

Analiza navzkrižnih subvencij v ekonomskem kontekstu

ALEŠ FERČIČ

Povzetek

Avtor v prispevku analizira navzkrižne subvencije v ekonomskem kontekstu, tj. obravnava glavne metode, na podlagi katerih se v praksi lahko presoja, ali gre v konkretnem primeru za navzkrižno subvencioniranje, kar je temeljno vprašanje, ki ga je treba rešiti kot predpogoj za striktno pravno obravnavo tega fenomena. Avtor ob tem opozarja, da nobena od obravnavanih metod ni popolna, hkrati pa opozarja tudi na to, da v praksi pri njihovi uporabi prihaja do razlik pri presoji podjetniškega in oblastnega omejevanja konkurence in do razlik pri njihovi uporabi v okviru posameznih sektorjev, kar kaže, da v konkretnem primeru njihova primerna izbira ni golo tehnično opravilo, temveč stvar konkurenčne oz. liberalizacijske politike.

Ključne besede: • navzkrižna subvencija • popolnoma distribuirani stroški • dodatni stroški • samostojni stroški • Faulhaberjevo pravilo

KONTAKTNI NASLOV: Dr. Aleš Ferčič, docent, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Mladinska ulica 9, SI-2000 Maribor, Slovenija, e-pošta: ales.fercic@uni-mb.si

ISSN 1855-7147 Tiskana izdaja / 1855-7155 Spletna izdaja © 2010 LeXonomica (Maribor)

UDK: 336.56+338.58

JEL: A12, L21, L41

Na svetovnem spletu dostopno na <http://www.lexonomica.com>

Analysis of Cross-subsidies in the Economic Context

ALEŠ FERČIČ

Abstract

In this article the author analyses the cross-subsidies in an economic context, i.e. he discusses the key methods by which one can assess whether in particular case there exists a cross-subsidy or not. This question is namely of fundamental importance and it must be indispensably answered as a prerequisite for strict legal treatment of the discussed phenomenon. In addition, the author points out that there is no perfect method in this regard and that in practice there are differences in the legal assessment of restrictions of competition performed by undertakings on the one side and by public authorities on the other side. Furthermore, there are differences in their selection within each individual sector. This indicates that the selection of a method of assessment is not a mere technical task, but rather a substantial one, i.e. special measure of current competition or/and liberalization policy.

Keywords: • cross-subsidy • fully distributed costs • incremental costs • stand-alone costs • Faulhaber rule

CORRESPONDENCE ADDRESS: Dr. Aleš Ferčič, Assistant Professor, University of Maribor, Faculty of Law, Mladinska ulica 9, SI-2000 Maribor, Slovenia, e-mail: ales.fercic@uni-mb.si

ISSN 1855-7147 Tiskana izdaja / 1855-7155 Spletna izdaja © 2010 LeXonomica (Maribor)

UDC: 336.56+338.58

JEL: A12, L21, L41

Na svetovnem spletu dostopno na <http://www.lexonomica.com>

1. Uvod

Navzkrižna ali prečna subvencija (cross-subsidy, Quersubvention) je lahko relevantna v več kontekstih. Čeprav je v tem prispevku poudarek na ekonomskem kontekstu navzkrižnih subvencij, je ta v prispevku prilagojen potrebam pravne analize v zvezi z reguliranimi (infrastrukturnimi) sektorji. Pravni kontekst tako sicer ni v ospredju, vendar ga upoštevamo, da se lažje razume pomen ekonomskega in vice versa.

V tej zvezi takoj uvodoma opozorimo, da pravno gledano navzkrižne subvencije načeloma niso sporne, razen v določenih primerih, med katerimi ločimo položaje, ko pride do njih brez ali z asistenco oblasti.¹ Asistenca oblasti se lahko kaže kot posebna regulacija trga oz. pooblastitev točno določenega podjetja ali podjetij za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, glede katerih se določijo posebne naloge ali obveznosti javne službe ter – po potrebi in z upoštevanjem pravnih omejitev, ki jih določa zlasti pravo Evropske unije – bodisi posebne ali izključne pravice bodisi direktno javno (so)financiranje. V določenih primerih pa so lahko sporne tudi navzkrižne subvencije, do katerih pride brez kakršnekoli (relevantne) asistencije oblasti. Mišljeni so zlasti primeri, ko ima podjetje prevladujoči položaj, do katerega pride brez asistencije oblasti, in ga zlorabi, pri tem pa kot vzvod uporabi navzkrižno subvencijo (gl. npr.: Jones, Sufrin, 2007: 456-463; Roth, Rose, 2008: 996-997). Prispevek se osredotoča na primere, ko je prisotna asistenca javne oblasti, ter na izhodiščno vprašanje, ali gre v danem primeru za navzkrižno subvencijo oz. katere metode so dane na razpolago za rešitev tega vprašanja.

