

# Komunalne djelatnosti u EU

---

**Buškulić, Ana**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2024**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Šibenik University of Applied Sciences / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:933637>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-09-28**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**

**UPRAVNI ODJEL**

**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**

**UPRAVNI STUDIJ**

**Ana Buškulić**

**KOMUNALNE DJELATNOSTI U EUROPSKOJ UNIJI**

**Završni rad**

Šibenik, 2024.

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI ODJEL**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ**  
**UPRAVNI STUDIJ**

**KOMUNALNE DJELATNOSTI U EUROPSKOJ UNIJI**

Kolegij: Gospodarsko komunalno pravo

Mentor: Ivan Rančić, dipl.iur.,v.pred.

Studentica: Ana Buškulić

Matični broj studentice: 0055150655

Šibenik, 2024.

## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, \_\_\_\_\_, student/ica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG \_\_\_\_\_ izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na preddiplomskom/specijalističkom diplomskom stručnom studiju \_\_\_\_\_ pod naslovom: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, \_\_\_\_\_

Student/ica:

\_\_\_\_\_

Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Upravni odjel

Preddiplomski stručni studij Upravni studij

## **KOMUNALNE DJELATNOSTI U EUROPSKOJ UNIJI**

ANA BUŠKULIĆ

Ulica Sv. Vida 40, Privlaka, e-mail: [abuskuli@vus.hr](mailto:abuskuli@vus.hr)

### **Sažetak rada**

Komunalne djelatnosti predstavljaju ključni dio infrastrukture svake zajednice, osiguravajući osnovne usluge koje omogućuju normalno funkcioniranje urbanih i ruralnih područja. U okviru EU, komunalne djelatnosti obuhvaćaju širok spektar usluga, te njihova važnost proizlazi iz potrebe za održavanjem visokog standarda života građana, zaštite okoliša i postizanja održivog razvoja. Iako komunalne djelatnosti pružaju osnovne, suočavaju se s brojnim izazovima.

Ovaj rad će analizirati različite aspekte komunalnih djelatnosti u EU, njihove regulative, izazove i prilike.

(35 stranica/ 0 slika/ 9 literaturnih navoda/ jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u u digitalnom repozitoriju Knjižnice Veleučilišta u Šibeniku

Mentor: Ivan Rančić, dipl.iur., v.pred.

Rad je prihvaćen za obranu dana:

## BASIC DOKUMENTATION CARD

---

Polytechnic in Šibenik

Final thesis

Administrative Department

Undergraduate professional study Administrative study

### UTILITY ACTIVITIES IN THE EU

ANA BUŠKULIĆ

Ulica Sv. Vida 40, Privlaka, e-mail: [abuskuli@vus.hr](mailto:abuskuli@vus.hr)

#### Summary of the work

Utilities are a key part of every community's infrastructure, providing basic services that enable the normal functioning of urban and rural areas. Within the EU, communal activities include a wide range of services, and their importance stems from the need to maintain a high standard of living for citizens, protect the environment and achieve sustainable development. Although utilities provide the basics, they face numerous challenges.

This paper will analyze various aspects of communal activities in the EU, their regulations, challenges and opportunities.

(35 pages/ 0 pictures/ 9 literature references/ original language: Croatian)

The work is stored in the digital repository of the Library of the Polytechnic in Šibenik

Mentor: Ivan Rančić, dipl.iur., v.pred.

The work was accepted for the defense of:

## SADRŽAJ

UVOD.....	8
<b>1. KOMUNALNE DJELATNOSTI – KARAKTERISTIKE .....</b>	<b>10</b>
1.1. Definiranje pojma .....	10
1.2. Pojam služba od općeg interesa u EU .....	10
1.3. Zajednička načela za obavljanje služba od općeg interesa u EU.....	12
1.4. Procjena učinaka službi od općeg interesa .....	12
1.5. Uvjeti za obavljanje komunalnih djelatnosti.....	13
1.6. Obvezne komunalne usluge.....	14
1.7. Cijene komunalnih usluga.....	14
1.8. <b>Financiranje komunalnih usluga iz proračuna JLS i drugih izvora prema posebnim zakonima.....</b>	<b>15</b>
1.9. Međunarodni propisi o upravljanju otpadom.....	16
1.10. Direktiva Vijeća 75/442/EEZ o otpadu (Okvirna direktiva).....	17
1.11. Direktiva Parlamenta i 2008/98/EZ o otpadu (Okvirna direktiva) .....	18
1.12. Direktiva Vijeće 99/31/EZ o odlagalištima otpada .....	18
1.13. Direktiva 97/11/EZ 19 o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, zamijenjena novom Direktivom 2011/92/EZ20 .....	19
1.14. Direktiva Vijeća 91/157/EEZ o baterijama i akumulatorima koji sadržavaju opasne tvari, zamijenjena direktivama 2006/66/EZ, 22 2008/12/EZ23 i 2008/103/EZ24 .....	20
1.15. Direktiva Vijeća 75/439/EEZ o zbrinjavanju otpadnih ulja, zamijenjena Direktivom Parlamenta i Vijeća 2008/98/EZ o otpadu (Okvirna direktiva).....	21
1.16. Direktiva 2002/96/EC o otpadu od električne i elektronske opreme izmjenjena i dopunjena Direktivom 2003/108/EC od 31. prosinca 2003. godine i Direktivom 2008/34/EC od 20. ožujka 2008. godine.....	21
<b>2. KOMUNALNE DJELATNOSTI U EUROPSKOJ UNIJI - ANALIZA I STRATEGIJA .....</b>	<b>23</b>
2.1. Direktive i regislative .....	23
2.2. Troslojni ili četveroslojni sustavi upravljanja u sektoru komunalnog otpada .....	25
2.3. Stvaranje i obrada komunalnog otpada.....	27
2.4. Ključna gospodarska regulatorna pitanja za usluge komunalnog otpada i komunalne djelatnosti .....	27
2.5. Primjeri država kada su u pitanju komunalne djelatnosti u EU.....	29
RASPRAVA.....	32

<b>ZAKLJUČAK .....</b>	<b>34</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>35</b>



## UVOD

Definiran kao otpad iz kućanstva i "iz drugih izvora, kao što su maloprodaja, administracija, obrazovanje, zdravstvene usluge, usluge smještaja i prehrane te druge usluge i djelatnosti, koji su po prirodi i sastavu slični", komunalni kruti otpad (MSW) čini samo 10 % ukupnog otpada nastalog u Europskoj uniji (EU). Ipak, to je vrlo politička tema jer su lokalne vlasti zadužene za njezino prikupljanje i upravljanje, izravno ili putem operatora (javnog ili privatnog) i financijski osjetljivog pitanja jer zahtijeva velika javna ulaganja.

To je također složena stvar zbog svoje raspršene proizvodnje (60% do 90% ukupnog MSW-a dolazi iz kućanstava, a ostatak iz komercijalnih aktivnosti), do raznolikog sastava (koji uključuje organske, plastične, metalne, papirne, staklene, glomazne predmete, baterije, ispušna ulja / maziva, žarulje itd.) i veze koju ima s ponašanjem potrošnje i trendovima (povezivanje gospodarskog rasta i stvaranja otpada). Upravljanje MSW-om također je ključno zbog mogućih štetnih učinaka na okoliš i ljudsko zdravlje. U tom je kontekstu EU u posljednja dva desetljeća donijela niz zakonodavstva čiji je cilj smanjiti učinke stvaranja otpada preusmjeravanjem gospodarenja MSW-om s odlaganja otpada na otpad koji se priprema za ponovnu uporabu i recikliranje, čime se gospodarenje MSW-om pomiče prema gore u "hijerarhiji otpada.

