



AKOS

AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA
OMREŽJA IN STORITVE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka: 0073-8/2020/6

Datum: 21. 7. 2020

Zadeva: Odgovori na pripombe, predloge in dopolnitve k predlogu Splošnega akta o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve

Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: agencija) je dne 1. 6. 2020 na svoji spletni strani objavila Predlog Splošnega akta o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve (v nadaljevanju: Predlog), s katerim se spreminja in dopolnjuje Splošni akt o računovodskih informacijah in izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve (Ur. l. RS, št. 47/10; v nadaljevanju: Splošni akt). Z navedenim Predlogom agencija podrobneje ureja način izvajanja 21. člena Zakona o poštnih storitvah (Ur. l. RS, št. 51/09, 77/10, 40/14 – ZIN-B in 81/15; v nadaljevanju: ZPSto-2), ki opredeljuje sestavine izračuna neto stroška obveznosti univerzalne storitve, obenem pa na podlagi tretjega odstavka 57. člena ZPSto-2 podrobneje ureja vsebino pojma nepravično finančno breme. Spremembe in dopolnitve se nanašajo na definicijo neopredmetenih koristi, ki sedaj vključuje tudi oprostitev plačila DDV, dopolnitev definicije simulacije poslovanja, ki je podrobneje urejena v spremenjenem 5. in 6. členu Splošnega akta, in opredelitev pojma nepravično finančno breme, na način, ki povečuje predvidljivost regulatornega okvirja.

Agencija je pozvala zainteresirano javnost, da lahko poda na Predlog svoje pripombe oziroma morebitne predloge in mnenja najkasneje do 1. 7. 2020. Pripombe in mnenja je do navedenega roka posredovala:

- družba Pošta Slovenije d.o.o.

Agencija v nadaljevanju odgovarja na prejeta mnenja in pripombe, vključno z načinom, kako so bila upoštevana oziroma razlogi, zaradi katerih niso bila upoštevana. Pri tem podaja odgovore na pripombe glede na vsebino, na katero se te nanašajo.

Agencija uvodoma pripominja, da se v skladu z 19. členom ZPSto-2 neto strošek izračuna kot razlika med neto stroški imenovanega izvajalca univerzalne storitve, ki posluje z obveznostmi univerzalne storitve, in neto stroški istega izvajalca, ki bi jih imel, če bi posloval brez obveznosti univerzalne storitve. V naslednjem koraku agencija na podlagi izračuna neto stroškov obveznosti univerzalne storitve ugotavlja še, ali ti res pomenijo nepravično breme. Podrobneje so sestavine izračuna predpisane v 21. členu ZPSto-2. Glede na navedeno gre za zahteven oziroma kompleksen izračun, ki terja pripravo ustrezne simulacije poslovanja, ki temelji na hipotetičnem scenariju poslovanja brez obveznosti univerzalne storitve, kot ga predvideva tudi veljavni Splošni akt.



Agencija je v okviru priprave Predloga sprememb sledila določilom ZPSto-2 in veljavnega Splošnega akta, ki sta skladna z Direktivo 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštних storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve (UL L št. 15 z dne 21. 1. 1998, str. 14), kot je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštних storitev v Skupnosti (UL L št. 52 z dne 27. 2. 2008, str. 3; v nadaljevanju: Poštna direktiva). Agencija meni, da so določila ZPSto-2 jasna, nedvoumna in natančna, tako da je na njihovi podlagi mogoče ugotoviti način izračuna neto stroška. V preteklosti je kljub napisanemu prihajalo do različnih načinov razlage izračuna neto stroška, zato je agencija z namenom dodatne razjasnitve pripravila spremembe Splošnega akta, kot izhajajo iz Predloga. Agencija je v okviru priprave predlaganih sprememb, kot tudi že v okviru priprave veljavnega besedila Splošnega akta, ki ga je izdala leta 2010, v skladu z zakonskim pooblastilom uredila način izvajanja 21. člena ZPSto-2 tako, da ta temelji na simulaciji poslovanja s segmentacijo trga na geografska področja do podrobnosti, ki omogočajo določitev skupin nedobičkonosnih uporabnikov, katerim izvajalec storitev iz nabora univerzalne poštne storitve ne bi izvajal. Na ta način se upošteva, da se pri izračunih upoštevajo le sestavine univerzalne storitev, pri katerih ima izvajalec te storitve izgubo ali se izvajajo pod stroškovnimi pogoji, ki ne ustrezajo običajnim komercialnim standardom, tako da se definira skupine nedobičkonosnih uporabnikov, katerim storitev iz nabora univerzalne poštne storitve ne bi izvajal. Zaradi večje konkretizacije in predvidljivosti je agencija navedeno v Predlogu podrobneje opredelila tako, da se kot geografsko področje, kjer so nedobičkonosni uporabniki, upošteva kontaktna točka izvajalca univerzalne poštne storitve, ki je nedobičkonosna. Prav tako je v Predlogu, kot že omenjeno, zaradi večje konkretizacije med neopredmetene koristi uvrstila oprostitev plačila DDV in definirala nepravično finančno breme.

Agencija v nadaljevanju povzema in odgovarja na pripombe in predloge ter mnenja Pošte Slovenije d.o.o. (v nadaljevanju: Pošta Slovenije), ki jih je ta podala na Predlog Splošnega akta v okviru javnega posvetovanja, katerim je priložila tudi povzetke iz zakonodaje Hrvaške, Češke, Norveške, Danske, Slovaške in Belgije.

