■wwOn

communications

**MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO**

**DIREKTORAT ZA INFORMACIJSKO DRUŽBO IN INFORMATIKO**

**Tržaška cesta 21 1000 LJUBLJANA**

V Ljubljani, dne 27.10.2020

ZVEZA: 2019-3130-0004

**ZADEVA: Priprava Zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2)**

\_ v.

Spoštovani,

v okviru javne obravnave osnutka Zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2) v nadaljevanju izpostavljamo ključne elemente, ki bi jih ministrstvo moralo upoštevati pri pripravi novega ZEKom-2, zlasti njegovega 5. in 6. člena, ki urejata obveznost obvestitve AKOS ter letno dajatev operaterjev in izvajalcev storitev na podlagi obvestila.

1. **5. člen ZEKom-2**

Uvodoma izražamo pomisleke nad ustreznostjo predvidene ureditve, ki iz obveznosti plačila letne dajatve ponovno izpušča t.i. ponudnike OTT storitev (Whatsapp, Viber, Skype, Facebook Messenger, Telegram, Signal,...), saj gre za storitve, ki počasi, a vztrajno nadomeščajo »klasične« glasovne klice in sporočila ter jih je iz tega naslova potrebno ustrezno upoštevati med izvajalci storitev tako z vidika sistema splošne avtorizacije po 5. členu ZEKom-2 kakor tudi z vidika plačila letne dajatve AKOS po 6. členu ZEKom-2. Drugačno obravnavanje ponudnikov OTT storitev, ki dejansko v praksi nudijo enake storitve, je približno enako kot če bi z vidika prometnih dovoljenj in letnih pristojbin različno obravnavali vozila z dvema ter štirimi oz. petimi sedeži. Vsakršno drugačno urejanje je preprosto povedano nelogično, pomeni nelojalno konkurenco in diskriminacijo ter ruši temelje, na katerih je zgrajena sedanja sektorska regulacija. Pomeni tudi kanibalizem, saj pri dveh storitvah, pri kateri druga (OTT) brez prve dejansko ne bi mogla obstajati, saj uporablja isto telefonsko številko (četudi le za identifikacijo) in se klic izvaja po istih telekomunikacijskih vodih, druga nima nobenih obveznosti, še posebej ne finančnih, in na dolgi rok spodkopava obstoj prve.

Po drugi strani se mora tudi slovenska država zavedati škodljivosti takšne kanibalske ureditve, ki na dolgi rok ne le, da uničuje klasične operaterje, temveč bo tudi za državo oziroma AKOS pomenila izpad prihodkov in posledično potrebo, da se sedanji način financiranja s strani deležnikov na trgu spremeni v financiranje s strani državnega proračuna.

Zato predlagamo, da se OTT-je oziroma, natančneje, medosebne komunikacijske storitve, neodvisnih od številke, že z ZEKom-2 vključi v obveznost pisne obvestitve agencije po 5. členu ZEKom-2 kakor tudi v obveznost plačila letne dajatve na podlagi obvestila po 6. členu ZEKom-2.

Povezujemo regijo s svetom

communications

1. **Tretji odstavek 6. člena ZEKom-2:**

Operater Akton d.o.o. (v nadaljevanju »Akton«) je v okviru poziva javnostim za predložitev predlogov v okviru priprave osnutka ZEKom-2 že posredoval predloge za ustrezno prilagoditev obstoječih določb zakona, vendar le-ti niso bili upoštevani. Upoštevaje izredno skopo obrazložitev za neupoštevanje Aktonovih predlogov korekcije tretjega ostavka 6. člena ZEKom-2 sklepamo, da ministrstvo ni povsem jasno razumelo obsega in vpliva finančne obremenitve letne dajatve vezane na mednarodni promet, kjer so marže zaradi izredno konkurenčnega trga že »mikroskopske« Dejstvo je, da je predlagana ureditev brez bistvene korekcije, predlagane s strani Aktona, neustrezna iz več razlogov, zato je potrebna njena sprememba. Po sedanjem predlogu se namreč tretji odstavek 6. člena ZEKom-2 glasi:

