

**BOSNA I HERCEGOVINA**  
*Konkurencijsko vijeće*



**БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА**  
*Конкуренијски савјет*

**R J E Š E N J E**

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

**Sarajevo  
juni, 2016. godine**



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

Na osnovu člana 25. stav (1) tačka e), člana 41. stav (1) tačka a), člana 42. stav (1) tačka a), člana 48. stav (1) tačka a), a u vezi sa članom 4. stav (1) Zakona o konkurenciji («Službeni glasnik BiH», br. 48/05, 76/07 i 80/09, u postupku pokrenutom na osnovu Zahtjeva za pokretanje postupka privrednog subjekta Ekopak – Društvo za postupanje sa ambalažnim otpadom d.o.o. Sarajevo, Zmaja od Bosne 7-7a, 71000 Sarajevo, zastupanom po advokatu Samiru Čengiću, Prušćakova 14, 71000 Sarajevo protiv Federalnog ministarstva okoliša i turizma, Marka Marulića 2, 71000 Sarajevo, radi utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma u smislu člana 4. stav (1) tačka 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 teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, ograničavanjem i kontrolom tržišta što predstavlja zabranjeni sporazum u smislu člana 4. stav (1) tačka b) Zakona o konkurenciji.
2. Pravilnik iz tačke 1. ovog dispozitiva je ništavan u smislu člana 4. stav (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 (dvadesetijednahiljada i 00/100) KM, u smislu člana 48. stav (1) tačka a) Zakona o konkurenciji, koju je dužno platiti u roku od 8 (osam) dana od dana prijema 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 člana 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 privrednom 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 (jednahiljadašeststotinatridestjedan i 80/100) KM, u roku od 8 (osam) dana od dana prijema 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 daljem tekstu: Zahtjev) podnesen od strane privrednog subjekta Ekopak – Društvo za postupanje sa ambalažnim otpadom d.o.o. Sarajevo, Zmaja od Bosne 7-7a, 71000 Sarajevo (u daljem tekstu: Ekopak ili Podnosilac zahtjeva) zastupano po advokatu Samiru Čengiću, Pruščakova 14, 71000 Sarajevo protiv Federalnog ministarstva okoliša i turizma, Marka Marulića 2, 71000 Sarajevo (u daljem tekstu: Ministarstvo) radi kršenja člana 4. stav (1) tačka b) Zakona o konkurenciji (u daljem tekstu: Zakon).

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

Podnosilac 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) Podnosiocu zahtjeva izdalo Potvrdu o prijemu kompletnog i urednog Zahtjeva, u smislu člana 28. stav (3) Zakona o konkurenciji.

### 1. Stranke u postupku

Stranke u postupku su privredni 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.

Privredni subjekat 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: (..)\*<sup>1</sup>, JIB: (..)\*.

Federalno ministarstvo okoliša i turizma je organ uprave koje je donijelo osporeni Pravilnik i na kojeg se u skladu sa članom 2. stav (1) tačka b) Zakona primjenjuju odredbe istog, kada svojim djelovanjem posredno ili neposredno učestvuje ili utiče na tržište Bosne i Hercegovine.

### 2. Pravni okvir predmetnog postupka

Konkurencijsko vijeće je tokom postupka primjenilo odredbe Zakona, Odluke o utvrđivanju relevantnog 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 člana 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).

□

<sup>1</sup> (..)\* - Podaci predstavljaju poslovnu tajnu

### **3. Relevantno tržište**

U skladu sa članom 3. Zakona i čl. 4. i 5. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta, relevantno tržište se određuje kao tržište određenih proizvoda koji su predmet obavljanja djelatnosti privrednih subjekata na određenom geografskom području.

Prema odredbi člana 4. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta u proizvodnom smislu, relevantno tržište obuhvata sve proizvode i/ili usluge koje potrošači i/ili korisnici smatraju međusobno zamjenjivim, pod prihvatljivim uslovima, imajući u vidu naročito njihove bitne karakteristike, kvalitet, uobičajenu namjenu, način upotrebe, uslove prodaje i cijene.

Prema odredbi člana 5. Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta, relevantno tržište u geografskom smislu obuhvata cijelu ili dio teritorije Bosne i Hercegovine na kojoj privredni subjekt djeluje u prodaji i/ili kupovini relevantnog proizvoda pod jednakim ili dovoljno ujednačenim uslovima i koji to tržište bitno razlikuje od uslova tržišne konkurencije na susjednim geografskim tržištima.

