

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијски савјет

MARCO G.

МИШЉЕЊЕ

по Захтјеву привредног субјекта Аутопревоз-Бус д.о.о. Мостар

Сарајево,
април, 2019. године



Број: 01-26-7-014-9/18
Сарајево, 03.04.2019. године

Конкуренијски савјет Босне и Херцеговине, на основу члана 25. став (1) тачка (ф) Закона о конкуренцији („Службени гласник БиХ“, број 48/05, 76/07 и 80/09), а по Захтјеву за давање Мишљења и Препоруке привредног субјекта Аутопревоз-Бус д.о.о. Мостар, Трг Ивана Крндеља 4, 88000 Мостар, заступаном по адвокату Дроце Сенаду из Мостара, Врапчићи 269, 88000 Мостар, за примљеном дана 25.10. 2018. године под бројем: 01-26-7-014-1/18, на 50. (педесетој) сједници одржаној дана 03.04.2019. године, донио је

МИШЉЕЊЕ

Привредни субјекат Аутопревоз-бус д.о.о. Мостар, Трг Ивана Крндеља 4, 88000 Мостар, (у даљњем тексту: Аутопревоз или Подносилац захтјева) поднио је Конкуренијском савјету Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Конкуренијски савјет) Захтјев за давање мишљења и препоруке (у даљњем тексту: Захтјев), за примљен дана 25.10.2018. године, под бројем: 01-26-7-014-1/18.

Подносилац захтјева тражи Мишљење и препоруку Конкуренијског савјета у вези навода да Закон о финансирању жељезничке инфраструктуре и суфинансирању путничког и комбинованог саобраћаја („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ број 57/03, у даљњем тексту: Закон о финансирању жељезничке инфраструктуре и суфинансирању путничког и комбинованог саобраћаја) својим одредбама у члану 11., члану 12. и члану 13. омогућава Јавном предузећу Жељезнице Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Жељезнице ФБиХ) доминантан положај, односно да споменути закон није усклађен са Законом о конкуренцији („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 48/05, 76/07 и 80/09, у даљњем тексту: Закон).

Мишљење и препорука траже се такођер у погледу усклађености Уговора о суфинансирању жељезничког путничког саобраћаја (у даљњем тексту: Уговори), закљученим између Министарства промета и комуникација Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Министарство) и Жељезница ФБиХ из 2017. и 2018. године, као и Одлука Владе Федерације Босне и Херцеговине о утврђивању интереса за обављање жељезничког путничког саобраћаја из 2017. и 2018. године, те цијена које је Жељезница ФБиХ формирала за превоз путника на прометном правцу Сарајево-Мостар-Чапљина, са Законом.

Конкуренијски савјет је актом број: 01-26-7-014-2/18 од 30.10.2018. године упутио захтјев за уплату административне таксе Подносиоцу захтјева, те је исти дописом за примљеним дана 19.11.2018. године под бројем: 01-26-7-014-2/18 обавијестио Конкуренијски савјет да је извршио уплату административне таксе и доставио доказ о уплати административне таксе.

У Захтјеву се наводи следеће:

- Привредни субјекат Аутопревоз је регистрован у Општинском суду у Мостару под матичним бројем уписа: 1-11072 за обављање дјелатности пружања услуга цестовног превоза путника.
- Оснивач привредног субјекта Аутопревоз је привредни субјекат SEJARI HOLDING GMBH, Carl-Benz Strasse 5, Odelzhausen, Савезна Република Њемачка.

