

Klasa: UP/I 030-02/2011-01/043
Urbroj: 580-05/84-2012-050
Zagreb, 25. listopada 2012.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, temeljem članaka 30. i 31. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja («Narodne novine», broj 79/09), te članka 46. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku («Narodne novine», broj 47/09), u upravnom postupku utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja protiv poduzetnika USLUGA POREČ d.o.o., sa sjedištem u Poreču, Mlinska 1, zastupanog po Rodoljubu Kosiću, direktoru, temeljem odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja u sastavu: mr.sc. Olgica Spevec, predsjednica Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, Mladen Cerovac, mag.iur., zamjenik predsjednice Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, Vesna Patrlj, dipl.iur., Milivoj Maršić, dipl.oec. i dr.sc. Mirna Pavletić-Župić, članovi Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, sa 120. sjednice, održane 25. listopada 2012., donosi sljedeće

RJEŠENJE

Postupak se obustavlja jer više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka.

Obrazloženje

1. Inicijativa za pokretanje postupka

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija) je dana 8. kolovoza 2011., temeljem članka 37. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, broj 79/09; dalje: ZZTN) zaprimila inicijativu poduzetnika Riviera Poreč d.d., sa sjedištem u Poreču, Stancija Kaligari 1, zastupanog po punomoćniku [...], za pokretanjem postupka Agencije po službenoj dužnosti, radi utvrđivanja zlouporabe vladajućeg položaja protiv poduzetnika Usluga Poreč d.o.o., sa sjedištem u Poreču, Mlinska 1 (dalje: Usluga Poreč).

Tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu skupljanja i odvoza komunalnog otpada te prema podacima izvotka iz sudskog registra Trgovačkog suda u Zagrebu, od 2. studenog 2011., utvrđeno je kako je podnositelj inicijative Riviera Poreč d.d., sa sjedištem u Poreču, Stancija Kaligari 1, promijenio naziv u Riviera Adria d.d., sa sjedištem u Poreču, Stancija Kaligari 1 (dalje: Riviera Adria), o čemu je obavijestio Agenciju dopisom od 3. studenog 2011.

U predmetnoj inicijativi Riviera Adria u bitnome navodi kako su Odlukom Usluge Poreč o cjeniku usluga gospodarenja otpadom (Službeni glasnik Grada Poreča br. 2/10 i 11/10; dalje: Odluka o cjeniku usluga gospodarenja otpadom), određene različite cijene komunalnih usluga gospodarenja otpadom prema korisnicima i to na način da se po istoj obračunskoj

jedinici otpada (litri), za otpad koji ima ista svojstva, naplaćuju različite cijene za kućanstva, gospodarstvo – turizam, gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali.

Podnositelj inicijative ističe i da gore navedenom Odlukom o cjeniku usluga gospodarenja otpadom nije određeno koji korisnici bi bili uvršteni u koju kategoriju, ali se od 1. travnja 2010. neosnovano naplaćuju različite cijene za pružanje iste vrste usluge od strane Usluge Poreč.

Nadalje, podnositelj inicijative ističe kako su Odlukom o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam od 9. lipnja 2011. (Službeni glasnik Grada Poreča broj 8/11; dalje: Odluka o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za turizam), povećane cijene za kategoriju turizam na način koji je izrazito nepovoljan za korisnike usluga koje Usluga Poreč samovoljno svrstava u predmetnu kategoriju.

Navedenom Odlukom o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za turizam, poduzetnik Usluga Poreč je definirao koji korisnici ulaze u kategoriju turizam, na način da je dio korisnika odredio poimence (kao npr. podnositelja inicijative), a druge općenito, dok privatne vlasnike apartmana/soba i odmarališta koji se bave turističkom djelatnošću ne svrstava u kategoriju turizam.

Zaključno, podnositelj inicijative smatra kako Usluga Poreč, određivanjem cijena na gore opisani način, zlorabi vladajući položaj primjenom nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s drugim poduzetnicima i to iz razloga što pruža istu vrstu usluga gospodarenja otpadom po različitim cijenama poduzetnicima koje svrstava u kategoriju gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali, u odnosu na one koje svrstava u kategoriju turizam.

Kao primjer nejednakog položaja poduzetnika, podnositelj inicijative ističe kako određeni ugostiteljski objekti, konkretno [...] i [...] plaćaju znatno višu cijenu za identičnu uslugu odvoza smeća od drugih susjednih ugostiteljskih objekata istoga tipa, poput [...],[...],[...],[...], samo zato što su u vlasništvu podnositelja inicijative, a ne u vlasništvu malog poduzetnika.

Prema mišljenju podnositelja inicijative, postupanje Usluge Poreč protivno je članku 17. stavku 1. Zakona o otpadu („Narodne novine“, broj: 178/04, 153/05, 111/06, 60/08 i 87/09; dalje: ZOTP), kojim je određeno da se troškovi gospodarenja otpadom obračunavaju prema kriteriju količine i svojstvu otpada, uz primjenu načela „onečišćivač plaća“. Vezano uz navedeno, podnositelj inicijative ističe kako poduzetnik Usluga Poreč nije utvrdio da bi otpad koji proizvode korisnici svrstani u kategoriju turizam bio drugih svojstava u odnosu na otpad koji proizvodi kategorija kućanstvo i kategorija gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali.

2. Prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu

Na temelju predmetne inicijative, Agencija je u okviru svoje nadležnosti iz članka 32. točke 1. b) ZZTN-a, provela prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu kako bi utvrdila ima li u konkretnom slučaju uvjeta za pokretanje postupka Agencije po službenoj dužnosti, sukladno odredbi članka 38. stavaka 1. i 3. ZZTN-a te članka 39. ZZTN-a, a vezano uz primjenu članka 13. ZZTN-a, te je zatražila očitovanje Usluge Poreč na navode iz predmetne inicijative.