Međunarodni propisi o gospodarenju otpadom razvrstani su u nekoliko skupova propisa. Prva skupina uključuje odredbe koje su unutar osnovnih dokumenata pojedinih univerzalnih međunarodnih organizacija. Njima se pitanja gospodarenja otpadom ne postupa odvojeno, ali na razini osnovnih načela jamče individualna ljudska prava, uključujući pravo na zdravlje i zdrav okoliš. Druga "razina" regulacije pitanja gospodarenja otpadom regulirana je kroz specijalizirane međunarodne organizacije, kroz međunarodna pravna pravila, međunarodne ugovore i druge dokumente koji reguliraju zaštitu okoliša općenito, a unutar njih pitanja vezana uz pitanje otpada. Konačno, treći oblik

međunarodnih propisa koji uređuju pitanje gospodarenja otpadom su međunarodni propisi koji reguliraju isključivo pitanje gospodarenja otpadom. Nažalost, ovi propisi su barem za sada. Kada je riječ o propisima o gospodarenju otpadom u Europskoj uniji, onda unutar ove zajednice postoje svi oblici regulacije pitanja gospodarenja otpadom koji postoje na globalnoj razini. Međutim, osim toga, unutar Europske unije područje gospodarenja otpadom posebnim oblicima akata kao što su direktive, propisi, odluke itd. uređeno je na konkretniji način u tom području.

Takav pristup je koristan na mnogo načina. S jedne strane, direktivama se postiže učinkovitije i učinkovitije rješenje problema povezanih s otpadom. Drugo, propisi koji se odnose isključivo na pitanje gospodarenja otpadom pružaju mogućnost sveobuhvatnije pravne regulacije ovog područja, što ostavlja manje mogućnosti za proizvoljno postupanje prema pojedinim državama članicama. To rezultira višim stupnjem usklađenosti ovih propisa, a time i većim stupnjem obveze u njihovoj provedbi. Istovremeno, stroga provedba propisa u području gospodarenja otpadom uvelike će pridonijeti poboljšanju zaštite okoliša i kvalitete života općenito.

# 1. KOMUNALNE DJELATNOSTI – KARAKTERISTIKE

## 1.1. Definiranje pojma

Kao područje gospodarstva, komunalno gospodarstvo uključuje one djelatnosti, komunalne gdje se gospodarskim subjektima i građanima dostavljaju javne usluge koje su važne za ostvarivanje njihovih prava i potreba, kao što su odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, opskrba pitkom vodom, održavanje čistoće, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje javnih površina, odlaganje komunalnog otpada, održavanje groblja i krematorija i prijevoz putnika, održavanje nerazvrstanih cesta, obavljanje dimnjačarskih poslova, tržnice na malo te javna rasvjeta.<sup>1</sup>

Komunalne djelatnosti još se bolje mogu definirati kao gospodarske djelatnosti koje ne pripadaju pod zakone slobodnog tržišta, jer zbog njihovog iznimnog društvenog značaja, njihova svrha se ne može realizirati samo primjenom tržišnih zakonitosti. Stavke o kojima je potrebno paziti u obavljanju komunalnih djelatnosti su zahtjevi ekonomičnosti i učinkovitosti, ali isto tako i o tome da se mora ostvariti javni interes, koji je u svakoj javnoj službi utjelovljen.<sup>2</sup>

## 1.2. Pojam služba od općeg interesa u EU

Javne službe u EU se dijele na negospodarske i gospodarske službe od općeg interesa. Kod negospodarskih službi je bitno da se djelatnosti koje se obavljaju društveno prihvatljive i opravdane, namjere stjecanja dobiti, dok je kod gospodarskih djelatnosti bitan mehanizam tržišta i nastojanje da se formiraju cijene javnih usluga po ekonomskim načelima.

---

<sup>1</sup> European Commission, Bipro. (2018). Detailed assessment of Waste Management Plans - second batch.

<sup>2</sup> Antić, T. (2008) Komunalno upravno pravo. Zagreb: Novi informátor

Kad govorimo o obavljanju djelatnosti, putem ustanova se organiziraju negospodarske, a putem javnih trgovačkih društava se organiziraju gospodarske djelatnosti. EZ u pravu dolazi od izraza koji znači službe od općeg gospodarskog interesa (services of general economic interest).

Ugovor, koji je postavljen od izraza službe od općeg interesa (services of general interest), kao viši rodni pojam, koji uključuje i tržišne i netržišne službe koje su od strane vlade označene kao službe od općeg interesa, obuhvaćaju svaku gospodarsku djelatnost koja je u posebnom društvenom interesu.<sup>3</sup>

Izraz javne službe (public services) koji se fokusira na to da se usluga nudi javnosti, isto tako ponekad ističe da se nekoj službi može dodijeliti posebna uloga od javnog interesa, koja se ponekad može odnositi na status tijela koje služba pruža ili na vlasništvo, pa se radi toga u pravilu koristi izraz služba od općeg interesa.

Kada govorimo o službama od općeg interesa, razlikujemo tri vrste: službe od općeg gospodarskog interesa koje obavljaju velike mrežne industrije, druge službe od općeg gospodarskog interesa (kao što su opskrba pitkom vodom, zbrinjavanje otpada, odvodnja otpadnih voda) za koje možemo reći da još nisu sukladne sektorskoj regulaciji, za koje se upotrebljavaju opća pravila o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim potporama, i negospodarske službe, koje nisu sukladne ni posebnoj sektorskoj regulaciji ni regulaciji unutarnjeg tržišta, tržišnog natjecanja ni državnim potporama. Na ove tri službe se provode opća načela prava EZ, kao što su pravilo o zabrani diskriminacije i druga opća načela.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> European Commission, Bipro. (2018). Detailed assessment of Waste Management Plans - second batch.

<sup>4</sup> Antić, T. (2008) Komunalno upravno pravo. Zagreb: Novi informátor

### **1.3. Zajednička načela za obavljanje služba od općeg interesa u EU**

Službama od općeg interesa nije potrebna zajednička definicija, ali se moraju potvrditi zajednički principi za obavljanje tih službi, ovisno o različitostima pojedinih vrsta tih služba.

Kod službi od općeg interesa, navode se da su zajednički principi: univerzalnost (universal services) i jednakost pristupa (equality of acces), kontinuitet obavljanja (continuity), sigurnost (security) i prilagodljivost (adaptility), kvaliteta usluga (quality of services), efikasnost (efficiency) i prihvatljivost cijena usluga (affordability) i zaštita ugroženih kategorija građana (protection of disadvantaged groups), transparentnost (transparency), zaštita korisnika, potrošača i okoliša (protection of user and consumer and the environment) i osiguravanje participacije građana.<sup>5</sup>

### **1.4. Procjena učinaka službi od općeg interesa**

Rastući učinak politika Zajednica na službe od općih interesa, te njihov razvoj tehnologije i pravne regulative ukazuje na težnju ispravne procjene ispunjavanja tih službi na nacionalnoj razini država članica i na razini Zajednice. Prosudba efekta služba od općih interesa je bitna zbog njihovog efekta na kvalitetu života građana i na gospodarstvo.

