

KLASA: UP/I-341-05/17-03/04
URBROJ: 376-12-17-2
Zagreb, 1. ožujka 2017.

Na temelju članka 6. stavka 1. točke 1. Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga (NN br. 71/14), te članka 18. stavka 2., članka 41. stavka 3. i članka 96. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09), u postupku rješavanja prigovora željezničkih prijevoznika HŽ Putnički prijevoz d.o.o., Zagreb, Strojarska cesta 11 i HŽ Carga d.o.o., Zagreb, Heinzelova 51, zastupanih po odvjetniku _____ iz Odvjetničkog društva _____ po punomoći u spisu, na postupanje protivno članku 3. Zakona o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu, Vijeće Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti na sjednici održanoj 1. ožujka 2017. donosi

RJEŠENJE

Odbacuje se prigovor željezničkih prijevoznika HŽ Putnički prijevoz d.o.o., Zagreb, Strojarska cesta 11 i HŽ Cargo d.o.o., Zagreb, Heinzelova 51, na postupanje protivno članku 3. Zakona o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu, zbog nenadležnosti.

Obrazloženje

Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (dalje: HAKOM) je zaprimila 6. veljače 2017. prigovor željezničkih prijevoznika HŽ Putnički prijevoz d.o.o., Zagreb, Strojarska cesta 11 i HŽ Cargo d.o.o., Zagreb, Heinzelova 51, zastupanih po odvjetniku _____ iz _____ po punomoći u spisu, na postupanje protivno članku 3. Zakona o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu (NN br. 87/96).

Podnositelji prigovora u bitnome navode kako je razlog podnošenja prigovora postupanje drugih željezničkih prijevoznika na području Republike Hrvatske protivno zakonskim odredbama koje uređuju obvezu donošenja i objave Tarife poslovanja. Podnositelji prigovora nadalje navode kako je člankom 9. stavkom 1. točkom 1. Zakona o regulaciji tržišta željezničkih usluga (NN br. 71/14; dalje: ZRTŽU) propisano da HAKOM promiče tržišno natjecanje na tržištu željezničkih usluga sprječavanjem narušavanja ili ograničavanja tržišnog natjecanja, osobito u smislu prethodne (*ex ante*) regulacije tržišta željezničkih usluga.

Nadalje, u prigovoru se navodi da je člankom 10. stavkom 1. točkom 1. a) ZRTŽU-a propisano da je u nadležnosti HAKOM-a rješavanje u postupku po prigovoru u vezi s: izvješćem o mreži, kao i svim izmjenama i dopunama, postupkom donošenja nacрта izvješća o mreži i izvješća o mreži, uključujući načela, kriterije i uvjete koji su u njemu utvrđeni, metodologijom, visinom i strukturom za određivanje naknada za željezničke usluge i drugim uvjetima za pristup na željezničku infrastrukturu, željezničkim uslugama i industrijskim kolosijecima koji služe ili bi mogli služiti za potrebe više od jednog krajnjeg korisnika. Člankom 10. stavkom 2. točkom 1. ZRTŽU-a propisano je da su u nadležnosti HAKOM-a i drugi poslovi po službenoj dužnosti kao što je nadzor stanja

tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga, a posebno u vezi sa stavkom 1. točkom 1. istog članka, ističu podnositelji prigovora. Također navode da je člankom 12. stavkom 1. ZRTŽU-a propisano da podnositelj zahtjeva za dodjelu infrastrukturnog kapaciteta protiv odluke, postupka, radnje ili propuštanja radnje, ako je postojala obveza na istu, koji su doveli ili su mogli dovesti do diskriminacije, ograničavanja ili sprječavanja pristupa tržištu ili nezakonitog postupanja, upravitelja infrastrukture, željezničkog prijevoznika ili operatora uslužnog objekta može podnijeti prigovor HAKOM-u, a osobito u vezi s: a) izvješćem o mreži kao i njegovim izmjenama i dopunama, postupkom donošenja nacrtu izvješća o mreži i izvješća o mreži, a posebno načela, kriterije i uvjete koji su u njemu utvrđeni, metodologijom, visinom i strukturom za određivanje naknada za željezničke usluge, i drugim uvjetima za pristup na željezničku infrastrukturu, željezničkim uslugama i industrijskim kolosijecima koji služe ili bi mogli služiti za potrebe više od jednog krajnjeg korisnika.

