

Ustavni sud Republike Hrvatske

UDK 347.921.6(497.5)(094.8)

PRAVILNIK O AMBALAŽI I AMBALAŽNOM OTPADU (NN 97/05, 115/05, 81/08, 31/09, 156/09, 38/10)

UTVRĐUJE SE DA JE U RAZDOBLJU OD 16. KOLOVOZA 2005. DO 28. PROSINCA 2005. PRAVILNIK O AMBALAŽI I AMBALAŽNOM OTPADU (NN 97/05), U DIJELU KOJI SE ODNOSI NA PROPISIVANJE VRSTE I VISINE NAKNADE ZA ZBRINJAVANJE AMBALAŽE I AMBALAŽNOG OTPADA (ČL. 1/1. PODST. 3., 6., 7.; ČL. 2. PODST. 23., 24., 25., 26.; ČL. 4.; ČL. 5.; ČL. 12.; ČL. 13.; ČL. 16.; ČL. 17.; ČL. 28.), BIO U SUPROTNOSTI S ČL. 3. I ČL. 5/1. USTAVA, KAO I S ČL. 104/3. ZAKONA O OTPADU (NN 178/04, 111/06, 60/08, 87/09).

UTVRĐUJE SE DA JE U RAZDOBLJU OD 30. RUJNA 2005. DO 28. PROSINCA 2005. PRAVILNIK O IZMJENAMA I DOPUNAMA PRAVILNIKA O AMBALAŽI I AMBALAŽNOM OTPADU (NN 115/05), U DIJELU KOJI SE ODNOSI NA PROPISIVANJE VRSTE I VISINE NAKNADE ZA ZBRINJAVANJE AMBALAŽE I AMBALAŽNOG OTPADA, BIO U SUPROTNOSTI S ČL. 3. I ČL. 5/1. USTAVA, KAO I S ČL. 104/3. ZAKONA O OTPADU (NN 178/04, 111/06, 60/08, 87/09).

UTVRĐUJE SE DA TOČKE I. I II. ODLUKE NISU OSNOVA ZA PRIMJENU ČL. 58. USTAVNOG ZAKONA O USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE (NN 99/99, 29/02, 49/02 – PROČIŠĆENI TEKST).

ODBIJA SE ZAHTJEV ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM I ZAKONOM ČL. 1/1. PODST. 3., 6., 7.; ČL. 2. PODST. 23., 24., 25., 26.; ČL. 4.; ČL. 5.; ČL. 12.; ČL. 13.; ČL. 16.; ČL. 17. I ČL. 28. PRAVILNIKA O AMBALAŽI I AMBALAŽNOM OTPADU (NN 97/05).

ODBIJA SE ZAHTJEV ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM I ZAKONOM PRAVILNIKA O IZMJENAMA I DOPUNAMA PRAVILNIKA O AMBALAŽI I AMBALAŽNOM OTPADU (NN 115/05).

NE PRIHVAĆAJU SE PRIJEDLOZI ZA POKRETANJE POSTUPKA ZA OCJENU SUGLASNOSTI S USTAVOM I ZAKONOM PRAVILNIKA O AMBALAŽI I AMBALAŽNOM OTPADU (NN 97/05, 115/05, 81/08, 31/09, 156/09, 38/10) U CIJELOSTI.

(Iz odluke i rješenja Ustavnog suda U-II-37/2006 i dr. od 5. srpnja 2011., NN 89/11)

Iz obrazloženja (izvadci):

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Upravni sud (podnositelj zahtjeva) na temelju čl. 35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst; Ustavni zakon) podnio je zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom:

– čl. 1/1. podst. 3., 6., 7., čl. 2. podst. 23., čl. 4., čl. 5., čl. 12/1. podst. 1., čl. 13., čl. 16., čl. 17. i čl. 28. Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu (NN 97/05; Pravilnik o ambalaži) i Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu (NN 115/05; PID Pravilnika o ambalaži).

2. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Pravilnika o ambalaži u cijelosti podnijeli su Hrvatska udruga poslodavaca, Bavaria Adria d.o.o., Billa d.o.o. (...)

II. PRIGOVORI PODNOSITELJA ZAHTJEVA I PREDLAGATELJA

A. Prigovori podnositelja zahtjeva

5. Podnositelj zahtjeva navodi da je u upravnom sporu Us-3426/2006 pokrenutom povodom tužbe Zvijezda d.d. iz Zagreba utvrdio da odredbe Pravilnika o ambalaži koje se odnose na naknadu za zbrinjavanje ambalažnog otpada nisu suglasne Zakonu o otpadu (NN 178/04, 111/06, 60/08, 87/09; ZoO).