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

### **4. Postupak po Zahtjevu za pokretanje postupka**

Podnosilac zahtjeva, kao razlog za podnošenje Zahtjeva navodi:

- Član 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 najefikasnije koristi materijale i energiju, stimulira ponovno korištenje i reciklažu proizvoda, a na kraju životnog ciklusa proizvoda promovirat 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. Ostaci nastali u toku tehnološkog procesa, a koji se uvode ponovo u tehnološki proces kao i proizvodi koji se mogu koristiti ponovo za prvobitnu svrhu bez daljeg tretmana, postaju otpad jedino kada izađu iz ovog proizvodnog ciklusa;

-Član 58. Zakona o upravljanju otpadom ( „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj 33/03 i 72/09) propisao je da će provedbene propise iz člana 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 uslove sakupljanja, ponovnog korištenja, obnove i odlaganja, u skladu sa prioritetima i osnovnim načelima Zakona o upravljanju otpadom;

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

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

- Privredni 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 (privrednim subjektima) *Zagađivačima* i predugovore sa *Sakupljačima* za svaki kanton;

-da je privredni subjekt Ekopak po dobijanju dozvole zaključio ugovore sa (..)\*<sup>2</sup> privrednih subjekata o pružanju usluge upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom i (..)\* ugovora sa privrednim subjektima koji sakupljaju otpad a koji su i sad na snazi;

-da je ostvario određene prihode koje je u cjelosti utrošio u skladu sa članom 15. Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom koji propisuje obavezu ulaganja profita isključivo u izgradnju sistema zbrinjavanja ambalaže i ambalažnog otpada;

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

-da je Ministarstvo okoliša u februaru 2016. godine donijelo Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (“Službene novine Federacije BiH”, broj 8/16) koji u članu 3. propisuje da su operateri sistema dužni sve stečene obaveze i sva namjenski neutrošena sredstva, kao i prostala neutrošena finansijska 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 teritoriji FBiH, pored privrednog subjekata Ekopak i JU Fond za zaštitu okoliša FBiH djeluje i privredni subjekt Ekoživot;

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

Konkurencijsko vijeće je na osnovu navoda iz Zahtjeva i dostavljene dokumentacije, ocijenilo da povrede Zakona, na koje Podnosilac zahtjeva ukazuje, nije moguće utvrditi bez provođenja postupka, te je, u skladu sa članom 32. stav (2) Zakona, donijelo Zaključak o pokretanju postupka dana 07.04.2016. godine, akt broj: 06-26-3-007-7-II/16 (u daljem tekstu: Zaključak).

U skladu sa članom 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 tokom 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);

□

<sup>2</sup> (..)\* - Podaci predstavljaju poslovnu tajnu

- da u Bosni i Hercegovini postoji neusklađen pravni okvir u oblasti upravljanja otpadom što utiče na tržište i da je vođena aktivna koordinacija sa nadležnim ministarstvom iz Republike Srpske i nadležnom službom iz Brčko Distrikta u cilju harmonizacije propisa zbog implikacija na jedinstvenom tržištu a što u proteklom periodu primjene navedenog pravilnika nije postignuto;
- da su Pravilnikom o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom data javna ovlaštenja operaterima sistema, što je u suprotnosti sa članom 27. Zakona o upravi („Službene novine Federacije BiH“, br. 28/97) i članom 26. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 35/05);
- da su javna ovlaštenja data na pet godina, da operateri sistema naplaćuju naknade od obveznika sistema tj. privrednih društava koja na tržište Federacije BiH prvi stavljaju neki proizvod u ambalaži i da se javna ovlaštenja mogu dati isključivo zakonom a ne pravilnikom kao nižim pravnim aktom;
- da su izdate dvije dozvole operaterima sistema za ambalažu i ambalažni otpad (Ekopak i Ekoživot) i da su svoje poslovne aktivnosti morali vršiti po principu neprofitnosti a istovremeno su kao privredna društva osnovani u skladu sa članom 2. stav 1. Zakona o privrednim društvima Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 86/15) zbog sticanja profita što je bio i jedan od razloga da se sistem suspenduje i zakonski riješi;
- da operateri sistema iako su to bili zakonski obavezni nisu planirali usaglašeno 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 sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišne konkurencije na tržištu Bosne i Hercegovine, odnosno tržištu Federacije Bosne i Hercegovine.

Na osnovu 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 vezi sa članom 4. stav (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 sistem 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 privrednog subjekta Ekopak pravno neosnovan, te se predlaže da Konkurencijsko vijeće donese konačno rješenje kojim se zahtjev Podnosioca zahtjeva odbija kao neosnovan ili da donese rješenje kojim se obustavlja postupak.

