

ANALIZA STRATEGIJE GOSPODARENJA OTPADOM I PRAVILNIKA O AMBALAŽI I AMBALAŽNOM OTPADU REPUBLIKE HRVATSKE

Izdanje br.1 kolovoz 2005.

Ovom analizom slučaja želimo na lako razumljiv način informirati javnost o procesu približavanja Republike Hrvatske Europskoj uniji u oblasti zaštite okoliša. Analiza slučaja služi kao edukacijsko-lobistički materijal koji ima za cilj informiranje javnosti o najnovijem usklađivanju hrvatske legislative okoliša s pravnom stečevinom EU, kao i lobiranje zakonodavaca i donosioca odluka u Hrvatskoj. Dokument je dio projekta Zelene akcije kojem je cilj lobiranje za bolje gospodarenje otpadom i kvalitetnije studije utjecaja na okoliš. Projekt je raden u suradnji s ekspertima iz Hnuti Duha najveće udruge za zaštitu okoliša u Republici Češkoj, kako bi se predložila rješenja za neke od najvećih problema Hrvatske na području okoliša. Iako projekt financira Europska komisija, on ne predstavlja nužno stavove Europske komisije.

Ako trebate dodatne informacije ili primjerke, molimo kontaktirajte Mladenku Tešić: mladenka@zelena-akcija.hr



Komentar Zelene akcije na Nacrt prijedloga strategije gospodarenja otpadom Republike Hrvatske

1) Uvod:

Zelena akcija pozdravlja izradu Strategije gospodarenja otpadom Republike Hrvatske kao jedan u nizu napora ka rješavanju problema koji su rezultat godina zanemarivanja sustavnog i održivog gospodarenja otpadom u zemlji. Pristup EU predstavlja jedinstvenu priliku za postizanje znatnijeg napretka na ovom prioritetnom području, i nadamo se da će se ova prilika za odlučni korak naprijed prema istinski održivom sustavu gospodarenja otpadom, iskoristiti na najefikasniji način. Iz strategije je vidljivo da gospodarenje otpadom, nije samo pitanje postupanja s neželjenim materijalima, već i korištenje vrijednih resursa. Izazov koji je pred Hrvatskom nije samo minimiziranje otpada, nego i korisna upotreba otpada kao što je drveni i građevinski otpad koji trenutno samo zauzimaju vrijednu površinu odlagališta otpada.

Ideja naših komentara je promoviranje izbjegavanja otpada i strategije upravljanja s otpadom koja je u skladu sa smjernicama EU, ali koja i nadilazi legislativu EU u područjima u kojima smatramo da *acquis* nije dovoljan kako bi omogućio održivo izbjegavanje i gospodarenje otpadom.

2) Vizija:

U dijelu 1.5 iznesena je vizija Hrvatske bez odlagališta otpada. Ta ideja se čini privlačnom, ali postoji velika opasnost da će postavljanje za cilj smanjenja broja odlagališta samo utjecati na povećanje spaljivanja otpada, umjesto na jačanje izbjegavanja, ponovne upotrebe i reciklaže. Sveobuhvatnija vizija bi bila vizija “nulte količine otpada”, koja, iako je daleko od stvarnosti u Hrvatskoj, uzima u obzir potrebu za procjenom količine i toksičnosti svih proizvoda za vrijeme svih stadija njihovog životnog vijeka, umjesto pokušaja da se zbrine otpad koji je nastao kao rezultat lošeg dizajna proizvoda i korištenih materijala. Još neko vrijeme bi bilo sigurnije pretpostaviti potrebu za odlagalištima i koncentrirati se na smanjenje količine i toksičnosti odlaganog otpada, na taj način čineći odlagališta sigurnijima i ekološki prihvatljivijima. Kako bi za konačno zbrinjavanje dobili manje količine stabilnog otpada, potrebno

je maksimizirati izbjegavanje, kroz financijske poticaje i zakonske mjere, maksimizirati ponovnu upotrebu, recikliranje i kompostiranje, prikupljati reciklabilne materijale od vrata do vrata, te na mjestima na kojima je to moguće, podržati taj proces mehaničkom i biološkom obradom otpada.

Preporuka zakonodavcima:

Vizija Hrvatske bez odlagališta otpada izražena u dijelu 1.5 bi trebala biti izmijenjena kako bi odražavala potrebu za održavanjem sanitarnih odlagališta za minimalne količine mehanički i biološki obrađenog otpada. Vizija koju treba imati je vizija “nulte količine otpada”, koja sadrži izbjegavanje otpada, ne samo u obliku smanjenog volumena za konačno zbrinjavanje, već i u nužnosti za kompletnim izbacivanjem nekih problematičnih materijala iz upotrebe.

3) Strateški ciljevi:

Prva tri strateška cilja iznesena u dijelu 3.1 su veoma nejasna i neadekvatno izražavaju hijerarhiju otpada, kako je pojašnjeno nadalje u tekstu. Htjeli bismo vidjeti postavljene ciljeve za svaku razinu hijerarhije otpada, s tim da prevencija bude postavljena kao apsolutni prioritet, te da se uz to jasno definiraju metode njihovog postizanja.

Slazemo se da bi razumna politika upravljanja s otpadom pridonijela zaposlenosti u Hrvatskoj, i voljeli bi vidjeti neku vrstu analize koja pokazuje kako se ovaj cilj uklapa u hijerarhiju postupanja s otpadom. Primjerice, općenito gledano, ponovna upotreba i reciklaža zapošljava puno više ljudi nego spaljivanje ili bacanje otpada na odlagališta. Zbog toga bismo tu prednost htjeli vidjeti jasno izrečenu u korist ponovne upotrebe i recikliranja, nasuprot ekstrakciji energije.