U zahtjevu navodi čl. 37/1. i 37/2., 38/1. i 104/1. t. 3. i 104/3. ZoO-a te ističe da iz navedenih odredbi proizlazi da u vrijeme donošenja Pravilnika

o ambalaži, 27. srpnja 2005., i PID Pravilnika o ambalaži, 23. rujna 2005., ministrica zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (nadležni ministar) nije bila zakonom ovlaštena propisati naknadu za zbrinjavanje ambalažnog otpada, iz čega proizlazi da je prekoračena ovlast iz čl. 104/3. u vezi s čl. 104/1. t. 3. al. 1. ZoO-a. Ističe da je ta ovlast nadležnom ministru dana tek Uredbom o izmjeni i dopuni Zakona o otpadu (NN 153/05; UID ZoO/05), koja je donesena na temelju čl. 1. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora (NN 115/05, 121/05). Međutim, ističe da je ta Uredba donesena 23. prosinca 2005., a da je stupila na snagu danom objave u NN, 28. prosinca 2005.

B. Prigovori predlagatelja

6. Predlagatelji također osporavaju zakonsku ovlast nadležnog ministra za donošenje osporenog Pravilnika o ambalaži.

6.1. Predlagatelji u predmetima U-II-37/2006 i U-II-265/2006 (istovjetni prijedlozi) osporavaju ustavnost odnosno zakonitost svih odredbi Pravilnika o ambalaži. Smatraju da je u suprotnosti sa:

1. čl. 5/1., 14/2., 49/1. i 49/2., 50/2. i 115/1. i 115/2. Ustava,
2. čl. 17. i 18/1. Zakona o sustavu državne uprave (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 109/03, 199/03; ZSDU),
3. Zakonom o otpadu,
4. Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (NN 107/03; ZoFZOEU) u cijelosti, a napose s čl. 1., 4/1., 5/1., 12., 17., 18/3., 21/1., 26/1., 26/2., 26/3. i 26/4., 27. i 28.

Predlagatelji smatraju da su Pravilnikom o ambalaži uređena i pitanja za koja ovlast za njihovo uređivanje podzakonskim aktom ne proizlazi iz mjerodavnih odredbi ZoO-a.

6.2. Predlagatelji osobito ističu neustavnost i nezakonitost pojedinih članaka Pravilnika o ambalaži: čl. 11. te 2. u vezi s čl. 12.–17.

6.3. Obrazlažući nesuglasnost čl. 11. Pravilnika o ambalaži sa ZSDU-om, u vezi sa ZoO-om, ZoFZOEU-om i Ustavom, navode da su tim člankom propisane detaljne obveze prodavatelja koji prodaje ili daje potrošaču proizvod u ambalaži (maloprodaja), npr. obveza postavljanja spremnika, opreme za sakupljanje otpada, obveze skladištenja, obveze prijevoza skupljenog otpada, obveza isplate naknade potrošačima, obveze sakupljanja otpada, obveze vođenja očevidnika, sortiranja i sl.

Ističu da iz čl. 37. i 38. ZoO-a proizlazi da se Pravilnikom o ambalaži ne mogu detaljnije uređivati obveze prodavatelja, već samo obveze proizvođača. Stoga da čl. 11. Pravilnika o ambalaži nema potporu u ZoO-u, već prodavateljima propisuje detaljne obveze sa znatnim financijskim opterećenjem bez zakonske ovlasti i protivno Ustavu.

6.4. Predlagatelji posebno obrazlažu nesuglasnost čl. 2. i 12.–17. Pravilnika o ambalaži s Ustavom zajamčenim pravom na jednakost pred zakonom (čl. 14.) te na jednak pravni položaj na tržištu (čl. 49/2.). Za te članke Pravilnika o ambalaži predlagatelji navode »da su u nestandardno provedenom procesu podzakonskog normiranja ozbiljno povrijeđene citirane odredbe ZSDU, a time i Ustava, pri čemu je takav način odlučivanja posebno eskalirao na području propisivanja naknada iskazan u čl. 12.–17. Pravilnika.« Smatraju da nema opravdanja da proizvođači pića i napitaka plaćaju veće naknade od primjerice proizvođača destilirane vode ili jestivog ulja, koji se proizvodi također stavljaju na tržište u istoj ili usporedivoj PET ambalaži te na isti način utječu na okoliš.

