



**JAVNA AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA VARSTVO KONKURENCE**

Dunajska 58, 1000 Ljubljana

T: 01 478 35 97

F: 01 478 36 08

E: gp.avk@gov.si

www.varstvo-konkurence.si

REPUBLIKA SLOVENIJA
SI-PASS

Podpisnik: Andrej Matvoz
Izdajatelj: SI-PASS-CA
Št. potrdila: 6c86fdd00000005752a9e3
Čas podpisa: 13:20 22.12.2022

Številka: 3061-18/2022-42

Datum: 22. 12. 2022

Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Agencija), izdaja v senatu, ki ga sestavljajo Andrej Matvoz kot predsednik senata ter Franci Pušenjak, mag. Mirjana Rozman in Istok Prodan kot člani senata, na podlagi 12. in 12.o člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence¹ (v nadaljevanju: ZPOmK-1), v postopku presoje koncentracije podjetij Kostak, komunalno in gradbeno podjetje, d.d., Leskovška cesta 2A, Krško, ki ga zastopa predsednik uprave Miljenko Muha, in CEP, proizvodnja, trgovina, storitve, d.o.o., Lava 7, Celje, na zahtevo, na nejavni seji dne 22. 12. 2022 naslednjo

ODLOČBO

1. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence koncentraciji podjetij Kostak, komunalno in gradbeno podjetje, d.d., Leskovška cesta 2A, Krško, in CEP, proizvodnja, trgovina, storitve, d.o.o., Lava 7, Celje, ne nasprotuje in izjavlja, da je skladna s pravili konkurence.
2. Med postopkom niso nastali posebni stroški.

Obrazložitev

I. PRIGLASITEV IN UDELEŽENCI POSTOPKA

1. Agencija je dne 15. 4. 2022 prejela priglasitev koncentracije podjetij Kostak, komunalno in gradbeno podjetje, d.d., Leskovška cesta 2A, Krško (v nadaljevanju: KOSTAK ali priglasiatelj), in CEP, proizvodnja, trgovina, storitve, d.o.o., Lava 7, Celje (v nadaljevanju: CEP, ciljno podjetje ali tarča). Koncentracijo je dne 12. 4. 2022 priglasilo podjetje KOSTAK.²
2. Priglasitev je bila pravočasna.³ Priglasiatelj je s prodajalcema Urošem Majcnom in Sabino Majcen dne 12. 4. 2022 podpisal Pogodbo o prodaji in nakupu poslovnega deleža (v nadaljevanju: Pogodba), s katero je pridobil 100 % poslovni delež v podjetju CEP. Predvidena vrednost transakcije je

¹ Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 odl. US: U-I-40/12-31, 63/13-ZS-K, 33/14, 76/15 in 23/17.

² Dokument št. 3061-18/2022-1 z dne 12. 4. 2022.

³ V skladu s prvim odstavkom 43. člena ZPOmK-1 morajo udeleženci koncentracije le-to priglasiti pred začetkom njenega izvrševanja, vendar najpozneje v 30 dneh od sklenitve pogodbe ali objave javne ponudbe ali pridobitve kontrole, pri čemer začne rok za priglasitev teči s prvim od teh dogodkov. Priglasitev mora vsebovati vse elemente, ki jih natančneje določa na podlagi šestega odstavka 43. člena ZPOmK-1 sprejeta Uredba o vsebini obrazca za priglasitev koncentracije podjetij (v nadaljevanju: Uredba).

3. Pred navedeno transakcijo sta [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED].⁶
4. Ker priglasitev ni vsebovala vseh zahtevanih elementov, jo je Priglasitelj na poziv Agencije (večkrat) dopolnil, in sicer je dne 27. 5. 2022, 30. 6. 2022 in 16. 8. 2022 posredoval dodatne informacije in s tem dopolnjeval priglasitev.⁷ Priglasitev je dne 16. 8. 2022 z zadnjo dopolnitvijo postala popolna.
5. Skladno z določili Zakona o upravnih taksah⁸ je priglasitelj dne 13. 4. 2022 plačal upravno takso po tarifni številki 48 v znesku 2.000 EUR.⁹
6. Podjetje KOSTAK opravlja dejavnosti gospodarske javne službe¹⁰ in tržne dejavnosti¹¹ ter ima lastno trgovino z gradbenim in instalacijskim materialom.¹² Za presojo predmetne koncentracije je ključna dejavnost ravnanja z odpadki.
7. Podjetje KOSTAK zbira nenevarne in nevarne odpadke¹³, pri čemer prevladuje zbiranje komunalnih odpadkov; ostale, tj. industrijske odpadke, pa po navedbah priglasitelja zbira zgolj v minimalnem obsegu.¹⁴ V Centru za ravnanje z odpadki Spodnji Stari Grad¹⁵ nato nenevarne odpadke z različnimi postopki predelave obdeluje¹⁶. Iz odpadkov, ki se ne morejo reciklirati, proizvaja trdno gorivo iz odpadkov^{17,18,19}, preostali del odpadkov pa odloži na odlagališče. [REDACTED].²⁰ KOSTAK in njegovo odvisno podjetje

5

6

⁷ Dokumenti št. 3061-18/2022-10 z dne 27. 5. 2022, 3061-18/2022-14 z dne 28. 6. 2022 in 3061-18/2022-27 z dne 16. 8. 2022, ki so bili posredovani na podlagi pozivov Agencije.

⁸ Uradni list RS, št. 106/10-UPB5 in 14/15.

⁹ Priglasitev, priloga dokumenta št. 3061-18/2022-1.

¹⁰ Na območju Krškega in Kostanjevice na Krki opravlja gospodarske javne službe s področja ravnanja z odpadki, oskrbe s pitno vodo, odvajanja in čiščenja odpadnih in padavinskih voda, vzdrževanja občinskih javnih cest, urejanja in čiščenja javnih površin, urejanja in vzdrževanja pokopališč ter pogrebnih storitev, javne razsvetljave, izobešanja zastav in okraševanja v naseljih ter urejanja in vzdrževanja javnih tržnic.

¹¹ Tržne dejavnosti, ki jih opravlja so gradbeništvo (gradnja industrijskih, energetskih, poslovnih in stanovanjskih objektov, industrijske infrastrukture, komunalne infrastrukture, regionalnih in lokalnih cest ter izvajanje zemeljskih del in izkopov ter sanacije plazov) in ravnanje z odpadki in surovinami. V manjši meri podjetje opravlja dejavnosti geodetskih storitev, gradnje širokopasovnega omrežja elektronskih telekomunikacij v občini Krško, upravljanja z omrežji za distribucijo plina, vzdrževalnih in čistilnih del v Nuklearni elektrarni Krško ter izvajanja tržnih storitev komunale za naročnike.

¹² Kot to izhaja iz spletne strani podjetja, <https://www.kostak.si/podjetje/o-druzbi-kostak.html> (vpogled dne 22. 6. 2022).

¹³ Evidenca zbiralcev odpadkov, ki imajo potrdilo o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov z dne 18. 7. 2022, (<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Odpadki/Podatki/Zbiralci-Odpadkov.pdf>, vpogled dne 7. 9. 2022).

¹⁴ Dopolnitev priglasitve, dokument št. 3061-18/2022-14 z dne 28. 6. 2022, odgovor na vprašanje 3.

¹⁵ Ki obsega sprejemni plato s tehtnico, nadstrešnico za obdelavo, prostor za skladiščenje ločeno zbranih frakcij odpadkov, plato za kompostiranje, avtomatizirano sortirno linijo za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov (kjer se iz ostanka odpadkov izločijo biorazgradljivi odpadki in druge ločene frakcije kot so papir, plastika, kovine, sestavljena embalaža in gorljiva frakcija), pokrito kompostarno (ki omogoča obdelavo bioloških odpadkov) in proizvodno linijo za alternativna goriva (trda goriva, ki se pridobivajo iz delov nenevarnih odpadkov, ki jih ni mogoče ponovno uporabiti ali reciklirati); <https://www.kostak.si/center-za-ravnanje-z-odpadki.html>, vpogled dne 7. 9. 2022.

¹⁶ Evidenca obdelovalcev odpadkov, ki imajo okoljevarstveno dovoljenje za odstranjevanje odpadkov z dne 20. 6. 2022, (<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Odpadki/Podatki/Predelovalci-odpadkov.pdf>, vpogled dne 7. 9. 2022).

¹⁷ Iz odpadkov se s predhodno mehansko obdelavo (ali mehansko in biološko obdelavo) najprej izločijo materiali, ki se lahko ponovno uporabijo, nato pa se iz preostanka proizvedejo trdna goriva iz odpadkov. Pogosto se uporablja kot gorivo (oz. del goriva) v cementarnah v postopku pridobivanja klinkerja (tj. sestavina cementa).

¹⁸ Odpadki, za katere ima KOSTAK dovoljenje za obdelavo v gorivo, so navedeni v tabeli 10 okoljevarstvenega dovoljenja (https://www.gov.si/assets/seznami/register-izdanih-dovoljenj/Kostak_ovd_20kt2015.pdf).

