



**JAVNA AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE  
ZA VARSTVO KONKURENCE**

Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana

T: 01 478 35 97

F: 01 478 36 08

E: gp.avk@gov.si

www.varstvo-konkurence.si

Številka: 3060-29/2016-52

Datum: 24. 7. 2017

Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Agencija), izdaja po direktorju Agencije na podlagi 12. in 12.i in 71. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZPOmK-1) naslednje

**MNENJE**

1. Postopek pridobitve vodne pravice za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto na celinskih vodah, kot ga določa Zakon o vodah (Uradni list RS 67/02, 2/04 – ZZdl-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14 in 56/15; v nadaljevanju: Zakon o vodah) ni določno opredeljen in kot tak ni transparenten, objektiviziran in nediskriminatoren ter povzroča omejevanje konkurence na trgu izvajanja javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru, in tega ne upravičuje splošni interes.
2. Določba 3. odstavka 127. člena Zakona o vodah, ki določa, da se vodno dovoljenje izda za določen čas, vendar največ za 30 let, zavira oziroma onemogoča vstop na trg izvajanja javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru, česar ne upravičuje splošni interes.
3. Postopek pridobitve soglasja in pogojev za izvajanje javnega prevoza oseb po Blejskem jezeru v linijski plovbi in postopek določitve upravljavca pristanišč in vstopno-izstopnih mest za pletne ter lesene čolne na električni pogon, kot ga določa Odlok o plovbnem režimu po Blejskem jezeru (Uradno glasilo slovenskih občin št. 20/2016; v nadaljevanju: Odlok o plovbnem režimu) ni določno opredeljen in kot tak ni transparenten, objektiviziran in nediskriminatoren ter povzroča omejevanje konkurence na trgu izvajanja javnih prevozov oseb na Blejskem jezeru, in tega ne upravičuje splošni interes.
4. Z namenom, da Zakon o vodah in Odlok o plovbnem režimu zaradi nedoločnosti ne bosta povzročala omejevanja konkurence na trgu izvajanja javnih prevozov oseb na Blejski otok, je treba relevantne določbe Zakona o vodah in Odloka o plovbnem režimu ali druge predpise o plovbi po celinskih vodah dopolniti tako, da bodo (i) postopki pridobitve vodne pravice za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto na celinskih vodah, (ii) postopki pridobitve soglasja in pogojev za izvajanje javnega prevoza oseb po Blejskem jezeru v linijski plovbi in (iii) postopki določitve upravljavca pristanišč in vstopno-izstopnih mest za pletne ter lesene čolne na električni pogon opredeljeni na način, da bodo transparentni, objektivizirani in nediskriminatorni. Obdobje veljavnosti vodne pravice za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto na celinskih vodah, opredeljeno v 3. odstavku 127. člena Zakona o vodah, je treba skrajšati, s čimer se bo vzpostavila konkurenca za te pravice med zainteresiranimi udeleženci na ponavljajočih razpisih vsakih nekaj let.
5. Agencija poziva izdajatelja vodnega dovoljenja št. 35534-5/2014-8 z dne 21. 8. 2014, oziroma Direkcijo RS za vode, ki izdaja vodna dovoljenja po 125. členu ZV-1 od 1. 1. 2016 dalje, da po vzpostavitvi ustrezne zakonodaje preuči možnosti odvzema in/ali spremembe predmetnega vodnega dovoljenja, izdanega

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 Odl.US: U-I-40/12-31, 63/13-ZS-K, 33/14, 76/15 in 23/17.

Združenju Pletna z veljavnostjo do 31. 7. 2044, pri čemer bi se moralo novo ali spremenjeno vodno dovoljenje nanašati na dejanske uporabnike teh pravic, veljavnost le-tega pa bi morala biti izdana za krajše obdobje.

6. Agencija predlaga uskladitev relevantnih določb Zakona o vodah in Odloka o plovbnem režimu oziroma drugih predpisov o plovbi po celinskih vodah v skladu z napotki iz poglavja IV. obrazložitve tega mnenja.

## Obrazložitev

### I. Postopek

#### A. Pobuda in zaznave težav na trgu

1. Agencija je na podlagi prijave<sup>2</sup> in poziva k ukrepanju, zaradi enotne cene vseh izvajalcev javnega prevoza oseb s pletno na in z Blejskega otoka (v nadaljevanju: na Blejski otok) v znesku 14 EUR/osebo, začela spremljati in analizirati razmere na trgu javnih prevozov oseb na Blejski otok, z namenom pridobitve podatkov o dejanskem stanju na tem trgu, na podlagi katerih bi lahko ocenila, ali predstavljajo ravnanja določenih udeležencev prepovedano ravnanje v smislu določb ZPOMK-1 in Pogodbe o delovanju Evropske unije<sup>3</sup> (v nadaljevanju: PDEU).
2. Očitke o omejevanju konkurence na trgu javnih prevozov oseb na Blejski otok je Agencija zaznala tudi na podlagi številnih informacij, pridobljenih v sredstvih javnega obveščanja<sup>4</sup>, iz katerih med drugim izhaja, da predpisi, ki urejajo to področje, omogočajo izvajanje javnega prevoza oseb na Blejski otok le izbranemu krogu oseb - pletnarjem, članom Čolnarskega Združenja Pletna Bled, Želeška cesta 6, 4260 Bled (v nadaljevanju: Združenje Pletna). Na dan 13. 4. 2016 je bilo le-teh [REDACTED] (REDACTED).<sup>5</sup> Slednji naj bi imeli, kot izhaja iz javno dostopnih informacij, pri opravljanju navedene dejavnosti monopolni položaj, katerega naj bi tudi zlorabljali, saj naj bi določali enotno ceno javnega prevoza oseb s pletno na Blejski otok, katera naj bi bistveno presegala ekonomsko upravičeno ceno, kar naj bi kazalo tudi na domnevni kartelni dogovor med pletnarji.
3. Agencija se v predmetnem mnenju opredeljuje le do splošnih in posamičnih aktov, ki omejujejo prosto nastopanje podjetij na trgu izvajanja javnega prevoza oseb s pletno na Blejski otok, očitki o domnevnem kartelnem dogovoru med pletnarji na Blejskem jezeru oziroma o domnevni zlorabi prevladujočega položaja v tem mnenju niso obravnavani.

#### B. Poizvedbe in pridobljena mnenja

4. Agencija je dne 12. 4. 2016<sup>6</sup> na Združenje Pletna naslovila več vprašanj o članih Združenja Pletna in o njihovem delovanju na trgu izvajanja javnih prevozov oseb na Blejski otok, ter vprašanj, ki se nanašajo na interne akte Združenja Pletna. Slednje je posredovalo odgovore dne 21. 4. 2016<sup>7</sup>, dne 18. 5. 2015<sup>8</sup> in dne 21. 6. 2016.<sup>9</sup>

<sup>2</sup> Dokument št. 3060-29/2016-1 z dne 11. 4. 2016.

<sup>3</sup> UL C 326 z dne 26. 10. 2012, str. 47.

<sup>4</sup> <http://www.zurnal24.si/>, vpogled z dne 10. 4. 2016: «Koliko v resnici zasluži 23 blejskih pletnarjev», <http://www.slovenia.info/?prevoznik=1404&lng=1> (vpogled z dne 12. 4. 2016), <http://www.zurnal24.si/>, vpogled z dne 12. 4. 2016: «Pletnarji, ki so prekinili protest, bodo občini plačevali 5000 eurov pristojbine na pletno», DELO z dne 9. 5. 2016: «Zaračunavanje plovbe zrelo za ustavno presojo», DELO z dne 9. 5. 2016: «V službi vernikov in turistov», DELO z dne 19. 5. 2016: «Pletnarji pod drobnogledom varuhov konkurence» in <http://siol.net/>, vpogled z dne 20. 8. 2016: «Blejski pletnarji, rastoči posel za enega najbolj zaprtih celov».

<sup>5</sup> Podatke iz registra članov je posredovalo Združenje Pletna, dokument št. 3060-29/2016-13 z dne 18. 5. 2016.

<sup>6</sup> Dokument št. 3060-29/2016-2.

<sup>7</sup> Dokument št. 3060-29/2016-5.

<sup>8</sup> Dokument št. 3060-29/2016-13.

<sup>9</sup> Dokument št. 3060-29/2016-47.

5. Dne 19. 4. 2016<sup>10</sup> je Agencija posredovala zahtevo za posredovanje podatkov Občini Bled, Cesta svobode 13, 4260 Bled (v nadaljevanju: Občina Bled). Vprašanja so se večinoma nanašala na Odlok o plovbnem režimu, sprejem katerega je v pristojnosti Občinskega sveta Občine Bled, in na Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Bled<sup>11</sup> (v nadaljevanju: OPN), ki določa število privezov v posameznem pristanišču, čolnarni in vstopno-izstopnem mestu. Občina Bled je posredovala dopis z odgovori dne 26. 4. 2016.<sup>12</sup> Agencija je dne 18. 5. 2016 Občino Bled zaprosila še za dodatna pojasnila v zvezi s posredovanimi odgovori<sup>13</sup>, ki jih je prejela dne 26. 5. 2016.<sup>14</sup>
6. Agencija je dne 20. 4. 2016 zahtevo za posredovanje podatkov posredovala tudi na Upravno enoto Radovljica, Gorenjska cesta 18, 4240 Radovljica (v nadaljevanju: UE Radovljica), ki izvaja registracijo plovil in izdaja dovoljenja za plovbo v območju zavetja, v katerega sodi tudi Blejsko jezero. UE Radovljica je posredovala podatke in pojasnila dne 28. 4. 2016.<sup>15</sup>
7. Dne 16. 5. 2016 je Agencija naslovila zahtevo za posredovanje podatkov<sup>16</sup> na Ministrstvo za okolje in prostor, Agencijo RS za okolje, Direkcijo RS za vode, Hajdrihova ulica 28c, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Direkcija RS za vode), ki odloča o podelitvi vodne pravice za posebno rabo vode. Agencija je prejela njen odgovor dne 25. 5. 2016.<sup>17</sup>
8. Dne 23. 5. 2016 je Agencija podatke in pojasnila zahtevala tudi od podjetja Blejski otok, d.o.o., Slovenski trg 1, 4260 Bled (v nadaljevanju: podjetje Blejski otok), ki je imelo interes za izvajanje linijskega prevoza s pletno na Blejski otok z ladjico na električni pogon.<sup>18</sup> Podjetje Blejski otok je dne 2. 6. 2016 posredovalo odgovore in pojasnila.<sup>19</sup>
9. Agencija je dne 1. 6. 2016 na ■ izvajalcev storitev javnih prevozov oseb na Blejski otok (pletnarjev) naslovila zahtevo za posredovanje podatkov.<sup>20</sup> Odgovore je posredovalo ■ podjetij, samostojnih podjetnikov oz. izvajalcev storitev prevoza s pletno na Blejski otok.<sup>21</sup>

## II. Pravna ureditev

### A. Plovba po celinskih vodah

10. **Zakon o vodah**<sup>22</sup> (v nadaljevanju: ZV-1) ureja med drugim upravljanje s celinskimi vodami ter vodnimi in priobalnimi zemljišči, kar obsega varstvo voda, urejanje voda in odločanje o rabi vode. Celinske vode so na podlagi 44. točke 7. člena ZV-1 stoječe ali tekoče površinske vode na površju kopnega in podzemne vode na kopenski strani temeljne črte. Celinske vode so skladno s členom 15 (1) ZV-1 naravno vodno dobro. Za rabo vode, ki presega meje splošne rabe, je treba v skladu s 108. členom ZV-1 pridobiti vodno pravico na podlagi vodnega dovoljenja, koncesije<sup>23</sup> oz. evidentiranja, pri čemer se posebna raba vode lahko izvaja samo na način, za namen in v mejah, za katere je bila pridobljena vodna pravica ali je bila evidentirana. Postopek pridobitve vodne pravice podrobneje določa 6. poglavje ZV-1, v katerem je v 119. členu določeno, da je vodno pravico mogoče pridobiti na podlagi vodnega dovoljenja in koncesije.

