



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GOSPODARENJE OTPADOM U GRADU ZAGREBU

Zagreb, listopad 2014.

SADRŽAJ

stranica

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	2
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
GOSPODARENJE OTPADOM U GRADU ZAGREBU	3
a) Izbjegavanje nastajanja i smanjivanje količine otpada na mjestu nastanka	4
- Plan gospodarenja otpadom	4
- Sustav odvojenog prikupljanja otpada	6
b) Razvitak infrastrukture za izgradnju cjelovitog sustava gospodarenja otpadom	10
c) Smanjivanje rizika od otpada putem sanacije i zatvaranja odlagališta	12
d) Informacijski sustav gospodarenja otpadom	14
e) Edukacija o gospodarenju otpadom	15
f) Nadzor nad provedbom plana gospodarenja otpadom	16
OCJENA UČINKOVITOSTI GOSPODARENJA OTPADOM U GRADU ZAGREBU	18
OČITOVANJE SUBJEKTA REVIZIJE	20



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/13-10/14

URBROJ: 613-02-11-14-5

Zagreb, 3. listopada 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI GOSPODARENJA OTPADOM
U GRADU ZAGREBU

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije su provedeni od 17. prosinca 2013. do 3. listopada 2014.

Prema odredbama Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13 i 45/13) i Zakona o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08 i 36/09), Grad Zagreb je, kao glavni grad Republike Hrvatske, jedinica lokalne samouprave koja ujedno ima i položaj jedinice područne (regionalne) samouprave. Površina Grada Zagreba je 641,32 km², a obuhvaća 70 naselja. Prema popisu stanovništva iz 2011., Grad Zagreb ima 790 017 stanovnika.

PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije je provedba aktivnosti nadležnih tijela Grada Zagreba vezanih uz provedbu plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba.

Ciljevi revizije su bili:

- ocijeniti provedbu plana gospodarenja otpadom
- ocijeniti uspostavu sustava odvojenog skupljanja otpada
- ocijeniti aktivnosti vezane uz razvitak infrastrukture za izgradnju cjelovitog sustava gospodarenja otpadom
- ocijeniti provedbu mjera sanacija i zatvaranja odlagališta
- ocijeniti informacijski sustav gospodarenja otpadom
- ocijeniti edukaciju o gospodarenju otpadom te
- ocijeniti nadzor nad provedbom plana gospodarenja otpadom.

Revizijskim postupcima je obuhvaćeno razdoblje od donošenja Plana gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007.-2015. godine (Narodne novine 85/07, 126/10 i 31/11) (dalje u tekstu: Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske), odnosno od srpnja 2007. do konca prosinca 2013.

METODE REVIZIJE

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

U fazi planiranja i obavljanja pripremnih radnji za obavljanje revizije učinkovitosti plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba je analizirana zakonska regulativa, nacrt plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba, podaci Agencije za zaštitu okoliša (dalje u tekstu: Agencija) i Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (dalje u tekstu: Fond) te drugi dostupni podaci.

U postupku revizije su korištene sljedeće metode prikupljanja i analize dokaza:

- proučeni su i analizirani zakoni i drugi propisi o gospodarenju otpadom, Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, interni akti te stručni članci
- analiziran je Nacrt plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba
- analizirana su izvješća Agencije i Fonda
- analizirani su upitnici te provjerene odluke, planovi i izvješća
- ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te internih akata
- obavljani su razgovori s odgovornim osobama te
- pribavljena obrazloženja o pojedinim poslovnim događajima.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za ocjenu učinkovitosti gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu, utvrđeni su kriteriji koji proizlaze iz zakona i drugih propisa, a tijekom revizije su prikupljeni dokazi kako bi se odgovorilo na sljedeća pitanja:

- Je li Grad Zagreb donio plan gospodarenja otpadom u skladu sa Strategijom i Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske?
- Provodi li se plan gospodarenja otpadom Grada Zagreba te prati li se njegova provedba?
- Provode li se mjere odvojenog skupljanja otpada?
- Provode li se aktivnosti vezane uz razvitak infrastrukture za izgradnju cjelovitog sustava gospodarenja otpadom te provode li se u skladu s Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske?
- Provode li se sanacije i zatvaranja odlagališta te provode li se u skladu s Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske?
- Je li uspostavljen kvalitetan informacijski sustav za praćenje podataka u okviru sustava gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu?
- Provodi li se edukacija o gospodarenju otpadom?
- Je li uspostavljen nadzor nad provedbom plana gospodarenja otpadom?

GOSPODARENJE OTPADOM U GRADU ZAGREBU

Sustav gospodarenja otpadom na području Grada Zagreba se, do konca 2013., temeljio na odredbama Zakona o otpadu (Narodne novine 178/04, 153/05, 111/06, 60/08 i 87/09), Zakona o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine 94/13), Strategiji gospodarenja otpadom Republike Hrvatske (Narodne novine 130/05) (dalje u tekstu: Strategija), Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, županijskom planu gospodarenja otpadom te gradskim i općinskim planovima gospodarenja otpadom.

Svrha Strategije, donesene u 2005., bila je uspostaviti okvir unutar kojeg će Republika Hrvatska smanjiti količinu otpada kojeg proizvodi, a proizvedenim otpadom održivo gospodariti. Određeni su strateški ciljevi gospodarenja otpadom: izbjegavanje nastajanja i smanjivanje količina otpada na mjestu nastanka, razvitak infrastrukture za izgradnju cjelovitog sustava gospodarenja otpadom, smanjivanje rizika od otpada putem sanacije i zatvaranja odlagališta, doprinos zaposlenosti u Republici Hrvatskoj te edukacija upravnih struktura, stručnjaka i javnosti o gospodarenju otpadom. Navedeni strateški ciljevi se ostvaruju putem planova gospodarenja otpadom, a učinkovitost se nadzire putem utvrđenih pokazatelja za područje otpad.

Prema Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, donesenom u srpnju 2007., osnovna zadaća navedenog Plana je organizirati provedbu glavnih ciljeva Strategije postavljene od 2005. do 2025., putem uspostave cjelovitog sustava gospodarenja otpadom, sanacije i zatvaranja postojećih odlagališta, sanacije „crnih točaka“, razvoja i uspostave regionalnih i županijskih centara za gospodarenje otpadom te uspostave potpune informatizacije sustava gospodarenja otpadom. Navedenim Planom je određen vremenski okvir uspostave cjelovitog sustava gospodarenja otpadom i donošenja županijskih planova do konca 2007., regionalnih i županijskih centara za gospodarenje otpadom do konca 2011. te nadzor nad provedbom Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske i godišnje izvještavanje do konca 2015.

Zakon o otpadu je prestao važiti u srpnju 2013. stupanjem na snagu Zakona o održivom gospodarenju otpadom, kojim su u pravni poredak Republike Hrvatske prenesene direktive Europske unije u vezi sprječavanja i kontrole onečišćenja, odlaganja otpada, postupanja s pojedinim vrstama otpada te uspostavljena pravila i metode izračuna za provjeru poštivanja ciljeva. Prema odredbama navedenog Zakona, prioritet je sprječavanje nastanka otpada, zatim priprema za ponovnu uporabu, recikliranje i drugi postupci oporabe, poput energetske oporabe te na koncu zbrinjavanje otpada. Uvodi se primarna selekcija otpada na kućnom pragu te naplata po količini preuzetog otpada ili obujmu posude. Gradovi i općine su odgovorni za smanjenje količine odloženog otpada i smanjenje količine odloženog biorazgradivog otpada.

a) Izbjegavanje nastajanja i smanjivanje količine otpada na mjestu nastanka

Strateški cilj izbjegavanja nastajanja i smanjivanja količine otpada na mjestu nastanka i otpada koji se mora odložiti uz materijalnu i energetske oporabu otpada je planirano ostvariti putem čistije proizvodnje, planovima gospodarenja otpadom, utvrđivanjem stvarnog stanja i raspoloživih postrojenja za gospodarenje otpadom, praćenjem stanja i količine odloženog otpada, uvođenjem sustava odvojenog skupljanja i naplate komunalnog otpada prema količini, edukacijom javnosti te institucionalnim jačanjem.

- Plan gospodarenja otpadom

Prema odredbi članka 99. Zakona o otpadu, Grad Zagreb je bio obavezan donijeti plan gospodarenja otpadom i osigurati provedbu mjera gospodarenja posebnim kategorijama otpada do 1. listopada 2005. Planom gospodarenja otpadom je utvrđen rok donošenja plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba do konca 2007.

