BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренцијски савјет

M I Š LJ E NJ E
po Zahtjevu Udruge Uvoznici i trgovci motornih vozila, Živinice

Sarajevo
siječanj, 2026. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренцијски савјет

Broj: 07-26-7-022-8/25
Sarajevo, 16. siječnja 2026. godine

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine na temelju članka 25. stavak (1) točka f. Zakona o konkurenciji ("Službeni glasnik BiH", br. 48/05, 76/07 i 80/09), a po Zahtjevu za izdavanje mišljenja Udruge „Uvoznika i trgovaca motornih vozila u FBiH", Alije Izetbegovića b.b., Živinice, zastupane od strane punomoćnika odvjetnika Kemala Bajramovića, dr. Abdulaziza Aska Borića 9., 72 000 Zenica zaprimljenog dana 5. studenoga 2025. godine pod brojem: 07-26-7-022-1/25, na 39. (treidestdevetoj) sjednici održanoj dana 16. siječnja 2026. godine, je donijelo

MIŠLJENJE

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Konkurencijsko vijeće) je, dana 5. studenoga 2025. godine pod brojem: 07-26-7-022-1/25, zaprimilo Zahtjev za izdavanje mišljenja, Udruge „Uvoznika i trgovaca motornih vozila u FBiH", Alije Izetbegovića b.b., Živinice, putem punomoćnika odvjetnika Kemala Bajramovića, dr. Abdulaziza Aska Borića 9., 72 000 Zenica (u daljnjem tekstu: Podnositelj zahtjeva), a u vezi s primjenom Uredbe o proizvodima koji nakon upotrebe postaju posebna kategorija otpada i kriterijima za obračun i način plaćanja naknada („Službene novine FBiH" broj 59/21) (u daljem tekstu: Uredba)) i usklađenosti iste sa Zakonom o konkurenciji ("Službeni glasnik BiH", br. 48/05, 76/07 i 80/09) (u daljnjem tekstu: Zakon).

U svom Zahtjevu Podnositelj u bitnom navodi slijedeće:

Zahtjev za mišljenje postavlja Konkurencijskom vijeću, jer je mišljenja da je Uredba o proizvodima koji nakon upotrebe postaju posebna kategorija otpada i kriterijima za obračun i načina plaćanja naknada, izašla iz okvira Zakona o upravljanju otpadom FBiH. Kolizija Zakona i Uredbe dovela je određenu skupinu gospodarstvenika na tržište koje nije sukladno konkurencijskim pravilima.

Kako se navodi, važno je istaknuti da je Uredba o proizvodima koji nakon upotrebe postaju posebna kategorija otpada i kriterijima za obračun i načina plaćanja naknada, objavljena u „Službenim novinama FBiH" broj 59/21, u primjeni je od 1.1.2022. godine, izazvala veliki broj kritika među građanima, posebno među gospodarstvenicima koji se bave uvozom i plasmanom vozila. Isti su neutemeljeno uvršteni u Uredbu, iako zakon kao ciljnu skupinu za naplatu naknade navodi vlasnike „otpadnih vozila".
Kako bi pojasnio svoj stav podnositelj navodi kako je bitno kronološki poredati stvari. Zakon o upravljanju otpadom FBiH doživio je svoje izmjene 2017. godine, a koje su objavljene u „Službenim novinama FBiH" broj 9/17. Izmjenama su dodani članci 18a

i 18b, koji glase: "Članak 18a. Posebne kategorije otpada: Proizvođač i uvoznik proizvoda je društveno i financijski odgovoran za opterećenje okoliša koje mogu prouzročiti proizvodi koje stavlja na tržište Federacije BiH, a koji poslije uporabe postaju posebne kategorije otpada. U posebne kategorije otpada spada: ambalažni otpad, otpadna vozila, otpadna ulja, otpadne baterije i akumulatori, otpadne gume, električni i elektronički otpad, otpad koji sadrži azbest, otpad koji sadrži PCB, otpad iz proizvodnje titandioksida, medicinski otpad, životinjski otpad i građevinski otpad. Provedbenim propisima utvrdit će se kriteriji, rokovi i načini upravljanja posebnim kategorijama otpada. Provedbenim propisima utvrdit će se kriteriji za obračun i plaćanje naknada za posebne kategorije otpada, način i rokovi izvještavanja, obveznici izvještavanja i plaćanja naknada, te visina naknada za određene proizvode koji poslije uporabe postaju posebne kategorije otpada, kao i drugi način upravljanja za posebne kategorije otpada. Provedbenim propisom utvrdit će se način raspodjele i ulaganja prikupljenih naknada kao i uvjeti za dodjelu poticajnih sredstava. Članak 18b. Naknade za posebne kategorije otpada navedene u članku 18a. stavak 2. uplaćuju se u Fond za zaštitu okoliša Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Fond) kao posebna kategorija u sustavu organizacije i upravljanja Fondom ili ovlaštenim operaterima sustava. Fond raspodjeljuje prikupljena sredstva prema županijama u razmjeri raspoređivanja sredstava kako je definirano Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša, za projekte i aktivnosti upravljanja posebnim kategorijama otpada, što će urediti propis iz članka 18a. stavak 5. ovog zakona. Fond je dužan donijeti godišnji plan upravljanja posebnim kategorijama otpada i financijski plan za posebne kategorije otpada. Plan upravljanja posebnim kategorijama otpada i financijski plan za posebne kategorije otpada odobrava Vlada FBiH, uz prethodnu suglasnost Federalnog ministarstva.