<sup>10</sup> Dokument št. 3060-29/2016-3.

<sup>11</sup> Uradno glasilo slovenskih občin, št. 34/2014, 102. člen (začel veljati z dnem 30. 9. 2014).

<sup>12</sup> Dokument št. 3060-29/2016-8.

<sup>13</sup> Dokument št. 3060-29/2016-12.

<sup>14</sup> Dokument št. 3060-29/2016-16.

<sup>15</sup> Dokument št. 3060-29/2016-7.

<sup>16</sup> Dokument št. 3060-29/2016-11.

<sup>17</sup> Dokument št. 3060-29/2016-15.

<sup>18</sup> Dokument št. 3060-29/2016-14.

<sup>19</sup> Dokument št. 3060-29/2016-19.

<sup>20</sup> Dokument št. 3060-29/2016-18.

<sup>21</sup> Dokument št. 3060-29/2016 zap.št. od 21 do 25, od 27 do 46 in 48.

<sup>22</sup> Uradni list RS 67/02, 2/04 – ZZdl-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14 in 56/15.

<sup>23</sup> Koncesijo je treba na podlagi 136. člena Z-1 pridobiti za rabo vode za proizvodnjo pijač, potrebe kopališč, ogrevanje ipd., proizvodnjo električne energije v hidroelektrarni in odvzem naplavin.

11. V skladu s 125. členom ZV-1 je treba pridobiti vodno dovoljenje tudi za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto po predpisih o plovbi po celinskih vodah. Na podlagi 127. člena ZV-1 izda vodno dovoljenje ministrstvo<sup>24</sup>, če (a) je nameravana raba skladna z merili in pogoji za podelitev vodne pravice ter z načrti upravljanja z vodami, in (b) nameravana raba ne zmanjšuje, omejuje ali onemogoča izvajanja obstoječih vodnih pravic ali obstoječih upravičencev do evidentirane posebne rabe vode drugih upravičencev. Če je za pridobitev vodnega dovoljenja vloženih več vlog, ki se nanašajo na isto vodno telo, ministrstvo pri izdaji vodnega dovoljenja upošteva skladnost nameravane rabe s cilji upravljanja voda, vrstni red vložitve popolne vloge, razpoložljivost vodnega telesa in prednostno rabo za oskrbo s pitno vodo. Vodno dovoljenje, ki se pod pogoji iz 129. člena ZV-1 lahko tudi spremeni na predlog imetnika ali po uradni dolžnosti, se izda za določen čas, največ za 30 let.
12. **Zakon o plovbi po celinskih vodah** (v nadaljevanju: ZPCV)<sup>25</sup> ureja varnost plovbe po celinskih vodah<sup>26</sup> in določa pogoje, ki jih morajo izpolnjevati plovbna območja, plovila in plavajoče naprave ter osebe, ki upravljajo plovila, pristanišča in druga mesta za dostop do vodnega območja, določa elemente plovbnega režima, ureja vpisovanje plovil in plavajočih naprav, dviganje potopljenih stvari in nadzor nad varnostjo plovbe. Zaradi varnosti plovbe ob izvajanju turističnih, športnih in rekreacijskih aktivnosti oziroma dejavnosti, uredi plovbo na posamezni celinski vodi na svojem območju lokalna skupnost s splošnim aktom o določitvi plovbnega režima (4. člen ZPCV). ZPCV določa tudi pogoje za varno plovbo ter plovbni režim. Lokalna skupnost lahko na podlagi 2. odst. 134. člena ZPCV s splošnim aktom zaradi varnosti ljudi, zaščite naravnih danosti plovbnega območja ali varstva okolja določi način in druge pogoje izvajanja dejavnosti, za uporabo pristanišč in vstopno-izstopnih mest pa lahko pobira pristojbino, ki jo tudi določi s splošnim aktom. Na podlagi 14. člena ZPCV je upravljanje s pristanišči oziroma vstopno-izstopnimi mesti izbirna gospodarska javna služba. Lokalna skupnost lahko podeli koncesijo<sup>27</sup> za upravljanje s pristanišči ter vstopno-izstopnimi mesti. Za vzdrževanje plovbnega območja skrbi na podlagi 15. člena ZPCV skrbnik plovbnega območja. Upravljavec pristanišča oziroma vstopno-izstopnega mesta mora na podlagi 16. člena ZPCV zagotoviti pogoje, ki omogočajo varno vplutje in izplutje plovil, vkrcavanje in izkrcavanje oseb oziroma tovora, poleg tega pa določi tudi pogoje in način koriščenja pristaniških storitev. Skladno s 17. členom predmetnega zakona se prevoz oseb in blaga s plovili po celinskih vodah lahko opravlja kot javni prevoz ali kot prevoz za lastne potrebe. Javni prevoz je prevoz oseb ali blaga, ki je vsakemu dostopen pod enakimi pogoji.
13. Ugotavljanje sposobnosti čolna za plovbo je določeno v 22. členu ZPCV. Upravna enota na območju katere se čoln nahaja in uporablja na podlagi zapisnika o pregledu<sup>28</sup> izda dovoljenje za plovbo, ki se vpiše v vpisni list. Vpisnik čolnov, ki je javna knjiga, vodi upravna enota, na območju katere se čoln nahaja in uporablja.
14. ZPCV v 2. členu določa, da se za posamezna vprašanja smiselno uporabljajo določbe **Pomorskega zakonika** (v nadaljevanju: PZ)<sup>29</sup>. Slednji v 36. členu določa, da je pristanišče, namenjeno za javni promet, tisto, v katerem se izvajajo javni prevozi potnikov in blaga in s tem povezane pristaniške dejavnosti.
15. **Pravilnik o čolnih in plavajočih napravah** (v nadaljevanju: Pravilnik)<sup>30</sup> podrobneje ureja pogoje za plovbo in pogoje za čolne, ki morajo biti vpisani v vpisnik morskih čolnov in vpisnik čolnov celinske plovbe. Slednjega, ki ga sestavlja glavna knjiga in zbirka listin, vodi na podlagi 5. člena Pravilnika Upravna enota, na območju katere se čoln nahaja in uporablja. V skladu s 4. členom Pravilnika je namen uporabe čolna lahko gospodarski,

<sup>24</sup> Vodna dovoljenja od 1.1. 2016 dalje izdaja Direkcija RS za vode, pred tem pa je vodna dovoljenja izdajala Agencija RS za okolje.

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 30/02.

<sup>26</sup> Plovba po celinskih vodah je plovba po rekah in jezerih, razen plovbe po rekah do meje, od koder so plovne z morske strani.

<sup>27</sup> Za podelitev koncesije se smiselno uporabljajo določbe predpisov, ki urejajo gospodarske javne službe.

<sup>28</sup> Osnovne, redne in izredne preglede za čolne do 12 m dolžine opravi Uprava Republike Slovenije za pomorstvo.

<sup>29</sup> Uradni list RS, št. 120/06-UPB, 88/10 in 59/11.

<sup>30</sup> Uradni list RS, št. 25/08 in 3/10.

osebni in javni. 9. člen Pravilnika določa, da se z zahtevo za vpis čolna hkrati poda tudi zahteva za izdajo dovoljenja za plovbo. Na podlagi ugotovljene sposobnosti čolna za plovbo se na podlagi 12. člena Pravilnika izvede vpis čolna, zatem pa pristojni organ izda vpisni list za čoln in dovoljenje za plovbo. Dovoljenje za plovbo velja na podlagi 13. člena Pravilnika za čas do naslednjega rednega pregleda čolna in se lahko tudi podaljša. Čoln, vpisan v vpisnik morskih čolnov oziroma vpisnik čolnov celinske plovbe, mora imeti označbo, lahko pa ima tudi ime.

#### **B. Javni prevoz oseb po Blejskem jezeru**

16. OPN v 102. členu, ki ureja vodni promet za gospodarske, turistične in športno rekreacijske namene, določa, da je treba pri tem upoštevati občinske predpise in predpise, ki urejajo plovbo po celinskih vodah. Na Blejskem jezeru so pristanišča, čolnarne ter vstopno-izstopna mesta dopustna samo na urejenih in za to določenih mestih. Za javni prevoz oseb po Blejskem jezeru je namenjenih 23 pristanišč za pletne<sup>31</sup>: Zdraviliški park (10)<sup>32</sup> in Mlino (13). V istem členu so poleg pristanišč za čolne na vesla iz pokritih čolnarn, določena tudi (3) pristanišča za čolne na električni pogon, in sicer v Čolnarni Grajsko kopališče, ter vstopno-izstopna mesta za pletne: Pod Kazino (6), Pod Vilo Bled (2), Velika Zaka (2), Mala Zaka (4), Južni del Blejskega otoka (9) in Severni del Blejskega otoka (4). Četrti odstavek 102. člena OPN določa, da je treba pridobiti za vsa vstopno-izstopna mesta vodno dovoljenje v skladu s predpisi o vodah.
17. Odlok o plovbnem režimu<sup>33</sup> ureja plovbni režim po Blejskem jezeru. Skrbnik plovbnega območja, ki skrbi za varnost plovbe na plovbnem območju, katero je določeno v 4. členu Odloka o plovbnem režimu, je režijski obrat Občine Bled. Na podlagi 6. člena predmetnega odloka je na Blejskem jezeru dovoljena plovba 7 vrst plovil, med katerimi lahko izvajata javni prevoz oseb po Blejskem jezeru pletna in leseni čoln na električni pogon. V skladu s 7. členom tega odloka so na jezeru pristanišča, čolnarne ter vstopno-izstopna mesta dopustni samo na urejenih in za to določenih mestih, ki jih določa tudi zgoraj navedeni OPN. 2. alineja 7. člena Odloka o plovbnem režimu določa poleg lokacij pristanišč in vstopno-izstopnih mest tudi lokacije za dejavnost oddajanja, 3. alineja istega člena pa lokacije za zasebno rabo. Na podlagi 8. člena Odloka o plovbnem režimu določi občina upravljanje pristanišč in vstopno-izstopnih mest za pletne ter lesene čolne na električni pogon, s katerim razpolaga na podlagi zemljiškoknjžnega stanja, kot izbirno gospodarsko javno službo, ki jo na podlagi določil zakona, ki ureja gospodarske javne službe, izvaja Združenje Pletna. Upravljavca drugih plovil pa je na podlagi 2. točke 8. člena Odloka o plovbnem režimu režijski obrat Občine.<sup>34</sup> Financiranje obeh javnih služb zagotovi občina s proračuna, pri čemer se obseg določi glede na zbrane namenske prihodke iz pristojbin po tem odloku, z izvajalci pa se sklene posebno pogodbo.
18. Na podlagi 13. člena Odloka o plovbnem režimu uporabniki pristanišč in vstopno-izstopnih mest, ki izvajajo javni prevoz, za uporabo infrastrukture pristanišč in vstopno-izstopnih mest ob jezeru dolžni plačati letno pristojbino. Občina odmeri letno pristojbino v enkratnem znesku do konca maja za tekoče leto po uradni dolžnosti, pri čemer lahko izda največ toliko dovolilnic, kot je dovoljenih privezov za izvajanje javnih prevozov. Potrdilo o plačilu pristojbine je dovolilnica, brez katere uporaba priveza in plovba po celinski vodi ni dovoljena.
19. Javni prevoz in oddajanje plovil natančneje določa IV. poglavje Odloka o plovbnem režimu, ki v 15. členu opredeljuje pogoje izvajanja javnih prevozov oziroma oddajanje plovil. V skladu z navedenim členom se javni prevoz v linijski plovbi izvaja z lesenimi čolni na električni pogon med pristanišči in vstopno-izstopnimi mesti, določenimi zanje. Izvajalci linijskih prevozov morajo pred pričetkom izvajanja linijske plovbe pridobiti pogoje in soglasje skrbnika plovbnega območja. 15. člen Odloka o plovbnem režimu še določa, da se javni