¹⁹ Trdna goriva iz odpadkov se lahko uporabijo kot goriva v cementarnah, lahko pa se s (so)sežigom pridobijo za proizvodnjo elektrike ali toplote (npr. pri velikih industrijskih porabnikih toplote).

²⁰ Evidenca trgovcev z odpadki z dne 12. 8. 2022, v katero sta vpisana podjetji KOSTAK in KOSTAK AG, (<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Odpadki/Podatki/Evidenca-trgovcev-z-odpadki.pdf>, vpogled dne 7. 9. 2022).

KOSTAK AG razpolagata tudi s potrdilom o vpisu v evidenco posrednikov z odpadki, [REDACTED]

²¹

8. KOSTAK ima več odvisnih podjetij, s katerimi tvori Skupino KOSTAK. Skupino KOSTAK tvorijo še: KOSTAK AG d.o.o.²², HPG Brežice d.o.o.²³, GITRI d.o.o.²⁴, KOSTAK GIP d.o.o.²⁵, ePosavje MEDIA d.o.o.²⁶, KOSS d.o.o.²⁷, KOG d.o.o. - v likvidaciji ter podjetji KOSTAG, d. o. o.²⁸ (Srbija) in Kostak BAU, GmbH²⁹ (Nemčija). KOSTAK ima s podjetjem ŽARN d.o.o. skupno kontrolo³⁰ tudi v podjetju TAKOD d.o.o.
9. Podjetje CEP je dejavno zgolj na področju ravnanja z odpadki.³¹ Prihodke realizira z zbiranjem in posredovanjem odpadkov.³² Zbrane nenevarne odpadke zbira v zbirnem centru Simbio d.o.o. CERO Bukovžlak v Teharjah, nevarne odpadke pa v Javnem in carinskem skladišču Maribor.³³ Agencija je iz javno dostopnih podatkov ugotovila, da ima podjetje okoljevarstveno dovoljenje za predelavo različnih vrst plastike³⁴.³⁵ Poleg tega ima okoljevarstveno dovoljenje za posredništvo pri ravnanju z nevarnimi in nenevarnimi odpadki³⁶, dovoljenje za prevoz nenevarnih in nevarnih odpadkov³⁷ in izvozna dovoljenja³⁸ za določene vrste odpadkov.³⁹

²¹ Pojasnilo priglasiatelja, dokument št. 3061-18/2022-25 oz. 3061-18/2022-27 (gre za isti dokument, ki je prispel po elektronski pošti dne 12. 8. 2022 in bil poslan priporočeno po pošti dne 16. 8. 2022).

²²

²³ Ključne dejavnosti podjetja so svetovanje, načrtovanje in izvedba ureditev hišnih vrtov, ureditev zunanjih površin objektov, javnih površin in parkov, ozelenitve in vzdrževanje površin, vzgoja in prodaja parkovnih in gozdnih sadik, izvedba vseh vrst gradbenih del in odkup in prodaja lesnih gozdnih asortimentov (vir: spletna stran podjetja, <https://www.hpg-brežice.si/o-podjetju.html>, vpogled dne 28. 6. 2022).

²⁴ Glavna dejavnost podjetja je gradnja stanovanjskih, poslovnih in drugih objektov na področju Slovenije (vir: spletna stran podjetja, <https://gitri.si/o-podjetju.html>, vpogled dne 28. 6. 2022).

²⁵ Glavna dejavnost podjetja so celovite projektantske storitve v procesu načrtovanja in gradnje objektov (vir: spletna stran podjetja, <https://www.kostak-gip.si/>, vpogled dne 28. 6. 2022).

²⁶ Podjetje je medijska agencija, ki ima v lasti medijske kanale pod skupnim imenom ePosavje, kot sta spletni medij <https://www.eposavje.com/> (vpogled dne 28. 6. 2022) in TV program ePosavje TV (vir: Letno Poročilo za leto 2020, str. 27; vpogled dne 30. 6. 2022).

²⁷ Podjetje je bilo ustanovljeno leta 2020 kot projektna, nepremičninska družba za izgradnjo stanovanjske soseske Zelena Jama (vir: Letno Poročilo za leto 2020, str. 27; vpogled dne 30. 6. 2022 ter spletni strani <https://koss.si/> in <http://smartinskaploscad.si/>; oba vpogleda dne 28. 6. 2022).

²⁸ Dejavnosti podjetja so gradnja in obnova cest, cestne infrastrukture, mostov, stanovanjskih in poslovnih objektov, izvajanje del na vodovodu, kanalizaciji in čistilnih napravah, ravnanje z odpadki in ekologija (vir: spletna stran podjetja, <https://kostag.rs/o-nama/>; vpogled dne 28. 6. 2022).

²⁹ Dejavnost podjetja je gradbeništvo, predvsem na področju nizkih gradenj (vir: Letno poročilo Skupine KOSTAK za leto 2020, str. 28).

³⁰ Obe podjetji imata 50 % poslovni delež, sklepe na skupščini pa sprejemata soglasno (vir: družbena pogodba podjetja TAKOD d.o.o., Poslovni register RS, vpogled dne 30. 6. 2022).

³¹

³² Doplnitev priglasitve, dokument št. 3061-18/2022-14.

³³ Evidenca zbiralcev odpadkov, ki imajo potrdilo o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov z dne 18. 7. 2022, (<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Odpadki/Podatki/Zbiralci-Odpadkov.pdf>, vpogled dne 7. 9. 2022).

³⁴ EWC 02 01 04, 07 02 13, 12 01 05, 15 01 02, 17 02 03, 19 12 04 in 20 01 39, in sicer s postopkom predelave R3 (recikliranje/pridobivanje organskih snovi, ki se ne uporabljajo kot topila (vključno s kompostiranjem in drugimi procesi biološkega preoblikovanja).

³⁵ Evidenca obdelovalcev odpadkov, ki imajo okoljevarstveno dovoljenje za predelavo odpadkov MOP z dne 2. 9. 2022 (<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Odpadki/Podatki/Predelovalci-Odpadkov.pdf>, vpogled dne 7. 9. 2022), https://www.odpadki.info/seznam_odpadkov.php in https://www.odpadki.info/zbiranje_in_predelava_odpadnih_surovin.php (vpogled za oba dne 19. 9. 2022).

³⁶ Evidenca posrednikov z odpadki, ki imajo pridobljeno odločbo o dovolitvi opravljanja dejavnosti posrednika z odpadki, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Odpadki/Podatki/Posredniki-pri-ravnanju-z-odpadki.pdf>, vpogled 7. 9. 2022.

³⁷ Evidenca prevoznikov odpadkov, ki imajo pridobljeno odločbo o dovolitvi opravljanja dejavnosti prevoznika odpadkov z dne 12. 8. 2022 (<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Odpadki/Podatki/Prevozniki-Odpadkov.pdf>, vpogled 7. 9. 2022).

³⁸ Za 6.000 ton mulja, 7.000 ton lesa, 4.000 ton katodnega odpada in 5.000 ton mulja bioplinarne.

³⁹ Interni dokument priglasiatelja [REDACTED], priloga k dokumentu št. 3061-18/2022-10.

10. [REDACTED]
[REDACTED]⁴⁰ [REDACTED]
[REDACTED]⁴¹

11. Priglasitelj kot gospodarske razloge za koncentracijo navaja, da želi razširiti svoje delovanje na področju zbiranja industrijskih odpadkov.⁴² Iz njegovih internih dokumentov izhaja, da želi (i) [REDACTED] ter (ii) razširiti dejavnost zbiranja (prevzemanja) odpadkov še na industrijske odpadke, ki jih zbira CEP. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]⁴³

II. PODREJENOST ZPOmK-1

A Koncentracija

12. Predmet koncentracije je združitev podjetij KOSTAK in CEP (oz. njegovih dejavnosti, ki so povezane z ravnanji z odpadki), pri čemer bo KOSTAK pridobil izključno kontrolo (s 100 % poslovnim deležem) v podjetju CEP.⁴⁴

13. Nastanek koncentracije v smislu prvega odstavka 10. člena ZPOmK-1 pomeni tako imenovani pravni pogoj, ki je poleg izpolnjevanja ekonomskega pogoja, določenega v prvem odstavku 42. člena ZPOmK-1, nujni opredelilni element koncentracije. Če sta izpolnjena oba pogoja, nastane obveznost priglasitve in presoje po ZPOmK-1.

B Preseganje pragov po prvem odstavku 42. člena ZPOmK-1

14. Skupina KOSTAK je v letu 2021 na trgu Republike Slovenije ustvarila čiste prihodke od prodaje v višini 85.864.113 EUR⁴⁵, podjetje CEP pa je z dejavnostjo, ki se nanaša na odpadke, realiziralo letne prihodke v višini [REDACTED] EUR.⁴⁶ Navedeno pomeni, da je presežen prag 35 mio EUR letnega prometa, določen v prvi alineji prvega odstavka 42. člena ZPOmK-1, ter hkrati prag 1 mio EUR letnega prometa prevzetega podjetja (skupaj z drugimi podjetji v skupini), določen v drugi alineji prvega odstavka 42. člena ZPOmK-1, v predhodnem poslovnem letu na trgu Republike Slovenije.