U svom zahtjevu dalje navodi, kako nakon tako jasne zakonske odrednice, Vlada FBiH donosi Uredbu koja u ovom kontekstu predstavlja provedbeni propis. Provedbeni propis, Uredba, preuzela je ulogu Zakona i proširio slovo zakona. U ovako nepravednoj situaciji podnositelji zahtjeva za mišljenje vide jedini način rješavanja putem Konkurencijskog vijeća. Dakle, u samom pojmovniku Uredbe, ista tretira vozila i ista označava kao „vozilo - odnosi se na svako vozilo kategorije M1 (motorno vozilo za prijevoz putnika - putničko vozilo koje, osim sjedišta vozača ima još najviše osam sjedišta) ili N1 (motorno vozilo za prijevoz tereta - teretno vozilo čija najveća dozvoljena masa nije veća od 3,5 t), motorno vozilo sa tri točka, osim motornih tricikala (kategorija L5 - teški tricikl)".

Podnositelj navodi kako je problematično što zakon kao osnov za naplatu naknade zakonski navodi otpadna vozila, a uredba kao provedbeni propis tretira vozila, dok otpadna vozila izostavlja. Podnositelj navodi kako je porazno da je pogrešno donesen provedbeni propis, da uvoznici novih ili polovnih vozila imaju obračunate naknade, a gospodarstvenici koji se bave auto otpadom ostaju izvan provedbenog propisa. Dakle, potpuno pogrešno su provedene provedbene procedure, a Uredba je u potpunoj suprotnosti sa Zakonom.

Podnositelj zaključuje u svom zahtjevu kako, u temeljnom propisu kao posebna vrsta otpada, vozila se spominju isključivo u kontekstu otpadnih vozila. Vlada FBiH obvezu iz Zakona izvršila je donoseći Uredbu o proizvodima koji nakon upotrebe postaju posebna kategorija otpada i kriterijima za obračun i načina plaćanja naknada, objavljene u „Službenim novinama FBiH“ broj 59/21, u primjeni od 1.1.2022. godine.

Provedeni akt u vidu Uredbe imao je zakonom definiran cilj iz okvira kojeg se nije smjelo izlaziti. Iz Uredbe proizlazi da je Vlada provedbenim aktom proširila opseg posebne kategorije otpada i u tu kategoriju bez rasprave i zakonske procedure uvrstila nova i polovna vozila. Uredba je uvrstila na listu i baterije i akumulatore, iako zakon predviđa naknadu isključivo za otpadne baterije akumulatore.

