

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренцијски савјет

R J E Š E N J E

**po Zahtjevu za pokretanje postupka od strane gospodarskog subjekta Ekopak d.o.o. Sarajevo
protiv Federalnog ministarstva okoliša i turizma**

**Sarajevo
lipanj, 2016. godine**



Broj: 06-26-3-007-36 -II/16
Sarajevo, 14.07.2016. godine

Na temelju članka 25. stavak (1) točka e), članka 41. stavak (1) tačka a), članka 42. stavak (1) točka a), članka 48. stavak (1) točka a), a u svezi sa člankom 4. stavak (1) Zakona o konkurenciji («Službeni glasnik BiH», br. 48/05, 76/07 i 80/09, u postupku pokrenutom na osnovu Zahtjeva za pokretanje postupka gospodarskog subjekta Ekopak – Društvo za postupanje sa ambalažnim otpadom d.o.o. Sarajevo, Zmaja od Bosne 7-7a, 71000 Sarajevo, zastupanom po odvjetniku Samiru Čengiću, Pruščakova 14, 71000 Sarajevo protiv Federalnog ministarstva okoliša i turizma, Marka Marulića 2, 71000 Sarajevo, radi utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma u smislu članka 4. stavak (1) točka b) Zakona o konkurenciji, Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine na 131 (stotintridesetiprvoj) sjednici održanoj dana 14.07.2016. godine, donijelo je

R J E Š E N J E

1. Utvrđuje se da je Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Marka Marulića 2, 71000 Sarajevo, donošenjem Pravilnika o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom broj:04-23-1334/15 od 21.01.2016. godine („Službene novine Federacije BiH“ broj: 8/16) , sprječilo, ograničilo i narušilo tržišnu konkurenciju na tržištu upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom na teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine, ograničavanjem i kontrolom tržišta što predstavlja zabranjeni sporazum u smislu članka 4. stavak (1) točka b) Zakona o konkurenciji.
2. Pravilnik iz točke 1. Ove izreke je ništavan u smislu članka 4. stavak (2) Zakona o konkurenciji.
3. Izriče se novčana kazna Federalnom ministarstvu okoliša i turizma, Marka Marulića 2, 71000 Sarajevo u iznosu od 21.000,00 (dvadesetijednatisuća i 00/100) KM, u smislu članka 48. stavak (1) točka a) Zakona o konkurenciji, koju je dužno platiti u roku od 8 (osam) dana od dana primitka ovog Rješenja, i dostaviti na uvid dokaze o izvršenju.

U slučaju da se izrečena novčana kazna ne uplati u navedenom roku, ista će se naplatiti prisilnim putem, u smislu odredbi članka 47. Zakona o konkurenciji, uz obračunavanje zatezne kamate za vrijeme prekoračenja roka, prema važećim propisima Bosne i Hercegovine.

4. Nalaže se Federalnom ministarstvu okoliša i turizma, Marka Marulića 2, 71000 Sarajevo da nadoknadi troškove postupka gospodarskom subjektu Ekopak – Društvo za postupanje sa ambalažnim otpadom d.o.o. Sarajevo, Zmaja od Bosne 7-7a, 71000 Sarajevo u ukupnom iznosu od 1.631,80 (jednatisućašeststotinatridestjedan i 80/100) KM, u roku od 8 (osam) dana od dana primitka ovog Rješenja.
5. Ovo Rješenje je konačno i bit će objavljeno u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine, službenim glasilima entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

O b r a z l o ž e n j e

Konkurencijsko vijeće je dana 19.02.2016. godine pod brojem: 06-26-3-007-II/16 zaprimilo Zahtjev za pokretanje postupka (u daljnjem tekstu: Zahtjev) podnesen od strane gospodarskog subjekta Ekopak – Društvo za postupanje sa ambalažnim otpadom d.o.o. Sarajevo, Zmaja od Bosne 7-7a, 71000 Sarajevo (u daljnjem tekstu: Ekopak ili Podnositelj zahtjeva) zastupano po odvjetnika Samiru Čengiću, Prušćakova 14, 71000 Sarajevo protiv Federalnog ministarstva okoliša i turizma, Marka Marulića 2, 71000 Sarajevo (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) radi kršenja članka 4. stavak (1) točka b) Zakona o konkurenciji (u daljnjem tekstu: Zakon).

Obzirom da je uvidom u dostavljenu dokumentaciju utvrđeno da predmetni Zahtjev nije potpun, sukladno odredbi članka 28. Zakona, Konkurencijsko vijeće je dana 24.03.2016. godine aktom broj: 06-26-3-007-1-II/16 zatražilo dopunu Zahtjeva.

Podnositelj zahtjeva je dana 28.03.2016.godine podneskom broj: 06-26-3-007-2-II/16 dostavio traženu dopunu.

