



MARCO G.

**MIŠLJENJE**

po Zahtjevu privrednog subjekta Autoprevoz-Bus d.o.o. Mostar

Sarajevo,  
travanj, 2019. godine



Broj: 01-26-7-014-9/18  
Sarajevo, 3.4.2019. godine

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine, na temelju članka 25. stavak (1) točka (f) Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik BiH“, broj 48/05, 76/07 i 80/09), a po Zahtjevu za davanje Mišljenja i Preporuke gospodarskog subjekta Autoprevoz-Bus d.o.o. Mostar, Trg Ivana Krndelja 4, 88000 Mostar, zastupanom po odvjetniku Droce Senadu iz Mostara, Vrapčići 269, 88000 Mostar, zaprimljenom dana 25.10. 2018. godine pod brojem: 01-26-7-014-1/18, na 50. (pedesetoj) sjednici održanoj dana 3.4.2019. godine, donijelo je

### **MIŠLJENJE**

Gospodarski subjekat Autoprevoz-bus d.o.o. Mostar, Trg Ivana Krndelja 4, 88000 Mostar, (u daljnjem tekstu: Autoprevoz ili Podnositelj zahtjeva) podnio je Konkurencijskom vijeću Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Konkurencijsko vijeće) Zahtjev za davanje mišljenja i preporuke (u daljnjem tekstu: Zahtjev), zaprimljen dana 25.10.2018. godine, pod brojem: 01-26-7-014-1/18.

Podnositelj zahtjeva traži Mišljenje i preporuku Konkurencijskog vijeća u svezi navoda da Zakon o financiranju željezničke infrastrukture i sufinanciranju putničkog i kombiniranog saobraćaja („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 57/03, daljnjem tekstu: Zakon o financiranju željezničke infrastrukture i sufinanciranju putničkog i kombiniranog saobraćaja) svojim odredbama u članku 11., članku 12. i članku 13. omogućava Javnom poduzeću Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Željeznice FBiH) vladajući položaj, odnosno da spomenuti zakon nije usklađen sa Zakonom o konkurenciji („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 48/05, 76/07 i 80/09, u daljnjem tekstu: Zakon).

Mišljenje i preporuka traže se također u pogledu usklađenosti Ugovora o sufinanciranju željezničkog putničkog saobraćaja (u daljnjem tekstu: Ugovori), zaključenim između Ministarstva prometa i komunikacija Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) i Željeznica FBiH iz 2017. i 2018. godine, kao i Odluka Vlade Federacije Bosne i Hercegovine o utvrđivanju interesa za obavljanje željezničkog putničkog saobraćaja iz 2017. i 2018. godine, te cijena koje je Željeznica FBiH formirala za prijevoz putnika na prometnom pravcu Sarajevo-Mostar-Čapljina, sa Zakonom.

Konkurencijsko vijeće je aktom broj: 01-26-7-014-2/18 od 30.10.2018. godine uputilo zahtjev za uplatu administrativne pristojbe Podnositelju zahtjeva, te je isti dopisom zaprimljenim dana 19.11.2018. godine pod brojem: 01-26-7-014-2/18 obavijestio Konkurencijsko vijeće da je izvršio uplatu administrativne pristojbe i dostavio dokaz o uplati administrativne pristojbe.

U Zahtjevu se navodi slijedeće:

- Gospodarski subjekat Autoprevoz je registriran u Općinskom sudu u Mostaru pod matičnim brojem upisa: 1-11072 za obavljanje djelatnosti pružanja usluga cestovnog prijevoza putnika.
- Osnivač gospodarskog subjekta Autoprevoz je gospodarski subjekat SEJARI HOLDING GMBH, Carl-Benz Strasse 5, Odelzhausen, Savezna Republika Njemačka.
- Podnositelj zahtjeva obavlja djelatnost prijevoza putnika na relaciji Sarajevo-Mostar i obratno, sa više polazaka i dolazaka na dnevnoj osnovi.