Nacrt Plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba do 2015. je izrađen u svibnju 2009. Preduvjet za njegovo usvajanje je bila, osim provedene javne rasprave, izrada strateške procjene utjecaja na okoliš, u skladu s odredbama Uredbe o strateškoj procjeni utjecaja plana i programa na okoliš (Narodne novine 64/08). Nacrt Plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba nije sadržavao navedenu studiju te Ministarstvo nije dalo suglasnost na navedeni Plan.

Na temelju navedene Uredbe i Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 19/99, 19/01, 20/01-pročišćeni tekst, 10/04, 18/05, 2/06, 18/06, 7/09 i 16/09), početkom rujna 2009. gradonačelnik Grada Zagreba je donio Zaključak o pokretanju postupka strateške procjene nacrta prijedloga plana gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu do 2015. (Službeni glasnik Grada Zagreba 22/09 i 26/09). Prema navedenom Zaključku, za provedbu postupka strateške procjene i izradu nacrta prijedloga plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba je nadležan Gradski ured za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj, Sektor za zaštitu okoliša i gospodarenje otpadom. U travnju 2010. gradonačelnik je formirao radnu skupinu za koordinaciju aktivnosti na izradi Plana gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu.

Početkom 2011. Grad Zagreb je objavio javni natječaj za izvoditelja strateške procjene utjecaja na okoliš, ali su zbog žalbi poništena dva natječaja te su nakon provedenog trećeg natječaja odabrani izvođači. Rok za izradu studije je bio šest mjeseci. Izvođači su započeli s izradom studije u ožujku 2011. te je dovršili koncem 2011.

Ministarstvo do konca 2013. nije prihvatilo stratešku procjenu utjecaja na okoliš, zbog čega Plan gospodarenja otpadom Grada Zagreba i dalje ima status radne verzije.

Početak 2013., Strateška studija o utjecaju prijedloga plana gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu do 2015. na okoliš i Prijedlog plana gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu do 2015., su upućeni na javnu raspravu, koja je trajala od 24. siječnja do 22. veljače 2013. Cjelovitost i stručnu utemeljenost navedene Studije ocijenilo je Savjetodavno stručno povjerenstvo za stratešku procjenu Nacrta prijedloga Plana gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu do 2015. Navedena studija i peta radna verzija Nacrta plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba iz siječnja 2013. su objavljene na Internetu.

Planom gospodarenja otpadom Grada Zagreba je, u skladu s Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, između ostaloga, definirana struktura centra za gospodarenje otpadom i lokacije za obavljanje pojedinih aktivnosti obrade otpada koje bi trebalo unijeti u Prostorni plan Grada Zagreba. Međutim, Nacrt plana gospodarenja otpadom se izrađivao i mijenjao od 2009. do 2013., a u navedenom razdoblju su se promijenile bitne okolnosti u odnosu na prvotni plan, posebice u dijelu međunarodnih obveza Republike Hrvatske. U Nacrtu plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba i dalje nisu uzete u obzir odredbe europske direktive o otpadu iz 2008. koja propisuje da do 2020. udjel odvojeno skupljenog otpada iz domaćinstava mora iznositi najmanje 50,0 %. Potpisivanjem ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Republika Hrvatska se obvezala osigurati postupno smanjivanje otpada odloženog na postojeća odlagališta. Navedena pravila i obveze ugrađene su u sustav gospodarenja otpadom Republike Hrvatske donošenjem Zakona o održivom gospodarenju otpadom. Zbog navedenoga, Nacrt plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba bi trebalo prilagoditi obvezama i rokovima koje je Republika Hrvatska obvezna poštivati.

Nadalje, Nacrt plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba je izrađen za razdoblje do konca 2015. Navedenim Nacrtom su planirani rokovi za provedbu pojedinih aktivnosti i potrebna sredstva za ulaganja u 2013., 2014. i 2015. Krajnji rokovi za izradu tehničke dokumentacije su planirani za konac 2013. i početak 2014., dok je početak radova na izgradnji planiran za konac 2014. i 2015., a završetak radova za rujan 2016.

Navedeni Nacrt plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba je sastavljen u svibnju 2009. prema odredbama Zakona o otpadu, koji je u međuvremenu prestao važiti te je od srpnja 2013. na snazi Zakon o održivom gospodarenju otpadom, koji u određenom dijelu propisuje izmijenjene bitne elemente sadržaja planova gospodarenja otpadom. Prema navedenom Zakonu, od srpnja 2013. jedinice područne (regionalne) samouprave nemaju obvezu donošenja plana gospodarenja otpadom, a jedinice lokalne samouprave su na prijedlog plana gospodarenja otpadom obvezne ishoditi prethodnu suglasnost upravnog tijela jedinice područne (regionalne) samouprave nadležnog za poslove zaštite okoliša odnosno Ministarstva za prijedlog plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba. Nacrt Plana gospodarenja otpadom se objavljuje radi pribavljanja mišljenja, prijedloga i primjedbi javnosti. Plan jedinice lokalne samouprave i Grada Zagreba donosi predstavničko tijelo na razdoblje šest godina te se objavljuje u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave odnosno Grada Zagreba.

Do vremena obavljanja revizije (lipanj 2014.), nije donesen plan gospodarenja otpadom Grada Zagreba.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti plan gospodarenja otpadom za razdoblje šest godina sa svim elementima propisanim odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, nakon ishođenja prethodne suglasnosti nadležnog ministarstva na prijedlog plana gospodarenja otpadom. Također predlaže plan gospodarenja otpadom objaviti u službenom glasilu Grada Zagreba, a nacrt plana gospodarenja otpadom učiniti dostupnim javnosti za iznošenje primjedbi, prijedloga i mišljenja.

- Sustav odvojenog prikupljanja otpada

Način skupljanja, odvoza i postupanja s komunalnim otpadom u Gradu Zagrebu je određen Odlukom o komunalnom redu (Službeni glasnik Grada Zagreba 4/08, 5/08, 8/09, 17/09, 17/10 i 5/11) i Pravilnikom o načinu pružanja i plaćanja usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada (Službeni glasnik Grada Zagreba 7/08). Uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog otpada obavlja trgovačko društvo Zagrebački holding - podružnica Čistoća (dalje u tekstu: Podružnica Čistoća) koju je osnovao Grad Zagreb.

Prema popisu stanovništva iz 2011. Grad Zagreb ima 790 017 stanovnika. Organiziranim skupljanjem i odvozom komunalnog otpada su obuhvaćena sva kućanstva na području Grada Zagreba.

Obveza uspostave sustava odvojenog skupljanja otpada u Republici Hrvatskoj je utvrđena propisima Europske unije, Strategijom i Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske te odredbama Zakona o otpadu i Zakona o održivom gospodarenju otpadom. Odredbama članka 56. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o otpadu je propisano da je Grad Zagreb obvezan na svom području postaviti odgovarajuće spremnike za odvojeno prikupljanje otpada u gospodarenju komunalnim otpadom do 31. prosinca 2008.

Strategijom je kao jedan od strateških ciljeva određeno odvojeno skupljanje otpada na izvoru te gradnja podsustava odvojenog skupljanja i iskorištavanja važnijih vrsta otpada. Određena je uspostava sustava skupljanja i recikliranja pojedinih vrsta otpada (staklo, papir, plastika, stari automobili, elektronički otpad, gume, kućanski aparati, metali) kako bi se postupno smanjivale količine komunalnog otpada koji se odlaže i potakla promjena strukture odloženog otpada, a naplata obračunavala prema količini otpada.

Podružnica Čistoća skuplja komunalni otpad u Gradu Zagrebu iz kućanstava, industrijskih i obrtničkih pogona i ustanova. Odvojeno skupljanje iskoristivog otpada iz kućanstava se obavlja putem spremnika na javnim površinama za odvojeno prikupljanje papira, kartona, stakla i plastike, na reciklažnim dvorištima i zelenim otocima te odvojenim skupljanjem otpada na mjestu nastanka tijekom skupljanja glomaznog otpada. Ambalaža od papira i kartona se skuplja i u svežnjevima na način da se vozilom za skupljanje takvog otpada, poslijepodne i navečer obilaze lokacije gdje se svakodnevno odlaže (trgovine, trgovački centri).