7. Sindikat trgovine Hrvatske u svom prijedlogu (U-II-1131/2006) osporava čl. 11. Pravilnika o ambalaži navodeći da taj članak nije u skladu s čl. 4/2., 22/1. i 38/1. ZoO-a, čl. 2. i 24/1., 24/2. i 24/3. Zakona o trgovini (NN 11/96 i dr.; ZoT) te čl. 5/1., 14/2., 58. i 69/1. Ustava.

Predlagatelj smatra da djelatnost trgovine određena čl. 2. ZoT ne sadržava u sebi obvezu sakupljanja ambalažnog otpada s obzirom na to da to nije njihova registrirana djelatnost.

III. OSPORENI PRAVILNIK O AMBALAŽI (S IZMJENAMA I DOPUNAMA)

8. Ustavni sud utvrđuje da je Pravilnik o ambalaži objavljen u NN 97 od 8. kolovoza 2005. i da je stupio na snagu osmog dana od dana objave, 16. kolovoza 2005. Nakon stupanja na snagu Pravilnik o ambalaži pet je puta mijenjan i dopunjavan.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

9. Zakonodavni okvir pravnog područja zaštite okoliša i gospodarenja otpadom uređen je ZoO-om, Zakonom o zaštiti okoliša, ZoFZOEU-om, provedbenim propisima donesenim na temelju tih zakona te drugim propisima koji sadržavaju ekološke norme. Na temelju ZoO-a, Hrvatski je sabor 2005. donio Strategiju gospodarenja otpadom Republike Hrvatske

(NN 130/05) koja definira ciljeve gospodarenja otpadom i predlaže mjere za njihovo postupno ostvarivanje do 2025.

Prilikom izrade Pravilnika o ambalaži razmatrani su modeli gospodarenja ambalažnim otpadom u EU i razvijenim zemljama svijeta te je izabran model »sustav nagrađivanja kupca za povrat ambalaže kroz trgovine«. Taj se model koristi u zemljama Europe, od kojih su šest članice EU (Njemačka, Norveška, Švedska, Danska, Finska, Nizozemska i Estonija). Pokazao je veći učinak od modela koji primjenjuju neke druge zemlje, tzv. model »zelene točke«, koji se temelji na dobrovoljnom predavanju ambalaže na posebna mjesta gdje se ambalažni otpad odvojeno skuplja u različite kontejnere. Kako su za taj model potrebna velika ulaganja u opremu za odlaganje otpada, edukaciju stanovništva, proizvođača itd., procijenjeno je da je model koji se propisuje Pravilnikom o ambalaži efikasniji i ekonomski povoljniji.

Zahtjev nije osnovan.

Prijedlozi nisu osnovani.

V. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

10. Neposredno mjerodavne odredbe Ustava za ocjenu ustavnosti Pravilnika o ambalaži jesu čl. 3., 14/2., 16., 49/1. i 49/2., 50/2. i 69.

VI. MJERODAVNE ZAKONSKE ODREDBE

Zakon o sustavu državne uprave; Zakon o otpadu; Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost; Zakon o trgovini.

VII. OCJENA USTAVNOG SUDA

15.1. U ustavnosudskom postupku trebalo je prije svega utvrditi jesu li navedene pretpostavke bile ispunjene u konkretnom slučaju. Iz sadržaja navedenih zakonskih odredbi proizlazi da je prema čl. 104/1. t. 3. ZoO-a u tekstu važećem u vrijeme stupanja na snagu Pravilnika o ambalaži i PID Pravilnika o ambalaži iz 2005. nadležni ministar bio ovlašten popisati i:

3. način postupanja s posebnim kategorijama otpada, i to:

– ambalažom i ambalažnim otpadom.

Prema čl. 37/1. ZoO-a, nadležni ministar bio je ovlašten popisati i način i postupak po kojem će proizvođači »... na primjeren način obavještavati prodavača i potrošača o bitnim svojstvima proizvoda i ambalaže glede

opasnih i onečišćujućih tvari koje oni sadrže, te o načinu postupanja s proizvodom i ambalažom koji i kada postanu otpad.«, odnosno osigurati kupcu i/ili korisniku proizvoda (čl. 38/1. ZoO-a):

1. mogućnosti povrata upotrijebljenih proizvoda odnosno ambalaže koja se nakon odgovarajuće obrade može ponovo uporabiti,
2. mogućnost isplate naknade za oporabljivi otpad nakon iskorištenja proizvoda.