- Подносилац захтјева обавља дјелатност превоза путника на релацији Сарајево-Мостар и обратно, са више полазака и долазака на дневној основи.
- Жељезнице ФБиХ обављају дјелатност пријевоза путника жељезницом гарнитуром возова Талго на више линија која укључује у релацију Сарајево-Мостар-Чапљина.
- Министарство и Жељезнице ФБиХ имају закључене Уговоре којима се суфинансира обављање услуга жељезничког путничког и комбинованог саобраћаја, а на основу Одлуке о утврђивању интереса Федерације Босне и Херцеговине за обављање услуга жељезничког путничког саобраћаја и комбинованог саобраћаја за 2017. годину број: 946/2017 од 07.07.2017. године (у даљем тексту: Одлука за 2017. годину) и Одлуке о утврђивању интереса Федерације Босне и Херцеговине за обављање услуга жељезничког путничког саобраћаја и комбинованог саобраћаја за 2018. годину (у даљем тексту: Одлука за 2018. годину) које је донијела Влада Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Влада).
- Одлукама за 2017. и 2018. годину се утврђује јавни интерес Федерације Босне и Херцеговине, односно кантона за суфинансирање обављања услуга путничког жељезничког и комбинованог саобраћаја у смислу члана 11. и члана 12. Закона о финансирању жељезничке инфраструктуре и суфинансирању путничког и комбинованог саобраћаја.
- Подносилац захтјева сматра да до нарушавања тржишне конкуренције долази због тога што Влада, суфинансирајући жељезнички путнички и комбиновани саобраћај Жељезницама ФБиХ, ставља Жељезнице ФБиХ у повољнији положај, при чему Жељезница ФБиХ формира непримјерено ниже цијене у односу на Подносиоца захтјева, па усљед тога Подносилац захтјева трпи материјалну штету, која се огледа у смањењу прихода.
- Привредни субјекат Аутопревоз сматра да суфинансирањем Жељезница ФБиХ, односно покривањем губитака истог, Влада јача доминантан положај Жељезница ФБиХ и омогућава превоз путника по нижој цијени, па чак и бесплатно, јер нису прописани никакви лимити у погледу висине губитка које покрива Влада.
- Закон о финансирању жељезничке инфраструктуре и суфинансирању путничког и комбинованог саобраћаја не уважава потребе заштите тржишне конкуренције, зато што није прошао претходну процедуру оцјене код Конкурenciјског савјета, у складу са Законом.
- Подносилац захтјева прихвата чињеницу да Влада успостављањем жељезничког путничког саобраћаја, слиједи јавни интерес, али успостава цестовног (друмског) саобраћаја, такођер представља легитиман циљ, те је спорно да ли је Законом о финансирању жељезничке инфраструктуре и суфинансирању путничког и комбинованог саобраћаја успостављен баланс између интереса који је слиједила Федерација Босне и Херцеговине и имовинских права Подносиоца захтјева.

Конкурenciјски савјет је актом број: 01-26-7-014-4/18 од дана 21.02.2019. године затражио податке од Одсјека жељезничког промета Министарства о тржишту услуга жељезничког путничког саобраћаја у Федерацији Босне и Херцеговине.

Министарство у одговору за примљеном дана 28.02.2019. године под бројем: 01-26-7-014-6/18 наводи следеће:

- Жељезнице ФБиХ су једини менаџер жељезничке инфраструктуре и једини жељезнички оператор у Федерацији Босне и Херцеговине.

- Железнице ФБиХ као једини оператор у Федерацији Босне и Херцеговине обављају услугу путничког железничког саобраћаја на релацији Сарајево-Мостар-Чапљина.
- Министарство истиче да су за формирање цијена железничког саобраћаја на релацији Сарајево-Мостар-Чапљина надлежне Железнице ФБиХ којима је прослиједило упит Конкуренцијског савјета.

Конкуренцијски савјет је дана 08.03.2019. године запримио допис Железница ФБиХ под бројем: 01-26-7-014-6/18 у којем се наводи следеће:

- На релацији Сарајево-Мостар-Чапљина превоз путника, односно железнички путнички саобраћај, искључиво обављају Железнице ФБиХ и то са два поласка дневно (Сарајево 07:15 сати-Мостар 09:05/09:07 сати-Чапљина 09:32 сати и Сарајево 16:49-Мостар 18:44/18:46 сати-Чапљина 19:11 сати).
- Железнице ФБиХ немају посебне возове који возе на релацији Сарајево-Мостар, него су то два пара возова који возе на релацији Сарајево-Мостар-Чапљина.
- Цијене возних карата за услуге железничког пријезова путника које су предмет овог Захтјева су:

Релација	Број поласака	Превозник	Цијена карте у једном правцу (КМ)		Цијена повратне карте (КМ)	
			1. разред	2. разред	1. разред	2. разред
Сарајево-Чапљина	2	Железнице ФБиХ	20,40	14,30	33,00	23,30
Сарајево-Мостар	2	Железнице ФБиХ	16,80	11,90	27,30	19,40