*»(3) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka agencija na utemeljen predlog operaterja pri prihodku od javnih komunikacijskih storitev mednarodnega prometa, ki v celoti izvira in se zaključi zunaj Republike Slovenije, ob določitvi števila točk upošteva polovico letnega prihodka od teh storitev. Navedeno ne velja, kadar tak promet opravi končni uporabnik zadevnega operaterja. Breme dokazovanja, da prihodek izvira od javnih komunikacijskih storitev mednarodnega prometa, ki v celoti izvira in se zaključi zunaj Republike Slovenije, je na operaterju. Če operater dokaže, da je za določeno višino prihodkov od javnih komunikacijskih storitev mednarodnega prometa, ki v celoti izvira in se zaključi zunaj Republike Slovenije, zavezan za plačilo nacionalnemu regulativnemu organu v drugi državi, agencija ob določitvi števila točk višine teh prihodkov ne upošteva.«*

Akton je peti največji slovenski izvajalec elektronskih komunikacijskih storitev, in sicer posreduje mednarodni glasovni promet med operaterji elektronskih komunikacijskih omrežij. Kljub temu, da Akton posluje kot mednarodna korporacija, ki veliko večino prihodkov ustvari na tujih trgih, torej na telekomunikacijskih trgih izven Republike Slovenije, je iz zgodovinskih razlogov v Republiki Sloveniji obdržal sedež in na desetine zaposlenih. Navedeno dokazuje dejstvo, da Akton v Republiki Sloveniji nima niti enega samega končnega uporabnika, temveč v pogodbena razmerja vstopa samo z drugimi operaterji, ki so v pretežni meri tuji. Akton išče tržne niše med medsebojno nepovezanimi operaterji iz tujih držav. Ne glede na to, da AKOS z Aktonom nima popolnoma nobenega dela, saj Akton na primer na AKOS ni imel nobenega postopka reševanja spora (ne medoperaterskega, še manj potrošniškega) ter da AKOS v zvezi s storitvami, ki jih izvaja Akton, nima nobenih pristojnosti in posledično delovnih obveznosti, je Akton iz naslova letne dajatve AKOS-u samo v zadnjih petih letih plačal za kar 375.336,48 EUR! Čeravno je Akton morda edini, ki predlaga spremembe predmetnega določila, pa vsekakor ni edini operater v Sloveniji s takšnim poslovnim modelom in sedanja neustrezna ureditev zadeva vse slovenske operaterje, ki med svojimi storitvami ponujajo posredovanje mednarodnega prometa.

V zvezi s tem izpostavljamo še določilo 16. člena Direktive o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah1, ki določa: *»/se upravne pristojbine, naložene podjetjem, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja ali storitve na podlagi splošne odobritve ali vsem, ki jim je bila dodeljena pravica uporabe: (a) skupaj pokrivajo samo upravne stroške, ki nastanejo z upravljanjem, nadzorom in uveljavitvijo sistema splošnih odobritev in pravic uporabe ter posebnih obveznosti iz člena 13(2), ki lahko vključujejo stroške mednarodnega sodelovanja, harmonizacije in standardizacije, analize trga, nadzorovanja izpolnjevanja in drugega tržnega nadzora in tudi stroške reguiativnih dejavnosti, ki vključujejo pripravo in uveljavitev sekundarne zakonodaje in upravnih odločb, na primer odločb o dostopu*

' DIREKTIVA (EU) 2018/1972 EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah

Povezujemo regijo s svetom

*in medsebojnem povezovanju, ter (b) se naložijo posameznim podjetjem objektivno, transparentno in sorazmerno, kar zmanjša dodatne stroške upravljanja in pripadajoče dajatve na najmanjši možni obseg. Države članice se lahko odločijo, da ne bodo uporabile upravnih pristojbin za podjetja, katerih promet je nižji od določene meje ali katerih dejavnosti ne dosežejo naj nižjega tržnega deleža ali imajo zelo omejen teritorialni obseg.«*

Za storitve, ki ne spadajo v pristojnost AKOS in le-ta z njimi nima nobenega dela niti stroškov, torej niti z novo evropsko direktivo ni predvideno obremenjevanje operaterjev z dajatvami. Nesporno dejstvo je, da AKOS izven ozemlja Republike Slovenije nima nobenih pristojnosti. **Izven Republike Slovenije AKOS tudi ne analizira, ne regulira in ne nadzira nobenih trgov elektronskih komunikacijskih storitev.** Tuje trge regulirajo tuji pristojni organi in dajatve od prihodkov, ustvarjenih na tujih trgih, tem organom v vsakokratni državi že plačujejo tuji operaterji, zato je upoštevanje teh prihodkov tudi s strani AKOS nesprejemljivo.