Nakon kompletiranja Zahtjeva, Konkurencijsko vijeće je dana 07.04.2016. godine (akt broj: 06-26-3-007-6-II/16) Podnositelju zahtjeva izdalo Potvrdu o primitku kompletnog i urednog Zahtjeva, u smislu članka 28. stavak (3) Zakona o konkurenciji.

1. Stranke u postupku

Stranke u postupku su gospodarski subjekt Ekopak – Društvo za postupanje sa ambalažnim otpadom d.o.o. Sarajevo, Zmaja od Bosne 7-7a, 71000 Sarajevo i Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Marka Marulića 2, 71000 Sarajevo.

Gospodarski subjekt Ekopak – Društvo za postupanje sa ambalažnim otpadom d.o.o Sarajevo, Zmaja od Bosne 7-7a, 71000 Sarajevo, upisan je u Općinskom sudu u Sarajevu, dana 28.4.2011. godine pod brojem: (..)*¹, JIB: (..)*.

Federalno ministarstvo okoliša i turizma je organ uprave koje je donijelo osporeni Pravilnik i na kojeg se sukladno članku 2. stavak (1) točka b) Zakona primjenjuju odredbe istog, kada svojim djelovanjem posredno ili neposredno sudjeluje ili utječe na tržište Bosne i Hercegovine.

2. Pravni okvir predmetnog postupka

Konkurencijsko vijeće je tijekom postupka primjenilo odredbe Zakona, Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta («Službeni glasnik BiH», br. 18/06 i 34/10), te odredbe Zakona o upravnom postupku («Službeni glasnik BiH», br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), u smislu odredbi članka 26. Zakona.

Konkurencijsko vijeće je uzelo u obzir i odredbe Zakona o upravljanju otpadom („Službene novine Federacije BiH“, br. 33/03 i 72/09) i Zakona o zaštiti okoliša („Službene novine Federacije BiH“, br. 33/03 i 38/09).

□

¹ (..)* - podaci predstavljaju poslovnu tajnu

3. Mjerodavno tržište

Sukladno članku 3. Zakona i čl. 4. i 5. Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta, mjerodavno tržište se određuje kao tržište određenih proizvoda koji su predmet obavljanja djelatnosti gospodarskih subjekata na određenom zemljopisnom području.

Prema odredbi članka 4. Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta u proizvodnom smislu, mjerodavno tržište obuhvata sve proizvode i/ili usluge koje potrošači i/ili korisnici smatraju međusobno zamjenjivim, pod prihvatljivim uvjetima, imajući u vidu naročito njihove bitne značajke, kvalitetu, uobičajenu namjenu, način uporabe, uvjete prodaje i cijene.

Prema odredbi članka 5. Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta, mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu obuhvata cijeli ili dio teritorija Bosne i Hercegovine na kojoj gospodarski subjekt djeluje u prodaji i/ili kupovini mjerodavnog proizvoda pod jednakim ili dovoljno ujednačenim uvjetima i koji to tržište bitno razlikuje od uvjeta tržišne konkurencije na susjednim zemljopisnim tržištima.

Slijedom navedenog, pod mjerodavnim tržištem smatrat će se tržište upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom na teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine.

4. Postupak po Zahtjevu za pokretanje postupka

Podnositelj zahtjeva, kao razlog za podnošenje Zahtjeva navodi:

- Članak 16. Zakon o upravljanju otpadom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj 33/03 i 72/09) propisuje da je proizvođač dužan dizajnirati proizvod i ambalažu, koristiti tehnologije i razvijati proizvodnju na način koji najučinkovitije koristi materijale i energiju, stimulira ponovno korištenje i reciklažu proizvoda, a na kraju životnog ciklusa proizvoda promovirati će okolinski održiv tretman, korištenje i odlaganje. Proizvođač je dužan koristiti takve sirovine i osnovne materijale, poluproizvode i ambalažu koji smanjuju upotrebu energije i materijala i čijom upotrebom se smanjuje proizvodnja otpada i upotreba ambalaže koja duže traje i ne ugrožava okoliš kada postane otpad. Ostatci nastali u tijeku tehnološkog procesa, a koji se uvode ponovo u tehnološki proces kao i proizvodi koji se mogu koristiti ponovo za prvobitnu svrhu bez daljnjeg tretmana, postaju otpad jedino kada izađu iz ovog proizvodnog ciklusa;

-Članak 58. Zakona o upravljanju otpadom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj 33/03 i 72/09) propisao je da će provedbene propise iz članka 16. ovog Zakona donijeti federalni ministar nadležan za okoliš, za određene vrste otpada, među kojima je ambalaža i ambalažni otpad, u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu Zakona o upravljanju otpadom;

- Federalno ministarstvo okoliša je Pravilnikom o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom („Službene novine Federacije BiH“, broj 88/11 i 28/13) propisalo pravila upravljanja ambalažom u proizvodnji, prometu i upotrebi ambalaže i pravila postupanja i druge uvjete sakupljanja, ponovnog korištenja, obnove i odlaganja, sukladno prioritetima i temeljnim načelima Zakona o upravljanju otpadom;

