

Klasa: 034-08/2014-01/391
Urbroj: 580-12/26-15-011
Zagreb, 17. srpnja 2015.

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode
Kabinet ministra

Radnička cesta 80
10000 Zagreb

Predmet: Ministarstvo zaštite okoliša i prirode

- Zakon o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine, broj 94/13)
- mišljenje; dostavlja se

Poštovani,

I. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) temeljem članka 25. stavka 3. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj: 79/09 i 80/13; dalje: ZZTN) ovlaštena je između ostalog i središnjim tijelima državne uprave davati mišljenja o sukladnosti važećih zakona i drugih propisa s odredbama ZZTN-a. Također, Agencija je ovlaštena davati mišljenja kojima se podiže razina svijesti i informiranosti o ulozi politike i prava tržišnog natjecanja.

Povod za pravnu analizu Zakona o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine, broj 94/13) je podnesak koji je Agencija zaprimila od Hrvatske udruge poslodavaca, sa sjedištem u Zagrebu, Radnička cesta 52 (dalje: HUP), u kojem se navodi kako odredbe Zakona onemogućuju ravnopravno sudjelovanje svih poduzetnika na tržištu gospodarenja ambalažnim otpadom, budući da su trgovačka društva, odnosno Organizacije u smislu Zakona te Pojedinačni ispunjivači cilja dovedeni u nepovoljniji položaj na tržištu u odnosu na Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (dalje: Fond).

HUP u svom zahtjevu također je naveo kako se Fond natječe na mjerodavnom tržištu s Organizacijama i Pojedinačnim ispunjivačima cilja, a istovremeno provodi nadzor nad sustavom, prati njihov rad te daje suglasnost za rad Organizacija i tzv. Pojedinačnih ispunjivača cilja.

II. Slijedom navedenog, Agencija je izvršila uvid u odredbe Zakona te je utvrdila kako je člankom 23. stavcima 1., 2. i 3. Zakona, propisano da je gospodarenje otpadom od interesa za Republiku Hrvatsku koje osigurava Vlada RH i Ministarstvo zaštite okoliša i prirode (dalje: Ministarstvo). Provedbena tijela na državnoj razini su Agencija za zaštitu okoliša i Fond.

Svrha sustava sakupljanja i obrade otpadne ambalaže u smislu članka 63. Zakona je osiguravanje postizanja ciljeva sakupljanja i obrade otpadne ambalaže određenih pravilnikom iz članka 53. stavka 3. Zakona kojim se uređuje gospodarenje otpadnom ambalažom.

Temeljem članka 64. stavaka 1.-6. Zakona, propisano je kako Fond u suradnji s Agencijom za zaštitu okoliša, na razini Republike Hrvatske, utvrđuje okvirni cilj za odgovarajuću posebnu kategoriju otpada kojeg su u toj kalendarskoj godini dužni ispuniti proizvođači proizvoda.

Fond nakon ishođene prethodne suglasnost Ministarstva, na razini Republike Hrvatske, temeljem podataka o količini proizvoda stavljenog na tržište sadržanih u Registru gospodarenja posebnim kategorijama otpada i podataka o gospodarenju otpadom sadržanih u elektroničkom očevidniku nastanka i tijeka otpada za prethodnu kalendarsku godinu, utvrđuje okvirni cilj kojeg su za prethodnu kalendarsku godinu dužni ispuniti proizvođači proizvoda.

Fond prati ispunjavanje okvirnog cilja izrađuje i dostavlja Ministarstvu kvartalno i godišnje izvješće o ispunjavanju određenog cilja na razini Republike Hrvatske, za sustave gospodarenja posebnim kategorijama kojim upravlja Fond, za Organizaciju i zajedničko izvješće za osobe koje su ishodile rješenje.

Proizvođač proizvoda od kojeg nastaju posebne kategorije otpada dužan je ispuniti cilj razmjerno tržišnom udjelu količine proizvoda određene kategorije kojeg je stavio na tržište u Republici Hrvatskoj.