⁴⁰ [REDACTED]
[REDACTED]

⁴¹ Kot to izhaja iz dopolnitve priglasitve (dokument št. 3061-18/2022-14, točka 14.).
[REDACTED]

⁴² Priglasitev, dokument št. 3061-18/2022-10.

⁴³ Interni dokument priglasitelja [REDACTED], priloga k dokumentu št. 3061-18/2022-10.

⁴⁴ Takšna pridobitev kontrole nad podjetjem pomeni koncentracijo v smislu druge alineje prvega odstavka 10. člena ZPOmK-1, ki določa, da gre za koncentracijo, kadar eno ali več podjetij pridobi neposredno ali posredno kontrolo nad celoto ali deli enega ali več podjetij.

⁴⁵ Konsolidirano letno poročilo skupine KOSTAK za leto 2021, str. 48 (<https://www.ajpes.si/jolp/podjetje.asp?maticna=5156572000>, vpogled dne 14. 9. 2022).

⁴⁶ Dokument št. 3061-18/2022-10 z dne 27. 5. 2022.

15. Podrejenost koncentracije določbam ZPOmK-1 in s tem obveznost priglasitve Agenciji nastane, ko sta kumulativno izpolnjena oba pogoja – pravni in ekonomski. V primeru predmetne koncentracije sta izpolnjena oba pogoja, zaradi česar je zadevna koncentracija podrejena določbam ZPOmK-1 in mora biti priglašena Agenciji.

C Pristojnost Agencije

16. Na podlagi tretjega odstavka 21. člena Uredbe ES o združitvah⁴⁷ (v nadaljevanju: Uredba o združitvah) nobena država članica ne sme uporabiti svojega nacionalnega prava o konkurenci za katero koli koncentracijo z razsežnostjo EU. Dolžnost Agencije je, da za vsako koncentracijo preveri, ali le-ta nima razsežnosti EU.⁴⁸
17. Priglasitelj je navedel, da priglašena koncentracija nima razsežnosti EU. Agencija na podlagi podatkov priglasitelja ter drugih razpoložljivih podatkov ugotavlja, da zadevna koncentracija ne izpolnjuje meril za koncentracijo z razsežnostjo EU, saj so v koncentraciji udeležena in z njimi povezana podjetja v letu 2021 ustvarila čiste prihodke od prodaje v višini [REDACTED]⁴⁹, kar pomeni, da pragovi za obveznost priglasitve koncentracije komisiji niso doseženi. Izključna pristojnost za izvedbo presoje skladnosti zadevne koncentracije s pravili konkurence je zato na podlagi nacionalnega prava o konkurenci na Agenciji.⁵⁰

III. SKLADNOST KONCENTRACIJE S PRAVILI KONKURENCE

III.1 Splošno o ravnanju z odpadki

18. Področje ravnanja z odpadki je v Sloveniji izredno regulirano. Podjetja, ki se ukvarjajo s to dejavnostjo, morajo imeti ustrezna upravna dovoljenja. Zbiralci odpadkov morajo imeti pravnomočno odločbo o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov.⁵¹ Tudi za prevoz odpadkov mora izvajalec (prevoznik) imeti pravnomočno odločbo o vpisu v evidenco prevoznikov odpadkov.⁵² Za predelavo odpadkov (vključno z izdelavo trdnih goriv iz odpadkov) mora izvajalec pridobiti okoljevarstveno dovoljenje za predelavo odpadkov, ki ga izda Agencija RS za varovanje okolja (v nadaljevanju: ARSO) in biti vpisan v evidenco izvajalcev obdelave.⁵³ Za odstranjevanje odpadkov mora izvajalec pridobiti okoljevarstveno dovoljenje za odstranjevanje odpadkov, ki ga izda ARSO in biti vpisan v evidenco izvajalcev obdelave.⁵⁴ Ravno tako velja tudi za posrednike odpadkov.⁵⁵
19. Ravnanje z odpadki zajema zbiranje, prevažanje, predelavo in odstranjevanje odpadkov, vključno z nadzorom tega ravnanja.⁵⁶ Zbiranje odpadkov poleg prevzemanja odpadkov vključuje tudi predhodno sortiranje in predhodno skladiščenje odpadkov pred prevozom do naprave za obdelavo odpadkov. Zbiranje odpadkov izvaja zbiralec odpadkov. Obdelava odpadkov je del ravnanja z odpadki in obsega postopke (i) predelave in (ii) odstranjevanja

⁴⁷ Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij, UL L št. 24 z dne 29. 1. 2004.

⁴⁸ Glej sodbo Sodišča EU z dne 14. julija 2006 v zadevi Endesa SA proti Komisiji, T-417/05, Zodl. 2006 str. II-2533, točki 99 in 100.

⁴⁹ Skupina KOSTAK 96.124.547 EUR, podjetje CEP pa [REDACTED] (podatki za KOSTAK izhajajo iz konsolidiranega letnega poročila za četo 2021, podatki za CEP pa iz dokumenta št. 3061-18/2022-10 z dne 27. 5. 2022)

⁵⁰ V koncentraciji udeležena podjetja v letu 2021 niso dosegla pragov, določenih iz točk (a) in (b) drugega odstavka 1. člena Uredbe o združitvah, niti pragov iz točk (a), (b), (c) oz. (d) tretjega odstavka 1. člena Uredbe o združitvah.

⁵¹ Evidenco vodi Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP).

⁵² Ibidem (opomba št. 51).

⁵³ Ibidem (opomba št. 51).

⁵⁴ Ibidem (opomba št. 51).

⁵⁵ Posrednik mora biti vpisan v Evidenco (glej opombo št. 36), ki jo vodi MOP.

⁵⁶ Vir: <https://www.gov.si teme/ravnanje-z-odpadki/#e60931>, vpogled dne 7. 9. 2022.

odpadkov, vključno s postopki priprave odpadkov za predelavo ali odstranjevanje. Obdelavo odpadkov kot dejavnost opravlja izvajalec obdelave, ki je lahko predelovalec odpadkov ali odstranjevalec odpadkov. Predelava odpadkov je postopek, s katerim se odpadki koristno uporabijo (da nadomestijo druge materiale, ki bi se sicer uporabili za izpolnitev določene funkcije, ali da so odpadki pripravljeni za izpolnitev te funkcije). Predelavo odpadkov opravlja predelovalec odpadkov, ki mora odpadke ustrezno predelati po postopkih in z metodami, ki ne škodujejo okolju in ne ogrožajo zdravja ljudi.⁵⁷ Odstranjevanje odpadkov je postopek, ki ni predelava, tudi če je sekundarna posledica tega postopka pridobivanje snovi ali energije. Dejavnost odstranjevanja odpadkov opravlja odstranjevalec, ki mora odpadke ustrezno odstraniti po postopkih in z metodami, ki ne škodujejo okolju in ne ogrožajo zdravja ljudi.⁵⁸ Poleg tega so v vrednostni verigi lahko prisotni tudi posredniki, ki urejajo predelavo ali odstranjevanje odpadkov v imenu drugih.

20. Imetnik odpadkov (ki je lahko izvirni povzročitelj odpadka ali drug imetnik odpadka) mora zagotoviti njihovo obdelavo. To lahko stori na več načinov: lahko jih (i) obdelava sam; (ii) odda zbiralcu odpadkov; (iii) odda izvajalcu obdelave odpadkov ali (iv) proda trgovcu z odpadki.⁵⁹
21. Na področju ravnanja z odpadki je prisotno tudi večje število posrednikov odpadkov, pri čemer posrednik (ki je vpisan v Evidenco posrednikov z odpadki⁶⁰) lahko ureja obdelavo odpadkov v imenu tretjih oseb. Za svojo storitev posrednik prejme provizijo. Sicer področje posredovanja odpadkov ni posebej regulirano. V evidenci posrednikov z odpadki se nahaja več kot 400 podjetij, vključno z vsemi večjimi konkurenti priglasiatelja in ciljnega podjetja.

III.2 Upoštevni proizvodni oziroma storitveni trg in geografski trg

22. Iz navedb priglasiatelja in iz uradnih evidenc ARSO je razvidno, da se dejavnosti v koncentraciji udeleženih podjetij horizontalno prekrivajo na področju zbiranja odpadkov (nenevarnih in nevarnih), pri čemer pri obeh prevladuje zbiranje nenevarnih odpadkov (nevarni odpadki predstavljajo [REDACTED] % vseh zbranih odpadkov podjetja CEP in [REDACTED] % podjetja KOSTAK). Dejavnosti obeh podjetij so vertikalno povezane na (i) trgu zbiranja (nenevarnih) odpadkov in (ii) trgu obdelave nenevarnih odpadkov. CEP poleg tega deluje kot posrednik odpadkov. Ker se priglasiatelj [REDACTED] Agencija ocenjuje, da za presojo predmetne koncentracije posredovanje odpadkov ni bistveno in ga ne vključuje v presojo.
23. Skupina KOSTAK je zbiratelj nenevarnih in nevarnih odpadkov, in sicer komunalnih⁶², gradbenih⁶³ in industrijskih⁶⁴, poleg tega pa odpadke tudi predeluje. Nenevarna odpadke, ki

⁵⁷ S predpisom je določenih trinajst različnih postopkov predelave, mogoči pa so tudi drugi postopki predelave. Za vsak odpadek, ki ga predelovalec namerava predelovati, se v okoljevarstvenem dovoljenju določita postopek in metoda predelave.