- Navedenim pravilnikom je određeno da se upravljanjem ambalažom i ambalažnim otpadom mogu baviti gospodarska društva koja od strane Ministarstva okoliša dobiju dozvolu za upravljanje otpadom i Javna ustanova Fonda za zaštitu okoliša;

- Nakon ispunjenja postavljenih zahtjeva, gospodarski subjekt Ekopak je dana 09.05.2012. godine od strane Ministarstva okoliša dobio Rješenje o dozvoli za operatera sustava upravljanja ambalažnim otpadom na rok od šest godina;

- Gospodarski subjekt Ekopak je, u cilju dobijanja dozvole za upravljanje otpadom, prema Pravilniku o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom, morao imati zaključenih 30 ugovora sa klijentima (gospodarskim subjektima) *Zagađivačima* i predugovore sa *Sakupljačima* za svaku županiju;

-da je gospodarski subjekt Ekopak po dobijanju dozvole zaključio ugovore sa (..)*² gospodarskih subjekata o pružanju usluge upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom i (..)* ugovora sa gospodarskim subjektima koji sakupljaju otpad a koji su i sad na snazi;

-da je ostvario određene prihode koje je u cjelosti utrošio sukladno članku 15. Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom koji propisuje obvezu ulaganja profita isključivo u izgradnju sustava zbrinjavanja ambalaže i ambalažnog otpada;

-da je u proteklom razdoblju uredno izvršavao sve svoje obveze prema Ministarstvu u smislu podnošenja izvješća, ispunjavanju ciljeva i da u trenutku donošenja spornog pravilnika ima važeću dozvolu za upravljanje otpadom;

-da je Ministarstvo okoliša u veljači 2016. godine donijelo Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (“Službene novine Federacije BiH”, broj 8/16) koji u članku 3. propisuje da su operateri sustava dužni sve stečene obveze i sva namjenski neutrošena sredstva, kao i prostala neutrošena financijska sredstva, prenijeti na JU Fond za zaštitu okoliša FBiH, i to u roku do 31.3.2016. godine;

-da u momentu donošenja navedenog pravilnika na teritoriju FBiH, pored gospodarskog subjekta Ekopak i JU Fond za zaštitu okoliša FBiH djeluje i gospodarski subjekt Ekoživot;

-da preliminarne analize pokazuju da je u 2014. godini gospodarski subjekt Ekopak na tržištu ambalaže otpada imao (..)*% udjela, gospodarski subjekt Ekoživot (..)*% a JU Fond za zaštitu okoliša FBiH (..)*%.

Konkurencijsko vijeće je na temelju navoda iz Zahtjeva i dostavljene dokumentacije, ocijenilo da povrede Zakona, na koje Podnositelj zahtjeva ukazuje, nije moguće utvrditi bez provođenja postupka, te je, u skladno članku 32. stavak (2) Zakona, donijelo Zaključak o pokretanju postupka dana 07.04.2016. godine, akt broj: 06-26-3-007-7-II/16 (u daljnjem tekstu: Zaključak).

Sukladno članku 33. Zakona, Konkurencijsko vijeće je Zahtjev i Zaključak dostavilo na odgovor Ministarstvu, dana 07.04.2016. godine aktom broj: 06-26-3-007-13-II/16.

Ministarstvo je dostavilo odgovor Konkurencijskom vijeću, dana 20.04.2016. godine podneskom zaprimljenim pod brojem: 06-26-3-007-17-II/16, te u bitnom navodi:

- da je Pravilnik o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom („Službene novine Federacije BiH“, broj 88/11 i 28/13), zbog niza problema koji su utvrđeni tijekom njegove primjene prestao da važi, odnosno stavljen je van snage donošenjem Pravilnika o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (“Službene novine Federacije BiH”, broj 8/16);
- da u Bosni i Hercegovini postoji neusklađen pravni okvir u oblasti upravljanja otpadom što utječe na tržište i da je vođena aktivna koordinacija sa nadležnim ministarstvom iz Republike Srpske i

□

² (..)* - Podaci predstavljaju poslovnu tajnu

nadležnom službom iz Brčko Distrikta u cilju harmonizacije propisa zbog implikacija na jedinstvenom tržištu a što u proteklom razdoblju primjene navedenog pravilnika nije postignuto;