Skupljanje i odvoz otpada iz kućanstava u Gradu Zagrebu organiziran je na način da je Grad Zagreb podijeljen u dvije zone, zonu A (istočni dio grada) i zonu B (zapadni dio grada). Svaka zona je prostorno podijeljena na podjednaki broj programa odvoza otpada, s tim da se otpad u zoni A odvozi ponedjeljkom, srijedom i petkom, a u zoni B utorkom, četvrtkom i subotom. U najužem centru grada otpad se odvozi svakodnevno, a u pojedinim rubnim dijelovima grada jedanput tjedno. Glomazni otpad od građana se skuplja s javnih površina dva puta godišnje prema utvrđenom rasporedu odvoza.

Na koncu veljače 2014., na području Grada Zagreba Podružnica Čistoća skuplja i odvozi otpad iz ukupno 100 819 spremnika i posuda za komunalni otpad, 4 357 posuda za papir, 1 939 posuda za staklo, 653 posuda za biootpad te 1 465 posuda za plastiku. Podružnica Čistoća je nabavljala komunalnu opremu i komunalna vozila vlastitim sredstvima te se Grad Zagreb i Podružnica Čistoća nisu prijavljivali na natječajne Fonda za sufinanciranje nabave komunalne opreme i komunalnih vozila.

U tablici broj 1 se daju podaci o ukupno proizvedenom i odvojenom komunalnom otpadu od 2009. do 2012., prema podacima Agencije.

Tablica broj 1

Ukupno proizvedeni i odvojeni komunalni otpad od 2009. do 2012.

u t

Proizvedeni/ Odvojeni komunalni otpada	Godina							
	2009.		2010.		2011.		2012.	
	Proizvedeni	Odvojeni	Proizvedeni	Odvojeni	Proizvedeni	Odvojeni	Proizvedeni	Odvojeni
Količina otpada	324 424	82 243	310 581	76 360	301 170	76 149	295 293	73 327

Iz tablice je vidljivo smanjenje ukupno proizvedenih količina komunalnog otpada i odvojeno skupljenih količina komunalnog otpada. Udjel odvojeno skupljenih količina komunalnog otpada je od 2009. do 2012. bio oko 25,0 % ukupno proizvedenih količina komunalnog otpada u Gradu Zagrebu.

Podružnica Čistoća od 2011. provodi dva pilot projekta. Pilot projekt za poboljšanje i unapređenje cjelovitog sustava gospodarenja otpadom Grada Zagreba se provodi na uzorku 8 000 kućanstava na području Voćarske ulice, dijela Dubrave, Zapruđa i Kajzerice. Pilot projekt odvojenog skupljanja otpada u zgradama na Zelenom trgu i Mamutici je projekt odvojenog prikupljanja papira, stakla, plastike i biootpada, a obuhvaća 1 687 kućanstava.

Državni ured za reviziju predlaže nadalje poduzimati aktivnosti radi uspostave cjelovitog sustava odvojenog skupljanja otpada, u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom.

Odredbama članka 56. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o otpadu je propisano da je Grad Zagreb obvezan na svom području osigurati gradnju reciklažnog dvorišta za odvojeno prikupljanje otpada u gospodarenju komunalnim otpadom do 31. prosinca 2008. te osigurati gradnju najmanje jednog reciklažnog dvorišta za građevinski otpad do roka određenog posebnim propisom.

Do konca 2013. u Gradu Zagrebu je izgrađeno pet reciklažnih dvorišta (Stenjevec, Jakuševac, Gračani, Špansko i Trešnjevka-sjever) i četiri zelena otoka (Maksimir, Dubrava, Kajzerica i Sesvete) kojima upravlja Podružnica Čistoća. Zeleni otok je istovjetan po funkciji i opremljenosti reciklažnom dvorištu. U reciklažnim dvorištima i na zelenim otocima građani mogu bez naknade odložiti dvadeset vrsta otpada iz domaćinstava (papir i karton, staklo-ravno i ambalažno, PET, PE folije, PE gajbe, stiropor, gume, zeleni otpad, električki i elektronički otpad, akumulatori, baterije, fluorescentne cijevi, stare lijekove, glomazni otpad iz domaćinstava, glomazni metalni otpad te druge metale). Navedeni otpad se predaje ovlaštenim oporabiteljima na uporabu. Grad Zagreb i Podružnica Čistoća se nisu prijavljivali na natječajne Fonda za sufinanciranje izgradnje reciklažnih dvorišta nego je izgradnja financirana vlastitim sredstvima Podružnice Čistoća.

Odredbama članka 35. stavak 3. Zakona o održivom gospodarenju otpadom je propisano da je Grad Zagreb dužan osigurati funkcioniranje barem jednog reciklažnog dvorišta u svakoj gradskoj četvrti. Odredbama članka 35. stavak 4. navedenog Zakona je propisano da je jedinica lokalne samouprave dužna osigurati da prostorni razmještaj reciklažnih dvorišta, odnosno način rada mobilne jedinice, omogućava pristupačno korištenje svim stanovnicima područja za koje su uspostavljena reciklažna dvorišta odnosno mobilne jedinice. Također, odredbama navedenog Zakona je propisano da je jedinica lokalne samouprave dužna osigurati ispunjenje navedenih obveza u roku godine dana od dana stupanja na snagu navedenog Zakona, odnosno do srpnja 2014.

Državni ured za reviziju predlaže izgradnju reciklažnih dvorišta za gospodarenje komunalnim i građevinskim otpadom uvrstiti kao prioritetne projekte izgradnje komunalne infrastrukture te osigurati funkcioniranje barem jednog reciklažnog dvorišta u svakoj gradskoj četvrti. Predlaže osigurati prostorni razmještaj reciklažnih dvorišta na način koji omogućava pristupačno korištenje svim stanovnicima područja za koje su uspostavljena reciklažna dvorišta.

Cijenu komunalne usluge skupljanja i odvoza komunalnog otpada Podružnica Čistoća obračunava na temelju odredbi Pravilnika o načinu pružanja i plaćanja usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada (Službeni glasnik Grada Zagreba 7/08) i Odluke o cijenama usluga za skupljanje, odvoz i deponiranje komunalnog otpada (Službeni glasnik Grada Zagreba 7/08). Prema navedenoj odluci, uslugu skupljanja, odvoza i deponiranja komunalnog otpada korisnici plaćaju po m² zadužene površine. Cijena komunalne usluge skupljanja i odvoza komunalnog otpada se nije mijenjala od 2008.

U prosincu 2013. Gradska skupština Grada Zagreba je, na temelju odredbi članka 30. Zakona o održivom gospodarenju otpadom, donijela Odluku o javnoj usluzi prikupljanja miješanog komunalnog otpada, biorazgradivog komunalnog otpada i odvojenog prikupljanja otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog (glomaznog) komunalnog otpada u Gradu Zagrebu (Službeni glasnik Grada Zagreba 25/13) s primjenom od 1. srpnja 2014. Navedenom Odlukom su utvrđeni kriteriji i način pružanja navedene usluge te obračun troškova prema kriteriju količine, odnosno obujmu predanih označenih vrećica koje korisnici nabavljaju preko davatelja usluge. Prijevoz miješanog komunalnog otpada će se obavljati dva puta tjedno, a prijevoz biorazgradivog komunalnog otpada jedanput tjedno.

Odredbama članka 30. Zakona o održivom gospodarenju otpadom je propisano da predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o načinu pružanja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada. Rok za donošenje navedene odluke je tri mjeseca od dana stupanja na snagu uredbe Vlade Republike Hrvatske koja treba biti donesena do srpnja 2014. Do konca obavljanja revizije (lipanj 2014.) Vlada Republike Hrvatske nije donijela navedenu uredbu.

Odvojeno skupljanje biorazgradivog otpada iz kućanstava u Gradu Zagrebu se provodi u jedanaest ulica, na svim reciklažnim dvorištima i zelenim otocima, u naselju Travno u okviru pilot projekta odvojenog skupljanja biorazgradivog otpada te se skuplja od pravnih osoba (hoteli, restorani, proizvodni pogoni). Biorazgradivi otpad se obrađuje u kompostanama (Markuševac i Prudinec) kojima upravlja trgovačko društvo Zagrebački holding d.o.o. - Podružnica Zrinjevac. Biorazgradivi otpad iz kuhinja i kantina se obrađuje u postrojenju za intenzivnu aerobnu razgradnju, s naknadnom biorazgradnjom, u sastavu kompostane smještene na lokaciji odlagališta Prudinec.

U tablici broj 2 se daju podaci o skupljenom komunalnom otpadu predanom na odlagalište Prudinec od 2007. do 2013. (prema podacima Podružnice Čistoća, te za 2013. prema neverificiranim podacima Gradskog ureda za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj).