¹ Na tem mestu kot ukrep nadzora oz. obvladovanja navzkrižnega subvencioniranja izpostavljam obveznost ene od pojavnih oblik dezintegracije oz. t. i. ločitve (separacije), ki je smiselna pri podjetju, ki opravlja dejavnost na dveh ali več različnih trgih, pri čemer je vsaj en trg podvržen posebni regulaciji (»reguliran« trg). V takšnem primeru lahko pride do navzkrižnega subvencioniranja, ki lahko prizadene konkurenco na komplementarnem trgu. To je zlasti značilno za vertikalno integrirana podjetja, ki na reguliranem trgu delujejo v pogojih brez konkurence oz. z omejeno konkurenco, do česar pride zlasti na podlagi posebnih ali izključnih pravic. Obveznost vertikalne dezintegracije ima načeloma podporno ali dopolnilno vlogo z ozirom na regulacijo dostopa do infrastrukture in regulacijo cene za uporabo infrastrukture. Načeloma obstajajo štiri modalitete dezintegracije (ločitve, separacije). To so finančna- oziroma računovodska-, organizacijska- oz. upravljavska-, korporacijska- in lastninska dezintegracija.

2. Koncept navzkrižne subvencije

2.1. Izhodišča

V teoriji lahko najdemo več definicij navzkrižnih subvencij, presek le-teh pa tvori problematika stroškov. Splošno gledano gre za notranjo subvencijo oz. subvencioniranje,² kjer zadevno podjetje v celoti ali vsaj delno prenese oz. prišteje stroške ene dejavnosti, ki jo opravlja na določenem upoštevnem trgu, k stroškom druge dejavnosti, ki jo opravlja na nekem drugem upoštevnem trgu.^{3, 4}

To je poenostavljena »definicija«, ki jo je sprva uporabljala tudi Evropska komisija,⁵ vendar jo je kasneje,⁶ zlasti zaradi kritik teorije, da ne upošteva dovolj ekonomskega vidika stroškov, modificirala v smislu konkretizacije stroškov, res pa je, da pri tem ni uporabila ene same metode oz. relevantnih stroškov, kar – kot sledi v nadaljevanju – bistveno vpliva na rezultat presoje,⁷ ali v konkretnem primeru sploh obstaja navzkrižna subvencija oz. navzkrižno subvencioniranje. V tej zvezi je tudi primerno opozoriti, da pravzaprav še danes ne obstaja enotna definicija navzkrižnih subvencij oz. enotna metoda za ugotavljanje njihovega obstoja in najbrž to niti ni možno ali primerno (čepprav bi bilo več kot dobrodošlo z vidika pravne varnosti), saj je treba upoštevati vsakokratne specifične posameznega sektorja. Ta pristop je opazen

² Notranjo zato, ker se vrši znotraj podjetja. V tem kontekstu je notranje subvencije treba razlikovati od zunanjih subvencij, ki jih podjetje pridobi iz zunanjega vira, tj. od države ali lokalne javne oblasti.

³ Teorija in praksa (tudi Evropska komisija) se osredotočata na podjetja, ki ponujajo dva ali več produktov, vendar je treba opozoriti, da so prečne subvencije možne tudi, če podjetje ponuja samo eno vrsto produkta. Upoštevati je treba vse komponente upoštevnega trga, ne le produktne.

⁴ V tej zvezi je treba opozoriti, da razlike v cenah niso avtomatično dokaz, da gre za prečno subvencioniranje, po drugi strani pa lahko do le-tega pride tudi, kadar se zaračunavajo iste cene. Primer so univerzalne storitve oz. službe, kjer prečno subvencioniranje ni le dopustno, ampak celo predpisano (gl. Pepermans, Proost, 2000: 15).

⁵ Gl. npr. Navodila za uporabo konkurenčnih pravil Evropske skupnosti v sektorju telekomunikacij (UL EU C 233, 6.9.1991, str. 20).

⁶ Gl. zadevo COMP/35.141, Deutsche Post AG (UL BUL 125, 5.5.2001, str. 29), kjer je Evropska komisija odločila, da gre za prečno subvencioniranje, ko prihodki podjetja iz neke dejavnosti [A] ne zadoščajo za kritje dodatnih stroškov izvajanja te dejavnosti [tj. cena produkta iz dejavnosti A je nižja kot dodatni stroški izvajanja te dejavnosti] in to isto podjetje opravlja vsaj še eno dejavnost [B], iz katere pridobiva prihodke, ki presegajo samostojne (stand-alone) stroške [cena produkta iz dejavnosti B je višja kot samostojni stroški izvajanja te dejavnosti]. V tem primeru naj bi podjetje z dejavnostjo B prečno subvencioniralo dejavnost A.

⁷ Izbira konkretne (stroškovne) metode za presojo obstoja navzkrižnih subvencij ni tehnično opravilo.

tudi v praksi Sodišča Evropske unije,⁸ ki (Evropski komisiji) glede izbire metode v konkretnem primeru dopušča relativno širok manevrski prostor.