U prigovoru se ističe i članak 18. stavak 1. i stavak 3. ZRTŽU-a, kojim je propisano da radi ostvarenja ciljeva iz članka 9. ŽRTŽU-a, HAKOM može pokrenuti postupak po službenoj dužnosti i iz svih razloga utvrđenih u članku 12. ŽRTŽU-a, pri čemu nije vezan rokovima.

Članak 21. stavak 6. ZRTŽU-a propisuje da je, ne dovodeći u pitanje ovlasti nacionalnog tijela za tržišno natjecanje, na tržištu željezničkih usluga, HAKOM ovlašten i po službenoj dužnosti odlučivati o odgovarajućim mjerama za otklanjanje diskriminacije protiv podnositelja zahtjeva, narušavanja tržišta i svih drugih nepoželjnih događaja na tom tržištu.

Podnositelji prigovora također navode da je člankom 3. stavkom 1. i stavkom 2. Zakona o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu (NN br. 87/96) propisano da Tarifa sadržava odredbe o općim prijevoznim uvjetima te da se Tarifa mora javno objaviti na uobičajeni način. Smatraju da su željeznički prijevoznici koji posluju na području Republike Hrvatske, kao što su:

kao i druga društva, osim podnositelja prigovora, koja u bilo kojem obliku vrse prijevoz putnika i/ili stvari željeznicom na području Republike Hrvatske, povrijedili zakonske odredbe o dužnosti donošenja i objave Tarife, a koja dužnost je propisana člankom 3. Zakona o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu.

U prigovoru se nadalje navodi kako na internetskim stranicama navedenih subjekata nije objavljena važeća Tarifa poslovanja, koja bi bila vidljiva svim zainteresiranim osobama, niti je objavljena na drugi način sukladno zakonskim propisima, a pogotovo ne na kolodvorima, te se upućuje na rješenje HAKOM-a KLASA: UP/I-341-05/15-01/01, URBROJ: 376-12-15-15 od 9. studenog 2015. kojim se HŽ Putničkom prijevozu d.o.o. nalaže da na službenim mrežnim stranicama uredi obavijesti o pružanju javne željezničke usluge, kao i da na svim putničkim blagajnama na vidljivom mjestu istakne cijene karata za putovanja na učestalijim relacijama. Kao dokaz svojih navoda podnositelji prigovora predlažu uvid u internetske stranice prethodno navedenih željezničkih prijevoznika. Ističu da na vlastitim internetskim stranicama imaju objavljenu Tarifu, te da su nelojalnim postupanjem navedenih željezničkih prijevoznika dovedeni u neravnopravan položaj na tržištu, a kao dokaz navedenog predlažu uvid u njihove internetske stranice i Tarife. Naglašavaju kako postupanjem drugih željezničkih prijevoznika protivno zakonskim odredbama o dužnosti donošenja i objave Tarife dolazi do narušavanja tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga. Nepostojanjem javno objavljene Tarife drugi željeznički prijevoznici u mogućnosti su vlastite cijene i uvjete prijevoza prilagođavati vodeći se javno objavljenim cijenama i uvjetima prijevoza HŽ Carga d.o.o. i HŽ Putničkog prijevoza d.o.o. i time ugrožavati njihov položaj na tržištu željezničkih usluga „dampinškim cijenama“ i nedozvoljenim potporama.

Naime, zabranjeno je eliminirati konkurenciju po bilo kojoj osnovi osim po osnovi tržišnog natjecanja kvalitetom, stoga nije svako nadmetanje cijenom legitimno, smatraju podnositelji prigovora. Cijene ispod varijabilnih cijena troškova mogu biti sredstvo kojim dominantni poduzetnik eliminira konkurente i smatra se zlouporabom. Dominantni poduzetnik nema nikakav