U svojem očitovanju Usluga Poreč navodi kako se sukladno članku 5. Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom, troškovi gospodarenja otpadom za kategoriju gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali, obračunavaju prema volumenu spremnika te broju odvoza prema terminskom planu odvoza.

Slijedom navedenog, kategorija gospodarstvo – turizam plaćanje vrši temeljem izvršenog pražnjenja, dok se obračun za kategoriju gospodarstvo – obrtnici vrši prema dodijeljenom volumenu ovisno o djelatnosti i množeno s brojem odvoza iz terminskog plana odvoza.

Usluga Poreč ističe i kako su neosnovani navodi iz predmetne inicijative o tome da su Odlukom o cjeniku usluga gospodarenja otpadom određene različite cijene komunalnih usluga gospodarenja otpadom prema korisnicima i to na način da se po istoj obračunskoj jedinici otpada (litri), za otpad koji ima ista svojstva naplaćuju različite cijene za kućanstvo, gospodarstvo – turizam, gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali, budući da je upravo iz navedenog navoda nesporno da se razlikuju načini obračuna između pojedinih kategorija.

Vežano uz navedeno, Usluga Poreč ističe kako su ugostiteljski objekti [...],[...],[...], [...] i [...], zaduženi sukladno kategoriji gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali, a ne s različitim cijenama, kako navodi podnositelj inicijative.

U prilogu svog očitovanja od 7. rujna 2011., Usluga Poreč je dostavio Agenciji preslike računa za uslugu gospodarenja otpadom za srpanj i kolovoz 2011., izdane 16. kolovoza 2011., za objekte [...],[...], [...] te [...].

Zaključno, Usluga Poreč navodi kako se iste cijene otpada primjenjuju na sve druge korisnike unutar kategorije turizam, odnosno na Plavu Lagunu d.d. i Maistru d.d. te kako je kategorija turizam definirana člankom 1. Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam.

Agencija je dopisom od 29. rujna 2011. zatražila od Usluge Poreč očitovanje i pojašnjenje o tome koji se objekti u sastavu turističkih tvrtki Maistra d.d., Plava Laguna d.d. i Riviera Adria d.d. svrstavaju pod kategoriju turizam, odnosno pojašnjenje jesu li člankom 1. Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za turizam obuhvaćeni svi objekti ili samo oni unutar kompleksa turističkih naselja navedenih poduzetnika te račune za objekte u sastavu Plave Lagune d.d. i Maistre d.d. prema pojedinim kategorijama usluge gospodarenja otpadom, kao potvrdu navoda Usluge Poreč da se cijene iz važećih cjenika jednako primjenjuju na sve korisnike unutar iste kategorije.

Agencija je 11. listopada 2011. zaprimila zatraženo očitovanje Usluge Poreč u kojem se navodi kako je člankom 1. Odluka o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za turizam utvrđeno što se smatra turizmom – objekti u sustavu turističkih tvrtki Maistre d.d., Plave Lagune d.d. i Riviere Poreč d.d. (sada Riviera Adria) te objekti sa smještajnim kapacitetima – hoteli, apartmanska naselja i autokampovi koji se bave turističkom djelatnošću, a izvan su sustava prednje navedenih tvrtki.

U prilogu svog očitovanja, poduzetnik Usluga Poreč je dostavio Agenciji presliku računa za srpanj i kolovoz 2011. za korisnike [...], objekte u sastavu Maistre d.d. - [...],[...],[...],[...],[...], [...],[...] te objekte u sastavu Plave Lagune d.d. - [...] i [...].

Vežano uz račune koji su izdani za objekte Maistre d.d., Usluga Poreč navodi kako u sustavu Maistre d.d. nema objekata koji bi bili zaduženi u kategoriji gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali. U dostavljenim računima specificiran je broj pražnjenja za svaki mjesec, a koji broj je utvrđen putem prijevoznica potpisanih od strane ovlaštenih osoba korisnika. Obračun se vrši sukladno članku 3. Odluka o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za turizam na način da se osnovna cijena množi s volumenom preuzetog komunalnog otpada iz odgovarajućih spremnika.

Računi koji su izdani Plavoj Laguni d.d., za objekte [...] te objekte [...], izraženi su sukladno članku 4. Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za turizam na način da osnovu za obračun čini broj registriranih noćenja tijekom kalendarske godine množeno s obračunskom

jedinicom volumena koje stvara jedno noćenje, a ne volumen preuzetog komunalnog otpada koji je temelj za obračun kod Maistre d.d. Usluga Poreč ističe da je način obračuna putem broja registriranih noćenja obrazložen u predmetnoj Odluci o cjeniku usluga za kategoriju turizam.

U svojem očitovanju, poduzetnik Usluga Poreč navodi i kako je uvidom u zaduženja utvrđeno kako ne postoji korisnik restoran [...] te iz navedenog razloga nije dostavio Agenciji račun za uslugu gospodarenja otpadom za srpanj i kolovoz 2011. za navedeni objekt. Stoga je Agencija zatražila od podnositelja inicijative podatke vezano uz restoran [...], temeljem kojih se može nedvojbeno i jasno odrediti o kojem je objektu riječ u predmetnoj inicijativi.