- da su Pravilnikom o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom dana javna ovlaštenja operaterima sustava, što je u suprotnosti sa člankom 27. Zakona o upravi („Službene novine Federacije BiH“, br. 28/97) i člankom 26. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 35/05);
- da su javna ovlaštenja dana na pet godina, da operateri sustava naplaćuju naknade od obveznika sustava tj. gospodarskih društava koja na tržište Federacije BiH prvi stavljaju neki proizvod u ambalaži i da se javne ovlasti mogu dati isključivo zakonom a ne pravilnikom kao nižim pravnim aktom;
- da su izdane dvije dozvole operaterima sustava za ambalažu i ambalažni otpad (Ekopak i Ekoživot) i da su svoje poslovne aktivnosti morali vršiti po principu neprofitnosti a istovremeno su kao gospodarska društva osnovani sukladno članku 2. stavak 1. Zakona o gospodarskim društvima Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 86/15) zbog stjecanja profita što je bio i jedan od razloga da se sustav suspenduje i zakonski riješi;
- da operateri sustava iako su to bili zakonski obvezni nisu planirali usuglašeno i koordinirano sa Federalnim ministarstvom okoliša i turizma i Koordinacionim tijelom za praćenje implementacije Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom da namjenski utroše sredstva i ulaganje u infrastrukturu nego su to radili po slobodnoj procjeni;
- da je nakon sveobuhvatne analize pravnog sadržaja i primjene predmetnih pravilnika i Zakona o upravljanju otpadom, stručna Komisija za izradu propisa o upravljanju otpadom predložila da se stave van snage postojeći Pravilnik o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom i da se pristupi izradi izmjena i dopuna Zakona o upravljanju otpadom;
- da donošenjem Pravilnika o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom nije došlo do sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišne konkurencije na tržištu Bosne i Hercegovine, odnosno tržištu Federacije Bosne i Hercegovine.

Na temelju navedenog Ministarstvo ostaje pri stavu da Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom („Službene novine Federacije BiH“ broj: 8/16) u svezi sa člankom 4. stavak (1) pod b) Zakona, ni na koji način ne ugrožava konkurenciju u Bosni i Hercegovini već da je privremeno rješenje dok nadležni organ ne uspostavi novi transparentniji i zakonom predviđeni sustav upravljanja otpadom putem operatera.

Ministarstvo također smatra, da nije došlo do narušavanja tržišta u pogledu ograničavanja konkurencije, te je u tom pogledu zahtjev za pokretanje postupka od strane gospodarskog subjekta Ekopak pravno neutemeljen, te se predlaže da Konkurencijsko vijeće donese konačno rješenje kojim se zahtjev Podnositelja zahtjeva odbija kao neutemeljen ili da donese rješenje kojim se obustavlja postupak.

5. Privremena mjera

- U sklopu Zahtjeva za pokretanje postupka Podnositelj zahtjeva je tražio donošenje privremene mjere kojom će se naložiti Ministarstvu okoliša i turizma obustava primjene Pravilnika o prestanku važenju Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom.

- Konkurencijsko vijeće je utvrdilo preliminarnu povredu Zakona i usvojilo Zahtjev za određivanje privremene mjere podnesen od strane gospodarskog subjekta Ekopak – Društvo za postupanje sa ambalažnim otpadom d.o.o. Sarajevo, Zmaja od Bosne 7-7a, 71000 Sarajevo te je donijelo Rješenje po Zahtjevu za donošenje privremene mjere gospodarskog subjekta Ekopak d.o.o. Sarajevo, broj: 06-26-3-007- 3 -II/16 od 30.03.2016. godine kojim se nalaže Federalnom ministarstvu okoliša i turizma, Marka Marulića 2, 71000 Sarajevo da privremeno stavi van snage i primjene Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom broj:04-23-1334/15 od 21.01.2016. godine („Službene novine Federacije BiH“ broj: 8/16).
- Federalno ministarstvo okoliša i turizma je postupajući po rješenju Konkurencijskog vijeća, broj: 06-26-3-007- 3 -II/16 od 30.03.2016, pripremlilo Pravilnik o privremenom stavljanju van snage Pravilnika o prestanku važenja pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom, te zatražilo mišljenja Ministarstva financija FBiH, Ministarstva pravde i Ureda za zakonodavstvo;
- Ministarstvo financija je dalo pozitivno mišljenje, ministarstvo pravde nije dalo mišljenje, dok je Ured za zakonodavstvo, dana 23.04.2016. godine, dao negativno mišljenje iz razloga što „predmetni pravilnik se ne može staviti van snage, odnosno ne može prestati da važi, niti na privremenoj, niti na trajnoj osnovi, jer bi time, ukoliko bi se propisi učestalo, nakon donošenja stavljali van snage, odnosno prestajali da važe, a potom ponovo pravno osnaživali, te na kraju iznova prestajali da važe, bio povrijeđen princip pravne sigurnosti.“;
- Ministarstvo je navedeni pravilnik uputilo na objavu u Službeni glasnik FBiH i to 07.06.2016. godine, odnosno više od dva mjeseca nakon donošenja rješenja Konkurencijskog vijeća, i više od mjesec dana nakon dobijanja zatraženih mišljenja;
- Navedeni Pravilnik nije objavljen u Služenom glasniku FBiH jer je sekretar Vlade dopisom obavjestio Ministarstvo da da je člankom 94. Poslovnika određeno da sekretar Vlade ne može poslati na objavu propise ukoliko ti propisi nisu usklađeni sa Uredom za zakonodavstvo Vlade Federacije BiH;
- Iz navedenog proizilazi da, pravno gledano, Rješenje Konkurencijskog vijeća o privremenoj mjeri nije provedeno;
- Međutim, u praksi Podnositelj zahtjeva se ponašao sukladno Rješenju Konkurencijskog vijeća o privremenoj mjeri, te nastavio obavljati aktivnosti bez sankcije od strane ministarstva.