Edukacija je prepoznata kao važan čimbenik za javno sudjelovanje u izbjegavanju i gospodarenju otpadom, ali nije jasno izrečeno čija je ona odgovornost niti na koji će se način ona provoditi. Nije moguće dovoljno istaknuti potrebu za edukacijom, te je od iznimne važnosti da se

jasno utvrdi način rada i odgovornost.

Ukupno gledano strateški ciljevi nisu dovoljno koherentni da bi se osiguralo razumijevanje što je to što bi trebalo postići. Ispod su izneseni neki dodatni koncepti koji bi trebali biti uvršteni u Ciljeve.

Preporuke za zakonodavce:

- Prva tri strateška cilja trebala bi biti tako formulirana da jasnije izražavaju hijerarhiju otpada.
- Velika vrijednost ponovne upotrebe i recikliranja za povećanje broja radnih mjesta, trebala bi biti uzeta u obzir kod relativne usporedbe različitih razina hijerarhije otpada.
- Trebalo bi jasno iznijeti tko je odgovoran za edukaciju, kao i koji će se pristupi koristiti, te na kojim mjestima
- Uz ciljeve određene strategijom, htjeli bi vidjeti i sljedeće:
- smanjenje korištenih sirovina i energije
- povećanje udjela sekundarnih sirovina u proizvodnji
- smanjenje osobne potrošnje resursa i mijenjanje potrošačkih navika
- odvajanje ekonomskog razvoja od utjecaja na okoliš
- usklađivanje ciljeva socijalnog, ekonomskog i zdravstvenog sektora s obzirom na okoliš
- uključivanje širokog spektra socijalnih interesa u proces planiranja

4) Hijerarhija otpada:

Hijerarhija otpada određuje redoslijed preferencija s obzirom na moguće izbjegavanje, obradu i odlaganje otpada, i označena je u dijelu 1.2.a), kao vodeći princip prilikom izrade Strategije. Ipak, potrebno ju je jasnije formulirati kako bi isticala sklonost recikliranju pred proizvodnjom energije kako je to određeno u smjernici EU 94/62/EC iz 20. prosinca 1994 o Ambalaži i ambalažnom otpadu¹. Iako članak 1.3.3, dopune smjernice 94/62/EC kaže da će “Zemlje članice, gdje je to primjenjivo, poticati povrat uložene energije, na mjestima gdje to više

odgovara nego recikliranje materijala, a iz razloga zaštite okoliša ili pogodnijeg omjera uloženo-dobiveno". Taj članak se odnosi na vrlo mali broj slučajeva, ako takvi uopće i postoje, i čini se da je rezultat lobiranja industrije, a ne ekoloških ili ekonomskih kalkulacija.

Povrat uložene energije je puno neefikasniji od recikliranja, jer je otpad u osnovi relativno loše gorivo, i zato što se spaljivanjem otpada javlja potreba za ekstrakcijom novih sirovina, za što je potrebno više energije nego za korištenje recikliranih materijala². Veća pretvorba otpada-u-energiju u odnosu na recikliranje bila bi u suprotnosti s presudom Europskog suda pravde u slučaju iz 13.02.2003. koja je odlučila da pogoni za preradu otpada-u-energiju zapravo služe za odlaganje otpada, a ne za povrat energije, jer se u osnovi koriste za zbrinjavanje otpada, a proizvodnja energije je svojevrsan bonus, a ne glavna svrha tih pogona.

Tablica 1.4 isto prikazuje velike razlike u cijeni između spaljivanja i odlaganja otpada u raznim europskim zemljama, što dodatno otežava pronalaženje opravdanja za spaljivanje otpada, bilo sa ili bez povrata energije. Jasna slika hijerarhije otpada EU izgledala bi ovako:

- 1) izbjegavanje (smanjenje nastajanja otpada)
- 2) ponovna upotreba
- 3) recikliranje i kompostiranje
- 4) Spaljivanje uz povrat energije (kojem se može biti skloniji nego recikliranju u slučajevima kada je ono povoljnije za okoliš ili zbog boljeg omjera uloženo-dobiveno)
- 5) Konačno zbrinjavanje (odlaganje na deponij, spaljivanje bez povrata energije)

Iako se ne slažemo s tim da je spaljivanje otpada bez povrata energije bolje od odlaganja otpada na odlagališta, pogotovo u slučajevima kada je otpad obrađen tako da je stabilan i da nije toksičan, shvaćamo da Hrvatska, ako odluči uskladiti svoje zakone s legislativom EU, mora postaviti svoju hijerarhiju otpada na način kako je gore navedeno. Prednost bi uvijek trebalo poštivati kada se govori o izbjegavanju otpada i opcijama za postupanje s otpadom, te kada se preporučuju opcije povrata energije ili konačnog zbrinjavanja otpada. Dokazi za nepodobnost izbjegavanja, ponovne upotrebe i recikliranja, bi uvijek trebali biti javno dostupni.

Preporuke za zakonodavce:

- hijerarhija otpada bi trebala biti jasnije formulirana, na gore navedeni način.