Agencija je 8. studenog 2011. zaprimila zatraženo očitovanje Riviere Adria u kojem se navodi kako se restoran [...] nalazi u sklopu hotela [...]. Nadalje, podnositelj inicijative ističe kako je isti restoran naveden u predmetnoj inicijativi kao ilustrativni primjer postupanja poduzetnika Usluga Poreč protivno odredbama ZZTN-a, s obzirom na to da se radi o ugostiteljskom objektu na porečkoj obalnoj šetnjici koji je u neposrednom susjedstvu istovrsnih ugostiteljskih objekata u vlasništvu privatnih poduzetnika, a koje Usluga Poreč ne svrstava samovoljno u kategoriju turizam, već u kategoriju gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali.

Agencija je 23. studenog 2011. zaprimila dopis podnositelja inicijative u kojem se navodi kako je od strane Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, donesen Naputak, koji je stupio na snagu 21. studenog 2011., iz kojeg je, prema podnositelju inicijative, vidljivo da se usluga gospodarenja otpadom može naplaćivati samo sukladno načelu „onečišćivač plaća“ iz članka 17. ZOTP-a, a protivno čemu postupa Usluga Poreč formirajući cijene navedenih usluga svojevrijem prema kategorijama te time zlorabi vladajući položaj.

Vezano uz navedeno, u svojem očitovanju od 12. prosinca 2011., Usluga Poreč navodi kako je nadležno Ministarstvo 24. studenoga 2011. donijelo Naputak o izmjeni naputka o načinu izračuna naknade gospodarenja komunalnim otpadom („Narodne novine“, broj 137/11), a koji je stupio na snagu 8. prosinca 2011. i temeljem kojeg je nadležno tijelo do 31. prosinca 2012. dužno donijeti odluku o kriterijima za izračun naknade gospodarenja komunalnim otpadom, pa Usluga Poreč ističe kako će poduzeti potrebne radnje sukladno zakonskim i podzakonskim aktima.

Tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, a u cilju utvrđivanja činjeničnih okolnosti, odnosno potencijalnih konkurenata poduzetnika Riviera Adria, Agencija je izvršila uvid u internetske stranice Turističke zajednice Poreč (www.to-porec.com) i stranice turističkih zajednica općina Kaštelir – Labinci, Višnjan, Vrsar, Vižinada, Sv. Lovreč, Tar – Vabriga i Funtana kao referentne izvore podataka o objektima koji pružaju uslugu smještaja u turizmu na području grada Poreča i okolice (hoteli, apartmani i auto kampovi).

Na temelju podataka prikupljenih od strane Usluge Poreč te podataka objavljenih na navedenim internetskim stranicama i internetskim stranicama pojedinih pružatelja usluga smještaja na području grada Poreča i okolice, Agencija je zatražila od Usluge Poreč račune izdane svim objektima sa smještajnim kapacitetima, potencijalnim i stvarnim konkurentima Riviere Adria na navedenom području, kako bi iste usporedila u smislu broja odvoza, veličine spremnika za otpad te posljedično iznosa računa koji je izdan pojedinom objektu.

Vezano uz navedeno, Agencija je zatražila dodatno očitovanje Usluge Poreč i o kriterijima temeljem kojih se određuje koji poduzetnici/osobe pripadaju u kategoriju turizam, a koji u kategoriju kuće s apartmanima/sobama koje služe isključivo za iznajmljivanje, a plaćaju uslugu gospodarenja otpadom s osnovnom cijenom za kategoriju gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali za razdoblje od šest mjeseci te račune za uslugu gospodarenja

otpadom za objekte [...],[...],[...] i [...] za koje Usluga Poreč nije dostavila račune uz ranija očitovanja Agenciji, a za koje je Agencija utvrdila da pripadaju kategoriji hotela i apartmanskih naselja, uz obrazloženje kategorizacije navedenih objekata vezano uz plaćanje usluge gospodarenja komunalnim otpadom.

Usluga Poreč u očitovanju od 24. siječnja 2012. ističe kako je broj odvoza za kategoriju turizam na izričit zahtjev poduzetnika unutar sektora turizam uveden kao svakodnevni, odnosno u predsezoni i posezoni svaki drugi dan ili po potrebi i češće. Dakle, broj odvoza za kategoriju turizam je usklađen sa zahtjevima i potrebama turističkog gospodarstva. Usluga Poreč navodi i kako navedeni poduzetnik ne obračunava svakodnevno pražnjenje svih raspoloživih spremnika u pojedinom objektu, već prazni i obračunava samo spremnike koje mu korisnik da na pražnjenje.

U privitku svog očitovanja od 24. siječnja 2012. poduzetnik Usluga Poreč je dostavio podatke o prikupljenom broju spremnika i volumenu komunalnog otpada za srpanj i kolovoz 2011. za kategoriju turizam, gdje je volumen, utvrđen temeljem prikupljenih spremnika, osnova za obračun (članak 2. i 3. Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za turizam) te podatke o broju noćenja za korisnike kod kojih se volumen prikupljenog otpada obračunava temeljem broja noćenja (članak 4. i 6. Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za turizam).

U pojašnjenju računa za srpanj i kolovoz 2011. za objekte [...],[...] i [...], koji su udaljeni od grada Poreča i ne čine dio turističkog kompleksa te je broj odvoza manji u odnosu na kategoriju turizam pa su isti zaduženi s minimalnim spremnikom od 240 litara za razdoblje od 6 mjeseci, a naplata se vrši ovisno o broju odvoza prema planu skupljanja komunalnog otpada za kategoriju građanstvo, malo gospodarstvo, Usluga Poreč ističe kako je takav način obračuna primijenjen iz razloga što dobiveni broj prijavljenih noćenja od strane Turističke zajednice nije pokrivaio troškove svakodnevnog pružanja usluge, budući da je riječ o manjim objektima s manjim brojem prijavljenih gostiju, da su objekti udaljeni od užeg dijela grada Poreča kao i od turističkih naselja, da im nije bio potreban svakodnevni odvoz te da je zato postojao valjani razlog za drugačiji način obračuna.