⁵⁸ S predpisom je določenih petnajst različnih postopkov odstranjevanja, mogoči pa so tudi drugi postopki odstranjevanja. Za vsak odpadek, ki ga odstranjevalec namerava odstranjevati, se v okoljevarstvenem dovoljenju določita postopek in metoda odstranjevanja.

⁵⁹ Kot to izhaja iz prvega in drugega odstavka 24. člena Uredbe o odpadkih (Ur. list RS, št. 77/2022).

⁶⁰ Glej sprotno opombo št. 36.

⁶¹ KOSTAK ima tudi okoljevarstveno dovoljenje [REDACTED], vendar navaja, da odpadkov dejansko [REDACTED].

⁶² Komunalni odpadki predstavljajo mešane komunalne odpadke (EWC koda 20 03 01) in ločene frakcije odpadkov (ki se delijo na nevarne in nenevarne) in zajemajo odpadke iz skupin 15 01 in 20 (pojasnilo ARSO, dokument št. 3061-18/2022-29).

⁶³ Gre za gradbene odpadke in odpadke, ki so nastali ob rušenju objektov (v klasifikacijskem seznamu odpadkov so navedeni v skupini 17 glede na EWC).

⁶⁴ Gre za odpadke, ki nastanejo kot posledica proizvodnih dejavnosti in ne spadajo v skupine odpadkov 15 01, 20 in 17 (EWC koda).

se ne morejo reciklirati, predela v trdno gorivo iz odpadkov (če je to možno) ali odstrani na odlagališče.

24. Podjetje CEP zbira nenevarne in v manjši meri tudi nevarne odpadke, pri čemer v zadnjem letu prevladuje zbiranje nenevarnih industrijskih odpadkov. Zbrani odpadki ne predelujejo⁶⁵, temveč jih odda v predelavo oz. obdelavo tretjim osebam. Podjetje odpadke tudi posreduje.
25. Agencija ugotavlja, da bo kot posledica koncentracije na slovenskem trgu prišlo do horizontalnega prekrivanja⁶⁶ na področju zbiranja nenevarnih odpadkov.
26. Komisija je trg storitev ravnanja z odpadki ločila na trg storitev ravnanja z nenevarnimi odpadki in na trg storitev ravnanja z nevarnimi odpadki.⁶⁷ Nadalje je trg storitev ravnanja z nenevarnimi odpadki ločila glede na stopnjo v procesu ravnanja z odpadki, in sicer na (i) trg storitev zbiranja nenevarnih odpadkov, (ii) trg storitev sortiranja in obdelave nenevarnih odpadkov⁶⁸ (kar vključuje npr. drobljenje stekla, obdelavo bioloških odpadkov, mehansko in biološko obdelavo odpadkov in proizvodnjo alternativnih goriv (tj. trdnih goriv iz odpadkov, npr. RDF in/ali SRF), (iii) trg ponudbe vrednih frakcij iz nenevarnih odpadkov (tj. pridobitev sekundarnih surovin, npr. z recikliranjem), in (iv) trg storitev odstranjevanja nenevarnih odpadkov (predvsem kot odlaganje na odlagališčih ali sežig v sežigalnicah).⁶⁹

Trg storitev zbiranja odpadkov

27. Priglasitelj je kot upoštevni proizvodni oz. storitveni trg navedel trg zbiranja in posredovanja industrijskih odpadkov.
28. Kot geografski trg je priglasitelj navedel območje Republike Slovenije.
29. Trg storitev zbiranja nenevarnih odpadkov je Komisija v svoji dosednji praksi podrobneje opredelila, in sicer kot (i) trg zbiranja komunalnih odpadkov in (ii) trg zbiranja industrijskih in komercialnih odpadkov, pri čemer je nakazala možno nadaljnjo delitev le-teh na zbiranje (ii a) gradbenih odpadkov, (ii b) industrijskih odpadkov in (ii c) komercialnih odpadkov.⁷⁰

⁶⁵ Kar izhaja iz dopolnjene priglasitve (dokument št. 3061-18/2022-10 z dne 27. 5. 2022) in preostalih dopolnitev, v katerih priglasitelj navaja, da CEP zbira in posreduje (predvsem) industrijske odpadke.

⁶⁶ 58. odstavek Smernic o presoji horizontalnih združitve na podlagi Uredbe Sveta o nadzoru koncentracij podjetij (2004/C 31/03) z dne 5. 2. 2004 (v nadaljevanju: Horizontalne smernice) navaja, da imajo lahko podobne protikonkurenčne učinke kot koncentracije, v katerih udeležena podjetja že poslujejo na istih upoštevni trgih, tudi koncentracije, pri katerih se podjetje, ki je že dejavno na posameznem trgu, združi s potencialnim konkurentom na tem trgu in tako bistveno ovirajo učinkovito konkurenco, zlasti z ustvarjanjem ali krepitevijo prevladujočega položaja.

⁶⁷ Npr. odločbe M.10047 (Schhhwarz Group / Suez Vaste management companies), M.4576 (AVR / Van Gansewinkel, M.5901 (Montagu / GIP / Greenstar), M.448 (GKN/Brambles/Leto Recycling). V odločbi M.9969 VEOLIA ENVIRONMENT S.A. / SUEZ S. A. je Komisija kot upoštevne trge, relevantne za presajo zadevne koncentracije, identificirala trg zbiranja nenevarnih industrijskih odpadkov in trg zbiranja nenevarnih komercialnih odpadkov.

⁶⁸ Slovenska zakonodaja obdelavo odpadkov razume kot postopke predelave odpadkov ali odstranjevanja odpadkov, vključno s postopki priprave odpadkov za predelavo ali odstranjevanje. Alternativna goriva (trdna goriva iz odpadkov) nastanejo kot rezultat predelave odpadkov po postopku R12, in sicer z (i) mehansko obdelavo (kot so drobljenje, mletje in sekanje), (ii) toplotno obdelavo (kot je dehidracija), (iii) mešanjem gorljivih tekočih odpadkov s trdnimi odpadki (zaradi njihovega strjevanja), (iv) mešanjem odpadkov zaradi doseganja željene neto kurilne vrednosti, ali (v) kombinacijo postopkov, navedenih od (i) do (iv).

⁶⁹ Kot to izhaja iz odločbe M.10047 (Schhhwarz Group / Suez Vaste management companies).

⁷⁰ Npr. odločbi M.4576 (AVR / Van Gansewinkel) in M.5464 (Veolia Eau / Société des eaux d'Arles / Société Stéphanoise des eaux).

30. Geografski trg je Komisija v svoji dosednji praksi za storitve zbiranje odpadkov opredelila kot nacionalen, ne glede na širšo ali ožjo opredelitev upoštevnega storitvenega trga.⁷¹
31. Tudi drugi konkurenčni organi so v svoji praksi za storitve zbiranja industrijskih odpadkov kot ločen upoštevni trg opredelili trg storitev zbiranja nenevarnih odpadkov, ki so ga nadalje delili na trg storitev zbiranja komunalnih odpadkov in trg zbiranja industrijskih in komercialnih odpadkov, pri čemer so v nekaterih primerih slednjega delili tudi ožje, na trg storitev zbiranja (ii a) gradbenih odpadkov, (ii b) industrijskih odpadkov; in (ii c) komercialnih odpadkov.⁷² Geografski trg so pogosto opredelili kot nacionalen, pri čemer so občasno navedli, da bi bil lahko tudi ožji, tj. regionalen.⁷³
32. Agencija (prej Urad RS za varstvo konkurence; v nadaljevanju: Urad⁷⁴) je v svoji dosednji praksi koncentracije s področja ravnanja z odpadki obravnavala le enkrat.⁷⁵ Na podlagi različnega ravnanja z odpadki (in različnih okoljevarstvenih dovoljenj in opreme, ki je za to potrebna) je nakazala (ne pa dokončno opredelila), da bi lahko opredelila dva ločena storitvena trga, in sicer (i) trg zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov in (ii) trg zbiranja in prevoza industrijskih odpadkov, pri čemer bi slednjega lahko opredelila še podrobneje glede na vrste industrijskih odpadkov. Kot geografski trg je Urad navedel, da bi bil upoštevni trg lahko območje Republike Slovenije (predvsem v primerih zbiranja in prevoza industrijskih odpadkov), lahko pa bi bil opredeljen tudi ožje (pri tem je izpostavil koncesijsko dejavnost zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov in razgradnje rabljenih avtomobilov). Ker pa niti ob najožji določitvi upoštevni storitveni trgov ni bil izkazan resen sum glede skladnosti koncentracije s pravili konkurence, Urad tudi geografskega trga ni dokončno opredelil.
33. Agencija na podlagi značilnosti zbiranja nevarnih in nenevarnih odpadkov in opreme, ki je za to potrebna⁷⁶ ter različnih regulativnih zahtev⁷⁷ ugotavlja, da je trg zbiranja nenevarnih odpadkov ločen od trga zbiranja nevarnih odpadkov. Enako izhaja tudi iz analize odgovorov konkurentov združenega podjetja, na katere se je Agencija (tudi) v zvezi z opredelitvijo upoštevnega trga obrnila.⁷⁸

⁷¹ Npr. odločbe M.10047 (Schhhwarz Group / Suez Vaste management companies), M.4576 (AVR / Van Gansewinkel, M.5901 (Montagu / GIP / Greenstar), M.448 (GKN/Brambles/Leto Recycling) in M.9969 VEOLIA ENVIRONMENT S.A. / SUEZ S. A.