<sup>31</sup> Vsa pristanišča so obenem tudi vstopno izstopna mesta.

<sup>32</sup> Številke v oklepajih predstavljajo dejavnost št. privezov.

<sup>33</sup> S sprejemom tega Odloka z dne 21. 4. 2016 je prenehal veljati Odlok o določitvi plovbnega režima po Blejskem jezeru z dne 8. 5. 2009 (UL RS, št. 35/2009).

<sup>34</sup> Tudi upravljanje te je organizirano kot izbirna gospodarska služba.

prevoz na Blejskem jezeru izvaja z največ 23 pletnami in 3 lesenimi čolni na električni pogon, ter da morajo biti plovila, s katerimi se izvaja javni prevoz, na vidnem mestu označena s tablico, ki vsebuje točno predpisane podatke.

### III. Povzetek dejstev

20. Na podlagi odgovorov, ki so jih posredovali Upravna enota Radovljica, Občina Bled, Direkcija RS za vode, podjetje Blejski otok in številni izvajalci storitev javnega prevoza oseb s pletno po Blejskem jezeru, Agencija v nadaljevanju povzema ugotovitve dejanskega stanja.

#### A. Navedbe UE Radovljica

21. UE Radovljica je navedla, da vodi vpisnik čolnov celinske plovbe za čolne, ki se nahajajo in uporabljajo na Blejskem jezeru. Dovoljenje za plovbo v območju zavetja, kamor sodi tudi Blejsko jezero, izda na zahtevo lastnika čolna, pri čemer vpis čolna opravi na podlagi ugotovljene sposobnosti čolna za plovbo. UE Radovljica registrira vsako plovilo, ki je namenjeno za javni prevoz oseb, če izpolnjuje vse zakonske pogoje iz Pravilnika.<sup>35</sup> Po vpisu čolna v vpisnik čolnov celinske plovbe, izda vpisni list za čoln in dovoljenje za plovbo, v katerega med drugim vpiše tudi podatek o namembnosti<sup>36</sup>.
22. Po podatkih z dne 28. 4. 2016 je v vpisnik čolnov celinske plovbe pri UE Radovljica vpisanih [REDACTED] čolnov/pletenj, ki imajo v vpisnih listih za čoln in dovoljenjih za plovbo naveden namen uporabe čolna »javni prevoz oseb«. UE Radovljica je v obdobju od 2010 do 2015 v postopku izdaje vpisnega lista za čoln in dovoljenja za plovbo na Blejskem jezeru izdala [REDACTED] je zavrnila vpis čolna in izdajo dovoljenja za plovbo, ker lastnik čolna ni predložil vseh predpisanih dokazil, in [REDACTED] zavrženju vloge, ker stranka v določenem roku ni odpravila pomanjkljivosti.

#### B. Navedbe Občine Bled

23. Občina Bled je navedla, da število privezov v posameznem pristanišču, čolnarni in vstopno-izstopnem mestu določata OPN in Odlok o plovbnem režimu, pri čemer so pristanišča in vstopno-izstopna mesta lahko v lasti različnih subjektov. [REDACTED] v lasti Občine Bled<sup>37</sup>, nekatera so v lasti RS, druga pa v lasti zasebnih subjektov. Občina lahko določa pogoje za uporabo samo tistih nepremičnin oziroma infrastrukture, ki so v njeni lasti. S temi upravlja po postopkih razpolaganja s stvarnim premoženjem oziroma predpisih o izvajanju javnih gospodarskih služb. [REDACTED] Občina Bled pojasnjuje, da lahko v praksi dejansko izvaja dejavnost javnega prevoza oseb po Blejskem jezeru le tisti, kdor razpolaga z mestom v za to urejenem pristanišču. Vsa pristanišča se po pojasnilih Občine Bled fizično nahajajo na priobalnih zemljiščih, njihovi grajeni deli (praviloma so to leseni pomoli) pa se nahajajo na vodnem zemljišču, ki je v vsakem primeru v lasti RS in z njim upravlja Direkcija RS za vode. Občina Bled je še pojasnila, da obstaja več različnih tipov pristanišč s privezi (to so pristanišča za pletne, pristanišča za lesene čolne na vesla in pristanišča v pokritih čolnarnah za lesene čolne na vesla in električne hidrobuse), na vstopno-izstopnih mestih pa plovil ni možno stalno privezovati, ampak so namenjena zgolj vkrcavanju in izkrcavanju oseb in blaga.
24. Občina Bled je že pristopila k zbiranju podatkov o uporabnikih pristanišč in vstopno-izstopnih mest, ki so Občini Bled dolžni plačati letno pristojbino<sup>38</sup>, vendar Občina Bled potrdil o plačilu, ki veljajo kot dovolilnica, brez katere uporaba priveza in plovba po celinski

<sup>35</sup> Poleg zapisnika o opravljenem pregledu Uprave RS za pomorstvo mora lastnik čolna predložiti še vse listine iz 1. odstavka 10. člena Pravilnika in dokazilo o obveznem zavarovanju proti odgovornosti za škodo, povzročeno tretjim osebam (13. člen Pravilnika).

<sup>36</sup> Namen uporabe čolna je lahko gospodarski, osebni in javni.

<sup>37</sup> Na lokacijah [REDACTED]

<sup>38</sup> 5.000 EUR letno za pletno, 200 EUR letno za čoln in 100 EUR letno za drugo plovilo.

vodi ni dovoljena, do dne 26. 5. 2016 še ni izdala. Občina Bled je s tem v zvezi še pojasnila, da bo lahko izdala največ toliko dovolilnic, kot je z Odlokom o plovbnem režimu oziroma OPN določenih privezov za izvajanje javnih prevozov oziroma mest za dejavnost oddajanja. Navedeno pomeni, da ko bo Občina Bled v posameznem letu podelila število dovolilnic, kot jih predvideva Odlok o plovbnem režimu, dodatnih ne bo mogla izdati.<sup>39</sup>

25. Koncesijo za upravljanje s pristanišči oziroma vstopno-izstopnimi mesti<sup>40</sup> je Občina Bled skladno s 35. členom Zakona o gospodarskih javnih službah<sup>41</sup> prenesla neposredno z Odlokom o plovbnem režimu na Združenje Pletna. Neposreden prenos koncesije je mogoč takrat, kadar to narekuje lokacijska pogojenost ali če to narekujejo potrebe lokalnega prebivalstva. Pri tem je Občina Bled pojasnila, da je tovrstna ureditev vezana tudi na izdana vodna dovoljenja za pristane za pletne, ki jih je z odločbo št. 35534-5/2014-8 z dne 21. 8. 2014 podelila Agencija RS za okolje Združenju Pletna, s čimer je navedeno združenje pridobilo pravico za neposredno rabo vode Blejskega jezera za priveze za pletne.
26. Režijski obrat Občine Bled, kot skrbnik plovbnega območja na Blejskem jezeru, do 26. 5. 2016, ko je Občina Bled posredovala zadnji odgovor za zahtevo za posredovanje podatkov, še ni izdal soglasja za izvajanje javnih prevozov v linijski plovbi.

#### **Utemeljitev splošnega interesa za omejitev števila lokacij za javne prevoze**

27. Za omejitev števila privezov in omejitev števila plovil na Blejskem jezeru obstaja po navedbah Občine Bled splošni interes, pri čemer Občina Bled pojasnjuje, da pri urejanju teh zadev ni popolnoma samostojna. Osnova za urejanje obale, s tem pa tudi določitev lokacij pristanišč in vstopno-izstopnih mest ter njihove velikosti, je po navedbah Občine Bled OPN, ki mora biti usklajen z vsemi nosilci urejanja prostora. Brez upoštevanja njihovih smernic Občina Bled ne more pridobiti pozitivnega mnenja k prostorskemu aktu ali drugi prostorski ureditvi. Določitev lokacij pristanišč in vstopno-izstopnih mest je po navedbah Občine Bled primarno zadeva prostorskih ureditev in šele posledično reguliranje plovbnega režima.
28. Po navedbah Občine Bled so bile v postopku priprave OPN izdelane strokovne podlage, in sicer Krajsko urbanistična izhodišča za urejanje obale Blejskega jezera in njihova dopolnitev s Predlogom lokacij pristanišč, čolnarn in vstopno-izstopnih mest na Blejskem jezeru, ki so bile javno razgrnjene in je bilo nanje možno podajati pripombe, predloge ipd.<sup>42</sup> Strokovne podlage so bile predhodno usklajene s ključnimi nosilci urejanja prostora, katerih naloga je zagotavljati ustrezne varovalne in varstvene režime na Blejskem jezeru, v in ob njem. To so Agencija RS za okolje (upravljanje z vodami, spremljanje njihovega ekološkega stanja, nadzor nad erozijo ipd.), Zavod RS za varstvo narave (Blejsko jezero je naravna vrednota državnega pomena) in Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije (kulturni spomenik, Ambient Bleda). Iz strokovnih podlag, kot navaja Občina Bled, jasno izhajajo usmeritve varstva voda, narave in kulturne dediščine, ki predstavljajo splošni in strokovni interes na najvišji, državni ravni. Občina Bled je upoštevala te usmeritve in omejitve predlagane rešitve povezala v OPN in posledično v Odlok o plovbnem režimu.