6. Usmena rasprava

Budući da se radi o postupku sa strankama sa suprotnim interesima, Konkurencijsko vijeće je zakazalo usmenu raspravu, sukladno članku 39. Zakona, dana 17.05.2016. godine (poziv dostavljen aktom broj: 06-26-3-007-20-II/16 i broj: 06-26-3-007-21-II/16 od dana 25.04.2016. godine).

Usmena rasprava održana je u sjedištu Konkurencijskog vijeća uz prisustvo odvjetnika Samira Čengića, punomoćenika gospodarskog subjekta Ekopak, direktorice gospodarskog subjekta Ekopak Amele Horbat i Samira Čorbo za Podnositelja zahtjeva i za Ministarstvo kao protivnu stranu: Muhamed Mujakić, Mehmed Cero, Azra Bašić, Safet Harbinja, Sanela Popović, Anđa Hadžiabdić, Indira Sulejmanagić i Elma Hadžić-Ramić.

Punomoćnik Podnosioca zahtjeva izjasnio se da ostaje kod navoda iz Zahtjeva i u raspravi je u bitnom izjavio slijedeće:

- da je gospodarski subjekt Ekopak od resornog ministarstva dobio dozvolu za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom, da ima zaključene ugovore sagospodarskim subjektima koj su i sada na snazi te da je ostvarivao određene prihode koje je u cjelosti utrošio sukladno članku 15. navedenog pravilnika koji propisuje obvezu ulaganja profita isključivo u izgradnju sustava zbrinjavanja ambalaže i ambalažnog otpada;
- da je istovremeno gospodarski subjekat u proteklom razdoblju uredno ispunjavao sve svoje obveze prema Ministarstvu okoliša u smislu podnošenja izvješća, ispunjavanju ciljeva, tako da u trenutku donošenja spornog pravilnika ima važeću dozvolu za upravljanje otpadom;
- da nestandardnim provedenim procesom podzakonskog normiranja ozbiljno je povrijeđen Zakon o upravljanju otpadom, jer u osnovi zakonodavac je zadužio ministricu da podzakonskim aktom uredi oblast ambalaže i ambalažnog otpada, a ne da uređenu oblast faktički vrati na stanje prije 2011. godine;
- da je Podnositelj zahtjeva mišljenja da se spornim pravilnikom na najgrublji način i u cjelosti, očito i nesporno, sprječava i ograničava tržišna konkurencija na tržištu upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom, jer JU Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH stavlja u monopolski položaj, a gospodarski subjekt Ekopak (i drugog operatera) potpuno onemogućava tj. sprječava da posluje na tržištu upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom.

Punomoćnici ministarstva izjasnili su se da u potpunosti ostaju kod odgovora na Zahtjev i u bitnom navode slijedeće:

- da privremeno dejstvo suspendiranja sustava koji se nije pokazao transparentnim i održivim do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom kao i niza novih provedenih podzakonskih propisa nema za cilj da remeti tržište jer bi se naplata ostavila Fondu za zaštitu okoliša što ovdje nije slučaj jer bi tržište upravljanja otpadom, odnosno gospodarstvo, sve do stupanja na snagu novog zakona bila rasterećeno od plaćanja naknada i samim tim tržište ne bi bilo ugroženo;
- da se na Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom ne može primijeniti članak 4. stavak 1) točka b) Zakona o konkurenciji zbog ukupne korelacije sa odredbama Zakona o Fondu za zaštitu okoliša, Zakona o zaštiti okoliša, Zakona o upravljanju otpadom jer Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH nije trgovinski/gospodarski subjekt koji želi monopol na tržištu već finansijski instrument zaštite okoliša Federacije BiH a naknade za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom koje prikupljaju, kako operater sustava, tako i Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH nisu dobrovoljnog nego obveznog karaktera za sve proizvođače i uvoznike proizvoda upakovanih u ambalažu, po načelu „zagađivač plaća“;
- da je Ministarstvo postupilo po privremenoj mjeri Konkurencijskog vijeća te da je Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom uputilo na mišljenje Federalnom ministarstvu pravde, Federalnom ministarstvu financija i Uredu za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Europske unije Vlade Federacije BiH;
- da je člankom 21. stavak 1. Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom propisana obveza operatera sustava da šalje Federalnom ministarstvu okoliša i turizma i Fondu za zaštitu okoliša Federacije BiH izvješće o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom u prethodnoj kalendarskoj

godini svake godine do 31. ožujka naredne godine i da su sva izvješća Fonda za zaštitu okoliša o radu operatera Ekopak bili negativna;

Na usmenenoj raspravi svaka strana je priložila pisano izjašnjenje i dodatnu dokumentaciju kojom potvrđuju svoje tvrdnje (Zapisnik 06-26-3-007-24-II/16 od dana 17.05.2016. godine).