V pripombah Pošta Slovenije navaja, da želi s svojimi pripombami, predlogi in dopolnitvami zagotoviti večjo regulatorno predvidljivost. Pošta Slovenije uvodoma povzema postopke priprave izračunov neto stroška iz preteklih let, v okviru katerih se sklicuje tudi na mnenje družbe Copenhagen Economics, ki vključuje predloge o možnostih izboljšav izvedbe presoj referenčnega scenarija. Pošta Slovenije je v pripombe k Predlogu splošnega akta vključila tudi primerjavo ureditve predmetne materije v drugih državah EU, kjer je kompenzacija uvedena in vsebina zakonodaje dostopna, in sicer: Hrvaška, Češka, Norveška, Danska, Slovaška in Belgija. Pošta Slovenije je v prilogah k Mnenju na predlog Splošnega akta povzela ureditev na Hrvaškem v hrvaškem jeziku, ter druge povzetke, prevedene v angleški jezik.

Pošta Slovenije je uvodoma navedla različne metode oziroma načine izračuna neto stroškov, ter njihove prednosti in slabosti, in sicer:

- 1.1. Metoda popolnoma alociranih stroškov (FAC)
- 1.2. Metoda neto izogibnih stroškov (NAC)
- 1.3. Komerčni pristop (CA).



Pošta Slovenije v pripombah ovrže metodo popolnoma alociranih stroškov kot neskladno s Prilogo 1 Poštne direktive ter v nadaljevanju primerja metodo neto izogibnih stroškov in metodo komercialnega pristopa. Po mnenje Pošte Slovenije bi se morala agencija jasno opredeliti za uporabo komercialnega pristopa in določbe glede izračuna neto stroška predmetnega splošnega akta prilagoditi tej metodi.

V nadaljevanje podaja Pošta Slovenije splošne pripombe in pripombe na posamezne člene Predloga, kot so povzete v nadaljevanju. Agencija se do njih opredeljuje v zaporedju, kot so bile te podane.

Str. 8., 4. člen Predloga: po mnenju Pošte Slovenije je v 4. členu Predloga uporabljena napačna definicija neto stroška, in sicer: »Neto strošek obveznosti univerzalne poštne storitve se izračuna kot razlika med neto stroški imenovanega izvajalca univerzalne poštne storitve, ki posluje z obveznostmi univerzalne poštne storitve in neto stroški istega izvajalca, ki bi jih imel, če bi posloval brez obveznosti univerzalne poštne storitve.«

Pripomba Pošte Slovenije se nanaša na določbo, ki jo vsebuje že veljavni Splošni akt in je agencija ni spreminjala. Gre za prvi odstavek 4. člena trenutno veljavnega Splošnega akta, ki ostaja v tem delu enak. V njem je agencija v celoti sledila določilom drugega odstavka 19. člena ZPSto-2, ki predpisuje osnovno enačbo za izračun neto stroška.

Slednji določa, da se neto strošek izračuna kot razlika med neto stroški izvajalca univerzalne poštne storitve, ki posluje z obveznostmi univerzalne poštne storitve, in neto stroški istega izvajalca, ki bi jih imel, če bi posloval brez obveznosti. V zvezi s sklicevanjem Pošte Slovenije na angleško različico (prevod) Poštne direktive, od katerega naj bi slovenska jezikovna različica Poštne direktive in posledično ZPSto-2 odstopala, agencija pojasnjuje, da predstavlja ZPSto-2 veljavni nacionalni predpis, katerega vsebina je v celoti zavezujoča. Zakonska ureditev je skladna s Poštno direktivo, po kateri je izračun neto stroška opredeljen z naslednjo enačbo, kot jo vsebinsko vsebuje tudi predmetni Splošni akt:

$$(enačba 1) NC = NC_{USO} - NC_{non-USO}$$

Kjer je:

NC – neto strošek

NC_{USO} – neto strošek izvajalca, ki izvaja univerzalno poštno storitev

$NC_{non-USO}$ – neto strošek izvajalca, ki ne izvaja univerzalne poštne storitve

Agencija pojasnjuje, da je pri izračunu neto stroška obveznosti univerzalne poštne storitve potrebno upoštevati določila 21. člena ZPSto-2, iz katerih izhaja:

- da lahko izračun temelji le na stroških, povezanih z izvajanjem univerzalne poštne storitve s predpisano kakovostjo;
- da se pri izračunu upoštevajo le sestavine univerzalne poštne storitve:
 - a) pri katerih ima izvajalec izgubo ali
 - b) se izvajajo pod stroškovnimi pogoji, ki ne ustrezajo običajnim komercialnim standardom;
- da se pri izračunih upošteva zagotavljanje univerzalne poštne storitve za posebne uporabnike ali skupine uporabnikov, pri katerih ima izvajalec te storitve izgubo ali se izvajajo pod stroškovnimi pogoji, ki ne ustrezajo običajnim komercialnim standardom, pri čemer je te neto stroške treba izračunati ločeno od drugih neto stroškov;



- da je treba ločene neto stroške sešteti tako, da se prepreči dvojno štetje neposrednih in posrednih stroškov in koristi;
- da se, kadar je mogoče univerzalno poštne storitve zagotavljati s predpisano kakovostjo in v skladu s tem zakonom na več različnih načinov, za izračun upošteva način, ki zagotavlja izvajanje univerzalne poštne storitve predpisane kakovosti z najmanj stroški, tudi kadar se je izvajalec univerzalne poštne storitve odločil za drugačen način;
- da ima izvajalec univerzalne poštne storitve pravico z izvajanjem univerzalne poštne storitve ustvarjati primeren dobiček, ki ohrani stopnjo dobičkonosnosti sredstev, ki bi jo imel brez izvajanja univerzalne poštne storitve;
- da mora biti upoštevano zmanjšanje neto stroška univerzalne poštne storitve za vse opredmetene in neopredmetene koristi izvajalca univerzalne poštne storitve, ki jih ima zaradi izvajanja univerzalne poštne storitve.