Vezano uz dopis Agencije od 14. veljače 2012., kojim je zatraženo očitovanje Grada Poreča o tome je li Grad Poreč poduzeo radnje, odnosno kada planira poduzeti radnje, vezane uz izmjene postojećeg načina obračuna i cijena komunalnih usluga sukladno kriterijima za izračun naknade gospodarenja otpadom i modelima iz navedenog Naputka Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, gradonačelnik grada Poreča u svojem očitovanju od 21. ožujka 2012. navodi kako su u tijeku pripreme i dogovori o načinu izračuna naknade gospodarenja komunalnim otpadom te da će sukladno zakonskoj regulativi biti donesena pravovaljana i pravovremena odluka do 31. prosinca 2012. godine, kako je i određeno navedenim Naputkom.

Agencija je 21. ožujka 2012. zaprimila od strane podnositelja inicijative tražene podatke o računima izdanim Rivieri Adria po mjesecima za 2010. i 2011. godinu, objektima za koje su računi izdani, podatke o plaćanju navedenih računa, količinama otpada te cijeni koja se naplaćuje podnositelju inicijative prema kategoriji korisnika komunalnih usluga u koju je objekt uvršten od strane Usluge Poreč.

Agencija je zatražila od podnositelja inicijative i podatke o ukupnim iznosima fakturiranim po mjesecima od 1. rujna 2011. godine, za objekte Riviere Adria koji se nalaze na području Krka (Valamar Koralj Romantic Hotel te kampovi Ježevac i Politin) i području Rapca (Valamar Sanfior Hotel, Valamar Bellevue Hotel & Residence, Allegro, Marina, Miramar, Albona, Mediteran Residence, apartmani Sunrise Girandella Villas, Girandella Tourist Village i Lanterna Rabac te kamp Marina), s podacima o isporučitelju komunalnih usluga temeljem lokacije na kojoj se objekti nalaze, važećim cjenicima za pružanje komunalnih usluga na

navedenom području, naznačenom osnovnom jediničnom cijenom (kuna/litra) i plaćenim računima za navedene objekte, uz podatke o kategoriji korisnika komunalnih usluga u koju je objekt uvršten, ukoliko postoji kategorizacija objekata.

Traženi podaci dostavljeni su Agenciji dopisom od 4. svibnja 2012. U prilogu navedenog dopisa dostavljeni su i traženi cjenici, odnosno preslike faktura izdane za pružanje komunalnih usluga za objekte Riviere Adria na području grada Rapca i Krka.

3. Stranka u postupku

Usluga Poreč

- Osnivači poduzetnika Usluga Poreč su: Grad Poreč – Parenzo, Općina Vrsar, Općina Tar-Vabriga, općina Funtana, općina Višnjan, općina Sv. Lovreč, općina Kaštelir-Labinci, općina Vižinada.
- Usluga Poreč je trgovačko društvo koje, uz ostale registrirane djelatnosti, primarno obavlja komunalne djelatnosti: odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog i ambalažnog otpada te održavanje javnih površina.
- Poduzetnik Usluga Poreč obavlja djelatnost skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada na području Grada Poreča, općine Sveti Lovreč, općine Višnjan, općine Vrsar, općine Kaštelir Labinci, općine Funtana, općine Tar i općine Vižinada.

4. Primijenjeni propisi

Agencija je u provedbi predmetnog upravnog postupka primijenila odredbe ZZTN-a, Uredbe o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta («Narodne novine», broj 9/11; dalje: Uredba o mjerodavnom tržištu) te Zakona o općem upravnom postupku («Narodne novine», broj 47/09; dalje: ZUP), kojim se uređuju pitanja provedbe upravnog postupka pred Agencijom u dijelu koji nije propisan odredbama ZZTN-a, kao posebnog zakona, u smislu članka 35. stavka 1. ZZTN-a.

Također, Agencija je izvršila uvid u odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11; dalje: ZoKG), odredbe ZOTP-a, Uredbe Vlade Republike Hrvatske o kategorijama, vrstama i klasifikaciji otpada s katalogom otpada i listom opasnog otpada („Narodne novine“, broj 50/05 i 39/09), Naputka o načinu izračuna naknade gospodarenja komunalnim otpadom („Narodne novine“, broj 129/11; dalje: Naputak) te Naputka o izmjeni naputka o načinu izračuna naknade gospodarenja komunalnim otpadom („Narodne novine“, broj 137/11).

5. Mjerodavno tržište

Prema odredbi članka 7. ZZTN-a, mjerodavno tržište određuje se kao tržište određene robe i/ili usluga koje su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika na određenom zemljopisnom području.

Mjerodavno tržište se, sukladno odredbi članka 4. Uredbe o mjerodavnom tržištu, utvrđuje na način da se utvrdi njegova proizvodna dimenzija (mjerodavno tržište u proizvodnom smislu) i zemljopisna dimenzija (mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu).

Temeljem članka 5. Uredbe o mjerodavnom tržištu, mjerodavno tržište u proizvodnom smislu obuhvaća sve proizvode za koje potrošači smatraju da su međusobno zamjenjivi s obzirom na njihove bitne značajke, cijenu ili način uporabe, odnosno navike potrošača.