- Željeznice FBiH obavljaju djelatnost prijevoza putnika željeznicom garniturom vlakova Talgo na više linija koja uključuje u relaciju Sarajevo-Mostar-Čapljina.
- Ministarstvo i Željeznice FBiH imaju zaključene Ugovore kojima se sufinansira obavljanje usluga željezničkog putničkog i kombiniranog saobraćaja, a na temelju Odluke o utvrđivanju interesa Federacije Bosne i Hercegovine za obavljanje usluga željezničkog putničkog saobraćaja i kombiniranog saobraćaja za 2017. godinu broj: 946/2017 od 07.07.2017. godine (u daljnjem tekstu: Odluka za 2017. godinu) i Odluke o utvrđivanju interesa Federacije Bosne i Hercegovine za obavljanje usluga željezničkog putničkog saobraćaja i kombiniranog saobraćaja za 2018. godinu (u daljnjem tekstu: Odluka za 2018. godinu) koje je donijela Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada).
- Odlukama za 2017. i 2018. godinu se utvrđuje javni interes Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno kantona za sufinanciranje obavljanja usluga putničkog željezničkog i kombiniranog saobraćaja u smislu članka 11. i članka 12. Zakona o financiranju željezničke infrastrukture i sufinanciranju putničkog i kombiniranog saobraćaja.
- Podnositelj zahtjeva smatra da do narušavanja tržišne konkurencije dolazi zbog toga što Vlada, sufinancirajući željeznički putnički i kombinirani saobraćaj Željeznicama FBiH, stavlja Željeznice FBiH u povoljniji položaj, pri čemu Željeznica FBiH formira neprimjereno niže cijene u odnosu na Podnositelja zahtjeva, pa usljed toga Podnositelj zahtjeva trpi materijalnu štetu, koja se ogleda u smanjenju prihoda.
- Gospodarski subjekat Autoprevoz smatra da sufinanciranjem Željeznica FBiH, odnosno pokrivanjem gubitaka istog, Vlada jača vladajući položaj Željeznica FBiH i omogućava prijevoz putnika po nižoj cijeni, pa čak i besplatno, jer nisu propisani nikakvi limiti u pogledu visine gubitka koje pokriva Vlada.
- Zakon o financiranju željezničke infrastrukture i sufinanciranju putničkog i kombiniranog saobraćaja ne uvažava potrebe zaštite tržišne konkurencije, zato što nije prošao prethodnu proceduru ocjene kod Konkurencijskog vijeća, sukladno Zakonu.
- Podnositelj zahtjeva prihvata činjenicu da Vlada uspostavljanjem željezničkog putničkog saobraćaja, slijedi javni interes, ali uspostava cestovnog (drumskog) saobraćaja, također predstavlja legitiman cilj, te je sporno da li je Zakonom o financiranju željezničke infrastrukture i sufinanciranju putničkog i kombiniranog saobraćaja uspostavljen balans između interesa koji je slijedila Federacija Bosne i Hercegovine i imovinskih prava Podnositelja zahtjeva.

Konkurencijsko vijeće je aktom broj: 01-26-7-014-4/18 od dana 21.2.2019. godine zatražilo podatke od Odsjeka željezničkog prometa Ministarstva o tržištu usluga željeznikog putničkog saobraćaja u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Ministarstvo u odgovoru zaprimljenom dana 28.02.2019. godine pod brojem: 01-26-7-014-6/18 navodi slijedeće:

- Željeznice FBiH su jedini menadžer željezničke infrastrukture i jedini željeznički operator u Federaciji Bosne i Hercegovine.
- Željeznice FBiH kao jedini operator u Federaciji Bosne i Hercegovine obavljaju uslugu putničkog željezničkog saobraćaja na relaciji Sarajevo-Mostar-Čapljina.

- Ministarstvo ističe da su za formiranje cijena željezničkog saobraćaja na relaciji Sarajevo-Mostar-Čapljina nadležne Željeznice FBiH kojima je prosljedilo upit Konkurencijskog vijeća.