Tablica broj 2

Količina komunalnog otpada predanog
na odlagalište Prudinec od 2007. do 2013.

u t

Odlagalište Prudinec	Godina						
	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
1	2	3	4	5	6	7	8
Količina komunalnog otpada predana na odlagalište	324 710	336 290	307 947	292 370	278 944	270 084	267 226

* Na odlagalište Prudinec se odlaže i otpad s područja grada Samobora i općine Sveta Nedjelja, ali ti podaci nisu navedeni u tablici

Iz tablice je vidljivo da se količina komunalnog otpada predanog na odlagalište Prudinec od 2007. do 2013. vrlo sporo smanjuje. Ugovorom o pristupanju Europskoj uniji Republika Hrvatska se obvezala osigurati postupno smanjivanje otpada odloženog na postojeća neusklađena odlagališta, a odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom su propisane istovjetne odredbe. Također je propisano da je odlaganje otpada na neusklađenom odlagalištu u Republici Hrvatskoj zabranjeno nakon 31. prosinca 2017.

U tablici broj 3 se daju podaci o odloženom biorazgradivom komunalnom otpadu na odlagalište Prudinec od 2011. do 2013., prema podacima Agencije, od čega su podaci za 2013. neverificirani.

Tablica broj 3

Odloženi biorazgradivi komunalni otpad
na odlagalište Prudinec od 2011. do 2013.

Odlagalište Prudinec	Godina					
	2011.		2012.		2013.	
	Količina (u t)	Udjel (u %)	Količina (u t)	Udjel (u %)	Količina (u t)	Udjel (u %)
1	2	3	4	5	6	7
Odloženi biorazgradivi komunalni otpad	177 415	18,9	180 037	20,2	147 926	17,0

Na koncu 2011. ukupno odložene količine biorazgradivog komunalnog otpada u Gradu Zagrebu su iznosile 177 415 t ili 18,9 % ukupno odloženih količina biorazgradivog komunalnog otpada u Republici Hrvatskoj. Na koncu 2012. su se količine odloženog biorazgradivog otpada u Gradu Zagrebu neznatno povećale te su iznosile 180 037 t ili 20,2 %. Ukupno odložene količine biorazgradivog otpada u Gradu Zagrebu na koncu 2013. iznose 147 926 t ili 17,0 % ukupno odloženih količina biorazgradivog komunalnog otpada u Republici Hrvatskoj te je primjetan pad u odnosu na prethodne godine.

Direktivom Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištu otpada Council directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste) i odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom je određena najveća dopuštena masa biorazgradivog komunalnog otpada koja se godišnje može odložiti na svim odlagalištima u Republici Hrvatskoj. Na koncu 2013. ukupna masa je iznosila 870 434 t, što je za 303 303 t ili 53,5 % više od dopuštenog. Od navedene količine, na Grad Zagreb, odlagalište Prudinec, se odnosi 17,0 %.

Prema podacima Agencije, ukupne količine odloženog komunalnog i biorazgradivog komunalnog otpada na odlagalištima u Republici Hrvatskoj na koncu 2013. veće su od dopuštenih. Prema zakonodavstvu Europske unije, moguće su visoke kazne u slučaju kada najveća dopuštena masa otpada na svim odlagalištima premašuje utvrđena ograničenja.

S obzirom na navedeno, Državni ured za reviziju predlaže poduzeti aktivnosti za smanjenje količine odloženog komunalnog i biorazgradivog komunalnog otpada na odlagalište Prudinec, čime bi se smanjila količina otpada na području Republike Hrvatske i time pridonijelo ostvarenju ciljeva određenih Strategijom i Planom gospodarenja otpadom, a Republika Hrvatska ispunila međunarodne obveze i postupala u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom.

b) Razvitak infrastrukture za izgradnju cjelovitog sustava gospodarenja otpadom

Strateški cilj razvitka infrastrukture za izgradnju cjelovitog sustava gospodarenja otpadom je planirano ostvariti putem usklađivanja hrvatske regulative i informacijskog sustava s propisima Europske unije, gradnjom infrastrukturnih građevina i postrojenja, izradom programa gradnje i standarda građevina i postrojenja i njihovim unošenjem u prostorne planove, gospodarenjem neopasnim, inertnim i opasnim otpadom te edukacijom upravnih struktura, stručnjaka i javnosti. Strategijom i Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, planirano je smanjivanje rizika od otpada putem sanacije i zatvaranja odlagališta na način da Fond financira projekte sanacije i zatvaranja postojećih odlagališta, a sredstva za provedbu projekata će se osigurati iz javnih izvora (državni proračun, proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sredstva komunalnih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, fondovi Europske unije, Fond, krediti Svjetske banke, Europske banke za obnovu i razvitak i Europske investicijske banke) te privatnih izvora (javno-privatna partnerstva, koncesije).

Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske je određen rok uspostave županijskih i regionalnih centara za gospodarenje otpadom do konca 2011. te su planirane aktivnosti za gradnju navedenih centara tijekom pet godina od donošenja Plana. Planirano je da će do konca 2007. Grad Zagreb donijeti plan gospodarenja otpadom s definiranom lokacijom centra za gospodarenje otpadom, do konca 2008. osnovati društvo za gospodarenje otpadom i obavljanje istražnih radova, do konca 2009. pripremiti projektnu dokumentaciju, ishoditi građevinske dozvole, raspisati natječaj za izbor partnera i ugovaranje, osnovati društvo za upravljanje centrom, do konca 2010. provesti postupak javne nabave za izvođenje radova, izvođenje prve faze, ugradnju opreme za obradu otpada i probni pogon te do konca 2011. započeti rad centra za gospodarenje otpadom.

Gradska skupština Grada Zagreba je donijela Odluku o donošenju Prostornog plana Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 8/01, 16/02, 11/03, 2/06, 1/09 i 8/09) kojim je, između ostaloga, uređen način gospodarenja s otpadom u Gradu Zagrebu te potrebna infrastruktura za cjelovito gospodarenje otpadom. Navedenim prostornim planom je predviđena sanacija smetlišta Prudinec kod naselja Jakuševac do 2005., a odlaganje otpada na sanacijom pripremljenu površinu najdulje do 2010., do kada treba odlagalište Prudinec zatvoriti i dovršiti postupak otvaranja centra za gospodarenje otpadom. Do otvaranja navedenog centra otpad se trebao odlagati na uređenom dijelu odlagališta, kao privremena namjena, na način koji će omogućiti uređivanje površine u skladu s urbanističkim planom Grada Zagreba. Prostor smetlišta će se rješavati u kontekstu cjelovitog rješavanja priobalja rijeke Save na cijeloj dužini njenog toka kroz grad Zagreb. Također, navedenom odlukom je utvrđena lokacija gradnje centralnog uređaja za pročišćavanje otpadnih voda Grada Zagreba na prostoru Žitnjak istok, južno od Resnika, a ležišta opekarske gline (Ciglana - Grmošćica, Novačica i Soblinec) će se sanirati prema programima sanacije, u skladu s planiranom namjenom prostora.

Koncem rujna 2006. je zaključen sporazum o suradnji u zbrinjavanju otpada Grada Zagreba i Zagrebačke županije kojim su ugovorne strane suglasne da je u zajedničkom interesu osigurati provođenje mjera zbrinjavanja i obrađivanja otpada. Navedenim sporazumom je određeno da će Grad Zagreb omogućiti Zagrebačkoj županiji zbrinjavanje otpada iz Zagrebačke županije u postrojenju za termičku obradu otpada u Gradu Zagrebu (spalionici), a Zagrebačka županija će omogućiti Gradu Zagrebu zbrinjavanje ostatka nakon termičke obrade otpada, u postrojenju za termičku obradu otpada, na području Zagrebačke županije. Koncem 2008. Zagrebačka županija je donijela zaključak o prihvaćanju županijskog koncepta gospodarenja otpadom te jednostrano raskinula zaključeni sporazum s Gradom Zagrebom.

U listopadu 2010. je Gradska skupština Grada Zagreba donijela Odluku o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 17/10) zbog potrebe usklađenja s odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine 76/07 i 38/09), posebice u dijelu zbrinjavanja otpada. U navedenoj Odluci se navodi da je u međuvremenu donesen zaključak o pokretanju postupka strateške procjene nacrtu prijedloga plana gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu do 2015. koji nije završen, niti su ostvarene pretpostavke za zatvaranje odlagališta Prudinec na način predviđen prostornim planom. Također se navodi da kapacitet odlagališta otpada Prudinec i tehničke mogućnosti odlagališta otpada osiguravaju uvjete za odlaganje otpada na nove uređene plohe do 31. prosinca 2018. te da nije izgrađeno postrojenje za termičku obradu otpada ni centar za gospodarenje otpadom, a odlaganje otpada na odlagalište je jedina mjera zbrinjavanja otpada u Gradu Zagrebu. Zbog navedenoga, navodi se da je potrebno mijenjati Prostorni plan Grada Zagreba.

