškova i ulaganja u daljnji razvoj sustava. Znak »zelena točka« može biti tiskan na pakiranju ako proizvođač ima plaćenu naknadu za DSD. Ta se naknada određuje prema načelu »onečišćivač plaća« i ovisi o materijalu, težini i volumenu ambalaže. Kao takav predstavlja poticaj: za paket koji je manje težak plaća se niža naknada za dobivanje dozvole (Toto, 2004: 1).

<sup>16</sup> Njihov međusobni odnos uređen je nizom pravnih propisa. Članom tog sustava može postati svatko tko proizvodi, transportira ili na bilo koji način koristi ambalažu. Članovi udruženja ne mogu postati jedino osobe ili poduzeća koja se bave gospodarenjem otpadom kako ne bi došlo do sukoba interesa, već se s njima sklapaju poslovni ugovori (Izvještaji *ARA – sustava: Geschäftsbericht der Altstoff Recycling Austria 2002; Die Leistungen des ARA Systems: Der Report 2002* i [www.ara.art](http://www.ara.art); preuzeto iz: Barić, 2004: 37).

tog načela najprikladnije bi bilo kada bi otpad nastajao u blizini mjesta proizvodnje nekog proizvoda. Pri tome bi bilo uputno voditi računa o ekološkim i ekonomskim troškovima i učincima povezanim s otpadom, uključujući i one povezane s kretanjem otpada. Osim toga čini se da ovo načelo upućuje na temeljitu promjenu svijesti čovjeka (pojedince) prema okolišu. Promjenom svijesti čovjeka mogu se ostvariti pozitivni ekološki učinci u gospodarenju otpadom – očuvanje zdravlja ljudi i zdravog okoliša. Ljude treba stimulirati sankcioniranjem kod nepoštovanja zakonskih propisa. Osim toga, potrebno je imati na raspolaganju suvremene tehnike i tehnologije koje će jamčiti potpuno iskorištavanje otpada. Da bi se to postiglo, potrebno je veliku pozornost posvetiti edukaciji građana o zaštiti okoliša (Kulić et al., 2008: 661–672).

Kad se uspoređi Hrvatska s Austrijom, Njemačkom i Slovenijom, nije teško uočiti da gotovo nema razlike u odnosu na propisima postavljena načela (i ciljeve) gospodarenja otpadom. Hrvatska je u svoj Zakon o otpadu, baš kao i druge europske zemlje, uvela hijerarhiju mogućnosti u rješavanju problematike otpada, i to prvo sprječavanje otpada kao najpoželjniju opciju, a posljednju odlaganje kao posljednju opciju.<sup>17</sup> Stoga na putu ulaska Hrvatske u EU od velike pomoći mogu biti iskustva tih zemalja, tj. njihova organizacija i djelotvornost sustava gospodarenja otpadom. No, čini se da je u Hrvatskoj, više nego u Austriji i Njemačkoj, velik problem vezan za ekološku osviještenost svakog pojedinca ili svih zajedno, pa bi valjalo razmisliti o edukaciji građana o zaštiti okoliša i uvesti što više stručnjaka specijaliziranih isključivo za područje gospodarenja otpadom.

### 3. Zaključak

Zaključno se može kazati da su EU standardi zaštite okoliša viši od onih koji su trenutačno na snazi u Hrvatskoj. Hrvatska osim usklađivanja sa zakonodavstvom EU na području gospodarenja otpadom nastoji provesti opsežne reforme i ulaganja u infrastrukturne projekte. Baš kao i u većini europskih zemalja, gospodarenje otpadom je pitanje koje sa sobom nosi velik broj neriješenih problema pa je opći trend usmjeren prema ograniča-

<sup>17</sup> Primjerice, u Hrvatskoj kao i u svim europskim zemljama bilježi se porast količine nastalog otpada. Stanovnik EU u 2008. prosječno je proizveo 524 kg komunalnog otpada, dok za Hrvatsku ta količina iznosi 403 kg ([www.azo.hr](http://www.azo.hr)). Najveći dio komunalnog otpada u Hrvatskoj se bez prethodne obrade odlaže na odlagališta, pa se stoga provode intenzivne mjere za izgradnju centara za gospodarenje otpadom.