V skladu z navedenimi zahtevami iz 21. člena ZPSto-2 agencija pojasnjuje, da se osnovna enačba dopolni tako, da se glasi:

$$(enačba 2) NC = NC_{USO} - NC_{non-USO} - B + R$$

Kjer je:

NC – neto strošek

NC_{USO} – neto strošek izvajalca, ki izvaja univerzalno poštne storitve

$NC_{non-USO}$ – neto strošek izvajalca, ki ne izvaja univerzalne poštne storitve

B – opredmetene in neopredmetene koristi

R – primeren dobiček

Agencija bo deloma upoštevala pripombo Pošte Slovenije in Predlog v četrtem odstavku 6. člena dopolnila s sledečo formulo:

$$NC = NC_{USO} - NC_{non-USO} - B + R$$

Kjer je:

NC – neto strošek

NC_{USO} – neto strošek izvajalca, ki izvaja univerzalno poštne storitve

$NC_{non-USO}$ – neto strošek izvajalca, ki ne izvaja univerzalne poštne storitve

B – opredmetene in neopredmetene koristi

R – primeren dobiček

Ne glede na zgoraj navedeno, je agencija pregledala tudi zakonska določila drugih držav članic, na katere se Pošta Slovenije sklicuje v podkrepitev svojih navedb. Agencija je ugotovila, da je drugi odstavek 48. člena Zakona o poštah na Hrvaškem, ki je citiran na strani 10/22 pripomb, praktično identičen slovenskemu, saj se glasi: *»... izračuna pa se kot razlika med neto stroškom izvajalca univerzalne storitve, ki posluje z obvezo izvajanja univerzalne storitve in neto stroška, ki bi ga izvajalec univerzalne storitve imel, če ne bi imel obveze izvajanja univerzalne storitve.«* Podobno velja tudi za izsek iz slovaškega zakona, medtem ko češki zakon zamenja termin obveznost izvajanja univerzalne storitve s terminom osnovne storitve.



Agencija v zvezi s primerjavo slovenske ureditve z ureditvijo v drugih državah (Pošta Slovenije navaja poleg Hrvaške še Češko, Norveško, Dansko, Slovaško in Belgijo) poleg tega pripominja, da gre zgolj za parcialne primerjave, brez poznavanja širše slike tako z regulatornega, kot operativnega nivoja. Prav tako se lahko posamezne določbe ne nanašajo na pristojnosti regulatorja, temveč so naložene vladi določene države ipd. Prav tako ni za zanemariti, da v okviru različnih ureditev o kompenzaciji bremena, ne gre vedno za ureditev preko izračuna in povračila neto stroška izvajanja univerzalne storitve in tudi ne o kompenzaciji preko kompenzacijskega sklada. V določenih državah gre namreč lahko za direktne kompenzacije iz proračunov držav, o katerih odločajo vlade, kar je popolnoma drugačna situacija kot v Republiki Sloveniji, zato parcialno povzemanje določil nacionalnih zakonodaj drugih držav članic ni nujno ustrezno in pravilno. Leta 2017 je Copenhagen Economics v študiji za EK Main Developments in the Postal sector¹ ugotovil, da je od 32 držav, vključenih v raziskavo, imelo kompenzacijski mehanizem ustanovljenih le 15 držav.

Str. 12. Splošna pripomba, ki se nanaša na regulativno predvidljivost in transparentnost ter učinkovitost postopka preverjanja ustreznosti izračunov, ter predlog Pošte Slovenije na strani 13: »Pošta predlaga agenciji, da natančno predpiše metodologijo izračunov s formulami in postopki izračunov«.

Agencija je že v uvodnem delu, kot tudi pri odgovoru na pripombo glede 4. člena Predloga Splošnega akta, podala način izračuna neto stroška, in sicer tako opisno, kot tudi v obliki enačbe, ki izhaja iz določil ZPSto-2 in Splošnega akta. Na tej podlagi je mogoče ugotoviti, da je sedanja ureditev v Republiki Sloveniji dovolj natančna in ustrezna, saj opredeljuje tako postopek izračuna neto stroška, kot tudi njegove sestavine in stroške ter koristi, ki se jih mora pri tem upoštevati. Že v ZPSto-2 je torej predpisan celoten postopek izračuna, ki ga Splošni akt le dopolni, in tako prispeva k natančnosti in predvidljivosti. Predlog prispeva k še večji konkretizaciji, saj predvideva, da se:

1. kot eno izmed primeroma naštetih neopredmetenih koristi zagotavljanja univerzalne poštne storitve izrecno navede oprostitev plačila DDV,
2. simulacija poslovanja podrobneje in sistematično predpiše, in sicer tako, da se izrecno navede predpostavka, da bi izvajalec univerzalne poštne storitve tudi v referenčnem scenariju posloval z namenom opravljanja pridobitne dejavnosti ter da se bolj natančno določi zaporedne korake, v katerih naj se pripravi simulacija poslovanja,
3. opredeli vsebina pojma »nepravilno finančno breme«, in sicer na način, da je pri ugotavljanju upravičenosti izvajalca univerzalne poštne storitve do izplačila iz kompenzacijskega sklada potrebno ugotavljati tudi njegovo zmožnost nositi to breme, glede na vse njegove značilnosti, vključno z obsegom sredstev, ekonomskim in finančnim stanjem ter tržnim deležem.

Str. 13 do 14. K 1. členu, 2. členu in 5. členu Predloga: Pošta Slovenije navaja, da način izračuna, ki je naveden v 1. členu Predloga, ni definiran, zato predlaga, da agencija v tretjem odstavku 2. člena Predloga natančno opredeli, kateri scenarij oziroma metoda se uporablja za izračun.