#### **C. Navedbe Direkcije RS za vode**

29. Direkcija RS za vode izdaja vodna dovoljenja od 1. 1. 2016 dalje, pred tem pa je vodna dovoljenja izdajala Agencija RS za okolje. S podelitvijo pravice za posebno rabo vode za namene, ki jih določa 125. člen ZV-1, med katerimi so tudi pristanišča in vstopno-izstopna mesta na celinskih vodah, se predvsem določi namen, območje vodne pravice, ki se opredeli kot poligon, omejen z GK koordinatami, čas veljavnosti vodne pravice ter drugi pogoji rabe vode, ki izhajajo iz ZV-1.

<sup>39</sup> Podobno naj bi bila urejena pristanišča na morju (ko so zapolnjeni vsi privezi, se novih ne dodeljuje več).

<sup>40</sup> Gre za izbirno gospodarsko javno službo (14. člen ZPCV).

<sup>41</sup> Uradni list RS, št. 32/93, 30/98-ZLPP0, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40; v nadaljevanju: ZGJS.

<sup>42</sup> Dokument št. 3060-29/2016-8 (Gradivo 6. redne seje, točke 14, 14.1, 14.2, 14.3 in 14.4).

30. Direkcija RS za vode je pojasnila, da se pridobitev vodnega dovoljenja začne na vlogo zainteresirane stranke, pri čemer Direkcija RS za vode izda vodno dovoljenje, če je nameravana raba skladna z merili in pogoji za podelitev vodne pravice ter z načrti upravljanja z vodami in če nameravana raba ne zmanjšuje, omejuje ali onemogoča izvajanja obstoječih vodnih pravic ali obstoječih upravičencev do evidentirane posebne rabe vode drugih upravičencev. Direkcija RS za vode je pojasnila, da odloča o vodni pravici predvsem na podlagi določb ZV-1 in Uredbe o načrtu upravljanja voda za vodni območji Donave in Jadranskega morja (Uredba o NUV)<sup>43</sup> ter drugih strokovnih podlag s področja urejanja voda in varstva narave, poleg tega pa upošteva tudi Odlok o plovbnem režimu, in sicer v delu, ki določa predvidena mesta za pristanišča (priveze) in vstopno-izstopna mesta. Če je za pridobitev vodnega dovoljenja istočasno vloženih več vlog, ki se nanašajo na isto vodno telo, Direkcija RS za vode pri izdaji vodnega dovoljenja upošteva skladnost nameravane rabe s cilji upravljanja voda, vrstni red vložitve popolne vloge, razpoložljivost vodnega telesa in prednostno rabo za oskrbo s pitno vodo.
31. Direkcija RS za vode je navedla, da preden izda vodno dovoljenje, najprej preveri določila Uredbe o NUV, ki opredeljuje načrte upravljanja z vodami, in, ali je nameravana raba vode Blejskega jezera skladna z načrtom upravljanja z vodami. Zatem v svojih uradnih evidencah preveri, ali je na obravnavanem območju že obstoječa vodna pravica ali evidentirana raba vode, saj lahko na podlagi 127. člena ZV-1 vodno dovoljenje izda le, če nameravana raba ne zmanjšuje, omejuje ali onemogoča izvajanje obstoječih vodnih pravic drugih upravičencev. V kolikor ugotovi, da vodna pravica drugim pravnim ali fizičnim osebam na območju ni bila podeljena, se vodno dovoljenje lahko izda, v nasprotnem primeru pa presoja, ali bi lahko stranka pri izvajanju svoje dejavnosti ogrožala izvajanje vodne pravice subjektu, ki je z vodno pravico razpolagal že prej. Vodno dovoljenje lahko Direkcija RS za vode na vlogo imetnika tudi podaljša, če so izpolnjeni vsi pogoji, ki so ob izteku dovoljenja predpisani za njegovo pridobitev.
32. Direkcija RS za vode je v zvezi z izdajo vodnih dovoljenj še navedla, da Odlok o plovbnem režimu, ki je bil v veljavi v času odločanja o izdaji vodnih dovoljenj,<sup>44</sup> ni določal meril in kriterijev o tem, kdo je lahko upravljavec pristanišč oziroma vstopno-izstopnih mest, ki bi mu posledično bilo izdano vodno dovoljenje; ni določil števila privezov na posamezni lokaciji pristanišča ter tudi ne poligona območja za priveze oziroma za vstopno-izstopna mesta, zaradi česar je upravni organ, glede določitve velikosti območja vodne pravice, upošteval predlog strank v postopku.
33. Po navedbah Direkcije RS za vode je bilo na podlagi 125. člena ZV-1 izdanih 6 vodnih dovoljenj za rabo vode Blejskega jezera za namen pristanišč in vstopno-izstopnih mest za pletne in čolne, in sicer: Občini Bled za Čolnarno pri Grajskem kopališču in pristanišče za pletne »Velika Zaka«, Ribiški družini Bled za pristanišče-pomol za priveze za lesene čolne, Združenju Pletna za pristanišča Mlino 1 in 2, Vila Bled, Velika Zaka, Mala Zaka, Zdraviliški park, pod Casinojem 1 in 2, Otok sever 1 in 2 in Otok jug, Špeli Remec Rekar za privez za leseni čoln na vesla-Mlino in RS, generalnemu sekretariatu Vlade RS za pristanišče čolnarna pri Vili Bled. Od vseh navedenih samo Združenje Pletna izvaja javne prevoze na Blejski otok.

#### **D. Navedbe podjetja Blejski otok**

34. Podjetje Blejski otok je navedlo, da je imelo interes za opravljanje javnega prevoza oseb na Blejski otok v linijski plovbi s plovilom Sinaj, ki je vpisano v vpisnik čolnov pri UE Radovljica, predvsem iz razloga, ker je obstoječe izvajanje prevozov s pletnami na Blejski otok onemogočalo obiskovalcem normalen obisk Blejskega otoka, kar izhaja tudi iz številnih člankov v sredstvih javnega obveščanja. Javni prevoz oseb bi podjetje Blejski otok lahko ponudilo pod ugodnejšimi pogoji od trenutnih ponudnikov teh storitev. Podjetje je predložilo dokumentacijo, iz katere izhaja, da je že v letu 2014 vložilo vlogo za opravljanje javnega prevoza oseb po Blejskem jezeru v linijski plovbi, katera pa, kot navaja podjetje Blejski otok,

<sup>43</sup> Uradni list RS, št. 61/11 in 49/12.

<sup>44</sup> Odlok o določitvi plovbnega režima po Blejskem jezeru, Uradni list RS, št. 35/2009 z dne 8. 5. 2009.



po vmesnih večkratnih odstopanjih med Občino Bled in UE Radovljica, še ni bila rešena do dne, ko je podjetje posredovalo Agenciji svoj odgovor.

35. Možnost opravljanja javnega prevoza oseb na Blejski otok po navedbah podjetja Blejski otok ni dostopna vsem pod enakimi pogoji, kar se je kazalo tako pri izvajanju prejšnjega kot trenutno veljavnega Odloka o plovbnem režimu, na kar je podjetje Blejski otok pri obravnavi zadnjega Odloka o plovbnem režimu izpostavilo v podanih pripombah na njegov osnutek, katere pa naj ne bi bile upoštevane pri sprejemanju novega plovbnega režima po Blejskem jezeru.
36. Po mnenju podjetja Blejski otok podelitev koncesije za upravljanje pristanišč in vstopno-izstopnih mest ni transparentno, poleg tega podeljena koncesija Združenju Pletna, katerega člani izvajajo javni prevoz potnikov po Blejskem jezeru, še dodatno utruje njegov položaj na trgu. Do podobne situacije bi lahko prišlo tudi pri izdaji morebitnega soglasja Združenju Pletna za izvajanje linijskih prevozov oseb na Blejski otok.

#### **E. Navedbe izvajalcev storitev javnega prevoza oseb s pletno na Blejski otok**

37. Agencija je naslovila zahtevo za posredovanje podatkov na ■■■ domnevnih izvajalcev storitev javnih prevozov oseb na Blejski otok. Prejela je ■■■ odgovorov, od katerih je ■■■ članov in ■■■ ne-članov Združenja Pletna<sup>45</sup>. Večina članov Združenja Pletna je na vprašanje, na podlagi katerega vodnega dovoljenja izvajajo storitve javnega prevoza oseb na Blejski otok, odgovorilo, da je to vodno dovoljenje št. 35534-5/2014-8 z dne 21. 8. 2014, ki ga je izdala Agencija RS za okolje Združenju Pletna z veljavnostjo do 31. 7. 2044, pri čemer so še navedli, da storitve javnih prevozov opravljajo v svojem imenu in za svoj račun. Tudi ■■■ ■■■ izvajalci javnih prevozov oseb s pletno po Blejskem jezeru, ki niso člani Združenja Pletna, so odgovorili, da navedene storitve izvajajo na podlagi prej navedenega vodnega dovoljenja, izdanega Združenju Pletna. Na vprašanje, ali opravljajo storitve linijskega prevoza potnikov po Blejskem jezeru, je večina odgovorila, da jih ne opravlja in jih tudi ne namerava opravljati, ■■■ storitev javnega prevoza oseb s pletno po Blejskem jezeru ■■■ tudi storitve linijskega prevoza potnikov v imenu Združenja Pletna, ■■■ da so linijske prevoze opravljali vedno brez dodatnih dogovorov z Občino, glede na povpraševanje Agencij in turistov.
38. Izvajalci storitev javnega prevoza oseb s pletno po Blejskem jezeru so podali tudi obširna pojasnila o cenah navedenih storitev, nujenju popustov za opravljene storitve in načinu oblikovanja cene za opravljene storitve, ki pa vsa za izdajo predmetnega mnenja niso relevantna in jih zato Agencija podrobneje ne povzema v tem mnenju.

### **IV. Mnenje**

#### **A. Pristojnost Agencije in obseg presoje**

39. Agencija na podlagi prvega odstavka 12. člena ZPOmK-1 spremlja in analizira razmere na trgu, če so pomembne za razvijanje učinkovite konkurence in vodi postopke ter izdaja odločbe v skladu z ZPOmK-1 ter daje Državnemu zboru Republike Slovenije in Vladi Republike Slovenije mnenja o splošnih vprašanjih iz svoje pristojnosti.
40. ZPOmK-1 v prvem odstavku 64. člena določa, da vlada, državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil ne smejo omejevati prostega nastopanja podjetij na trgu. Za omejevanje prostega nastopanja podjetij na trgu po tem zakonu se štejejo splošni in posamični akti in dejanja, s katerimi se v nasprotju z ustavo in zakonom omejujejo svobodna menjava blaga in storitev, svoboden vstop na trg, svobodno nastopanje na trgu ali s katerimi se kako drugače preprečuje konkurenca (drugi odstavek 64. člena ZPOmK-1).

