საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტო

შუშის ნარჩენების შეგროვება/გადამუშავების ბაზრის მონიტორინგი

ანგარიში

თბილისი, 2022 წელი

სარჩევი

გამოყენებულ ტერმინთა განმარტება 3

შესავალი 4

1. საკანონმდებლო მიმოხილვა 5

2. ბაზრის ანალიზი 6

2.1. პროდუქციული საზღვრები 6

2.2. გეოგრაფიული საზღვრები 6

2.3. დროითი ჩარჩო 6

3. შესაბამის ბაზარზე კონკურენტული გარემოს შეფასება 7

4. სააგენტოს შეფასება 10

გამოყენებულ ტერმინთა განმარტება

ექსპორტი - საქონლის ექსპორტის პროცედურაში მოქცევა;

ნარჩენი - ნებისმიერი ნივთიერება ან ნივთი, რომელსაც მფლობელი იშორებს, განსაზღვრული აქვს მოიშოროს ან ვალდებულია მოიშოროს, თუმცა შესაძლოა ერთი პირის მიერ მოშორებული ნარჩენი წარმოადგენდეს მეორე პირისთვის ნედლეულს, როგორიცაა მაგალითად, შუშის პროდუქცია;

ნარჩენების წარმომქმნელი - პირი, რომლის საქმიანობის შედეგად წარმოიქმნება ნარჩენები (ნარჩენების თავდაპირველი წარმომქმნელი);

ნარჩენების მართვა - ნარჩენების შეგროვება, დროებითი შენახვა, წინასწარი დამუშავება, ტრანსპორტირება, აღდგენა და განთავსება, ამ საქმიანობების, ღონისძიებებისა და ოპერაციების ზედამხედველობა და ნარჩენების განთავსების ობიექტების შემდგომი მოვლა;

პრევენცია - ნივთიერების, მასალის ან პროდუქტის ნარჩენად გადაქცევამდე ზომების მიღება, რაც ამცირებს ნარჩენების რაოდენობას. ეს, სხვა საშუალებებთან ერთად, მიიღწევა პროდუქტის ხელახალი გამოყენებით, ან პროდუქტის ვარგისიანობის ვადის გაგრძელებით;

ხელახალი გამოყენებისთვის მომზადება - აღდგენითი ოპერაცია, რომლის შედეგადაც პროდუქტი, რომელიც ნარჩენად იქცა, ყოველგვარი სხვა სახის ზემოქმედების გარეშე მზადაა ხელახალი გამოყენებისთვის;

რეციკლირება - აღდგენითი ღონისძიება, რომლის საშუალებითაც ნარჩენი ისეთ პროდუქტად, მასალად ან ნივთიერებად გარდაიქმნება, რომელიც განკუთვნილია თავდაპირველი დანიშნულებით ან სხვა მიზნით გამოყენებისთვის;

განთავსება - ღონისძიება, რომელიც განსაზღვრულია, მაგრამ არ შემოიფარგლება საქართველოს ნარჩენების მართვის კოდექსის II დანართით;

აღდგენა - საქმიანობა, რომლის ძირითადი შედეგია ნარჩენების სასარგებლო მიზნებისთვის გამოყენება იმ მასალების ჩანაცვლებით, რომლებიც სხვა პირობებში რაიმე ფუნქციას შეასრულებდა.

შესავალი

მონიტორინგის დაწყების საფუძველი - „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 17[2] მუხლით დადგენილი წესით, ბაზარზე კონკურენტული გარემოს შეფასების მიზნით, შუშის ნარჩენების შეგროვება/გადამუშავების ბაზრის მონიტორინგის დაწყებას საფუძვლად დაედო საქართველოს პარლამენტის წევრის მომართვა[1], რომელიც აპელირებდა იმ ფაქტზე, რომ *ქვეყნიდან ყოველგვარი გადამუშავების გარეშე ხორციელდებოდა მინის ნარჩენების ექსპორტი და შესაბამისად, კასპის მუნიციპალიტეტის სოფელ აღაიანში არსებული შუშის გადამამუშავებელი საწარმოს - შპს „კერეს“ (ს/კ 232559656) შექმნა პრობლემები ნედლეულის დეფიციტის გამო.*