Konkurencijsko vijeće je dana 8.3.2019. godine zaprimilo dopis Željeznica FBiH pod brojem: 01-26-7-014-6/18 u kojem se navodi sljedeće:

- Na relaciji Sarajevo-Mostar-Čapljina prijevoz putnika, odnosno željeznički putnički saobraćaj, isključivo obavljaju Željeznice FBiH i to sa dva polaska dnevno (Sarajevo 07:15 sati-Mostar 09:05/09:07 sati-Čapljina 09:32 sati i Sarajevo 16:49-Mostar 18:44/18:46 sati-Čapljina 19:11 sati).
- Željeznice FBiH nemaju posebne vlakove koji prometuju na relaciji Sarajevo-Mostar, nego su to dva para vlakova koji prometuju na relaciji Sarajevo-Mostar-Čapljina.
- Cijene voznih karata za usluge željezničkog prijevoza putnika koje su predmet ovog Zahtjeva su:

Relacija	Broj polazaka	Prijevoznik	Cijena karte u jednom pravcu (KM)		Cijena povratne karte (KM)	
			1. razred	2. razred	1. razred	2. razred
Sarajevo-Čapljina	2	Željeznice FBiH	20,40	14,30	33,00	23,30
Sarajevo-Mostar	2	Željeznice FBiH	16,80	11,90	27,30	19,40

- Sve države u Evropi sufinansiraju putnički saobraćaj, te Željeznice FBiH smatraju da je sufinansiranje željezničkog putničkog saobraćaja u Federaciji Bosne i Hercegovine od strane Vlade u iznosu od 2.000.000,00 KM na godišnjoj razini najmanje u Evropi, dok za istu namjenu Željeznice Republike Srpske izdvajaju oko 5.600.000,00 KM.
- Formiranje cijena prijevoza, odnosno tarifski sustav željeznica se bazira na skupu tarifskih propisa i načela. Temeljno tarifsko načelo je vrijednost prijevozne usluge u kombinaciji sa načelima racionalnog korištenja kapaciteta i tržišne konkurencije.
- Cjenik usluga željezničkog prevoza putnika Željeznica FBiH nije koncipiran na bazi relacijskih cijena, te isti nema posebno iskazane cijene za pojedine relacije putovanja, već se one računaju iz jedinstvene Tablice na temelju tarifskih udaljenosti.
- Cijene prijevoza putnika u Tablici cijena Putničke tarife su posebno iskazane za 1. i 2. razred i Tablica cijena vrijedi kod željezničkog prijevoza putnika za najnižu kategoriju vlaka-lokalni putnički vlak.
- Kada je u pitanju korištenje vlakova većeg tarifskog ranga naplaćuje se i posebna dodatna cijena, a kod vlakova sa obveznom rezervacijom i naknada za rezerviranje. Dodaci i naknade također čine dio cjenika usluga.
- Važeći model tarifskih tablica osigurava osnovni nivo cijena kojima se pokrivaju izravni troškovi poslovanja iz željezničkog putničkog osiguranja, a proizilazi iz planiranih elemenata obujma prijevoza putnika i prihoda.
- Nepokriveni troškovi se dijelom pokrivaju sufinansiranjem na temelju Ugovora sa Ministarstvom, a za putne relacije koje je Vlada utvrdila da su od javnog interesa. Ugovorom su definirane linije i

broj vlakova od javnog interesa kao i iznos pokrića troškova saobraćaja od javnog interesa koje sufinancira Vlada.