Obveza će se smatrati izvršenom ako proizvođač proizvoda:

- a) uplati naknadu gospodarenja otpadom na račun Fonda koji time preuzima obvezu ispunjavanja cilja za tog proizvođača ili
- b) je sklopio ugovor s Organizacijom koja posjeduje važeće odobrenje i koja je preuzela ispunjenje cilja za tog proizvođača i ako je uplatio naknadu ili
- c) ishodi rješenje kojim je utvrđeno da je u cijelosti ispunio pojedinačni cilj za odgovarajuću posebnu kategoriju otpada.

Način izvršavanja obveze za određenu posebnu kategoriju otpada, odnosno kategoriju proizvoda propisuje Vlada RH uredbom.

Temeljem članka 65. Zakona, proizvođač proizvoda od kojeg nastaje posebna kategorija otpada dužan je plaćati naknadu za rad sustava gospodarenje posebnim kategorijama otpada. Naknada služi za financiranje mjera nadzora izvršenja obveza proizvođača proizvoda i rada sustava te informacijske infrastrukture za rad sustava, a uplaćuje se u korist Fonda. Obveza plaćanja naknade nastaje u trenutku stavljanja proizvoda na tržište na temelju rješenja koje donosi Fond. Način izračuna naknade propisuje Vlada RH uredbom.

Temeljem članka 66. stavaka 1., 4. i 5. Zakona, povratna naknada je stimulativna mjera kojom se potiče posjednik otpada da određeni otpad preda prodavatelju one vrste proizvoda od kojeg nastaje odgovarajući otpad ili osobi koja upravlja reciklažnim dvorištem i za to primi propisani iznos povratne naknade. Sustav povratne naknade vodi Fond. Iznos povratne naknade za određene kategorije proizvoda i način izračuna troškova sustava povratne naknade i obveze proizvođača proizvoda i drugih osoba u sustavu povratne naknade propisuje Vlada RH uredbom.

Temeljem članka 67. Zakona, Fond upravlja sustavom sakupljanja i obrade otpada određene posebne kategorije otpada na sljedeći način:

- a) naplatom naknade gospodarenja posebnom kategorijom otpada,
- b) osiguravanjem usluga sakupljanja i obrade posebne kategorije otpada,
- c) koordinacijom dionika sustava,
- d) primjenom ostalih mjera utvrđenih posebnim propisima.

Temeljem članka 69. stavka 1. i članka 70. stavka 6. Zakona, za obavljanje usluge sakupljanja otpada određene posebne kategorije otpada na području određenom odlukom, Fond raspisuje javni poziv. Obavljanje usluge sakupljanja otpada određene posebne kategorije otpada za određeno područje može se povjeriti na rok do pet godina.

Na temelju odluke o odabiru najprihvatljivijeg programa, Fond sklapa s odabranim podnositeljem programa ugovor o obavljanju usluge sakupljanja otpada određene posebne kategorije otpada u roku od 30 dana od dana donošenja te odluke.

Temeljem članka 71. stavka 1. i 2. te članka 72. stavka 6. Zakona, osoba koja namjerava sklopiti ugovor s Fondom za obavljanje usluge obrade otpada određene posebne kategorije otpada dužna je pribaviti ovlaštenje Ministarstva. Ministarstvo raspisuje javni poziv za podnošenje zahtjeva za davanje ovlaštenja. Ovlaštenje se daje na rok do 10 godina. Ministarstvo dostavlja ovlaštenje Fondu.

Temeljem članka 74. stavka 1.-5. Zakona, proizvođač proizvoda od kojeg nastaje posebna kategorija otpada dužan je plaćati naknadu gospodarenja tom posebnom kategorijom otpada. Naknada služi za financiranje troškova sustava sakupljanja i obrade otpada kojim upravlja Fond. Način izračuna naknade gospodarenja posebnom kategorijom otpada propisuje se uredbom. Proizvođač proizvoda dužan je sam obračunati i uplatiti naknadu gospodarenja posebnom kategorijom otpada u korist Fonda. Obveza plaćanja naknade nastaje u trenutku stavljanja proizvoda na tržište.