Pošta Slovenije je mnenja, da obstajajo tri metode izračuna neto stroškov obveznosti univerzalne storitve, tj. metoda popolnoma alociranih stroškov, metoda neto stroškov, ki se jim je mogoče izogniti in metoda komercialnega pristopa. Agencija pojasnjuje, da Poštna direktiva ne predpisuje navedenih

¹ Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), str. 216.



treh metod in da se v državah članicah vprašanje upravičenosti do nadomestila za obveznost izvajanja univerzalne storitve ureja na ravni nacionalne zakonodaje. Izračun je podrobno predpisan z ZPSto-2 in s Splošnim aktom. Izbiro metodologije je opravil zakonodajalec in je jasno določena z navedenima predpisoma. Implementacija skozi ZPSto-2 in Splošni akt je skladna s Poštno direktivo. Agencija posledično predlogu Pošte Slovenije ne sledi, saj je način izračuna jasno in podrobno definiran že v obstoječi zakonodaji. Prav tako je ta v tem delu še dodatno opredeljen s predmetnim Splošnim aktom oziroma Predlogom.

Pošta Slovenije agenciji predlaga, da spremeni in natančneje opredeli določilo 2. odstavka 5. člena Predloga, in sicer na način, ki bo skladen s teorijo izračuna neto stroška in bo omogočal izvajalcu pripravo referenčnega scenarija, ki je realno izvedljiv in omogoča izvajalcu, da je v tržnem okolju konkurenčen in da na ta način obdrži svojo pozicijo na trgu ter svoje uporabnike.

Posledično predlaga, da se spremeni tudi 1. odstavek 5. člena predloga na način, da se glasi: »Izvajalec univerzalne storitve kot podlago za izračun neto stroškov pripravi simulacijo poslovanja, ki je realno izvedljiva in omogoča izvajalcu, da je v tržnem okolju konkurenčen in da na ta način obdrži svojo pozicijo na trgu ter svoje uporabnike. V simulaciji se natančno opredeli, kako bi izvajalec posloval brez obveznosti univerzalne poštne storitve.«. V pojasnilo se sklicuje na primere Hrvaške, Češke in Slovaške.

Agencija v zvezi z navedenima predlogoma pojasnjuje, da prvi odstavek 5. člena Splošnega akta predpisuje pripravo simulacije poslovanja, v kateri mora izvajalec univerzalne storitve natančno opredeliti, kako bi na trgu posloval v primeru, ko obveznosti izvajanja univerzalne poštne storitve ne bi imel, torej opredeliti takšno poslovanje, ki je verjetno in možno. Postopek izračuna neto stroška je predpisan z ZPSto-2 in s Splošnim aktom, in sicer gre za kombinacijo projekcij in predpostavk na eni strani, ter mehanično uporabo predpisane strukture/formule izračuna na drugi strani. Projekcije in predpostavke morajo temeljiti na predpostavkah *kredibilnosti in izvedljivosti* ter ob upoštevanju domneve, da se poštne storitve opravljajo kot pridobitna dejavnost na trgu, tj. zaradi pridobivanja dobička. Takšna opredelitev je relativno široka in načeloma izključuje le tiste potencialne poslovne odločitve izvajalca univerzalne poštne storitve glede poslovanja brez obveznosti izvajanja univerzalne poštne storitve, ki bi bodisi nasprotovale razumnim poslovnim odločitvam (npr. odločitev za poslovanje z izgubo), bodisi bi bile v nasprotju z zakonodajo.

Pošta Slovenije se v pojasnilo sklicuje na primere (izseke iz navodil, uredbe in splošnega akta) Hrvaške, Češke in Slovaške, ki predstavljajo le tri izmed vseh držav, katerih podzakonska ureditev vključuje tudi tovrstno opredelitev referenčnega scenarija (t.j. da je realen/realističen) oziroma poimenovanje metode izračuna (t.i. komercialni pristop), kar pa ne pomeni, da bi morala temu slediti tudi agencija, kot je pojasnjeno že zgoraj.

Agencija glede na navedeno ne sledi predlogu Pošte Slovenije, da bi prvi odstavek 5. člena Splošnega akta dopolnila z določilom, ki bi predpostavljalo, da simulacija poslovanja omogoča izvajalcu, da je v tržnem okolju konkurenčen in da na ta način obdrži svojo pozicijo na trgu ter svoje uporabnike, saj bi bilo tako določilo izrazito protikonkurenčno in bi tudi nasprotovalo določilom ZPSto-2. Veljavna zakonodaja namreč izvajalcu univerzalnih poštnih storitev ne daje neposrednega upravičenja do *»obdržanja pozicije na trgu ter svojih uporabnikov«*, temveč stremi k zagotavljanju pogojev za razvoj



učinkovite konkurence in večanju možnosti izbire za končne uporabnike, kar se mora odražati tudi v simulaciji poslovanja v primeru poslovanja brez obveznosti izvajanja univerzalne storitve.

Str. 16. K drugemu odstavku 5. člena Predloga: Pošta Slovenije predlaga, da se drugi odstavek 5. člena Predloga dopolni na način, da se poleg segmentacije trga na geografska področja po kontaktnih točkah, na katerih storitve iz nabora univerzalne storitve ne bi izvajal, delijo na sprejem in dostavo, kar še posebej velja za prvo alinejo drugega odstavka 5. člena.