Iz navedenega vsaj posredno izhaja, da so navzkrižne subvencije zlasti aktualne v infrastrukturnih sektorjih, za katere je (bila) tradicionalno značilna intenzivna vertikalna integracija, ireverzibilna infrastruktura, naravni monopoli, ekonomije obsega in izbire, visoka stopnja medsebojne odvisnosti t. i. komplementarnih trgov ter imperativ univerzalne storitve oz. službe.⁹

2.2. Metode za ugotavljanje obstoja navzkrižnih subvencij

Teorija pozna več metod za ugotavljanje obstoja navzkrižnih subvencij oz. za njihovo dokazovanje (glej npr.: Sierra, 1998: 906–907; Irwin, 1997: 1–4). Najbolj uveljavljene so metode, ki temeljijo na popolnoma distribuiranih stroških, dodatnih stroških, samostojnih stroških ter na posebni kombinaciji dodatnih in samostojnih stroškov.¹⁰ Pri njihovi uporabi načeloma izhajamo iz predpostavke podjetniške »racionalnosti«. To pomeni, da se sprejemajo poslovne odločitve, ki v primerno dolgem roku realno omogočajo razumen dobiček ob razumnem tveganju.

V nadaljevanju sledi osnovna predstavitev navedenih metod, ob čemer velja ponovno posebej izpostaviti, da nobena od njih ni niti optimalna niti univerzalna, tj. splošno uporabna za vse dejavnosti oz. sektorje. Praksa Evropske komisije (ter do neke mere tudi Sodišča Evropske unije) nakazuje sektorsko ustaljenost, ki se kaže v tem, da je za določen sektor posebej

⁸ Gl. zadevo T-106/95, *Fédération française des sociétés d'assurances* in drugi proti Komisiji (FFSA), ZOdl. 1997, str. II-229, kjer je bilo izpostavljeno, da je treba Evropski komisiji dovoliti določeno diskrecijo pri odločanju o metodi, ki naj se uporabi, da določene (konkurenčne) dejavnosti ne bi prejemale (nezaželene) navzkrižne subvencije.

⁹ Primernost prečnih (notranjih) subvencij zaradi zagotavljanja zelenih univerzalnih storitev oz. skladnost teh subvencij z idejo liberalizacije, začenši z odpravo pravnih ovir za vstop na trg, je v prvi vrsti pravno vprašanje, zato ga v tem prispevku, ki je namenjeno ekonomskim vidikom, ne obravnavamo. V tem kontekstu pa je vendarle smiselno opozoriti na ekonomski vidik v smislu iskanja primerne alternativne rešitve, ki naj bi bila bolj skladna z idejo liberalizacije. Kot tovrstna rešitev se pogosto poudarja zunanja subvencija v pojavnih oblikah fonda univerzalnih storitev, katerega ideja je v tem, da se zaradi zagotavljanja univerzalnih storitev ne podelijo posebne ali izključne pravice, ki predstavljajo pravno oviro za vstop na trg in omejujejo konkurenco, temveč se le »obdavčijo« rentabilne storitve, iz tega naslova zbrana sredstva pa se nato uporabijo za (zunanje) subvencioniranje nerentabilnih storitev, pri čemer lahko za ta sredstva na razpisu kandidirajo zainteresirana podjetja, kar naj bi povečalo konkurenčni pritisk in učinkovitost ter znižalo stroške. Vendar zadeva ni le »črno-bela«. Nekateri v tej zvezi opozarjajo na transakcijske stroške in druge probleme zunanjega subvencioniranja.

¹⁰ Faulhaberjevo pravilo »tal in stropa«.

značilna uporaba določene metode,¹¹ vendar je tudi v tem pogledu mogoče opaziti odstopanja, prav tako pa tudi razlike z ozirom na to, ali gre za problematiko podjetniškega ali oblastnega omejevanja konkurence.

2.2.1. Metoda popolnoma distribuiranih stroškov

Metoda popolnoma distribuiranih stroškov upošteva celotne stroške podjetja iz vseh dejavnosti. Popolnoma distribuirani stroški (fully distributed costs) so celotni stroški dveh ali več produktov, porazdeljeni po načelu »od vrha proti dnu« po posameznih stroškovnih nosilcih oz. produktih. Porazdeljujejo se realni ali zgodovinski stroški, tj. stroški, ki so v danem primeru dejansko nastali. Porazdelitev stroškov se opravi z upoštevanjem razlike med individualnimi in skupnimi stroški.