U vrijeme obavljanja revizije (lipanj 2014.) u tijeku je postupak izmjene i dopune Prostornog plana Grada Zagreba kojim bi se trebale utvrditi lokacije potrebne za cjeloviti sustav gospodarenja otpadom.

Prema odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su dužne dokumentima prostornog uređenja odrediti područja za gradnju građevina za gospodarenje otpadom u roku godine dana od dana stupanja na snagu navedenog Zakona odnosno do srpnja 2014., a ukoliko ne odrede tada odluku o tim područjima na prijedlog ministra nadležnog za zaštitu okoliša u suradnji s ministrom nadležnim za prostorno uređenje donosi Vlada Republike Hrvatske u roku tri mjeseca od isteka godine dana odnosno do listopada 2014.

Državni ured za reviziju predlaže ubrzati postupke donošenja propisa i drugih akata prostornog uređenja i određivanja područja za gradnju građevina za gospodarenje otpadom kako bi se poštivali propisani rokovi. Također, predlaže utvrditi prioritete i rizike i u skladu s tim realno planirati rokove za pojedine faze izgradnje centara za gospodarenje otpadom te poduzeti radnje za djelotvornije i učinkovitije djelovanje svih sudionika sustava gospodarenja otpadom na državnoj, regionalnoj, lokalnoj i mjesnoj razini.

c) Smanjivanje rizika od otpada putem sanacije i zatvaranja odlagališta

Jedan od strateških ciljeva gospodarenja otpadom je smanjivanje rizika od otpada putem sanacije i zatvaranja odlagališta. Strategijom i Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske je određeno da će Fond financirati projekte sanacije i zatvaranja postojećih odlagališta, a sredstva za provedbu projekata će se osigurati iz javnih izvora (državni proračun, proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sredstva komunalnih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, fondovi Europske unije, Fond, krediti Svjetske banke, Europske banke za obnovu i razvitak i Europske investicijske banke) te privatnih izvora (javno-privatna partnerstva, koncesije).

Grad Zagreb ima jedno službeno odlagalište Prudinec na koje odlaže komunalni otpad od 1965., na desnoj obali rijeke Save kod naselja Jakuševac, unutar užeg gradskog područja. Odlagalište Prudinec se nalazi između vodozaštitnih zona najvećih postojećih i planiranih vodocrpilišta Grada Zagreba (Črnkovec i Petruševac). Društvo Zagrebački holding d.o.o. - Podružnica ZGOS (dalje u tekstu: Podružnica ZGOS) koja upravlja odlagalištem otpada je do konca 2010. imala dozvolu Gradskog ureda za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj za obavljanje djelatnosti zbrinjavanja komunalnog i inertnog otpada te skladištenje metalnog otpada i otpadnih guma na odlagalište Prudinec.

U srpnju 2011. je navedeni gradski ured odbio zahtjev Podružnice ZGOS za izdavanje dozvole s obrazloženjem da je odlukama o donošenju prostornog plana Grada Zagreba predviđeno odlaganje otpada na sanacijom pripremljenu površinu odlagališta otpada Prudinec do konca prosinca 2010., a Gradska skupština Grada Zagreba nije donijela odluku o izmjeni i dopuni prostornog plana Grada Zagreba kojom je predviđen rok zatvaranja odlagališta do konca prosinca 2015. Utvrđeno je da navedeno odlagalište otpada ne ispunjava tehničko-tehnološke uvjete za obavljanje djelatnosti zbrinjavanja komunalnog i inertnog otpada te je potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš. Rješenje navedenog gradskog ureda potvrđeno je presudom Upravnog suda Republike Hrvatske u veljači 2013. Navedenom presudom je odbijena tužba Podružnice ZGOS podnesena protiv drugostupanjskog rješenja Ministarstva kojim je žalbom odbijeno prvostupanjsko rješenje gradskog ureda. Uprava za inspekcijske poslove Ministarstva je u listopadu 2013. rješenjem zabranila odlaganje svih vrsta otpada na odlagalište Prudinec, osim miješanog komunalnog otpada, jer društvo nema valjanu dozvolu gradskog ureda. Od početka siječnja 2011. do listopada 2013. se na odlagalište Prudinec prihvaćao otpad po ključnim brojevima određenih dozvolom iz veljače 2010. Od konca 2013. Podružnica ZGOS nema dozvolu za obavljanje navedene djelatnosti na odlagalište Prudinec.

Na odlagalištu Prudinec se provode redovne sanacije ugradnje otpada, održavanja i upravljanja izgrađenim podsustavima i postrojenjima. Cjelokupan otpad se odlaže na izgrađenu vodonepropusnu podlogu. Prema podacima Gradskog ureda za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj, za sanaciju odlagališta je do konca 2013. utrošeno 61.000.000 EUR, od čega 58.000.000 EUR iz zajma EBRD i 3.000.000 EUR sredstava Podružnice ZGOS.

Za Projekt građenja, održavanja i upravljanja postrojenjima na odlagalištu koji je u tijeku, do konca siječnja 2014. je utrošeno 30.876.646,50 kn sredstava Podružnice ZGOS. Grad Zagreb ne provodi aktivnosti sanacije i zatvaranja odlagališta na način predviđen Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske s obzirom da još nije niti započeo s aktivnostima izgradnje centra za gospodarenje otpadom koji bi trebao preuzeti sve poslove odlaganja i gospodarenja otpadom nakon zatvaranja odlagališta.

Na sjednici Gradske skupštine Grada Zagreba održanoj 19. prosinca 2013. je donesen Zaključak o osnivanju Zagrebačkog centra za gospodarenje otpadom, d.o.o. (Službeni glasnik Grada Zagreba 25/13) radi uspostave sustava održivog gospodarenja otpadom Grada Zagreba i pripreme projekta za apliciranje radi dobivanja financijskih sredstava za sufinanciranje od Fonda i fondova Europske unije.

Prema odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, Ministarstvo je obvezno najmanje dva puta godišnje utvrditi status usklađenosti odlagališta s obzirom na zahtjeve propisane pravilnikom iz članka 104. navedenog Zakona. Navedeni pravilnik je obvezno donijeti nadležno ministarstvo u roku 12 mjeseci od dana stupanja na snagu navedenog Zakona, odnosno do srpnja 2014. Također, zabranjeno je odlaganje otpada na neusklađenom odlagalištu u Republici Hrvatskoj nakon 31. prosinca 2017.

Državni ured za reviziju predlaže poduzeti aktivnosti za provođenje sanacije i zatvaranja odlagališta do izgradnje i otvaranja centra za gospodarenje otpadom.

U Gradu Zagrebu se sanacija divljih odlagališta provodi kontinuirano od 2001. Sustavno se provode akcije proljetnog čišćenja tijekom kojih se očiste gotovo sve lokacije međutim, vrlo brzo se pojave nova divlja odlagališta ili na istim lokacijama nastaju nova. Najviše lokacija divljih odlagališta se nalazi na rubnim dijelovima Grada Zagreba gdje se odvozi otpad i iz drugih županija. Više od trećine otpada odloženog na divljim odlagalištima čini građevinski otpad i glomazni otpad. Prema podacima Gradskog ureda za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj, od 2007. do konca 2013., Grad Zagreb je utrošio 47.635.415,34 kn vlastitih sredstava za sanaciju divljih odlagališta.

U tablici broj 4 se daje broj divljih odlagališta na području Grada Zagreba od 2007. do 2013. te odvezene količine otpada s divljih odlagališta, prema podacima Gradskog ureda za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj.

Tablica broj 4

Divlja odlagališta i odvezene količine otpada s divljih odlagališta na području Grada Zagreba od 2007. do 2013.

Divlja odlagališta	Godina						
	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
1	2	3	4	5	6	7	8
Broj divljih odlagališta	759	658	599	391	323	421	426
Odvezene količine otpada s divljih odlagališta (u t)	13 038	11 531	8 200	5 837	6 290	6 906	11 986

Iz tablice je vidljivo da se broj divljih odlagališta na području Grada Zagreba tijekom godina smanjivao, ali je od 2012. u porastu broj odlagališta i količine otpada koje se odvoze s divljih odlagališta. To je posebice vidljivo na koncu 2013. kada je količina otpada odvezena s divljih odlagališta porasla u odnosu na 2012. za 5 080 t ili 73,6 %.