vanju stvaranja otpada. Zahtjevi modernog vremena traže da se redefinira uloga svakog pojedinaca u gospodarenju otpadom i da se moderniziraju postojeće tehnologije za gospodarenje otpadom. Velik pomak Hrvatska je učinila donošenjem Zakona o otpadu, koji, između ostalog, propisuje načela koja čine osnovu cjelokupnog sustava gospodarenja otpadom. Riječ je o temeljnim pravnim načelima koja se moraju poštovati od same faze proizvodnje otpada do njegova odlaganja (zbrinjavanja) na odlagalište. Njihovo pravno značenje proizlazi iz jamstva njihova poštovanja kod primjene zakona u rješavanju konkretne stvari vezane uz gospodarenje otpadom. Osim toga, načela jamče zaštitu legitimnih prava i interesa koje oni pružaju svim sudionicima u postupku. Osobito značenje temeljnih općih načela gospodarenja otpadom proizlazi iz okolnosti da su obveznici primjene Zakona odgovorni za njihovo ostvarenje. Svaka njihova aktivnost, odluke i mjere podliježu obvezi poznavanja temeljnih općih načela gospodarenja otpadom radi ostvarenja postavljenih ciljeva gospodarenja otpadom. Osnovna je njihova svrha učvrstiti zaštitu zakonitosti i zaštitu zdravlja ljudi i zdravog okoliša.

Usporedbom temeljnih općih načela gospodarenja otpadom u zakonodavstvima drugih europskih zemalja (npr. Slovenije, Austrije i Njemačke) može se uočiti da ona imaju gotovo identično značenje i svrhu kao i načela u hrvatskom pravnom sustavu. Hrvatska je baš kao i te zemlje prihvatila načelo »onečišćivač plaća« kao temeljno i najvažnije opće načelo gospodarenja otpadom dajući mu pravnu snagu tzv. zakonske (legalne) definicije.<sup>18</sup> Pri njegovoj formulaciji izgleda da je zakonodavac poštovao sve bitne elemente njegova sadržaja, posebice propisivanje obveze poduzimanja prethodnih mjera za njegovu zaštitu kako bi se izbjegla opasnost za okoliš odnosno za život i zdravlje ljudi. To načelo je opće naravi jer sadržava pravilo da je onečišćivač stvarno i financijski odgovoran za prouzročeno onečišćenje okoliša zbog neracionalnog gospodarenja otpadom. S obzirom na to da je temeljno pravilo toga načela teško ostvariti u praksi jer često dolazi do spornih i nejasnih situacija zbog postojanja više uzročnika onečišćenja, hrvatski zakonodavac morao bi neprestano tragati za novim (optimalnim) rješenjima za provedbu tog važnog načela. Osim toga, hrvatska javnost mora biti više informirana općenito o zaštiti okoliša, a time i o važnosti načela u gospodarenju otpadom, te o tome imati određenu razinu znanja. Potrebno je osmisliti projekte koji bi javnosti mogli pružiti

<sup>18</sup> Prema Ivančeviću (1983: 151), zakonska (legalna) definicija podrazumijeva obvezu no propisom utvrđeno razjašnjenje što treba razumjeti pod određenim izrazom koji sadržava taj propis.

sustavni pregled tema iz zaštite okoliša i potaknuti je na širu raspravu koja bi u bitnome utjecala na kvalitetu života svih građana Hrvatske.

