

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијси савјет

MIŠLJENJE

po zahtjevu privrednog subjekta MHS d.o.o. Sarajevo

**Sarajevo,
august, 2018. godine**



Broj: 01-26-7-010-8/18
Sarajevo, 08.08.2018. godine

Na osnovu člana 25. stav (1) tačka f) Zakona o konkurenciji ("Službeni glasnik BiH", br. 48/05, 76/07 i 80/09), a po Zahtjevu privrednog subjekta MHS d.o.o. Sarajevo, ulica Džemala Bijedića do broja 130, putem ovlaštenog punomoćnika advokata Ermina Gačanovića, ul. Đoke Mazalića br 2/IV, 71 000 Sarajevo, zaprimljenog od strane Konkurencijskog vijeća dana 17.05.2018. godine pod brojem: 01-26-7-010-1/18, Konkurencijsko vijeće, na 34. (tridesetčetvrtj) sjednici održanoj dana 08.08.2018. godine, je donijelo

MIŠLJENJE

Privredni subjekt MHS d.o.o. Sarajevo, ulica Džemala Bijedića do broja 130, 71 000 Sarajevo (u daljem tekstu: MHS d.o.o. ili Podnosilac zahtjeva), zastupan po advokatu Erminu Gačanoviću, ul. Đoke Mazalića br. 2/IV, 71000 Sarajevo, podnio je Konkurencijskom vijeću Zahtjev za davanje mišljenja u vezi prava obavljanja usluga tzv. hibridne pošte od strane pravnih lica koja nisu javni poštanski operateri (poštanski operateri u većinskom vlasništvu države), a sa aspekta zaštite konkurencije u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Zahtjev), zaprimljen dana 17.05.2018. godine pod brojem: 01-26-7-010-1/18.

Privredni subjekt MHS u Zahtjevu u bitnom navodi sljedeće:

- usluga hibridne pošte definisana je članom RL 260 Pravilnika o pismonosnim uslugama (Letter Post Regulations) Svjetske poštanske unije (UPU) na sljedeći način:
 - „1) Hibridna pošta je elektronička poštanska usluga kod koje pošiljalac šalje poruku bilo u fizičkom ili elektroničkom obliku, a koja se zatim elektronički obrađuje i pretvara u pismonosnu pošiljku za fizičku dostavu korisniku. Kada to nacionalno zakonodavstvo dozvoljava i kada primatelj to zahtijeva, imenovani operator može pretvoriti originalnu dospjelu poruku u neki „nefizički oblik“ (fax, e-mail, SMS) ili u više različitih oblika.
- 1.1) Kada se radi o fizičkoj dostavi informacije se u pravilu prenose elektroničkim putem što je moguće većim dijelom ukupnog procesa i pretvaraju u fizički oblik na mjestu koje je najbliže moguće adresi primatelja pošiljke."
- tzv. "Green paper" Evropske Unije o liberalizaciji tržišta poštanskih usluga iz 1991. godine definiše hibridnu poštu (poštanska elektronička pošta) kao uslugu koja „obuhvaća prijenos elektroničkog oblika dokumenta u digitalnom obliku ili njegovo pretvaranje u digitalni oblik i prijenos na udaljenu tačku gdje se dokument printa, kovertira i šalje primatelju".

Prema navedenim definicijama hibridna pošta predstavlja uslugu kod koje korisnik davatelju poštanskih usluga daje, elektronskim putem, podatke o sadržaju pošiljaka, a davatelj usluga nakon preuzimanja podataka o sadržaju, uređuje bazu podataka o adresama krajnjih korisnika, ispisuje sadržaj pošiljaka na papir, te koverтира pošiljke koje zatim prenosi nužni dio puta i uručuje krajnjem korisniku.