7. Utvrđeno činjenično stanje i ocjena dokaza

- Članak 16. Zakona o upravljanju otpadom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj 33/03 i 72/09) propisuje da je proizvođač dužan dizajnirati proizvod i ambalažu, koristiti tehnologije i razvijati proizvodnju na način koji najučinkovitije koristi materijale i energiju, stimulira ponovno korištenje i reciklažu proizvoda, a na kraju životnog ciklusa proizvoda promovirati će okolinski održiv tretman, korištenje i odlaganje. Proizvođač je dužan koristiti takve sirovine i osnovne materijale, poluproizvode i ambalažu koji smanjuju uporabu energije i materijala i čijom uporabom se smanjuje proizvodnja otpada i uporaba ambalaže koja duže traje i ne ugrožava okoliš kada postane otpad. Ostaci nastali u tijeku tehnološkog procesa, a koji se uvode ponovo u tehnološki proces kao i proizvodi koji se mogu koristiti ponovo za prvobitnu svrhu bez daljnjeg tretmana, postaju otpad jedino kada izađu iz ovog proizvodnog ciklusa.
- Članak 58. Zakon o upravljanju otpadom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj 33/03 i 72/09) propisao je da će provedbene propise iz članka 16. ovog Zakona donijeti federalni ministar nadležan za okoliš, za određene vrste otpada, među kojima je ambalaža i ambalažni otpad, u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu Zakona o upravljanju otpadom.
- Federalno ministarstvo okoliša je Pravilnikom o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine Federacije BiH“, broj 88/11 i 28/13) propisalo pravila upravljanja ambalažom u proizvodnji, prometu i upotrebi ambalaže i pravila postupanja i druge uvjete sakupljanja, ponovnog korištenja, obnove i odlaganja, sukladno prioritetima i temeljnim načelima Zakona o upravljanju otpadom.
- Navedenim pravilnikom je određeno da se upravljanjem ambalažom i ambalažnim otpadom mogu baviti gospodarska društva koja od strane Ministarstva okoliša dobiju dozvolu za upravljanje otpadom i Javna ustanova Fond za zaštitu okoliša.
- Nakon ispunjenja Pravilnikom postavljenih zahtjeva, Podnositelj zahtjeva je dana 09.05.2012. godine od strane Ministarstva dobio Rješenje o dozvoli za operatera sustava upravljanja ambalažnim otpadom na rok od šest godina
- Podnositelj zahtjeva je, u cilju dobijanja dozvole za upravljanje otpadom, prema Pravilniku o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom, morao imati zaključenih 30 ugovora sa klijentima (gospodarskim subjektima) *Zagađivačima* i predugovore sa *Sakupljačima* za svaku županiju;
- Podnositelj zahtjeva je, po dobijanju dozvole, zaključio ugovore sa (..)*³ gospodarskih subjekata o pružanju usluge upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom i (..)* ugovora sa gospodarskim subjektima koji sakupljaju otpad a koji su i sad na snazi;

□

³ (..)* - Podaci predstavljaju poslovnu tajnu

- Podnositelj zahjeteva je ostvario određene prihode koje je u cjelosti utrošio sukladno članku 15. Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom koji propisuje obvezu ulaganja profita isključivo u izgradnju sustava zbrinjavanja ambalaže i ambalažnog otpada;
- Podnositelj zahtjeva je u proteklom razdoblju uredno izvršavao sve svoje obveze prema Ministarstvu u smislu podnošenja izvješća, ispunjavanju ciljeva i da u trenutku donošenja spornog pravilnika ima važeću dozvolu za upravljanje otpadom;
- Članak 18. Pravilnika propisuje da će Ministarstvo svojim rješenjem poništiti dozvolu operateru sustava ako utvrdi da: ne upravlja ambalažnim otpadom sukladno propisima, ne dostavlja godišnje izvješće o ambalaži i ambalažnom otpadu sukladno ovom Pravilniku; ne ispunjava ciljeve na cijelom teritoriju F BiH, ne dostavi dokaze o tajnosti podataka navedenih u izvješću. Nakon donošenja rješenja o poništenju dozvole iz stavka 1. ovog članka operater sustava prestaje da obavlja sve aktivnosti na sakupljanju otpada.
- Ministarstvo nije nikada primjenilo navedene odredbe, odnosno nije poništilo dozvolu operateru sustava;
- Ministarstvo je u veljači 2016. godine donijelo Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom ("Službene novine Federacije BiH", broj 8/16) koji u članku 3. propisuje da su operateri sustava dužni sve stečene obveze i sva namjenski neutrošena sredstva), kao i preostala neutrošena financijska sredstva, prenijeti na JU Fond za zaštitu okoliša FBiH, i to u roku do 31.3.2016. godine;
- U momentu donošenja navedenog pravilnika na mjerodavnom tržištu je, pored Podnositelja zahtjeva i JU Fond za zaštitu okoliša FBiH, djelovao i gospodarski subjekt Ekoživot;
- Donošenjem Pravilnika o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom prestali su sa radom i podnositelj zahtjeva i gospodarski subjekt Ekoživot;
- Ministarstvo je pripremio i uputilo novi nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom, međutim isti do donošenja rješenja Konkurencijskog vijeća nije usvojen;