Po tej metodi se najprej ugotovijo vsi stroški podjetja, ki se nato po izbranem ključu porazdelijo na različne produkte oz. trge, na katerih deluje obravnavano podjetje, pri čemer je bistveno, da se ugotovi stopnja pokritosti stroškov glede posameznega produkta. V tej zvezi je pravzaprav aktualno vprašanje, ali se stroški za konkreten produkt prigospodarijo nazaj, torej, ali je dohodek od produkta oz. dejavnosti zadosten, da ta v okviru podjetja ne ustvarja izgube (v celoti financira sama sebe v smislu servisiranja stroškov). Če vsak od produktov oz. vse dejavnosti podjetja dosežejo 100- odstotno stroškovno pokritost, lahko sklepamo, da ne gre za navzkrižno subvencioniranje ene dejavnosti s strani druge dejavnosti podjetja. In nasprotno, če se v konkretnem primeru vsi stroški določene dejavnosti podjetja ne prigospodarijo nazaj, naj bi to kazalo na obstoj prečnega subvencioniranja, namreč s strani ene ali več dobičkonosnih dejavnosti podjetja. Če teh ni, podjetje kot celota posluje z izgubo in navzkrižno subvencioniranje praktično ni smiselno oz. možno (prim. Gröner, Knorr, 1996: 231). Prednost te metode je zlasti njena enostavnost, po drugi strani pa je njena slabost vezana na nejasnosti oziroma napake, do katerih praktično zmeraj prihaja pri alokaciji skupnih stroškov.¹²

¹¹ *Führmeyer* navaja, da je (bila) za sektor telekomunikacij prevladujoča metoda popolnoma distribuiranih stroškov, čeprav se vedno pogosteje pojavljajo stališča, da je potreben razmislek o dejanski primernosti zadevne metode. Podobno velja za sektor poštnih storitev, za katerega velja, da je (bila) prevladujoča metoda dodatnih stroškov (gl. *Führmeyer*, 2004: 58–59).

¹² Alokacija se v praksi pogosto vrši »po enoti«, kar pomeni, da se skupni stroški delijo s številom enot vseh produktov, ali »po dobičku« produkta, kar pomeni, da se skupni stroški delijo glede na prej ugotovljeno dobičkonost produkta. Nobeden od pristopov ne zagotavlja alokacije, ki bi popolnoma ustrezala dejanski povzročitvi skupnih stroškov s strani posameznega produkta.

Metodo popolnoma distribuiranih stroškov lahko nekoliko poenostavljeno ponazorimo, kot sledi:

1	Identifikacija stroškov podjetja, ki izvaja n številu dejavnosti, pri čemer velja: $n \geq 2$.	S
2	Izbira ključa za porazdelitev stroškov po stroškovnih nosilcih.	Npr. po številu enot, po prej ugotovljeni dobičkonosnosti...
3	Porazdelitev stroškov po stroškovnih nosilcih.	S1, S2, [...], Sn
4	Kontrola stroškovne pokritosti v smislu razmerja med stroški in dohodki posameznih dejavnosti podjetja.	če velja: $S1 \leq D1, S2 \leq D2, [...], Sn \leq Dn$; lahko sklepamo, da ne gre za NS. ¹³

2.2.2. Metoda dodatnih stroškov

Metoda dodatnih stroškov upošteva dodatne stroške podjetja, ki mu nastanejo zaradi dodatne dejavnosti. Dodatni oz. prirastni stroški (incremental costs) so stroški, ki nastanejo zaradi proizvodnje ali trženja novega oz. dodatnega produkta k enemu ali več produktom, ki se že proizvajajo oz. tržijo. Pravzaprav so dodatni stroški določenega produkta prirast k celotnim stroškom, ki so rezultat proizvodnje ali trženja zadevnega produkta. Ti stroški ne bi nastali, če ne bi prišlo do proizvodnje ali trženja novega oz. dodatnega produkta (ob konstantni, nespremenjeni proizvodnji ali trženju enega ali več obstoječih produktov). Obstaja več »podvrst«, pri čemer so aktualni zlasti povprečni dodatni stroški (average incremental costs) in dolgoročni dodatni stroški (long-run incremental costs).

Dodatni stroški (dodatne) dejavnosti se ugotovijo na podlagi primerjave celotnih stroškov podjetja, ki jih ima pred in po vpeljavi dodatne dejavnosti (oz. njeni ukinitvi, pri čemer je treba upoštevati, da je položaj »prej« in »potem« tukaj ravno obraten).¹⁴ Predstavljajo namreč razliko med celotnimi stroški podjetja, ko poleg ostalih dejavnosti izvaja tudi dodatno dejavnost, in celotnimi stroški podjetja, ko ne izvaja dodatne dejavnosti. Če so dohodki iz

¹³ V tem primeru ne pride do navzkrižnega subvencioniranja nobene dejavnosti s strani druge dejavnosti tega podjetja.