Dodatno se neustreznost predlagane ureditve, ki nadaljuje z do sedaj veljavno ureditvijo po ZEKom-1, izraža v situaciji, kadar se mednarodni promet posreduje preko več operaterjev s sedežem v Republiki Sloveniji in se zaključi v omrežju končnega slovenskega operateija. V takšnem primeru namreč sedaj AKOS za isti promet večkratno upošteva celotne prihodke vseh slovenskih operaterjev, kar je nesmiselno. Ker gre za isti promet, tj. ista minuta klica, bi v duhu zakona bilo le enkratno zaračunavanje celotnega prihodka pri končnem operaterju, pri ostalih slovenskih operaterjih pa kvečjemu le upoštevaje sorazmerni delež marže. Vendar si AKOS na ta način še dodatno neupravičeno večkratno povečuje osnovo za zaračunavanje letnih dajatev vsem operaterjem, ki posredujejo to isto minuto klica.

Neizpodbitni dokaz za gornje trditve je dejstvo, da Aktonovi konkurenti na teh tujih trgih, ki jih AKOS niti ne regulira niti ne nadzira, AKOS-u z zvezi s prihodki, doseženi na teh trgih, ne plačujejo ničesar. Edina okoliščina, zaradi katere naj bi AKOS-u plačila v zvezi s prihodki, ustvarjeni na teh trgih, bili dolžni plačevati Akton in ostali prizadeti slovenski operaterji, je njihov sedež v Republiki Sloveniji.

Navedeno je zlahka preverljivo že z vpogledom v register operaterjev pri AKOS. AKOS namreč svojega koncepta svetovne jurisdikcije nad elektronskimi komunikacijskimi storitvami ne uveljavlja zoper operaterje, ki so prav tako kot Akton vpisani v register operaterjev pri AKOS, a imajo sedež izven Republike Slovenije.

Ob zadnji noveli ZEKom-1 je sicer res prišlo do delne spremembe v obravnavanju mednarodnega prometa, s čimer se je potrdilo Aktonovo izhodišče, da je potrebno prihodke od posredovanja mednarodnih govornih klicev, ki z Republiko Slovenijo nimajo nobene navezne okoliščine, obravnavati drugače kot prihodke od javnih elektronskih komunikacijskih storitev v Republiki Sloveniji, saj AKOS v zvezi s trgom, na katerem so ti prihodki ustvarjeni, nima nobenih regulatornih ali nadzorstvenih pristojnosti. Vendar je tudi sedanja ureditev vsekakor nepravična in zato neustrezna.

S tem v zvezi želimo opozoriti, da kljub nominalni stopnji 0,1%, po kateri naj bi bilo odmerjena letna dajatev AKOS-a, ne gre za obrobno vprašanje, saj je narava storitve Aktona in drugih slovenskih operaterjev s podobnim poslovnim modelom pretežno posredniška. Tržna vloga Aktona je primerljiva z vlogo nepremičninskega posrednika, katerega prihodek je zgolj njegova marža (in ne bruto vrednost transakcije, pri kateri posreduje). Za razliko od nepremičninskega posrednika, ki med dvema istima strankama in glede istega predmeta posreduje samo enkrat ter lahko posledično strankama razkrije identiteto druge stranke, Akton posreduje večkrat tudi glede istega predmeta in med istimi strankami. Razkritje identitete med strankami bi Aktonu efektivno onemogočilo poslovanje oziroma bi se sam izločil s

Povezujemo regijo s svetom

trga, saj bi ga stranke naslednjič zaobšle. Posledično Akton ne more izstaviti fakture zgolj za svojo maržo, temveč jo zgolj iz tega razloga izstavi za bruto znesek.

Ker zaradi velike konkurenčnosti na mednarodnih trgih elektronskih komunikacij efektivni posredniški prihodek Aktona v povprečju znaša največ do največ 3% vrednosti izstavljenih računov, je učinek 0,1% dodatne obremenitve prihodkov dejansko z vidika obdavčitve dobička vsaj 20-krat večji! Zaradi tega se je Akton v zadnjih letih moral odpovedati posredovanju mednarodnega prometa, pri katerem je marža nižja od AKOS-ove obremenitve, saj bi v nasprotnem tak mednarodni promet posredoval z izgubo. Naravna posledica tega je, da ves tak promet sedaj posredujejo tuji operaterji, katerih prihodki od mednarodnega prometa niso dodatno obremenjeni in so zaradi tega na mednarodnem trgu bistveno konkurenčnejši. Govora je o več kot sto milijonov evrov dodatnih prihodkov letno, zaradi česar je posledično oslabljena tudi izvozna bilanca Republike Slovenije.