⁷² Odločba irskega konkurenčnega organa št. M/21/016 v zadevi Pandagreen / Exomex in odločba nizozemskega konkurenčnega organa ACM/22/176503 v zadevi Harbour B.V. (AVR) / AEB Holding N.V., ki sta poleg delitve nenevarnih odpadkov na komunalne in komercialne le-te delila tudi na uvožene odpadke.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Javna agencija RS za varstvo konkurence je pričela z delovanjem 1.1.2013 in je prevzela vse pristojnosti in postopke Urada RS za varstvo konkurence.

⁷⁵ Odločba Urada RS za varstvo konkurence, št. 306-106/2010-11 z dne 14. 12. 2010 v postopku presoje koncentracij podjetij PUP Podjetje za urejanje prostora, d.d. in KARBON, čiste tehnologije, d.o.o.

⁷⁶ Način zbiranja in oprema, ki je potrebna za to, sta za nevarne odpadke drugačna kot za nenevarne (za nevarne odpadke so potrebni npr. drugačni zabojniki in skladiščni prostori ter primerna lokacija, ki je ustrezno urejena za zbiranje nevarnih odpadkov).

⁷⁷ Za zbiranje nevarnih odpadkov so zakonske omejitve strožje (potrebno je pridobiti dovoljenje za zbiranje nevarnih odpadkov, pri čemer postopki pridobivanja okoljevarstvenih dovoljenj trajajo daljše časovno obdobje). En konkurent navaja, da lahko podjetje, ki želi pridobiti dovoljenje za zbiranje nevarnih odpadkov, ob pogoju, da ima podjetje že na voljo lokacijo, ki izpolnjuje zakonodajne zahteve za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja, dovoljenje dobi v obdobju 1 leta, pri čemer je izpostavil, da na čas pridobitve dovoljenja vplivajo tudi drugi dejavniki, npr. politična volja, lokalno prebivalstvo idr.; drug konkurent pa navaja, da postopek pridobitve dovoljenja za zbiranje nevarnih odpadkov traja vsaj 2 leti. Tudi za zbiranje nenevarnih odpadkov je potrebno pridobiti dovoljenje za zbiranje odpadkov, pri čemer tudi v tem primeru postopki pridobivanja okoljevarstvenih dovoljenj trajajo daljše časovno obdobje (konkurenti navajajo obdobje najmanj 1 leta).

⁷⁸ Agencija je vprašalnik posredovala podjetjem DINOS d.o.o. (v nadaljevanju: DINOS), Surovina d.o.o. (v nadaljevanju: Surovina), SALOMON d.o.o. Ljubljana (v nadaljevanju: Salomon) in SAUBERMACHER SLOVENIJA d.o.o. (v nadaljevanju: Saubermacher ali Skupina Saubermacher (podjetje Saubermacher je podalo podatke za vsa podjetja v skupini, ki opravljajo dejavnost ravnanja z odpadki in so bila v zahtevanem obdobju dejavna na tem področju, in sicer za podjetja PUP - SAUBERMACHER d.o.o., EKOLOGIJA d.o.o., SAUBERMACHER - KOMUNALA Murska Sobota d.o.o., ČISTO MESTO PTUJ d.o.o. in Saubermacher Export, d. o. o.).

34. Agencija nadalje ugotavlja, da je na podlagi različnega načina zbiranja⁷⁹ nenevarnih odpadkov smiselna delitev upoštevnihi trgov na (i) trg storitev zbiranja komunalnih odpadkov in (ii) trg storitev zbiranja odpadkov iz gospodarskih dejavnosti (kot so storitvene dejavnosti, npr. pisarne, trgovine in industrijske dejavnosti). Agencija v nadaljevanju za odpadke iz gospodarskih dejavnosti uporablja izraz »industrijski odpadki«. Trg storitev zbiranja industrijskih odpadkov bi lahko nadalje delili na (i) trg storitev zbiranja odpadkov iz industrijskih in komercialnih dejavnosti in (ii) trg storitev zbiranja odpadkov iz gradbenih dejavnosti (tj. gradbenih odpadkov). Ker v obravnavanem primeru ni izkazan sum glede skladnosti koncentracije s pravili konkurence pri ožje opredeljenih upoštevnihi trgih, Agencija upoštevnehi trga storitev zbiranja nenevarnih industrijskih odpadkov ni dokončno opredelila.
35. Agencija ugotavlja, da glede na to, da v primeru presoje predmetne koncentracije s pravili konkurence ni potrebna dokončna opredelitev upoštevnehi storitvenega trga, tudi dokončna opredelitev upoštevnehi geografskehi trga ni potrebna, saj ne glede na to, ali bi upoštevni storitveni ali geografski trg opredelili ožje ali širše, ne bi bil izkazan sum glede skladnosti obravnavane koncentracije s pravili konkurence.

Trg storitev obdelave odpadkov

36. Po zbiranju odpadkov zbiralci odpadke oddajo v predelavo predelovalcem odpadkov.^{80, 81} Proces obdelave odpadkov vključuje predelavo (posameznih vrst) odpadkov in odstranjevanje odpadkov, ki se ne morejo več predelati oz. ponovno uporabiti. En od načinov predelave nenevarnih odpadkov je tudi pridobivanje trdnih goriv iz odpadkov (RDF⁸² ali SRF⁸³), ki se lahko uporabijo kot gorivo, npr. pri proizvodnji klinkerja v cementni industriji (s sosežigom⁸⁴), lahko pa tudi pri proizvodnji energije oz. toplote (s sežigom).⁸⁵ S tem predstavljajo nadomestek klasičnim fosilnim gorivom (npr. premogu, plinu, kurilnem olju ipd.).
37. V Sloveniji je večje število obdelovalcev odpadkov (tj. podjetij, ki predelujejo in/ali odstranjujejo odpadke). Da lahko obdelujejo odpadke, morajo zadostiti zakonodajnim pogojem ter pridobiti okoljevarstvena dovoljenja. V okoljevarstvenem dovoljenju za predelavo odpadkov je izrecno navedeno, katere vrste odpadkov lahko izvajalec predelave predeluje na posamezni lokaciji (v primeru, da ima več lokacij), na kateri napravi na posamezni lokaciji, na kakšen način (za kakšen način predelave odpadkov gre), kakšne so največje letne količine,

⁷⁹ Zbiranje komunalnih odpadkih se opravlja v krajših intervalih (npr. tedensko), zbrane pa so manjše količine odpadkov večjega števila povzročiteljev odpadkov (predvsem gospodinjstev), pri čemer mora obiralec zagotoviti večje število drugačne kamione, zaposliti več oseb, samo zbiranje odpadkov pa traja dlje. Poleg tega gre običajno za storitev javne gospodarske službe, pogodbe, ki jih občine podpišejo z izbranimi izvajalci (zbiralci komunalnih odpadkov), pa so dolgoročne. Pri zbiranju nekomunalnih odpadkov (industrijskih, gradbenih, poslovnih) gre običajno za večje količine odpadkov enega povzročitelja odpadkov, odpadki so običajno zbrani na kupu in pogosto že sortirani glede na vrsto, poleg tega pa so lahko drugačne vrste kot je to pri komunalnih odpadkih. Industrijske, poslovne in gradbene odpadke zbirajo specializirana podjetja – zbiralci odpadkov, ki imajo s povzročiteljem odpadkov sklenjene pogodbe – te se običajno nanašajo na krajše do srednje dolgo obdobje (običajno 1 leto, lahko pa tudi več – praviloma pa ne gre za dolgoročne pogodbe).

⁸⁰ Slovenska zakonodaja omogoča, da izvirni povzročitelj odpadkov ali posrednik odpadkov le-te odda predelovalcu odpadkov. V tem primeru zbiralci odpadkov niso vključeni.

⁸¹ V primeru, da je podjetje, ki zbira odpadke, vertikalno povezano (in je tudi obdelovalec odpadkov), se odpadki lahko obdelajo (predelajo in/ali odstranijo) v sklopu istega podjetja ali skupine podjetij.

⁸² RDF gorivo (Refuse Derived Fuel) je narejeno iz mešanihi komunalnih odpadkov in vsebuje materiale, ki imajo visoko kalorično vrednost (papir, plastika, tekstil...).

⁸³ SRF gorivo (Solid Recovered Fuel) je narejeno iz industrijskih odpadkov in ima višjo kalorično vrednost od RDF goriva.