Da bi se uvidilo jesu li stvarno obveze koje su javne vlasti prepustile isporučiteljima usluga, procjena je neophodna. Složena verifikacija povećava transparentnost i generira temelje za izbor boljih politika i demografskoj raspravi baziranoj na informacijama. Ona omogućava procjenu ekonomske efikasnosti služba i drugih političkih ciljeva koji su prihvaćeni od strane javnih vlasti.

---

<sup>5</sup> European Commission, Bipro. (2018). Detailed assessment of Waste Management Plans - second batch.

Na kolektivu Zajednice, procjena učinaka služba od općeg interesa neophodna je radi osiguravanja socijalne i teritorijalne kohezije i zaštite okoliša te doprinosi integraciji one prakse koja je najbolja između nekih gospodarskih sektora i država. Zato, procjena učinaka služba od općeg interesa bitni je element europskog upravljanja (governance). Procjena učinaka služba od općeg interesa koje provodi Europska komisija obuhvaća:

- periodičnu procjenu učinaka mrežnih industrija koje su liberalizirane na razini Zajednice,
- godišnju i međusektorsku procjenu učinaka mrežnih industrija,
- ispitivanje zadovoljstva potrošača služba od općeg gospodarskog interesa (primjerice ispitivanjem javnosti i istraživanjem kvalitete, eurobarometrom)<sup>6</sup>

Složena procjena učinaka služba od općeg interesa mora biti interdisciplinarna i višedimenzionalna te mora poštovati političke, ekonomske i socijalne utjecaje te utjecaj na zaštitu okoliša.

### **1.5.Uvjeti za obavljanje komunalnih djelatnosti**

Da bi se komunalne djelatnosti na svom području obavljale JLS mogu organizirati vlastiti pogon, na način da osnuju pravnu osobu za izvršavanje tih djelatnosti – trgovačkog društva ili javne ustanove ili davanjem prava za obavljanje komunalne djelatnosti trećim osobama (koncesija za obavljanje komunalnih djelatnosti, zaključenje pisanog ugovora o obavljanju komunalnih djelatnosti)<sup>7</sup>

Komunalne djelatnosti koje se obavljaju u sustavu komunalne infrastrukture a koji se prostiru na područje više od jedne JLS i čine jedinstvenu i nedjeljivu

---

<sup>6</sup> European Commission, Bipro. (2018). Detailed assessment of Waste Management Plans - second batch.

<sup>7</sup> European Commission, DG ENV. (2014). Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR).

funkcionalnu cjelinu, one su dužne osnovati trgovačko društvo koje je u njihovom suvlasništvu (načelo zaštite sustava komunalne infrastrukture).

## **1.6. Obvezne komunalne usluge**

Opskrba pitkom vodom, odvodnja otpadnih voda i zbrinjavanje komunalnog otpada su komunalne djelatnosti koje su obavezne. Onaj tvoje je vlasnik neke građevine, mora je priključiti na komunalnu infrastrukturu za opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih voda, i dužan je koristiti uslugu održavanja čistoće u onom aspektu koji se usredotočuje na sakupljanje i odvoz komunalnog otpada (čl. 34/1. i 34/3 ZKG).<sup>8</sup>

Ali, kako najmanji standardi komunalnih usluga koje se moraju građanima u naseljima ponuditi nisu definirani, stoga u tom području postoji velika raznolikost koja se reflektira u raznovrsnom standardu kvalitete stanovanja građana u nekim naseljima.<sup>9</sup>

## **1.7. Cijene komunalnih usluga**

Za izvršavanje komunalnih djelatnosti sredstva se omogućavaju iz cijena komunalnih usluga za opskrbu pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda (osim za odvodnju atmosferskih voda), prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće u dijelu koji se odnosi na sakupljanje i odvoz komunalnog otpada, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo, prijevoz pokojnika te obavljanja dimnjačarskih usluga.

Isporučitelj usluge definira stavke kao što su visina cijene, način na koji se obračunava i plaća cijena komunalnih usluga, jer se njemu i plaća cijena

---

<sup>8</sup> European Commission, DG ENV. (2014). Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR).

<sup>9</sup> European Commission, Eunomia Cowi. (2019). Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States.

komunalnih usluga koje on isporučuje. Osoba koja je obvezna plaćati cijenu usluge je vlasnik nekretnine (onaj koji je priključen na sustav komunalne infrastrukture) ili ona osoba koju je vlasnika zadužio da ima obvezu plaćanja ugovora. (čl. 20/2. i 20/5. ZKG).

Cijena komunalne usluge se može sastojati i od iznosa za održavanje i financiranje gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području ili za potrebe JLS u slučajevima kada im se isporučuje komunalna usluga. Taj iznos u cijeni komunalne usluge (fiksna naknada) mora biti u skladu s godišnjim programom gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području JLS, koji donosi poglavarstvo. Iznos se u računu za isporučenu komunalnu uslugu iskazuje posebno i sredstva isporučitelj doznačuje u proračun JLS.<sup>10</sup>

### **1.8. Financiranje komunalnih usluga iz proračuna JLS i drugih izvora prema posebnim zakonima**

Cijene komunalnih usluga nisu uvijek dovoljne da bi u isto vrijeme i pokrivale troškove za održavanje i izgradnju sustava infrastukture i bile prihvatljive i dostupne svim korisnicima, radi velikih troškova izgradnje objekta i uređaja komunalne infrastukture. Načelo univerzalne dostupnosti komunalnih usluga svim korisnicima pod jednakim uvjetima i prihvatljivim cijenama i obveza propisanih standarda komunalnih usluga nameće potrebu da se u takvim situacijama kad to nije moguće, financira iz sredstva proračuna JLS i drugih izvora financiranja prema posebnim propisima.

ZKG načelno dopušta mogućnost financiranja komunalnih usluga iz proračuna JLS (čl. 19/1. t. 3. ZKG), ali ne određuje uvjete i mjerila za takve situacije. Stoga bi bilo korisno de lege ferenda pobliže precizirati uvjete financiranja komunalnih usluga iz proračuna JLS samo u slučajevima kad je to potrebno radi osiguravanja

---

<sup>10</sup> European Commission, DG ENV. (2014). Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR).



objektivnih potreba dostupnosti komunalnih usluga svim građanima pod jednakim uvjetima.

Pored cijene usluge, komunalne naknade i sredstava proračuna, posebnim propisima mogu biti određeni drugi izvori financiranja komunalnih usluga. To je, primjerice, godišnja naknada za korištenje grobnog mjesta iz koje se financira održavanje groblja i krematorija (čl. 13. Zakona o grobljima)<sup>11</sup>

### **1.9. Međunarodni propisi o upravljanju otpadom**

Različita sredstva se upotrebljavaju da bi se osigurala zaštita zdravog, fizičkog, društvenog, gospodarskog i kulturnog okruženja osobe, a posebno od opasnosti uzrokovanih otpadom. Najčešće se to postiže javnim kampanjama, aktivnim uključenjem javnosti u borbu protiv štetnog utjecaja takvog faktora, te realizacija kampanja u aspektu organiziranja javnih tribina, okruglih stolova itd., te objašnjavanja štetnosti neadekvatnog gospodarenja otpadom.