ZPSto-2 je jasen, razumljiv in predvidljiv, tako da je na njegovi podlagi mogoče ugotoviti *način izračuna* neto stroška izvajanja univerzalne storitve, ki se izračuna na način (po formuli), kot je navedena zgoraj. Namen Splošnega akta je, da podrobneje uredi način izvajanja predmetnih določil ZPSto-2, kar pa ne pomeni, da je možno, niti ni to njegov namen, vse podrobnosti tega izračuna definirati do posameznega stroška natančno. Posamezni stroški ali skupine stroškov, ki se upoštevajo v izračunu neto stroškov, se poleg tega uveljavljajo in preverjajo v okviru konkretnih upravnih postopkov in ne na ravni splošnega akta, ki le podrobneje ureja vsebino, obliko in strukturo računovodskih informacij ter način izvajanja tega izračuna, in sicer tudi tako, da opredeljuje način segmentacije trga. Do sedaj je Splošni akt predpisoval geografsko segmentacijo na način, da izvajalec univerzalne storitve »...opravi segmentacijo na geografska področja, na katerih te storitve iz nabora univerzalne storitve ne bi izvajal.« in v nadaljevanju 5. člena, da »... opravi segmentacijo trga na geografska področja do podrobnosti, ki omogočajo določitev skupin nedobičkonosnih uporabnikov, katerim storitev iz nabora univerzalne storitve ne bi zagotavljal«. V Predlogu je agencija namesto geografskih področij, ki jih je moral do sedaj opredeliti izvajalec univerzalne storitve, določanje skupin nedobičkonosnih uporabnikov, katerim izvajalec univerzalne storitev ne bi zagotavljal storitev iz nabora univerzalne storitve, določila na lažje opredeljiv način, in sicer, da predstavlja najmanjšo geografsko enoto kontaktna točka Pošte Slovenije, ki ne prinaša dobička. Odločitev o morebitni ločitvi dostave in sprejema tako ni »prepuščena zgolj agenciji«. Posledično agencija ne sledi predlogu Pošte Slovenije, da se s Splošnim aktom predpiše ločitev sprejema in dostave oziroma da se poleg segmentacije trga po kontaktnih točkah ta deli naprej še na sprejem in dostavo. V utemeljitev predloga Pošta Slovenije navaja, da naj bi bila postavljena v situacijo, ko je morala prenehati tudi s sprejemom pošiljk na območjih, kjer je dostava prikazovala večjo izgubo kot je znašal dobiček pri sprejemu in obratno, zaradi česar naj ne bi bila postavljena v situacijo, ko bi lahko pripravila referenčni scenarij na realnih temeljih. Navedenemu agencija ne more slediti, saj je pri pripravi simulacije poslovanja treba upoštevati, da gre za opredelitev tistih območij trga (segmentacija), ki ustvarjajo izgubo oziroma pri katerih ni dobička, kar se ugotavlja glede na prihodke in stroške odhodke določene kontaktne točke, ne glede na to, ali ta izvaja izključno storitve sprejema, dostave ali obe storitvi. Kot že pojasnjeno, namen simulacije poslovanja in tudi samega Splošnega akta, ki podrobneje opredeljuje sestavine oziroma način izvajanja izračuna neto stroška, ni v tem, da bi se trg segmentiral do zadnje podrobnosti, temveč je treba ugotoviti skupine nedobičkonosnih uporabnikov, za kar pa je način, ki predvideva opredelitev na posamezno kontaktno točko, ki je namenjena tem uporabnikom, najbolj primeren oziroma ustrezen.

Da je kontaktna točka najbolj primerna najmanjša geografska enota, je utemeljeno in smiselno tudi z vidika razporejanja stroškov. Na vsako kontaktno točko se razporedijo tako fiksni, kot tudi variabilni stroški. Večji del fiksnih stroškov po posamezni kontaktni točki je skupen tako dostavi, kot tudi sprejemu (npr. uporaba stavbe). V primeru, da bi agencija sledila predlogu Pošte Slovenije, da se kot



najmanjša enota upoštevata (ločeno) dostava in sprejem, bi v primeru razporejanja in upoštevanja fiksnih stroškov prišlo do napačnega izračuna neto stroška. V primeru npr. nedobičkonosne dostave bi se namreč v izračun neto stroška vključil tudi del fiksnih stroškov (uporaba stavbe), čeprav bi ti stroški še vedno obstajali (zaradi sprejema) in se jim Pošta Slovenije v primeru, če dostave ne bi izvajala, ne bi izognila.

Str. 17. Splošna pripomba: Pošta Slovenije predlaga, da agencija v Predlog vključi člen, v katerem bo določila, da presojo izračunov izvede skupaj z neodvisnim presojevalcem.

Kot določa ZPSto-2 v 19., 20. in 21. členu je agencija tisti organ, ki je na podlagi zakona pristojen za presojo, pregled, potrditev in morebitne spremembe izračunov neto stroškov. Za predlagano spremembo, na podlagi katere bi se to presojo dodelilo (preložilo) na druge organe ali ustanove, tako ni pravne podlage. Agencija posledično predlogu Pošte Slovenije ne sledi, saj je na podlagi ZPSto-2 pristojna navedeno presojo opraviti sama (pri čemer se lahko v primeru, da se pri posameznih segmentih zaradi potrebe po specifičnih strokovnih znanjih s katerimi agencija ne razpolaga to izkaže za potrebno, postavi tudi izvedenca ustrezne stroke). Ravno agencija je strokoven in neodvisen regulatorni organ, ki ima zakonsko pooblastilo za izvedbo presoje izračunov neto stroška, zato zavrača vse poskuse nedovoljenega poseganja v njen zakonsko določen položaj.