U konkretnom slučaju, Agencija je pokrenula postupak protiv poduzetnika Usluga Poreč, radi utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja na tržištu pružanja usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada, radi postojanja indicija da je primjenom Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom, Općih uvjeta te Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam, narušio tržišno natjecanje u smislu članka 13. ZZTN-a.

Riječ je dakle o vertikalnom odnosu između isporučitelja usluge sakupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada te korisnika navedene usluge.

Slijedom navedenoga, kao mjerodavno tržište u proizvodnom smislu određeno je tržište sakupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada za sve kategorije korisnika navedene usluge (kućanstva, gospodarstvo – turizam te gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali).

Temeljem članka 6. Uredbe o mjerodavnom tržištu, mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu obuhvaća zemljopisno područje na kojem poduzetnici sudjeluju u ponudi ili nabavi proizvoda.

Budući da poduzetnik Usluga Poreč pruža uslugu skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada na području Grada Poreča, Općine Sveti Lovreč, Općine Višnjan, Općine Vrsar, Općina Kaštelir Labinci, Općine Funtana, Općina Tar i Općine Vižinada, kao mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu određeno je navedeno područje na kojem je Usluga Poreč isporučitelj komunalnih usluga.

6. Postupak utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja

Agencija je zaključkom klase: UP/I 030-02/2011-01/043, urbroj: 580-05/84-2012-033, od 17. svibnja 2012., pokrenula postupak protiv poduzetnika Usluga Poreč, radi utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja zlouporabom vladajućeg položaja na mjerodavnom tržištu pružanja usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada, radi postojanja indicija da je primjenom Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom, Općih uvjeta isporuke komunalne usluge skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada (Službeni glasnik Grada Poreča br. 1/11; dalje: Opći uvjeti) te Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam, narušio tržišno natjecanje u smislu članka 13. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja.

Temeljem članka 39. stavka 1. točke 4. ZZTN-a, u smislu članka 41. ZZTN-a, Agencija je u zaključku o pokretanju postupka zatražila od Usluge Poreč očitovanje o razlozima podjele korisnika komunalnih usluga Usluge Poreč prema kategorijama te pojašnjenje određivanja različitih osnovnih cijena usluge gospodarenja otpadom za svaku pojedinu kategoriju, zatim očitovanje o razlozima povećanja osnovne cijene usluge gospodarenja otpadom za kategoriju turizam Odlukom o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam s primjenom od 1. lipnja 2011., u odnosu na cijenu određenu Odlukom o cjeniku usluga gospodarenja otpadom iz ožujka 2010., kao i pojašnjenje o tome zbog čega se za korisnike usluga iz članka 1. Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam, koji su izvan sustava turističkih tvrtki Maistre d.d., Plave lagune d.d. i Riviere d.d., obračun za izvršene usluge vrši isključivo primjenom članka 4. iste Odluke, dok korisnici usluga koji su u sastavu navedenih tvrtki mogu birati između dva načina obračuna (volumen preuzetog komunalnog otpada ili broj registriranih noćenja tijekom kalendarske godine).

Nakon pokretanja postupka po službenoj dužnosti, Agencija je zatražila i od Istarske županije podatke o objektima koji pružaju uslugu smještaja u turizmu na području na kojem djeluje i Usluga Poreč.

Usluga Poreč u svojem očitovanju od 12. lipnja 2012. u bitnome navodi kako je uobičajena praksa korisnike komunalnih usluga podijeliti prema kategorijama stanovništvo, mala privreda i gospodarstvo. Temeljni kriteriji za takvu podjelu su učestalost pružanja usluga, različitost svojstava otpada koje stvaraju korisnici, prilagodba potrebama korisnika te lakše knjigovodstveno praćenje količine prikupljenog otpada i financijskih izvještaja.

Također, Usluga Poreč ističe kako je gospodarenje otpadom u turizmu zahtjevnije iz razloga što turistička privreda traži i posebne tretmane skupljanja otpada, u pogledu vremenskog razdoblja tijekom dana, prikupljanje i odvoz nedjeljom i blagdanima, potrebu za specijaliziranim vozilima te kako je, upravo iz razloga specifičnosti turističke djelatnosti, prilikom promjene načina obračuna plaćanja komunalnih usluga postojala komunikacija s turističkim gospodarstvom.

Tijekom 2010. godine došlo je do promjene u načinu obračuna prikupljanja i zbrinjavanja komunalnog otpada što je rezultiralo i promjenama u jediničnim cijenama. Usluga Poreč napominje kako je vodila brigu da se zadrže troškovi na ranijim razinama kada je u pitanju problematika prikupljanja i zbrinjavanja komunalnog otpada te navodi kako su „velikoj turističkoj privredi“ u razdoblju od 2009. do 2011. godine smanjivani troškovi za odvoz i zbrinjavanje komunalnog otpada, dok se broj noćenja u promatranom razdoblju povećavao.

Vezano za objekte malog turističkog gospodarstva koji su svrstani u malo poduzetništvo ([...],[...],[...]), Usluga Poreč naglašava kako se radi o pružateljima turističkih usluga koji konzumiraju niži stupanj komunalne usluge jer broj odvoza komunalnog otpada kod tih subjekata nije identičan broju odvoza u kompleksima turističkih tvrtki kao ni u užem gradskom području gdje se odvoz vrši u ljetnom režimu svakim danom. Naime, usluga prikupljanja i zbrinjavanja otpada za te objekte se vrši dva puta za [...], a četiri puta tjedno za [...].

