



Datum: 19. 11. 2004
Št.: 3072-14/02-62

Urad RS za varstvo konkurence, Kotnikova 28, Ljubljana (v nadaljevanju: Urad), je na podlagi 6. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 45/2004, 58/2003), 34. člena v zvezi z 10. členom Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 56/99, 37/04; ZPOmK), v zadevi ugotavljanja zlorabe prevladujočega položaja družbe Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Telekom Slovenije), ki ga zastopa predsednik uprave Libor Vončina, na zahtevo družbe Medinet d.o.o., Tržaška cesta 85, Maribor (v nadaljevanju: Medinet), ki jo zastopa direktor Aleš Železnik, njega po pooblastilu [REDACTED], izdal naslednjo

ODLOČBO:

Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 1000 Ljubljana, je zlorabil prevladujoči položaj naupoštevem trgu dajanja širokopasovnega dostopovnega ADSL omrežja v uporabo komercialnim ponudnikom storitev internetnega dostopa na območju Republike Slovenije, s tem, da je:

- 1. od dne 18. 04. 2001, ko je Medinet prejel prilogo k Pogodbi o zakupu kapacitete dostopovnega omrežja ADSL 08/0/54/024 001, pa do dne 14. 08. 2003, ko je Medinet od Telekoma prvič prejel račun, na katerem je bil obračunan popust na ATM priključnine, različno obračunaval cene zakupa podatkovnih vodov, kar ni bilo v skladu z objavljenim cenikom Telekoma Slovenije, s čimer je slednji uporabljal neenake pogoje za primerljive posle s poslovnima partnerjema SIOL d.o.o. in Medinet, kar je slednjega postavilo ali sililo v konkurenčno slabši položaj in kar pomeni kršitev 4. alinee 5. odstavka 10. člena ZPOmK.**
- 2. od novembra 2001 do 12. 06. 2003 s svojimi ravnanji na področju trženja, obračunavanja in informiranja glede storitve zakupa podatkovnih vodov po "principu združevanja navideznih poti - multipleksiranje" neenako obravnaval družbo Medinet v primerjavi s svojo hčerinsko družbo SIOL d.o.o.. Slednja je s tem pridobila konkurenčno prednost na trgu ponudbe ADSL internetnega dostopa, medtem ko je Medinet postavilo ali sililo v konkurenčno slabši položaj in kar pomeni kršitev 4. alinee 5. odstavka 10. člena ZPOmK.**

Izrek odločbe se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

O b r a z l o ž i t e v

I. UVOD

1. Urad je dne 16. 12. 2002 in 05. 03. 2003 prejel zahtevi od podjetja Medinet d.o.o., Tržaška cesta 85, 2000 Maribor, za uvedbo postopka ugotavljanja zlorabe prevladujočega položaja podjetja Telekom Slovenije. Dejanje zlorabe naj bi bilo v nejasnem in diskriminatornem določanju cen zakupa podatkovnih vodov in v ravnanju na področju trženja dostopovnega ADSL omrežja.

2. Storitve dostopa do interneta preko širokopasovnih povezav je sestavljena iz storitve povezave v internet in storitve zakupa podatkovnih vodov (ali širokopasovnih povezav), s pomočjo katere se vozlišče ponudnika dostopa do interneta povezuje z lokacijo uporabnika.

II. STRANKI POSTOPKA

3. Telekom Slovenije je delniška družba, ki ima v stoddstotni lasti naslednje družbe:
- Mobitel, d. d. je največji slovenski operater mobilnih telekomunikacij.
 - SiOL, d.o.o. je upravitelj glavnega omrežja interneta in vodilni ponudnik internetnih storitev v Sloveniji, ki vsem uporabnikom omogoča univerzalen dostop do številnih drugih omrežij in uporabo široke palete informacijskih storitev.
 - GVO, d.o.o. je podjetje za gradnjo in vzdrževanje telekomunikacijskega kabljskega omrežja za potrebe Telekoma Slovenije in za potrebe zunanjih uporabnikov.