- Odluku o utvrđivanju cjenika usluga iz putničkog željezničkog saobraćaja donosi Nadzorni odbor Željeznica FBiH i dostavlja na razmatranje i suglasnost Ministarstvu.
- Cijena karte za uslugu putničkog željezničkog saobraćaja se nije mijenjala od 2012. godine iz razloga što nije došlo do povećanja izravnih troškova električne energije i radne snage.
- U 2019. godini smanjena je cijena električne energije za Željeznice FBiH, jer dobavljač električne energije smatra Željeznice FBiH velikim potrošačem električne energije.
- Željeznice FBiH naglašavaju da za usluge prijevoza putničkim vlakovima isključivo koriste električnu energiju.
- Cijene nafte i naftnih derivata u 2018. godini su imale značajan rast, što je za posljedicu imalo povećanje troškova cestovnog saobraćaja.
- Željeznice FBiH navode da prilikom analize cijena po načelu konkurentnosti, uzimaju i obzir i cijenu prijevoza putničkim automobilom na pojedinim relacijama. Željeznice FBiH su analizom troškova prijevoza putničkim automobilom na relaciji Sarajevo-Mostar zaključili da automobil sa jednim putnikom ima troškove ispod 15 KM u jednom pravcu.
- Željeznice FBiH smatraju da cijene karata za željeznički putnički saobraćaj nisu niske, nego da su cijene u autobusnom saobraćaju previsoke.
- Prema podacima Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine učešće željezničkog prijevoza u ukupnom obujmu prijevoza putnika u Bosni i Hercegovini je ispod 5%, te se željeznički operator ne može smatrati konkurentom cestovnim prijevoznicima.
- Povećanjem cijena željezničkog putničkog saobraćaja u Federaciji Bosne i Hercegovine dovelo bi do smanjenja broja putnika i pada prihoda Željeznica FBiH.

Konkurencijsko vijeće je aktom broj: 01-26-7-014-5/18 od dana 21.2.2019. godine zatražilo podatke od Odsjeka cestovnog prometa Ministarstva o tržištu usluga usluga cestovnog prijevoza u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Ministarsvo u odgovoru zaprimljenom dana 13.3.2019. godine pod brojem: 01-26-7-014-6/18 navodi slijedeće:

- Sukladno članku 28. stavak (4) Zakona o cestovnom prijevozu u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 28/06 i 02/10) propisano je da Ministarstvo na prijedlog Asocijacije prijevoznika pri Gospodarskoj komori Federacije Bosne i Hercegovine utvrđuje minimalne cijene prijevoznih usluga u linijskom cestovom prijevozu.
- Gospodarska komora Federacije Bosne i Hercegovine do momenta sačinjavanja ovog odgovora nije dostavila usaglašen prijedlog cjenika, kao ni prijedlog minimalnih cijena prijevoznih usluga na linijskom prijevozu putnika.
- Cijene karata za linijski prijevoz putnika koje su predmet ovog Zahtjeva su:

Relacija	Broj polazaka	Prijevoznik	Cijena karte u jednom pravcu (KM)	Cijena povratne karte (KM)	Cijena mjesečne karte (KM)
<b>Mostar-Sarajevo</b>	<b>11</b>	<b>Autoprevoz</b>	<b>20,00</b>	<b>30,00</b>	<b>600,00</b>
Mostar-Sarajevo	1	Aqvarel Međugorje	17,00	-	-
Mostar-Sarajevo	1	Ena trans Banovići	20,00	30,00	-
Mostar-Sarajevo	1	Ljajić tours Čelić	15,00	26,00	-
Mostar-Sarajevo	1	Globtour Međugorje	16,00	22,50	-
Mostar-Čapljina	1	Globtour Međugorje	6,00	-	-
Sarajevo-Čapljina	-	Globtour Međugorje	20,00	28,00	-
Mostar-Čapljina	11	Autoherc Čapljina	6,00	-	-
Mostar-Čapljina	3	Riva Neum	5,00	-	-
Mostar-Sarajevo	1	Prevoz putnika Zavidovići	16,00	25,00	-

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

Na temelju članka 3. Zakona o Željeznicama u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 41/04 i 25/12- u daljnjem tekstu: Zakon o željeznicama), Federacija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) je osnovala Željeznice FBiH, te iste odredila za jedinog menadžera željezničke infrastrukture i željezničkog operatora Federacije Bosne i Hercegovine. Nadalje, člankom 14. stavak (1) Zakona o željeznicama dato je ovlaštenje Željeznicama FBiH da obavljaju željeznički prijevoz s pažnjom dobrog i savjesnog gospodarstvenika, na načelima profitabilnog poslovanja, dok stavak (2) pomenute odredbe daje mogućnost da željeznički prijevoz mogu obavljati i drugi željeznički operateri sukladno propisanim uvjetima.