Usluga Poreč ističe i kako je za korisnike usluga iz članka 1. Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam, koji su izvan sustava turističkih tvrtki Maistre d.d., Plave lagune d.d. i Riviere d.d., teško primijeniti način obračuna prema volumenu iz razloga što su ti objekti na otvorenom prostoru pa je mogućnost korištenja spremnika za otpad koji su zajednički postavljeni, dana i drugim kategorijama korisnika. Slijedom navedenog, prema mišljenju Usluge Poreč, obračun prema broju noćenja navedenim korisnicima pravedniji je i lakši za kontrolu. Poduzetnici Maistra d.d., Plava laguna d.d. i Riviera d.d., imaju posebno grupirane cjeline (autokampove, hotele i dr.) za skupljanje otpada, uslijed čega je sakupljanje i praćenje količina otpada lakše mjerljivo.

Usluga Poreč u svojem očitovanju od 12. lipnja 2012. navodi kako je u tijeku izmjena Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom, s ciljem definiranja jedne jedinstvene cijene za pružatelje istih turističkih ponuda na način da će se uvesti korektivni faktori koji će uvažavati nivo pružene komunalne usluge (broj odvoza tjedno). Kao prilog navedenoj odluci bit će donesen i operativni plan prikupljanja otpada za zimski i ljetni period funkcioniranja društva Usluga. Također, Usluga Poreč navodi kako je na temelju njihove inicijative, a potom i lokalne zajednice, prihvaćena ideja o definiranju novog cjenika usluga na način da buduća cijena bude definirana kroz fiksni i varijabilni dio usluge gospodarenja otpadom, za što Usluga Poreč posjeduje suglasnost komunalnih tvrtki na području Istarske i Primorsko-goranske županije te je prijedlog upućen na razmatranje u Ministarstvo zaštite okoliša i prirode.

Agencija je 19. srpnja 2012. zaprimila očitovanje Usluge Poreč u kojem se u bitnome navodi kako se na sjednici Nadzornog odbora Usluge Poreč, održanoj 6. srpnja 2012. godine, raspravljalo o prijedlogu Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam, prema kojoj bi svi korisnici usluga bili uvršteni u istu kategoriju s jedinstvenim cjenikom i jedinstvenim načinom obračuna po volumenu preuzetog otpada.

U iščekivanju donošenja novog Zakona o otpadu i novog Pravilnika o načinu obračuna, poduzetnik Usluga Poreč ističe kako je započeo s definiranjem nove strukture cijene koja bi trebala sadržavati fiksni i varijabilni dio. Zakonodavac će definirati rokove za potpunu primjenu navedenog Zakona i Pravilnika, a namjera je Usluge Poreč donijeti nove cijene i način obračuna do 31. prosinca 2012. godine.

Nadalje, uvidom u propise koji uređuju predmetnu materiju, utvrđeno je kako je obavljanje komunalnih djelatnosti u Republici Hrvatskoj regulirano odredbama ZoKG-a. Pod komunalnim gospodarstvom u smislu tog zakona podrazumijeva se obavljanje komunalnih djelatnosti, a naročito pružanje komunalnih usluga od interesa za fizičke i pravne osobe te financiranje građenja i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture kao cjelovitog sustava na području općina, gradova i Grada Zagreba, kao i županija kada je to određeno tim zakonom.

Sukladno članku 2. ZoKG-a, komunalne djelatnosti obavljaju se kao javna služba. Jedinice lokalne samouprave te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne su na temelju ZoKG-a i posebnih propisa osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti, osigurati održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja te osigurati javnost rada.

Prema članku 20. ZoKG-a, visinu cijene, način obračuna i način plaćanja komunalnih usluga određuje isporučitelj usluge koji je dužan, sukladno članku 21. istog Zakona, pri svakoj promjeni cijene odnosno tarife svojih usluga pribaviti prethodnu suglasnost općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika jedinica lokalne samouprave na području kojih se isporučuje usluga. U konkretnom slučaju, gradonačelnik grada Poreča dao je prethodnu suglasnost poduzetniku Usluga Poreč na Odluku o cjeniku usluga gospodarenja otpadom s primjenom od 1. travnja 2010., Odluku o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju kućanstvo s primjenom od 1. travnja 2010., Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali te Odluku o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam s primjenom od 1. lipnja 2011.

Odlukom o cjeniku usluga gospodarenja otpadom, korisnici komunalnih usluga Usluge Poreč svrstani su u kategorije: kućanstva, gospodarstvo – turizam te gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali.

Cijena gospodarenja otpadom za kategoriju turizam obračunava se na način da se osnovna cijena (u iznosu od 104,00 kuna/m³ bez PDV-a, odnosno 0,104 kn/l) množi s volumenom preuzetog komunalnog otpada iz odgovarajućih spremnika ili na način da se navedena osnovna cijena množi s brojem registriranih noćenja tijekom kalendarske godine množeno sa obračunskom jedinicom volumena koje stvara jedno noćenje, a koja iznosi 0,0076 m³/noćenje za hotele te 0,0182 m³/noćenje za apartmanska naselja i autokampove.

Cijena gospodarenja otpadom za kategoriju gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali, određena Odlukom o cjeniku gospodarenja otpadom, obračunava se prema volumenu spremnika, sukladno propisanim kriterijima za dodjelu volumena spremnika te broju odvoza koji je određen terminskim planom odvoza. Osnovna cijena iznosi 0,060 kn/l bez PDV-a.

Restaurant [...], Restaurant [...] te [...], svrstani su u kategoriju gospodarstvo – obrtnici, mala privreda i ostali.

Restaurant [...] nalazi se u sklopu hotela te Usluga Poreč izdaje skupni račun hotelu [...], a sam podnositelj inicijative u podnesku od 7. studenog 2011. ističe kako nije u mogućnosti jasno izdvojiti dio koji bi se odnosio na predmetni restoran.