Iako su takva postupanja pozitivna u slučajevima kada treba podizati svijet građana, zakonska regulativa koja prijete sankcijama, i dalje je bitan čimbenik u osiguravanju sigurnosti od svih opasnosti koje mogu ugrožavati zdrav okoliš, isto tako uključujući i one opasnosti koje dolaze s otpadom. Sa sigurnošću je pravo čovjeka na odgovarajuće okruženje jedna od specijalnih novosti u sferi razvoja ljudskih prava.

S obzirom na opća načela koja su podržana u sferi zaštite okoliša, regulirana su i pitanja koja se odnose na zaštitu okoliša koja je vezana uz otpad. Uz opće stavove koji na bitan način ukazuju na pravo ljudi na zdrav okoliš i na obvezu društvene zajednice koja je bitan faktor za otvarivanje tog prava, postoje

---

<sup>11</sup> European Commission, Eunomia Cowi. (2019). Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States.

zakonski propisi koji se općenito bave zaštitom ljudskog okoliša, a uz to i stavkama koje su vezane za gospodarenje otpadom.<sup>12</sup>

#### **1.10. Direktiva Vijeća 75/442/EEZ o otpadu (Okvirna direktiva)**

Ovom se Direktivom ustanovljuje okvir za proces gospodarenja otpadom u zemljama Europske unije, kao i njegov poredak. To bi značilo da su uspostavljeni postupci za sprečavanje ili smanjenje proizvodnje otpada, kao i iskorištavanje otpada, gdje se isto tako, podrazumijeva proces recikliranja, ponovne uporabe i konačno uporabe otpada kao izvora energije (goriva).

Ovaj postupak u sebi uključuje određivanje štetnosti otpada za zdravlje i okoliš. Potrebno je stvoriti točne pretpostavke koje bi omogućile da se učinkovito funkcioniraju postupci da bi se moglo odgovoriti na pitanja koje ova direktiva predstavlja članicama EU.

Da bi se to ostvarilo, članice moraju osigurati integriranu i odgovarajuću mrežu postrojenja za zbrinjavanje otpada u skladu sa svojim najboljim postojećim i dostupnim tehnologijama. U tom slučaju svakako treba uzeti u obzir raspoloživa financijska sredstva koja moraju biti usklađena s posebnim ciljevima, što prvenstveno uključuje poštivanje kriterija samodostatnosti i blizinu odlagališta otpada. Isto tako su, države članice obvezne izraditi planove gospodarenja otpadom, a posebno pridržavajući se kriterija o vrstama, količinama i podrijetlu otpada.

S obzirom na te osnovne kriterije, otpad se treba klasificirati, to jest vršiti odlaganje u skladu s općim tehničkim zahtjevima i specifičnostima svake vrste otpada. Takvo postupanje obuhvaća otvaranje i korištenje odgovarajućih lokacija, onda odlaganje, postrojenja za uništavanje itd. Organizacije za

---

<sup>12</sup> European Environment Agency. (2016). Municipal waste management across European countries. Copenhagen.

gospodarenje otpadom su dužne reagirati u skladu s pozitivnim propisima svoje zemlje, te trebaju pribaviti odgovarajuće dozvole i odobrenja od nadležnih tijela.<sup>13</sup>

### **1.11. Direktiva Parlamenta i 2008/98/EZ o otpadu (Okvirna direktiva)**

Ova okvirna direktiva predstavlja danas osnove pravne regulative EU u području upravljanja otpadom. Ona nadomještuje već opisanu okvirnu Direktivu 75/442/EEC, odnosno Direktivu 2006/12/EC koja je u stvari regulirana Direktiva 75/442/EEC. Također Direktiva 2008/98/EC nadomještuje i Direktivu o opasnom otpadu 91/689/EEC i Direktivu o odlaganju otpadnih ulja 75/439/EEC. Direktiva Parlamenta i Saveza 2008/98/EC o otpadu odnosi se na: štetne otpadne vode, radioaktivne elemente, deaktiviran eksploziv, fekalne otpade, otpadne vode, životinjske nusproizvode, leševе životinja, elemente koji proizlaze iz mineralnih resursa itd. U cilju bolje zaštite okoline poduzimaju se mjere upravljanja otpadom u cilju: prevencije, pripreme za ponovnu upotrebu, reciklažu, ponovno dobijanje energije, odlaganje otpada i td.<sup>14</sup>

### **1.12. Direktiva Vijeće 99/31/EZ o odlagalištima otpada**

Ova Direktiva prije svega zabranjuje odlaganje pojedinih vrsta opasnog otpada, podzemnih otpada i guma na teritoriji zemalja članica Evropske unije. Zabrana odlaganja otpada odnosi se na: podzemni otpad, zapaljiv ili izuzetno zapaljiv otpad, eksplozivni otpad, infektivni medicinski otpad, stare gume osim guma za bicikle i guma čiji je prednik veći od 1.400 mm. Pored potpune zabrane ovih vrsta otpada, ovom Direktivom nastoji se postići i cilj reduciranja odnosno smanjenja odlaganih količina biorazgradivog komunalnog otpada prema

---

<sup>13</sup> European Environment Agency. (2016). Municipal waste management across European countries. Copenhagen.

<sup>14</sup> European Parliamentary Research Service. (2017). Towards a circular economy - Waste management in the EU.

dinamici koja dozvoljava da se njegov postotak do 2010 svede na samo 25% u odnosu na odlagani biorazgradivi otpad iz 1993. godine.

Između ostalog, ova Direktiva određuje i postupak sa odlaganjem otpada koji nalaže da se prvo odradi klasifikacija otpada prema vrsti otpada za koju je određena. To znači da se otpadi moraju klasificirati na one koje su određene za odlaganje opasnog, neopasnog i najzad inertnog otpada. U tom smislu zabranjuje se odlaganje na deponije netretiranog otpada, odnosno nije dozvoljeno zajedničko odlaganje inertnog, opasnog i komunalnog otpada.<sup>15</sup>

Osim ovih gore navedenih zabrana, Direktiva se sastoji od niza općih kriterija za određivanje gdje će se deponij nastaniti, kao i mjera za zaštitu voda, zemljišta i zraka, kroz postupak skupljanja i pročišćavanja procijeđenih voda i skupljanja i korištenja otpadnog zraka uz obnavljanje energije. Onda kad se plin ne koristi za proizvodnju energije, tada je potrebno njega sagorijevati da bi se spriječio njegov postotak u zraku.

Takođe se za sve klase deponija zahtijeva se pokrivanje njegovog teritorija slojem debljine većeg od jednog metra, te pusta mjerenja i praćenja određenih radnih parametara i naravno zabrana odlaganja otpada ilegalno. Direktiva određuje i vrijeme u kojima se moraju obavljati bitna mjerenja i to u vrijeme kad odlagalište je otvoreno i kad je zatvoreno.

### **1.13. Direktiva 97/11/EZ 19 o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, zamijenjena novom Direktivom 2011/92/EZ20**

Ova Direktiva se odnosi na procjenu utjecaja javnih i privatnih projekata koji mogu imati bitne posljedice na životnu sredinu. Takvom procjenom se na pravilan način identificiraju, opisuju i procjenjuju situacije u vezi svakog slučaja posebno, te posredne i neposredne posljedice koje je neki projekt ostavio na

---

<sup>15</sup> European Parliamentary Research Service. (2017). Towards a circular economy - Waste management in the EU.

ljudsko biće, faunu i floru, zemljište, vodu i na zrak, te i na klimu, okoliš, materijalna dobra, kulturna naslijeđa, te i na međusobno djelovanje gore navedenih čimbenika. sastavni dio liste predstavlja Lista projekata od kojih se zahtjeva procjena utjecaja na životnu sredinu.<sup>16</sup>

#### **1.14. Direktiva Vijeća 91/157/EEZ o baterijama i akumulatorima koji sadržavaju opasne tvari, zamijenjena direktivama 2006/66/EZ, 22 2008/12/EZ23 i 2008/103/EZ24**

U proizvodnji baterija i akumulatora, materijali koji se upotrebljavaju se najčešće sastoje od teških metala. S obzirom na tu činjenicu, možemo razumijeti trud EU da se smanji takvo zagađivanje. Ovom se Direktivom zahtijeva kontrolirano odlaganje potrošenih baterija i akumulatora koji se sastoje od određenih količina žive, kalija i olova.<sup>17</sup>

To su mjere koje se primjenjuju na baterije i akumulatore koji sadrže opasne tvari sastoje od: a) uvođenja zabrane stavljanja na tržište određenih vrsta baterija i akumulatora; (b) uvođenje mjera za kontrolu odlaganja potrošenih baterija i akumulatora koji sadrže više od 25 mg žive po ćeliji osim alkalnih magnezijevih baterija i više od 0,025 % postotnog udjela, kao što su punjive baterije, više od 0,4 olova po težini (uglavnom automobilske olovne baterije) i na kraju alkanske magnezijeve baterije koje sadrže više od 0,0025 žive (baterije opće namjene kao što je dugotrajni Duracell); BATA, itd.).

---

<sup>16</sup> European Parliamentary Research Service. (2017). Towards a circular economy - Waste management in the EU.

<sup>17</sup> OECD. (2015). OECD Principles on Water Governance. Paris: OECD Publishing.

### **1.15. Direktiva Vijeća 75/439/EEZ o zbrinjavanju otpadnih ulja, zamijenjena Direktivom Parlamenta i Vijeća 2008/98/EZ o otpadu (Okvirna direktiva)**

Uređenje načina kako postupati sa otpadnim uljem je cilj ove Direktive. Zabranjuje se upotrebljavanje ulja kako nebi izazvala zagađenje atmosfere iznad granice koja je utvrđena propisima. Isto tako, određuje se obveza osiguranja sigurnog i efikasnog sistema prikupljanja, tretmana, skladištenja i odlaganja otpadnog ulja.<sup>18</sup>

Upotrebljavanje otpadnih ulja pdrazumijeva da se kada je to moguće iskorištava najviše pri regeneraciji otpadnih ulja, kao i spaljivanje uz iskorištavanje energije, dok se njihovo kontrolirano skladištenje dopušta samo u izuzetnim slučajevima.

Stavke iz Direktive, zabranjuju bacanje iskorištenih ulja u površinske i podzemne vode i kanalizacije i sisteme za drenažu, te bacanje ili odlaganje iskorištenih ulja čije je svojstvo štetno za zemljište, te isto tako i svako nekontrolirano bacanje otpada to jest taloga koji nastaje u procesu obrade iskorištenih ulja i cilju ponovnog korištenja to jest regeneraciji ili spaljivanju.

### **1.16. Direktiva 2002/96/EC o otpadu od električne i elektronske opreme izmenjena i dopunjena Direktivom 2003/108/EC od 31. prosinca 2003. godine i Direktivom 2008/34/EC od 20. ožujka 2008. godine**

Ova Direktiva kao svoj cilj ističe reduciranje količine ovog otpada i na taj način poboljšava uvjete za zdraviju životnu sredinu, te se ovom Direktivom određuje odgovarajući način sakupljanja i alternativnog tretmana elektronske i električne opreme.

Pored svega, jako je bitno educiranje osoblja kako bi se na pravilan način postupalo sa ovom vrstom otpada. Kada se radi o ovoj vrsti uređaja, Direktiva ih

---

<sup>18</sup> OECD. (2015). OECD Principles on Water Governance. Paris: OECD Publishing.

određuje tako što ih nabraja i navodi da tu spadaju: kućni uređaji, elektronska i telekomunikacijska oprema, potrošačka oprema, oprema za osvjetljenje, fluorescentne lampe, električni i elektronski alat, igračke, medicinska oprema, instrumenti za motoring i kontrolu te automatski rasprivači. Sistemi za sakupljanje ove vrste otpada se moraju uspostaviti kako bi se uspješno kontrolirali postupci tretmana sa ovakvom vrstom opreme.

Za ovakvu vrstu opreme, nema se pravo tražiti naknada od domaćinstava za njeno preuzimanje. Isto tako, sve zemlje članice RU, moraju osigurati da oni koji proizvode ovakvu vrstu opreme ne plasiraju na tržište one električne i elektronske proizvode koji u sebi sadrže onečišćivač. Kada govorimo o odlaganju ove vrste opreme, određena je obveza odlaganja u registrirana postrojenja za tretman te opreme.

## **2. KOMUNALNE DJELATNOSTI U EUROPSKOJ UNIJI - ANALIZA I STRATEGIJA**

Zakonodavni okvir u EU formiran je Direktivom 2006/12/EZ kojom su definirani ključni pojmovi kao što je otpad, uporaba i zbrinjavanje, obveza da ustanove i poduzeća koji gospodare otpadom imaju dozvolu i budu registrirani, te da države članice izrade planove za gospodarenje otpadom. Gospodarenje otpadom se oslanja na dva glavna načela - teži ublažiti negativne učinke za okoliš i zdravlje ljudi, te se vodi načelom „onečišćivač plaća“ prema kojem troškove zbrinjavanja otpada snose posjednik otpada, prethodni posjednici i proizvođači.<sup>19</sup>

Ova direktiva se također sastoji i od drugih koje propisuju mjere zaštite okoliša i zdravlja ljudi i poboljšanje učinkovitosti u uporabi otpada kao resursa kroz recikliranje i programe prevencije. Tako je naglašeno Direktivom 98/2008/ EC koja danas čini okosnicu politika i zakonodavstva EU. Da bi prevencija, a potom iskorištavanje otpada kao resursa bilo moguće, uvedeno je načelo hijerarhije otpada koje se prikazuje kao obrnuta piramida stavljajući u gornje redove najpoželjnije opcije, a na dnu su najmanje poželjne opcije upravljanja otpadom.

### **2.1. Direktive i regislative**

Četiri zakonodavstva u okviru zakonodavstva formiraju zahtjevne i posebne ciljeve za upravljanje i prikupljanje MAW-om. Direktivom o odlagalištima otpada (LD) iz 1993., cilje je smanjiti ili spriječiti negativne učinke odlaganja otpada u okoliš i na ljudsko zdravlje, te zabranjuje odlaganje odvojenog sakupljenog otpada na odlagališta do 2020. U najvećoj mjeri, te ograničava na 10% proizvedenu MSW koja se može odlagati od 2035. pa nadalje. Revidiranom verzijom Okvirne direktive o otpadu (WFD) iz 2008. godine određuju se mjere

---

<sup>19</sup> OECD. (2015). OECD Principles on Water Governance. Paris: OECD Publishing.



za zaštitu okoliša i ljudskog zdravlja smanjenjem stvaranja otpada i njegovih štetnih učinaka ili njegovim spriječavanjem. Ovom Direktivom se određuje odvojeno sakupljanje određenih otpadnih materijala i postavljaju se ambiciozni ciljevi za reciklažu komunalnog otpada s ciljem da se potakne prijelaz na kružno gospodarstvo.<sup>20</sup>

U okviru CEP-a i nedavnim revizijama direktiva o otpadu procijenjeni su ambiciozni ciljevi za recikliranje i prikupljanje MSW-a koji zahtijevaju velika ulaganja u tehnologiju, infrastrukturu, procese upravljanja MSW-om i njihove kapacitete. Zato se predviđa povećanje složenosti i troškova kako za lokalne vlasti tako i za potrošače, tijekom prijelaznog razdoblja iz linearnog u kružno gospodarstvo.<sup>21</sup>

Ovakve bi promjene mogle potaknuti važne strukturalne promjene u upravljanju upravljanjem MSW-om i u njihovoj organizaciji, kako bi se sukobile s većom troškovima poslovanja i ulaganja, a u isto vrijeme i pružile visokokvalitetnu uslugu na visokoj razini. S obzirom na to, ovim dokumentom se pokušavaju pružiti neke bitne informacije o sektoru komunalnog otpada u smislu institucionalnog okruženja, tržišnih obilježja, mehanizma financiranja i trenutne situacije u odnosu na ciljeve MSW EU-a, ističući nove trendove stvaranja i obrade otpada.

Anaiziraju se budući operativni i kapitalni rashodi koji su potrebni za ostvarenje ciljeva MSW EU-a i povezane mogućnosti financiranja. Konačno, pitanja koja bitna gospodarska regulatorna pitanja ističe se moraju riješiti kako bi se omogućila održivost i kvalitetan standard usluga otpada istovremeno uz poštovanje zakonodavstva EU-a o otpadu.

---

<sup>20</sup> OECD. (2015). OECD Principles on Water Governance. Paris: OECD Publishing.

<sup>21</sup> OECD. (2019). Waste Management and the Circular Economy in Selected OECD Countries: Evidence from Environmental Performance Reviews. Paris: OECD Publishing.

## 2.2. Troslojni ili četveroslojni sustavi upravljanja u sektoru komunalnog otpada

Iako je diljem Europe velika raznolikost institucionalnih okruženja, većina zemalja ima troslojni ili četveroslojni sustav upravljanja u svom sektoru otpada. Jer, s obzirom da su usluge komunalnog otpada lokalne javne usluge, u tom sektoru sudjeluje mnogo sudionika na više razina. Na nadnacionalnoj razini EU predstavlja strategije i direktive kojima se određuju obvezni pravni ciljevi za države članice. Njime se jamče i bespovratna sredstva za ulaganja u okviru nekoliko programa financiranja.<sup>22</sup>

Nekoliko europskih financijskih institucija (Europska investicijska banka, Europska banka za obnovu i razvoj) isto tako jamče određena financijska sredstva za projekte komunalnog otpada u državama članicama EU-a. Na nacionalnoj razini glavno ministarstvo i/ili nacionalna agencija ili odbor odgovorni su za planiranje, provedbu i ponekad financiranje politika. Ovaj linijski subjekt savjetuje se s drugim relevantnim nacionalnim institucijama, odnosno ministarstvima gospodarstva, zdravstva, poljoprivrede, okoliša itd.

Na regionalnoj razini u saveznoj zemlji učestalo je odgovorna za te funkcije, bilo putem regionalnog glavnog ministarstva ili regionalne agencije. Isto tako treba naglasiti da i u unitarnim sustavima regionalne vlasti, istodobno imaju bitnu ulogu u politici gospodarenja otpadom, planiranju i financiranju. Na lokalnoj razini međuopćinska tijela ili općine su zadužene za pružanje korisnicima usluge:

- putem općinskih odjela,
- putem društava za gospodarenje otpadom u općinskom vlasništvu ili
- eksteralizacijom (obično privatnim) pružateljima putem nabave.

---

<sup>22</sup> OECD. (2019). Waste Management and the Circular Economy in Selected OECD Countries: Evidence from Environmental Performance Reviews. Paris: OECD Publishing.

Za nadzor tarifa kvalitete usluga otpada, u nekim zemljama formirane su regulatorne agencije. U Njemačkoj postoji odgovornost proizvođača za proizvod, a pitanja kao što su izbjegavanje i smanjivanje za industriju i potrošače određuju se još na početku kad se donose odluke za razvoj proizvoda, njegovu potrošnju i proizvodnju. To se svodi i na uporabu proizvoda i korist i na cijeli životni ciklus proizvoda, to jest od postanka proizvoda pa sve do kraja njegovog upotrebljavanja. Ovakva strategija u principu preusmjerava financijsku odgovornost na industriju, a tvrtke su u mogućnosti zapošljenja treće osobe koja u sadašnjosti gospodari otpadom.<sup>23</sup>

Ovako se otpad i dalje skuplja putem privatnih osoba i javnih komunalnih djelatnika. Na primjer, u Austriji, njihov Zakon o gospodarenju otpadom (Abfallgesetz) se trudi kako bi osigurao ekološko iskorištavanje otpadom a pritom se koristi metodama koje maksimalno iskorištavaju vrijedne resurse i stimuliraju njihov oporavak i očuvanje.

Kako bi se takvo postupanje ostvarilo, Zakon predlaže upotrebljavanje mehanizma koji bi spriječio onečišćavanje i omogućio čišću proizvodnju, smanjio volumen otpada, reciklirao i onda opet koristio u cilju smanjenja rizika za ljudsko zdravlje i za zaštitu okoliša. Isto tako Zakonom se pokušavaju definirati smjernice za otpad i ciljevi, kako bi se izbjegao i smanjio volumen otpada, te usvojio nabolju ekološku praksu radi osiguravanja pravilnog odvajanja otpada, sakupljanja, prijevoza i skladištenja otpada te promovirati nacionalne istraživačke i razvojne programe koji bi poboljšali gospodarenje otpadom. Kao jedna zanimljivost koja je istaknuta u Austrijskom zakonu je ta što on pruža mogućnost većeg sudjelovanja privatog sektora u gospodarenju otpadom.

U Austriji se trudi oživotvoriti sudjelovanje javnosti u razvoju i primjeni nacionalnih, pokrajinskih, lokalnih i ekoloških programa koji su vezani za

---

<sup>23</sup> OECD. (2019). Waste Management and the Circular Economy in Selected OECD Countries: Evidence from Environmental Performance Reviews. Paris: OECD Publishing.

gospodarenje otpadom, te isto tako osnažiti integraciju ekoloških resursa za gospodarenje otpadom, za zaštitu okoliša i za promoviranje ekološke svijesti među građanima.

### **2.3.Stvaranje i obrada komunalnog otpada**

Prema podacima Eurostata, građani EU-a u prosjeku su 2018. proizveli 489 kilograma otpada, što predstavlja ukupnu količinu od 251 milijun tona. U usporedbi s 2005., to predstavlja smanjenje prosječnog otpada koji stvaraju građani EU-a za 5 % i smanjenje od 2 % za ukupnu količinu MSW-a. Od 2005. do 2018. 14 zemalja EU-a uspjelo je smanjiti omjer MSW po stanovniku, čime je uspjelo odvojiti gospodarski rast i proizvodnju MSW-a, dok je još 13 zemalja svjedočilo povećanju, a jedna je ostala stabilna.