Slijedi da u vrijeme donošenja (27. srpnja 2005.) odnosno stupanja na snagu Pravilnika o ambalaži (16. kolovoza 2005.) i PID Pravilnika o ambalaži (30. rujna 2005.) nadležni ministar nije imao ovlast za obvezivanje proizvođača na plaćanje naknade za pokriće troškova skupljanja, zbrinjavanja i uporabe otpadne (primarne) ambalaže. Ustavni sud primjećuje da se naknada iz čl. 38/1. ZoO-a odnosi (samo) na kupce koji nakon uporabe vrate ambalažu.

Međutim, osporeni Pravilnik o ambalaži sadržava i odredbe o obvezi proizvođača na plaćanje naknade za ovu kategoriju otpada. One se nalaze u čl. 1/1. podst. 3., čl. 2. podst. 23., 24., 25., 26., čl. 4., čl. 5. te u glavi III. – Način naplate naknade za ambalažu i ambalažni otpad, čl. 12.–17. Na temelju čl. 4/1. proizvođač je dužan snositi troškove skupljanja, zbrinjavanja i uporabe otpadne (primarne) ambalaže od proizvoda koje je stavio na tržište na teritoriju Republike Hrvatske, sukladno čl. 12.–16. Prema tim odredbama proizvođač koji ambalažu stavlja na tržište dužan je plaćati i/ili naknadu zbrinjavanja, povratnu naknadu te poticajnu naknadu.

Zakonsku ovlast za određivanje naknada (i) za ovu kategoriju otpada nadležni ministar stekao je 28. prosinca 2005. stupanjem na snagu UID ZoO/05 (ta uredba sa zakonskom snagom osnažena je ZID ZoO/06).

UID ZoO/05, čl. 104/1. t. 3., izmijenjen je tako da je nadležni ministar ovlašten pravilnikom urediti i:

3. vrste i iznose naknada koje plaćaju obveznici plaćanja naknada za posebne kategorije otpada (proizvođač i uvoznik otpada – op. Ustavnog suda), način i rokove obračunavanja i plaćanja naknade te način postupanja s posebnim kategorijama otpada, i to:

– ambalažom i ambalažnim otpadom ...

Uz to, iza čl. 17. dodan je čl. 17.a/1. ZoO-a:

»... proizvođač i uvoznik proizvoda od kojeg potječu posebne kategorije otpada dužan je plaćati naknade za gospodarenje s tim kategorijama otpada.«

15.2. Ustavni sud utvrđuje da na dan stupanja na snagu Pravilnika o ambalaži, 16. kolovoza 2005., i PID Pravilnika o ambalaži, 30. rujna 2005.,

nadležni ministar nije imao zakonsku ovlast (nije postojala pravna osnova) za propisivanje proizvođačima vrste i visine naknade za zbrinjavanje i druge mjere gospodarenja ambalažom i ambalažnim otpadom.

Zakonska ovlast za to dana mu je stupanjem na snagu UID ZoO/05. Naknadna ovlast za propisivanje naknade za ove kategorije otpada otklonila je neustavnost i nezakonitost mjerodavnih odredbi Pravilnika o ambalaži i PID Pravilnika o ambalaži samo za ubuduće, od dana stupanja na snagu UID ZoO/05. Zakonska ovlast ne djeluje unatrag.

Stoga Ustavni sud utvrđuje da su odredbe Pravilnika o ambalaži, koje se odnose na naknadu za ambalažu i ambalažni otpad (čl. 1/1. podst. 3., čl. 2. pods. 23., 24., 25. i 26., čl. 4., čl. 5., glava III. – Način naplate naknade za ambalažu i ambalažni otpad, čl. 12.–17. te čl. 28/1.), u razdoblju od 16. kolovoza 2005. do 28. prosinca 2005. bile neustavne.

17. Ostaje preispitati je li osporeni Pravilnik o ambalaži po svom sadržaju u granicama koje je odredio zakon.

17.1. Po ocjeni Ustavnog suda odgovor na ovo pitanje, pa samim time i osnovanost prigovora predlagatelja, ovisi o prethodnom odgovoru i na pitanje ima li Pravilnik o ambalaži legitiman cilj.