- Све државе у Европи суфинансирају путнички саобраћај, те Железнице ФБиХ сматрају да је суфинансирање железничког путничког саобраћаја у Федерацији Босне и Херцеговине од стране Владе у износу од 2.000.000,00 КМ на годишњем нивоу најмање у Европи, док за исту намјену Железнице Републике Српске издвајају око 5.600.000,00 КМ.
- Формирање цијена пријезова, односно тарифски систем железница се базира на скупу тарифских прописа и начела. Основно тарифско начело је вриједност превозне услуге у комбинацији са начелима рационалног кориштења капацитета и тржишне конкуренције.
- Цјеновник услуга железничког превоза путника Железница ФБиХ није конципиран на бази релацијских цијена, те исти нема посебно исказане цијене за поједине релације путовања, већ се оне рачунају из јединствене Таблице по основу тарифских удаљености.
- Цијене превоза путника у Табели цијена Путничке тарифе су посебно исказане за 1. и 2. разред и Табела цијена вриједи код железничког превоза путника за најнижу категорију воза-локални путнички воз.
- Када је у питању кориштење возова већег тарифског ранга наплаћује се и посебна додатна цијена, а код возова са обавезном резервацијом и накнада за резервисање. Додаци и накнаде такођер чине дио цјеновника услуга.

- Важећи модел тарифских таблица осигурава основни ниво цијена којима се покривају директни трошкови пословања из жељезничког путничког осигурања, а произилази из планираних елемената обима превоза путника и прихода.
- Непокривени трошкови се дијелом покривају суфинансирањем по основу Уговора са Министарством, а за путне релације које је Влада утврдила да су од јавног интереса. Уговором су дефинисане линије и број возова од јавног интереса као и износ покрића трошкова саобраћаја од јавног интереса које суфинансира Влада.
- Одлуку о утврђивању ценовника услуга из путничког жељезничког саобраћаја доноси Надзорни одбор Жељезница ФБиХ и доставља на разматрање и сагласност Министарству.
- Цијена карте за услугу путничког жељезничког саобраћаја се није мијењала од 2012. године из разлога што није дошло до повећања директних трошкова електричне енергије и радне снаге.
- У 2019. години смањена је цијена електричне енергије за Жељезнице ФБиХ, јер добављач електричне енергије сматра Жељезнице ФБиХ великим потрошачем електричне енергије.
- Жељезнице ФБиХ наглашавају да за услуге превоза путничким возовима искључиво користе електричну енергију.
- Цијене нафте и нафтних деривата у 2018. години су имале значајан раст, што је за последицу имало повећање трошкова цестовног саобраћаја.
- Жељезнице ФБиХ наводе да приликом анализе цијена по начелу конкурентности, узимају и обзир и цијену превоза путничким аутомобилом на појединим релацијама. Жељезнице ФБиХ су анализом трошкова пријезова путничким аутомобилом на релацији Сарајево-Мостар закључили да аутомобил са једним путником има трошкове испод 15 КМ у једном правцу.
- Жељезнице ФБиХ сматрају да цијене карата за жељезнички путнички саобраћај нису ниске, него да су цијене у аутобусном саобраћају превисоке.
- Према подацима Агенције за статистику Босне и Херцеговине учешће жељезничког пријезова у укупном обиму превоза путника у Босни и Херцеговини је испод 5%, те се жељезнички оператор не може сматрати конкурентом цестовним пријевозницима.
- Повећањем цијена жељезничког путничког саобраћаја у Федерацији Босне и Херцеговине довело би до смањења броја путника и пада прихода Жељезница ФБиХ.

Конкурентијски савјет је актом број: 01-26-7-014-5/18 од дана 21.02.2019. године затражио податке од Одсјека цестовног промета Министарства о тржишту услуга услуга цестовног превоза у Федерацији Босне и Херцеговине.

Министарство у одговору запримљеном дана 13.03.2019. године под бројем: 01-26-7-014-6/18 наводи следеће:

- У складу са чланом 28. став (4) Закона о цестовном пријезу у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине број 28/06 и 02/10) прописано је да Министарство на приједлог Асоцијације превозника при Привредној комори Федерације Босне и Херцеговине утврђује минималне цијене превозних услуга у линијском цестовном превозу.