4. Telekom Slovenije upravlja s telekomunikacijskim omrežjem, ki predstavlja del telekomunikacijske infrastrukture. Dejavnost Telekoma Slovenije vključuje nudenje telekomunikacijske infrastrukture uporabnikom, ki jih lahko delimo na dve skupini. Na eni strani so uporabniki telekomunikacijske infrastrukture naročniki na storitve, ki jih preko omrežja nudijo komercialni ponudniki storitev povezave v internet. Slednji predstavljajo drugo skupino uporabnikov. Ponudniki preko dostopa do omrežja Telekoma Slovenije lahko nudijo različne storitve, kot na primer plačljivo televizijo, dostop do interneta idr. Opravljanje tovrstnih sistemov je pogojeno z dostopom do telekomunikacijskega omrežja. Telekom Slovenije je izključni lastnik dostopovnega omrežja ADSL. ADSL oziroma asimetrična naročniška linija pomeni sodobno modemska tehnologijo prenosa podatkov. Gre za tehnologijo, ki običajne telefonske linije pretvori v vode za širokopasovni dostop do interneta. ATM je transportna tehnologija, ki se uporablja v širokopasovnem dostopovnem omrežju preko vseh različic xDSL povezav, kakor tudi naprej v transportnem omrežju. Uporaba ATM-ja je pogoj za dostop do ADSL-priključkov.

5. Ponudba xDSL oziroma ADSL je pri zagotavljanju širokopasovnih storitev ključnega pomena. Osnovna infrastruktura, na kateri je trenutno zasnovana, je dostopovno omrežje Telekoma Slovenije. Telekomovo dostopovno omrežje ADSL omogoča asimetrični digitalni prenos podatkov preko bakrene krajevne zanke. Omrežje je definirano z omrežnimi elementi od vmesnika T do vmesnika V. Telekom svoje kapacitete dostopovnega omrežja ADSL daje v zakup. Zakupnik dostopovnega omrežja ADSL pri Telekomu Slovenije zakupi virtualne poti od svoje vstopne točke do izbranih DSLAM¹-ov (vmesniki V) dostopovnega omrežja ADSL. Pri opravljanju storitev v omrežju ADSL Telekom Slovenije zagotavlja:

- dostopovno omrežje ADSL
- širokopasovno hrbtenično omrežje ATM za povezavo DSLAM-ov s priključno točko ponudnika vsebine
- namestitve opreme (ADSL modem in razcepnik) pri končnem naročniku
- vzpostavljanje navideznih poti ATM PVC od DSLAM-ov do zakupnika oziroma ponudnika storitev
- nadzor in vzdrževanje omrežja ADSL do vključno nivoja ATM.

6. Lastniška struktura Telekoma Slovenije je (na dan 31. 3. 2004) sledeča: Republika Slovenija 62,53%, PID - DZU 7,54%, individualni delničarji 8,68%, Kapitalska družba 5,59% in ostali manjši lastniki.

7. Podjetje Medinet je bilo ustanovljeno leta 1995 in je alternativni ponudnik komunikacij na področju interneta in telefonije v Republiki Sloveniji. Leta 1997 je bilo ustanovljeno internetno omrežje Amis s ciljem širitve ponudbe podjetja na celotno Slovenijo. Podjetje Medinet je izključni lastnik in upravljavec tega omrežja. [REDACTED]

¹ DSLAM (Digital Subscriber Line Access Multiplexer) je lokalni širokopasovni koncentrador, ki koncentrira ATM promet, ki ga generirajo naročniki priključeni na DSLAM preko xDSL ali optičnih povezav. Koncentrirani promet nato DSLAM transparentno prenaša preko omrežnega priključka naprej v ATM omrežje.

III. RAVNANJA TELEKOMA SLOVENIJE, KI NAJ BI PREDSTAVLJALO KRŠITVE 10. ČLENA ZPOMK

8. Kot je navedel prijavitelj, naj bi Telekom Slovenije zlorabljal svoj prevladujoči položaj s tem, da kot izključni lastnik dostopovnega omrežja ADSL določa nejasne in diskriminatorne cene zakupa podatkovnih vodov in uporablja neenake pogoje za primerljive posle z drugimi poslovnimi partnerji, ki ponujajo ADSL storitve končnim kupcem ter so zato SiOL-u tudi največji konkurenti. Po navedbah prijavitelja se zlorabe prevladujočega položaja Telekoma Slovenije kažejo v sledečih dejanjih:

- SiOL ponuja isto vrsto storitev (dostop do interneta preko zakupljenega podatkovnega voda) po treh različnih cenah.
- Storitve dostopa do interneta je sestavljena iz storitve zakupa podatkovnega voda (ki jo zagotavlja Telekom Slovenije) in storitve povezave v internet (ki jo zagotavlja SiOL). Navedena delitev je upoštevana pri prvi različici cenika, v drugih pa ne. V prvi različici cenika je storitev razdeljena na storitev povezave v internet ter storitve zakupa podatkovnega voda. Uporabnik torej plačuje storitev povezave v internet SiOL-u (v skladu s cenikom SiOL) in storitev zakupljenega voda (prenos podatkov po elastičnem omrežju) Telekoma Slovenije (v skladu s cenikom Telekoma Slovenije). V ostalih dveh različicah cenika navedena delitev storitev ni upoštevana, cenik se uporablja kot cenik sestavljene storitve (povezave v internet in zakupljenega podatkovnega voda). Na ta način je SiOL postavljen v privilegiran položaj, saj ostali ponudniki namreč ne morejo zagotavljati navedene storitve pod enakimi pogoji, saj ti pogoji sploh niso jasni oziroma objavljeni. Cena storitev zakupljenih podatkovnih vodov je namreč odvisna od razdalje med vozliščem ponudnika povezave v internet in priključno točko uporabnika in od te razdalje je odvisna cena zakupa podatkovnega voda. Cenik SiOL izkazuje isto ceno ne glede na razdaljo med vozliščem ponudnika povezave v internet in priključno točko uporabnika, iz česar izhaja, da v poslovnem odnosu Telekoma Slovenije in SiOL-a v veljavi posebno določanje cen zakupa podatkovnih vodov, ki ni skladno z objavljenim cenikom. Ponudba SiOL je javno objavljena na način, ki ne opredeljuje geografskih ali drugačnih omejitev ponudbe.
- Storitve iz prejšnjih alinej lahko komercialni ponudnik povezave v internet na podlagi cenika Telekoma Slovenije zagotavlja z uporabo Ethernet ali Fast Ethernet povezav. V primeru Ethernet in Fast Ethernet povezave je razlika med ceno SiOL-a za širokopasovni dostop kapacitete 2 Mbps in zakupnino za kapaciteto podatkovnih vodov Ethernet 10 Mbit/s (ki bi jo Telekom Slovenije moral zaračunavati SiOL-u) izredno majhna, kar izkazuje tudi primerjava s še veljavnim cenikom za istovrstno storitev, za katero je cenik pričel veljati s 1.1.2002 in je še v veljavi. Kot podlaga za izračun zakupnine je vzeta najnižja možna zakupnina za kapaciteto podatkovnih vodov, ki velja do razdalje 5 kilometrov. Ob ponudbi, ki velja tudi za večje razdalje in kraje, v katerih SiOL nima samostojnega vozlišča, se stroški zakupa podatkovnih vodov bistveno povečajo.
- Družba Telekom Slovenije ne postavlja enakih pogojev vsem podjetjem, ampak s svojimi ravnanji na področju trženja dostopovnega ADSL omrežja zaračunava enako vrsto storitev po različnih cenah na način in s ciljem zagotoviti hčerinski družbi SiOL prednostni položaj na trgu ponudbe ADSL.

9. V dokumentih, posredovanih na Urad s strani prijavitelja, so tudi navedbe, ki nakazujejo na to, da je Telekom Slovenije že z samim zamolčanem določenih dejstev prijavitelju kot poslovnemu partnerju, dejansko pomagal svoji hčerinski družbi SiOL, ki je konkurent prijavitelju na trgu nudenja storitve ADSL za končne uporabnike.

10. Po pregledu prejetih dokumentov je Urad ugotovil, da glede ravnanja Telekoma Slovenije obstaja verjetnost kršitve z vidika določb ZPOMK. Urad je 20. 03. 2003 sprejel sklep o uvedbi postopka zoper Telekom Slovenije. V njem je navedel, da naj bi kršitev nastala zaradi:

- posebnega določanja cen zakupa podatkovnih vodov med Telekomom Slovenije in SiOL-om, ki ni skladno z objavljenim cenikom Telekoma Slovenije. Telekom Slovenije naj bi uporabljal neenake pogoje za primerljive posle z drugimi poslovnimi partnerji;
- z zaračunavanjem enake vrste storitev po različnih cenah s strani Telekoma Slovenije kot izključnega ponudnika dostopovnega ADSL omrežja, na način in s ciljem zagotoviti hčerinski družbi SiOL konkurenčne prednosti na trgu ponudbe ADSL.

11. Izvleček sklepa o uvedbi postopka je bil objavljen v Ur.l. RS št. 31/2003. Pravna podlaga za objavo je 25. člen ZPOmK, ki med drugim v tretji alineji določa, da mora takšen izvleček vsebovati poziv fizičnim in pravnim osebam, ki imajo pravni interes za udeležbo v postopku da prijavijo svojo udeležbo v 30 dneh od objave in da Uradu pošljejo pisna mnenja o postopku ter dokumente, ki bi bili lahko pomembni za odločitev, ne da bi formalno zahtevali status udeleženca v postopku.