Državni ured za reviziju predlaže u suradnji s tijelima nadležnim za upravni i inspeksijski nadzor, uspostaviti učinkovit nadzor kako bi se izbjeglo stvaranje novih divljih odlagališta na području Grada Zagreba, provoditi edukacije građana o štetnosti stvaranja divljih odlagališta za okoliš te poduzimati mjere za sanaciju postojećih divljih odlagališta.

d) Informacijski sustav gospodarenja otpadom

Prema Strategiji i Planu gospodarenja otpadom Republike Hrvatske, razvitak informacijskog sustava je uvjet za učinkovito funkcioniranje sustava gospodarenja otpadom. Odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom je propisano da je informacijski sustav gospodarenja otpadom dio informacijskog sustava zaštite okoliša koji sadrži podatke iz objedinjenih izvješća o provedbi planova gospodarenja otpadom, podatke o propisima, smjernicama, planovima i projektima u području gospodarenja otpadom te druge podatke. Agencija je dužna pravodobno i cjelovito prikupljati i unositi podatke u informacijski sustav, a na temelju prikupljenih podataka je dužna izraditi izvješće o gospodarenju otpadom kao sastavni dio izvješća o stanju okoliša.

Revizijom je utvrđeno da Grad Zagreb nije dostavljao izvješća o provedbi planova gospodarenja otpadom Ministarstvu i Agenciji, jer plan gospodarenja otpadom nije niti donesen. Zbog navedenoga, podaci i informacije o provedbi planova gospodarenja otpadom na lokalnoj i regionalnoj razini koji su dostavljeni Agenciji, a koje Agencija koristi za izradu četverogodišnjeg izvješća o stanju okoliša nisu potpuni i kvalitetni čime se onemogućava Agenciji ispravno i cjelovito prezentirati donositeljima odluka i javnosti učinkovitost područne (regionalne) i lokalne samouprave u sustavu gospodarenja otpadom. Također, planove i izvješća o gospodarenju otpadom Agencija objavljuje na svojim mrežnim stranicama. Samim time što pojedine jedinice ne dostavljaju izvješća, ona nisu obuhvaćena niti objavljena u izvješću Agencije te Izvješće Agencije o provedbi planova gospodarenja otpadom na lokalnoj i regionalnoj razini ne odražava pravo stanje gospodarenja otpadom na području Grada Zagreba ni Republike Hrvatske u cjelini.

Državni ured za reviziju predlaže Gradu Zagrebu osigurati pravodobno podatke iz svoje nadležnosti i druge podatke potrebne za vođenje informacijskog sustava kako bi prikupljeni, objedinjeni i obrađeni podaci u okviru informacijskog sustava Agencije bili u funkciji nadzora provedbe i upravljanja sustavom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske.

Prema Pravilniku o registru onečišćavanja okoliša (Narodne novine 35/08), obveznici prijave podataka u Registar onečišćavanja okoliša su proizvođači, skupljači i oporabitelji otpada. U navedeni registar obveznici prijavljuju podatke putem korisničkog imena i lozinke. Pri ispunjavanju obrazaca, obveznici trebaju voditi računa o kvaliteti prikazanih podataka, posebice u pogledu potpunosti, dosljednosti i vjerodostojnosti. Nadležno tijelo u županiji odnosno Gradu Zagrebu u suradnji s nadležnom inspekcijom je obvezno procijeniti kvalitetu dostavljenih podataka.

Agencija koordinira rad na osiguranju i kontroli kvalitete podataka putem Priručnika za vođenje Registra onečišćavanja okoliša. Navedeni priručnik sadrži upute za rad i postupke za osiguranje kvalitete podataka. Agencija je na svojim mrežnim stranicama objavila upute za popunjavanje obrazaca te županijama uputila smjernice u svrhu provjere i ispravka prijavljenih podataka obveznika. Agencija provodi kontrole nakon prethodne kontrole gradskog ureda, u smislu prijave podataka na ispravnom obrascu, dupliranih prijava, netočno napisanih količina otpada, nepotpunih obrazaca i drugo.

Revizijom je utvrđeno da obveznici započinju unos podataka u registar u drugoj polovini siječnja za prethodnu godinu za što imaju rok do 1. ožujka. Gradski ured za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj ima rok do 15. lipnja za provjeru potpunosti, dosljednosti i vjerodostojnosti dostavljenih podataka.

U navedenom roku gradski ured mora provjeriti podatke dostavljene od velikog broja obveznika te obveznike kontaktira usmeno, pisanim ili elektronskim putem i obavještava o obvezi dostave podataka i upozorava obveznike na pogreške i poziva da isprave. Pojedini obveznici dostavljaju podatke iako više nisu obveznici jer su prestali s radom, pojedini dostavljaju podatke iako nisu obvezni prema propisima, pojedini ne dostavljaju podatke ni nakon pisanih i usmenih zamolbi. Nakon što u registru stave oznaku da su podaci određenog korisnika verificirani, gradski ured zaključava korisnički račun i podaci se smatraju vjerodostojnim te ih Agencija može koristiti.

Državni ured za reviziju predlaže, u suradnji s Agencijom, poduzeti mjere za poboljšanje kvalitete i pouzdanosti podataka koji se prijavljuju u Registar onečišćavanja okoliša, kako bi se postigla učinkovitija kontrola sustava gospodarenja otpadom na svim razinama.

Grad Zagreb ne raspolaže cjelovitim podacima o praćenju provedbe svih aktivnosti na njenom području u sustavu gospodarenja otpadom. Prema odredbama članka 137. Zakona o održivom gospodarenju otpadom, informacijski sustav mora sadržavati podatke iz objedinjenih izvješća jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o provedbi planova gospodarenja otpadom, o lokacijama odbačenog otpada, o provedenim izobrazno-informativnim aktivnostima, o količinama, vrstama i tokovima otpada iz očevidnika o nastanku i tijeku otpada, o izdanim dozvolama i potvrdama za postupke gospodarenja otpadom, o građevinama za gospodarenje otpadom te druge podatke. Zbog navedenoga, Grad Zagreb je u obvezi prikupljati sve podatke važne za sustav gospodarenja na njenom području, voditi evidencije o provedenim aktivnostima te podatke dostavljati Agenciji.

Državni ured za reviziju predlaže voditi cjelovite podatke o provedenim aktivnostima na svom području vezanim za sustav gospodarenja otpadom, a posebice podatke o službenim i divljim odlagalištima komunalnog otpada, izgradnji centara za gospodarenje otpadom s pretovarnim stanicama i izgradnji reciklažnih dvorišta. Nadalje, skreće se pozornost na važnost praćenja aktivnosti vezanih za gospodarenje otpadom na području Grada Zagreba, kako bi pravodobno dostavio Fondu ponudu na javni poziv za sufinanciranje sanacije odlagališta i izgradnje građevina za gospodarenje otpadom te za sufinanciranje nabave komunalne opreme, komunalnih vozila i izgradnju reciklažnih dvorišta.

e) Edukacija o gospodarenju otpadom

Strateški cilj edukacija upravnih struktura, stručnjaka i javnosti o gospodarenju otpadom je planirano ostvariti putem razvoja sustava odgoja i obrazovanja, informiranja i komunikacije o otpadu prikladnim programima u školskom i izvanškolskom području, medijima i stručnim radionicama, razradi programa i metoda za edukaciju. Planirano je kontinuirano provođenje i ukazivanje na probleme vezane uz otpad i promicanje pravilnog postupanja s otpadom, pozitivnog pristupa i pronalaženje sporazuma za rješavanje problema otpada.

Prema odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, jedinica lokalne samouprave je dužna na svom području, između ostalog, osigurati godišnje provođenje izobrazno-informativne aktivnosti, a osobito javne tribine, informativne publikacije o gospodarenju otpadom i objavu specijaliziranih priloga u medijima kao što su televizija i radio. Također je dužna uspostaviti i ažurno održavati svoju mrežnu stranicu s informacijama o gospodarenju otpadom na svom području.