მონიტორინგის ფარგლებში განხორციელებული აქტივობები - საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს მიერ განხორციელებული შუშის ნარჩენების შეგროვება/გადამუშავების ბაზრის მონიტორინგის ფარგლებში, ბაზარზე კონკურენტული გარემოს შეფასების მიზნით, სახელმწიფო ორგანოებიდან და ბაზარზე მოქმედი ეკონომიკური აგენტებიდან გამოთხოვილ იქნა 2019-2022 წლების შესაბამისი ინფორმაცია. გაიმართა საკონსულტაციო შეხვედრები ბაზარზე მოქმედ ეკონომიკურ აგენტებთან - შპს „სიმართლე“-სთან (ს/კ 412738792) და შპს „კერე“-სთან (ს/კ 232559656)

ნარჩენების ბაზრის ზოგადი მიმოხილვა[2] - ქვეყანაში მყარი ნარჩენების მართვა ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი მნიშვნელობის გამოწვევაა, რომელიც ფინანსურ და გარემოსდაცვით პრობლემებს უკავშირდება. საქართველოში ნარჩენების მართვის პოლიტიკა და ნარჩენების მართვის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობა ეფუძნება ნარჩენების მართვის შემდეგ იერარქიას:

- ✓ პრევენცია;
- ✓ ხელახალი გამოყენებისთვის მომზადება;
- ✓ რეციკლირება;
- ✓ სხვა სახის აღდგენა, მათ შორის, ენერგიის აღდგენა;
- ✓ განთავსება.

აღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინება აუცილებელია, როგორც ნარჩენების მომშორებლის, ასევე მათი შემგროვებლის/გადამამუშავებლის მიერ. საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება და კატეგორიებად დაყოფა ხდება ძირითადად ქალაქებში და რაიონულ ცენტრებში, მუნიციპალურ დონეზე კი ნაკლებია ნარჩენების დივერსიფიკაციის შესაძლებლობები.

ნარჩენების მართვის კოდექსმა, თანმხლებმა კანონქვემდებარე აქტებმა, „ნარჩენების მართვის ეროვნულმა სტრატეგიამ (2016-2030)“ და „ნარჩენების მართვის ეროვნულმა

[1] საქართველოს პარლამენტის წევრის - ეკა სეფაშვილის 2022 წლის 22 მარტის N2602/3-92/22 მომართვა, რეგ. N01/548.
[2] https://ge.boell.org/ka/2020/06/25/narchenebis-martva-sakartveloshi

სამოქმედო გეგმამ“ გამოკვეთა სასურველი კურსი - საქართველო გახდეს ნარჩენების პრევენციასა და რეციკლირებაზე ორიენტირებული ქვეყანა. პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, არსებობს გამოწვევები, კონკრეტულად კი რამდენიმე ფაქტორი:

1. შესამუშავებელია ნარჩენების პრევენციის, ხელახალი გამოყენების, რეციკლირებისა და აღდგენის წამახალისებელი მექანიზმები;
2. უნდა გაჩნდნენ ან გაძლიერდნენ ნარჩენების გადამამუშავებელი კომპანიები;
3. შესამუშავებელია ნარჩენების მართვასთან დაკავშირებული ხარჯების ამოღების ეფექტიანი მექანიზმები (როგორც მოქალაქეების, ისე კომპანიების შემთხვევაში);
4. უნდა დაინერგოს მწარმოებლის გაფართოებული ვალდებულება, რაც გულისხმობს პროდუქციის მწარმოებლის და/ან იმპორტიორის მიერ პასუხისმგებლობის აღებას ადამიანისა და ჯანმრთელობსათვის სახიფათო სპეციფიკური ნარჩენების შეგროვებასა და დამუშავებაზე.