¹⁴ Upoštevajo se tudi fiksni stroški, kar pomeni, da se dodatni stroški od mejnih, ki se nanašajo na eno dodatno enoto (in se fiksni stroški zanemarijo), razlikujejo (tudi) z vidika fiksnih stroškov.

dodatne dejavnosti enaki ali večji od dodatnih stroškov, lahko sklepamo, da ne gre za navzkrižno subvencioniranje dodatne dejavnosti s strani ostalih dejavnosti podjetja (v tem primeru je dodatna dejavnost zaradi svoje dobičkonosnosti lahko vir, ne pa cilj subvencioniranja). Če pa so dohodki iz dodatne dejavnosti manjši od (povprečnih) dodatnih stroškov te dejavnosti, lahko sklepamo, da gre za navzkrižno subvencioniranje dodatne dejavnosti s strani ene ali več ostalih dobičkonosnih dejavnosti podjetja (načeloma, če se v okviru njih zaračunavajo višje cene produktov, kot bi se sicer).^{15, 16} Tudi obravnavana metoda ima šibko točko, ki se kaže v kontekstu problematike (ne)pravilne ugotovitve relevantnih (dodatnih)¹⁷ stroškov in zahtevnega pridobivanja relevantnih podatkov, vključno s prilagojenim notranjim računovodenjem.¹⁸

Metodo dodatnih stroškov lahko nekoliko poenostavljeno ponazorimo, kot sledi:

1	Identifikacija stroškov podjetja, ki izvaja n števil dejavnosti, pri čemer velja: $n \geq 1$ (stanje »prej«).	$S_{(n)}$
2	Identifikacija stroškov podjetja, ki izvaja dodatno dejavnost (1), skupaj torej $n + 1$ dejavnosti (stanje »potem«).	$S_{(n+1)}$
3	Identifikacija dodatnih stroškov, ki se opravi na podlagi primerjave stanja »prej« in »potem«.	$DS = S_{(n+1)} - S_{(n)}$
4	Kontrola stroškovne pokritosti v smislu razmerja med dodatnimi stroški, dohodki iz dodatne dejavnosti ter vsemi dohodki in stroški.	če velja: $DS \leq D_{(1)}$; ¹⁹ lahko sklepamo, da ne gre za NS. ²⁰

¹⁵ Povedano drugače, brez ustrezne prilagoditve na strani prej obstoječih dejavnosti po uvedbi dodatne dejavnosti ne bi bili pokriti vsi stroški podjetja.

¹⁶ Gl. Lecou, Roy, 2008: 309–324.

¹⁷ Kadar so prihodki iz dodatne dejavnosti enaki dodatnim stroškom, ta dejavnost ne financira skupnih stroškov. V tem primeru – po tej metodi – ne gre za prečno subvencioniranje, kar lahko vodi do težnje monopolistov, da bi ceno (dodatne) dejavnosti na konkurenčnem komplementarnem trgu omejili le na dodatne stroške, ter da bi se skupni stroški v celoti zajeli v ceni dejavnosti na reguliranem trgu ozkega grla (bottleneck market). O slednjem govorimo, kadar pride do steka naravnega monopola in (visoke stopnje) ireverzibilnosti infrastrukture.

¹⁸ Problematično je tudi, da je praviloma potrebna razčlenitev skupnih stroškov, ki morajo biti primerno upoštevani, da se prepreči t. i. neupravičeno okoriščanje (free-ride) dodatne dejavnosti.

¹⁹ Načeloma naj bi veljalo tudi: $D_{(n+1)} \geq S_{(n+1)}$.

²⁰ Dodatne dejavnosti s strani druge (prej obstoječe) dejavnosti podjetja.

2.2.3. Metoda samostojnih stroškov

Metoda samostojnih stroškov (stand-alone costs) upošteva stroške, ki bi podjetju nastali v primeru »izolacije« dejavnosti. To so celotni stroški produkta, ki se proizvaja ali trži v »izolaciji«. Natančneje povedano, gre za celotne stroške produkta, če bi se le-ta proizvajal ali tržil samostojno, tj. brez (stroškovne) povezave z ozirom na enega ali več drugih produktov. Dejansko so ti stroški aktualni ravno za tista podjetja, ki proizvajajo ali tržijo več kot eno vrsto produkta, saj je ravno v teh primerih aktualen problem primerne alokacije stroškov po posameznih produktih. Če torej opazovano podjetje v konkretnem primeru proizvaja ali trži več kot eno vrsto produkta, je treba ločeno proizvodnjo ali trženje produkta oz. »izolacijo« razumeti kot fiktivno stanje, torej kot bi bilo, če bi se dejansko proizvajala le ena vrsta produkta (smiselno enako velja za različne pogoje, načine ali strategije trženja istega produkta).

Če podjetje z določeno dejavnostjo ustvari dohodke, ki presegajo (hipotetične) samostojne stroške, načeloma ni mogoče izključiti obstoja prečne subvencije (v korist druge dejavnosti oz. produkta). Če pa je cena oz. dohodek iz določene dejavnosti oz. produkta enak ali nižji od samostojnih stroškov tega produkta, le-ta načeloma naj ne bi bil sposoben notranje subvencionirati drugega produkta oz. dejavnosti opazovanega podjetja.²¹ Tudi za to metodo je značilna šibka točka v relevantnih stroškovnih informacijah.