<sup>45</sup> Od slednjih eden ne izvaja prevozov po Blejskem jezeru.

41. Za omejevanje prostega nastopanja s posamičnimi akti in dejanji med drugim štejejo zlasti akti in dejanja, s katerimi se podjetju (i) onemogoča opravljanje dejavnosti na kakšnem območju ali glede kakšne vrste dejavnosti, čeprav izpolnjuje z zakonom določene pogoje, (ii) neupravičeno zavlačuje postopek za izdajo dovoljenja za opravljanje dejavnosti ali kakšnega drugega dovoljenja, pomembnega za nastopanje podjetja na trgu, ali (iii) določenemu podjetju neutemeljeno zagotavlja privilegiran položaj pri poslovanju na trgu (prvi odstavek 66. člena ZPOmK-1).
42. Oblastno omejevanje konkurence s predpisi je kljub navedenemu dopustno, vendar le iz posebej utemeljenih razlogov (drugi odstavek 65. člena ZPOmK-1), ki morajo biti v konkretnem primeru pomembnejši kot je svobodna konkurenca, ki je izraz z ustavo zagotovljene svobodne gospodarske pobude (74. člen Ustave RS).
43. Agencija ni pristojna odločati, ali je v konkretnem primeru prišlo do oblastnega omejevanja konkurence, ker se v primerih oblastnega omejevanja s predpisi varstvo interesov podjetij zagotavlja v postopku za presojo skladnosti predpisov z ustavo in zakoni, če takšnega varstva ni mogoče zagotoviti v upravnem sporu (prvi odstavek 65. člena ZPOmK-1), oziroma v primerih oblastnega omejevanja s posamičnimi akti in dejanji v upravnem postopku oziroma, če pravna sredstva niso možna, v upravnem sporu (drugi odstavek 66. člena ZPOmK-1).
44. Da bi se na ozemlju Republike Slovenije zagotovila učinkovitejša konkurenca, lahko Agencija pošlje v zadevah, v katerih določbe zakona ali drugega predpisa povzročajo omejevanje konkurence ali pravičnega delovanja trga in tega ne upravičuje splošni interes, ter v primerih iz 66. člena ZPOmK-1, na podlagi 71. člena ZPOmK-1, pristojnim organom mnenje o potrebnih ukrepih, s katerimi bi se odpravilo ali preprečilo omejevanje konkurence.
45. Agencija je ugotavljala ustreznost pravne ureditve, ki posredno ali neposredno vpliva na izvajanje javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru, preučila pa je tudi skladnost te ureditve s pravili o prepovedi omejevanja konkurence, ki je v pristojnosti Agencije. Pri preučitvi predpisov Agencija, kot varuh konkurence, v svojih mnenjih iz 71. člena ZPOmK-1 zasleduje rešitve, ki v največji možni meri sledijo čim učinkovitejši konkurenci in vsako omejevanje konkurence, ki ni nujno za doseganje legitimnih ciljev, šteje za neustrezno.
46. Mnenje Agencije se nanaša zlasti na pravno ureditev postopka za pridobitev vodnega dovoljenja, ki je pomembno za izvajanje javnih prevozov oseb na Blejski otok, saj izvajanje javnih prevozov oseb na Blejski otok brez vodnega dovoljenja ni mogoče. Javni prevozi oseb na Blejski otok se lahko izvajajo v prosti plovbi s pletno<sup>46</sup> ali v linijski plovbi s čolni na električni pogon.<sup>47</sup> Izvajanje javnih prevozov oseb na Blejski otok ne zajema oddajanja čolnov na vesla, ki jih posamezniki lahko najamejo za vožnjo na Blejski otok oziroma po Blejskem jezeru.

#### **B. Ugotovitve Agencije**

47. Kot je pokazala analiza trga, je v registru Upravne enote Radovljica registriranih več plovil za izvajanje javnega prevoza oseb po Blejskem jezeru, kot jih dejansko lahko izvaja te prevoze. Analiza trga je pokazala, da trenutno ponuja storitve javnih prevozov oseb na Blejski otok ■■■ izvajalcev (od teh je ■■■ članov Združenja Pletna), ki večinoma izvajajo javni prevoz oseb na Blejski otok s pletno v svojem imenu in za svoj račun v različnih pravnoorganizacijskih oblikah (s.p. ali d.o.o.). Prevoz oseb na Blejski otok v linijski plovbi s čolni na električni pogon ■■■ Združenja Pletna. Med potencialnimi ponudniki zadevne storitve je bilo po zbranih podatkih Agencije vsaj podjetje Blejski otok, ki pa se je, kot izhaja iz javno dostopnih informacij, zaradi ravnanj pletnarjev, ki izvajajo javne prevoze oseb na Blejski otok, umaknilo s trga.<sup>48</sup> Po storitvah, ki so predmet obravnave tega

<sup>46</sup> Plovba s pletnami brez ustaljenega voznega reda.

<sup>47</sup> Plovba z vnaprej določenim voznim redom.

<sup>48</sup> Vir: Delo z dne 9. 5. 2016, str. 12, in Delo z dne 19. 5. 2016, str. 12.

mnenja, povprašujejo večinoma fizične osebe, pri čemer se velik del povpraševanja izvaja preko turističnih agencij.

48. Na podlagi relevantne pravne ureditve s tega področja in vseh zbranih podatkov Agencija ugotavlja, da mora vsak, ki bi želel izvajati storitve javnega prevoza oseb na Blejski otok, preden začne z opravljanjem navedenih storitev in potem, ko se vpiše v Poslovni register Slovenije<sup>49</sup>, na UE Radovljica, ki vodi vpisnik čolnov celinske plovbe za čolne, ki se nahajajo in uporabljajo na Blejskem jezeru, zaprositi za dovoljenje za plovbo v območju zavetja, kamor sodi tudi Blejsko jezero. UE Radovljica po vpisu čolna v vpisnik čolnov celinske plovbe izda vpisni list za čoln in dovoljenje za plovbo, v katerega izvajalcem, ki izvajajo javni prevoz oseb na Blejski otok, vpiše tudi podatek o namembnosti (»javni« v primeru izvajanja javnih prevozov). UE Radovljica je dne 28. 4. 2016 navedla, da je za javni prevoz oseb po Blejskem jezeru v vpisnik čolnov celinske plovbe vpisanih ■ čolnov/pleten, pri čemer UE registrira vsako plovilo, če izpolnjuje vse pogoje iz Pravilnika.
49. Izvajalci javnih prevozov oseb na Blejski otok morajo Občini Bled plačati letno pristojbino za uporabo pristanišč in vstopno-izstopnih mest. Potrdilo o plačilu velja kot dovolilnica, ki jo mora imeti uporabnik plovila nalepljeno na plovilo. Uporaba priveza in plovba po Blejskem jezeru brez dovolilnice ni dovoljena. Občina Bled lahko izda največ toliko dovolilnic, kot jih dovoljuje Odlok o plovbnem režimu oz. OPN, kar pomeni, da je izdaja dovolilnic vezana na omejeno število privezov za izvajanje javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru. Agencija na podlagi podanih pojasnil Občine Bled<sup>50</sup> sklepa, da bo slednja izdala dovolilnice samo tistim izvajalcem predmetnih storitev, ki bodo imeli pravico za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto, podeljeno s strani Direkcije RS za vodo.<sup>51</sup> V konkretnem primeru so to imetniki ■ vodnih dovoljenj, med katerimi pa samo Združenje Pletna, ki ima vodno dovoljenje veljavno do leta 2044, izvaja javne prevoze oseb na Blejski otok.
50. Uporabnik pristanišča in vstopno-izstopnega mesta je torej lahko samo tisti, ki ima pravico za neposredno rabo vode za pristanišča in vstopno-izstopna mesta, ki jo podeljuje Direkcija RS za vodo. Posamezen izvajalec javnega prevoza oseb na Blejski otok brez veljavnega vodnega dovoljenja za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto te dejavnosti ne more opravljati, kar predstavlja visoko vstopno oviro na trg izvajanja javnih prevozov oseb na Blejski otok, zlasti ob upoštevanju dejstva, da obstoječe vodne pravice lahko veljajo do 30 let, ter dejstva, da je število privezov za pristanišča in število vstopno-izstopnih mest, kot določata OPN in Odlok o plovbnem režimu, omejeno. Direkcija RS za vodo je namreč pri izdaji vodnih dovoljenj oz. pravic za neposredno rabo vode za pristanišča in vstopno-izstopna mesta, med drugim, vezana tudi na Odlok o plovbnem režimu, ki določa omejeno število privezov za pristanišče in vstopno-izstopno mesto na Blejskem jezeru.

#### **Javni interes za omejitev števila privezov za pristanišče in vstopno-izstopno mesto na Blejskem jezeru**

51. Omejitev števila privezov za pristanišča in vstopno-izstopna mesta na Blejskem jezeru, ki izhaja iz Odloka o plovbnem režimu in OPN (23 pristanišč za pletne, 3 pristanišča za čolne na električni pogon in 27 vstopno-izstopnih mest za pletne), po pojasnilih Občine Bled, upravičuje splošni interes.<sup>52</sup> Navedeno potrjujejo usmeritve strokovne študije, ki je bila izdelana v postopku priprave OPN in predhodno usklajena s ključnimi nosilci urejanja prostora (Agencija RS za okolje, Zavod RS za varstvo narave in Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije), po kateri predstavlja varstvo voda, naravne in kulturne dediščine

<sup>49</sup> Skladno z določbami Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1) lahko podjetnik začne opravljati dejavnost, ko je vpisan v Poslovni register Slovenije (PRS).

<sup>50</sup> Dokument št. 3060-29/2016-16 z dne 26. 5. 2016, odgovor št. 8.

<sup>51</sup> Občina je v zadnjem odgovoru na zahtevo Agencije z dne 26. 5. 2016 navedla, da je šele pristopila k zbiranju podatkov o uporabnikih pristanišč in vstopno izstopnih mest, zaradi česar dovolilnic še ni izdala, kljub temu, da bi jih morala izdati do konca maja za tekoče leto po uradni dolžnosti (3. odstavek 13. člena Odloka).

<sup>52</sup> Povzetek utemeljitve Občine Bled je naveden v poglavju III. B, Utemeljitev splošnega interesa za omejitev števila lokacij za javne prevoze.

splošni in strokovni interes na najvišji, državni ravni. Javni interes za omejitev števila privezov za pristanišča in vstopno-izstopna mesta se uresničuje tudi s tem, da se zagotavlja varnost plovbe, ki je tudi bistven poudarek ZPVC in ki bi lahko bila v primeru prevelike zasičenosti s plovili na Blejskem jezeru onemogočena.