Rigorozna primjena hijerarhije otpada nije prisutna na zadovoljavajući način u Strategiji gospodarenja otpadom, jer je vidljivo da se na mnogim mjestima preferiraju donje razine hijerarhije (spaljivanje sa ili bez povrata energije) bez ozbiljnijeg razmatranja visih razina (izbjegavanje, ponovna upotreba, recikliranje). To se posebno može očitati u sljedećem:

4.1) Izbjegavanje otpada

Ne postoje definirani ciljevi za izbjegavanje otpada, niti planovi za utvrđivanje tih ciljeva nakon daljnjeg istraživanja, iako je to prvi prioritet za zadovoljavajuću politiku gospodarenja otpadom. Praktički ne postoji ni strategija smanjivanja količine otpada, niti koraci po kojima će se napraviti buduća strategija. U dijelu 3.3.2, cilja 1b) isctava se namjera podrške projektima čistije proizvodnje, ali se ne navode detalji o tome tko je odgovoran i u kojem obliku će biti pružena potpora takvim projektima. Ne navode se niti bilo kakvi ciljevi, bilo za opasni, bilo za komunalni otpad. Strategija izbjegavanja otpada mogla bi uključivati mjere za povećanje ponovne upotrebe ambalaže kao što su primjerice povratne boce, kao i stroži stav prema PVCu koji je nemoguće proizvesti, preraditi, reciklirati i odložiti na siguran način. Potrebno je odrediti mjere za smanjivanje otpada i službu odgovornu za njihovu implementaciju. Ciljevi za smanjivanje količine otpada za konačno zbrinjavanje nisu zamjena za ciljeve izbjegavanja otpada, i postoji opasnost da će oni biti iskorišteni u uvodnom tekstu prijedloga za spalionice, umjesto poticaja za prevencijom, ponovnom upotrebom i recikliranjem.

Preporuke za zakonodavce:

- Potrebno je odrediti ciljeve za izbjegavanje otpada, zajedno s dobro osmišljenim mjerama za njihovo postizanje, te jasno podijeliti odgovornost za opasne i neopasne materijale. Ako ne postoji dovoljno podataka o vrstama otpada da se to učini odmah, trebalo bi odrediti rok do kojega će se to napraviti.
- Strategija za potporu čistijoj proizvodnji trebala bi biti bolje

objašnjena, s jasnim ciljevima i odgovornostima.

- Potrebno je načiniti popis "problematičnih materijala", koji bi trebao biti širi od materijala koji se trenutno spominju u strategiji, kao što su PCBi, baterije na bazi žive i kadmija. To su materijali koji predstavljaju opasnost za vrijeme njihovog životnog vijeka, i koji predstavljaju problem u prevenciji stvaranja otpada, te koji se mogu potpuno ili djelomično zamijeniti u proizvodnji. Primjer su PVC, ftalati DEHP i DBP, i živa. Trebalo bi predložiti mjere za smanjenu upotrebu ili zabranu svih navedenih materijala. Može se uvesti poreze na one tipove otpada koji su posebice česti, a nepotrebni, ovisno o analizi vrsta otpada, ali bi primjerice moglo uključivati plastične vrećice za jednokratnu upotrebu ili višeslojnu ambalažu.

Ponovna upotreba:

Tužno je koliko je ponovna upotreba zanearena u Strategiji zbrinjavanja otpada, kada se pomisli koliko povratne boce mogu značajno smanjiti količinu ambalažnog otpada. Smanjenje se neće dogoditi slučajno, ipak je potrebno obvezati i prodavače i proizvođače ako želimo da zaživi ponovna upotreba povratnih boca. Ciljana upotreba povratne ambalaže iznesena je u Pravilniku o ambalaži, ali ne i u Strategiji. A niti jedan od navedenih dokumenata ne sadrži mjere za postizanje tog cilja.

Preporuke za zakonodavce:

- Trebala bi se poticati ponovna upotreba ambalaže, posebice boca i vrećica za kupovinu, a strategija i koraci za provođenje tih poticaja trebali bi biti jasno objašnjeni.
- Trebalo bi obvezati trgovine veće od 200 m² da u svojoj ponudi imaju napitke barem jednog proizvođača u povratnim bocama, za svaku vrstu napitka koji se nalazi u bocama za jednokratnu upotrebu, a kad za isto postoji alternativa u povratnoj ambalaži. Kaucija bi trebala biti definirana pravilnikom, kao i obveze prodavača i tvrtki za primanje povratne ambalaže.

4.2) Recikliranje:

Odvojeno prikupljanje otpada je osnov za uspješnu ponovnu upotrebu i recikliranje otpada, ali nije specifičirano da bi to trebalo značiti prikupljanje od vrata do vrata, kao i javna mjesta za prikupljanje. Zemlje i gradovi koji su u velikoj mjeri postigli odvajanje različitih vrsta otpada, to su napravili tako što su recikliranje učinili jednostavnom i jeftinom opcijom za svoje stanovnike. To uključuje prikupljanje reciklabilnih materijala i organskog otpada od vrata do vrata. Samo postavljanje javnih prikupnih mjesta obično će poboljšati reciklažu za samo par postotaka. U dijelu 1.4, gdje je napravljena studija zbrinjavanja otpada triju EU zemalja, čini se da se Danska praksa navodi kao nešto na što bi se trebali ugledati, iako se tamo spaljuje 81% otpada (tablica 1.3). Mi mislimo da bi, prema hijerarhiji otpada, taj primjer trebao prikazivati propalu politiku zbrinjavanja otpada, a ne uspješnu.

Od tri ispitane, jedino austrijski sustav gospodarenja otpadom predstavlja nekakav uzor. Bilo bi korisno ispitati one regije i gradove izvan Europe, koji su postigli visoku razinu razdvajanja otpada, kao što je primjerice Edmonton u Kanadi (sa 697657 stanovnika) koji je postigao 60% smanjenje količine kućnog otpada koji odlazi na odlagalište bez ikakvog spaljivanja, i postavio si je za cilj daljnje povećanje razdvajanja otpada. Nova Scotia u Kanadi (sa 936921 stanovnikom) uspjela je podići svoje iskorištavanje otpada (bez spaljivanja) na 46% do 2002., San Jose u Kaliforniji (sa 954000 stanovnika) reciklira više od 64% svojeg krutog otpada. S obzirom na mogućnosti recikliranja ambalaže i drugog krutog kućnog otpada, postavljeni cilj za reciklažu 25% kućnog otpada do 2025. izgleda prilično zastrašujuće, ako uključuje kompostiranje biorazgradivih materijala. Uzevši u obzir ciljne iznose iz tablice 3.3 za različite vrste otpada, mogla bi se postići i puno veća stopa recikliranja kućnog otpada do 2025. godine.