Str. 17. K 10. členu Predloga: Pošta Slovenije predlaga Agenciji, da prouči višino neto stroška, ki bi natančneje definirala, kdaj le-to predstavlja nepravilno breme in ga veže na odstotek od prihodka izvajalca v primerjavi s celotnimi prihodki oz. v primerjavi s prihodki od izvajanja univerzalne poštne storitve.

Agencija je pri definiciji nepravilnega finančnega bremena izhajala iz stališč Sodišča EU v sodbi, izdani v zadevi C-222/08 (Evropska komisija proti Kraljevini Belgiji), ki se sicer nanaša na primer s področja telekomunikacij, a se nanj sklicuje tudi stališče Evropskega združenja regulatorjev trga poštne storitve (ERGP)². Sodišče v sodbi pojasnjuje, da je ne(u)pravič(e)no («unfair» se na telekomunikacijskem področju prevaja kot neupravičeno, na poštne pa kot nepravilno) tisto breme, »ki je za posamezno zadevno podjetje neupravičeno glede na njegovo zmožnost nositi to breme, glede na vse njegove značilnosti, vključno z obsegom sredstev, ekonomskim in finančnim stanjem in tržnim deležem.« (paragraf 49, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0222&from=EN>). Agencija v zvezi s predlogom Pošte Slovenije, da bi se nepravilno finančno breme vezalo na odstotek od prihodka izvajalca v primerjavi s celotnimi prihodki oziroma v primerjavi s prihodki od izvajanja univerzalne poštne storitve (konkretno se Pošta Slovenije sklicuje na primera Hrvaške in Belgije, po katerih neto strošek ne sme preseči 1 % skupnih stroškov izvajalca univerzalne storitve ali več kot 3 % prihodkov od izvajanja univerzalne storitve), pojasnjuje, da takšna opredelitev ne zasleduje v celoti cilja oziroma pomena, ki ga predstavlja nepravilno finančno breme glede na njegovo definicijo. V tem primeru bi se namreč upoštevali le prihodki oziroma stroški, ne pa tudi vse ostale okoliščine, ki vplivajo na to, ali in kdaj gre za nepravilno breme, to je obseg storitev, ekonomsko in finančno stanje izvajalca in njegov tržni delež. Agencija predlogu Pošte Slovenije za dopolnitev člena na predlagani način posledično ne sledi in pojasnjuje, da tudi v državah, kjer se nepravilno finančno breme veže na odstotek od prihodka

² <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14223/attachments/1/translations/en/renditions/native>



izvajalca v primerjavi s celotnimi prihodki oziroma v primerjavi s prihodki od izvajanja univerzalne poštne storitve, to ni edini kriterij pri presoji nepravičnega finančnega bremena.

Str. 17. Splošna pripomba: Pošta Slovenije predlaga agenciji, da v Predlog vključi natančno definicijo izračuna primernega dobička. Glede na dejstvo, da Agencija za izvajalca sama izračunava WACC, hkrati pa WACC kot primeren ocenjujejo tudi študije, SGEI in zakonodaja v drugih državah, Pošta Slovenije ocenjuje, da je WACC najustreznejše merilo za določitev primernega dobička tako v situaciji z USO, kot v scenariju brez USO.

Agencija v zvezi z navedenim predlogom odgovarja, da je WACC kazalnik, ki pove, kakšno stopnjo donosa bi zahteval potencialni vlagatelj na vložena sredstva. Donosnost podjetja pa se prikazuje z drugo vrsto kazalnikov, ki jih tudi Pošta Slovenije sama predstavlja v svojem letnem poročilu npr. »donosnost prodaje« (v nadaljevanju: ROS), »donosnost sredstev« (v nadaljevanju: ROA) in »donosnost kapitala« (v nadaljevanju: ROE). ROE se izračuna tako, da se deli čisti dobiček s povprečnim stanjem kapitala. V izračunu neto stroška je ROE najprimernejši kazalnik, ki dejansko prikazuje donosnost izvajalca univerzalne storitve. Osnova za razumevanje glede razlike med ROE in WACC je v tem, da sta to kazalnika, ki se izrazito ločita po namenu uporabe oziroma eden je zahtevan donos (WACC), drugi pa dejanski donos generiran z lastniškim kapitalom (ROE). ROE meri donosnost naložbe lastnikov podjetja, ki je realizirana iz kapitala podjetja, medtem ko WACC spada med kazalnike, ki pomagajo pri odločitvah glede dolgoročnih naložb oziroma za opredelitev ustreznosti ali neustreznosti dolgoročne naložbe podjetja. Ekonomski pomen tehtanih povprečnih stroškov kapitala je v tem, da lahko organizacija sprejema kakršne koli odločitve (vključno z naložbami), če njihova raven dobičkonosnosti ni nižja od trenutne vrednosti kazalca tehtanih povprečnih stroškov kapitala. Dodatno velja omeniti praktično uporabo WACC v primeru cenovne regulacije na trgu poštne storitve, kjer veljajo vse teoretične predpostavke glede WACC oz. njegovega izračuna, medtem ko je treba njegovo dejansko uporabo razumeti kot oportunitetni strošek in ne dejanski strošek. Agencija pri kalkulacijah stroškovno naravnanih cen univerzalne poštne storitve v skladu z 21. členom ZPSto-2 upošteva in priznava primeren donos na vloženi kapital, s pribitkom na lastno ceno. Ta del v stroškovno ceno vračunanega oportunitetnega stroška je namenjen ustvarjanju donosnosti oz. dobička, ki ga družba s poslovanjem z univerzalno pošto storitvijo doseže.