Metodo samostojnih stroškov lahko nekoliko poenostavljeno ponazorimo, kot sledi:

1	Identifikacija SA stroškov podjetja, ki izvaja dve dejavnosti, tj. X+Y, glede dejavnosti X.	SAS_X
2	Identifikacija dohodka iz dejavnosti X.	D_X
3	Kontrola stroškovne pokritosti za dejavnost X.	če velja: $SAS_X \geq D_X$; lahko sklepamo, da ne gre za NS. ²²

²¹ Je pa teoretično lahko predmet navzkrižnega subvencioniranja.

²² Dejavnosti Y s strani X.

2.2.4. Metoda »tal in stropa«

Metoda »tal in stropa« oziroma t. i. Faulhaberjevo pravilo pravzaprav ni originalno samosvoja metoda presoje obstoja navzkrižnega subvencioniranja, pač pa v glavnem temelji na kombinaciji prej navedene metode dodatnih stroškov in metode samostojnih stroškov. Po tej metodi naj določena dejavnost oz. produkt ne bi bil prečno subvencioniran, če je njegova cena oz. dohodek enak ali večji od dodatnih stroškov v zvezi z njim, in nižja ali enaka (hipotetičnim) samostojnim stroškom v zvezi z njim. Cenovni spekter ali interval, ki ga predstavlja razlika med samostojnimi in dodatnimi stroški, je varna (t. i. varno območje). Navedeno lahko ilustriramo z naslednjim primerom, ki upošteva izključno ekonomske vidike, ne pa tudi pravnih, zlasti ne v smislu prepovedi zlorabe prevladujočega položaja. Podjetje A trži dva produkta, X in Y. Fiksni strošek infrastrukture, potrebne za zagotavljanje produktov je 1.000.000 € letno. Dodaten strošek trženja določene količine produkta X je 500.000 € letno, za isto količino produkta Y pa 200.000 €. V varno območje za dano količina produkta X sodijo cene, ki se nahajajo na intervalu od 500.000 € do 1.500.000 € letno. V varno območje za isto količino produkta Y pa sodijo cene, ki se nahajajo na intervalu od 200.000 € do 1.200.000 € letno. Če se na primer za dano količino produkta X zaračuna 600.000 € letno, za isto količino produkta Y pa 1.100.000 € letno, tako da so pokriti celotni stroški trženja obeh produktov (1.700.000 € letno), ne pride do prečnega subvencioniranja. Iz navedenega sledi, da dejansko ni vse prečna subvencija, kot se morda zdi na prvi pogled. Podjetja imajo relativno širok manevrski prostor pri določanju cen, kljub temu pa ta ni neomejen.

Ker se obravnavana metoda nanaša na dve vrsti predhodno navedenih metod, se načeloma vsi prej navedeni problemi v zvezi z njima avtomatično prenašajo na metodo »tal in stropa«.

Metodo »tal in stropa« lahko nekoliko poenostavljeno ponazorimo, kot sledi:

1	Identifikacija samostojnih in dodatnih stroškov podjetja, ki izvaja dve dejavnosti (X+Y) glede dejavnosti X.	SAS_X DS_X
2	Identifikacija dohodka iz dejavnosti X.	D_X
3	Kontrola stroškovne pokritosti za dejavnost X.	če velja: $DS_X \leq D_X \leq SAS_X$; ne gre za NS dejavnosti Y.

2.2.5. Nekateri praktični vidiki

Čeprav namen tega prispevka ni obravnavati pravnih vidikov, na tem mestu kljub temu opozorimo na nekatere vidike, povezane s pravno prakso. V praksi Sodišča Evropske unije in Evropske komisije je opazna precejšnja neenotnost, deloma tudi nekonsistentnost. To velja zlasti za Evropsko komisijo,²³ ki je s pridom izkoriščala predhodno omenjeno stališče Sodišča Evropske unije, da se ji glede izbire metode za ugotavljanje obstoja prečnih subvencij prizna diskrecija oz. široko polje proste presoje.²⁴ To je načeloma primerno, če upoštevamo razlike med sektorji in (ne)dostopnost stroškovno relevantnih podatkov v posameznem primeru. Glede tega tudi opozorimo, da po eni strani praktično ni mogoč niti zaželen univerzalen vsesektorski pristop, po drugi strani pa to ne onemogoča sektorskega pristopa prvi najboljši, drugi najboljši (first-best, second-best) in tako naprej. *Führmeyer* na primer obravnava razlike med (reguliranim) sektorjem pošte in energetike in v tej zvezi ugotavlja, da je pri preskrbi z električno energijo ključen strošek elektro-omrežje in pripadajoča infrastruktura, ne pa električna energija sama po sebi, zato dodatne storitve načeloma ne povzročajo znatnih dodatnih stroškov. Drugače npr. velja za poštno storitve, pri katerih so ključni (materialni) stroški osebja in prevoza pošte, kar po naravi stvari vodi do položaja, da dodatne storitve načeloma povzročajo znatne dodatne stroške. V tem je mogoče videti glavni razlog, da (naj) se po njegovem mnenju za sektor pošte prevladujoče uporablja metoda, ki temelji na dodatnih stroških (oziroma na kombinaciji s samostojnimi stroški, tako da tvori »tla in strop«), za sektor električne energije pa metoda, ki temelji na popolnoma distribuiranih stroških,²⁵ seveda pa je ob tem pogosto treba upoštevati tudi razlike med ukrepi za preprečevanje podjetniškega in oblastnega omejevanja konkurence.