Željeznice FBiH su shodno članku 15. Zakon o željeznicama, na zahtjev Vlade ili vlada kantona obavezne obavljati željeznički prijevoz i na dijelovima željezničke mreže na kojima se od prihoda ne mogu pokriti ukupni troškovi prijevoza, a Vlada i vlade kantona su u obvezi nadoknaditi Željeznicama FBiH razliku između ukupnih troškova prijevoza i ostvarenog prihoda.

Odredbama Zakona o financiranju željezničke infrastrukture i sufinanciranju putničkog i kombiniranog saobraćaja regulirano je sufinanciranje usluga željezničkog putničkog saobraćaja i kombiniranog saobraćaja. Člankom 13. Zakona o financiranju željezničke infrastrukture i sufinanciranju putničkog i kombiniranog saobraćaja utvrđena je nadležnost Ministarstva i kantonalnih ministarstava nadležnih za poslove prometa i komunikacija da sa Željeznicama FBiH zaključuju ugovore u sufinanciranju željezničkog putničkog saobraćaja i željezničkog kombiniranog saobraćaja. Sukladno članku 13. stavak (2) Zakona o financiranju željezničke infrastrukture i sufinanciranju putničkog i kombiniranog saobraćaja utvrđeni su elementi ugovora: predmet ugovora i međusobne obveze, vrsta i obujam saobraćajnih usluga, te cijena i način njenog formiranja.

Članak 9. stavak (1) Zakona propisuje da gospodarski subjekat ima vladajući položaj na mjerodavnom tržištu roba ili usluga, ako se zbog svoje tržišne snage može ponašati u značajnoj mjeri neovisno od stvarnih ili mogućih konkurenata, kupaca, potrošača ili dobavljača, također uzimajući u obzir udio tog gospodarskog subjekta na tržištu, učešće koje na tom tržištu imaju njegovi konkurenti, kao i pravne i druge zapreke za ulazak drugih gospodarskih subjekata na tržište.

U članku 4. stavak (1) Odluke o definiranju kategorija vladajućeg položaja („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 18/06 i 34/10-u daljnjem tekstu: Odluka o definiranju kategorija vladajućeg položaja) se navodi da vladajući položaj koji ima gospodarski subjekat na mjerodavnom tržištu u pravilu

nije zabranjen. Zabranjena je zlouporaba vladajućeg položaja na mjerodavnom tržištu kroz djelovanje gospodarskih subjekata koje ima za cilj i posljedicu isključivanje konkurenata sa tržišta ili „zatvaranje“ tržišta potencijalnim konkurentima, odnosno ograničavanje ili narušavanje učinkovite tržišne konkurencije u smislu članka 4. stavak (2) Odluke o definiranju kategorija vladajućeg položaja.

Nakon analize članka 14. Zakona o željeznicama, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je zakonodavac pomenutom odredbom dao ovlaštenje za obavljanje usluga željezničkog putničkog saobraćaja Željeznicama FBiH, ali da je data mogućnost da željeznički putnički prijevoz mogu obavljati i drugi operateri.

Evidentno je da usluge željezničkog putničkog saobraćaja u Federaciji isključivo obavljaju Željeznice FBiH iz čega proizilazi da iste imaju vladajući položaj na tržištu pružanja usluga željezničkog putničkog saobraćaja u Federaciji. Također, člankom 14. Zakona o željeznicama data je mogućnost da željeznički putnički prijevoz mogu obavljati i drugi operateri, iz čega proizilazi da ne postoje pravne zapreke za ulazak potencijalnih konkurenata na mjerodavno tržište u Federaciji.