Možnost in utemeljenost uporabe kazalnika ROE v okviru upoštevanja primernega dobička izhaja tudi iz v uvodni izjavi 21 sklepa Evropske komisije z dne 20. decembra 2011 o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena št. 2012/21/EU (dostopen na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32012D0021>), kjer je Komisija navedla: *»Če zaradi posebnih okoliščin stopnje donosa kapitala ni primerno uporabiti, bi morale države članice imeti možnost, da za določitev zmernega dobička uporabijo druge kazalnike dobičkonosnosti, na primer povprečen donos lastniškega kapitala, donos naložbenega kapitala, donos sredstev ali donos prodaje.«*

Prav tako Evropska komisija v uvodni izjavi 8 citiranega sklepa navaja: *»Države članice so ne glede na izbrani kazalnik sposobne Komisiji na njeno zahtevo predložiti dokaze, da dobiček ne presega dobička, ki bi ga pričakovalo povprečno podjetje, ki razmišlja, ali bi opravljalo storitev, na primer s sklicevanjem na donos, dosežen pri podobnih vrstah pogodb o javnih storitvah, ki se izvajajo pod konkurenčnimi*



pogoji.« Iz navedenega izhaja, da bi v primeru upoštevanja WACC (kot ga je za poštne storitve izračunala agencija s pomočjo neodvisnega zunanjšega finančnega svetovalca in katerega uporabo želi doseči Pošta Slovenije), dobiček znatno presegal pričakovani donos primerljivega povprečnega podjetja v panogi.

V skladu s 6. alinejo prvega odstavka 21. člena ZPSto-2 ima izvajalec univerzalne storitve pravico z izvajanjem univerzalne storitve ustvarjati primeren dobiček, ki ohrani stopnjo dobičkonosnosti sredstev, ki bi jo imel brez izvajanja univerzalne storitve, kar je ROE, ki ga je izvajalec univerzalne storitve dejansko dosegel.

Str. 18. K prvi in drugi točki prvega odstavka 2. člena: Pošta Slovenije predlaga agenciji, da namesto »večje prepoznavnosti blagovne znamke«, le-to menja z besedilom »vrednost blagovne znamke, ki se nanaša na poslovni segment univerzalne poštne storitve«.

V primeru navedenega citata gre le za opredelitev (definicijo) neopredmetenih koristi, v okviru katere je agencija naštel posamične primere le-teh, med njimi tudi korist, ki nastane izvajalcu poštne storitve iz naslova večje prepoznavnosti blagovne znamke. Kot izhaja iz 21. člena ZPSto-2, so koristi tudi povečanje vrednosti blagovne znamke zaradi izvajanja univerzalne storitve, kar pa vsebinsko ni enako predlogu Pošte Slovenije, ki želi, da se v člen vključi besedilo »vrednost blagovne znamke, ki se nanaša na poslovni segment univerzalne poštne storitve«, zato agencija predlogu ni sledila.

Str. 19. Pošta Slovenije predlaga agenciji, da koristi od prisotnosti na celotnem ozemlju države, prednosti zaradi visokega tržnega deleža, dostopa do velike baze uporabnikov, ekonomije obsega in povezanosti, ekskluzivne pravice izdaje poštних znamk, uporabnikove naklonjenosti izvajalcu in vnaprejšnje prodaje poštних znamk umakne iz Predloga. Dodatno Pošta Slovenije predlaga agenciji, da v Predlog vključi marketinške koristi.

Str. 19. Pošta Slovenije predlaga agenciji, da vpliv ukinitve DDV na poslovanje opredeli v ločenem členu, in sicer na način, da bo ukinitve vplivala tako na znižanje prihodkov, kot tudi na znižanje stroškov.

Str. 19. Pošta Slovenije predlaga agenciji, da se opredmetene koristi natančneje specificirajo, in sicer se lahko nanašajo npr. na dosežen dobiček od prodaje filatelističnega blaga, agencija pa lahko glede na svojo oceno vključi tudi morebitne druge opredmetene koristi, če oceni, da so le-te primeren, njihov izračun pa je hkrati izvedljiv.

V skladu s 7. alinejo prvega odstavka 21. člena ZPSto-2 mora biti upoštevano zmanjšanje neto stroška univerzalne storitve za vse opredmetene in neopredmetene koristi izvajalca univerzalne storitve, ki jih ima ta zaradi izvajanja univerzalne storitve.

V nadaljevanju citiranega člena so primeroma naštet opredmetene in neopredmetene koristi, ki se upoštevajo v okviru izračuna neto stroška. Splošni akt vsebuje opredeljuje pomen izrazov v 2. členu, v katerem so v 1. in 2. točki 2. člena opredeljene tudi neopredmetene in opredmetene koristi. V skladu s slednjim so neopredmetene koristi tiste korist, ki jih ni mogoče neposredno izmeriti, temveč le oceniti. Agencija je v Predlogu zaradi večje predvidljivosti regulatornega okvirja med primere



neopredmetenih koristi uvrstila tudi oprostitev plačila DDV, saj ta za izvajalca univerzalne storitve predstavlja korist v obliki prihranka.

Agencija tudi ne sledi predlogu Pošte Slovenije po umiku že naštetih primerov koristi iz Splošnega akta in vključitvi le marketinških koristi, saj bi to prispevalo k manjši predvidljivosti in dorečenosti. V vsakem primeru je treba pri izračunu neto stroška upoštevati vse opredmetene in neopredmetene koristi izvajalca univerzalne storitve, v zvezi s katerimi je zakonodajalec dopustil tudi možnost obstoja morebitnih drugih opredmetenih in neopredmetenih koristi, ki jih na podlagi računovodskih izkazov in drugih računovodskih informacij ter uporabe revizijskih postopkov ugotovi agencija.