Članak 4. stavak (1) Zakona propisuje da su zabranjeni sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, zajednička djelovanja, izričiti i prešutni dogovori gospodarskih subjekata, kao i odluke i drugi akti gospodarskih subjekata koji za cilj i posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišne konkurencije na mjerodavnom tržištu, a koji se odnose na:

- a) izravno ili neizravno utvrđivanje kupovnih i prodajnih cijena ili bilo kojih drugih trgovačkih uvjeta;
- b) ograničavanje i kontrolu proizvodnje, tržišta, tehničkog razvitka ili ulaganja;
- c) podjelu tržišta ili izvora opskrbe;
- d) primjenu različitih uvjeta za identične transakcije sa drugim gospodarskim subjektima, dovodeći ih u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju;
- e) zaključivanje takvih sporazuma kojima se druga strana uvjetuje da prihvati dodatne obveze koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u svezi sa predmetom sporazuma.

Imajući u vidu gore navedeno, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo povredu odredbi članka 4. stavak (1) točka b) Zakona o konkurenciji u smislu donošenja Pravilnika kojim se ograničava predmetno tržište

nametanjem obveza operatorima sustava da sve obveze uključujući i sve ugovore koje operateri imaju zaključene sa drugim gospodarskim subjektima (Zagađivačima i Sakupljačima), kao i preostala neutrošena financijska sredstva, prenijeti na JU Fond za zaštitu okoliša FBiH, čime se izravno zatvara tržište i eliminira konkurencija, odnosno onemogućava rad gospodarskim subjektima koji su posjedovali Rješenje o dozvoli za operatera sustava upravljanja ambalažnim otpadom.

Argument Ministarstva da je razlog za donošenje Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom nepostupanje podnositelja zahtjeva po obvezama iz pravilnika nije mogao biti uzet u obzir iz razloga što je po istom Pravilniku ministarstvo moglo oduzeti dozvolu za rad Podnositelju zahtjeva, a isto nije učinilo. Umjesto oduzimanja dozvole, Ministarstvo je donijelo Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom, i na taj način potpuno zatvorilo tržište ambalažnog otpada i onemogućilo poslovanje ne samo Podnositelja zahtjeva, nego i drugog sudionika na tržištu, gospodarskog subjekta Ekoživot d.o.o.

Argument Ministarstva da je pravilnik stavljen van snage kako bi se sredilo stanje na mjerodavnom tržištu i predložio novi zakon kojim bi bile otklonjene uočene manjkavosti sadašnjeg sustava, nije mogao biti uzet u obzir jer je Ministarstvo moglo pripremiti novi nacrt Zakona i pripadajućih podzakonskih akata i bez stavljanja van snage važećeg pravilnika. Nasuprot tome, Ministarstvo je prije predlaganja novog Zakona donijelo Pravilnik kojim je stavio van snage postojeći pravilnik te na taj način zatvorilo tržište i onemogućilo rad za sve sudionike na istom.

Sukladno izloženom a na temelju analize dokaza kao i na otemelju rezultata cjelokupnog postupka, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je Ministarstvo okoliša i turizma donošenjem navedenog pravilnika spriječilo, ograničilo i narušilo tržišnu konkurenciju na tržištu upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom na teritoriju Bosne i Hercegovine i to ograničavanjem i kontrolom tržišta, što predstavlja zabranjeni sporazum u smislu članka 4. stavak (1) točka b) Zakona pa je shodno tome odlučeno kao u izreci ovog Rješenja.

Sukladno članku 4. stavak (2) Zakona, navedeni zakon se ima smatrati ništavim, te će na snazi ostati Pravilnik o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine Federacije BiH“, broj 88/11 i 28/13) kojim su propisana pravila upravljanja ambalažom u proizvodnji, prometu i uporabi ambalaže i pravila postupanja i drugi uvjeti sakupljanja, ponovnog korištenja, obnove i odlaganja, sukladno prioritetima i temeljnim načelima Zakona o upravljanju otpadom.