Organizacija u smislu članka 75., članka 77. stavka 1. i članka 78. stavka 1. Zakona je trgovačko društvo koje je od proizvođača proizvoda od kojeg nastaje određena posebna kategorija otpada preuzelo obvezu ispunjavanja cilja sukladno Zakonu i propisima donesenim na temelju Zakona i koja nije proizvođač proizvoda od kojeg nastaje određena posebna kategorija otpada.

Organizacija može samostalno obavljati djelatnost gospodarenja otpadom ako je ishodila akte o obavljanju djelatnosti gospodarenja otpadom sukladno ovome Zakonom ili može sklopiti ugovor o izvršavanju određenih usluga gospodarenja otpadom s trećim osobama.

Proizvođač proizvoda od kojeg nastaje određena posebna kategorija otpada dužan je, sukladno uredbi, sklopiti s Organizacijom ugovor o prijenosu obveze radi postizanja cilja sukladno Zakonu i propisima donesenim na temelju Zakona, a kojim se uređuju međusobna prava i obveze. Proizvođači proizvoda koji su sklopili ugovor s Organizacijom o prijenosu svoje obveze radi postizanja cilja dužni su plaćati Organizaciji naknadu.

Financijska sredstva od naknade su namjenska sredstva koja se ulažu prvenstveno u usluge nužne za postizanje cilja sukladno Zakonu i propisima donesenim na temelju Zakona i troškove rada Organizacije, a u manjoj mjeri mogu se ulagati i u unaprjeđenje sustava kojim upravlja Organizacija.

Fond i Organizacija sklapaju sporazum o prijenosu obveze ispunjavanja određenog cilja u vezi gospodarenja određenom posebnom kategorijom otpada. Organizacija može započeti s radom nakon što ishodi odobrenje Ministarstva za rad organizacije.

Temeljem članka 80. stavka 1. Zakona, proizvođaču proizvoda od kojeg nastaje određena posebna kategorija otpada, koji je u prethodnoj kalendarskoj godini stavio na tržište u Republici Hrvatskoj veću količinu određene vrste proizvoda od one utvrđene pravilnikom, temeljem rješenja Fonda dopustit će se samostalno ispunjavanje pojedinačnog vlastitog cilja za proizvode koje stavlja na tržište.

Agencija je izvršila uvid i u odredbe Pravilnika o ambalaži i ambalažnom otpadu (Narodne novine, broj: 97/05, 115/05, 81/08, 31/09, 156/09, 38/10, 10/11, 81/11, 126/11, 38/13, 86/13; dalje: Pravilnik) kojim je u članku 4. stavku 1. i članku 12. propisano kako je proizvođač dužan snositi troškove skupljanja, zbrinjavanja i uporabe otpadne primarne ambalaže od proizvoda koje je stavio na tržište na teritoriju Republike Hrvatske.

Proizvođač koji ambalažu stavlja na tržište plaća:

- a) naknadu zbrinjavanja prema vrsti materijala ambalaže i po jedinici proizvoda, (dalje: naknada zbrinjavanja) u svrhu pokrića troškova zbrinjavanja ambalažnog otpada;
- b) povratnu naknadu za ambalažu za pića i napitke s jednokratnom uporabom (dalje: povratna naknada) u svrhu poticanja povratka iskorištene ambalaže – troškovi ove naknade imaju privremeni karakter i vraćaju se proizvođaču nakon prodaje proizvoda;
- c) poticajnu naknadu za ambalažu za pića i napitke u svrhu poticanja korištenja višekratno primjenjive odnosno povratne ambalaže – ovu naknadu plaćaju samo oni proizvođači koji u svom proizvodnom programu nemaju višekratno iskoristivu, povratnu ambalažu u skladu s Nacionalnim ciljevima.