Potencijal kompostiranja nije u potpunosti istražen u Strategiji. Cilj razdvajanja 65% biorazgradivog otpada iz ukupne količine otpada u 1995. godini, do 2025. je dobar, ali nije objašnjeno na koji se način to planira postići, i što bi moglo imati utjecaja da se ta razina i dostigne. Potrebno je prikupljanje biorazgradivog i "zelenog" otpada iz vrta, od vrata do vrata, barem na urbanim područjima. Uz to, kako bi se dostigao taj cilj, potrebno je uvođenje strategija koje potiču kućno kompostiranje.

Preporuke za zakonodavce:

- Potrebno je utvrditi ciljani broj kućanstava koja će imati uslugu odvojenog prikupljanja otpada na principu od vrata do vrata, kao i tko će biti odgovoran za implementaciju tog programa
- Kako bi to postigli, potrebno je ispitati na koji način su to proveli uspješni gradovi, regije i zemlje u i izvan Europe
- Potrebno je osmisлити načine za poticanje građana na reciklažu i kompostiranje. To mogu biti financijski poticaji, odbijanje prikupljanja otpada koji sadrži materijale koji se mogu reciklirati, ili neka novija rješenja kao što je lutrija u kojoj se uzima preostali otpad jednog nasumično odabranog kućanstva, i u slučaju da ne sadrži reciklabilne materijale ili biorazgradivi otpad obitelj osvaja nagradu
- Trebalo bi razjasniti da li ciljana stopa recikliranja od 25% otpada do 2025. uključuje i kompostiranje, a u slučaju da uključuje, trebalo bi ju povećati
- Strategije za poticanje kompostiranja, bilo komunalnog bilo kućnog, trebale bi biti jasnije iznesene, uz obvezu provođenja organiziranog prikupljanja organskog otpada od vrata do vrata, barem u velikim gradovima. Potrebno je i jasno odrediti tko je odgovoran za postizanje ciljanog iznosa kompostiranja
- Planovi za recikliranje, kompostiranje i postrojenja za mehaničku i biološku obradu trebali bi biti izloženi sa barem onoliko detalja koliko su napravljeni planovi za spalionice otpada, a poželjno je i detaljnije, s obzirom da Hrvatska nema točne podatke prema kojima može utvrditi potreban kapacitet spalionica.

4.3) Zbrinjavanje otpada:

Iako smjernice EU rade razliku između spaljivanja s dobivanjem energije i onog bez dobivanja energije, naša zabrinutost je primjenjiva na oba ova procesa i zbog toga ćemo ih grupirati zajedno s odlaganjem na odlagališta³, u grupu zbrinjavanja otpada. Uz to, u nekim dijelovima Strategije nije jasno da li predložene spalionice uključuju

dobivanje energije ili ne. Naša glavna zabrinutost oko pozicije koju u strategiji imaju spalionice, je ta da se čini da se njihov zagovara bez dovoljnog razmatranja izbjegavanja, ponovne upotrebe i recikliranja, posebno u slučaju opasnog otpada, ali jednako i za komunalni otpad. Odlaganje na deponije je odlučno istaknuto kao nešto što treba izbjegavati, dok se bez zadržke zagovara spaljivanje otpada.

4.3.1) Opasni otpad: Strategija⁴ predlaže različite metode spaljivanja raznih vrsta opasnog otpada. Primjerice u cilju 2c), dijela 3.3.2, pretpostavljena je potreba za spaljivanjem opasnog otpada, čak i prije nego je provedena procjena količine otpada, tipa otpada i načina zbrinjavanja. Slično je napravljeno i u dijelu 2.3.11, identificirana je potreba za "barem tri postrojenja otvorenog tipa, za termalnu obradu životinjskog otpada", bez da je ispitivanjem utvrđeno je li moguće izbjeći ili kompostirati neku količinu tog otpada. Problem azbesta je spomenut u dijelu 2.3.2, ali nije navedeno i kako taj problem riješiti. Jako je zabrinjavajuće da su kao jedina mjesta za odlaganje opasnog otpada spomenuti iskopi, spalionice, i utiskivanje u napuštene naftne bušotine, dok su brige javnosti oko tih postrojenja odbačene kao uobičajena protivljenja novim odlagalištima u njihovoj blizini. U mnogim slučajevima protivljenje javnosti zasnovano je na dobro utemeljenim sumnjama za ljudsko zdravlje i okoliš, i umjesto da ga se olako odbaci, trebalo bi ga uzeti u obzir kao snažan signal za potrebu za izbjegavanjem, ponovnom upotrebom, preradom i neutralizacijom opasnog otpada, umjesto njegovog spaljivanja i/ili odlaganja.

Skoro nikakvi planovi nisu napravljeni za izbjegavanje opasnog otpada, osim elektronskog i elektroničkog otpada, iako si je EU postavila cilj za smanjivanje količine proizvedenog opasnog otpada do 2010. godine, za 20% razine iz 2000. Planovi za proširenje kapaciteta spalionica će samo povećati količine proizvedenog opasnog otpada. Nisu dane nikakve indikacije postojanja strategija koje istražuju ili povećavaju ponovnu upotrebu i recikliranje opasnog otpada. Naglasak na konačno zbrinjavanje i navođenje 1-2 centra za zbrinjavanje opasnog otpada u središnjoj Hrvatskoj, krši princip blizine i potrebno je razmotriti decentraliziraniji pristup prikupljanju, ponovnoj upotrebi, recikliranju i neutraliziranju.