8. Novčana kazna

U smislu članka 48. stavak (1) točka a) Zakona, novčanom kaznom u iznosu najviše do 10 % (deset) vrijednosti ukupnog godišnjeg prihoda gospodarskog subjekta, iz godine koja je prethodila godini u kojoj je nastupila povreda zakona, kaznit će se gospodarski subjekt, ako sklopi zabranjeni sporazum ili na bilo koji drugi način sudjeluje u sporazumu kojim je narušena, ograničena ili spriječena tržišna konkurencija u smislu članka 4. Zakona.

Polazeći od nesporno utvrđene činjenice da je Ministarstvo prekršilo odredbe članka 4. stavak (1) točke b) Zakona, Konkurencijsko vijeće je izreklo novčanu kaznu u iznosu od 21.000,00 (dvadesetijednutisuću i 00/100) KM, što procentualno iznosi (..)*⁴% ukupnog prihoda u 2015. godini, koji je iznosio (..)* KM.

Konkurencijsko vijeće je prilikom izricanja visine novčane kazne uzelo u obzir namjeru te duljinu trajanja povrede Zakona, kao i posljedice koje je ista imala na tržišnu konkurenciju na mjerodavnom tržištu, u smislu članka 52. Zakona.

□

⁴ (..)* - Podaci predstavljaju poslovnu tajnu

Prilikom određivanja visine novčane kazne, Konkurencijsko vijeće je kao otežavajuću okolnost u obzir uzelo činjenicu da Ministarstvo nije u cjelosti provelo Rješenje o privremenoj mjeri.

S obzirom na visinu izrečene novčane kazne koja je mnogo manja od visine koja je mogla biti izrečena za utvrđenu povredu Zakona, Konkurencijsko vijeće i ovaj put nije imalo prvenstveno za cilj kažnjavanje zbog kršenja Zakona, već da upozori Ministarstvo na obvezu poštovanja pravila tržišne konkurencije utvrđenih odredbama Zakona.

Naime, Konkurencijsko vijeće smatra da izricanje navedenih novčanih kazni, pored kažnjavanja gospodarskih subjekata radi kršenja odredbi Zakona, treba imati i preventivan učinak kako bi odvratilo druge gospodarske subjekte od djelovanja ili nastavka ponašanja koje predstavlja kršenje odredbi Zakona.

U slučaju da se izrečena novčana kazna iz točke 5. izreke ovog Rješenja ne uplati u navedenom roku ista će se naplatiti prisilnim putem, u smislu članka 47. Zakona, uz obračunavanje zatezne kamate za vrijeme prekoračenja roka, prema važećim propisima Bosne i Hercegovine,

9. Troškovi postupka

Podnositelj zahtjeva je podnio dana 31.05.2016. godine, zahtjev za naknadu troškova postupka (podnesak broj:06-26-3-007-30-II/16) koji se sastoji od slijedećih troškova: 1) Zahtjev za pokretanje postupka - 840,00 KM; 2) Pristup usmenoj raspravi – 840,00 KM; 3) Zahtjev za postupanje po privremenoj mjeri od 12.04.2016. godine – 840,00 KM 4) administrativna pristojba na zahtjev – 1000 KM i 5) Kopiranje – 100,00 KM što sa uračunatim PDV-om iznosi 4.234,40 KM.

Člankom 108. stavak 1) Zakona o upravnom postupku je propisano da u rješenju kojim se postupak završava organ koji donosi rješenje određuje ko snosi troškove postupka, njihov iznos i kome se i u kom roku imaju isplatiti, a člankom 105. stavak 2) istog Zakona je propisano da kada u postupku sudjeluju dvije ili više strana sa suprotnim interesom, strana koja je izazvala postupak, a na čiju štetu je postupak okončan, dužna je protivnoj strani nadoknaditi opravdane troškove koji su nastali u postupku.

Konkurencijsko vijeće je Podnositelju zahtjeva priznalo samo troškove zastupanja koji su bili nužni i opravdani u ovom postupku, pa je sukladno tarifnom broju 18. i 33. Tarife o nagradama i naknadama troškova za rad odvjetnika u Federaciji BiH, utvrdilo i priznalo slijedeće troškove za rad odvjetnika gospodarskog subjekta Ekopak: 1) za podnošenje prijave protiv Ministarstva od dana 19.02.2016. godine u iznosu od 240,00 KM, 2) za pristup na usmenu raspravu dana 17.05.2016. godine u iznosu od 300,00 KM, što ukupno sa uračunatim PDV-om iznosi 631,80 KM. Također, su priznati i troškovi plaćene administrativne pristojbe u iznosu od 1.000,00 KM, te priznati troškovi iznose ukupno 1.631,80 KM.

10. Pouka o pravnom lijeku

Ovo Rješenje je konačno i protiv istog nije dozvoljen priziv.

Nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana primitka, odnosno, objave ovog Rješenja.

Predsjednica

mr. Arijana Regoda-Dražić