18. Ustavni sud podsjeća da se ustavne slobode i prava mogu ograničiti samo iznimno zakonom da bi se zaštitile slobode i prava drugih ljudi, pravni poredak, javni moral i zdravlje (čl. 16/1. Ustava). Međutim, i toj iznimnoj dopuštenosti ograničenja ustavnih sloboda i prava ustavotvorac je kroz načelo razmjernosti dao okvire, jer je u čl. 16/2. Ustava utvrđeno da svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

18.1. S obzirom na legitimnost cilja, iz očitovanja Ministarstva proizlazi da je već samim ZoO-om provedeno ograničenje poduzetničkih sloboda gospodarskih subjekata – onečišćivača upravo radi postizanja legitimnog cilja:

»ZoO postavlja odgovarajuća ograničenja prava vlasništva i poduzetničkih sloboda gospodarskim subjektima, djelovanje kojih, posredno ili neposredno, uzrokuje onečišćavanje okoliša radi očuvanja njega samog, smanjenja rizika za život i zdravlje ljudi, osiguranja i poboljšanja kakvoće okoliša te dobrobit sadašnjih i budućih generacija.«

Gospodarenje otpadom jedno je od najsloženijih područja zaštite okoliša s obzirom na različitost utjecaja i štetnost koju otpad može imati na ljudsko zdravlje i okoliš te je stoga ta djelatnost ZoO-om utvrđena djelatnošću od interesa za Republiku Hrvatsku. Tako je ZoO-om kao općeniti cilj gospo-

darenja otpadom određeno na najmanju moguću mjeru smanjiti utjecaj otpada na okoliš kroz propisane aktivnosti, odluke i mjere usmjerene na izbjegavanje i smanjivanje nastajanja otpada i smanjivanje opasnih svojstava otpada, poticanje njegove daljnje uporabe – recikliranjem, ponovnom uporabom ili obnovom odnosno drugim postupkom koji omogućava izdvajanje sekundarnih sirovina, te poticanje čistije proizvodnje.

Ambalaža i ambalažni otpad spadaju u posebne kategorije otpada (čl. 104/1. t. 3. ZoO) za koje je zakonodavac propisao posebne obveze proizvođačima otpada u pogledu proizvodnje i gospodarenja tom kategorijom otpada. Prema čl. 36. ZoO-a, proizvođači su dužni planirati proizvodnju proizvoda i ambalažu za proizvode tako da se proizvodnja unaprijedi primjenom čistih tehnologija te da se omogući učinkovita uporaba materijala i energije, potiče ponovna uporaba i reciklaža proizvoda (ako je to po svojstvu proizvoda moguće) i uzima u obzir najprimjereniji postupak uporabe i/ili zbrinjavanja proizvoda kojima je istekao rok odnosno vijek trajanja kako bi se nepovoljni utjecaj na okoliš sveo na najmanju moguću mjeru. Proizvođači se moraju koristiti sirovim materijalima, poluproizvodima i ambalažom koja smanjuje uporabu energije i materijala i čijim se korištenjem smanjuje nastajanje otpada. Proizvođači u najvećoj mogućoj mjeri moraju uvoditi povratnu ambalažu koja smanjuje opterećenja okoliša u odnosu na ambalažu za jednokratnu uporabu i koristiti se njome.

Očita je namjera zakonodavca posebno tretirati ambalažu i ambalažni otpad, budući da je taj otpad, osim što po svojoj količini i volumenu visoko opterećuje odlagališta, i sporo razgradiv pa izravno povećava vrijeme opterećenja odlagališta i time dodatno zagađuje okoliš.

Nadalje, uz navedene zakonske odredbe ZoO-a zaštita okoliša predmet je uređenja posebnog zakona – Zakona o zaštiti okoliša (NN 110/07).

Proizlazi da je u konkretnom slučaju ograničenje poduzetnička sloboda ograničena radi zaštite vrijednosti sadržanih u čl. 50/2. (prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi) u svezi s čl. 3. (očuvanje prirode i čovjekova okoliša) i čl. 69. Ustava (jamstvo prava na zdrav život te dužnost svakoga da u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti osobitu brigu posvećuje zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša).

Stoga Ustavni sud utvrđuje da se Pravilniku o ambalaži ne može osporiti legitimnost cilja u cjelini i u odnosu na pojedine odredbe.

