

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијси савјет

MIŠLJENJE

na Prednacrt zakona o poštama Bosne i Hercegovine

**Sarajevo,
Septembar 2025. godine**



Broj: 07-26-7-007-6/25
Sarajevo, 30.09.2025. godine

Na osnovu člana 25. stav (1) tačka f) Zakona o konkurenciji („Službeni glasnik BiH“ br. 48/05, 76/07 i 80/09), a na Zahtjev Ministarstva komunikacija i transporta Bosne i Hercegovine, Trg BiH 1/IV, 71000 Sarajevo, zaprimljenog od strane Konkurencijskog vijeća dana 10.04.2025.godine pod brojem: 01-26-7-007-1/25 Konkurencijsko vijeće na 34. (tridesetčetvrtoj) sjednici održanoj 30.09.2025. godine, daje

M I Š L J E N J E

Ministarstvo komunikacija i transporta Bosne i Hercegovine (dalje u tekstu: Ministarstvo) podnijelo je Konkurencijskom vijeću dana 10.04.2025. godine pod brojem: 01-26-7-007-1/25 Zahtjev za mišljenjem o usklađenosti Prednacrta zakona o poštama Bosne i Hercegovine (dalje u tekstu: Prednacrt).

U Zahtjevu se navodi da se navedenim Prednacrtom zakona vrši usklađivanje sa odredbama propisa Evropske unije i u skladu sa Odlukom o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom tečevinom Evropske unije („Službeni glasnik BiH“, br. 75/16, 2/18 i 32/23) popunjeni su instrumenti usklađenosti (tabele usklađenosti i izjava o usklađenosti) i Prednacrt zakona nosi oznaku „EI“.

Zajedno sa instrumentima usklađenosti, Prednacrt zakona je putem Direkcije za evropske integracije Bosne i Hercegovine (dalje u tekstu: DEI) dostavljen nadležnom tijelu Evropske komisije, Generalnom direktoratu za unutrašnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike na neformalnu tehničku procjenu u pogledu usklađenosti sa poštanskom pravnom tečevinom Evropske unije. Sve zaprimljene sugestije su prihvaćene nakon čega je Prednacrt zakona zajedno s instrumentima usklađenosti doraden u skladu s istima.

U skladu sa članom 6. Odluke o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom tečevinom Evropske unije, o predmetnom Prednacrtu zakona pribavljena su dva mišljenja DEI-a. U svojim mišljenjima DEI konstatuje da su instrumenti usklađivanja uredno popunjeni te da je Prednacrt zakona djelimično usklađen sa naznačenim sekundarnim izvorima prava Evropske unije.

U navedenim mišljenjima se naglašava da se predmetnim Prednacrtom zakona ne uspostavlja potpuna liberalizacija tržišta, što je zahtjev Direktive 2008/6/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 20.02.2008. godine o izmjeni Direktive 97/67/EZ koja propisuje ukidanje rezervisanog područja i uspostavljanje potpune liberalizacije unutrašnjeg tržišta poštanskih usluga, te konstatuje da se ovim Prednacrtom zadržava rezervisano područje za javne pružatelje univerzalne poštanske usluge.

Zaključno, DEI u svojim mišljenjima konstatuje da je Prednacrt zakona o poštama BiH djelomično usklađen sa naznačenim sekundarnim izvorima prava Evropske unije, a imajući u vidu da je u martu 2024. godine Evropska unija donijela odluku o otvaranju pristupnih pregovora s Bosnom i Hercegovinom, potrebno je vršiti dalje usklađivanje u narednom periodu.

Ministrarstvo ističe da je Evropska komisija u Izvještaju o Bosni i Hercegovini za 2024. godinu uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru od 30.10.2024. godine SWD (2024) 691 ukazala, u okviru ispunjenja prioritetnih obaveza iz Poglavlja 3 – Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga, da Bosna i Hercegovina treba: „izraditi i usvojiti cjelodržavnu strategiju i cjelodržavni zakon o poštanskim uslugama usklađen sa acquisem kako bi se tržište poštanskih usluga postepeno otvorilo za konkurenciju, te jačati institucionalne kapacitete kako bi se osigurala usklađenost s novim pravilima poštanskih usluga“.