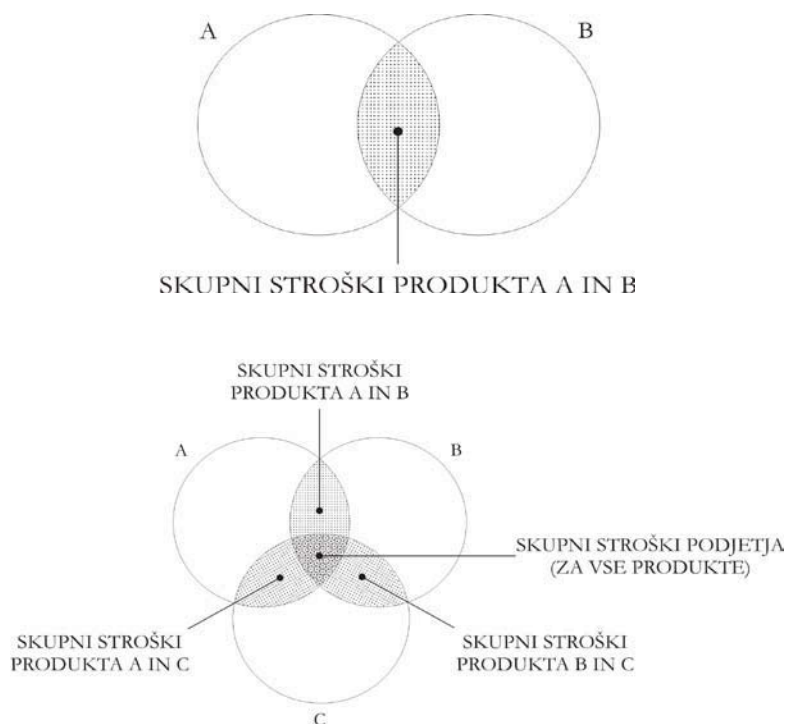
Prav tako je ob rob navedenemu smiselno dodati, da je načeloma potrebno razlikovati med primeri, ko podjetje na trgu ponuja dve vrsti produktov, in

²³ Prim. npr. Commission Communication from the Commission on Assessment Criteria for National Schemes for Costing and Financing of Universal Service in Telecommunications and Guidelines for the Member States on Operation of such Schemes, COM(96) 608 final (metoda dodatnih stroškov); Guidelines on the application of EEC competition rules in the telecommunications sector (UL EU C 233, 6. 9. 1991, str. 2; metoda popolnoma distribuiranih stroškov); Notice from Commission on the application of the competition rules to the postal sector and on the assessment of certain State measures relating to postal services (UL EU C 98, 6. 2. 1998, str. 2; metoda popolnoma distribuiranih stroškov); zadeva COMP/35.141-Deutsche Post AG (UL EU L 125, 5. 5. 2001, str. 29; metoda »tal in stropa«).

²⁴ Gl. op. št. 8.

²⁵ *Führmeyer* glede sektorja telekomunikacij ugotavlja, da naj bi se v praksi prevladujoče uporabljala metoda, ki temelji na popolnoma distribuiranih stroških, nasprotno pa nekateri opozarjajo, da se ta metoda v zadnjem času pogosto opušča oz. da se povečuje pomen ostalih metod (prim. Burkhard Führmeyer, 2004: 59).

primere, ko na trgu ponuja tri ali več vrst produktov (pravzaprav lahko govorimo o dejavnostih). V prvem primeru so t. i. povezani stroški oz. skupni stroški specifične skupine produktov enaki skupnim stroškom na ravni podjetja, v drugem primeru pa so eni in drugi stroški različni (po naravi stvari so skupni stroški podjetja manjši od skupnih stroškov specifične skupine produktov). Navedeno je mogoče najbolj nazorno prikazati z Vennovim diagramom za prikaz skupnih stroškov podjetja in stroškov specifične skupine produktov, kot sledi.