52. Ustava RS<sup>53</sup> v 74. členu določa, da je gospodarska pobuda svobodna. Gospodarska dejavnost se skladno z drugim odstavkom 74. člena Ustave RS ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. V konkretnem primeru je zakonodajalec glede na strokovno študijo in ugotovljena dejstva, kakšno obremenitev prenese Blejsko jezero, zaradi izkazanega javnega interesa, omejil število privezov za pristanišča in vstopno-izstopna mesta na Blejskem jezeru, s čimer je posredno omejil tudi svobodno gospodarsko pobudo pri izvajanju javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru, saj lahko javne prevoze oseb po Blejskem jezeru izvaja le omejeno število izvajalcev, ki imajo zagotovljen privez v pristanišču in vstopno-izstopnem mestu (torej tisti, ki imajo veljavno vodno dovoljenje). Pri omejevanju konkurence na trgu je treba izbrati tak ukrep, ki bo zagotovil učinkovito varstvo javne koristi in kar najmanj posegel v ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude.
53. Agencija upošteva, da je Blejsko jezero območje, kjer je javni interes izrazito izpostavljen in je poseg javne oblasti v gospodarsko dejavnost lahko upravičen. Za omejeno število lokacij privezov za pristanišče in vstopno-izstopno mesto na Blejskem jezeru, zaradi omejene nosilnosti prostora, Agencija ni našla razlogov za izraz pomislekov v upravičenost teh omejitev, določenih s soglasjem ključnih nosilcev urejanja prostora. Agencija na trgu tudi ni zasledila, da bi se učinkovito varstvo javne koristi lahko zagotavljalo s kakšnim drugim ukrepom, ki bi manj posegel v pravico do svobodne gospodarske pobude, zato je z vidika varstva konkurence še toliko bolj pomembno, da se zagotovi nediskriminatoren, transparenten in objektivni postopek podelitve pravice za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto, ki je pogoj za izvajanje javnih prevozov oseb na Blejski otok. Omejeno število lokacij privezov za javne prevoze oseb po Blejskem jezeru namreč že samo po sebi omejuje konkurenco na strani ponudbe storitev javnih prevozov oseb na Blejskem jezeru, zato so vse nadaljnje ovire za izvajanje navedene dejavnosti (v zadevnem primeru nedefinirani predpisi) s konkurenčno pravnega vidika lahko sporne. Transparenten postopek z vnaprej znanimi merili in pogoji za pridobitev vodne pravice bi zagotovil konkurenčno tekmo vseh interesentov za dostop na trg izvajanja storitev javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru in posledično zagotovil tudi konkurenčno tekmo na trgu. Prav konkurenca za trg, do katere pride (tudi) v primeru, ko je začetek poslovanja odvisen od dovoljenja javnih oblasti (v zadevnem primeru vodnega dovoljenja), je še posebej pomembna, saj je število teh dovoljenj, ki jih izda Direkcija, omejeno, poleg tega je njihova veljavnost lahko zelo dolga (do 30 let), ker onemogoča potencialnim konkurentom vstop na trg. Agencija zato v tem mnenju zagovarja, da je treba predpise s področja plovbe po celinskih vodah dopolniti, ker kot taki niso dovolj transparentni, nediskriminatorni in objektivni in povzročajo omejevanje konkurence na trgu izvajanja javnih prevozov oseb na Blejski otok, česar pa ne upravičuje splošni interes.
54. Agencija se je zato v nadaljevanju osredotočila na postopek pridobitve dovoljenja za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto na celinskih vodah, brez katerega izvajanje storitev javnih prevozov oseb na Blejski otok ni mogoče.

**Vodno dovoljenje - pravica za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto na celinskih vodah**

55. Postopek pridobitve vodnega dovoljenja za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto se začne na vlogo zainteresirane stranke, pri čemer Direkcija RS za vodo izda vodno dovoljenje na podlagi 127. člena ZV-1:
- a) če je nameravana raba skladna z merili in pogoji za podelitev vodne pravice ter z načrti upravljanja z vodami in

<sup>53</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

- b) če nameravana raba ne zmanjšuje, omejuje ali onemogoča izvajanja obstoječih vodnih pravic ali obstoječih upravičencev do evidentirane posebne rabe vode drugih upravičencev.

56. Agencija je ugotovila, da merila in pogoji za podelitev vodne pravice iz alineje (a) 127. člena ZV-1 niso natančneje definirani v nobenih predpisih s področja plovbe po celinskih vodah, kar je potrdila tudi Direkcija RS za vode sama. Nedefinirana merila in pogoji za podelitev vodne pravice v navedenih predpisih onemogočajo Direkciji, da bi lahko odločala o podelitvi vodnega dovoljenja na podlagi transparentnih, objektivnih in nediskriminatornih meril in pogojev. Le-to je namreč nujno potrebno prav zaradi omejenih kapacitet privezov za pristanišče in vstopno-izstopno mesto, saj se bodo le na tak način za vodno dovoljenje lahko potegovali vsi, ki imajo interes za opravljanje storitev izvajanja javnih prevozov oseb na Blejski otok, omejeno število vodnih dovoljenj pa bi lahko bilo podeljeno v postopku (npr. izvedba javnega razpisa), v katerem bi lahko sodelovali vsi pod enakimi pogoji, izbrani pa bi bili le najprimernejši kandidati. Vzpostavitev čim bolj ostre konkurence za trg (v fazi podelitve vodne pravice) bi po mnenju Agencije vodila v boljše storitve javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru za končne uporabnike in/ali nižje cene teh storitev. Prav slednje so zaradi dejstva, da storitve javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru večinoma izvajajo le člani Združenja Pletna, višje, kot bi lahko bile, če bi navedene storitve na trgu opravljal neodvisni in med seboj nepovezani izvajalci, ki bi si na trgu lahko tudi dejansko konkurirali tako s ceno kot s kakovostjo opravljene storitve. Do navedenega zaključka je Agencija prišla na podlagi izvedbe analize trga, ki je pokazala, da imajo vsi člani Združenja Pletna, ki izvajajo storitve v svojem imenu in za svoj račun (na podlagi vodnega dovoljenja Združenja Pletna, in ne dovoljenja, ki je podeljeno posameznemu izvajalcu te storitve, torej članu združenja, čeprav ti opravljajo storitve v svojem imenu in za svoj račun), enake izhodiščne cene, ki jih tudi javno oglašujejo (14 eur za odraslo osebo za vožnjo na Blejski otok), pri čemer pa je bil konkurent, ki je želel vstopiti na ta trg, a je bil pri tem onemogočen in je s trga izstopil, pripravljen ponuditi javni prevoz na Blejski otok z lesenim čolnom na električni pogon po bistveno nižji ceni.
57. Odlok o plovbnem režimu Občine Bled, ki je bil v veljavi v času odločanja o izdaji vodnih dovoljenj<sup>54</sup>, po navedbah Direkcije tudi ni določal, kdo je lahko upravljavec pristanišč oziroma vstopno-izstopnih mest, ki bi mu posledično lahko bilo izdano vodno dovoljenje, ni določal kakšno je lahko število privezov na posamezni lokaciji pristanišča, ni določal poligona območja za priveze oziroma za vstopno-izstopna mesta, zaradi česar je Direkcija RS za vode glede določitve velikosti območja vodne pravice upoštevala predlog strank v postopku. Direkcija RS za vode je zato zaradi nedefiniranosti meril in pogojev za podelitev vodne pravice v celoti upoštevala predlog Združenja Pletna in mu izdala vodno pravico za pristanišča – 8 pristanov za priveze za pletne na Blejskem jezeru, kot je združenje s svojo vlogo to zahtevalo, saj v času odločanja druga merila, na podlagi katerih bi pristojni organ lahko odločil drugače, niso obstajala. Trenutno veljavni Odlok o plovbnem režimu je določneje opredelil le število privezov na posamezni lokaciji pristanišča, ne pa tudi ostalih v tem odstavku navedenih pojmov, ki jih je izpostavila Direkcija, zato Agencija meni, da je treba prej navedene pojme s tega področja določneje opredeliti v predpisih s področja plovbe po celinskih vodah, kar je nujno potrebno za transparentno, objektivno in nediskriminatorno odločanje Direkcije.
58. Ker lahko na podlagi alineje (b) 127. člena ZV-1 Direkcija RS za vode izda vodno dovoljenje le, če nameravana raba ne zmanjšuje, omejuje ali onemogoča izvajanje obstoječih vodnih pravic drugih upravičencev, Direkcija v postopku v svojih uradnih evidencah preveri, ali je na obravnavanem območju že obstoječa vodna pravica ali evidentirana raba vode. V kolikor ugotovi, da vodna pravica drugim pravnim ali fizičnim osebam na območju ni bila podeljena, se vodno dovoljenje lahko izda<sup>55</sup>, v nasprotnem primeru pa presoja, ali bi lahko stranka pri izvajanju svoje dejavnosti ogrožala izvajanje vodne pravice subjektu, ki je z vodno pravico razpolagal že prej. Do enake situacije pride, če je za pridobitev vodnega dovoljenja istočasno vloženi več vlog, ki se nanašajo na isto vodno telo. Direkcija RS za vode je

<sup>54</sup> Odlok o določitvi plovbnega režima po Blejskem jezeru, Uradni list RS, št. 35/2009 z dne 8. 5. 2009.

<sup>55</sup> Na vlogo imetnika se vodno dovoljenje lahko tudi podaljša, če so izpolnjeni vsi pogoji, ki so ob izteku dovoljenja predpisani za njegovo pridobitev.

navedla, da v teh primerih pri izdaji vodnega dovoljenja upošteva skladnost nameravane rabe s cilji upravljanja voda, vrstni red vložitve popolne vloge, razpoložljivost vodnega telesa in prednostno rabo za oskrbo s pitno vodo.