Podnositelj dalje navodi da je na već nezakonitu Uredbu sa izmišljenim kategorijama posebnih kategorija otpada Fond za zaštitu okoliša FBiH provodi i nezakonit postupak naplate naknade. Saznanja sa terena ukazuju da Fond za zaštitu okoliša ne provodi postupke sukladno sa materijalnim i procesnim normama, te da Fond nije obavijestio gospodarstvenike o vođenju bilo kakvog postupka, kao i da je Fond naknade obračunao gospodarskim društvima koja u Zakonu nisu tretirana kao obveznici plaćanja naknade. Temeljno načelo upravnog postupka jeste načelo saslušanja stranke. Činjenica je da gospodarstvenici koji se bave uvozom i plasmanom automobila nisu bili upoznati da se vodi upravni postupak u kojima im je obračunata naknada.
Kako je već navedeno Uredba nije sukladna sa Zakonom i da ista kao provedbeni akt izlazi iz okvira zakonskih odrednica. Unatoč krivim uređenjima Uredbe, ista je kao nezakonita, nezakonito i provedena na terenu.
Podnositelj navodi kako Uredba u članku 16. uređuje način obračuna naknade, a spomenuta odredba glasi, Obvezniku plaćanja naknade koji Fondu nije dostavio godišnji izvještaj iz članka 5. ove uredbe, Fond će naknadu obračunati na temelju inspekcijskog nalaza i prema evidenciji Uprave za neizravno oporezivanje BiH o ukupno uvezenim i proizvedenim količinama proizvoda.
Stoga podnositelj navodi kako je na terenu Fond naknade utvrđivao i Rješenja donosio samo na temelju informacija Uprave za neizravno oporezivanje, što je još jedna u nizu nepravilnosti. Kada zanemarimo ranije iznesene nezakonitosti *i de facto* i *de iure* neispravno postupanje prvostupanjskog tijela, dolazi se do činjenice da se nezakonit propis primjenjuje nezakonito.
Po pitanju ranije navedenog, podnositelj smatra za bitno citirati čl. 6. st. 1. toč. d) Uredbe koji glasi Obveznici plaćanja naknade su: d) proizvođači, uvoznici i distributeri novih i/ili polovnih motornih vozila koji vrše prvi plasman vozila na tržište Federacije BiH. Analizirajući citiranu odredbu dolazi se do nove problematike da je Fond pored niza ostalih nezakonitosti, naknade obračunavao na osnovu podataka Uprave za neizravno oporezivanje, činjenica je da iz podataka UINO ne može biti utvrđeno da li su automobili uopće prvi put plasirani na teritorij FBiH. Dakle, prosto je sigurno da svi automobili nisu plasirani na teritorij FBiH, gdje dolazimo do još jedne u nizu nepravilnosti, Rješenja su donošena paušalno, na osnovu neustavne Uredbe i bez utvrđivanja činjeničnog stanja. Naknade crpe svoj osnov iz nezakonite Uredbe i dodatno iz odredbe čl. 6 (d) Uredbe koja niti jednim dokazom nisu potkrijepljena.

Izvještaj UINO gospodarstvenici koji se bave uvozom i plasmanom vozila od Fonda nikada nisu primili na očitovanje. Dakle, pitanje koje se postavlja, kako je moguće da se informacijom o uvozu, obvezuje po osnovu prvog plasiranja na teritorij FBiH?
Nadalje, navodi podnositelj slovom uredbe uvoz otpadnih vozila bi bio oslobođen, jer ista nisu sastavni dio Uredbe, iako su izravno sastavni dio Zakona o upravljanju otpadom. Dakle, cilj zakona nije ispoštovan, zakon niti jednim vidom tumačenja ne ostavlja prostor za proširenje djelokruga obveznika.
Podnositelj dalje navodi kako je apsolutni pravni *nonsens* to što Uredba propušta utvrditi naknadu za otpadna vozila, a utvrđuje naknadu za nova i polovna vozila.

Sumirano, Uredbom je nezakonito proširen djelokrug primjene Zakona, postupci za utvrđivanje naknade provođeni u suprotnosti sa Zakonom o upravljanju otpadom i Zakonom o upravnom postupku FBiH.
Kako se radi o pravnoj materiji koja je pogodila veliki broj gospodarstvenika i to neutemeljeno, podnositelj zahtjeva je mišljenja da je potrebno revidirati Uredbu, istu je potrebno uskladiti sa Zakonom o upravljanju otpadom FBiH. Na ovakav način suprotno Zakonu o upravljanju otpadom se obveze naknade neutemeljeno utvrđuju onima na koje se zakon ne odnosi, a oni na koje se zakon odnosi prošli su „ispod radara" Uredbe i istima nije utvrđena naknada.

Na temelju svega izloženog Podnositelj zahtjeva traži od Konkurencijskog vijeća da se izjasni jesu li uvoznici novih i polovnih vozila u FBiH prema pravilima tržišta diskriminirani u odnosu na uvoznike otpadnih vozila?
Jesu li uvoznici novih i polovnih vozila u FBiH diskriminirani u odnosu na uvoznike novih i polovnih vozila u Republici Srpskoj i Brčko distriktu?
Je li Uredba o proizvodima koji nakon upotrebe postaju posebna kategorija otpada i kriterijima za obračun i načina plaćanja naknada, objavljene u „Službenim novinama FBiH“ broj 59/21, sadrži odredbe koje krše konkurencijska pravila?

Kako bi moglo postupati po zahtjevu za mišljenje, a sukladno svojim nadležnostima, a u cilju razjašnjenja određenih činjenica i prikupljanja informacija, dana 26. studenoga 2025. godine, Konkurencijsko vijeće se sa zahtjevom za informacijama obratilo Federalnom ministarstvu zaštite okoliša i turizma broj: 07-26-7-022-4/25, i Fondu za zaštitu okoliša broj: 07-26-7-022-5/25, u kojem je tražen odgovor na pitanja: je li Uredbom obuhvaćeno plaćanje naknade na uvoz otpadnih vozila, na isti način kao što plaćaju i uvoznici novih ili polovnih vozila, i je li Uredbom obuhvaćeno plaćanje naknade za uvoz novih ili polovnih vozila od strane fizičkih osoba, te je traženo pojašnjenje navoda iz Zahtjeva podnositelja.
Dana 5. prosinca 2025. godine tražene informacije je dostavio Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH broj: 07-26-7-022-6/25, a dana 12. prosinca 2025. godine, Ministarstvo okoliša i turizma broj: 07-26-7-022-7/25.