⁸⁴ Sosežig v cementarnah v postopku pridobivanja klinkerja (vmesne faze pridobivanja cementa) je z vidika ogljičnega izpusta najbolj okolju prijazen, saj se v postopku izdelave klinkerja CO₂, ki nastane pri gorenju odpadkov, vgradi v klinker.

⁸⁵ V Republiki Sloveniji se trdna goriva iz odpadkov lahko izdelujejo zgolj iz nenevarnih odpadkov, ki so izrecno navedeni v Uredbi o predelavi nenevarnih odpadkov v trdno gorivo in njegovi uporabi (Uradni list RS, št. 96/14 in 44/22 – ZVO-2). Narejena morajo biti iz najmanj dveh vrst (tj. podskupin) nenevarnih odpadkov, ki so določena v Uredbi o predelavi nenevarnih odpadkov v trdno gorivo in njegovi uporabi, pri čemer mora masni delež podskupin(e) odpadkov, ki nima(jo) največjega masnega deleža v trdnem gorivu, znašati vsaj 3 % (drugi odstavek 4. člena, drugi odstavek 5. člena oz. drugi odstavek 6. člena Uredbe o predelavi nenevarnih odpadkov v trdno gorivo in njegovi uporabi).

ki jih lahko predeluje, kaj sestavlja posamezno napravo za predelavo odpadkov (t. i. proizvodno linijo), kakšne so največje dovoljene mejne vrednosti za vsebnost nevarnih snovi in najvišje emisije snovi v zrak in zvočne emisije (hrup), ki nastanejo pri predelavi, ipd. V okoljevarstvenem dovoljenju za odstranjevanju odpadkov pa je izrecno navedeno, katere vrste odpadkov sme podjetje odstranjevati in na kakšen način.⁸⁶

38. Večji izvirni povzročitelji odpadkov pogosto odpadke tudi sami obdelajo.
39. Podjetja, ki iz nenevarnih odpadkov izdelujejo trdna goriva, morajo imeti okoljevarstveno dovoljenje, v katerem je določeno, iz katerih vrst odpadkov podjetje lahko izdeluje gorivo, ter največja dovoljena proizvedena količina na letni ravni. V obdobju od 2019 do vključno 2021 so imela v Republiki Sloveniji dovoljenje za izdelavo trdnih goriv iz odpadkov le tri podjetja, poleg priglasitelja še podjetji Surovina in Salomon. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
40. Priglasitelj je upoštevni trg opredelil kot trg proizvodnje alternativnih goriv iz odpadkov (trdnih goriv iz odpadkov). Kot geografski trg je opredelil trg Republike Slovenije.
41. Komisija je v svoji dosednji praksi področje obdelave oz. predelave odpadkov ločila na dva trga, in sicer na trg predelave nenevarnih odpadkov in trg od predelave nevarnih odpadkov. Podrobneje upoštevni trgov obdelave oz. predelave odpadkov ni določila. Geografski trg je Komisija v svoji dosednji praksi za storitve obdelave odpadkov opredelila kot nacionalen, ne glede na širšo ali ožjo opredelitev upoštevne storitvenega trga.
42. Agencija v svoji dosednji praksi trga obdelave odpadkov še ni obravnavala.⁸⁸
43. Agencija ugotavlja, da je na podlagi značilnosti obdelave (predelave in odstranjevanja) nevarnih in nenevarnih odpadkov in opreme, ki je za to potrebna⁸⁹ ter različnih regulativnih zahtev⁹⁰ storitve obdelave odpadkov ločiti na (i) trg storitev obdelave nenevarnih odpadkov in (ii) trg storitev obdelave nevarnih odpadkov. V zadevni koncentraciji je to še posebej pomembno, saj je priglasitelj dejaven zgolj na področju obdelave (predelave in odstranjevanja) nenevarnih odpadkov.
44. Nadalje Agencija ugotavlja, da bi trg storitev obdelave nenevarnih odpadkov lahko delila na (i) trg storitev predelave nenevarnih odpadkov in (ii) trg storitev odstranjevanja nenevarnih odpadkov, saj predelovalci odpadkov večinoma sami odstranjujejo zgolj manjši segment odpadkov, ali pa odpadkov ne odstranjujejo.⁹¹ Obstajajo pa tudi podjetja – obdelovalci

⁸⁶ KOSTAK npr. lahko odstranjuje zgolj mešane komunalne odpadke (EWC 20 03 01), in sicer s postopkom D8 (biološka obdelava) in D9 (fizikalno-kemična obdelava).

⁸⁷ [REDACTED]

⁸⁸ V odločbi št. 306-106/2010-11 (postopek presoje koncentracij podjetij PUP Podjetje za urejanje prostora, d.d. in KARBON, čiste tehnologije, d.o.o.) se priglasitelj in ciljno podjetje nista ukvarjali z obdelavo odpadkov.

⁸⁹ Način obdelave (predelave in odstranjevanja) nevarnih odpadkov in oprema, ki je potrebna za to, je drugačna kot za nenevarne.

⁹⁰ Za obdelavo nevarnih odpadkov so zakonske omejitve strožje (potrebno je pridobiti dovoljenje za obdelavo nevarnih odpadkov, pri čemer postopki pridobivanja okoljevarstvenih dovoljenj trajajo daljše časovno obdobje).

⁹¹ Kot izhaja iz Evidence predelovalcev odpadkov in Evidence odstranjevalcev odpadkov, je vpisanih predelovalcev odpadkov več kot 600 (658), vpisanih odstranjevalcev odpadkov pa 55. Od največjih konkurentov priglasitelja npr. Dinos predeluje odpadke na 19 lokacijah (pri tem prevladujejo nenevarni odpadki), odpadkov pa ne odstranjuje; Surovina predeluje odpadke na 17 lokacijah (pri tem prevladujejo nenevarni odpadki), odpadkov pa tudi ne odstranjuje; Salomon predeluje odpadke na 9 lokacijah (pri tem razen na eni lokaciji, kjer v manjši meri predeluje tudi nevarne odpadke, predeluje zgolj nenevarne odpadke), odstranjuje pa le mešane komunalne odpadke (EWC 20 03 01), in sicer s postopkom D9 (fizikalno-kemična obdelava). KOSTAK predeluje več vrst nenevarnih odpadkov, odstranjuje pa zgolj mešane komunalne odpadke (EWC 20 03 01) s postopkom D8 (biološka obdelava) in/ali D9 (fizikalno-kemična obdelava).

odpadkov, ki večinoma odstranjujejo odpadke (oz. odstranjujejo več odpadkov kot jih predelujejo).⁹²

45. Agencija nadalje ugotavlja, da v konkretni zadevi za presojo trga storitev predelave nenevarnih odpadkov ni pomembna delitev odpadkov glede na vir nastanka (tj. delitev na odpadke iz gospodinjstev (komunalne odpadke) in odpadke iz komercialnih dejavnosti – industrijske oz. gradbene odpadke), saj se postopki predelave ne razlikujejo glede na vir nastanka posameznih odpadkov.
46. Ker v obravnavanem primeru ni izkazan sum glede skladnosti koncentracije s pravili konkurence, Agencija upoštevnega storitvenega trga obdelave nenevarnih odpadkov ni dokončno opredelila.
47. Ker je dejavnost predelave odpadkov v Republiki Sloveniji izredno normirana, bi Agencija geografski trg lahko opredelila kot nacionalen, pri čemer pa bi lahko bil geografski trg tudi širši (saj predelovalci odpadke za predelavo dobivajo tudi izven meja Republike Slovenije). Agencija zaključuje, da glede na to, da v primeru presoje predmetne koncentracije s pravili konkurence ni potrebna dokončna opredelitev upoštevnega storitvenega trga, tudi dokončna opredelitev upoštevnega geografskega trga ni potrebna, saj ne glede na to, ali bi upoštevni geografski trg opredelili ožje ali širše, ne bi bil izkazan sum glede skladnosti obravnavane koncentracije s pravili konkurence.

III.3 Presoja koncentracije

48. Agencija je presojo koncentracije izvedla na podlagi podatkov, ki so jih posredovali priglasitelj⁹³, njegovi konkurenti⁹⁴, ARSO⁹⁵ in podatkov, ki so javno dostopni⁹⁶.

III.3.1 HORIZONTALNI UČINKI

Horizontalni enostranski učinki na trgu storitev zbiranja nenevarnih industrijskih odpadkov

49. Glavnino odpadkov (██████████), ki jih priglasitelj zbira v funkciji zbiralca⁹⁷, predstavljajo nenevarni komunalni odpadki⁹⁸, nenevarni industrijski odpadki (brez gradbenih odpadkov) pa predstavljajo ██████████. ⁹⁹ Glavnino odpadkov (██████████ %), ki jih

⁹² Npr. podjetja iz Skupine Saubermacher, ki predelujejo in odstranjujejo nenevarne in nevarne odpadke, predelujejo pa manj vrst odpadkov kot jih odstranjujejo.

⁹³ Priglasitev, dokument št. 3061-3/2022-1 z dne 14. 1. 2022 in dodatna pojasnila, dokument št. 3061-3/2022-5 z dne 11. 2. 2022.