Temeljem članka 16. stavaka 6. i 10. te članka 18. stavaka 1. i 2. Pravilnika, propisano je kako uplatu naknada provodi Fond i nadzire njeno ostvarenje. Mali proizvođači, ne plaćaju poticajnu naknadu. Fond obavlja i provodi aktivnosti i mjere usmjerene na gospodarenje ambalažnim otpadom ako te poslove ne obavlja proizvođač. Proizvođač koji organizirano putem kaucije ili na drugi odgovarajući način sam skuplja povratnu ambalažu i time ostvaruje visoki stupanj povrata, nije obavezan plaćati povratnu naknadu. Smatra se da je visoki stupanj povrata ostvaren ako se prikuplja više od 50% ambalaže koju je proizvođač stavio na tržište.

Temeljem članka 20. Pravilnika, propisano je kako sakupljenim otpadom od ambalaže za koju se plaća povratna i poticajna naknada raspolaže Fond radi ostvarivanja Okvirnog cilja utvrđenog ovim Pravilnikom. Fond sklapa ugovor s ovlaštenom osobom za uporabu i zbrinjavanje ambalažnog otpada o preuzimanju otpadne ambalaže i naknadi koju ovlaštena osoba daje za preuzeti ambalažni otpad. Cijena preuzimanja otpadne ambalaže za zbrinjavanje i uporabu ugovara se prema tržišnim cijenama koje u posebnom postupku utvrđuje Fond za razdoblje od jedne godine uzimajući u obzir troškove zbrinjavanja i uporabe.

Fond obavlja stalnu kontrolu učinkovitosti uporabe i zbrinjavanja preuzetog ambalažnog otpada i ispunjenja ugovornih obveza ovlaštene osobe.

Temeljem članka 25. stavka 1. i 2. Pravilnika, Fond vodi evidenciju o proizvođačima, vrsti i količini ambalaže stavljene na tržište te o prodavateljima, ovlaštenim skupljačima, ovlaštenim osobama za uporabu i zbrinjavanje ambalažnog otpada, skladištima za privremeno skladištenje staklenog ambalažnog otpada i centrima.

Agencija je izvršila i uvid u odredbe Zakona o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (Narodne novine, broj: 107/03 i 144/12) te je utvrdila kako djelatnost Fonda u smislu članka 7. navedenog zakona, obuhvaća poslove u svezi financiranja pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unaprjeđivanja okoliša i u području energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije (dalje: financiranje zaštite okoliša i energetske učinkovitosti), a osobito:

- a) stručne i druge poslove u svezi s pribavljanjem, upravljanjem i korištenjem sredstava Fonda,
- b) posredovanje u svezi s financiranjem zaštite okoliša i energetske učinkovitosti iz sredstava stranih država, međunarodnih organizacija, financijskih institucija i tijela te domaćih i stranih pravnih i fizičkih osoba,
- c) vođenje baze podataka o programima, projektima i sličnim aktivnostima u području zaštite okoliša i energetske učinkovitosti, te potrebnim i raspoloživim financijskim sredstvima za njihovo ostvarivanje,
- d) učinkovitosti utvrđenih statutom Fonda.

Fond ima javne ovlasti u obavljanju poslova iz svoje djelatnosti koji se odnose na donošenje rješenja obveznicima plaćanja naknada i posebne naknade, vođenje očevidnika obveznika plaćanja naknada i posebne naknade, donošenje rješenja o promjenama upisa u očevidniku obveznika plaćanja, propisivanje uvjeta koje moraju ispunjavati korisnici sredstava Fonda i uvjeta za dodjeljivanje njegovih sredstava te uređivanje drugih pitanja.

III. Radi utvrđivanja činjenica u konkretnom slučaju, Agencija je zatražila očitovanje od Fonda u kojem se u bitnome navodi kako temeljem Zakona, proizvođač proizvoda od kojeg nastaje posebna kategorija otpada, u sustavu sakupljanja i obrade otpada kojim upravlja Fond, dužan je plaćati naknadu gospodarenja tom posebnom kategorijom otpada u korist Fonda radi financiranja troškova sustava sakupljanja i obrade otpada kojim upravlja Fond.