Caffe Bar [...], u vlasništvu podnositelja inicijative, nije unutar turističkog naselja – kompleksa Riviere Adria, ne raspolaže smještajnim kapacitetima, ne smatra se hotelom, apartmanskim naseljem niti autokampom koji se bave turističkom djelatnošću, te je stoga svrstan u kategoriju gospodarstvo - obrtnici, mala privreda i ostali (grupa III – kafići), jednako kao i Caffe Bar [...]. Računi za navedene objekte terete se istim volumenom, brojem odvoza te iznosom.

Uvidom u Naputak, koji je stupio na snagu 21. studenog 2011., utvrđeno je kako se istim propisuje način rada tijela Grada Zagreba, grada i općine nadležnog za gospodarenje komunalnim otpadom u vezi s izračunom naknade za gospodarenje komunalnim otpadom. Naime, sukladno članku 15. ZOTP-a, grad i općina odgovorni su za gospodarenje komunalnim otpadom, te su dužni na svom području osigurati uvjete i provedbu propisanih mjera za gospodarenje komunalnim otpadom.

Sukladno Naputku, naknada gospodarenja komunalnim otpadom izračunava se na način da nadležno tijelo donosi odluku o kriterijima za izračun naknade gospodarenja komunalnim otpadom, te odabire odgovarajući model izračuna naknade gospodarenja komunalnim otpadom (masa preuzetog otpada, volumen preuzetog otpada ili broj članova kućanstva).

Vezano uz navedeno, isto Ministarstvo je 24. studenoga 2011. donijelo Naputak o izmjeni naputka o načinu izračuna naknade gospodarenja komunalnim otpadom („Narodne novine“, broj 137/11), temeljem kojeg je nadležno tijelo do 31. prosinca 2012. dužno donijeti odluku o kriterijima za izračun naknade gospodarenja komunalnim otpadom.

Usluga Poreč je Odlukom o cjeniku usluga gospodarenja otpadom, s primjenom od 01. travnja 2010., odredila cijenu gospodarenja otpadom za kategoriju turizam u iznosu od 0,078 kn/l. Naknadno je izmijenjen navedeni cjenik te je prema trenutno važećem cjeniku i Odluci o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam, s primjenom od 1. lipnja 2011., osnovna cijena usluge gospodarenja otpadom za kategoriju turizam određena u iznosu od 104,00 kn po 1 m³ (cijena bez PDV-a). Preračunato u litre ta cijena iznosi 0,104 kn/l, što predstavlja povećanje od 0,026 kn/l, odnosno 33,33 posto u odnosu na cijenu važeću za kategoriju turizam prije 1. lipnja 2011.

Agencija je izvršila uvid i u analitiku komunalnog gospodarstva Usluge Poreč, dostavljenu Agenciji 13. lipnja 2012. te je utvrđeno kako Riviera Adria i njena dva najveća konkurenta, Maistra d.d. i Plava laguna d.d., u razdoblju od 2009. do 2011., na godišnjoj razini nisu zabilježile rast ukupnih troškova za komunalni otpad, već su u 2011. u odnosu na 2009. svi navedeni poduzetnici ostvarili smanjenje ukupnih troškova za komunalni otpad.

Nadalje, analizom računa koje je Usluga Poreč dostavila objektima u sastavu Riviere Adria za odvoz i zbrinjavanje otpada u razdoblju 2010. do 2011. godine, Agencija je utvrdila kako se ukupan iznos naknade za odvoz i zbrinjavanje otpada, koji je Riviera Adria plaćala poduzetniku Usluga Poreč u promatranom razdoblju, nije značajnije mijenjao, odnosno niži je u 2011. u odnosu na 2010. godinu za [0-5] posto. Navedeno je prikazano u tablici 1.

Tablica 1. Ukupan iznos naknada za odvoz i zbrinjavanje komunalnog otpada za objekte u sastavu poduzetnika Riviera Adria u razdoblju 2010. - 2011. godine na mjerodavnom tržištu

[...]

Nadalje, u smislu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, postojanje indicija o zlouporabi vladajućeg položaja putem prekomjerno visokih cijena, moguće je utvrditi i usporedbom cijena poduzetnika u vladajućem položaju s cijenama konkurenata.

Budući da je u konkretnom predmetu riječ o komunalnim djelatnostima, koje se obavljaju kao javna služba, dakle izvan slobodnog tržišta, Usluga Poreč na mjerodavnom tržištu u zemljopisnom smislu nema konkurenata.

Stoga je Agencija usporedila cijene skupljanja i odvoza otpada Usluge Poreč s cijenama drugih poduzetnika koji pružaju navedene komunalne usluge podnositelju inicijative na drugim područjima, različitim od mjerodavnog tržišta u zemljopisnom smislu, i to na Krku i u Rapcu.

Vezano uz navedeno, temeljem dostavljene dokumentacije i preslika faktura izdanih za pružanje komunalnih usluga objektima Riviere Adria na području grada Rapca i Krka, utvrđeno je kako pružatelji usluga skupljanja i odvoza otpada na tim područjima također imaju različite cijene ovisno o kategoriji korisnika usluge, te da su cijene Usluge Poreč niže u odnosu na jediničnu cijenu (kuna/l) poduzetnika Ponikve d.o.o., za hotele i autokampove na području Krka, kao i u odnosu na jediničnu cijenu poduzetnika 1. maj d.o.o., za hotele na području Rapca.