⁹⁴ Podjetja Salomon d.o.o., Dinos d.o.o., SAUBERMACHER SLOVENIJA d.o.o. in Surovina, d.o.o. (dokumenti št. 3061-18/2022-16, 3061-18/2022-18, 3061-18/2022-19 in 3061-18/2022-22).

⁹⁵ Dokumenti št. 3061-18/2022-29 z dne 29. 9. 2022, 3061-18/2022-31 z dne 10. 10. 2022 in 3061-18/2022-36 z dne 19. 10. 2022.

⁹⁶ Evidence izvajalcev dejavnosti ravnanja odpadkov, ki so objavljene na spletni strani MOP in letna poročila konkurentov.

⁹⁷ Izvirni povzročitelj odpadkov (ali drug imetnik odpadkov) lahko odpadke odda tudi predelovalcu ali odstranjevalcu odpadkov. Agencija pri presoji trga zbiranja odpadkov ni upoštevala odpadkov, ki jih povzročitelj odpadkov odda neposredno predelovalcu (oz. obdelovalcu) odpadkov.

⁹⁸ Več kot 90 % (v letih 2019 in 2020) oz. skoraj 78 % (v letu 2021) so predstavljali odpadki, ki niso v skupinah 15 01 (Embalaža, ki vključuje ločeno zbrano odpadno embalažo, ki je komunalni odpadek), 20 (Komunalni odpadki; gospodinjiski in njim podobni odpadki iz trgovine, industrije in javnega sektorja - vključno z ločeno zbranimi frakcijami) in 17 (Gradbeni odpadki in odpadki iz rušenja objektov, vključno z zemeljskimi izkopi z onesnaženih območij). Izračun Agencije na podlagi podatkov ARSO, dokument št. 3061-18/2022-36.

⁹⁹ ██████████ (v letih 2019 in 2020) oz. ██████████ (v letu 2021) so predstavljali odpadki iz skupin 15 01 (Embalaža, ki vključuje ločeno zbrano odpadno embalažo, ki je komunalni odpadek) in 20 (Komunalni odpadki; gospodinjiski in njim podobni odpadki iz trgovine, industrije in javnega sektorja - vključno z ločeno zbranimi frakcijami). Nenevarni odpadki (ne glede na vrsto) so predstavljali ██████████ odpadkov, ki jih je zbral KOSTAK v funkciji zbiralca odpadkov. Izračun Agencije na podlagi podatkov ARSO, dokument št. 3061-18/2022-36.

zbira CEP, predstavljajo nenevarni industrijski odpadki, pri čemer CEP ne zbira nenevarnih gradbenih odpadkov, nenevarne komunalne odpadke pa zbira le v sledovih (v celotni količini zbranih odpadkov podjetja predstavljajo manj kot 1 %). Do horizontalnega prekrivanja dejavnosti podjetij KOSTAK in CEP prihaja na področju zbiranja industrijskih odpadkov.

50. Agencija je na podlagi podatkov ARSO ocenila tržne deleže združenega podjetja in večjih konkurentov na trgu zbranih industrijskih odpadkov v Republiki Sloveniji. Pri tem je upoštevala zgolj odpadke, ki so jih prevzeli zbiralci odpadkov, ne pa tudi odpadkov, ki so jih predelovalcem neposredno oddali izvorni povzročitelji odpadkov ali drugi imetniki odpadkov.

51. Tržni deleži združenega podjetja in njegovih večjih konkurentov so navedeni v Tabeli 1.

52. Tabela 1: Količina odpadkov (v tonah) in delež (v %), ki so jih letih 2019, 2020 in 2021 v Republiki Sloveniji zbrali največji zbiralci odpadkov

Zbrani industrijski odpadki s strani zbirateljev odpadkov	Količina (t)			Delež (%)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
				[20-30]	[10-20]	[10-20]
				[10-20]	[10-20]	[10-20]
				[10-20]	[10-20]	[10-20]
				[5-10]	[5-10]	[5-10]
				[0-5]	[5-10]	[5-10]
KOSTAK				[0-5]	[0-5]	[0-5]
CEP				[5-10]	[5-10]	[0-5]
Združeno podjetje				[5-10]	[5-10]	[0-5]
				[0-5]	[0-5]	[0-5]
				[0-5]	[0-5]	[0-5]
				[0-5]	[0-5]	[0-5]
				[0-5]	[0-5]	[0-5]
				[0-5]	[0-5]	[0-5]
Ostali zbiralci odpadkov – izračun Agencije (2)				[20-30]	[20-30]	[20-30]
Skupaj velikost trga				100,0	100,0	100,0

Seštevki se zaradi zaokroževanja ponekod ne ujemajo.

Opombe:

[REDACTED]

² Podatki za ostale zbiralce so izračunani na podlagi podatkov ARSO.

Vir: Podatki ARSO¹⁰⁰, izračun Agencije.

53. Na podlagi podatkov izhaja, da je imelo na trgu zbiranja nenevarnih industrijskih odpadkov v Republiki Sloveniji v letih 2019 in 2020 podjetje CEP tržni delež med [5-10] in [5-10] %, KOSTAK pa manj kot [0-5] % ([0-5] % oz. [0-5] %); v letu 2021 se je tržni delež podjetja CEP zmanjšal na [0-5] %, tržni delež priglasitelja pa povečal na dober [0-5] % ([0-5] %). Združeno podjetje je imelo v letih 2019 in 2020 skupaj manj kot 10 % tržni delež ([5-10] % oz. [5-10] %), v 2021 pa manj kot 5 % ([0-5] %). V letu 2021 se je tržni delež podjetja CEP zmanjšal (pred tem je podjetje imelo [REDACTED] največji tržni delež), povečal pa se je tržni delež priglasitelja, vendar tržni delež združenega podjetja ne presega 5 %. V letih 2019 in 2020 bi bilo združeno

¹⁰⁰ Dokumenti št. 3061-18/2022-29 z dne 29. 9. 2022, 3061-18/2022-31 z dne 10. 10. 2022 in 3061-18/2022-36 z dne 19. 10. 2022.

podjetje [REDACTED] največji zbiralec na trgu zbiranja nenevarnih industrijskih odpadkov v Republiki Sloveniji, v letu 2021 pa [REDACTED].

54. Največji konkurenti združenega podjetja so [REDACTED], ki skupaj obvladujejo [REDACTED] trga ([40-50 % v 2019, [30-40] % v 2020 in [30-40] % v 2021). V letu 2021 se je tržni delež konkurentov [REDACTED] in [REDACTED] povečal, s čimer sta postala [REDACTED] in [REDACTED] največji zbiralec nenevarnih industrijskih odpadkov. Sicer je trg razdrobljen, obstaja veliko manjših konkurentov.
55. Agencija ugotavlja, da bo tržni delež združenega podjetja manjši od 10 % (v 2021 je znašal manj kot 5 %). Komisija pri koncentracijah, pri katerih skupni tržni delež v koncentraciji udeleženih podjetij ne presega 25 %, v skladu z 18. odstavkom Smernic o presoji horizontalnih združitvev na podlagi uredbe Sveta o nadzoru koncentracij podjetij¹⁰¹ domneva, da zaradi omejenega tržnega deleža koncentracija ne more ovirati učinkovite konkurence in je zato skladna s pravili konkurence. Iz prakse Komisije še izhaja, da so povečanja tržnega deleža, manjša kot 5 %, zgolj minimalna, zato se v takih primerih običajno sklepa, da koncentracija najverjetneje ne bo bistveno vplivala na stanje konkurence na upoštevnem trgu. Koncentracija na obravnavanem trgu ne bo imela za posledico ustvarjanja ali krepitve prevladujočega položaja.
56. Na podlagi vsega navedenega Agencija meni, da obravnavana koncentracija ne predstavlja bistvene spremembe obstoječe strukture trga storitev zbiranja nenevarnih (industrijskih) odpadkov ter nevarnosti ustvarjanja ali krepitve prevladujočega položaja na tem trgu. Poleg tega se možnost izbire kot eden pomembnejših dejavnikov presoje skladnosti koncentracije s konkurenčnimi pravili zaradi zadevne koncentracije po mnenju Agencije za uporabnike ne bo zmanjšala, saj so na trgu prisotni številni konkurenti.

III.3.2 VERTIKALNI UČINKI

57. Vertikalne združitve zadevajo podjetja, ki so dejavna na različnih stopnjah oskrbne verige. Kadar se npr. proizvajalec določenega proizvoda (»podjetje na zgornjem delu oskrbne verige«) združi z enim od svojih distributerjev (»podjetje na spodnjem delu oskrbne verige«), se to imenuje vertikalna združitev.¹⁰² Nehorizentalne koncentracije pomenijo grožnjo učinkoviti konkurenci samo v primeru, če ima združeno podjetje precejšnjo stopnjo tržne moči na najmanj enem od zadevnih trgov.
58. Na podlagi podatkov o predelanih odpadkih v Republiki Sloveniji, s katerimi razpolaga ARSO, je Agencija izračunala tržne deleže podjetja KOSTAK in največjih predelovalcev odpadkov v letih 2019, 2020 in 2021. Podatki o količini predelanih odpadkov se nanašajo na posamezne vmesne postopke predelave, pri čemer lahko en in isti odpadek vstopa v različne vmesne postopke obdelave (oz. predobdelave), preden vstopi v končni postopek predelave, zato je posamezen odpadek lahko v podatkih upoštevan večkrat.
59. Deleži v Tabeli 2 so izračunani iz podatkov o predelanih nenevarnih odpadkih v Republiki Sloveniji, ne glede na to, ali so predelovalci predelovali odpadke, ki so jih v predelavo prejeli od tretjih oseb (izvirnih povzročiteljev odpadka, zbiralcev odpadkov, trgovcev odpadkov ali posrednikov) ali odpadke, ki so jih povzročili sami kot izvirni povzročitelj odpadka.