18.2. U odnosu na pojedine odredbe ostaje odgovoriti na pitanje:

- Jesu li pojedinim odredbama Pravilnika o ambalaži, a osobito u pogledu visine i načina prikupljanja naknade, pojedini proizvođači (proizvođači pića) stavljeni u neravnopravan položaj u odnosu

prema drugim proizvođačima koji robu pakiraju u istu ili sličnu ambalažu odnosno je li im nametnut prekomjeran teret?

- Je li pojedinim odredbama Pravilnika o ambalaži pojedinim prodavateljima (trgovcima s prodajnim prostorom većim od 200 m²) nametnut prekomjeran teret?

Pojedine vrste ambalaže kao što su tehničke tekućine i kemikalije ne mogu se, za razliku od boca od pića, prikupljati kroz trgovačku mrežu široke potrošnje, a ograničena je i njihova mogućnost daljnje uporabe. Stoga je ta ambalaža opterećena samo naknadom prema vrsti materijala – naknadom koja obuhvaća troškove zbrinjavanja, ali ne i troškove njezina skupljanja i uporabe.

Međutim, za pojedine vrste ambalažnog otpada – od pića (voda, sokovi, vino, pivo, mliječni napitci i sl.) zbog posebnih troškova prikupljanja (po modelu sustava nagrađivanja kupca za povrat ambalaže kroz trgovinu) određene su dodatne naknade radi pokrića troškova prikupljanja, uporabe i osiguranja uvjeta za uspostavu cjelovitog sustava. Nadalje, kako troškovi uporabe ovise o vrsti materijala od kojeg je izrađena ambalaža te kako troškovi prikupljanja ovise o mjestu i načinu njegova prikupljanja (treba li ga i gdje prevoziti), određene su različite vrste i visine naknade za pojedine kategorije ambalaže i ambalažnog otpada (limenke, papir, karton, staklo...).

Naknada zbrinjavanja plaća se prema količini ambalažnog materijala za evidentiranu ambalažu stavljenju na tržište i prema jedinici proizvoda, dok se povratna i poticajna naknada plaćaju po jedinici prodajne ambalaže na evidentiranu ambalažu stavljenju na tržište prema vrsti i veličini ambalaže za sve vrste pića.

Ukupna naknada za ambalažu za piće je zbroj naknade zbrinjavanja te povratne i poticajne naknade.

18.3. Ustavni sud utvrđuje da proizvođači pića jesu odnosno mogu doći u neravnopravan položaj u odnosu prema ostalim proizvođačima koji proizvode pakiraju u istu ili sličnu ambalažu. Međutim, polazeći od činjenice da gospodarenje otpadom počiva na općeprihvaćenim načelima zaštite okoliša, a osobito na načelima: onečišćivač plaća, odgovornosti proizvođača i posjednika otpada na snošenje troškova preventivnih mjera i troškova gospodarenja otpadom (čl. 6. ZoO-a) te imajući u vidu da proizvođači pića proizvode znatne količine ambalažnog otpada (sudjeluju s više od 20% po težini odnosno 40% po volumenu u ukupno proizvedenom), što znači da se prodaju i velike količine raznih pića, kao i da je radi podizanja opće i pojedinačne svijesti o štetnosti otpada na zdravlje i okoliš, s jedne

strane, te nužnosti odgovornog sudjelovanja svih u njegovu učinkovitom i ekonomičnom zbrinjavanju, s druge strane, iz kojih razloga je za zbrinjavanje ambalaže odabran model poticanja krajnjeg potrošača na povrat ambalaže uz naknadu (vraćanje kaucije), Ustavni sud utvrđuje da je ta nejednakost ustavnopravno prihvatljiva odnosno da se time proizvođačima pića ne stavlja prekomjeran teret.

18.4. Ustavni sud ističe da su neosnovani navodi pojedinih predlagatelja da se Pravilnikom o ambalaži mogu propisivati obveze samo proizvođačima, a ne i prodavateljima, jer se ZoO-om propisuju obveze samo proizvođačima. ZoO u čl. 2., 3. i 6. uređuje obveze »za posjednike otpada (onečišćivače)«, a to su svi proizvođači otpada te pravne ili fizičke osobe koje ga posjeduju. Prodavatelji koji u svojim prodajnim prostorima skladište i prodaju pića i druge proizvode iz kojih nastaje ambalažni otpad svakako spadaju u krug posjednika otpada. Međutim, prodavatelji za razliku od proizvođača otpada nisu obveznici plaćanja posebne naknade za zbrinjavanje i oporabu ambalaže i ambalažnog otpada (čl. 12.–14. Pravilnika o ambalaži), već su obveznici osiguranja prostora za postavljanje i manipulaciju spremnika ili druge opreme za skupljanje ambalažnog otpada (čl. 11. Pravilnika o ambalaži).