U obrazloženju, Ministarstvo uz Prednacrt zakona navodi: „Ovim Nacrtom zakona ne uspostavlja se potpuna liberalizacija tržišta, što proizilazi kao zahtjev iz Direktive 2008/6/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 20.02.2008. godine o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutrašnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici, već se omogućava poboljšanje i unapređenje funkcioniranja tržišta poštanskih usluga u Bosni i Hercegovini, a u cilju stvaranja uslova za postepenu liberalizaciju tržišta u ovoj oblasti“.

Također, Ministarstvo naglašava da donošenje ovog zakona predstavlja važan korak prema ispunjavanju kriterija koje je Evropska komisija identifikovala kao ključne procesu ispunjavanja 14 ključnih prioriteta navedenih u Mišljenju Evropske komisije i koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti kako bi napredovala na putu pristupanja Evropskoj uniji.

Konkurencijsko vijeće je analiziralo dostavljeni Prednacrt zakona te utvrdilo sljedeće:

Prednacrtom zakona o poštama propisuju se uslovi i nači obavljanja poštanskih usluga, prava, odgovornosti i obaveze pružalaca i korisnika poštanskih usluga, nadležnost Regulatorne agencije za poštanski promet, pristup poštanskoj mreži, uslovi za obavljanje poštanskih usluga, pružanje i finansiranje univerzalne poštanske usluge, tarifni principi univerzalne poštanske usluge i način vođenja računovodstvenih poslova pružatelja poštanske usluge, izdavanje poštanskih markica, inspeksijski nadzor, kaznene odredbe i druga pitanja značajna za obavljanje poštanskih usluga.

Članom 28. Prednacrtu utvrđeno je da su javni pružatelji poštanske usluge u Bosni i Hercegovini: JP BH Pošta d.o.o. Sarajevo, Hrvatska pošta d.o.o. Mostar i Pošte Srpske a.d. Banja Luka.

Prednacrtom zakona u članu 29. utvrđeno je:

- (1) Rezervisano područje univerzalne poštanske usluge obuhvata prijem, usmjeravanje, prijenos i uručenje:
 - a) pismonosnih pošiljaka mase do 50 grama u unutrašnjem i međunarodnom prometu,
 - b) pismena u sudskom upravnom i prekršajnom postupku, bez obzira na težinu,
 - c) poštanske uputnice u unutrašnjem i međunarodnom prometu, kao i
 - d) isplatu novčanih doznaka na kućnu adresu u unutrašnjem prometu.
- (2) Samo javni pružatelji univerzalne poštanske usluge imaju pravo pružanja rezervisanih usluga.

Direktivom 2008/6/EZ od 20.02.2008. godine, a kojom se mijenja Direktiva 97/67/EZ, propisano je ukidanje rezervisanog područja i uspostava potpune liberalizacije unutrašnjeg tržišta poštanskih usluga.

Konkurencijsko vijeće BiH kao nadležno tijelo za zaštitu konkurencije, smatra da predloženo ograničenje nema objektivno opravdanje i da dodjeljivanje čitavog segmenta usluga isključivo javnim poštanskim operaterima stvara neravnopravan položaj učesnika na tržištu. Privatni poštanski operateri koji bi tehnički i organizaciono mogli pružati iste usluge bi bili isključeni iz tog dijela tržišta.

Podsjećamo da sa aspekta Zakona o konkurenciji BiH, ekskluzivnost predstavlja ograničavanje slobodne konkurencije. Član 4. stav (1) Zakona zabranjuje sporazume ili radnje koje imaju za cilj ili posljedicu podjelu tržišta ili ograničavanje tržišnog pristupa drugim privrednim subjektima. Iako je monopol nad univerzalnim uslugama formalno ustanovljen zakonom (dakle nije klasičan sporazum konkurenata, već regulativa), efekat je isti – tržište se zatvara za nove učesnike i rezerviše za postojeća javna preduzeća.

Postojanje kategorije rezervisanih usluga koje isključivo obavljaju tri javna operatera predstavlja ograničenje slobodne konkurencije na relevantnom tržištu. Takvo rješenje odstupa od evropskih pravnih standarda i otežava usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU, čiji je cilj potpuna liberalizacija poštanskog sektora.

Članom 30. Prednacrtu utvrđeno je:

- (1) Ostale poštanske usluge su usluge prijema, usmjeravanja, prijenosa i uručenja u unutrašnjem i međunarodnom prometu, i to:
 - a) koje nisu obuhvaćene univerzalnom poštanskom uslugom,
 - b) kojima je cijena jednaka ili veća od iznosa koji je dva i po puta veći od cijene pismonosne pošiljke prve težinske stope najbrže kategorije prema cjenovniku usluga javnog pružatelja univerzalne poštanske usluge.

Zakonom o konkurenciji jasno je propisano da su zabranjeni sporazumi, ugovori, pojedine odredbe sporazuma ili ugovora, kao i odluke i drugi akti koji se odnose na direktno ili indirektno utvrđivanje kupovnih i prodajnih cijena ili bilo kojih drugih trgovačkih uslova.

Primjenom ove zakonske odredbe, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da član 30. stav (1) pod b) Prednacrtu zakona nedvosmisleno utvrđuje najnižu prodajnu cijenu privrednim subjektima na relevantnom tržištu pružanja poštanskih usluga. Navedena odredba u suprotnosti je sa Zakonom o konkurenciji i predstavlja cjenovnu diskriminaciju u pogledu formiranja cijena privrednih subjekata na slobodnom tržištu. To znači da zakon unaprijed određuje prag ispod kojeg privredni subjekti ne mogu formirati cijenu za određene poštanske usluge. Drugim riječima, zakon propisuje minimalnu cijenu na tržištu.

Kao posljedica primjene navedene odredbe Prednacrtu izgubila bi se osnovna tržišna funkcija konkurencije – snižavanje cijena i poboljšanje kvaliteta. U praksi to bi značilo da se privatnim privrednim subjektima onemogućava fleksibilnost i takmičenje na tržištu, a korisnici bi plaćali više nego što bi plaćali u uslovima slobodnog tržišta. Ova odredba Prednacrtu zakona nije samo tehnička odredba o klasifikaciji usluga, već direktno zadire u tržišne odnose jer uvodi zakonski definisan minimalni prag cijene. Na taj način se krši princip slobodne konkurencije i ugrožava jednakost privrednih subjekata na tržištu.

Slijedom navedenog, Konkurencijsko vijeće je analizom člana 30. stav (1) pod b) Prednacrtu zakona utvrdilo, da se predmetnom odredbom uvodi administrativno određena minimalna cijena za pružanje određenih poštanskih usluga, koja je u suprotnosti sa odredbom člana 4. stav (1) tačka a) Zakona o konkurenciji. Time se direktno ograničava mogućnost privrednih subjekata da slobodno formiraju vlastite cijene u skladu sa tržišnim uslovima, što je u suprotnosti sa temeljnim principima konkurencijskog prava.

Primjena ovog uslova imala bi niz negativnih posljedica, uključujući cjenovnu diskriminaciju jer se cjenovni prag vezuje za cjenovnik javnog pružatelja univerzalne usluge a ne za realne tržišne parametre, što bi za posljedicu imalo i ograničavanje konkurencije i štetnih efekata za krajnje korisnike koji bi izgubili mogućnost korištenja povoljnijih usluga. Također, ovakve odredbe mogu usporiti ukupni razvoj poštanskog sektora. Privatne kompanije često donose svježe investicije, nove tehnologije i poslovne modele.

Ukoliko Bosna i Hercegovina zadrži monopolne odredbe suprotne Direktivi 2008/6/EZ, isto će biti uočeno i u izvještajima Evropske komisije o napretku, potencijalno prolongirajući ispunjavanje uslova za daljnju integraciju.

Ukratko, predložena ekskluzivnost rezervisanog područja univerzalne poštanske usluge i cjenovni pragovi štite kratkoročno položaj javnih operatera, ali na štetu razvoja tržišta i korisnika. Privatni operateri bili bi marginalizovani, a cjelokupno tržište ostalo bi statično, bez podstreka ka efikasnosti i inovaciji. Takav ishod bio bi suprotan ciljevima i EU direktive (koja teži otvorenom i konkurentnom tržištu uz očuvanje univerzalne usluge) i domaće konkurencijske politike.

Na osnovu prethodne analize, Konkurencijsko vijeće smatra da Prednacrt zakona o poštama, kako bi bio u potpunosti usklađen sa Direktivom 2008/6/EZ i domaćim zakonodavstvom odnosno, Zakonom o konkurenciji treba:

- Ukinuti ili redefinisati rezervisane usluge: Prednacrt bi trebao predvidjeti postepeno ukidanje rezervisanog područja, uz jasan rok. Ekskluzivno pravo državnih operatera na pisma do 50 g i druge navedene usluge trebalo bi brisati ili bar značajno suziti. Time bi se uklonila ključna neusklađenost sa EU direktivom i otvorilo tržište. Alternativno rješenje može biti da se u prelaznim odredbama dozvoli kraći period tranzicije (npr. 1-2 godine) tokom kojeg bi se pripremila potpuna liberalizacija – uz obavezu da nakon tog perioda sve usluge budu otvorene za konkurenciju, bez rezervi.
- Brisanje minimalnog cjenovnog praga: Odredbu koja propisuje minimalnu cijenu ($2,5 \times$ tarifa) za “ostale usluge” treba ukloniti. Regulacija cijena trebala bi se zadržati samo za univerzalnu uslugu (gdje se cijene odobravaju od strane regulatora radi zaštite potrošača), ali ne i za komercijalne usluge. Svaki operater mora imati slobodu da formira konkurentne cijene u skladu sa svojim troškovima i strategijom. Time će se izbjeći kršenje člana 4. Zakona o konkurenciji i omogućiti tržišno takmičenje cijenama, na dobrobit krajnjih korisnika.
- Usklađivanje sa EU terminologijom i praksom: Prednacrt bi trebao preuzeti definicije i pojmove iz EU direktiva kako bi se osiguralo jedinstveno razumijevanje. Na primjer, pojmovi poput “posebna/ekskluzivna prava”, “rezervisane usluge”, “univerzalna usluga” i sl. treba uskladiti sa Direktivom 97/67/EZ i njenim izmjenama.
- Ukidanje diskriminatornih odredbi: Bilo kakva odredba koja de iure ili de facto diskriminira privatne operatere treba biti uklonjena. Osim već spomenutih (rezervacija, cjenovni prag), treba paziti i na suptilnije aspekte – npr. ako se propisuju tehnički uslovi, postaviti ih na način kako bi bili realno ostvarivi za nove privredne subjekte, a ne samo kako bi preferirali postojeće.

Prednacrt Zakona o poštama BiH, u sadašnjem obliku, sadrži određena rješenja koja odstupaju od EU direktive o poštanskim uslugama i principa slobodne konkurencije. Ekskluzivno rezervisano područje univerzalne poštanske usluge za javne poštanske operatere i propisivanje minimalnih cijena za konkurentne usluge predstavljaju prepreku razvoju tržišta i dovode u pitanje usklađenost s pravnom stečevinom EU i Zakonom o konkurenciji.

Obzirom da se prednacrt može relativno jednostavno doraditi kako bi ispunio zahtjeve: uklanjanjem spornih odredbi o rezervisanim uslugama i unaprijed utvrđenim minimalnim cijenama, uz jačanje regulatornog okvira, Bosna i Hercegovina može dobiti moderan zakon koji balansira javne (univerzalna usluga, pristupačnost cijena) i tržišne interese (konkurencija, inovacija, zaštita potrošača). Takav zakon bi bio u skladu Treće poštanske direktive čiji je cilj - “potpuna liberalizacija tržišta poštanskih usluga” – ali i u skladu sa Zakonom o konkurenciji, koji garantuje jednake uslove za sve učesnike na tržištu. Krajnji rezultat

trebala bi biti poštanska djelatnost koja će pružati kvalitetnije, povoljnije i raznovrsnije usluge građanima i privredi, a istovremeno zadržati dostupnost univerzalne poštanske usluge u svakom dijelu zemlje.

Ovo Mišljenje, Konkurencijsko vijeće daje isključivo na osnovu podataka navedenih u Zahtjevu, te ukoliko isti odstupaju od stvarnog činjeničnog stanja, isto se ne može primjeniti.

Predsjednica

Ninela Salihbašić

-