Glede tega lahko ugotovimo:

- če podjetje trži dve vrsti produktov oz. opravlja dve dejavnosti, tj. A in B, lahko skupne stroške podjetja opišemo kot: $[S(A) \cap S(B)]$;
- če podjetje trži tri vrste produktov oz. opravlja tri dejavnosti, tj. A, B in C, lahko skupne stroške podjetja:
 - za produkte A, B in C opišemo kot: $[S(A) \cap S(B) \cap S(C)]$;
 - za produkta A in B opišemo kot: $[\{S(A) \cap S(B)\} - \{S(A) \cap S(B) \cap S(C)\}]$;

- za produkta A in C opišemo kot: $\{S(A) \cap S(C)\} - \{S(A) \cap S(B) \cap S(C)\}$;
- za produkta B in C opišemo kot: $\{S(B) \cap S(C)\} - \{S(A) \cap S(B) \cap S(C)\}$.

Vse navedeno sklenimo z opozorilom, da lahko imajo navzkrižne subvencije različne pojavne oblike. Z nekaj posploševanja lahko razlikujemo med horizontalnimi, vertikalnimi ter t. i. intertemporalnimi prečnimi subvencijami. Pri horizontalnih prečnih subvencijah obstaja več možnosti. Lahko gre za horizontalno integrirano podjetje, ki na trgu nastopa z dvema ali več produkti ter med njimi vrši prečno subvencioniranje, lahko pa gre za podjetje, ki na trgu nastopa le z enim produktom, vendar nastopa na dveh ali več geografsko ločenih trgih ter med njimi vrši prečno subvencioniranje. Nadaljnja možnost horizontalnega subvencioniranja je, da podjetje na trgu nastopa z enim produktom in na enem trgu, vendar razlikuje med strankami, npr. med velikimi odjemalci, ki so praviloma podjetja, ter malimi oz. tarifnimi odjemalci, ki so praviloma potrošniki. Pri vertikalnih prečnih subvencijah gre običajno za subvencioniranje v okviru koncerna ali vertikalno integriranega podjetja, ki nastopa na dveh ali več različnih trgih. Pri intertemporalnem subvencioniranju gre za ravnanje podjetja, ki znotraj istega upoštevne trga zaračunava različne cene v različnih časovnih obdobjih.²⁶

3. Sklep

Iz navedenega sledi, da za presojo obstoja navzkrižnega subvencioniranja ne obstaja univerzalna metoda, ki bi bila objektivno najbolj primerna za vse (gospodarske) sektorje, saj so si ti med seboj preveč različni. O »najboljši« metodi lahko govorimo kvečjemu znotraj posameznega sektorja, pa še v tem primeru je treba upoštevati razlike med položaji, ko gre za preprečevanje podjetniškega in oblastnega omejevanja konkurence, prav tako pa je treba upoštevati, da v določenih primerih, zlasti pa zaradi pomanjkanja relevantnih informacij, ni mogoče uporabiti »najboljše« sektorske metode.

Vse prej navedeno sklenimo z opozorilom, da v konkretnem primeru izbira (najbolj) primerne metode za presojo obstoja navzkrižnega subvencioniranja ni golo tehnično opravilo, temveč gre za zahtevno miselno opravilo v kontekstu konkurenčne oz. liberalizacijske politike.

²⁶ Prav tako opozorimo, da je v primeru različnih stroškov določenega produkta ali dejavnosti (znotraj istega upoštevne trga) mogoče navzkrižno subvencioniranje, če se kljub različnim stroškom zaračunava ista cena. Tipičen primer je ista cena produkta v gosto poseljenih urbanih območjih in redko poseljenih ruralnih območjih.

Literatura / References

Führmeyer, B. (2004) Quersubventionen als Problem des europäischen Wettbewerbsrechts, Darstellung am Beispiel der deutschen Post- und Telekommunikationswirtschaft (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft).

Hancher, L., Sierra J. L. B. (1998) Cross-subsidization and EC Law, *Common Market Law Review*, št. 4, 901–945.

Gröner, H., Knorr, A. (1996) Die Liberalisierung der Postdienste in der EU, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1996, str. 225–234.

Irwin, T. (1997) Price Structures, Cross-Subsidies, and Competition in Infrastructure, *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, str. 1-4.

Jones, A., Sufrin B. (2007) *EC Competition Law, Text, Cases and Materials*, 3rd edition (New York/Oxford: Oxford University Press).

Lecou S., Roy, B. (2008) Sharing costs between a Service of General Economic Interest and Competitive Activities: The Example of the Postal Retail Network, *Review of Network Economics*, št. 2, str. 309–325.

Pepermans, G., Proost, S. (2000) *The Liberalisation of the Energy Sector in the European Union* (Leuven: Faculty of Economics and Applied Economics Sciences).

Roth, P., Rose, V. (2008) *Bellamy & Child European Community Law of Competition*, 6th edition (Oxford: Oxford University Press).