Posledično agencija tudi ne sledi predlogu Pošte Slovenije, da bi se opredmetene koristi natančneje specificirale na način, da bi se izrecno navedlo, da se te lahko nanašajo npr. na dosežen dobiček od prodaje filatelističnega blaga, saj gre le za enega od primerov opredmetenih koristi, zato zgolj tovrstno posamično izpostavljanje ne bi bistveno doprineslo k večanju njihove konkretiziranosti.

Str. 20. K drugemu odstavku 5. člena: Pošta Slovenije se strinja, da se pripravi simulacija poslovanja za vsako izmed storitev, ki se izvajajo v okviru univerzalne poštne storitve, pri čemer predlaga agenciji, da se določi Predloga dopolni na način, da se pripravi tudi simulacija, ki vključuje tudi ostale storitve, s čimer se doseže, da so v izračunih vključeni tudi učinki ostalih storitev na ugotavljanje dobičkonosnosti posamezne kontaktne točke.

Agencija meni, da je - glede na strinjanje Pošte Slovenije, da se pripravi simulacija poslovanja za vsako izmed storitev - dosedanja ureditev ustrezno oblikovana in da ni potrebe po dopolnitvi na predlagani način. S tem, ko je agencija določila kot najmanjšo geografsko enoto kontaktno točko, se pri ugotavljanju dobičkonosnosti posamezne kontaktne točke ugotavljajo vsi prihodki in stroški, ki se nanašajo na posamezno kontaktno točko in vključujejo tudi učinke ostalih storitev, ki se izvajajo na posamezni kontaktni točki, kot je obširneje pojasnjeno v odgovoru agencije na pripombe Pošte Slovenije k drugemu odstavku 5. člena Predloga.

Str. 21. Pošta Slovenije poziva Agencijo, da besedilo dopolni na način, da se po pripravi simulacije za vsako izmed storitve, rezultati združijo na nivoju kontaktne točke (ločeno za dostavo in sprejem, kar je v tem dopisu že predhodno obrazloženo), šele nato pa se oceni morebitna nedobičkonosnost kontaktne točke (ponovno ločeno za sprejem in dostavo).

Razlogi za neupoštevanje delitve segmentacije trga na geografska področja glede na dostavo in na sprejem so pojasnjeni v odgovoru agencije na pripombe k drugemu odstavku 5. člena Predloga. Prav tako iz spremembe določbe, da se v simulaciji poslovanja segmentacija trga opravi na geografska področja, do podrobnosti, ki omogočajo določitev skupin nedobičkonosnih uporabnikov, na način, da se geografska področja določi po kontaktnih točkah, ki se jim v skladu z drugim in tretjim odstavkom 6. člena Splošnega akta dodajo prihodki, ki jih ta področja prinašajo, ter druge prihodke ter opredmetene in neopredmetene koristi, jasno izhaja, da se rezultati združijo na nivoju kontaktne točke. Agencija posledično predlogu Pošte Slovenije ne sledi.



Str. 21. Pošta Slovenije poziva Agencijo, da se besedilo dopolni tako, da bo nedvoumno jasno, da se pri izračunih uporablja metoda prirastnih stroškov in prirastnih prihodkov, s katero se stroški in prihodki razdelijo glede na faze prenosa poštne pošiljke oz. glede na mesto njihovega nastanka.

Agencija smatra, da ni potrebe po tem, da bi se besedilo dopolnilo tako, da bi se izrecno predpisalo, da se pri izračunih uporablja metoda prirastnih stroškov in prirastnih prihodkov, saj ne gre za takšen način urejanja predmetne materije. Kot že pojasnjeno, je metodo izbral oziroma uzakonil že zakonodajalec, pri čemer je predpisan z ZPsto-2 tudi že sam izračun neto stroška. Agencija posledično tudi meni, da bi bilo nadaljnje predpisovanje in poimenovanje metod ter načinov izračunov, ki niso na ta način zastavljeni v samem zakonu, normiranje, ki bi lahko tudi omejevalo izvajalca univerzalne storitve. Ne pomeni pa to tega, da v kolikor želi izvajalec univerzalne poštne storitve prikazati stroške dodatno proizvedene enote ali prihodke za to dodatno proizvedeno enoto, tega ne more storiti, saj mu to omogočajo že dosedanja določila ZPsto-2 in Splošnega akta.

Str. 21. K členu 9: Pošta Slovenije predlaga, da se 9. člen Predloga dopolni z roki za odločanje agencije, in sicer da mora agencija o vlogi odločiti praviloma v roku 60 dni, najkasneje pa v roku 6 mesecev od prejema vloge.

Roki, v katerih mora upravni organ odločiti v upravni zadevi, spadajo v zakonsko materijo in se s podzakonskimi akti ne določajo. Za vse upravne zadeve, razen za tiste, za katere zakon ne določa drugače (npr. četrti odstavek 37. člena ZPsto-2), veljajo splošni instrukcijski roki, kot jih določa Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13). Pošta Slovenije se v citirani pripombi sicer sklicuje na primere rokov Hrvaške in Češke, vendar pa iz njih prav tako izhaja, da so ti roki določeni tako že v zakonu. Agencija zato navedenega predloga, da se 9. člen Predloga dopolni z roki za odločanje agencije, ne bo upoštevala, saj gre za materijo, ki je pridržana zakonu. Pri tem pa agencija dodatno poudarja, da je hitrost reševanja postopkov v veliki meri odvisna tudi od same odzivnosti predlagatelja vloge (v tem primeru Pošte Slovenije) in tudi od tega kolikokrat ta v posameznih fazah postopka reševanja vloge zaprosi agencijo za podaljšanje danih rokov.

Sklepno agencija pojasnjuje, da ni mogoča neposredna primerjava z drugimi državami, zaradi geografskih in družbeno-ekonomskih specifik posamezne države.