Kot že omenjeno navedeno postavlja Akton in ostale slovenske operaterje v neenakopraven položaj z vsemi ostalimi operaterji elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev, ki nudijo svoje storitve končnim uporabnikom v Sloveniji, da tujih ponudnikov istovrstnih storitev, ki nastopajo na istih tujih trgih kot Akton, niti ne omenjamo. Takšna dodatna prikrita davčna obremenitev poslovanja v visoko konkurenčnem mednarodnem okolju je za Akton dolgoročno nevzdržna, z vidika države pa tudi izredno neodgovorna.

Glede na navedeno ponovno pozivamo ministrstvo k razmisleku o nesmiselnosti predvidene bodoče ureditve in njenem posledičnem izredno negativnem vplivu na mednarodno konkurenčnost slovenskih gospodarskih subjektov ter predlagamo, da se prihodki od javnih komunikacijskih storitev mednarodnega prometa ne upoštevajo v osnovi za odmero letne dajatve na podlagi obvestila. Prav tako predlagamo, da se v primeru posredovanja mednarodnega prometa, ki se v Republiki Sloveniji posreduje preko enega ali več operaterjev, preden se zaključi v omrežju končnega operaterja, kot relevanten kriterij pri operaterjih posrednikih ne upošteva bruto prihodek, temveč neto prihodek, tj. ustvarjena marža. Skladno z navedenim zato predlagamo, da naj se besedilo novega tretjega odstavka 6. člena ZEKom-2 glasi:

***»Ne glede na določbo prejšnjega odstavka agencija na utemeljen predlog operaterja ne upošteva prihodka od javnih komunikacijskih storitev mednarodnega prometa, ki v celoti izvira in se zaključi izven Republike Slovenije, od javnih komunikacijskih storitev mednarodnega prometa, ki se zaključi v Republiki Sloveniji, pa agencija pri operaterjih posrednikih kot merodajen kriterij za odmero letnega plačila upošteva ustvarjeno maržo.*** *Navedeno ne velja, kadar tak promet opravi končni uporabnik zadevnega operaterja. Breme dokazovanja, da prihodek izvira od javnih komunikacijskih storitev mednarodnega prometa, ki v celoti izvira in se zaključi zunaj Republike Slovenije, je na operaterju.«*

V kolikor ministrstvo ne bi sledilo našemu predlogu, utemeljenem na zgoraj izpostavljenih dejstvih in izredno negativnih okoliščinah za slovenske gospodarske subjekte ter posledično tudi Republiko Slovenijo, podredno predlagamo, da naj se besedilo novega tretjega odstavka 6. člena ZEKom-2 glasi:

*»(3j Ne glede na določbo prejšnjega odstavka agencija na utemeljen predlog operaterja pri prihodku od javnih komunikacijskih storitev mednarodnega prometa, ki v celoti izvira in se zaključi zunaj Republike Slovenije, ob določitvi števila točk upošteva* ***desetino*** *letnega prihodka od teh storitev. Navedeno ne velja, kadar tak promet opravi končni uporabnik zadevnega operaterja. Breme dokazovanja, da prihodek izvira od javnih komunikacijskih storitev mednarodnega prometa, ki v celoti izvira in se zaključi zunaj*

Povezujemo regijo s svetom

*Republike Slovenije, je na operaterju. Če operater dokaže, da je za določeno višino prihodkov od javnih komunikacijskih storitev mednarodnega prometa, ki v celoti izvira in se zaključi zunaj Republike Slovenije, zavezan za plačilo nacionalnemu regulativnemu organu v drugi državi, agencija ob določitvi števila točk višine teh prihodkov ne upošteva.«*