59. Navedena presoja je s konkurenčno pravnega vidika pomembna, saj lahko predstavlja situacijo, ko za pravico za neposredno rabo vode za privez v pristanišču zaprosi konkurent subjekta, ki je z vodno pravico razpolagal že prej. Potencialni konkurent bi teoretično lahko zmanjševal, omejeval ali onemogočal izvajanje subjekta z obstoječo vodno pravico<sup>56</sup>, zaradi česar mu vodno dovoljenje ne bi bilo izdano. Ker se vodno dovoljenje za pristanišče in vstopno-izstopno mesto za plovbo po celinskih vodah lahko izda za določen čas, vendar največ za 30 let,<sup>57</sup> navedeno pomeni, da bi bil lahko posamezni subjekt zaradi že obstoječe vodne pravice za določeno pristanišče ali vstopno-izstopno mesto na celinskih vodah zaščiten pred vplivi konkurentov, po mnenju Agencije, neutemeljeno dolgo časovno obdobje (tudi 30 let), kar ima močan vpliv tako na ceno kot kakovost opravljene storitve. Glede na navedeno Agencija meni, da predmetni oblastni akt neutemeljeno zagotavlja privilegiran položaj pri poslovanju na trgu subjektu, ki z vodno pravico razpolaga pred subjektom, ki šele zaprosi za vodno pravico. Za slednjega je vstop na trg v primeru, ko je vodno dovoljenje že izdano upravičencu za vsa razpoložljiva mesta privezov, onemogočen za kar 30 let, kar ni objektivno upravičeno. Zaradi navedenega je po mnenju Agencije treba v ZV-1 ali v drugih predpisih s področja plovbe po celinskih vodah določeneje definirati primere, v katerih lahko nameravana raba vode zmanjšuje, omejuje ali onemogoča izvajanje obstoječih vodnih pravic ali obstoječih upravičencev do evidentirane posebne rabe vode drugih upravičencev. Poleg tega je po mnenju Agencije treba vodno pravico za pristanišče in vstopno-izstopno mesto po predpisih o plovbi po celinskih vodah časovno omejiti, saj 30 letno obdobje veljavnosti vodnega dovoljenja ni objektivno upravičeno, ker ne samo, da zavira vstop na trg oziroma ga onemogoča kar za 30 let, ni nikjer utemeljeno, zakaj je to potrebno. Po mnenju Agencije je treba omogočiti konkurenco za vodno dovoljenje za pristanišče in vstopno-izstopno mesto na celinskih vodah vsem zainteresiranim na ponavljajočem se razpisu vsakih nekaj let (npr. maksimalno vsakih 5 let, razen če je daljša doba posebej utemeljena).
60. Glede na navedeno pravno ureditev, Agencija meni, da oblastno dejanje, to je omejitev števila privezov za pristanišča in vstopno-izstopna mesta, ki izhaja iz Odloka o plovbnem režimu in OPN (23 pristanišč za pletne, 3 pristanišča za čolne na električni pogon in 27 vstopno-izstopnih mest za pletne), povzroča omejevanje konkurence na trgu izvajanja javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru. Ker navedeno omejevanje konkurence na trgu upravičuje splošni interes, je treba zagotoviti konkurenco za trg, sicer je konkurenca dvakrat omejena. Konkurenca za trg se mora zagotoviti na način, da se natančno in nedvoumno definira merila in pogoje za podelitev (omejenega števila) vodnih dovoljenj za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto po predpisih o plovbi po celinskih vodah, kot so opredeljeni v 127. členu ZV-1, pri čemer je treba po mnenju Agencije tudi skrajšati obdobje veljavnosti vodnega dovoljenja in določeneje opredeliti komu se dovoljenje podeljuje (tistemu, ki dejansko koristi pristanišče in vstopno-izstopno mesto – trenutno so to pletnarji v različnih pravno organizacijskih oblikah, ki izvajajo storitve javnih prevozov oseb na Blejski otok v svojem imenu in za svoj račun na podlagi vodnega dovoljenja izdanega Združenju Pletna). Agencija meni, da je treba opisano oblastno dejanje, ki se kaže v nezadostni opredelitvi zakonski določb, uskladiti s tem mnenjem.
61. Pristojno ministrstvo bi moralo že v samem zakonu, to je v ZV-1 ali ZPCV, predpisati pogoje in merila, pod katerimi se izda vodno dovoljenje za pristanišče in vstopno-izstopno mesto na celinskih vodah, tako, da bi lahko vsi zainteresirani ponudniki, ki so sposobni izvajati storitve javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru, in ki izpolnjujejo vse objektivno in nediskriminatorno predpisana merila in pogoje za opravljanje navedene storitve, konkurirali za pridobitev vodnega dovoljenja (vzpostavitev konkurence za trg). Vzpostavitev konkurence za trg v fazi pridobitve vodnega dovoljenja bi se po mnenju Agencije morala odvijati na ponavljajočih razpisih vsakih nekaj let, s čimer se vzpostavi interes konkurentov

<sup>56</sup> V zadevnem primeru je sicer Združenje Pletna z obstoječo vodno pravico domnevno onemogočalo vstop na trg novemu konkurentu (podjetju Blejski otok), kot to izhaja iz javno dostopnih informacij

<sup>57</sup> Združenje Pletna razpolaga z vodnim dovoljenjem, veljavnim do leta 2044.

po izboljšanju kakovosti storitev, tehničnem napredku in stroškovno oblikovani ceni. Pristojno ministrstvo pa bi lahko, če bi menilo, da je to nujno potrebno, predpisalo še dodatne zahteve in varovalke. Bistveno je, da bi moralo bilo že iz samega zakona razvidno, kakšni so pogoji in merila za pridobitev vodnega dovoljenja, s posameznimi podzakonskimi akti pa bi pristojno ministrstvo lahko še podrobneje razčlenilo posamezne določbe zakona ali drugega predpisa.

62. Glede na vse navedeno Agencija ugotavlja, da dovoljenje št. 35534-5/2014-8 z dne 21. 8. 2014 povzroča omejevanje konkurence ali pravilno delovanje trga in tega ne upravičuje splošni interes. Agencija zato poziva izdajatelja<sup>58</sup> dovoljenja št. 35534-5/2014-8 z dne 21. 8. 2014, da po vzpostavitvi ustrezne zakonodaje preuči možnosti odvzema in/ali spremembe predmetnega vodnega dovoljenja, pri čemer bi se moralo novo ali spremenjeno vodno dovoljenje glasiti na konkretno podjetje, ki opravlja javne prevoze s pletno in je dejanski uporabnik teh pravic. Vodno dovoljenje bi moralo biti izdano tudi za krajše obdobje veljavnosti, pri čemer bi moralo biti izdano na podlagi postopka, ki bo omogočal konkurenco za trg.

#### **Izvajanje javnega prevoza oseb po Blejskem jezeru v linijski plovbi**

63. Tretji odstavek 15. člena Odloka o plovbnem režimu določa, da se javni prevoz oseb po Blejskem jezeru lahko izvaja tudi v linijski plovbi, in sicer z lesenimi čolni na električni pogon med pristanišči in vstopno-izstopnimi mesti, določenimi zanj. Linijska plovba je plovba, kjer se izvajajo stalne linije med dvema ali več pristanišči. Na podlagi 15. člena Odloka o plovbnem režimu mora izvajalec pred pričetkom izvajanja linijske plovbe pridobiti pogoje in soglasje skrbnika plovnega območja<sup>59</sup>, pri čemer zadevni Odlok o plovbnem režimu ali drug predpis s področja plovbe po celinskih vodah ne definira pogojev oziroma meril, po katerih Občina Bled odloča o izbiri izvajalca, zaradi česar je izbira izvajalca javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru v linijski plovbi prepuščena netransparentnim, neobjektivnim in diskriminatornim izbirnim postopkom. Zagotovitev transparentnih, objektivnih in nediskriminatornih postopkov izbire izvajalca javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru v linijski plovbi je zato po mnenju Agencije nujno, saj je število pristanišč za čolne na električni pogon, s katerimi se lahko izvaja javni prevoz oseb po Blejskem jezeru v linijski plovbi skladno s 7. členom Odloka o plovbnem režimu, omejeno na 3 priveze, pri čemer je eno mesto določeno za čoln na električni pogon, namenjeno za dostop in oskrbo otoka. Direkcija, ki je pri podelitvi vodnih dovoljenj za uporabo pristanišč in vstopno-izstopnih mest med drugim omejena tudi na Odlok o plovbnem režimu in število privezov, ki jih le-ta določa, zato ne more izdati več vodnih dovoljenj za pristanišča za lesene čolne na električni pogon, kot jih določa Odlok o plovbnem režimu (to je 3).
64. Agencija zato meni, da je treba Odlok o plovbnem režimu dopolniti s pravili, ki bodo zagotovila nediskriminatorno, transparentno in objektivno izbiro izvajalca in izdajo soglasja in pridobitev pogojev skrbnika plovnega območja izvajalcu javnega prevoza v linijski plovbi, pri čemer izbrani izvajalec, z vidika zagotavljanja učinkovite konkurence med ponudniki storitev javnih prevozov na Blejski otok, ne sme biti v konfliktu interesov z izvajalci storitev javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru. V kolikor bi storitve javnega prevoza oseb po Blejskem jezeru v linijski plovbi in prosti plovbi izvajal isti subjekt, obstaja verjetnost, da le-ta ne bi imel interesa, da bi storitve v linijski plovbi izvajal po stroškovno utemeljeni ceni, ki bi lahko bila, glede na manjše stroške in večjo ekonomsko učinkovitost prevoza z električnim plovilom, bistveno nižja od storitve prevoza s pletno v prosti plovbi, saj bi s tem lahko preveč posegel v ponudbo storitev v prosti plovbi, s čimer bi si zmanjševal lastne zasluge. Z vidika zagotavljanja učinkovite konkurence na trgu javnih prevozov oseb na Blejski otok je zato treba zagotoviti v prvi vrsti nediskriminatorno, transparentno in objektivno izbiro izvajalca storitev javnega prevoza oseb na Blejski otok v linijski plovbi, pri čemer je treba zagotoviti popolno neodvisnost med izvajalci storitev javnih prevozov oseb v linijski plovbi in prosti plovbi, saj se lahko le na ta način zagotovi, da bo cena storitve v linijski plovbi odražala stroškovno učinkovitost prevoza na električni pogon, razlika v nižjih stroških linijske plovbe pa bo omogočila cenovno ugodnejšo in pestrejšo ponudbo za

<sup>58</sup> Oziroma Direkcijo RS za vode, ki izdaja vodna dovoljenja od 1. 1. 2016 dalje.

<sup>59</sup> Skladno s 5. členom Odloka je to režijski obrat Občine Bled.

uporabnike teh storitev, ki bodo imeli možnost izbire med različnimi storitvami javnih prevozov oseb na Blejski otok.

65. Agencija glede na navedeno meni, da bi morala Občina Bled dopolniti Odlok o plovbnem režimu v skladu z usmeritvami Agencije, pri čemer bi morala Občina Bled, v kolikor je že izbrala izvajalca javnega prevoza oseb po Blejskem jezeru v linijski plovbi, na podlagi dopolnjenih meril in pogojev, ponoviti izbirni postopek.