1. საკანონმდებლო მიმოხილვა

ნარჩენების მართვის კოდექსი განსაზღვრავს ინსტიტუციურ პასუხისმგებლობას საქართველოს ტერიტორიაზე წარმოქმნილი მუნიციპალური ნარჩენების მართვაზე. კოდექსი ადგენს მუნიციპალიტეტების ვალდებულებებს ნარჩენების მართვის ერთიან ეროვნულ ინტეგრირებულ სისტემაში. გარდა იმისა, რომ კოდექსის თანახმად, ყველა მუნიციპალიტეტი ვალდებულია მიიღოს საკუთარ ტერიტორიაზე წარმოქმნილი მუნიციპალური ნარჩენების მართვის 5 წლიანი გეგმა, მუნიციპალიტეტები ასევე პასუხისმგებელი არიან საკუთარ ტერიტორიაზე წარმოქმნილი მუნიციპალური ნარჩენების შეგროვებასა და ტრანსპორტირებაზე, ასევე ნარჩენებით გარემოს დაბინძურების/დანაგვიანების სამართალდარღვევის შემთხვევაში შესაბამისი ღონისძიებების გატარებაზე.

კანონის მოთხოვნათა თანახმად, ფიზიკური ან იურიდიული პირი, რომლის საქმიანობის შედეგად წლის განმავლობაში 200 ტონაზე მეტი არასახიფათო ნარჩენი ან 1000 ტონაზე მეტი ინერტული ნარჩენი ან ნებისმიერი რაოდენობის სახიფათო ნარჩენი წარმოიქმნება, ვალდებულია, შეიმუშაოს „კომპანიის ნარჩენების მართვის გეგმა“ და შეათანხმოს საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან. კომპანიის ნარჩენების მართვის გეგმის მომზადების მიზანია გარემოს და ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა ნარჩენების წარმოქმნის და მათი უარყოფითი გავლენისგან, ასევე ნარჩენების მართვის ეფექტიანი მექანიზმების შექმნა.

თავის მხრივ, ნარჩენების მართვის გეგმა განსაზღვრავს 2019-2024 წლებში განმავლობაში განსახორციელებელ იმ ღონისძიებებს, რომლებიც მყარ საფუძველს შექმნის ნარჩენების მდგრადი და ეფექტიანი მართვის სისტემის ჩამოყალიბებისთვის. აღნიშნული გეგმა შეესაბამება საქართველოს კანონის „ნარჩენების მართვის კოდექსის“, „ნარჩენების

მართვის 2016-2030 წლების ეროვნული სტრატეგიისა და 2016-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის პირველი აპრილის N160 დადგენილების (შემდგომში - ეროვნული სტრატეგია და გეგმა) მოთხოვნებს.[3]

2. ბაზრის ანალიზი

„ბაზრის ანალიზის მეთოდური მითითების დამტკიცების თაობაზე“ კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის 2020 წლის 23 ოქტომბრის N37 ბრძანებით დამტკიცებული „ბაზრის ანალიზის მეთოდური მითითებების“ (შემდგომში - ბაზრის ანალიზის მეთოდური მითითებები) მე-5 მუხლის მიხედვით, შესაბამისი ბაზრის იდენტიფიცირება უნდა მოხდეს შემდეგი სამი პარამეტრის მეშვეობით:

ა) სასაქონლო/მომსახურების ბაზრის პროდუქციული საზღვრები;

ბ) სასაქონლო/მომსახურების ბაზრის გეოგრაფიული საზღვრები;

გ) სასაქონლო/მომსახურების ბაზრის დროითი ჩარჩოები.

2.1. პროდუქციული საზღვრები

შესაბამისი ბაზრის პროდუქციულ საზღვრებში ექცევა ყველა საქონელი ან მომსახურება, რომელიც შეიძლება ჩაითვალოს ურთიერთჩანაცვლებადად ამ საქონლის/მომსახურების მახასიათებლებიდან, ფასებიდან და მათი გამოყენების მიზნებიდან გამომდინარე.

შუშის ნარჩენის ბაზრის პროდუქციულ საზღვრებში ექცევა ნებისმიერი სახის ნამსხვრევი მინა, რომელსაც დაკარგული აქვს პირვანდელი ფუნქცია და მხოლოდ შემდგომი გადამუშავებისთვის გამოიყენება. შესაბამისად სააგენტო მონიტორინგის ფარგლებში ნალეწი შუშის ბაზარს განიხილავს როგორც ერთ პროდუქციულ ბაზარს.

2.2. გეოგრაფიული საზღვრები

ბაზარზე არსებული ყველა კატეგორიის გადასამუშავებელი შუშა, რომლის რეალიზაცია ხდება შიდა ბაზარზე ან/და ხორციელდება ექსპორტი, როგორც შეგროვებადი ნედლეული ხელმისაწვდომია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. შესაბამისად, სააგენტო ბაზრის გეოგრაფიულ საზღვრად მიიჩნევს ქვეყნის მთელ ტერიტორიას.

2.3. დროითი ჩარჩო

პროდუქციის მოთხოვნა/მიწოდება არ ხასიათდება სეზონურობით. სეზონურად გამაგრილებელი სასმელების მოხმარების გათვალისწინებით, შესაძლებელია ადგილი

[3] ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მუნიციპალური ნარჩენების მართვის გეგმა (tbilisi.gov.ge)

ჰქონდეს გადასამუშავებელი შუშის ნაწარმის რაოდენობრივ ზრდას, თუმცა ადგილი არ აქვს საერთო სურათის ცვლილებას. შესაბამისად, ბაზარს არ გააჩნია კონკრეტული დროითი ჩარჩო.

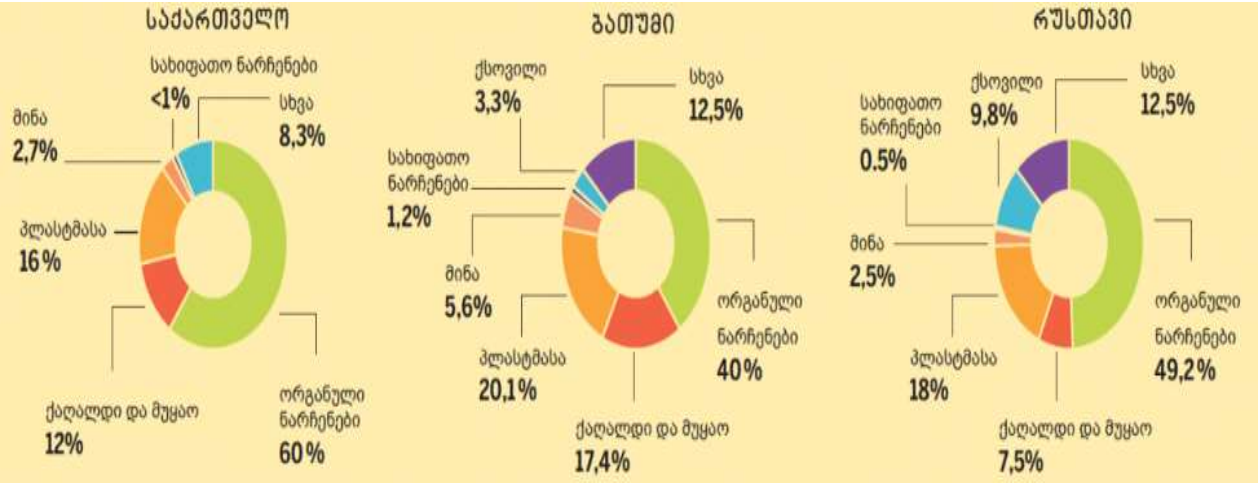
3. შესაბამის ბაზარზე კონკურენტული გარემოს შეფასება

ბაზრის ანალიზის მეთოდური მითითებების მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, იდენტიფიცირებულ შესაბამის ბაზარზე კონკურენტული გარემოს შეფასებისას სააგენტო ითვალისწინებს შემდეგ პარამეტრებს:

ა) შესაბამის ბაზარზე მოქმედი სუბიექტები;
ბ) შესაბამისი ბაზრის მოცულობა და ეკონომიკურ აგენტებზე წილობრივი გადანაწილება;
გ) შესაბამისი ბაზრის კონცენტრაციის დონე;
დ) შესაბამის ბაზარზე შესვლის ბარიერები;
ე) ეკონომიკურ აგენტთა საბაზრო ძალა;
ვ) დამატებითი პარამეტრები, რომელთა გათვალისწინებას სააგენტო აუცილებლად ჩათვლის კონკრეტული ბაზრის სპეციფიკიდან გამომდინარე.

შუშის ნარჩენების რაოდენობა ნარჩენების სრულ მოცულობაში მცირეა და 2020 წლის მონაცემებით კონკრეტული მუნიციპალიტეტების დონეზე აღწევს 5.7%-ს, ხოლო გასაშუალოებული მონაცემებით ქვეყნის მასშტაბით 2.7%-ს:[4]

გრაფიკი 1



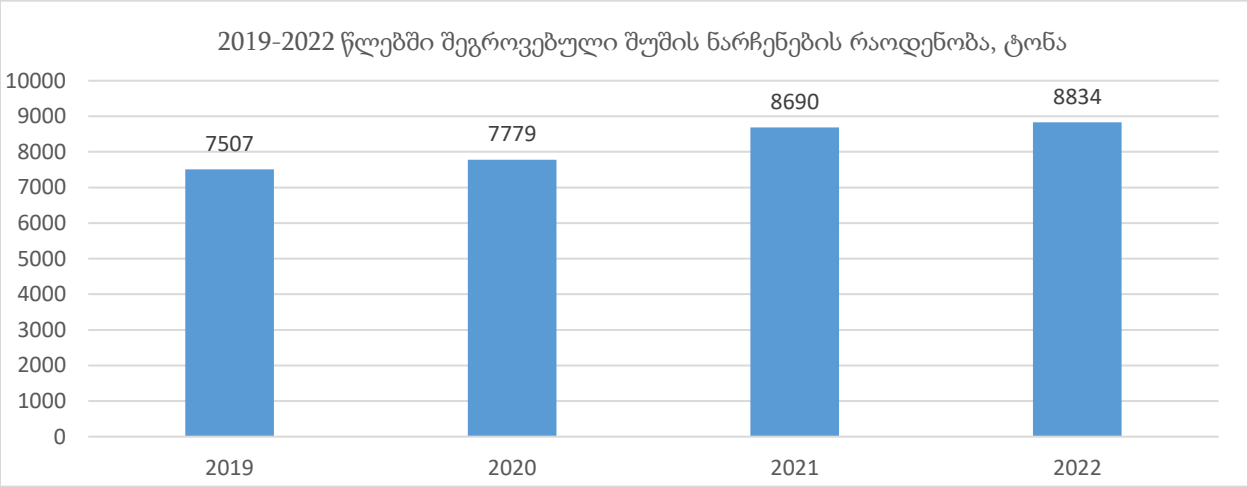
შუშის ნარჩენების ორგანიზებულ შეგროვებას ქვეყანაში ახორციელებს 2 კომპანია - შპს „კერე და შპს „სიმართლე“. შპს „კერე“ შუშის ნარჩენების რეალიზაციას ძირითადად ([redacted]%) ახდენს სს „მინაზე“, რომელიც წარმოადგენს გადამამუშავებელ/შუშის მწარმოებელ

[4] https://ge.boell.org/ka/2020/06/25/narchenebis-martva-sakartveloshi

ეკონომიკურ აგენტს. რაც შეეხება, შპს „სიმართლეს“, შეგროვებული შუშის ნარჩენების ძირითადი ნაწილის (▇%) ექსპორტი ხორციელდება სომხეთის რესპუბლიკაში.

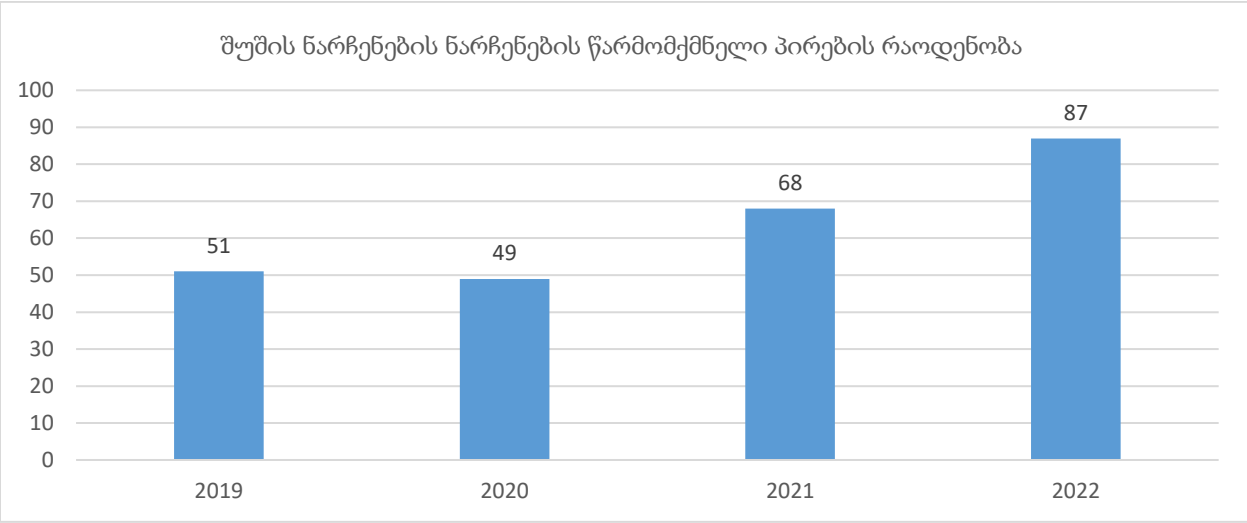
ბაზრის სპეციფიკის, კერძოდ იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ შუშის ნარჩენი განსახილველ შემთხვევაში წარმოადგენს ნედლეულს, მნიშვნელოვანია ქვეყანაში ორგანიზებულად შეგროვებული შუშის ნარჩენების მოცულობის განსაზღვრა (შპს „კერე“-ს და შპს „სიმართლე“-ს მონაცემები):

გრაფიკი 2



შპს „სიმართლემ“ ბაზარზე ოპერირება და შესაბამისად შუშის ნარჩენების შეგროვება დაიწყო 2020 წლიდან. უნდა აღინიშნოს, რომ განსახილველ წლებში მზარდია ნარჩენების წარმომქმნელი იმ პირების რაოდენობა, რომელთაგანაც შპს „კერე“-ს და შპს „სიმართლე“-ს მიერ ხორციელდება შუშის ნარჩენების შეგროვება:

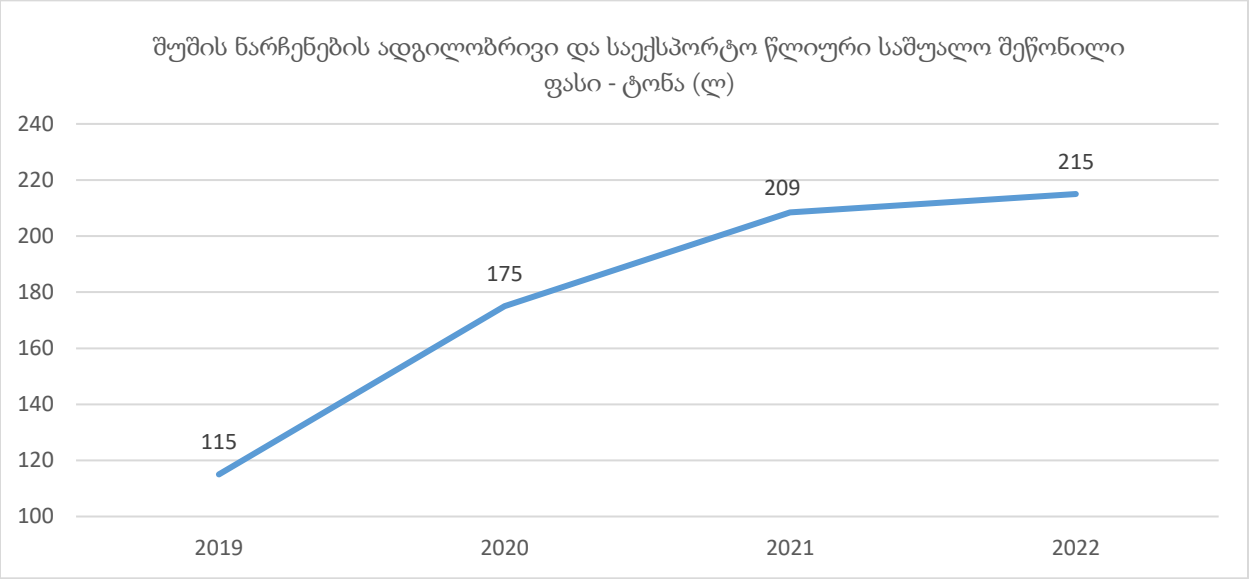
გრაფიკი 3



ნარჩენების წარმომქმნელი პირების რაოდენობრივ ზრდასთან ერთად, შპს „სიმართლეს“ ბაზარზე შესვლის შედეგად, გაიზარდა როგორც შეგროვებული შუშის

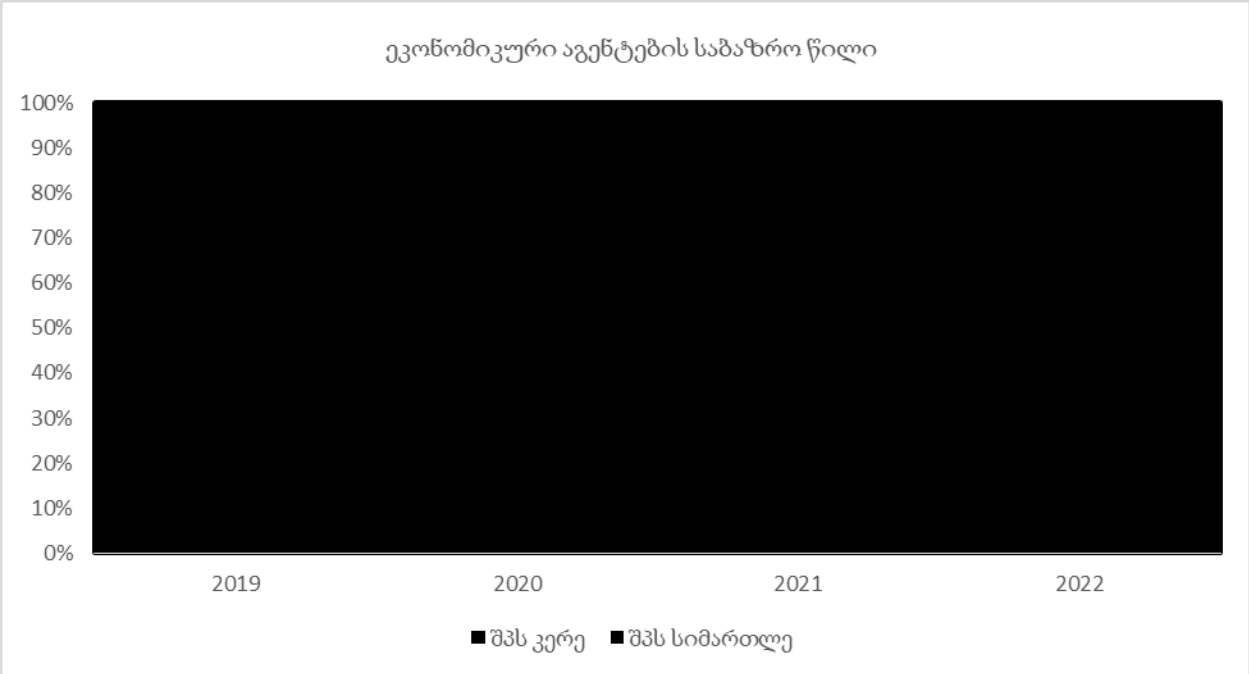
რაოდენობა (გრაფიკი - 2), ასევე მისი როგორც ნედლეულის სარეალიზაციო ფასი (გრაფიკი - 4):

გრაფიკი 4



რაც შეეხება შიდა ბაზარზე შეგროვებული შუშის წილობრივ გადანაწილებას შემგროვებელი ეკონომიკური აგენტების დონეზე:

გრაფიკი 5



4. სააგენტოს შეფასება

საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს მიერ განხორციელებული შუშის ნარჩენების ბაზრის მონიტორინგი მოიცავს ბაზრის მრავალმხრივ შეფასებას. მოპოვებული ინფორმაციის საფუძველზე დამუშავდა ბაზრის მარეგულირებელი კანონმდებლობა; განისაზღვრა ბაზრის როგორც პროდუქციული, ასევე გეოგრაფიული საზღვრები და დროითი ჩარჩო; ჩატარდა შესაბამისი ბაზრის რაოდენობრივი და თვისებრივი ანალიზი, როგორც ქვეყნის შიდა, ასევე საექსპორტო დონეზე.

საქართველოს პარლამენტის წევრის მომართვასთან დაკავშირებით, უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ შპს „კერე“ არ წარმოადგენს შუშის ნარჩენების გადამამუშავებელ ეკონომიკურ აგენტს და შეგროვებული ნარჩენის ძირითადი ნაწილის რეალიზაციას ახორციელებს სს „მინაზე“. შესაბამისად, შუშის ნარჩენებს შპს „კერესთვის“ არ გააჩნია ნედლეულის სტატუსი. ამასთან, ის ფაქტი, რომ ქვეყანაში შეგროვებული შუშის ნარჩენების ნაწილის (□%) ექსპორტი გადამუშავების გარეშე ხორციელდება სხვა ქვეყანაში, არ წარმოადგენს სააგენტოს შეფასების საგანს. რაც შეეხება სს „მინას“, რომელიც წარმოადგენს გადამამუშავებელ კომპანიას - შუშის ნარჩენი არ არის მინის საწარმოებელი ერთადერთი/ძირითადი ნედლეული, რაც გამორიცხავს მწარმოებლის დამოკიდებულებას მხოლოდ ამ სახის ნედლეულზე.

განხორციელებული მონიტორინგის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ შპს „კერე“ შეგროვებული შუშის ნარჩენების რეალიზაციას ახორციელებს სს „მინაზე“. სარეალიზაციო ფასი საშუალოდ □-□%-ით მცირეა, ვიდრე შპს „სიმართლეს“ მიერ ანალოგიური პროდუქტის საექსპორტო ფასი. ამასთან, შპს „სიმართლეს“ ბაზარზე შემოსვლის პერიოდიდან (2020 წელი), გაიზარდა როგორც შეგროვებული შუშის ნარჩენების რაოდენობა, ასევე შიდა ბაზარზე რეალიზაციის და საექსპორტო ფასი. დამატებით, მონიტორინგის ფარგლებში ეკონომიკურ აგენტებთან გამართული საკონსულტაციო შეხვედრების შედეგად გამოიკვეთა, რომ ადგილი აქვს კონკურენციას ნარჩენების წარმომქმნელი პირების გადმობირების დონეზე.

აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ უშუალოდ შუშის ნარჩენების ბაზრის მოცულობა სააგენტოს მიერ შესწავლილ პერიოდში მცირეა, კერძოდ ქვეყანაში შეგროვებული შუშის ნარჩენების და მისი შიდა ბაზარზე რეალიზაციის, ასევე ექსპორტის ფასის გათვალისწინებით, ბაზრის წლიური მოცულობა არ აღემატება 2 მილიონ ლარს. სახელმწიფოს გააჩნია ნარჩენების მართვის ეროვნული სტრატეგია, რის შედეგადაც 2030 წლისათვის უნდა მოხდეს ქვეყანაში გენერირებული შუშის ნარჩენების 80%-ის რეციკლირება და შესაბამისად, სააგენტოს პოზიციით, მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს აღნიშნული სამიზნე მაჩვენებელი.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სააგენტოს მიერ მოპოვებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, დეტალური ანალიზისა და მრავალმხრივი შეფასების საფუძველზე, განსაზღვრულ შუშის ნარჩენების შესაბამის ბაზარზე არ გამოიკვეთა საქართველოს კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევის რისკები. შესაბამისად არ არსებობს განგრძობადი დაკვირვების წარმოების მიზნით მონიტორინგის გაგრძელების საფუძველი.