Članak 4. stavak (1) Zakona određuje da su zabranjeni sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, zajednička djelovanja, izričiti i prešutni dogovori gospodarskih subjekata, kao i odluke i drugi akti gospodarskih subjekata koji za cilj i posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišne konkurencije na mjerodavnom tržištu, a koji se odnose na: izravno ili neizravno utvrđivanje kupovnih i prodajnih cijena ili bilo kojih drugih trgovačkih uvjeta, ograničavanje i kontrolu proizvodnje, tržišta, tehničkog razvoja ili ulaganja, podjelu tržišta snabdijevanja, primjenu različitih uvjeta na identične transakcije s drugim gospodarskim subjektima, dovodeći ih u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju i zaključivanje takvih sporazuma kojima se druga strana uvjetuje da prihvati dodatne obveze koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi sa predmetnim sporazumom.

Konkurencijsko vijeće je izvršilo analizu Ugovora zaključenih između Željeznica FBiH i Ministarstva i smatra da isti ne sadrže odredbe koje imaju za cilj i posljedicu sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišne konkurencije. Predmetni Ugovori su zaključeni u javnom interesu odvijanja željezničkog putničkog saobraćaja, a na osnovu članka 15. Zakona o željeznicama kojim je utvrđena javna ovlast Vlade da obaveže Željeznice FBiH na obavljanje željezničkog prijevoza uz uvjet nadoknade troškova, ukoliko Željeznice FBiH ne ostvaruju dovoljan prihod koji može pokriti troškove prijevoza.

Konkurencijsko vijeće, smatra da Odluka iz 2017. godine i Odluka iz 2018. godine ne sadrže odredbe koje su protivne Zakonu, jer je istim utvrđen javni interes Federacije za obavljanje usluga željezničkog putničkog saobraćaja Željeznica FBiH, te su naznačeni putni pravci odvijanja željezničkog putničkog saobraćaja. Iz navedenog proizilazi da se Odluka iz 2017. godine i Odluka iz 2018. godine ne mogu smatrati zabranjenim konkurencijskim djelovanjima u smislu članka 4. i članka 10. Zakona.

Kada je u pitanju formiranje cijena karata za usluge željezničkog prijevoza i cestovnog linijskog prijevoza, evidentno je da obavljanje istih koriste različiti energenti, odnosno električna energija i nafta i derivati nafte, što utječe na krajnju cijenu pomenutih usluga prijevoza. Konkurencijsko vijeće smatra da se usluge željezničkog putničkog prijevoza i cestovnog linijskog prijevoza ne mogu smatrati substitutima u smislu članka 10. stavak (2) Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 18/06 i 34/10, u daljem tekstu: Odluka o utvrđivanju mjerodavnog tržišta) ukoliko se uzme kriterij ponude usluga prijevoza na relacijama Sarajevo-Mostar i Sarajevo-Mostar-Čapljina. Naime, prema podacima koje je dostavilo Ministarstvo na relaciji Sarajevo-Mostar na dnevnoj bazi ima šesnaest autobusnih linija, dok vlakovi saobraćaju dva puta dnevno, ali ne postoji zasebna relacija Sarajevo-Mostar, nego se radi o vlakovima na relaciji Sarajevo-Mostar-Čapljina. Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da od navedenih 16 autobusnih linija Podnositelj zahtjeva ima 11 autobusnih linija iz čega je vidljivo da isti ima značajnu tržišnu snagu u cestovnom prijevozu. Također, prema podacima Ministarstva na relaciji Sarajevo-Mostar-Čapljina trenutno ne vozi niti jedan registrirani autoprijevoznik, dok vlakovi prometuju dva puta dnevno.

Ovo mišljenje je dato isključivo na temelju podataka navedenih u Zahtjevu, podataka Ministarstva i Željeznica FBiH, te ukoliko dati podaci odstupaju od stvarnog činjeničnog stanja, ovo mišljenje se ne može primijeniti.