U svezi pak odnosa Fonda, Organizacija i Pojedinačnih ispunjavatelja cilja predviđena su tri načina (sustava) sakupljanja i obrade posebnih kategorija otpada i to kroz sustav sakupljanja i obrade kojim upravlja Fond, kojim upravlja Organizacija i putem pojedinačnog ispunjavanja obveze postizanja cilja.

Agencija je dodatno zatražila očitovanje i nadležnog Ministarstva koje do otpreme ovog mišljenja nije zaprimila.

IV. Slijedom svega navedenog, Agencija je zaključila kako Fond u suradnji s Agencijom za zaštitu okoliša, temeljem Zakona i propisa koji uređuju gospodarenje posebnim kategorijama otpada, na razini Republike Hrvatske, utvrđuje okvirni cilj za odgovarajuću posebnu kategoriju otpada kojeg su u toj kalendarskoj godini dužni ispuniti proizvođači proizvoda.

Obveza će se smatrati izvršenom ako proizvođač proizvoda:

- a) uplati naknadu gospodarenja otpadom na račun Fonda koji time preuzima obvezu ispunjavanja cilja za tog proizvođača ili
- b) sklopi ugovor s organizacijom koja posjeduje važeće odobrenje i koja je preuzela ispunjenje cilja za tog proizvođača i ako je uplatio naknadu ili
- c) ishodi rješenje kojim je utvrđeno da je u cijelosti ispunio pojedinačni cilj za odgovarajuću posebnu kategoriju otpada.

Drugim riječima, zaključuje se kako obvezu proizvođača proizvoda radi ispunjenja okvirnog cilja može preuzeti Fond, Organizacija ili sam proizvođač proizvoda (pojedinačni ispunjivač cilja).

Fond upravlja sustavom sakupljanja i obrade posebne kategorije otpada na način:

- a) naplatom naknade gospodarenja posebnom kategorijom otpada,
- b) osiguravanjem usluga sakupljanja i obrade posebne kategorije otpada,
- c) koordinacijom dionika sustava,
- d) primjenom ostalih mjera utvrđenih posebnim propisima.

Skupljanje i obrada posebne kategorije otpada putem Fonda obavlja se na način da Fond raspisuje javni poziv za podnošenje programa za obavljanje usluge sakupljanja posebne kategorije otpada. Osoba koja namjerava sklopiti ugovor s Fondom za obavljanje usluge obrade otpada određene posebne kategorije otpada dužna je pribaviti ovlaštenje Ministarstva. Pri tome, uvjeti za pristup javnom pozivu određeni su Zakonom.

Sustav skupljanja i obrade otpada kojim upravlja Organizacija obavlja se na način da Organizacija odnosno trgovačko društvo koje je od proizvođača proizvoda od kojeg nastaje određena posebna kategorija otpada preuzima obvezu ispunjavanja cilja sukladno Zakonu i koja nije proizvođač proizvoda od kojeg nastaje određena posebna kategorija otpada.

Proizvođač proizvoda (pojedinačni ispunjivač cilja) od kojeg nastaje određena posebna kategorija otpada, koji je u prethodnoj kalendarskoj godini stavio na tržište u Republici Hrvatskoj veću količinu određene vrste proizvoda od one utvrđene Pravilnikom, temeljem rješenja Fonda može samostalno ispunjavati vlastiti cilj za proizvode koje stavlja na tržište.

Naime, temeljem pravne analize odredbi Zakona, zaključuje se kako Fond obavlja javnu ovlast koja se odnosi na poslove, primjerice praćenje ispunjavanja okvirnog cilja, raspisuje javni poziv radi obavljanja usluge sakupljanja otpada, vodi registar gospodarenja posebnim kategorijama otpada i dr.

Također, zaključuje se kako Fond obavlja poslove u dijelu koji se odnose na obvezu proizvođača proizvoda i to na način da se obveza proizvođača proizvoda smatra izvršena ako on uplati naknadu gospodarenja otpadom na račun Fonda koji time preuzima obvezu ispunjavanja cilja za tog proizvođača.