#### **Upravljavec pristanišč in vstopno izstopnih mest**

66. Odlok o plovbnem režimu v 8. členu določa, da Občina določi upravljanje pristanišč in vstopno-izstopnih mest za pletne ter lesene čolne na električni pogon, s katerimi razpolaga na podlagi zemljiškoknjižnega stanja, kot izbirno gospodarsko javno službo, ki jo na podlagi določil zakona, ki ureja gospodarske javne službe, izvaja Združenje Pletna. Odlok o plovbnem režimu ne določa meril in kriterijev, po katerih Občina izbere upravljavca, financiranje katerega zagotovi Občina s proračunom. Občina Bled je zato podelila koncesijo Združenju Pletna za upravljanje pristanišč in vstopno-izstopnih mest neposredno z Odlokom o plovbnem režimu (neposredni prenos koncesije)<sup>60</sup>, ker naj bi to narekovala lokacijska pogojenost ali potrebe lokalnega prebivalstva. Tovrstna ureditev naj bi bila po navedbah Občine Bled vezana tudi na izdana vodna dovoljenja za pristane za pletne, s katerim razpolaga samo Združenje Pletna.<sup>61</sup>
67. Upravljavec pristanišč ima skladno s 16. členom ZPVC pristojnost, da določa pogoje in način koriščenja pristaniških storitev. Vsi izvajalci storitev javnega prevoza oseb na Blejski otok koristijo pristaniške storitve, zato je navedena pristojnost upravljavca za njih pomembna, saj lahko koristijo pristaniške storitve samo pod pogoji in na način, kot jih določi upravljavec pristanišča. Konflikt interesov nastopi, ko je upravljavec pristanišča hkrati tudi izvajalec storitev prevoza oseb na Blejski otok. V tem primeru bi upravljavec pristanišča s politiko upravljanja in vzdrževanja<sup>62</sup> pristanišč lahko vplival na ostale konkurente na trgu izvajanja storitev prevozov na Blejski otok, zato je po mnenju Agencije z vidika varstva učinkovite konkurence pomembno, da se zagotovi transparentna, objektivna in nediskriminatorna merila in kriterije, po katerih Občina izbere upravljavca in mu podeli koncesijo, pri čemer le-ta ne sme biti v konfliktu interesov z izvajalci storitev javnega prevoza na Blejski otok. Glede na trenutno stanje na trgu, na katerem je upravljavec pristanišč in izvajalec storitev javnega prevoza oseb na Blejski otok isto združenje, tj. Združenje Pletna, do konflikta interesov ne prihaja, v kolikor pa bi neodvisen konkurent Združenja Pletna pridobil vodno dovoljenje za neposredno rabo vode za pristanišče in vstopno-izstopno mesto in začel z izvajanjem storitev prevoza na Blejski otok po konkurenčni ceni, nastopi konflikt interesov, ki lahko vpliva na konkurenčno pravna razmerja. Interesi upravljavca bi bili lahko v navedenem primeru v direktnem nasprotju z interesi konkurenta. V interesu upravljavca, ki je hkrati preko svojih članov tudi izvajalec javnih prevozov oseb s pletno na Blejski otok je, da s pristanišči upravlja na način in pod pogoji, ki favorizirajo člane svojega združenja, ne pa javni oz. splošni interes, ki bi ga sicer moral zasledovati. Navedeno bi lahko bilo še toliko bolj izrazito, če bi konkurent lahko ponujal storitve prevoza s pletno do Blejskega otoka po bistveno nižji ceni.
68. Zagotovitev transparentnih, objektivnih in nediskriminatornih meril in kriterijev, po katerih bo Občina Bled izbrala upravljavca pristanišč in vstopno-izstopnih mest in mu podelila koncesijo, je potrebno tudi zaradi izvajanja 106. člena PDEU, v skladu s katerim se morajo tudi javna podjetja oz. podjetja, katerim so odobrene posebne ali izključne pravice, ravnati po pravilih Pogodb Evropske unije, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene.

<sup>60</sup> Neposreden prenos koncesije je mogoč na podlagi 35. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40; v nadaljevanju: ZGD).

<sup>61</sup> Dokument št. 3060-29/2016-16, odgovor Občine Bled na vprašanje 3.

<sup>62</sup> V skladu s 1. odstavkom 16. člena ZPVC mora upravljavec pristanišča oziroma vstopno izstopnega mesta zagotoviti pogoje, ki omogočajo varno vplutje in izplutje plovil, vkrcanje in izkrcanje oseb oziroma tovora ter varen privez plovil.



### C. Mnenje Agencije glede sprememb zakonodaje

69. Agencija upošteva navedbo Občine Bled, kar potrjuje tudi strokovna študija<sup>63</sup>, da je omejitev števila privezov za pristanišča in vstopno-izstopna mesta na Blejskem jezeru, ki izhaja iz Odloka o plovbnem režimu in OPN, v javnem interesu. Ker omejitev števila privezov in vstopno-izstopnih mest na Blejskem jezeru, ki vpliva tudi na dejavnost izvajanja javnih prevozov oseb na Blejski otok, upravičuje splošni interes, Agencija v konkretnem primeru ocenjuje, da je treba prav zaradi teh omejitev predpise s področja plovbe po celinskih vodah dopolniti s transparentnimi, nediskriminatornimi in objektivnimi merili in pogoji za podelitev pravice za posebno rabo vode za namen pristanišč in vstopno-izstopnih mest po celinskih vodah. Definirana merila in pogoji za pridobitev omejenega števila vodnih dovoljenj bodo na trgu izvajanja javnih prevozov oseb na Blejski otok zagotovili učinkovitejšo konkurenco, saj se bodo za vodna dovoljenja lahko potegovali vsi, ki so zainteresirani in ki izpolnjujejo vnaprej določene pogoje. Izbira najustrežnejših izmed vseh pa bi morala zagotoviti večjo možnost izbire za potrošnike, tako glede cene kot kvalitete opravljene storitve različnih, med seboj nepovezanih ponudnikov storitev javnih prevozov oseb na Blejski otok. Glavno korist določene definiran zakonodaje bodo imeli z nižjimi cenami teh storitev prav potrošniki, kar je eden glavnih ciljev zagotavljanja učinkovite konkurence. Glede na bistveno nižjo ceno za izvajanje storitev javnega prevoza oseb na Blejski otok, ki jo je ponudil neodvisni konkurent Združenja Pletna, Agencija namreč upravičeno meni, da so trenutne cene teh storitev višje, kot bi lahko bile v pogojih prostega delovanja trga. Taki pogoji pa bi zagotavljali učinkovito konkurenco, kjer bi ponudniki javnih prevozov oseb na Blejski otok med seboj tekmovali in določali ceno neodvisno drug od drugega.
70. Nadalje bi bilo treba zagotoviti tudi, da se v ZV-1 ali v drugih predpisih s področja urejanja voda določene definirajo primeri, v katerih lahko nameravana raba vode zmanjšuje, omejuje ali onemogoča izvajanje obstoječih vodnih pravic ali obstoječih upravičencev do evidentirane posebne rabe vode drugih upravičencev.
71. Odlok o plovbnem režimu je po mnenju Agencije treba dopolniti s pravili, ki bodo zagotovila nediskriminatorno, transparentno in objektivno izbiro izvajalca in izdajo soglasja in pridobitev pogojev skrbnika plovbnega območja izvajalcu javnega prevoza v linijski plovbi, pri čemer izbrani izvajalec, z vidika zagotavljanja učinkovite konkurence med ponudniki storitev javnih prevozov na Blejski otok, ne sme biti v konfliktu interesov z izvajalci storitev javnih prevozov oseb po Blejskem jezeru.
72. Po mnenju Agencije mora Občina Bled v Odloku o plovbnem režimu zagotoviti tudi transparentna, objektivna in nediskriminatorna merila in kriterije, po katerih Občina izbere upravljavca pristanišč in vstopno izstopnih mest, pri čemer le-ta ne sme biti v konfliktu interesov z izvajalci storitev javnega prevoza na Blejski otok. Odlok o plovbnem režimu namreč ne določa meril in kriterijev, po katerih Občina izbere upravljavca, financiranje katerega zagotovi Občina s proračunom.
73. Agencija tudi meni, da je treba po vzpostavitvi ustrezne zakonodaje, obstoječe vodno dovoljenje št. 35534-5/2014-8 z dne 21. 8. 2014, ki ga je izdala Agencija RS za okolje Združenju Pletna z veljavnostjo do 31. 7. 2044, revidirati in spremeniti oz. ponoviti izbirni postopek, pri čemer bi se vodno dovoljenje moralo nanašati na posamezne izvajalce javnih prevozov s pletno, ki v svojem imenu in za svoj račun izvajajo prevoze s pletno po Blejskem jezeru, veljavnost le-tega pa bi morala biti izdana za krajše obdobje.
74. Glede na navedeno pravno ureditev in obstoječe dejansko stanje Agencija meni, da oblastni akti, kot so (i) nedefinirana merila in pogoji za pridobitev vodnega dovoljenja za pristanišče in vstopno-izstopno mesto po predpisih o plovbi po celinskih vodah, (ii) nedefinirana merila za izbiro izvajalca javnega prevoza v linijski plovbi v Odloku o plovbnem režimu po Blejskem jezeru, ter (iii) nedefinirana merila in kriteriji za izbiro upravljavca

<sup>63</sup> Krajinsko urbanistična izhodišča za urejanje obale Blejskega jezera in njihova dopolnitev s Predlogom lokacij pristanišč, čolnarn in vstopno izstopnih mest na Blejskem jezeru (6. redna seja Občine Bled, točke 14, 14.1, 14.2, 14.3 in 14.4).

pristanišč in vstopno-izstopnih mest Odloku o plovbnem režimu po Blejskem jezeru, povzročajo omejevanje konkurence po 66. členu ZPOmK-1, zato Agencija meni, da je treba opisana oblastna dejanja oziroma akte uskladiti s tem mnenjem.

75. Agencija poudarja, da opisani oblastni akti omejujejo konkurenco na trgu izvajanja javnih prevozov oseb na Blejski otok, kjer je konkurenčen pritisk na izvajalce teh storitev omejen že zaradi oblastnega predpisa, ki omejuje število privezov v pristaniščih in vstopno-izstopnih mestih, kar ima občutne negativne posledice na korist potrošnikov (visoke cene in ponudbo storitev javnih prevozov oseb na Blejski otok, ki ni raznovrstna). Ker na zadevnem trgu praktično samo Združenje Pletna nudi storitve javnih prevozov oseb na Blejski otok, lahko ta ponudnik svoje storitve prodaja po višji ceni, kot bi jih sicer lahko v pogojih proste konkurence, saj se potrošniki, ki te storitve kupujejo, ne morejo obrniti na drugega ponudnika. Tak ponudnik, ki ni omejen z drugimi konkurenti, namreč nima potrebe po zmanjševanju stroškov na najnižjo možno raven.<sup>64</sup> Omejevanje konkurence na trgu vodi v višje cene storitev in/ali nižjo kvaliteto storitev, zato je pri ureditvi treba paziti, da cene varovanja javnega interesa ne nosijo (v preveliki meri) končni uporabniki storitev. Ureditev, ki na upoštevnom trgu omejuje konkurenco, mora biti zato upravičena s splošnim interesom, ki te negativne posledice odtehta.



Andrej Matvoz  
DIREKTOR

Vročiti:

- RS, Ministrstvo za okolje in prostor, Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana – priporočeno.
- Občina Bled, Cesta svobode 13, 4260 Bled – priporočeno.
- RS, Ministrstvo za okolje in prostor, Direkcija RS za vode, Hajdrihova ulica 28c, 1000 Ljubljana - priporočeno.

Vložiti:

- zbirka dokumentarnega gradiva, tu.

<sup>64</sup> Repas M.: Konkurenčno pravo v teoriji in praksi, Omejevalna ravnanja in nadzor koncentracij. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2010, str. 53.