## **5. Privremena mjera**

- U sklopu Zahtjeva za pokretanje postupka Podnosilac 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 privrednog 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 privrednog 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 finansija FBiH, Ministarstva pravde i Ureda za zakonodavstvo;
- Ministarstvo finansija 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 članom 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 Podnosilac zahtjeva se ponašao u skladu sa Rješenjem 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, u skladu sa članom 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 advokata Samira Čengića, punomoćenika privrednog subjekta Ekopak, direktorice privrednog subjekta Ekopak Amele Horbat i Samira Čorbo za Podnosioca zahtjeva i za Ministarstvo kao protivnu stranu: Muhamed Mujakić, Mehmed Cero, Azra Bašić, Safet Harbinja, Sanela Popović, Anđa Hadžabić, 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 privredni subjekt Ekopak od resornog ministarstva dobio dozvolu za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom, da ima zaključene ugovore sa privrednim subjektima koj su i sada na snazi te da je ostvarivao određene prihode koje je u cjelosti utrošio u skladu sa članom 15. navedenog pravilnika koji propisuje obavezu ulaganja profita isključivo u izgradnju sistema zbrinjavanja ambalaže i ambalažnog otpada;
- da je istovremeno privredni subjekat u proteklom periodu uredno ispunjavao sve svoje obaveze prema Ministarstvu okoliša u smislu podnošenja izvještaja, 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 Podnosilac 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 privredni 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 suspendovanja sistema 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 privreda, sve do stupanja na snagu novog zakona bila rasterećena 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 član 4. stav 1) tačka 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/privredni 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 sistema, tako i Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH nisu dobrovoljnog nego obaveznog 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 finansija i Uredu za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije Vlade Federacije BiH;
- da je članom 21. stav 1. Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom propisana obaveza operatera sistema da šalje Federalnom ministarstvu okoliša i turizma i Fondu za zaštitu okoliša Federacije BiH izvještaj o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom u prethodnoj kalendarskoj godini svake godine do 31. marta naredne godine i da su svi izvještaji Fonda za zaštitu okoliša o radu operatera Ekopak bili negativni;



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

- Član 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 najefikasnije 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. Ostaci nastali u toku 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;
- Član 58. Zakon o upravljanju otpadom („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj 33/03 i 72/09) propisao je da će provedbene propise iz člana 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 uslove sakupljanja, ponovnog korištenja, obnove i odlaganja, u skladu sa prioritetima i osnovnim načelima Zakona o upravljanju otpadom;
- Navedenim pravilnikom je određeno da se upravljanjem ambalažom i ambalažnim otpadom mogu baviti privredna društva koja od strane Ministarstva okoliša dobiju dozvolu za upravljanje otpadom i Javna ustanova Fond za zaštitu okoliša;
- Nakon ispunjenja Pravilnikom postavljenih zahtjeva, Podnosilac zahtjeva je dana 09.05.2012. godine od strane Ministarstva dobio Rješenje o dozvoli za operatera sistema upravljanja ambalažnim otpadom na rok od šest godina;
- Podnosilac zahtjeva je, u cilju dobijanja dozvole za upravljanje otpadom, prema Pravilniku o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom, morao imati zaključenih 30 ugovora sa klijentima (privrednim subjektima) *Zagađivačima* i predugovore sa *Sakupljačima* za svaki kanton;
- Podnosilac zahtjeva je, po dobijanju dozvole, zaključio ugovore sa (..)\*<sup>3</sup> privrednih subjekata o pružanju usluge upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom i (..)\* ugovora sa privrednim subjektima koji sakupljaju otpad a koji su i sad na snazi;
- Podnosilac zahtjeva je ostvario određene prihode koje je u cjelosti utrošio u skladu sa članom 15. Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom koji propisuje obavezu ulaganja profita isključivo u izgradnju sistema zbrinjavanja ambalaže i ambalažnog otpada;

□

<sup>3</sup> (..)\* - Podaci predstavljaju poslovnu tajnu

- Podnosilac zahtjeva je u proteklom periodu uredno izvršavao sve svoje obaveze prema Ministarstvu u smislu podnošenja izvještaja, ispunjavanju ciljeva i da u trenutku donošenja spornog pravilnika ima važeću dozvolu za upravljanje otpadom;
- Član 18. Pravilnika propisuje da će Ministarstvo svojim rješenjem poništiti dozvolu operateru sistema ako utvrdi da: ne upravlja ambalažnim otpadom u skladu s propisima, ne dostavlja godišnji izvještaj o ambalaži i ambalažnom otpadu u skladu s ovim Pravilnikom; ne ispunjava ciljeve na cijeloj teritoriji F BiH, ne dostavi dokaze o tajnosti podataka navedenih u izvještaju. Nakon donošenja rješenja o poništenju dozvole iz stava 1. ovog člana operater sistema prestaje da obavlja sve aktivnosti na sakupljanju otpada.
- Ministarstvo nije nikada primjenilo navedene odredbe, odnosno nije poništilo dozvolu operatoru sistema;
- Ministarstvo je u februaru 2016. godine donijelo Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom ( "Službene novine Federacije BiH", broj 8/16) koji u članu 3. propisuje da su operateri sistema dužni sve stečene obaveze i sva namjenski neutrošena sredstva), kao i prostala neutrošena finansijska sredstva, prenijeti na JU Fond za zaštitu okoliša FBiH, i to u roku do 31.3.2016. godine;
- U momentu donošenja navedenog pravilnika na relevantnom tržištu je, pored Podnosioca zahtjeva i JU Fond za zaštitu okoliša FBiH, djelovao i privredni subjekat Ekoživot;
- Donošenjem Pravilnika o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom prestali su sa radom i podnosilac zahtjeva i privredni subjekat Ekoživot;
- Ministarstvo je pripremlilo i uputilo novi nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom, međutim isti do donošenja rješenja Konkurencijskog vijeća nije usvojen;