- Привредна комора Федерације Босне и Херцеговине до момента сачињавања овог одговора није доставила усаглашен приједлог ценовника, као ни приједлог минималних цијена превозних услуга на линијском пријезу путника.
- Цијене карата за линијски пријез путника које су предмет овог Захтјева су:

Релација	Број полазака	Превозник	Цијена карте у једном правцу (КМ)	Цијена повратне карте (КМ)	Цијена мјесечне карте (КМ)
Мостар-Сарајево	11	Аутопревоз	20,00	30,00	600,00
Мостар-Сарајево	1	Ақварел Међугорје	17,00	-	-
Мостар-Сарајево	1	Ена транс Бановићи	20,00	30,00	-
Мостар-Сарајево	1	Љајић тоурс Челић	15,00	26,00	-
Мостар-Сарајево	1	Глобтоур Међугорје	16,00	22,50	-
Мостар-Чапљина	1	Глобтоур Међугорје	6,00	-	-
Сарајево-Чапљина	-	Глобтоур Међугорје	20,00	28,00	-
Мостар-Чапљина	11	Аутохерц Чапљина	6,00	-	-
Мостар-Чапљина	3	Рива Неум	5,00	-	-
Мостар-Сарајево	1	Превоз путника Завидовићи	16,00	25,00	-

Конкурентски савјет је у складу са чланом 25. став (1) тачка ф) Закона надлежан да даје мишљење и препоруке о било ком аспекту конкуренције, по службеној дужности или на захтјев државног органа, привредног субјекта или друштва.

На основу члана 3. Закона о Жељезницама у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације Босне и Херцеговине“ број 41/04 и 25/12- у даљем тексту: Закон о жељезницама), Федерација Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Федерација) је основала Жељезнице ФБиХ, те исте одредила за јединог менаџера жељезничке инфраструктуре и жељезничког оператора Федерације Босне и Херцеговине. Надаље, чланом 14. став (1) Закона о жељезницама дато је овлаштење Жељезницама ФБиХ да обављају жељезнички превоз с пажњом доброг и савјесног привредника, на начелима профитабилног пословања, док став (2) поменути одредбе даје могућност да жељезнички превоз могу обављати и други жељезнички оператери у складу са прописаним условима.

Жељезнице ФБиХ су сходно члану 15. Закон о жељезницама, на захтјев Владе или влада кантона обавезне обављати жељезнички пријез и на дијеловима жељезничке мреже на којима се од прихода не могу покривати укупни трошкови пријеза, а Влада и владе кантона су у обавези надокнадити Жељезницама ФБиХ разлику између укупних трошкова превоза и оствареног прихода.

Одредбама Закона о финансирању жељезничке инфраструктуре и суфинансирању путничког и комбинованог саобраћаја регулисано је суфинансирање услуга жељезничког путничког саобраћаја и комбинованог саобраћаја. Чланом 13. Закон о финансирању жељезничке инфраструктуре и суфинансирању путничког и комбинованог саобраћаја утврђена је надлежност Министарства и

кантоналних министарстава недлежних за послове промета и комуникација да са Жељезницима ФБиХ закључују уговоре у суфинасирању жељезничког путничког саобраћаја и жељезничког комбинованог саобраћаја. Сходно члану 13. став (2) Закона о финансирању жељезничке инфраструктуре и суфинансирању путничког и комбинованог саобраћаја утврђени су елементи уговора: предмет уговора и међусобне обавезе, врста и обим саобраћајних услуга, те цијена и начин њеног формирања.

Члан 9. став (1) Закона прописује да привредни субјекат има доминантан положај на релевантном тржишту роба или услуга, ако се због своје тржишне снаге може понашати у значајној мјери независно од стварних или могућих конкурената, купаца, потрошача или добављача, такођер узимајући у обзир удио тог привредног субјекта на тржишту, учешће које на том тржишту имају његови конкуренти, као и правне и друге запреке за улазак других привредних субјеката на тржиште.

У члану 4. став (1) Одлуке о дефинисању категорија доминантног положаја („Службени гласник Босне и Херцеговине број 18/06 и 34/10-у даљем тексту: Одлука о дефинисању категорија доминантног положаја) се наводи да доминантан положај који има привредни субјекат на релевантном тржишту у правилу није забрањен. Забрањена је злоупотреба доминантног положаја на релевантном тржишту кроз дјеловање привредних субјеката које има за циљ и посљедицу искључивање конкурената са тржишта или „затварање“ тржишта потенцијалним конкурентима, односно ограничавање или нарушавање ефикасне тржишне конкуренције у смислу члана 4. став (2) Одлуке о дефинисању категорија доминантног положаја.