Budući da u tom dijelu proizvođač proizvoda predmetnu obvezu može ispuniti na način da sklopi ugovor s Organizacijom, koja je preuzela ispunjenje cilja za tog proizvođača i ako uplati naknadu, zaključuje se kako i Fond i Organizacija mogu obavljati uslugu za proizvođača proizvoda.

Ovdje se zaključuje kako Fond u dijelu obavlja javne ovlasti koje se odnose na nadzor, vođenje registra i sl., ali također može obavljati poslove preuzimanja ispunjavanja cilja za proizvođača ukoliko uplati naknadu isto kao i Organizacija koja je trgovačko društvo i temeljem ugovora preuzima obvezu ispunjavanja cilja za proizvođača.

Naime, u smislu odredbe članka 64. stavka 4 i stavka 5. Zakona, proizvođač proizvoda od kojeg nastaju posebne kategorije otpada dužan je ispuniti okvirni cilj, a obveza se smatra ispunjenom, ako proizvođač između ostalog uplati naknadu Fondu koji time preuzima obvezu ispunjavanja okvirnog cilja ili ukoliko proizvođač sklopi ugovor s Organizacijom (trgovačkim društvom/poduzetnikom) te plati naknadu pa time Organizacija preuzima obvezu ispunjavanja cilja za tog proizvođača.

S aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja Agencija ukazuje kako je poželjno uređivanje sustava pa tako i sustava gospodarenjem otpadom na način da tijelo koje ima javne ovlasti u svrhu obavljanja primjerice poslova od općeg (gospodarskog interesa), zaštite zdravlja, sigurnosti i sl. obavlja isključivo regulatorne poslove propisane posebnim propisima kao regulatorno tijelo (npr. vođenje evidencija, upisnika, izdavanja dozvola, nadzora i sl.) dok poslovi koji se obavljaju na slobodnom tržištu u pravilu obavljaju poduzetnici po tržišnim načelima.

Time se osigurava uspostava sustava na način da se pojedini subjekt odnosno pravna osoba s javnim ovlastima ne pojavljuje u ulozi dionika na tržištu, a da istovremeno obavlja poslove koji se odnose primjerice na nadzor, davanje dozvola za rad dionicima na tom tržištu i sl.

Također, ovdje se ističe pitanje načina odnosno izvora financiranja, budući da tijela koja obavljaju javne ovlasti u pravilu i najvećem dijelu financiraju se iz državnog proračuna odnosno proračuna jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave dok se poduzetnici koji obavljaju isključivo gospodarsku djelatnost financiraju isključivo iz sredstava po tržišnoj osnovi.

Stoga u slučaju kada je dopušteno da pojedini subjekt (pravna osoba) istovremeno obavlja javnu ovlast (od općeg interesa) temeljem isključivih prava određenih propisom, a istovremeno propisi dopuštaju obavljanje djelatnosti, odnosno usluge i na slobodnom tržištu, potrebno je postupati s osobitom pažnjom. Ovo iz razloga kako ne bi došlo do narušavanja tržišnog natjecanja na tom dijelu slobodnog tržišta.

U tom smislu preporuča se podzakonskim aktom odrediti računovodstveno razdvajanje djelatnosti javnih i komercijalnih usluga pri čemu je potrebno jasno ustanoviti načela troškovnog računovodstva prema kojima se vode odvojeni računi kako ne bi došlo do prelijevanja sredstava iz regulirane u tržišnu djelatnost ili prekomjernog financiranja, odnosno nepotrebnog trošenja proračunskih, odnosno sredstava poreznih obveznika. Međutim, navedeno područje je primarno uređeno propisima koji uređuju sustav državnih potpora čija primjena nije u nadležnosti Agencije.

Predmetno mišljenje Agencija je donijela isključivo s aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.

S poštovanjem,

Predsjednik Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

Mladen Cerovac, mag.iur.

Na znanje:

1. Hrvatska udruga poslodavaca (g. Davor Majetić, direktor), Radnička cesta 52, 10000 Zagreb.