



MARKO G.

MIŠLJENJE

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

Sarajevo,
april, 2019. godine



Broj: 01-26-7-014-9/18
Sarajevo, 03.04.2019. godine

Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine, na osnovu člana 25. stav (1) tačka (f) Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik BiH“, broj 48/05, 76/07 i 80/09), a po Zahtjevu za davanje Mišljenja i Preporuke privrednog subjekta Autoprevoz-Bus d.o.o. Mostar, Trg Ivana Krndelja 4, 88000 Mostar, zastupanom po advokatu 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 03.04.2019. godine, donijelo je

MIŠLJENJE

Privredni subjekat Autoprevoz-bus d.o.o. Mostar, Trg Ivana Krndelja 4, 88000 Mostar, (u daljnjem tekstu: Autoprevoz ili Podnosilac 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.

Podnosilac zahtjeva traži Mišljenje i preporuku Konkurencijskog vijeća u vezi navoda da Zakon o finansiranju željezničke infrastrukture i sufinansiranju putničkog i kombinovanog saobraćaja („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 57/03, u daljnjem tekstu: Zakon o finansiranju željezničke infrastrukture i sufinansiranju putničkog i kombinovanog saobraćaja) svojim odredbama u članu 11., članu 12. i članu 13. omogućava Javnom preduzeću Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Željeznice FBiH) dominantan 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 sufinansiranju 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 takse Podnosiocu 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 takse i dostavio dokaz o uplati administrativne takse.

U Zahtjevu se navodi slijedeće:

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

- Željeznice FBiH obavljaju djelatnost prijevoza putnika željeznicom garniturom vozova 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 kombinovanog saobraćaja, a na osnovu Odluke o utvrđivanju interesa Federacije Bosne i Hercegovine za obavljanje usluga željezničkog putničkog saobraćaja i kombinovanog saobraćaja za 2017. godinu broj: 946/2017 od 07.07.2017. godine (u daljem tekstu: Odluka za 2017. godinu) i Odluke o utvrđivanju interesa Federacije Bosne i Hercegovine za obavljanje usluga željezničkog putničkog saobraćaja i kombinovanog saobraćaja za 2018. godinu (u daljem tekstu: Odluka za 2018. godinu) koje je donijela Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vlada).
- Odlukama za 2017. i 2018. godinu se utvrđuje javni interes Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno kantona za sufinansiranje obavljanja usluga putničkog željezničkog i kombinovanog saobraćaja u smislu člana 11. i člana 12. Zakona o finansiranju željezničke infrastrukture i sufinansiranju putničkog i kombinovanog saobraćaja.
- Podnosilac zahtjeva smatra da do narušavanja tržišne konkurencije dolazi zbog toga što Vlada, sufinansirajući željeznički putnički i kombinovani saobraćaj Željeznicama FBiH, stavlja Željeznice FBiH u povoljniji položaj, pri čemu Željeznica FBiH formira neprimjereno niže cijene u odnosu na Podnosioca zahtjeva, pa usljed toga Podnosilac zahtjeva trpi materijalnu štetu, koja se ogleda u smanjenju prihoda.
- Privredni subjekat Autoprevoz smatra da sufinansiranjem Željeznica FBiH, odnosno pokrivanjem gubitaka istog, Vlada jača dominantan položaj Željeznica FBiH i omogućava prevoz putnika po nižoj cijeni, pa čak i besplatno, jer nisu propisani nikakvi limiti u pogledu visine gubitka koje pokriva Vlada.
- Zakon o finansiranju željezničke infrastrukture i sufinansiranju putničkog i kombinovanog saobraćaja ne uvažava potrebe zaštite tržišne konkurencije, zato što nije prošao prethodnu proceduru ocjene kod Konkurencijskog vijeća, u skladu sa Zakonom.
- Podnosilac 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 finansiranju željezničke infrastrukture i sufinansiranju putničkog i kombinovanog saobraćaja uspostavljen balans između interesa koji je slijedila Federacija Bosne i Hercegovine i imovinskih prava Podnosioca zahtjeva.

Konkurencijsko vijeće je aktom broj: 01-26-7-014-4/18 od dana 21.02.2019. 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 08.03.2019. godine zaprimilo dopis Željeznica FBiH pod brojem: 01-26-7-014-6/18 u kojem se navodi slijedeće:

- 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 vozove koji voze na relaciji Sarajevo-Mostar, nego su to dva para vozova koji voze 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 godišnjem nivou najmanje u Evropi, dok za istu namjenu Željeznice Republike Srpske izdvajaju oko 5.600.000,00 KM.
- Formiranje cijena prijevoza, odnosno tarifski sistem željeznica se bazira na skupu tarifskih propisa i načela. Osnovno tarifsko načelo je vrijednost prijevozne usluge u kombinaciji sa načelima racionalnog korištenja kapaciteta i tržišne konkurencije.
- Cjenovnik 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 po osnovu tarifskih udaljenosti.
- Cijene prevoza putnika u Tabeli cijena Putničke tarife su posebno iskazane za 1. i 2. razred i Tabela cijena vrijedi kod željezničkog prijevoza putnika za najnižu kategoriju voza-lokalni putnički voz.
- Kada je u pitanju korištenje vozova većeg tarifskog ranga naplaćuje se i posebna dodatna cijena, a kod vozova sa obaveznom rezervacijom i naknada za rezervisanje. Dodaci i naknade također čine dio cjenovnika usluga.
- Važeći model tarifskih tablica osigurava osnovni nivo cijena kojima se pokrivaju direktni troškovi poslovanja iz željezničkog putničkog osiguranja, a proizilazi iz planiranih elemenata obima prijevoza putnika i prihoda.
- Nepokriveni troškovi se dijelom pokrivaju sufinansiranjem po osnovu Ugovora sa Ministarstvom, a za putne relacije koje je Vlada utvrdila da su od javnog interesa. Ugovorom su definisane linije i broj vozova od javnog interesa kao i iznos pokriva troškova saobraćaja od javnog interesa koje sufinansira Vlada.

- Odluku o utvrđivanju cjenovnika usluga iz putničkog željezničkog saobraćaja donosi Nadzorni odbor Željeznica FBiH i dostavlja na razmatranje i saglasnost Ministarstvu.
- Cijena karte za uslugu putničkog željezničkog saobraćaja se nije mijenjala od 2012. godine iz razloga što nije došlo do povećanja direktnih 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 prevoza putničkim vozovima 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 obimu prevoza 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 21.02.2019. godine zatražilo podatke od Odsjeka cestovnog prometa Ministarstva o tržištu usluga usluga cestovnog prijevoza u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Ministarsvo u odgovoru zaprimljenom dana 13.03.2019. godine pod brojem: 01-26-7-014-6/18 navodi slijedeće:

- U skladu sa članom 28. stav (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 Privrednoj komori Federacije Bosne i Hercegovine utvrđuje minimalne cijene prijevoznih usluga u linijskom cestovom prijevozu.
- Privredna komora Federacije Bosne i Hercegovine do momenta sačinjavanja ovog odgovora nije dostavila usaglašen prijedlog cjenovnika, 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)
Mostar-Sarajevo	11	Autoprevoz	20,00	30,00	600,00
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 u skladu sa članom 25. stav (1) tačka f) Zakona nadležno da daje mišljenje i preporuke o bilo kom aspektu konkurencije, po službenoj dužnosti ili na zahtjev državnog organa, privrednog subjekta ili društva.

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

Željeznice FBiH su shodno članu 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 obavezi nadoknaditi Željeznicama FBiH razliku između ukupnih troškova prijevoza i ostvarenog prihoda.

Odredbama Zakona o finansiranju željezničke infrastrukture i sufinansiranju putničkog i kombinovanog saobraćaja regulisano je sufinansiranje usluga željezničkog putničkog saobraćaja i kombinovanog saobraćaja. Članom 13. Zakon o finansiranju željezničke infrastrukture i sufinansiranju putničkog i kombinovanog saobraćaja utvrđena je nadležnost Ministarstva i kantonalnih ministarstava nadležnih za poslove prometa i komunikacija da sa Željeznicama FBiH zaključuju ugovore u sufinansiranju željezničkog putničkog saobraćaja i željezničkog kombinovanog saobraćaja. Shodno članu 13. stav (2) Zakona o finansiranju željezničke infrastrukture i sufinansiranju putničkog i kombinovanog saobraćaja utvrđeni su elementi ugovora: predmet ugovora i međusobne obaveze, vrsta i obim saobraćajnih usluga, te cijena i način njenog formiranja.

Član 9. stav (1) Zakona propisuje da privredni subjekat ima dominantan položaj na relevantnom tržištu roba ili usluga, ako se zbog svoje tržišne snage može ponašati u značajnoj mjeri nezavisno od stvarnih ili mogućih konkurenata, kupaca, potrošača ili dobavljača, također uzimajući u obzir udio tog privrednog subjekta na tržištu, učešće koje na tom tržištu imaju njegovi konkurenti, kao i pravne i druge zapreke za ulazak drugih privrednih subjekata na tržište.

U članu 4. stav (1) Odluke o definisanju kategorija dominantnog položaja („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 18/06 i 34/10-u daljem tekstu: Odluka o definisanju kategorija dominantnog položaja) se navodi da dominantan položaj koji ima privredni subjekat na relevantnom tržištu u pravilu nije zabranjen.

Zabranjena je zloupotreba dominantnog položaja na relevantnom tržištu kroz djelovanje privrednih subjekata koje ima za cilj i posljedicu isključivanje konkurenata sa tržišta ili „zatvaranje“ tržišta potencijalnim konkurentima, odnosno ograničavanje ili narušavanje efikasne tržišne konkurencije u smislu člana 4. stav (2) Odluke o definisanju kategorija dominantnog položaja.

Nakon analize člana 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 prevoz mogu obavljati i drugi operateri.

Evidentno je da usluge željezničkog putničkog saobraćaja u Federaciji isključivo obavljaju Željeznice FBiH iz čega proizilazi da iste imaju dominantan položaj na tržištu pružanja usluga željezničkog putničkog saobraćaja u Federaciji. Također, članom 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 relevantno tržište u Federaciji.

Član 4. stav (1) Zakona određuje da su zabranjeni sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, zajednička djelovanja, izričiti i prešutni dogovori privrednih subjekata, kao i odluke i drugi akti privrednih subjekata koji za cilj i posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišne konkurencije na relevantnom tržištu, a koji se odnose na: direktno ili indirektno utvrđivanje kupovnih i prodajnih cijena ili bilo kojih drugih trgovačkih uslova, ograničavanje i kontrolu proizvodnje, tržišta, tehničkog razvoja ili ulaganja, podjelu tržišta snabdijevanja, primjenu različitih uslova na identične transakcije s drugim privrednim subjektima, dovodeći ih u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju i zaključivanje takvih sporazuma kojima se druga strana uslovljava da prihvati dodatne obaveze 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 člana 15. Zakona o željeznicama kojim je utvrđena javna ovlast Vlade da obaveže Željeznice FBiH na obavljanje željezničkog prevoza uz uslov 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 člana 4. i člana 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 člana 10. stav (2) Odluke o utvrđivanju relevantnog tržišta („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 18/06 i 34/10-u daljem tekstu: Odluka o utvrđivanju relevantnog 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 vozovi saobraćaju dva puta dnevno, ali ne postoji zasebna relacija Sarajevo-Mostar, nego se radi o vozovima na relaciji Sarajevo-Mostar-Čapljina. Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da od navedenih 16 autobusnih linija Podnosilac 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 vozovi saobraćaju dva puta dnevno.

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