Након анализе члана 14. Закона о жељезницама, Конкуренцијски савјет је утврдио да је законодавац поменутом одредбом дао овлашћење за обављање услуга жељезничког путничког саобраћаја Жељезницима ФБиХ, али да је дата могућност да жељезнички путнички превоз могу обављати и други оператери.

Евидентно је да услуге жељезничког путничког саобраћаја у Федерацији искључиво обављају Жељезнице ФБиХ из чега произилази да исте имају доминантан положај на тржишту пружања услуга жељезничког путничког саобраћаја у Федерацији. Такођер, чланом 14. Закона о жељезницама дата је могућност да жељезнички путнички пријевоз могу обављати и други оператери, из чега произилази да не постоје правне запреке за улазак потенцијалних конкурената на релевантно тржиште у Федерацији.

Члан 4. став (1) Закона одређује да су забрањени споразуми, уговори, поједине одредбе споразума или уговора, заједничка дјеловања, изричит и прећутни договори привредних субјеката, као и одлуке и други акти привредних субјеката који за циљ и посљедицу имају спрјечавање, ограничавање или нарушавање тржишне конкуренције на релевантном тржишту, а који се односе на: директно или индиректно утврђивање куповних и продајних цијена или било којих других трговачких услова, ограничавање и контролу производње, тржишта, техничког развоја или улагања, подјелу тржишта снабдијевања, примјену различитих услова на идентичне трансакције с другим привредним субјектима, доводећи их у неповољан положај у односу на конкуренцију и закључивање таквих споразума којима се друга страна условљава да прихвати додатне обавезе које по својој природи или обичајима у трговини нису у вези са предметним споразумом.

Конкуренцијски савјет је извршио анализу Уговора закључених између Жељезница ФБиХ и Министарства и сматра да исти не садрже одредбе које имају за циљ и посљедицу спрјечавање, ограничавање или нарушавање тржишне конкуренције. Предметни Уговори су закључени у јавном интересу одвијања жељезничког путничког саобраћаја, а на основу члана 15. Закона о жељезницама којим је утврђена јавна власт Владе да обавезе Жељезнице ФБиХ на обављање жељезничког превоза уз услов надокнаде трошкова, уколико Жељезнице ФБиХ не остварују довољан приход који може покрити трошкове превоза.

Конкурenciјски савјет сматра да Одлука из 2017. године и Одлука из 2018. године не садрже одредбе које су противне Закону, јер је истим утврђен јавни интерес Федерације за обављање услуга жељезничког путничког саобраћаја Жељезница ФБиХ, те су назначени путни правци одвијања жељезничког путничког саобраћаја. Из наведеног произилази да се Одлука из 2017. године и Одлука из 2018. године не могу сматрати забрањеним конкуренцијским дјеловањима у смислу члана 4. и члана 10. Закона.

Када је у питању формирање цијена карата за услуге жељезничког пријезова и цестовног линијског пријезова, евидентно је да обављање истих користе различити енергенти, односно електрична енергија и нафта и деривати нафте, што утјече на крајњу цијену поменутих услуга пријезова. Конкурenciјски савјет сматра да се услуге жељезничког путничког пријезова и цестовног линијског превоза не могу сматрати субститутима у смислу члана 10. став (2) Одлуке о утврђивању релевантог тржишта („Службени гласник Босне и Херцеговине број 18/06 и 34/10-у даљем тексту: Одлука о утврђивању релевантог тржишта) уколико се узме критериј понуде услуга превоза на релацијама Сарајево-Мостар и Сарајево-Мостар-Чапљина. Наиме, према подацима које је доставило Министарство на релацији Сарајево-Мостар на дневној бази има шеснаест аутобусних линија, док возови саобраћају два пута дневно, али не постоји засебна релација Сарајево-Мостар, него се ради о возовима на релацији Сарајево-Мостар-Чапљина. Конкурenciјски савјет је утврдио да од наведених 16 аутобусних линија Подносилац захтјева има 11 аутобусних линија из чега је видљиво да исти има значајну тржишну снагу у цестовном превозу. Такођер, према подацима Министарства на релацији Сарајево-Мостар-Чапљина тренутно не вози нити један регистровани аутопревозник, док возови саобраћају два пута дневно.

Ово мишљење је дато искључиво на основу података наведених у Захтјеву, података Министарства и Жељезница ФБиХ, те уколико дати подаци одступају од стварног чињеничног стања, ово мишљење се не може примијенити.