drugi interes u nametanju takvih cijena osim eliminacije konkurenata, a takvu cjenovnu strategiju može preživjeti zahvaljujući svojim financijskim kapacitetima. Kada predatorske cijene omogućavaju izbacivanje jednako efikasnog konkurenta s tržišta, to spada u zlouporabu vladajućeg položaja, te se i u tu svrhu promatraju ukupni prosječni troškovi po jedinici, *average total cost (ATC)* i varijabilni prosječni troškovi po jedinici, *average variable cost (AVC)*. Pretpostavka da se prodaje ispod *AVC* može biti objektivno opravdana u slučaju kratkotrajnih promocija i probijanja na tržište. Navedeno se najbolje može vidjeti na primjeru i njihovog financijskog izvještaja za . U tu svrhu prilažu kao dokaze: financijski izvještaj za . (bilanca za poduzetnike), financijski izvještaj za . (račun dobiti i gubitka za poduzetnike), bilješke uz financijske izvještaje. U sudskom registru je vidljivo da je temeljni kapital , kao što je to vidljivo i u priloženim financijskim izvještajima za , koji su i javno objavljeni na službenim internetskim stranicama FINE. Iz Financijskog izvještaja proizlazi da je trgovačko društvo ostvarilo gubitak od , dok obveze prema , koje je ujedno i jedan od suosnivača društva, iznose , a troškovi osoblja u iznosili su ; kune, što iznosi „troškovnih rashoda“ navedenog trgovačkog društva. Slijedom navedenog, zaključuju podnositelji prigovora, da trgovačko društvo o svojim financijama nedozvoljeno potpomaže društvo , a navedeno je vidljivo na primjeru troškova osoblja na koje otpada „troškovnih rashoda“ društva, odnosno iskazanog gubitka trgovačkog društva u iznosu od kuna. Postavljaju pitanje na koji način trgovačko društvo regulira vlastite cijene i da li bi njihovo poslovanje bilo moguće da nemaju financijsku pomoć . Kako bi se navedeno spriječilo potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere za suzbijanje nelojalnog tržišnog natjecanja. Stoga podnositelji prigovora smatraju da HAKOM, sukladno članku 9. stavku 1. točki 1. ZRTŽU-a, nije spriječio evidentno narušavanje tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga i da su sukladno članku 10. stavku 1. točki 1.a) ZRTŽU-a aktivno legitimirani na podnošenje prigovora, a HAKOM nadležan o istome odlučiti. Ukazuju kako je sukladno članku 10. stavku 2. točki 1. ZRTŽU-a, HAKOM po službenoj dužnosti trebao vršiti nadzor stanja tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga, te da sukladno članku 11. ZRTŽU-a, HAKOM u provođenju postupaka iz nadležnosti regulacije tržišta željezničkih usluga, ima pravo zatražiti podatke od upravitelja infrastrukture, podnositelja zahtjeva i bilo koje uključene treće strane. Sukladno članku 12. ZRTŽU-a ukazuju da je riječ o postupanju koje dovodi do diskriminacije, te da je HAKOM sukladno članku 21. stavku 6. ZRTŽU-a, ovlašten po službenoj dužnosti odlučiti o odgovarajućim mjerama za otklanjanje diskriminacije protiv podnositelja zahtjeva, narušavanja tržišta i svih drugih nepoželjnih događaja na tržištu. Također navode i da je HAKOM sukladno članku 18. stavku 1. ZRTŽU-a trebao pokrenuti postupak po službenoj dužnosti, a radi ostvarenja ciljeva iz članka 9. ZRTŽU-a, odnosno konkretno u ovom slučaju promicanja tržišnog natjecanja sprječavanjem narušavanja istoga, i to iz razloga utvrđenih člankom 12. stavkom 1. ZRTŽU-a. Tvrde kako bez javno objavljene Tarife drugih željezničkih prijevoznika nisu u mogućnosti utvrditi da li se radi o nelojalnoj konkurenciji, pa je prvi korak objavljivanje Tarife. Zaključno, podnositelji prigovora predlažu da HAKOM usvoji prigovor kao osnovan, i poduzme mjere za otklanjanje diskriminacije prouzročene protiv podnositelja prigovora, te narušavanja tržišta i naloži svim ostalim željezničkim prijevoznicima da javno objave Tarifu pod prijetnjom izvršenja, kao i da sukladno Zakonu pokrene odgovarajuće prekršajne postupke.

Prigovor se odbacuje zbog nenadležnosti.