¹⁰¹ UL C 31, 5.2.2004, str. 5–18.

¹⁰² Smernice o presoji nehorizontalnih združitvev na podlagi uredbe Sveta o nadzoru koncentracij podjetij, Ur. l. EU C 265/07, 2004, odst. 4. v nadaljevanju: Nehorizentalne smernice)

60. Tabela 2: Delež predelanih nenevarnih odpadkov (v %), ki so jih v letih 2019, 2020 in 2021 v Republiki Sloveniji predelali priglasitelj in 10 največjih predelovalcev odpadkov

Predelovalec odpadkov	Delež predelanih nenevarnih odpadkov – vse vrste (%)		
	2019	2020	2021
KOSTAK	[0-5]	[0-5]	[0-5]
	[5-10]	[5-10]	[5-10]
	[5-10]	[5-10]	[5-10]
	[0-5]	*	[0-5]
	[0-5]	[0-5]	[0-5]
	[0-5]	[0-5]	[0-5]
	*	*	[0-5]
	[0-5]	[0-5]	[0-5]
	*	*	[0-5]
	*	*	[0-5]
	*	*	[0-5]
	[0-5]	[0-5]	*
	*	[0-5]	*
	*	[0-5]	*
	*	[0-5]	*
	**	[0-5]	*
	[0-5]	*	*
	[0-5]	*	*
	[0-5]	*	*
Skupaj 10 največjih	[30-40]	[30-40]	[30-40]
Ostali	[60-70]	[60-70]	[60-70]

Seštevki se zaradi zaokroževanja ponekod ne ujemajo.

Opombe:

* podjetje v tem letu ne spada med največjih 10 predelovalcev odpadkov.

Vir: izračun Agencije na podlagi podatkov ARSO¹⁰³.

61. Iz tabele 2 izhaja, da so bili največji predelovalci odpadkov v letih 2019, 2020 in 2021 [redacted] (s tržnim deležem, ki se je v obdobju od 2019 do 2021 gibal med % (v 2021) in [5-10]% (v 2020)), [redacted] (s tržnim deležem, ki se je v obdobju od 2019 do 2021 gibal med [5-10]%) in [redacted] (s tržnim deležem, ki se je v obdobju od 2019 do 2021 gibal okoli [0-5] %). Ostali konkurenti so v teh letih imeli tržni delež [0-5] %.

62. KOSTAK ne spada med [redacted] največjih predelovalcev odpadkov, in sicer se je njegov delež v letih od 2019 do 2021 gibal okoli [0-5]% ([0-5]% v letu 2021, [0-5]% v 2020 in [0-5] % v 2019).

63. Večina podjetij iz Tabele 2 predeluje odpadke, ki jih v veliki meri ustvarijo sami, pri čemer so odpadki posledica proizvodne dejavnosti podjetja¹⁰⁴ (npr. [redacted]) ali predeluje predvsem gradbene odpadke¹⁰⁵, zato ne predstavljajo neposrednih konkurentov priglasitelja.

¹⁰³ Dokument št. 3061-18/2022-29 z dne 29. 9. 2022.

¹⁰⁴ [redacted]

¹⁰⁵ Odpadke iz skupine 17 (EWC) Gradbeni odpadki in odpadki iz rušenja objektov (vključno z zemeljskimi izkopi z onesnaženih območij).

64. Agencija iz podatkov o skupinah nenevarnih odpadkov, ki jih lahko predelujejo¹⁰⁶, ugotavlja, da med najbližje konkurente priglasi telja spadajo [redacted] in drugi predelovalci, ki predelujejo odpadke, ki so jih v predelavo prejeli od tretjih oseb (izvirnih povzročiteljev odpadka, zbiralcev odpadkov, trgovcev odpadkov ali posrednikov) in imajo podobno strukturo odpadkov, ki jih predelujejo, kot priglasi telj. Agencija je na podlagi podatkov [redacted] ter drugih podatkov, s katerimi razpolaga, ocenila največji možni tržni delež podjetja KOSTAK na trgu storitev predelave odpadkov. Navedena ocena je razvidna iz Tabele 3. Pri tem Agencija izpostavlja, da gre za konzervativno oceno, saj niso upoštevani podatki preostalih konkurentov (npr. [redacted] in drugih). V primeru, da bi upoštevala tudi podatke teh podjetij, bi bil tržni delež podjetja KOSTAK še manjši.

65. Tabela 3: Količine predelanih odpadkov (v tonah), ki so jih v letih 2019, 2020 in 2021 v Republiki Sloveniji predelali priglasi telj, [redacted] ter izračunan delež (v %)

Predelovalci odpadkov	Količina predelanih nenevarnih odpadkov (t)			Delež predelanih nenevarnih odpadkov (%)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
KOSTAK	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
Skupaj				100	100	100

Seštevki se zaradi zaokroževanja ponekod ne ujemajo.

Vir: izračun Agencije na podlagi podatkov ARSO¹⁰⁷.

66. Agencija ugotavlja, da tržni delež priglasi telja na trgu storitev predelave odpadkov ne dosega 30 %. Tudi pri najbolj konzervativnem pristopu je tržni delež podjetja KOSTAK nižji od [redacted] %. Njegova največja konkurenta, [redacted], imata tržni delež [redacted] večji [redacted] % oz. [redacted] %).

67. Agencija na podlagi (i) tržnih deležev v koncentraciji udeleženih podjetij na trgu storitev zbiranja nenevarnih odpadkov in trgu storitev predelave nenevarnih odpadkov in (ii) informacij ter podatkov, ki jih je prejela od priglasi telja in njegovih konkurentov, ugotavlja, da ni verjetno, da bi kot posledica zadevne koncentracije prišlo do izključevanja konkurentov, tako pri surovinah kot pri kupcih. Agencija ne izraža pomislekov glede navedenih vertikalnih povezav, saj bo tržni delež združenega podjetja po združitvi na vsakem od zadevnih trgov znašal manj kot 30 %.¹⁰⁸ Na obeh trgih obstaja večje število konkurentov, pri čemer združeno podjetje obvladuje zgolj manjši del obeh trgov (trg storitev zbiranja nenevarnih (industrijskih) odpadkov in trg storitev predelave nenevarnih odpadkov) in ima relativno nizko tržno moč. Na obeh zadevnih trgih prevladujeta vsaj dva močna konkurenta ([redacted]). Poleg tega sta tako trg storitev zbiranja odpadkov kot trg storitev obdelave oz. predelave odpadkov močno regulirana, zato ni verjetno, da bi kot posledica koncentracije prišlo do znatnega zmanjšanja konkurence na katerem od upoštevanih trgov.

IV. ZAKLJUČEK

68. Na podlagi posredovanih podatkov priglasi telja in ob upoštevanju dostopnih podatkov Agencija ugotavlja, da v zadevi presoje koncentracije pridobitve izključne kontrole podjetja KOSTAK nad podjetjem CEP ni izkazan resen sum o neskladnosti koncentracije s pravili

¹⁰⁶ Kot to izhaja iz Evidence obdelovalcev odpadkov, ki imajo okoljevarstveno dovoljenje za predelavo odpadkov.

¹⁰⁷ Dokument št. 3061-18/2022-29 z dne 29. 9. 2022.

¹⁰⁸ Nehorizontalne smernice, odst. 15, 23 in 25.

konkurence. Agencija zato koncentraciji ne nasprotuje in izjavlja, da je skladna s pravili konkurence.

V. ODLOČITEV O STROŠKIH POSTOPKA

69. V skladu s prvim odstavkom 118. člena Zakona o splošnem upravnem postopku mora organ odločiti o stroških postopka. Glede na to, da posebni stroški v postopku niso nastali, je organ odločil, kot izhaja iz druge točke izreka.

POUK O PRAVNEM SREDSTVU

Zoper to odločbo je dovoljeno vložiti tožbo pri Upravnem sodišču RS, Fajfarjeva ulica 33, 1000 Ljubljana, v roku tridesetih dni od dneva vročitve odločbe. Tožba se v dveh izvodih vloži pri sodišču ali pa se pošlje po pošti. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto.

Postopek vodila:

Nastja Stergar



Andrej Matvoz
predsednik senata

Vročiti:

- **Kostak, komunalno in gradbeno podjetje, d.d., Leskovška cesta 2A, 8270 Krško – osebno po ZUP**

Objaviti:

- Izrek odločbe se objavi na spletni strani Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence.