

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренијски савјет

MIŠLJENJE

na Prednacrt zakona o poštama Bosne i Hercegovine

**Sarajevo,
rujan 2025. godine**



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

Na temelju članka 25. stavak (1) točka 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 prometa Bosne i Hercegovine (daljnje 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 Prednacrt zakona o poštama Bosne i Hercegovine (daljnje u tekstu: Prednacrt).

U Zahtjevu se navodi da se navedenim Prednacrtom zakona vrši usklađivanje sa odredbama propisa Europske unije i sukladno sa Odlukom o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom tečevinom Europske 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 europske integracije Bosne i Hercegovine (daljnje u tekstu: DEI) dostavljen nadležnom tijelu Europske komisije, Generalnom direktoratu za unutrašnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike na neformalnu tehničku procjenu u pogledu usklađenosti sa poštanskom pravnom tečevinom Europske unije. Sve zaprimljene sugestije su prihvaćene nakon čega je Prednacrt zakona zajedno s instrumentima usklađenosti doraden sukladno s istima.

Sukladno sa člankom 6. Odluke o postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom tečevinom Europske 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 Europske unije.

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

Zaključno, DEI u svojim mišljenjima konstatuje da je Prednacrt zakona o poštama BiH djelimično sukladan sa naznačenim sekundarnim izvorima prava Europske unije, a imajući u vidu da je u ožujku 2024. godine Europska unija donijela odluku o otvaranju pristupnih pregovora s Bosnom i Hercegovinom, potrebno je vršiti dalje usklađivanje u narednom razdoblju.

Ministrarstvo ističe da je Europska komisija u Izvješću o Bosni i Hercegovini za 2024. godinu uz dokument Saopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru od 30.10.2024. godine SWD (2024) 691 ukazala, u okviru ispunjenja prioriteta obveza 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 Europskog 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 Europska komisija identificirala kao ključne procesu ispunjavanja 14 ključnih prioriteta navedenih u Mišljenju Europske komisije i koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti kako bi napredovala na putu pristupanja Europskoj uniji.

Konkurencijsko vijeće je analiziralo dostavljeni Prednacrt zakona te utvrdilo sljedeće:

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

Člankom 28. Prednacrt 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) Rezervirano područje univerzalne poštanske usluge obuhvata prijem, usmjeravanje, prijenos i uručenje:
 - a) pismonosnih pošiljaka mase do 50 grama u unutarnjem 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 unutarnjem 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 rezerviranog područja i uspostava potpune liberalizacije unutarnjeg 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 sudionika 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. Članak 4. stavak (1) Zakona zabranjuje sporazume ili radnje koje imaju za cilj ili posljedicu podjelu tržišta ili ograničavanje tržišnog pristupa drugim gospodarskim subjektima. Iako je monopol nad univerzalnim uslugama formalno ustanovljen zakonom (dakle nije klasičan sporazum konkurenata, već regulativa), učinak je isti – tržište se zatvara za nove sudionike i rezervira za postojeća javna poduzeća.

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

Člankom 30. Prednacrta utvrđeno je:

- (1) Ostale poštanske usluge su usluge prijema, usmjeravanja, prijenosa i uručenja u unutarnjem 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 izravno ili neizravno utvrđivanje kupovnih i prodajnih cijena ili bilo kojih drugih trgovačkih uvjeta.

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

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

Slijedom navedenog, Konkurencijsko vijeće je analizom članka 30. stavak (1) pod b) Prednacrta zakona utvrdilo, da se predmetnom odredbom uvodi administrativno određena minimalna cijena za pružanje određenih poštanskih usluga, koja je u suprotnosti sa odredbom članka 4. stavak (1) točka a) Zakona o konkurenciji. Time se izravno ograničava mogućnost gospodarskih subjekata da slobodno formiraju vlastite cijene sukladno tržišnim uvjetima, što je u suprotnosti sa temeljnim principima konkurencijskog prava.

Primjena ovog uvjeta 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 monopolske odredbe suprotne Direktivi 2008/6/EZ, isto će biti uočeno i u izvješćima Europske komisije o napretku, potencijalno prolongirajući ispunjavanje uvjeta za daljnju integraciju.

Ukratko, predložena ekskluzivnost rezerviranog područja univerzalne poštanske usluge i cjenovni pragovi štite kratkoročno položaj javnih operatera, ali na štetu razvoja tržišta i korisnika. Privatni operateri bili bi marginalizirani, a cjelokupno tržište ostalo bi statično, bez podstreka ka učinkovitosti 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 temelju 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 redefinirati rezervirane usluge: Prednacrt bi trebao predvidjeti postepeno ukidanje rezerviranog 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 kraće razdoblje tranzicije (npr. 1-2 godine) tijekom kojeg bi se pripremila potpuna liberalizacija – uz obvezu 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 sukladno svojim troškovima i strategijom. Time će se izbjeći kršenje članka 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”, “rezervirane 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 uvjeti, postaviti ih na način kako bi bili realno ostvarivi za nove gospodarske 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 rezervirano 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 rezerviranim 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 sukladan Trećoj poštanskoj direktivi čiji je cilj - “potpuna liberalizacija tržišta poštanskih usluga” – ali i

sukladan sa Zakonom o konkurenciji, koji garantira jednake uvjete za sve sudionike na tržištu. Krajnji rezultat trebala bi biti poštanska djelatnost koja će pružati kvalitetnije, povoljnije i raznovrsnije usluge građanima i gospodarstvu, a istovremeno zadržati dostupnost univerzalne poštanske usluge u svakom dijelu zemlje.

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

Predsjednica

Ninela Salihbašić