Na području Grada Zagreba se provodi edukacija građana o problemu otpada i obvezi odvojenog skupljanja komunalnog otpada putem mrežne stranice Podružnice Čistoća, mrežne stranice Zagrebačkog holdinga, telefona, elektronske pošte s građanima, poruka i savjeta na kamionima Čistoće, publikacija (brošure, priručnici, monografije), obilježavanja datuma vezanih uz otpad i okoliš, radionica za građane, edukacije putem izložbi i medija. Također se provodi edukacija u dječjim vrtićima, osnovnim i srednjim školama te učeničkim domovima. Provodi se edukacija predstavnika medija, održavaju se stručni skupovi te se tiska edukacijski materijal za sudionike pilot projekata.

Razvijanje javne svijesti o upravljanju otpadom omogućava strateško planiranje i stalna savjetovanja sa svim zainteresiranim stranama. Industrija te mala i srednja poduzeća su također proizvođači otpada te je program razvijanja javne svijesti za ovaj sektor od važnog značaja, posebice kada se radi o opasnom otpadu. Za osvješćivanje pojedinačne odgovornosti za nastali otpad može se uvesti naplata usluge prikupljanja otpada prema količini otpada koju korisnik proizvede. Poticaj na recikliranje se može provesti na način da se kućanstvima ponudi godišnji popust, surađuje s lokalnim medijima na osmišljavanju aktivnosti u cijeloj zajednici kojim bi se prepoznale ulice, mjesni odbori i gradske četvrti s najvišim udjelom sudjelovanja u projektu cjelovitog gospodarenja otpadom, nagrađuju pojedina kućanstva za koja se utvrdi da u običnom komunalnom otpadu nemaju otpad koji je moguće reciklirati i drugo.

Posebnu pažnju treba posvetiti educiranju stanovništva u svrhu izbjegavanja spaljivanja otpada u nekontroliranim uvjetima ili odlaganja otpada u prirodi, čime se povećava broj divljih odlagališta.

Državni ured za reviziju predlaže i nadalje provoditi godišnje izobrazno-informativne aktivnosti te uspostaviti i ažurno održavati mrežnu stranicu s informacijama o gospodarenju otpadom na svom području. Predlaže sastavljati izvješće o provedbi izobrazno-informativnih aktivnosti kao sastavnog dijela godišnjeg izvješća o provedbi plana gospodarenja otpadom.

f) Nadzor nad provedbom plana gospodarenja otpadom

Nadzor nad provedbom plana gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu se prema odredbama Zakona o otpadu i Zakona o održivom gospodarenju provodi putem izvješća o provedbi plana gospodarenja otpadom. Svrha izrade navedenog izvješća je kontinuirani nadzor nad uspostavom održivog sustava gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu, u skladu s obvezama i smjernicama nacionalne zakonske regulative, europskih direktiva te državnih i lokalnih planskih dokumenata.

Prema odredbama Zakona o otpadu, nadležni ured Grada Zagreba je bio obavezan jednom godišnje, do 31. svibnja tekuće za prethodnu godinu, podnositi Gradskoj skupštini Grada Zagreba izvješće o provedbi plana gospodarenja otpadom, posebice o provedbi obveza i učinkovitosti poduzetih mjera. Usvojena izvješća nadležni ured je bio obavezan dostavljati Ministarstvu i Agenciji te objaviti u službenom glasilu Grada Zagreba.

Odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom su navedene odredbe mijenjane te je od srpnja 2013. Grad Zagreb obvezan dostavljati godišnje izvješće o provedbi plana gospodarenja otpadom Ministarstvu i Agenciji do 31. svibnja tekuće za prethodnu kalendarsku godinu i objaviti ga u svom službenom glasilu i na svojim mrežnim stranicama. Agencija jednom godišnje objavljuje navedena objedinjena izvješća na svojim mrežnim stranicama.

Grad Zagreb nije sastavljao godišnja izvješća o izvršenju plana gospodarenja otpadom s obzirom da plan gospodarenja otpadom nije niti donesen.

Državni ured za reviziju predlaže sastavljati godišnja izvješća o provedbi plana gospodarenja otpadom, dostavljati ih Ministarstvu i Agenciji u propisanom roku te objavljivati u svom službenom glasilu i na svojim mrežnim stranicama.

Predlaže se u godišnjem izvješću o provedbi plana gospodarenja otpadom navesti aktivnosti i podatke koji će biti usporedivi s planiranim aktivnostima i podacima utvrđenim planom gospodarenja otpadom Grada Zagreba te navesti količinu nabavljene opreme, troškove gospodarenja otpadom prema vrsti troška i izvore financiranja, u svrhu učinkovitog praćenja aktivnosti provedenih u određenom razdoblju.

Odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom je propisan upravni i inspekcijski nadzor nad provedbom propisa koji reguliraju gospodarenje otpadom te praćenje postupaka gospodarenja svim vrstama otpada i zaštite okoliša. Ministarstvo provodi upravni nadzor u nadležnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a inspekcijski nadzor se provodi kod svih obveznika primjene navedenog Zakona. Provedba mjera nadzora i praćenja gospodarenja otpadom je zakonska obveza gradova i općina te komunalnih društava kojima je povjereno obavljanje djelatnosti skupljanja i zbrinjavanja otpada.

OCJENA UČINKOVITOSTI GOSPODARENJA OTPADOM U GRADU ZAGREBU

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu. Ciljevi revizije su bili ocijeniti provedbu plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba, ocijeniti sustav praćenja provedbe plana gospodarenja otpadom, ocijeniti uspostavu sustava odvojenog skupljanja komunalnog otpada, ocijeniti aktivnosti vezane uz razvitak infrastrukture za izgradnju cjelovitog sustava gospodarenja otpadom, ocijeniti provedbu sanacija i zatvaranja odlagališta, ocijeniti informacijski sustav gospodarenja otpadom, ocijeniti edukaciju o gospodarenju otpadom te ocijeniti nadzor nad provedbom plana gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu.

Na temelju provedenih postupaka revizije i utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve revizije, Državni ured za reviziju ocjenjuje da gospodarenje otpadom u Gradu Zagrebu nije dovoljno učinkovito te se Gradu Zagrebu daju preporuke za poboljšanje učinkovitosti gospodarenja otpadom.

Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- Donijeti plan gospodarenja otpadom za razdoblje šest godina sa svim elementima propisanim odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom, nakon ishoda prethodne suglasnosti nadležnog ministarstva na prijedlog plana gospodarenja otpadom. Također, plan gospodarenja otpadom objaviti u službenom glasilu Grada Zagreba, a nacrt plana gospodarenja otpadom učiniti dostupnim javnosti za iznošenje primjedbi, prijedloga i mišljenja.
- Poduzimati aktivnosti radi uspostave cjelovitog sustava odvojenog skupljanja otpada, u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom.
- Uvrstiti izgradnju reciklažnih dvorišta za gospodarenje komunalnim i građevinskim otpadom kao prioritetne projekte izgradnje komunalne infrastrukture te osigurati funkcioniranje barem jednog reciklažnog dvorišta u svakoj gradskoj četvrti. Također, osigurati prostorni razmještaj reciklažnih dvorišta na način koji omogućava pristupačno korištenje svim stanovnicima područja za koje su uspostavljena reciklažna dvorišta.
- Poduzeti aktivnosti za smanjenje količine odloženog komunalnog i biorazgradivog komunalnog otpada na odlagalište Prudinec, čime bi se smanjila količina otpada na području Republike Hrvatske i time pridonijelo ostvarenju ciljeva određenih Strategijom i Planom gospodarenja otpadom, a Republika Hrvatska ispunila međunarodne obveze i postupala u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom.
- Ubrzati postupke donošenja propisa i drugih akata prostornog uređenja i određivanja područja za gradnju građevina za gospodarenje otpadom kako bi se poštivali propisani rokovi. Također, utvrditi prioritete i rizike i u skladu s tim realno planirati rokove za pojedine faze izgradnje centara za gospodarenje otpadom te poduzeti radnje za djelotvornije i učinkovitije djelovanje svih sudionika sustava gospodarenja otpadom na državnoj, regionalnoj, lokalnoj i mjesnoj razini.
- Poduzeti aktivnosti za provođenje sanacije i zatvaranja odlagališta do izgradnje i otvaranja centra za gospodarenje otpadom.