18.5. Obveza prodavatelja (trgovaca) prema kojoj su dužni omogućiti postavljanje i manipulaciju spremnicima ili drugom opremom za skupljanje ambalažnog otpada Pravilnikom o ambalaži (čl. 11.) propisana je samo za prodavatelje čiji je prodajni prostor veći od 200 m². Obveza se ne odnosi na one kojima je prodajni prostor manji od navedene površine. Prodavatelj čiji je prodajni prostor površine veće od 200 m² dužan je preuzeti ambalažu svih proizvoda za koje se kupcu vraća naknada prilikom povrata iskorištene ambalaže, a onima čiji je prostor manji od te površine ostavljena je mogućnost, ako to žele, preuzimanja ambalaže uz vraćanje naknade (kaucije).

Nesporno je da postoji razlika između pojedinih prodavatelja (trgovaca) ovisno o veličini prodajnog prostora. Imajući u vidu da mogućnost postavljanja i manipulacije opreme za skupljanje ambalažnog otpada ovisi i o veličini prostora, Ustavni sud to razlikovanje smatra ustavnopravno prihvatljivim. Pritom su u slučaju da se opredijele za model preuzimanja ambalažnog otpada uz kauciju mali trgovci dužni u pogledu preuzimanja ambalaže ispuniti sve obveze koje su propisane za trgovce s prostorom većim od 200 m².

Slijedom navedenog, a polazeći od legitimnosti cilja utvrđenog u t. 18.1. ovog obrazloženja, Ustavni sud smatra da se navedenim mjerama pojedini-

nim prodavateljima (s prodajnim prostorom većim od 200 m²) ne stavlja prekomjeran teret odnosno da je on razmjeran legitimnom cilju koji se tim mjerama nastoji postići.

18.6. S obzirom na prigovore da se radnicima uz dosadašnje radne zadatke dodaju i novi, skupljanje ambalaže i ambalažnog otpada koji može biti štetan za njihovo zdravlje, Ustavni sud napominje da se Pravilnikom o ambalaži ne dira u prava radnika, budući da oni i dalje podliježu pod kontrolu zdravstvenih i higijenskih uvjeta propisanih za rad trgovaca. Isto tako, ne zadire se u prava iz radnih odnosa, jer se navedeni poslovi obavljaju u okviru radnog vremena trgovaca i vezani su za njihovu djelatnost.

Stoga svaki poslodavac, pa tako i trgovac, mora osigurati provedbu mjera propisanih Pravilnikom o ambalaži, tako da se ne dovode u pitanje prava radnika propisana općim propisima o radu, uključujući sigurnost i zaštitu na radu.

18.7. Prema načelnom stajalištu Ustavnog suda, iznesenom i u odluci U-I-1156/1999 (NN 14/00), ograničenje poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava, premda je poduzeto s legitimnim ciljem, povrijedit će gospodarska prava u svakom onom slučaju kad je očito da ne postoji razuman odnos između načina ili opsega ograničenja poduzetničkih sloboda i vlasničkih prava pojedinca i ciljeva koji se žele postići u javnom interesu. Razmjernost postoji samo ako poduzete mjere nisu restriktivnije no što je potrebno da bi se osigurao pravovaljan (legitiman) cilj.

Polazeći od načela razmjernosti (testa proporcionalnosti), Ustavni sud utvrđuje da u konkretnom slučaju Pravilnikom o ambalaži propisane mjere nisu restriktivnije no što je potrebno da bi se postigao legitiman cilj, određen ZoO-om.

19. Zaključno, Ustavni sud utvrđuje da uvidom u sadržaj Okvirne direktive o otpadu (75/442/EZ) nije našao da bi odredbe Pravilnika o ambalaži bile protivne Direktivi odnosno praksi Europske komisije i Europskog suda te da bi predstavljale mjere s jednakim učinkom kao ograničenje uvoza.

*Priredila Slavica Banić**

* Slavica Banić, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske (judge of the Constitutional Court, Republic of Croatia, e-mail: Slavica_Banic@USUD.HR)