Naime, prije meritornog razmatranja prigovora, HAKOM je dužan utvrditi jesu li ispunjene procesne pretpostavke za postupanje po predmetnom prigovoru, odnosno utvrditi nadležnost i ovlaštenje za podnošenje predmetnog prigovora. Nadležnost HAKOM-a propisana je člankom 10. ZRTŽU-a, te je HAKOM, između ostalog, nadležan za rješavanje u postupku po prigovoru u vezi s: a) izvješćem o mreži, kao i svim izmjenama i dopunama, postupkom donošenja nacрта izvješća o mreži i izvješća o mreži, uključujući načela, kriterije i uvjete koji su u njemu utvrđeni,

metodologijom, visinom i strukturom za određivanje naknada za željezničke usluge i drugim uvjetima za pristup na željezničku infrastrukturu, željezničkim uslugama i industrijskim kolosijecima koji služe ili bi mogli služiti za potrebe više od jednog krajnjeg korisnika;

b) postupkom primjene izvješća o mreži;

c) postupkom dodjele kapaciteta;

d) uvjetima za pristup, pristupom i naknadom za željezničke usluge, a posebno u slučaju kada operator uslužnog objekta ne udovolji zahtjevu za kapacitetom kako je to propisano zakonom kojim je uređeno područje željezničkog prometa, a ne postoji izvediva alternativa, a po službenoj dužnosti je nadležan nadzirati stanje tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga, a posebno u vezi sa stavkom 1. točkom 1. istog članka.

Člankom 4. alinejom 32. Zakona o željeznici (NN br. 94/13, 148/13; dalje: ZOŽ) definiran je pojam tržišta željezničkih usluga na način da je to tržište na kojem upravitelj infrastrukture ili operator uslužnog objekta pružaju željezničke usluge iz članka 24. ZOŽ-a podnositeljima zahtjeva. Željezničke usluge su definirane člankom 24. ZOŽ-a kao usluge koje se pružaju željezničkim prijevoznicima:

- minimalni pristupni paket,
- pristup uslužnim objektima i uslugama koje se pružaju u tim objektima, uključujući pristup prugom do uslužnih objekata,
- dodatne usluge i
- prateće usluge.

Podnositelji prigovora u bitnome navode kako drugi željeznički prijevoznici ne postupaju u skladu s člankom 3. Zakona o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu, kojim je propisano da Tarifa sadržava odredbe o općim prijevoznim uvjetima, da se mora javno objaviti na uobičajen način, te da prijevoznik na svakom kolodvoru koji je otvoren za prijevoz putnika i stvari mora pokazati Tarifu zainteresiranoj osobi ako ona to zahtijeva, i da Tarifu donosi Uprava prijevoznika.

Predmetni Zakon se sukladno članku 1. istog Zakona primjenjuje na odnose koji nastanu iz ugovora o prijevozu putnika i stvari u unutarnjem željezničkom prometu i u međunarodnome željezničkom prometu, ako međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno. Sukladno članku 2. Zakona o ugovorima o prijevozu u željezničkom prometu Tarifom ili drugim ugovornim odredbama između prijevoznika i putnika, odnosno pošiljatelja ne mogu se predvidjeti odredbe kojima se prijevoznik potpuno ili djelomično oslobađa od odgovornosti predviđene ovim Zakonom, teret dokazivanja prebacuje s prijevoznika ili kojima se za prijevoznika predviđaju pogodnija ograničenja odgovornosti od ograničenja predviđenih ovim Zakonom.

Uzevši u obzir gore navedeno, HAKOM je kao regulatorno tijelo nadležan za tržište željezničkih usluga, koje je tržište jasno definirano ZOŽ-om i ne obuhvaća tržište željezničkog prijevoza, što znači kako HAKOM ne regulira odnos prijevoznika i ugovaratelja prijevoza u teretnom željezničkom prijevozu. U području zaštite prava putnika HAKOM je, temeljem članka 28. ZRTŽU-a, odgovoran za provedbu uredbe EZ br. 1371/2007 o pravima i obvezama putnika u željezničkom prijevozu, ali i za nadzor nad primjenom općih uvjeta ugovora o prijevozu i drugih propisa kojima se uređuju prava putnika, što znači kako samo u području prava putnika u željezničkom prijevozu HAKOM obavlja poslove nadzora u tom smislu. Zakon na koji se pozivaju podnositelji prigovora, odnosno obveza objavljivanja Tarife, se odnosi na ugovor o prijevozu putnika i stvari.