## Literatura

- Barić, Gordana (2004) Altstoff Recycling Austria – ARA-sustav. Polimeri 25(1–2)
- Beyer, Peter, Norbert Kopytziok, Markus Knigge, Alexander Verbücheln Neubauer (2004) Abfallvermeidung und –verwertung durch das Prinzip der Produzentenverantwortung, Ecologic gGmbH, Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik. [www.ecologic.de](http://www.ecologic.de)
- Hemmer, Dagmar, Andreas Höferl, Bela Hollos (2003) Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU-15: Abfallwirtschaft. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung – ÖGPP. Wien: April 2003 ([www.politikberatung.or.at/.../index.php?](http://www.politikberatung.or.at/.../index.php?))
- Ivančević, Velimir (1983) Institucije upravnog prava, knjiga 1. Zagreb: Pravni fakultet
- Jordan Gonser, Jürgen, Francis Radermaker, Roald Jorgensen Radermaker (2001) European Packaging Waste Management Systems. U: Final Report February 2001, ARGUS in association with ACR and Cart Bro als. <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pach>
- Kulić, Slavko (2008) Edukacija u zaštiti okoliša kao lokalni i globalni problem. U: Zbornik radova, X. međunarodni simpozij: Gospodarenje otpadom. Zagreb
- Lončarić-Horvat, Olivera, Leo Cvitanović, Igor Gliha, Tatjana Josipović, Dragan Medvedović, Jasna Omejec, Maja Seršić (1997) Osnove prava okoliša. Zagreb: Organizator
- Regionalni centar zaštite okoliša za srednju i istočnu Europu u Republici Hrvatskoj. Gospodarenje otpadom na lokalnoj razini. [http://www.bef-de.org/members/befadmin/.../Waste\\_management\\_HR](http://www.bef-de.org/members/befadmin/.../Waste_management_HR)
- Rice, Judy (1992) International Packaging Waste Management Laws. Special section: Food Processing: The Magazine of the Food Industry: The Challenge of Global Commerce & Ecology: The World of Packaging Technology. U: Food Industry magazines, July 1. <http://www.highbeam.com/publications/industry-magazines-2022>
- Schroeder, Werner, Weber, Karl (2008) Studie Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention. Schlussbericht. [http://systemstatic.info/s37neindanke/uploads/media/Studie\\_Schroeder\\_Weber\\_Verkehrsprotokoll\\_der\\_Alpenkonvention.pdf](http://systemstatic.info/s37neindanke/uploads/media/Studie_Schroeder_Weber_Verkehrsprotokoll_der_Alpenkonvention.pdf)
- Toto, Deanne (2004) Green with Envy: Germany's Green Dot Program Continues Generating Good Collection Numbers. Recycling Today, October. <http://www.thefreelibrary.com/Green+with+envy%3A+Germany's+Green+Dot+program+continues+generating...-a0123753975>

Triva, Siniša (1983) *Gradansko parnično procesno pravo*, 5. izdanje. Zagreb: Narodne novine

## Propisi

Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst

Kazneni zakon, NN 110/97, 50/00 – Odluka USRH, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03 – Odluka USRH, 105/04, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11, 77/11, 125/11 – stupa na snagu 1. 1. 2013.

Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija), NN – Međunarodni ugovori 1/07

Zakon o potvrđivanju Baselske konvencije o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju, NN – Međunarodni ugovori 3/94

Zakon o otpadu, NN 178/04, 111/06, 60/08, 87/09

Zakon o zaštiti okoliša, NN 110/07

Zakon o varstvu okolja, Uradni list Republike Slovenije br. 41/04, 17/06, 20/06, 28/06 Skl. US:U-I-51/06-5, 39/06 – UPB1, 49/06-ZMetD, 66/06, Odl. US:U-I-51/06-10, 112/06, Odl. US:U-I-40/06-10, 33/07-ZP Načrt, 57/08-ZFO-1A, 70/08, 108/09

Pravilnik o gospodarenju otpadom NN 23/07, 111/07

Deklaracija o zaštiti okoliša u Republici Hrvatskoj, NN 34/92

## Internetske stranice

[http://www.mzopu.hr/doc/PR\\_2008\\_Okolis.pdf](http://www.mzopu.hr/doc/PR_2008_Okolis.pdf)

<http://www.bundesabfalwirtschaftsplanat/article/archive/16519>

[www.mzop.hr](http://www.mzop.hr)

[www.azo.hr](http://www.azo.hr)

<http://www.gruener-punkt.de/en/company-info/legal-foundations/product-recycling-waste-management-act.h>

<http://www.unec.org/env/pp/treatytext.htm>



## THE PRINCIPLES OF WASTE MANAGEMENT AND THEIR IMPORTANCE

### *Summary*

*According to the Waste Management Act, all activities, decisions and measures related to waste management have to be based on the principle of environmental protection regulated by special provisions, on the principles of international environmental protection laws, on scientific discoveries, and on best practices. Waste management is characterised by the »polluter pays« principle, by the principle of producer's responsibility, and by the principle of proximity of recovery and/or recycling facilities. Knowledge of the principles of waste management is essential to everybody who interprets and implements legal regulations related to this field. The guidelines following from waste management principles include avoiding and reducing the creation of waste; reducing hazardous characteristics of waste; waste recovery by recycling, reuse, recovery, or any other procedure that renders possible the extraction of raw materials or the production of energy; proper waste management procedures; and recovery of polluted environment.*

*Key words: principles of waste management, »polluter pays« principle, producer's responsibility principle, proximity principle*