4.3.2) Komunalni otpad: Slika stanja s komunalnim otpadom je slična. Cilj 2b), dijela 3.3.2 navodi planove za izgradnju 2-4 postrojenja za pretvorbu otpada-u-energiju, uključujući jedno u Zagrebu. O drugim lokacijama će se odlučiti nakon ekspertne analize volumena otpada, tipova i metoda zbrinjavanja otpada. Zašto se onda u Zagrebu već planira izgradnja postrojenja za pretvorbu otpada-u-energiju, iako nije obavljena temeljita analiza, i unatoč postojećoj lošoj implementaciji gornjih razina hijerarhije otpada? Sustavi izbjegavanja, ponovne upotrebe i recikliranja bi već trebali biti na snazi u maksimalnoj mjeri, prije nego se za smanjenje količina preostalog otpada krene razmatrati postrojenja za pretvorbu otpada-u-energiju. Na sličan način potrebno je imati postrojenja za neutralizaciju ili zbrinjavanje opasnog otpada prije nego se mogu graditi spalionice. Može se primjetiti da su planovi za postrojenja za pretvorbu otpada-u-energiju puno preciznije izneseni nego planovi za recikliranje, kompostiranje i postrojenja za mehaničko-biološku obradu otpada, što pokazuje implicitnu pristranost prema spaljivanju.

Potiče se spaljivanje otpada u postojećim kapacitetima, kao način za minimiziranje rizika od otpada, a nisu navedene nikakve mjere koje potiču izbjegavanje, ponovnu upotrebu, ili preradu. Dio 3.3.1 ispravno navodi potrebu za boljom procjenom količine i tipa otpada koji se stvara u Hrvatskoj, te trenutnog stanja postupanja s otpadom. Ipak, planirano istraživanje o tome koje termoelektre i industrijska postrojenja mogu koristiti otpad, prijeti time da postane neka vrsta igre brojeva u kojoj su hijerarhija otpada, zdravlje građana i utjecaj na okoliš gurnuti u stranu, u korist brzih rješenja. Odbijamo ideju da će rizik od otpada biti minimiziran spaljivanjem, jer taj proces smanjuje volumen otpada, ali *povećava njegovu toksičnost*. To je posebice točno za industrijska postrojenja koja nisu dizajnirana u svrhu spaljivanja otpada, i kod kojih je još vjerojatnije da će, prije nego za tu namjenu izgrađene spalionice, prekoračiti dozvoljene razine emisija i imati negativan utjecaj na ljudsko zdravlje. Opće je poznato da je kapacitet Hrvatske za kontrolu i nadzor nedovoljan, i zbog toga je naivno pretpostaviti da bi spalionice, bilo opasnog bilo neopasnog otpada, radile u granicama legalno dozvoljenih razina emisija. Zagreb je već imao neugodna iskustva sa spalionicom opasnog otpada PUTO. Problemi koji joj se pripisuju uključuju: 1) zdravstvene probleme lokalnog stanovništva

koje pripisuju spalionici, koji uključuju hormonalne poremećaje, probavne i dišne tegobe, 2) vočke koje su prestale radati plodove, ptice koje su napustile područje 3) nekoliko požarnih incidenata u postrojenju, primjerice u listopadu 2001., kada se gusti ljubičasti dim danima dizao iz postrojenja, te iritirao oči i stvarao dišne probleme, zbog čega su lokalni stanovnici digli tužbe protiv vlasnika PUTOa 4) spaljivanje nelegalno uvezenog opasnog otpada 5) prekršaji iz područja emisija i opasnog otpada, zbog kojih je Inspektorat zaštite okoliša pokrenuo brojne tužbe protiv PUTOa, za vrijeme 2000. i 2001. 5) veliki požar iz kolovoza 2002. u kojem je izgorilo oko 100 tona opasnog otpada, i zbog kojeg je postrojenje zatvoreno na neodređeni rok.⁵ Ne postoje dokazi da se do danas, kapacitet kontrole i nadzora poboljšao do one razine koja bi spriječila navedene opasnosti za ljudsko zdravlje i okoliš.

Preporuke za zakonodavce:

- Ne bi trebalo zagovarati, graditi ili koristiti spalionice, bilo sa ili bez mogućnosti povrata energije, prije nego se napravi kompletan inventar otpada, i prije nego se iscrpe sve druge opcije za izbjegavanje, ponovnu upotrebu, recikliranje i neutralizaciju.
- Neprihvatljivo je koristiti područja s već postojećim industrijskim objektima i visokom razinom zagađenja, kao svojevrsna "žrtovana područja" gdje se otpad može spaljivati u postrojenjima koja nikad nisu bila dizajnirana za tu svrhu. Potrebno je barem napraviti studiju utjecaja na okoliš za tu izmjenjenu namjenu postrojenja i održati javnu raspravu.
- Potrebno je povećati kapacitet kontrole i nadzora za odlagališta i spalionice, te pronaći dovoljno sredstava za tu namjenu. Dok se to ne učini ne bi trebalo otvarati nove spalionice.

5) Implementacija:

Implementacija, provedba i nadzor strategije izbjegavanja otpada i legislative koja iz nje proizlazi, je ključ njenog uspjeha, ali je i dio procesa koji će najvjerojatnije biti zanemaren. To se već pokazalo u problemima sa spalionicom PUTO, koji nisu razriješeni na zadovoljavajući način, i činjenicom da iako su već predviđena ambalažna davanja po staroj regulativi o ambalaži, nitko od proizvođača ih još nije platio (dio 2.3.6).

Mnogi zahtjevi postavljeni u Strategiji mogli bi biti zanemareni na sličan način, ako se ne učine jasnijim i ako nisu podupirani dobro promišljenom i rigorozno provedenom legislativom. Primjerice implementacija odvojenog prikupljanja otpada mora biti razjašnjena, tako da uključuje i prikupljanje od vrata do vrata razdvojenog otpada iz kućanstava, barem u urbanim područjima, zajedno s financijskim poticajima za sudjelovanje građana, i kaznama za nesudjelovanje.

Podaci o brojnim postrojenjima za spaljivanje otpada su u ovom trenutku puno precizniji nego planovi za ponovnu upotrebu, recikliranje, neutralizaciju, mehaničko-biološku obradu otpada i kompostiranje. Zbog toga je vjerojatnije da će ona biti i ostvarena, uz velike a vjerojatno i nepotrebne troškove za građane i okoliš. Velika, centralizirana postrojenja su možda primamljivija jer ih je lakše organizirati, ali ne mogu rezultirati socijalno pravednim i razumnim sustavom gospodarenja otpadom. Da bi ljudi svih razina to razumjeli, potrebno je uložiti puno truda za njihovu edukaciju i uključivanje, zato što često oni koji donose odluke i obični građani, vide izbor gospodarenja otpadom kao jednostavan izbor između odlagališta i spalionica.

Preporuke za zakonodavce:

- Mjere za implementaciju moraju biti jasno definirane, posebice na području izbjegavanja, ponovne upotrebe i recikliranja, kako bi osigurali da se ti procesi ne gurnu u stranu u korist samo zbrinjavanja otpada.
- Trebalo bi aktivno tražiti javno mišljenje kod izrade nove legislative, regionalnih planova, i odabira novih lokacija za postrojenja. Građane bi trebalo tretirati kao važne sudionike s pravom glasa, a ne kao ljude čiji stavovi nisu vrijedni razmatranja.
- Trebalo bi se pridržavati principa blizine kod izbora novih lokacija za preradu otpada ili odlagališta.
- Edukacija o različitim mogućnostima izbjegavanja i gospodarenja otpadom je od ključne važnosti za promjenu shvaćanja javnosti i lokalnih vlasti sa zastarjelih metoda gospodarenja otpadom, te bi za postizanje toga trebalo izraditi jasnu strategiju, s definiranim obvezama i očekivanjima.

Komentar Zelene akcije na Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu

Hijerarhija gospodarenja otpadom, princip zagađivač plaća, te zahtjev da gospodarenje otpadom ne smije štetno utjecati na ljudsko zdravlje i okoliš u cjelini su ključni dijelovi legislative EU koja garantira ispravno gospodarenje otpadom prema okolišu. Hijerarhiju gospodarenja otpadom čine prevencija, ponovna upotreba, recikliranje, prikupljanje i zbrinjavanje, dajući pri tom prioritet **prevenciji** kao najvažnijem cilju.

Iako posljednji hrvatski Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu objašnjava ovaj termin u uvodnom riječniku pojmova, ne postoje reference na taj koncept niti jasni mehanizmi za njegovo postizanje u ostatku dokumenta. Naš je stav da je uz postavljanje cilja za recikliranje 55% otpada do 2008. godine, kako je navedeno u članku 27, potrebno **odrediti jasne ciljeve za prevenciju otpada**, uključujući i ambalažni otpad, te razviti konkretne propise koji bi poticali na prevenciju stvaranja otpada i na njegovu ponovnu upotrebu. Ciljevi izneseni u članku 26.5 o ciljanim godišnjim iznosima udjela povratne ambalaže u ukupnoj količini ambalaže za pića, su pozitivan korak, ali imaju male šanse za uspjeh bez jasno osmišljene strategije za njihovu provedbu i podupiruće legislative.

Glavna do sad usvojena mjera za prevenciju stvaranja otpada, je odredba EU pod nazivom IPPC (*Integrated Pollution and Prevention Control* - Integrirana kontrola zagađivanja i prevencije), koja navodi da je osnovna obveza industrije smanjenje proizvodnje otpada, u skladu sa odredbom Vijeća 75/442/EEC iz 15. srpnja 1975., o otpadu. Uz to, upotreba tehnologije koja stvara male količine otpada i upotreba manje opasnih tvari navedene su među elementima koje bi trebalo uzeti u obzir kod definiranja najboljih dostupnih tehnologija (NDT) u skladu sa odredbom IPPC. Nepotrebno je reći, da će Hrvatska u bliskoj budućnosti morati usvojiti navedenu IPPC odredbu. Zbog toga bi već trebala učiniti neke korake prema ciljevima iz odredbe. Prevencija otpada bi trebala sadržavati čistije tehnologije na razini procesa proizvodnje, bolji eko-dizajn proizvoda i

eko-efikasniju strukturu proizvodnje i potrošnje.

Naglasak ovog Pravilnika postavljen je na recikliranje, a trebao bi biti postavljen na sveobuhvatniju strategiju promicanja prevencije ambalažnog otpada. Svaki materijalni objekt jednom pušten na tržište će prije ili poslije postati otpad, a k tome i svaki proizvodni proces stvara neku količinu otpada. Čak i procesi obrade otpada, bilo u svrhu dobivanja energije, bilo u svrhu ponovne upotrebe nekih materijala, stvara određeni preostali otpad koji više nije pogodan za daljnju obradu, i koji je potrebno negdje odložiti. Naše je mišljenje da bi za djelotvornost mehanizama baziranih na odgovornosti proizvođača, zakonska odgovornost za postizanje zadanih ciljeva trebala biti što je moguće bliže fazi dizajniranja proizvoda. To pomaže u premještanju fokusa s pronalaženja rješenja za već nastale probleme - na aktivnosti u procesu čistije proizvodnje i dopušta fleksibilnosti individualnim tvrtkama ili pojedinom industrijskom sektoru, u postizanju zadanih ciljeva.

Potrebno je naznačiti da prevencija stvaranja ambalažnog otpada ne uključuje samo određivanje ciljane težine i volumena generiranog otpada, jer je upitno da li su ti pokazatelji prikladni za prikaz utjecaja na okoliš nekog otpada. Zbog toga, prijelaz na lakšu ambalažu, neće nužno smanjiti negativan utjecaj ambalaže na okoliš, bilo u posljednjoj fazi životnog vijeka, bilo za vrijeme cijelog njenog životnog ciklusa. Zelena akcija (ZA) pozdravlja mjere za smanjenje upotrebe teških metala u ambalaži, prema članku 9, koji je u skladu sa odredbom Europskog Vijeća o ambalaži i ambalažnom otpadu 94/62/EC iz 20. prosinca 1994. Međutim, ista stimulirajuća naknada određena je u drugom odlomku članka 15, za **staklenu i PET ambalažu**. ZA strogo preporučuje upotrebu povratnih staklenih boca za ambalažu pića, umjesto PET ambalaže. Prvenstveno, iz ekonomskih razloga, jer proizvodnja kilograma plastične mase (za izradu PET boce) koristi skoro devet puta više energije nego što je potrebno za proizvodnju kilograma stakla. Staklo se kas-

nije može iskoristiti za izradu novih boca, a PET boce se nikad više ne mogu upotrijebiti za čuvanje napitaka već se primjerice mogu koristiti u vlaknima za tepihe, u odjeći i za izradu plastičnih potpora u građevinarstvu, te za druge proizvode koji se ne mogu više reciklirati. Što se tiče stakla, povratnu staklenu bocu se može upotrijebiti i do 15 puta prije nego što se mora istopiti za izradu novog staklenog predmeta. Staklo se može otopiti praktički neograničen broj puta bez gubitka kvalitete⁶. Drugi razlog za preporuku je, povoljniji utjecaj na okoliš zbog veće emisije otrovnih tvari za vrijeme proizvodnje PET mase (nikal, etilnibenzen, etilni oksid, benzin) nego u proizvodnji stakla. Proizvodnja PET boce od pola litre stvara 100 puta više toksičnih emisija koje odlaze u zrak i vodu nego proizvodnja staklene boce iste veličine⁷.

Nadalje, prema trećem odlomku članka 13, te drugom odlomku članka 14, određeni su iznosi davanja za odlaganje i povrat jednokratno upotrebljivih spremnika za piće, koje mora snositi proizvođač, ali **nisu određeni iznosi kaucija kod korištenja spremnika za višekratnu upotrebu**. Uz to, navedeno je da proizvođač može osigurati i dodatne procedure koje se tiču povratne ambalaže za višekratnu upotrebu, povrh davanja/prikupljanja kaucije. Te procedure nisu jasno definirane, nego su ostavljene industriji da se ona sama odluči na njih. ZA pretpostavlja da ovaj nedostatak dobro definiranih pravila i fiksnih i uniformnih davanja, ostavlja mjesta za zloupotrebu propisa iz ovog pravilnika, od strane industrije, koja će moći određivati iznose kaucije kako njoj odgovara. Novija češka iskustva pokazala su da su kaucije za povratne boce za višekratno korištenje bile drugačije u svakom dućanu, što je stvaralo veliku konfuziju prilikom nadzora i praćenja broja vraćenih boca. Zbog toga su češke nevladine udruge uspješno izvršile pritisak na vladu radi uvođenja uniformnih iznosa kaucija po uzoru na skandinavske zemlje, SAD i neke kanadske pokrajine, te na uvođenje obveze za prodavače da u svoju ponudu uvrste pića u povratnoj staklenoj ambalaži po uzoru na Izrael, Slovačku i Veliku Britaniju.

ZA je zabrinuta da ovaj sustav u kojem proizvođači prijavljuju količine korištenih boca i za njih plaćaju naknade za ambalažu i proizvedeni ambalažni otpad Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, može dovesti do **“greenwashinga”** hrvatske industrije, što se može vidjeti iz iskustava drugih zemalja koje su uvele sustav Zelenih točki. Industrija dobije dodatnu reklamu i alat za marketinšku promociju sebe kao ekološki odgovorne kompanije, a istovremeno vjerojatno ne bi iznijela podatke o točnoj količini proizvedene ambalaže/ambalažnog otpada, jer njihovo odgovorno postupanje uključuje i troškove prikupljanja i recikliranja. Uz to, industrija je jedina koja iznosi podatke o recikliranju i postavlja granice za vrednovanje ambalaže i proizvedenog ambalažnog otpada, te njegovog prikupljanja. S obzirom da su krajnji financijski rezultati od primarnog interesa svakoj kompaniji, ZA je zabrinuta da bi industrija postavila prenisu stopu rasta recikliranja i pokušala uvjeriti vladu da viši standardi zaštite okoliša i stope recikliranja nisu moguće. Iz tog razloga ZA predlaže uvođenje dodatnih mehanizama, radije nego da se samo osloni na pristrano prijavljivanje podataka od strane industrije. Iskustva iz nekih zemalja EU pokazuju da mješavina raznih pristupa, pogotovo dobrovoljnih dogovora i ostalih ekonomskih instrumenata, kao što su razmjenjivi certifikati mogu postići puno bolje rezultate nego same zakonske odredbe. Primjerice, Velika Britanija je uvela sustav razmjenjivih certifikata u kontekstu s odredbom 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu. Razmjenjivi certifikati su generalno favorizirani jer omogućuju najbolji omjer uloženo-dobiveno za implementaciju ciljeva iz zaštite okoliša. Potrebno je reći da je vrlo vjerojatno da će EU poduprijeti uvođenje razmjenjivih certifikata u svim zemljama članicama EU, u kontekstu odgovornosti proizvođača, kako bi implementirala i dostigla zacrtane ciljeve za stope

recikliranja. Dopustili bi kompanijama ispunjavanje njihovih obveza kupovinom certifikata, bilo na unutarnjem ili međunarodnom tržištu, slobodnom kupovinom na tržištu ili od udruga koje se bave reciklažom. To bi bio jedan od načina poticanja na odvojeno prikupljanje i reciklažu većih količina otpada, uključujući i ambalažnog otpada, a sve uz manji trošak, uvodeći u konkurenciju i razne organizacije koje se bave recikliranjem, te druge sudionike uključene u lanac reciklaže.

Konačno, putem sustava Zelenih točki u nekim zemljama EU, primjerice u Republici Češkoj, novac dobiven od proizvođača za korištenje nepovratne ambalaže ulaze se u organizaciju odvajanja otpada u lokalnim zajednicama. Hrvatski Pravilnik o ambalaži i ambalažnom otpadu ne definira kako i da li će se novac prikupljen od industrije putem Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost uložiti u programe prevencije i odvajanja otpada.

Preporuke zakonodavcima:

- odrediti jasne ciljeve u prevenciji ambalažnog otpada i razviti konkretne zakonske mehanizme za njihovo postizanje
- stvoriti financijske ili zakonske poticaje za proizvođače, za uvođenje ekološki prihvatljivijeg dizajna svojih proizvoda, koji bi reducirao i kvantitet i štetnost ambalaže/ambalažnog otpada
- pokrenuti edukacijske i informativne kampanje za proizvođače i potrošače s jasno definiranim ciljevima i odgovor-

- nostima za njihovu provedbu
- uvesti zakonske odredbe koje bi se uhvatile u trošak s neodrživim obrascima proizvodnje i potrošnje
- iznos kaucije bi trebao biti postavljen na barem 10% ukupne cijene proizvoda kako bi se izbjegao preniski iznos kaucije i kako bi se potaklo kupce na povrat ambalaže
- s vremenom sustav povrata kaucije za boce pića, mogao bi se proširiti i na hranu u staklenkama, primjerice na kisele krastavce, marmeladu, med, pire od rajčice, senf i druge proizvode
- trebalo bi se poticati korištenje boca za višekratnu upotrebu nad onima za jednokratnu upotrebu, uz pomoć ekonomskih instrumenata ili uvođenjem drugih poticaja
- poticati proizvodnju staklenih umjesto PET boca kroz financijske ili zakonske poticaje
- prodavaonice površine veće od 200 m² trebalo bi obvezati na prodaju pića u povratnoj staklenoj ambalaži
- postaviti fiksne i uniformne iznose kaucije za višekratnu povratnu ambalažu i jasno definirati koje se druge mjere mogu uvesti kako bi se osigurala višekratna upotreba ambalaže
- može se uvesti poreze na određene tipove ambalažnog otpada koji su uobičajeni a nepotrebni. Za to bi bilo potrebno izvršiti analizu vrsta otpada, ali bi primjerice moglo uključivati plastične vrećice za jednokratnu upotrebu ili višeslojnu ambalažu

¹ "Gdje, dok nije postignut znanstveni i tehnološki napredak s obzirom na proces povrata energije, ponovna upotreba i recikliranje bi se trebali smatrati povoljnijima sa gledišta utjecaja na okoliš" Preambula smjernice vijeća Europskog parlamenta 94/62/EC iz 20 prosinca 1994 o Ambalaži i ambalažnom otpadu.

² Slučaj broj C-458/00, Komisija protiv Grand Duchy iz Luksemburga, 13.02.2003. http://www.eel.nl/index.asp?ssc_nr=864

³ To je isto posljedica presude Europskog suda pravde: Slu_aj br. C-458/00, Komisija protiv Grand Duchy iz Luksemburga, 13.02.2003. http://www.eel.nl/index.asp?ssc_nr=864

⁴ Dijelovi 2.1, 3.3.2 Cilj 2d), dio 2.3.5, i dio 2.3.11

⁵ Dio 3.3.2, Cilj 3, i Dio 3.1.3

⁶ Tešić, Mladenka, intervju s članovima UZOJa - Udruga za zaštitu okoliša Jakuševac, Zagreb, 2004.

⁷ Pogledati stranicu www.climnet.org

⁸ Berkley Ecology Centre, Travanj 1996

ZELENA AKCIJA (ZA) je nevladino, neprofitno udruženje građana za zaštitu okoliša, osnovano 1990. g., sa sjedištem u Zagrebu. ZA je aktivno uključena u problematiku zaštite okoliša na lokalnoj, nacionalnoj i globalnoj razini.

Djelovanje ZA zasniva se na radu volontera koje podržava mali profesionalni tim. Cilj djelovanja ZA je zaštita okoliša i prirode, te promicanje održivog razvoja. Najveća pažnja pridaje se aktivnostima usmjerenim na poticanje sudjelovanja javnosti u donošenju odluka o okolišu i na poboljšanje kvalitete života u Hrvatskoj. ZA nije povezana niti s jednom političkom strankom.

ZA potiče promjene kroz programe, kampanje i nenasilne direktne akcije. Također prosljeđujemo informacije, iskustvo i stručnost u području zaštite okoliša drugim udrugama, pojedincima, zajednicama i školama u Hrvatskoj i izvan nje. Zelena akcija je članica najveće mreže ekoloških udruga Friends of the Earth i partner WWF-a u Hrvatskoj.



FRIENDS OF THE EARTH CROATIA



European Commission