Slijedom navedenog, za ugovore o prijevozu stvari HAKOM nije nadležan.

Međutim, kako su podnositelji prigovora u predmetnom prigovoru istaknuli članak 10. stavak 2. točku 1. kojim je propisana nadležnost HAKOM-a za nadzor stanja tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga i članak 18. stavak 1. ZRTŽU-a koji propisuje postupak po službenoj dužnosti, a u vezi s člankom 41. stavkom 3. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09) kojim je propisano da kad stranka u jednom podnesku postavi više različitih zahtjeva postupit će se po

svakom zahtjevu odvojeno, u ovom dijelu je prigovor shvaćen kao zahtjev za pokretanjem postupka po službenoj dužnosti.

HAKOM će, vezano za obvezu propisanu člankom 29. stavkom 6. ZOŽ-a na dostavljanje informacija o naknadama za pristup uslužnim objektima i pružanje usluga u uslužnim objektima te tehničkim uvjetima za pristup uslužnim objektima, a obzirom na navode podnositelja prigovora koji su iskazani u smislu da ostali željeznički prijevoznici ne postupaju sukladno ovoj obvezi pokrenuti, ponovno postupak po službenoj dužnosti, iako u dosadašnjem postupanju (KLASA: 341-02/15-02/01), HAKOM-a po službenoj dužnosti nije utvrđena povreda ZRTŽU-a, odnosno neispunjavanje obveze dostave nužnih informacija o željezničkim uslugama koje se pružaju. Naime, kod ostalih željezničkih prijevoznika nije utvrđeno da pružaju bar jednu od željezničkih usluga, pa zbog toga nije mogla biti ni prekršena obveza iz članka 29. ZRTŽU-a.

Nadalje, podnositelji prigovora ukazuju na članak 9. ZRTŽU-a kojim je propisano kako u obavljanju regulatornih poslova propisanih ZRTŽU-om i zakonom kojim je uređeno područje željezničkog prometa, u svrhu osiguranja načela funkcioniranja tržišta željezničkih usluga, je HAKOM dužan poduzimati sve primjerene mjere kako bi ostvario sljedeće regulatorne ciljeve: promicanje tržišnog natjecanja na tržištu željezničkih usluga osobito na sljedeće načine: sprječavanjem narušavanja ili ograničavanja tržišnog natjecanja, osobito u smislu prethodne (*ex ante*) regulacije tržišta željezničkih usluga, uklanjanjem prepreka pristupu i funkcioniranju tržišta i poticanjem učinkovite uporabe željezničke infrastrukture. Osnovna pretpostavka za poduzimanje navedenih mjera je da su u pitanju ponašanja na tržištu koja su u nadležnosti HAKOM-a i koja je HAKOM nadležan sankcionirati, a što obzirom na činjenice i na propise, na koje ukazuju podnositelji prigovora, u konkretnom slučaju nije ostvareno.

Također podnositelji prigovora, pored navedenog, ukazuju i na ugrožavanje njihovog položaja „dampinškim cijenama“ i nedozvoljenim financijskim potporama među povezanim društvima, te na zlouporabu vladajućeg položaja od strane željezničkog prijevoznika . . . , zbog čega traže poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se suzbilo nelojalno tržišno natjecanje.

Prethodna postupanja na tržištu koja navode podnositelji zahtjeva načelno bi mogla odgovarati opisu pojedinih posebnih instituta prava tržišnog natjecanja ili odnosima uređenim pravom društava sukladno posebnim propisima čija provedba nije u djelokrugu HAKOM-a, već mjerodavnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ili mjerodavnog suda.

Naposljetku, u odnosu na sve navode iz prigovora, a kako je prethodno obrazloženo, valja zaključiti da HAKOM, polazeći od zakonom propisanog djelokruga rada, nije stvarno nadležan za njihovo rješavanje.

Slijedom navedenog, riješeno je kao u izreci ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ovog rješenja žalba nije dopuštena, ali se može u roku 30 dana od dana primitka istog pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom na području kojeg tužitelj ima prebivalište, odnosno sjedište.

PREDSJEDNIK VIJEĆA

dr. sc. Dražen Lučić

Dostaviti:

1. Odvjetničko društvo
2. U spis

- osobnom dostavom