Vidljive razlike između zemalja većinom odražavaju različite obrasve potrošnje i ekonomsko bogatstvo jer u principu one zemlje koje su bogatije stvaraju više MSW-a po osobi, dok istodobno turizam na Cipru i na Malti doprinosi velikim stopama njegove proizvodnje. ali s obzirom na bitne nepodudarnosti u definicijama metoda prikupljanja podataka o komunalnom otpadu u svim zemljama te bi podatke trebalo promijeniti.

### **2.4.Ključna gospodarska regulatorna pitanja za usluge komunalnog otpada i komunalne djelatnosti**

U 27 država članica EU-a uspostavljeni su različiti aranžmani za gospodarsku regulaciju usluga MSW-a. Velika većina europskih zemalja trenutačno se oslanja na samoregulaciju svojih usluga komunalnog krutog otpada, pri čemu su funkcije ekonomske regulacije raštrkane po nacionalnim, regionalnim i/ili općinskim vlastima. Međutim, u nekoliko država članica ekonomskih regulatora se osnovalo. S obzirom na predstojeće i trenutačne izazove za sektor MSW-a, regulativa ima bitnu ulogu bez obzira na regulatorno institucionalno okruženje.

Kako bi se postigli sve veći ciljevi recikliranja, potrebno je uložiti važna sredstva. Onda kada se sektor MSW susreće s dugotrajnim strukturalnim pitanjima kao što su rascjepkana, mala i većinom lokalna tržišta, za koje nije vjerojatno da će biti dovoljna financijska sredstva za razračunavanje s velikim potrebama za ulaganjima, atomizirane institucionalne strukture upravljanja MSW-om koje pokreću pitanja koordinacije i upravljanja, tada je neophodna učinkovita gospodarska regulativa kako bi se osnažila financijska održivost usluga MSW-a promoviranjem tarifa koje reflektiraju troškove i poboljšavaju razinu povrata troškova.<sup>24</sup>

- poticanje golemih ulaganja u infrastrukturu, procese i tehnologije dobrom ekonomskom regulacijom stope povrata i temeljitim kriterijima i procjenom odabira projekata;
- učinkovito koristiti gospodarske i političke instrumente za stalno poboljšanje tehničke i ekonomske učinkovitosti usluga komunalnog otpada;
- osigurati uspostavu pouzdanih programa odvojenog prikupljanja s dovoljnim kapacitetom za obradu za svaki prikupljeni materijal, kao i dovoljnim kapacitetom apsorpcije tržišta za materijale iz recikliranog otpada;

Poboljšanje kvalitete podataka o praćenju uspostavom otvorenih, usklađenih, standardiziranih, integriranih, koordiniranih i kontinuirano ažuriranih baza podataka o proizvodnji otpada, odredištu, cijenama i trgovini. Kada bi se riješila ta bitna regulatorna pitanja uvelike bi se doprinijelo k putu boljoj gospodarskoj regulaciji sektora MSW-a i potaknulo potrebne reforme za uspješnu provedbu paketa EU-a za kružno gospodarstvo.

U sektoru gospodarenja otpadom, djelatnosti koja uključuje mnoge tržišne mehanizme i legislative, fokus je u stavljen na razvoj tehnologija i procese

---

<sup>24</sup> D.Đerđa, Komunalne djelatnosti i pravo vlasništva na građevinskim objektima komunalne infrastrukture, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka (1991) vol. 27, br. 1, 211-239 (2006)

održivog upravljanja sektorom, te pravilnog odvajanja, prikupljanja i odlaganja otpada s ciljem što većeg recikliranja i ponovne uporabe.

Kada se radi o gospodarenju otpadom, jako malo se sredstava koristi kako bi se zaštitilo zdravlje i sigurnost radnika, te stvaranju ne samo klimatskih održivih ali i na štetu radnih mjesta koja se neće prelomiti preko radnika. Sindikat je jako bitan u takvim situacijama, jer zahtjevi pa provedbu i praćenje javnih politika koje se bave zaštitom radnih mjesta u klimatski najranjivijim sektorima raste.<sup>25</sup>

S obzirom na ovakvu analizu, moramo se pozabaviti efektima zelene tranzicije na radna mjesta i na sindikalne aktivnosti u ovom sektoru. Zelena tranzicija implicira primjenu regulativa, infrastrukture i digitalne tehnologije koje pridonose zaštiti i smanjivanju proizvedene količine otpada, te isto tako i njegovom recikliranju, odvajanju i ekološkom skladištenju. S obzirom na brzorastuću digitalizaciju i na informatizaciju sustava, već se primjećuje i na postojeća radna mjesta i na zahtjeve za novim radnim vještinama, te isto tako i na sindikalno djelovanje.

## **2.5.Primjeri država kada su u pitanju komunalne djelatnosti u EU**

U Ujedinjenom Kraljevstvu već više od 30 godina postoji model pružanja komunalnih usluga koji je temeljen na privatizaciji. Sve bitne komunalne djelatnosti su privatizirane, obzirom da je tijekom prošlih 30 godina usvojen niz zakona koji se odnosi na privatizaciju pojedinih sektora. Oni uključuju otpad, vodu, telekomunikacije i električnu energiju. Ne postoji samo jedan zakon koji regulira komunalne djelatnosti. Jednu stavku čine komunalne usluge koje se osiguravaju putem javnog sektora na nivou lokalne vlasti, gdje organi lokalne

---

<sup>25</sup> D.Đerđa, Komunalne djelatnosti i pravo vlasništva na građevinskim objektima komunalne infrastrukture, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka (1991) vol. 27, br. 1, 211-239 (2006)

vlasti imaju zadaću da upravljaju sakupljanjem otpada te i da upravljaju javnom infrastrukturom kao što su putevi, javne površine i parkovi.<sup>26</sup>

Tržište komunalnih usluga u Švedskoj je uveliko privatizirano. Tijekom posljednjih 20 godina, većinu javnih komunalnih usluga koje je država pružala, osiguravaju nezavisne supsidijarne kompanije, koje su većinom u privatnom vlasništvu. Regije i općine u Švedskoj imaju za pravo da mogu samostalno upravljati svojim teritorijem, te radi toga imaju obvezu da osiguraju određene komunalne usluge, s tim da imaju pravo odlučiti na koji će način pružiti te usluge. Većinom se sklapaju ugovori o obavljanju usluga sa kompanijama koje su u skladu sa procedurom javne nabave u cilju poticanja konkurencije. Bitan dio švedskog zakonodavstva o javnoj nabavi čini i direktiva EU o javnim nabavama. Kompanije pružaju usluge koje obuhvaćaju sve bitne javne djelatnosti kao što su javni prijevoz, telekomunikacija, briga o djeci, obrazovanje, zdravstvena njega, opskrba energijom i vodom, prikupljanja i odlaganja otpada te stanovanja i vođenja mirovinskim fondovima. Kako upravljačka tako i vlasnička struktura kompanija koje pružaju ove usluge variraju.