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

- a) direktno ili indirektno utvrđivanje kupovnih i prodajnih cijena ili bilo kojih drugih trgovačkih uslova;
- b) ograničavanje i kontrolu proizvodnje, tržišta, tehničkog razvoja ili ulaganja;
- c) podjelu tržišta ili izvora snabdijevanja;
- d) primjenu različitih uslova za identične transakcije sa drugim privrednim subjektima, dovodeći ih u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju;
- e) zaključivanje takvih sporazuma kojima se druga strana uslovljava da prihvati dodatne obaveze koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi sa predmetom sporazuma.

Imajući u vidu gore navedeno, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo povredu odredbi člana 4. stav (1) tačka b) Zakona o konkurenciji u smislu donošenja Pravilnika kojim se ograničava predmetno tržište nametanjem obaveza operatorima sistema da sve obaveze uključujući i sve ugovore koje operateri imaju zaključene sa drugim privrednim subjektima (Zagađivačima i Sakupljačima), kao i preostala neutrošena finansijska sredstva, prenijeti na JU Fond za zaštitu okoliša FBiH, čime se direktno zatvara tržište i

eliminiše konkurencija, odnosno onemogućava rad privrednim subjektima koji su posjedovali Rješenje o dozvoli za operatera sistema upravljanja ambalažnim otpadom.

Argument Ministarstva da je razlog za donošenje Pravilnik o prestanku važenja Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom nepostupanje Podnosioca zahtjeva po obavezama iz pravilnika nije mogao biti uzet u obzir iz razloga što je po istom Pravilniku ministarstvo moglo oduzeti dozvolu za rad Podnosiocu 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 Podnosioca zahtjeva, nego i drugog učesnika na tržištu, privrednog subjekta Ekoživot d.o.o.

Argument Ministarstva da je pravilnik stavljen van snage kako bi se sredilo stanje na relevantnom tržištu i predložio novi zakon kojim bi bile otklonjene uočene manjkavosti sadašnjeg sistema, 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 zatvorio tržište i onemogućio rad za sve učesnike na istom.

U skladu sa izloženim a na osnovu analize dokaza kao i na osnovu 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 teritoriji Bosne i Hercegovine i to ograničavanjem i kontrolom tržišta, što predstavlja zabranjeni sporazum u smislu člana 4. stav (1) tačka b) Zakona pa je shodno tome odlučeno kao u dispozitivu ovog Rješenja.

U skladu sa članom 4. stav (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 upotrebi ambalaže i pravila postupanja i drugi uslovi sakupljanja, ponovnog korištenja, obnove i odlaganja, u skladu sa prioritetima i osnovnim načelima Zakona o upravljanju otpadom.

## **8. Novčana kazna**

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

Polazeći od nesporno utvrđene činjenice da je Ministarstvo prekršilo odredbe člana 4. stav (1) tačke b) Zakona, Konkurencijsko vijeće je izreklo novčanu kaznu u iznosu od 21.000,00 (dvadesetijednuthiljadu i 00/100) KM, što procentualno iznosi  $(..)^{40\%}$  ukupnog prihoda u 2015. godini, koji je iznosio  $(..)^{*}$  KM

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

□

<sup>4</sup>  $(..)^{*}$  - 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 obavezu poštovanja pravila tržišne konkurencije utvrđenih odredbama Zakona.

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

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

## **9. Troškovi postupka**

Podnosilac 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 taksa na zahtjev – 1000 KM i 5) Kopiranje – 100,00 KM što sa uračunatim PDV-om iznosi 4.234,40 KM.

Članom 108. stav 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 članom 105. stav 2) istog Zakona je propisano da kada u postupku učestvuju 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 Podnosiocu zahtjeva priznalo samo troškove zastupanja koji su bili nužni i opravdani u ovom postupku, pa je u skladu sa tarifnim brojem 18. i 33. Tarife o nagradama i naknadama troškova za rad advokata u Federaciji BiH, utvrdilo i priznalo slijedeće troškove za rad advokata privrednog 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 takse 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 dozvoljena žalba.

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

**Predsjednica**

**mr. Arijana Regoda-Dražić**