Konkurencijsko vijeće je sukladno članku 25. stavak (1) točka f) Zakona, nadležno da daje mišljenje i preporuke o bilo kojem aspektu konkurencije, po službenoj dužnosti ili na zahtjev državnog organa, gospodarskog subjekta ili društva.

Konkurencijsko vijeće je postupajući po podnesenom Zahtjevu, utvrdilo slijedeće:

- Mišljenjem broj: 01-26-7-006-2/17 od 28.2.2017. godine, Konkurencijsko vijeće je izdalo pozitivno mišljenje o usklađenosti nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom FBiH, prije njegovog usvajanja, i

- Mišljenjem broj: 01-26-7-005-9/22 od 12.10.2022. godine, Konkurencijsko vijeće je izdalo mišljenje u kojem je navedeno kako se odredbama Uredbe ne narušava slobodno formiranje cijena na tržištu upravljanja otpadom koji poslije uporabe postaju posebna kategorija otpada. Također u istom mišljenju je navedeno i kako Zakonom koji se primjenjuje u Republici Srpskoj i Uredbama u Federaciji BiH, su propisane naknade za gume, ulja, vozila, akumulatore i baterije, koje se plaćaju entitetskim fondovima za zaštitu

okoliša, te da je primjena istih u velikoj mjeri doprinijela harmonizaciji zakonodavstva između entiteta, koje se odnosi na posebne kategorije otpada.

Na temelju navedenog, Konkurencijsko vijeće, razmatrajući konkretni upit Podnositelja zahtjeva, je mišljenja da, Uredba o proizvodima koji nakon upotrebe postaju posebna kategorija otpada i kriterijima za obračun i načina plaćanja naknada, ne sadrži odredbe koje krše konkurencijska pravila, odnosno ista je usuglašena sa Zakonom o konkurenciji, kao i da primjenom Uredbe uvoznici novih i polovnih vozila u FBiH nisu diskriminirani u odnosu na uvoznike novih i polovnih vozila u Republici Srpskoj i Brčko distriktu. O ovom pitanju Konkurencijsko vijeće se na isti način već očitovalo u Mišljenju broj: 01-26-7-005-9/22 od 12.10.2022. godine.

Postupanje sa uvozom otpadnih vozila regulirano je Pravilnikom o upravljanju otpadnim vozilima („Službene novine FBiH broj: 94/21), i Pravilnikom o prekograničnom kretanju otpada („Službene novine FBiH broj: 7/11, 39/15, 25/19 i 19/21), dok Uredba regulira način postupanja sa proizvodima koji se stavljaju na tržište, a nakon uporabe postaju posebne kategorije otpada, i ista se ne primjenjuje na uvoz otpadnih vozila, pa stoga uvoznici otpadnih, polovnih i novih vozila ne spadaju u iste kategorije uvoznika, i na iste se ne primjenjuju isti provedbeni propisi.

Budući da se zahtjev podnositelja u najvećoj mjeri temeljio na navodima o neusklađenosti Zakona o upravljanju otpadom i Uredbe, Konkurencijsko vijeće naglašava da isto nije nadležno za ocjenu ustavnosti i usklađenosti provedbenih propisa sa zakonom, kao i ocjenu postojanja povrede materijalnih i procesnih normi upravnog postupka koje vodi Fond za zaštitu okoliša prema pravnim osobama obveznicima plaćanja naknade za posebne kategorije otpada, te da u zahtjevu nije dostavljen niti jedan konkretan dokaz na temelju kojeg bi Konkurencijsko vijeće pokrenulo postupak ocjene diskriminacije na tržištu u smislu sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišne konkurencije sukladno odredbama Zakona o konkurenciji.

Ukoliko Podnositelj smatra da postoje elementi povrede Zakona o konkurenciji, isti može podnijeti odgovarajući zahtjev za pokretanje postupka pred Konkurencijskim vijećem.

Ovo mišljenje je dano isključivo na temelju podataka navedenih u Zahtjevu i izdaje se na temelju Zakona o konkurenciji, te ukoliko dostavljeni podaci odstupaju od stvarnog i činjeničnog stanja ovo mišljenje se ne može primijeniti.

Predsjednica

Ninela Salihbašić

Dostaviti:
- podnositelju zahtjeva, i
- a/a;