Usluga hibridne pošte može se obavljati i na način da se pošiljke predaju davatelju usluge, na prijenos, u fizičkom obliku, uz odobrenje pošiljatelja ili primatelja se pretvaraju u elektronski oblik, te se uručuju elektronskim putem;

- Zakon o poštama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" br. 33/05) kao krovni zakon u oblasti organizacije i funkcionisanja poštanskog prometa u Bosni i Hercegovini ne uređuje sadržaj usluge hibridne pošte niti propisuje način i uslove za pružanje usluge hibridne pošte. Pomenutim Zakonom hibridna pošta nije određena kao univerzalna poštanska usluga pa samim tim nije određena ni kao rezervisana poštanska usluga;
- identična situacija u pogledu hibridne pošte postoji i u slučaju Zakona o poštanskom prometu Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH" br. 76/04);
- također, Općim uslovima za obavljanje poštanskih usluga („Službeni glasnik BiH" broj 102/10), u članu 16. data je slijedeća definicija elektronskog pisma:

„Elektronsko pismo je pošiljka čiji se prijenos u određenim fazama obavlja elektronskim putem. Pošiljka se putem hibridne pošte u jednoj od faza prijenosa obrađuje i pretvara u pismonosnu pošiljku radi fizičkog uručivanja primatelju. Pošiljatelj elektronskog pisma može u toku prenosa zahtijevati posebne i dopunske poštanske usluge.";

- iako ne definiše samu uslugu hibridne pošte, navedena definicija elektronskog pisma je podudarna sa ranije navedenom definicijom hibridne pošte datom u aktima Svjetske poštanske unije, a čiji je potpisnik i Bosna i Hercegovina;
- iako pozitivnim zakonskim propisima u BiH hibridna pošta nije određena kao univerzalna niti rezervisana poštanska usluga, te je slijedom toga osim javnih poštanskih operatera mogu pružati i drugi operateri poštanskog prometa u praksi se često hibridna pošta tretira kao rezervisana poštanska usluga na čije pružanje monopol imaju isključivo javni poštanski operateri; tako npr., prilikom raspisivanja tendera za nabavku usluga hibridne pošte ponuđačima se nameće uslov da posjeduju ovlaštenje javnom poštanskom operateru izdate od Agencije za poštanski promet Bosne i Hercegovine, dakle nameće se uslov da se kao ponuđač može isključivo pojaviti javni poštanski operater.

Vrlo često se nabavka usluga hibridne pošte svjesno drugačije definiše, npr. kao nabavka usluga preuzimanja elektronskog pisma, te štampanje, koverćiranje, prijenos i dostava istog (što faktički u potpunosti odgovara opisu usluge hibridne pošte) te se takva usluga tretira kao rezervisana poštanska usluga, nakon čega se odredi da ekskluzivno pravo za pružanje takve usluge imaju isključivo javni poštanski operateri te se svi drugi potencijalni ponuđači koji pružaju takvu vrstu usluge eliminišu iz daljnjeg postupka.

Na ovaj način je faktički, prema navodima Podnosioca zahtjeva, proširen monopol javnih poštanskih operatera sa tradicionalnog tržišta poštanskih usluga na tržište hibridne pošte.

U Zahtjevu se dalje navodi i sljedeće:

- Obzirom da Direktiva 97/67/EC Evropske Unije o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga i poboljšanju kvalitete usluga (Prva poštanska direktiva EU) u svojoj preambuli u tački 21. kaže -."Budući da nove usluge (usluge posve različite od konvencionalnih poštanskih usluga) i razmjena dokumenata ne čine dio univerzalnih usluga, te stoga nema opravdanja da se one rezerviraju za pružaoce istih..." niti u jednoj državi Evropske unije niti u bilo kojoj državi iz naše regije (bez obzira da li je ista u potpunosti liberalizovala tržište poštanskih usluga ili još uvijek postoje rezervisane poštanske usluge) hibridna pošta nije rezervisana poštanska usluga te se smatra komercijalnom poštanskom uslugom i nalazi se na slobodnom tržištu;
- Iz komparativne prakse zemalja okruženja vezano za zaštitu konkurencije na relevantnom tržištu pružanja usluga hibridne pošte značajno je izdvojiti mišljenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja Republike Hrvatske (u daljem tekstu: AZTN) od 21.07.2011. godine (dostavljeno u Prilogu Zahtjeva) u kojem se nakon provedene analize domaćeg i zakonodavstva Evropske unije te komparativne prakse zemalja Evropske unije odnosno odluka Evropske komisije vezano za pružanje usluga hibridne pošte u bitnom zaključuje da je iznimno štetno tržišta koja su određeno vrijeme bila liberalizirana, bez obzira na razloge, zatvarati i ograničavati ili čak isključivati s tržišta one poduzetnike koji već posluju na tim tržištima, posebno kada se radi o novim, do sada nepoznatim proizvodima i uslugama koji donose novu vrijednost te omogućuju korištenje i primjenu novih tehnologija u funkciji kvalitetnijeg zadovoljavanja potreba potrošača;
- AZTN također zaključuje kako bi čak i naknadne izmjene domaćeg zakonodavstva kojima bi se i normativno uredilo ovo, za sada neregulirano područje, primjenom kriterija iz pravne stečevine EU, a koje je Republika Hrvatska dužna primjenjivati posebno u slučajevima postojanja pravnih praznina ili dvojbi u tumačenju propisa, u skladu sa članom 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske, dovele u pitanje poštivanje i ispravnu provedbu obaveza koje je Republika Hrvatska preuzela sklapanjem ovog Sporazuma;
- U momentu kada je Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja donijela navedeno mišljenje Republika Hrvatska se u smislu regulacije poštanskog tržišta nalazila u gotovo identičnoj situaciji kao Bosna i Hercegovina sada, odnosno zakonom je bilo predviđeno postojanje rezervisanih poštanskih usluga, hibridna pošta nije bila uopće uređena zakonom te je postojala obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za „usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom Zajednice (član 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sjedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane (SL L164, 30.6.2015., str. 2.)).

Imajući u vidu navode iz Zahtjeva Podnosilac zahtjeva je zatražio mišljenje Konkurencijskog vijeće BiH u vezi prava na pružanje usluga hibridne pošte od strane pravnih lica (operatera poštanskog prometa) koja nisu javni poštanski operateri, odnosno da pravnom licu MHS d.o.o. Sarajevo da mišljenje da li se sa aspekta zaštite konkurencije u Bosni i Hercegovini usluga hibridne pošte smatra i može li se uopće smatrati rezervisanom poštanskom uslugom na

čije pružanje monopol imaju samo javni poštanski operateri ili se tretiranjem hibridne pošte kao rezervisane poštanske usluge značajno sprječava, ograničava i narušava tržišna konkurencija.

Konkurencijsko vijeće se dana 31.05.2018. godine aktom broj: 01-26-7-010-2/18 obratilo Agenciji za poštanski promet Bosne i Hercegovine zahtjevom za dodatnim informacijama i pojašnjenjima da li Zakon o poštama Bosne i Hercegovine uređuje sadržaj usluge hibridne pošte te da li propisuje načine i uslove za pružanja usluga hibridne pošte, odnosno određuje li uslugu hibridne pošte univerzalnom poštanskom uslugom pa slijedom navedenog rezerviranom poštanskom uslugom. U pogledu mogućnosti pružanja usluge hibridne pošte Konkurencijsko vijeće je od Agencije za poštanski promet Bosne i Hercegovine zatražilo i informaciju da li je za obavljanje navedene usluge potrebna dozvola Agencije za poštanski promet Bosne i Hercegovine te da li pravo i obavezu obavljanja, tj. pružanja usluga hibridne pošte imaju isključivo javni operateri. Dodatno pojašnjenje zatraženo je aktom broj: 01-26-7-010-4/18 dana 02.07.2018. godine, u smislu preciznog određivanja hibridne pošte kao rezervisane ili nerezervisane poštanske usluge.

Agencija za poštanski promet Bosne i Hercegovine se na traženo očitovala podneskom zaprimljenim pod brojem: 01-26-7-010-3/18 od 11.06.2018. godine u kojem je, između ostalog, istaknuto:

- Članom 2. tačka c) Zakona o poštama Bosne i Hercegovine definisano je da pismonosna pošiljka znači svaku poštansku pošiljku koja sadrži neko saopštenja u pisanoj formi, na svakoj vrsti fizičkog medija, koju treba dostaviti naznačenom primaocu. Računi za režije, drugi računi, finansijski i drugi izvještaji, te svaka druga korespondencija adresovana na određenog primaoca smatraju se pismonosnim pošiljkama;
- Svjetska poštanska konvencija Pravilnik o pismonosnim pošiljkama i Pravilnik o poštanskim paketima sadrže pravila koja se primjenjuju na međunarodnu poštansku uslugu, kao i odredbe koje se odnose na pismonosne pošiljke i pakete. Ova akta su obavezna za sve zemlje članice. Zemlje članice osiguravaju da njihovi ovlašteni operateri ispunjavaju obaveze koje proističu iz Konvencije i njenog Pravilnika. Ova akta su ratifikovana od strane Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori", br. 3/17);
- U poglavlju XV Pravilnika o pismonosnim pošiljkama Svjetskog poštanskog saveza definisane su poštanske usluge na elektronskoj osnovi. Članom RL 260 Pravilnika o pismonosnim pošiljkama definisan je pojam hibridne pošte;
- Produkt hibridne pošte je pismonosna pošiljka koja nastaje elektronskim putem – elektronsko pismo; elektronsko pismo je poštanska usluga ukoliko je njoj integrisano više usluga i to:
 - prijem pisma u elektronskoj formi kojeg je potrebno odštampati i adrese na koje je potrebno uručiti odštampani materijal;
 - štampa dostavljenog materijala, njegovo pakovanje i adresiranje;
 - otprema i uručenje pismonosne pošiljke na adresi primaoca, naznačenoj na pošiljci.
- U Općim uslovima za obavljanje poštanskih usluga članom 16. (Elektronsko pismo) definisan je pojam elektronskog pisma;
- Hibridna pošta dobija status univerzalne usluge od momenta prijema dokumenta kojeg pošiljalac prosljeđuje elektronskim putem ili dostavlja na nekom drugom magnetnom disku (disketa, CD ili magnetna traka) radi kreiranja i formiranja poštanske pošiljke – elektronskog pisama (štampanje, kovertiranje i adresovanje) i dostavljanje istog na adresu primaoca.

Dodatnim očitovanjem podneskom zaprimljenim pod brojem: 01-26-7-010-5/18 od 13.07.2018. godine Agencija za poštanski promet Bosne i Hercegovine je dodatno navela i sljedeće:

- Hibridna pošta je elektronski bazirana usluga kod koje pošiljalac šalje originalnu poruku ili u fizičkom ili u elektronskom obliku, koja se zatim obrađuje i pretvara u pismonosnu pošiljku radi fizičkog uručenja primaocu; ista predstavlja uslugu koja se sastoji od dvije faze pri čemu prvu fazu čine usluge elektronske i materijalne manipulacije s podacima te printanje i kovertiranje, a drugu fazu prijenos u dijelu u kojem je nužno uručenje pošiljke;
Budući da se u drugoj fazi hibridne pošte pojavljuje fizička pošiljka ona odgovara definiciji pismonosne pošiljke: „znači svaku poštansku pošiljku koja sadrži neko saopćenje u pisanoj formi, na svakoj vrsti fizičkog medija, koju treba dostaviti naznačenom primaocu. Računi za režije, drugi računi, finansijski i drugi izvještaji smatraju se pismonosnim pošiljkama, po članu 2. tačka c) Zakona o poštama Bosne i Hercegovine“;
- Uručenje pošiljke, nastale nakon pretvaranja podataka iz elektronskog oblika u fizički oblik u sklopu hibridne pošte, je univerzalna poštanka usluga u skladu sa odredbama Zakona o poštama BiH; hibridna pošta dobija status univerzalne usluge od momenta formiranja poštanske pošiljke (štampanje, kovertiranje i adresovanje) i dostavljanje istog na adresu primaoca;
- Univerzalne poštanske usluge znače sve one poštanske usluge koje u skladu sa Zakonom o poštama BiH i drugim poštanskim propisima moraju biti dostupne na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, a definisanom su članom 5. Zakona o poštama BiH; pružaju ih javni poštanski operateri i drugi poštanski operateri na osnovu licenci;
- Rezervisane poštanske usluge su dio univerzalnih usluga, definisane članom 6. Zakona o poštama BiH, koje obavljaju javni poštanski operateri (član 8. Općih uslovima za obavljanje poštanskih usluga);
- Nerezervisane poštanske usluge obuhvataju univerzalne poštanske usluge koje nisu rezervisane, prema članu 6. Zakona o poštama BiH, i sve druge poštanske usluge, uključujući i usluge sa dodatnom vrijednosti (član 9. Općih uslova za obavljanje poštanskih usluga);
- Usluge sa dodatnom vrijednošću su kurirske usluge (član 48. Općih uslova za obavljanje poštanskih usluga) predmetom kojih mogu biti sve poštanske pošiljke (pismonosne, paketske) ukoliko ih
 - obavljaju operateri poštanskog prometa koji posjeduju ovlaštenje ili licence za obavljanje kurirskih usluga te se
 - pridržavaju cjenovnih ograničenja u odnosu na rezervisane poštanske usluge koje su utvrđene Zakonom o poštama BiH;

Poštanski operateri koji pružaju kurirske usluge mogu da obavljaju dostavu pismonosne pošiljke, u skladu sa licencom koju posjeduju, ali u tom slučaju cijena dostave pismonosne pošiljke mora da bude deset puta veća od obične tarife. Pod običnom tarifom podrazumjeva se tarifa za obično pismo prve sope težine. Kako važeća cijena običnog pisma do 20 gr. u unutrašnjem prometu u Bosni i Hercegovini iznosi 0,90 KM znači da minimalna cijena dostave pismonosne pošiljke, kao kurirske usluge, mora da iznosi najmanje 9,00 KM, te da

- Tumačenje hibridne pošte u kontekstu Direktive 97/67 EC Evropske unije nije od presudnog značaja za zauzimanje konačnog obavezujućeg stava po pitanju hibridne pošte obzirom da Direktive nisu pravno obavezujući akti niti su neposredno primjenjive.

Konkurencijsko vijeće se u cilju prikupljanja informacija dana 23.07.2018. godine aktom broj: UP – 01-26-7-010-6/18 obratilo i Ministarstvu komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ministarstvo) na koji je dana 03.08.2018. godine odgovoreno podneskom broj: 01-07-29-4229-1/18 koji je zaprimljen pod brojem: UP – 01-26-7-010-7/18. U odgovoru se, između ostalog, navodi:

- Usluga hibridne pošte predstavlja uslugu koja se sastoji iz dvije faze; prva faza predstavlja elektronski prijenos podataka, njihovu obradu, prinatanje i kovertiranje te kao takva po sadržaju ne predstavlja poštansku uslugu, pa samim tim nije ni predmet Zakona o poštama BiH; međutim, u drugoj fazi usluge hibridne pošte pojavljuje se poštanska pošiljka fizički formirana koja ulazi u poštanske prometne tokove te je nesporno da se na nju primjenjuju odredbe Zakona o poštama BiH, a koje se odnose na univerzalne poštanske usluge;
- Obzirom da se, u skladu sa članom 6. Zakona o poštama BiH, rezervirane poštanske usluge nalaze u okviru univerzalnih poštanskih usluga, nesporno je da se na fizičku pošiljku iz druge faze usluge hibridne pošte, također primjenjuju odredbe Zakona o poštama BiH koji se odnose na rezervirane poštanske usluge, pri čemu se mora imati u vidu da su rezervirane poštanske usluge, ograničene težinom pošiljke i visinom obične tarife, rezervirane isključivo za javne poštanske operatere; pravna lica koja nisu javni poštanski operateri mogu da obavljaju usluge hibridne pošte, ukoliko te usluge obavljaju u okviru svoje registrovane djelatnosti, a u skladu i na način propisan Zakonom o poštama BiH.

Što se tiče statusa usluge hibridne pošte u zemljama članicama Evropske unije, u podnesku Ministarstva, se dalje navodi da je zapravo isti različit te da zavisi od razvijenosti tržišta poštanskih usluga. U poštanskoj Direktivi 97/67 EZ Evropske unije, te njenim izmjenama i dopunama 2002/39 EZ i 2008/6 EZ usluga hibridne pošte nije direktno definisana, čime se domaćem zakonodavstvu ostavlja pravo da na tržištu poštanskih usluga uredi njeno obavljanje. Zbog toga mišljenje Evropske unije ostavlja mogućnost predstavljanja hibridne pošte kao usluge razdvojene na dvije odvojene faze – prva koja je usmjerena na uslugu pripreme pošte i druga koja je usmjerena na fizičko uručenje poštanskih usluga koje su nastale elektronskim putem. Upravo zbog druge faze usluga hibridne pošte postaje univerzalna poštanska usluga, a ukoliko su ograničene težinom pošiljke i visinom tarife onda predstavljaju rezervirane poštanske usluge u skladu sa Zakonom o poštama BiH. Posljednjim izmjenama i dopunama navedene poštanske direktive EU u potpunosti je ukinuto rezervirano područje, ali je državama kandidatkinjama, kao i potencijalnim državama kandidatkinjama data mogućnost zadržavanja rezerviranog područja uz ograničenja težine i tarifa, do dana ulaska u EU.

Imajući u vidu naprijed navedeno potrebno je istaći da je Konkurencijsko vijeće nadležno da, u skladu sa članom 25. stav (1) propisuje i daje tumačenje opštih i posebnih definicija konkurencijskih pojmova te daje mišljenja i preporuke o bilo kojem aspektu konkurencije, po službenoj dužnosti ili na zahtjev državnog organa, privrednog subjekta ili društva.

Pored toga Konkurencijsko vijeće, u skladu sa odredbama istog člana Zakona, na nacrtu i prijedloge zakona i drugih propisa iz oblasti koje imaju uticaja na tržišnu konkurenciju daje mišljenje o njihovoj saglasnosti sa Zakonom o konkurenciji.

Konkurencijsko vijeće ne može ulaziti u tumačenja odredbi Zakona o poštama BiH, odnosno ne može davati tumačenja pojedinačnih pravnih propisa. Agencija za poštanski promet Bosne i Hercegovine, koja je osnovana u skladu sa Zakonom o poštama Bosne i Hercegovine,

obavlja regulatorne djelatnosti u području poštanskog prometa i djeluje u interesu Bosne i Hercegovine i njenih građana.

U skladu sa članom 10. Zakona o poštama Bosne i Hercegovine nadležnosti Agencije su, između ostalog, da izdaje i oduzima licence poštanskim operaterima za pružanje poštanskih usluga, u skladu Pravilnikom koji donosi Vijeće Agencije, te prati pridržava li se poštanski operater uslova sadržanih u izdatim licencama, a u slučaju povrede tih uslova ili odredbi Zakona o poštama Bosne i Hercegovine preduzima mjere iz svoga djelokruga.

Imajući u vidu navode iz podneska Ministarstva, rezervirane poštanske usluge, ograničene težinom pošiljke i visinom obične tarife, rezervirane su isključivo za javne poštanske operatere. Pravna lica koja nisu javni poštanski operateri mogu da obavljaju usluge hibridne pošte, ukoliko te usluge obavljaju u okviru svoje registrovane djelatnosti, a u skladu i na način propisan Zakonom o poštama BiH.

Ovo mišljenje je dato isključivo na osnovu podataka navedenih u Zahtjevu, te ukoliko dati podaci odstupaju od stvarnog činjeničnog stanja ovo mišljenje se ne može primijeniti niti se može primijeniti u nekom drugom postupku.

Predsjednica

Adisa Begić