6. Odluka Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

Temeljem dostavljene dokumentacije i utvrđenog činjeničnog stanja savjesnom i detaljnom ocjenom svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Vijeće), na temelju članka 30. i 31. ZZTN-a te članka 46. stavka 5. ZUP-a, na 120. sjednici, održanoj 25. listopada 2012. godine, je razmatralo navedeni predmet te je donijelo odluku da se obustavi postupak pokrenut po službenoj dužnosti protiv Usluge Poreč u smislu članka 38. stavaka 1. i 3. te članka 39. ZZTN-a, a vezano uz primjenu članka 13. ZZTN-a koji uređuje zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika, jer više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka.

Vijeće svoju odluku obrazlaže kako slijedi:

Djelatnosti održavanja čistoće, odnosno skupljanja i odvoza otpada te odlaganja komunalnog otpada, regulirane su odredbama ZOTP-a i ZoKG-a, kojima se, kao posebnim zakonima, uređuje način gospodarenja otpadom te obavljanje i financiranje komunalnog gospodarstva kao i ostala pitanja u svezi svrhovitog obavljanja komunalnih djelatnosti.

Iz dostavljene dokumentacije i računa izdanih od strane Usluge Poreč, razvidno je kako je cijena jednaka za sve korisnike usluge odvoza otpada iz kategorije turizam te je sukladna cijenama iz Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za turizam.

Promjenom načina obračuna i povećanjem osnovne cijene usluge gospodarenja otpadom za kategoriju turizam, temeljem Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam, s primjenom od 1. lipnja 2011., ukupan iznos naknade za odvoz i zbrinjavanje

otpada, na razini grupe Riviera Adria, nije se značajnije mijenjao u odnosu na cijenu određenu Odlukom o cjeniku usluga gospodarenja otpadom iz ožujka 2010.

Pitanje određivanja različitih cijena komunalnih usluga gospodarenja otpadom prema korisnicima, na način da se prema istoj obračunskoj jedinici otpada (litri), za otpad koji ima ista svojstva, naplaćuju različite cijene za kućanstva, gospodarstvo – turizam te gospodarstvo – obrtnike, malu privredu i ostale, uređeno je Naputkom Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, koji je stupio na snagu 21. studenog 2011. i kojim je određeno kako je naknada za jedinicu mase otpada jedinstvena za komunalni otpad iz kućanstva i iz proizvodne i/ili uslužne djelatnosti.

Dakle, nema podjele korisnika usluge gospodarenja komunalnim otpadom prema kategorijama turizam, kućanstva, obrtnici, mala privreda, a nadležno tijelo za gospodarenje komunalnim otpadom dužno je do 31. prosinca 2012. donijeti odluku o kriterijima za izračun naknade gospodarenja komunalnim otpadom sukladno Naputku.

Vežano uz navod iz predmetne inicijative kako bi svi korisnici komunalnih usluga koji obavljaju turističku djelatnost trebali biti svrstani u kategoriju turizam, sa stajališta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja razumno je za pretpostaviti kako objekti u sustavu turističkih tvrtki Maistre d.d., Plave Lagune d.d. i Riviere Adria te objekti sa smještajnim kapacitetima – hoteli, apartmanska naselja i autokampovi koji se bave turističkom djelatnošću, a izvan su sustava navedenih tvrtki, nisu zamjenjivi, u smislu cijena i razine usluga, s kućama s apartmanima i sobama koje služe isključivo za iznajmljivanje (ne koriste se za stalni boravak ili kao vikend objekt).

Činjenica kako [...],[...] i [...], kao korisnici komunalnih usluga Usluge Poreč, nisu svrstani u kategoriju turizam, iako odgovaraju pojmu kategorije turizam iz članka 1. Odluke o cjeniku usluga gospodarenja otpadom za kategoriju turizam, ali im se naplata vrši temeljem cijene za kategoriju malo gospodarstvo, prema mišljenju Vijeća, ne predstavlja dostatnu indiciju za daljnje vođenje postupka Agencije.

Naime, riječ je o objektima s manjim brojem prijavljenih gostiju i manjim brojem odvoza komunalnog otpada, koji su udaljeni od užeg dijela grada Poreča kao i od turističkih naselja.

Postupanje Usluge Poreč posljedica je odredbi ZoKG-a i posebnih propisa, vezano uz način obavljanja komunalnih djelatnosti, visinu cijene, način obračuna i način plaćanja komunalnih usluga.

Jedinice lokalne samouprave te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne su na temelju ZoKG-a i posebnih propisa osigurati trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti, osigurati obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja te osigurati javnost rada.

Slijedom navedenog, iako su podaci prikupljeni u prethodnom ispitivanju stanja na mjerodavnom tržištu, predstavljali dostatne indicije za pokretanje predmetnog postupka, Vijeće smatra kako temeljem svih činjenica i okolnosti utvrđenih u dosadašnjem dijelu postupka, daljnje vođenje postupka primjenom načela učinkovitosti i ekonomičnosti postupanja, ne bi bilo svrsishodno, jer je izvjesno da se nikakve nove činjenice ne bi utvrdile, pa stoga nema javnog interesa niti pravnih pretpostavki za daljnje vođenje postupka Agencije po službenoj dužnosti.

Sukladno odluci Vijeća, odlučeno je kao u izreci ovoga rješenja.

Uputa o pravnom lijeku

Protiv ovog rješenja žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom u roku od 30 (trideset) dana računajući od dana dostave ovoga rješenja.

Predsjednica Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

mr.sc. Olgica Spevec

Napomena:

Sukladno članku 53. ZZTN-a, podaci koji predstavljaju poslovnu tajnu izuzeti su od objavljivanja te su u tekstu navedeni podaci označeni [...], odnosno koriste se postoci u rasponu.