Zakon o javnim uslugama u Portugalu, usvojen 1996. godine, posljednji put je izmijenjen i dopunjen u siječnju 2013. godine, čime su u portugalskom pravnom sistemu stvoreni mehanizmi koji za cilj imaju zaštitu korisnika osnovnih javnih usluga. Zakon najavljuje posebna pravila koja uređuju postupak pružanja osnovnih javnih usluga u cilju zaštite potrošača. U javne usluge obuhvaćene Zakonom spadaju:

- Opkrba vodom,
- opskrba električnom energijom,
- opskrba prirodnim plinom i strujanje nafte,
- elektronske komunikacije,

---

<sup>26</sup> European Commission, Bipro. (2018). Detailed assessment of Waste Management Plans - second batch.

- poštanske usluge,
- sakupljanje i tretman otpadnih voda,
- upravljanje čvrstim komunalnim otpadom.

U Njemačkoj, se vlasnička i upravljačka poduzeća koja obavljaju komunalne usluge razlikuju iz razloga jer se Osnovnim zakonom općinama omogućuje da samostalno odlučuju o lokalnim pitanjima. To obuhvaća pravo na pružanje komunalnih usluga, što je između ostalog jedan od bitnih zadataka općine. Ali, općine nemaju zakonsku obavezu da organiziraju obavljanje komunalnih djelatnosti kroz poduzeća u njihovom vlasništvu već se mogu okrenuti privatiziranju ovih djelatnosti. U Njemačkoj, Osnovni zakon propisuje da općine imaju pravo da uređuju sva lokalna pitanja na vlastitu odgovornost ali u granicama propisanim zakonom. U tom okviru, u skladu sa zakonom, udruženja općina također imaju pravo na samoupravu.<sup>27</sup>

Ove stavke daju za pravo općinama da na izvor poreznih prihoda na osnovu ekonomske sposobnosti i prava da definiraju stope po kojima se odražuje oporezivanje ovih izvora. Početkom 20. stoljeća općine u Njemačkoj su preobrazile općinska poduzeća koja su pružala javne usluge u poduzeću u privatnom vlasništvu.

---

<sup>27</sup> European Commission, Bipro. (2018). Detailed assessment of Waste Management Plans - second batch.



## RASPRAVA

Među državama članicama EU se razlikuju prakse gospodarenja otpada. Ona stimulira spriječavanje nastanka otpada i ponovnu upotrebu proizvoda u slučajevima kad god je to moguće. U slučajevima kada to nije u mogućnosti ispuniti, onda prednost daje recikliranju. Iako je to jedna od najjeftinijih opcija, odlaganje otpada na odlagalištima je najštetnija i najgora mogućnost za okoliš i zdravlje ljudi. Način, na koji gospodarimo otpadom se poboljšao iako se povećala količina otpada po stanovniku.

Isto tako EU izvozi dio svojeg otpada. Izvoz otpada iz EU-a u zemlje koje nisu članice EU-a 2022. popeo se do 32,1 milijun tona, što je smanjenje od 3 posto u odnosu na 2021. godinu. Većina otpada koji se izvozi izvan EU-a sastoji se od željeznog i obojenog metalnog otpada (55 posto) koji uglavnom odlazi u Tursku. EU je također izveo dosta papirnato otpada (15 posto), a glavna destinacija bila je Indija.

U 2022. godini 39 posto otpada iz EU-a otišlo je u Tursku (12,4 milijuna tona), a slijede Indija (3,5 milijuna tona), Ujedinjena Kraljevina (2,0 milijuna tona), Švicarska (1,6 milijuna tona) i Norveška (1,6 milijuna tona). EU želi spriječiti nezakonit izvoz i u odredišnim zemljama osigurati gospodarenje otpadom na način prihvatljiv za okoliš. U veljači 2024. Parlament je odobrio stroga pravila za slanje otpada u treće zemlje. Pravila će zabraniti izvoz plastičnog otpada u zemlje koje nisu članice OECD-a i uvesti strože uvjete za izvoz u zemlje OECD-a. Slanje otpada u drugu državu EU-a bit će moguće samo u iznimnim okolnostima.

Zahtjevi modernog vremena traže da se promijeni uloga svakog pojedinca u gospodarenju otpadom i da se moderniziraju postojeće tehnologije za gospodarenje otpadom.

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. Njihova osnovna svrha je da se učvrsti zaštita zakonitosti i zaštita zdravlja ljudi i zdravog okoliša. Usporedbom temeljnih općih načela gospodarenja otpadom u zakonodavstvima drugih europskih zemalja (npr. Slovenije, Austrije i Njemačke) uočava se da ona imaju gotovo isto značenje i svrhu kao i načela u hrvatskom pravnom sustavu

## ZAKLJUČAK

Na osnovu licenca za obavljanje komunalnih djelatnosti, koja za pravo daju privatnom subjektu koji obavlja komunalne djelatnosti da istovremeno preuzme slične obaveze, polazeći od broja korisnika koji se nalaze na području koja je opisana u licenci, i da tim korisnicima pruži usluge određene kvalitete i u određenom sadržaju se obavljaju komunalne djelatnosti. Licenca se pruža na određeno vrijeme i u njoj su naznačene vrste komunalnih djelatnosti, rok trajanja, operativne zone i mogućnost dopuna, izmjena i otkazivanja licence.

Većinom se sklapaju ugovori sa kompanijama o pružanju usluga u skladu s procedurom javne nabave s ciljem poticanja konkurencije. Glavni dio švedskog zakonodavstva o javnim nabavama čine i direktive EU o javnim nabavama. Kompanije koje osiguravaju usluge obuhvaćaju sve bitne djelatnosti kao što su javni prijevoz, telekomunikacija, briga o djeci, obrazovanje, zdravstvena njega, opskrba energijom i vodom, prikupljanja i odlaganja otpada, stanovanja i upravljanje mirovinskim fondovima. Struktura kopanija koje obavljaju ove vrste usluga variraju. U Švedskoj ne postoji jedan zakon koji regulira pitanja koja se bave obavljanjem komunalnih djelatnosti, te je umjesto toga njihovo obavljanje uređeno nizom drugih zakona sa pojedinim službama. I za državne i za privatne kompanije vrijede isti propisi. Tokom dodjeljivanja državne pomoći i privatnim i državnim kompanijama, zakonodavstvo EU se mora poštivati koje je u vezi s državnom pomoći i principu investiranja tržišne ekonomije.

## LITERATURA

1. European Commission, Bipro. (2018). Detailed assessment of Waste Management Plans - second batch.
2. Antić, T. (2008) Komunalno upravno pravo. Zagreb: Novi informátor
3. European Commission, DG ENV. (2014). Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR).
4. European Commission, Eunomia Cowi. (2019). Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States.
5. European Environment Agency. (2016). Municipal waste management across EUropean countries. Copenhagen.
6. European Parliamentary Research Service. (2017). Towards a circular economy - Waste management in the EU.
7. OECD. (2015). OECD Principles on Water Governance. Paris: OECD Publishing.
8. OECD. (2019). Waste Management and the Circular Economy in Selected OECD Countries: Evidence from Environmental Performance Reviews. Paris: OECD Publishing.
9. D.Đerđa, Komunalne djelatnosti i pravo vlasništva na građevinskim objektima komunalne infrastrukture, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka (1991) vol. 27, br. 1, 211-239 (2006)