1. **Peti odstavek 6. člena ZEKom-2**

Ministrstvo je v manjšem, a nebistvenem, delu upoštevalo Aktonov predlog za spremembo dosedanje ureditve novačenja revizorjev za pregled letnih prihodkov operaterjev, vendar je le minimalna dopolnitev določila predlaganega petega odstavka 6. člena ZEKom-2, ki zahteva izbiro revizorja skladno z zakonom, ki ureja javna naročila, brez dodatnih konkretnih dopolnitev neustrezna, kar se je že izkazalo tudi v praksi pri ZEKom-1. Zaradi absurdnosti situacije ponovno izpostavljamo lastno izkušnjo iz preteklosti, ko so revizorjevi stroški pri oceni prihodkov Aktona za leto 2013, ko le-ta ni bil izbran na podlagi zakona, ki ureja javna naročila, znašali 9.506,85 EUR, leto kasneje, ko je bil revizor izbran na podlagi določil zakona, ki ureja javna naročila, pa so za isto storitev znašali kar 19.520,00 EUR! In to za storitev pregleda vsega nekaj 10 računov. Pri tem za primerjavo dodatno še izpostavljamo, da je v istem času strošek revidiranja ne le nekaj 10 računov, temveč celotnega letnega poslovanja Aktona in letnega poslovanja njenih štirih hčerinskih družb znašal le 11 tisoč EUR. Od kod za več kot 100% podražitev iste revizorske storitve nam ni bilo nikoli pojasnjeno. Zato sklepamo, da je utegnila v ozadju biti tudi zloraba predpisov o javnem naročanju s strani takratnega vodstva AKOS.

\

Dejstvo je, da je AKOS v preteklosti ta institut dejansko samovoljno zlorabljal kot globo, torej kot prisilno sredstvo, s katerim je pod grožnjo dodatnih revizorskih stroškov prisilil operaterje k temu, da so podatke o prihodkih poročali skladno z AKOS-ovo zmotno interpretacijo zakona, s čimer so se operaterji edino lahko izognili dodatnim neutemeljenim revizorskim stroškom. Sele Upravno sodišče in Ustavno sodišče RS sta leta 2019 ugotovili AKOS-ovo zmotno interpretacijo zakona in odpravili tudi naložena plačila revizorskih stroškov.

Sedanja rešitev, da lahko AKOS ob vseh sredstvih in vsem lastnem kadru, ki se zadnja leta le še povečuje, brez upoštevanja nekih kriterijev in v vsakem primeru, ko se mu zdi, da operater prihodkov ni poročal na način, kot se to AKOS-u zdi ustrezno, lahkotno preloži delo ocene prihodkov na revizorja, saj stroške v vsakem primeru krije operater, ne glede na to, ali so na koncu dejansko ugotovljena odstopanja, je vsekakor neustrezna in nesprejemljiva, še toliko bolj v luči preteklih s tem povezanih spornih ravnanj na strani AKOS. Zato je nujno, da ministrstvo z ustrezno korekcijo petega odstavka 6. člena ZEKom-2 zagotovi, da do takšnih anomalij in nepravilnosti v bodoče več ne bo prihajalo in da AKOS revizorja lahko angažira le v nujnem in upravičenem primeru, kadar sam z lastnim kadrom zaradi obsežnosti in/ali zahtevnosti ugotavljanja letnega prihodka operaterja tega ne bi bil sposoben izvesti, pri čemer mora stroške revizorskega pregleda nositi AKOS sam, v kolikor s strani revizorja ugotovljeni letni prihodki operaterja ne odstopajo bistveno od s strani operaterja poročanih letnih prihodkov. Akton tako predlaga, da naj se peti odstavek 6. člena ZEKom-2 glasi: »(5) Če agencija utemeljeno sumi o resničnosti podatkov, ki jih je sporoči! operater, lahko agencija pregleda podatke in oceni prihodek na stroške tega operaterja. V primerih, kadar je zaradi obsežnosti in zahtevnosti primera upravičeno in sorazmerno, lahko pregled podatkov in oceno prihodkov namesto agencije opravi pooblaščeni revizor ali revizorka (v nadaljnjem besedilu: revizor) po izboru agencije, ki ga imenuje na podlagi zakona, ki ureja javno naročanje. Če ocenjeni prihodek bistveno odstopa od sporočenega prihodka iz drugega odstavka,

Povezujemo regijo s svetom

*agencija pri izračunu upošteva ocenjeni prihodek* ***in operaterju naloži plačilo stroškov ocene s strani revizorja.«***

S spoštovanjem,

**AKTOMd.d.o.** Miha Ndvak Prokurist in/Finančni direktor

Povezujemo regijo s svetom