- U suradnji s tijelima nadležnim za upravni i inspekcijski nadzor, uspostaviti učinkovit nadzor kako bi se izbjeglo stvaranje novih divljih odlagališta na području Grada Zagreba, provoditi edukacije građana o štetnosti stvaranja divljih odlagališta za okoliš te poduzimati mjere za sanaciju postojećih divljih odlagališta.
- Osigurati pravodobno podatke iz svoje nadležnosti i druge podatke potrebne za vođenje informacijskog sustava kako bi prikupljeni, objedinjeni i obrađeni podaci u okviru informacijskog sustava Agencije bili u funkciji nadzora provedbe i upravljanja sustavom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske.
- U suradnji s Agencijom, poduzeti mjere za poboljšanje kvalitete i pouzdanosti podataka koji se prijavljuju u Registar onečišćavanja okoliša, kako bi se postigla učinkovitija kontrola sustava gospodarenja otpadom na svim razinama.
- Ustrojiti cjelovite podatke o provedenim aktivnostima na svom području vezanim uz sustav gospodarenja otpadom, a posebice podatke o službenim i divljim odlagalištima komunalnog otpada, izgradnji centara za gospodarenje otpadom s pretovarnim stanicama i izgradnji reciklažnih dvorišta. Nadalje, skreće se pozornost na važnost praćenja aktivnosti vezanih uz gospodarenje otpadom, kako bi pravodobno dostavio Fondu ponudu na javni poziv za sufinanciranje sanacije odlagališta i izgradnje građevina za gospodarenje otpadom te za sufinanciranje nabave komunalne opreme, komunalnih vozila i izgradnju reciklažnih dvorišta.
- Osigurati godišnju provedbu izobrazno-informativnih aktivnosti te uspostaviti i ažurno održavati mrežnu stranicu s informacijama o gospodarenju otpadom na svom području. Također, sastavljati izvješće o provedbi izobrazno-informativnih aktivnosti kao sastavnog dijela godišnjeg izvješća o provedbi plana gospodarenja otpadom.
- Sastavljati godišnja izvješća o provedbi plana gospodarenja otpadom, dostavljati ih Ministarstvu i Agenciji u propisanom roku te objavljivati u svom službenom glasilu i na svojim mrežnim stranicama. Također, u godišnjem izvješću o provedbi plana gospodarenja otpadom navesti aktivnosti i podatke koji će biti usporedivi s planiranim aktivnostima i podacima utvrđenim planom gospodarenja otpadom Grada Zagreba te navesti količinu nabavljene opreme, troškove gospodarenja otpadom prema vrsti troška i izvore financiranja, u svrhu učinkovitog praćenja aktivnosti provedenih u određenom razdoblju.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala učinkovitost gospodarenja otpadom odnosno smanjila količina otpada na području Grada Zagreba, kao i na području Republike Hrvatske u cjelini, čime bi se ispunile međunarodne obveze te uspostavio kvalitetan i sveobuhvatan sustav gospodarenja otpadom.

OČITOVANJE SUBJEKTA REVIZIJE

Grad Zagreb se očitovao na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu. U nastavku se daju navodi iz očitovanja.

Grad Zagreb navodi da prihvaća preporuke Državnog ureda za reviziju.

U vezi preporuke kojom se predlaže donošenje plana gospodarenja otpadom za razdoblje šest godina sa svim propisanim elementima, Grad Zagreb navodi da će nakon donošenja, plan gospodarenja otpadom biti objavljen u službenom glasilu Grada Zagreba, a nacrt plana gospodarenja otpadom dostupan javnosti za iznošenje primjedbi, prijedloga i mišljenja, s obzirom da je postupak izrade plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba započeo prije donošenja Zakona o održivom gospodarenju otpadom, odnosno u skladu s tada važećim Zakonom o otpadu, a prema članku 184. stavku 1. Zakona o održivom gospodarenju otpadom propisano je da će se postupci pokrenuti po odredbama Zakona o otpadu dovršiti po odredbama tog Zakona. U 2015. će Grad Zagreb započeti postupak izrade novog Plana gospodarenja otpadom Grada Zagreba za šestogodišnje razdoblje, u skladu sa Zakonom o održivom gospodarenju otpadom.

U vezi preporuke kojom se predlaže poduzimanje aktivnosti radi uspostave cjelovitog sustava odvojenog prikupljanja otpada, Grad Zagreb navodi da je i do sada ulagao znatne napore i poduzimao brojne aktivnosti u cilju uspostave cjelovitog sustava odvojenog prikupljanja otpada, u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom. Već je u 2011. udjel odvojeno prikupljenog otpada iznosio 20,0 % ukupnog komunalnog otpada s trendom rasta u narednim godinama. Zagrebački holding d.o.o. - Podružnica Čistoća kontinuirano povećava broj spremnika za odvojeno prikupljanje otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog glomaznog komunalnog otpada na javnim površinama u dogovoru s mjesnim odborima i prema tehničko-tehnološkim mogućnostima. Između ostalog, postavljeni su spremnici za odvojeno prikupljanje tekstila u sva reciklažna dvorišta te na 37 lokacija na javnim površinama, a planira se i proširenje infrastrukture sustava odvojenog prikupljanja otpada. Navodi da se trenutno na javnim površinama u Gradu Zagrebu nalazi 1 864 spremnika za papir, 1 400 spremnika za otpadno staklo te 1 004 spremnika za otpadnu plastiku i metal, a nabava novih spremnika se provodi kontinuirano u skladu s raspoloživim sredstvima.

U vezi preporuke kojom se predlaže izgradnja reciklažnih dvorišta i njihov prostorni razmještaj, Grad Zagreb navodi da je zbog usklađivanja s obvezama iz Zakona o održivom gospodarenju otpadom, do kraja 2014., uz devet postojećih reciklažnih dvorišta, u planu otvaranje još šest. Nadalje, donošenjem Uredbe o komunalnom otpadu, koja je trenutno na javnoj raspravi, a kojom se propisuju uvjeti prostornog razmještaja reciklažnih dvorišta u svrhu ispunjavanja kriterija pristupačnog korištenja reciklažnog dvorišta, način rada mobilne jedinice, način izvješćivanja i obračuna opravdanih troškova održavanja i rada reciklažnog dvorišta i mobilne jedinice, osigurat će se preduvjeti za dodatno usklađivanje Odluke o javnoj usluzi prikupljanja miješanog komunalnog otpada, biorazgradivog komunalnog otpada i odvojenog prikupljanja otpadnog papira, metala, stakla, plastike i tekstila te krupnog (glomaznog) komunalnog otpada u Gradu Zagrebu koju je Gradska skupština Grada Zagreba donijela u srpnju 2014.

U vezi preporuke kojom se predlaže osigurati pravodobno podatke iz svoje nadležnosti i druge podatke potrebne za vođenje informacijskog sustava, Grad Zagreb navodi da već više godina kontinuirano radi na ustrojavanju informacijskog sustava zaštite okoliša po sastavnicama okoliša (zrak, voda, tlo, otpad) i pritiscima na okoliš (industrija, poljoprivreda, šumarstvo, promet) u cilju praćenja stanja okoliša u Gradu Zagrebu te izrade što kvalitetnijih dokumenata zaštite okoliša i održivog razvoja Grada Zagreba. U tu svrhu, Grad Zagreb od 2008. kontinuirano, svake godine, izrađuje Bilancu otpada Grada Zagreba za prethodnu godinu. U vezi dostavljanja podataka o otpadu Agenciji, Grad Zagreb navodi da je redovito dostavljao podatke, odnosno evidencije u skladu s odredbama Zakona o otpadu iz svoje nadležnosti, a u skladu s odredbama članka 48. stavka 10. Zakona o održivom gospodarenju otpadom, dostavljeni su popisi.

U vezi preporuke kojom se predlaže osigurati godišnju provedbu izobrazno-informativnih aktivnosti i sastavljati izvješće o provedbi izobrazno-informativnih aktivnosti, Grad Zagreb navodi da je u prvoj polovini 2014. pokrenuo jednomjesečnu izobrazno-informativnu kampanju „Stavi pravu stvar na pravo mjesto“, kojom je predviđeno provođenje niza različitih komunikacijskih aktivnosti, s ciljem informiranja građana o važnosti odvojenog skupljanja otpada u Gradu Zagrebu te intenziviranja napora posvećenih edukaciji kako bi se građane potaknulo na osobni doprinos održivom gospodarenju otpadom. U okviru kampanje, postavljena je internetska stranica na kojoj se građani mogu informirati o samoj kampanji i cjelovitom sustavu gospodarenja otpadom u Gradu Zagrebu. Osim toga, kampanja je obuhvatila i distribuciju letaka na 365 000 adresa, emitiranje televizijskih i radijskih spotova te objavu niza izobrazno-informativnih članaka u različitim medijima. U okviru navedene kampanje, zaprimljeno je 97 različitih upita javnosti na koje su dani odgovori.