12. V skladu z omenjenim členom je svojo udeležbo v postopku dne 28. 04. 2003 prijavilo podjetje ABM d.o.o., Zihlerlova 43, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa direktor Boris Horvat.

- Urad je na podlagi prijave udeležbe v postopku z dne 28. 04. 2003, opr. št. 3072-14/2002 in njegove dopolnitve z dne 20. 11. 2003 ugotovil, da ABM ne izpolnjuje predpostavk za priznanje pravnega interesa za udeležbo v postopku, določenih v 43. členu ZUP. ABM namreč ni predložil nobenih dokazov, iz katerih bi verjetno izhajalo, da gre za neposredno pravno korist. Prav tako ABM ni uspel izkazati, da je korist, na katero se sklicuje, pravna korist, oprta na zakon ali drug zakonit predpis.

13. Na podlagi dokumentacije prejete s strani prijavitelja družbe Medinet, Agencije za pošto in elektronsko komunikacije (APEK) in Telekoma Slovenije ter na podlagi 19. člena ZPOmK v povezavi z 146. členom ZUP, je Urad dne 09. 07. 2004 izdal Povzetek relevantnih dejstev (v nadaljevanju: Povzetek). V Povzetku je Urad navedel dokumente, ki jih je prejel do te faze postopka, ter navedel dejstva, na katera bo oprl pravno presojo domnevnih kršitev Telekoma Slovenije, vsebovanih v sklepu o uvedbi postopka. Obe stranki v postopku sta prejeli Povzetek in se izjavili o dejanskih ugotovitvah Urada.

IV. PRESOJA RAVNANJ TELEKOMA SLOVENIJE Z VIDIKA PRAVIL KONKURENCE

4.1. Prepoved zlorabe prevladujočega položaja

14. ZPOmK v prvem odstavku 10. člena določa, da so prepovedane zlorabe prevladujočega položaja na trgu. S prevladujočim položajem podjetja na trgu je mišljen položaj, ko podjetje glede določenega blaga ali določene storitve nima konkurentov ali ima na trgu le nepomembno konkurenco ali ima v primerjavi s konkurenti občutno boljši položaj glede na tržni delež, možnosti za financiranje, možnosti za nakup in prodajo, glede na dejstva, ki druga podjetja ovirajo pri vstopu na trg.

15. Kot določa ZPOmK, se šteje, da ima podjetje prevladujoč položaj na trgu, če je njegov delež prodaje ali nakupa blaga ali storitve v Republiki Sloveniji večji od 40 odstotkov.

16. ZPOmK v nadaljevanju primeroma našteva tipične primere zlorab, kot so posredno ali neposredno pogojevanje nepoštenih prodajnih ali nakupnih cen, neupravičeno zviševanje ali zniževanje cen, omejevanje proizvodnje trgov ali tehničnega napredka, uporabo neenakih pogojev za primerljive posle z drugimi poslovnimi partnerji, kar te partnerje sili ali postavlja v konkurenčno slabši položaj ter pogojevanje sklepanja pogodb, s sprejemom dodatnih obveznosti, ki po svoji naravi in glede na trgovinske običaje niso povezane z vsebino teh pogodb. Navedene prepovedi ZPOmK določa zgolj primeroma in torej ne izključuje prepovedi drugih zlorab prevladujočega položaja na trgu.

4.2. Podrejenost ZPOmK

4.2.1. Določitev upoštevnih storitvenih in geografskih trgov

17. Preden lahko Urad ugotavlja, ali Telekom Slovenije zlorablja prevladujoči položaj na trgu, mora definirati upoštevni proizvodni/storitveni trg in upoštevni geografski trg, na katerem se presoja moč prevladujočega podjetja. Določitev upoštevnega proizvodnega/ storitvenega in upoštevnega geografskega trga je torej temeljnega pomena za ocenitev vpliva ravnanja posameznih podjetij na konkurenco oziroma za računanje tržnih deležev, ki kažejo na tržno moč podjetja pri opredelitvi prevladujočega položaja. Prevladujoči položaj je položaj ekonomske moči, ki ga uživa podjetje, kar mu omogoči izključitev ali zmanjšanje učinkovite konkurence na upoštevni trgu s tem, da se obnaša neodvisno od konkurentov, odjemalcev in potrošnikov. Podjetje mora imeti prevladujoč položaj, preden se lahko zloraba tega podjetja sploh ugotavlja. Podjetje ne more imeti prevladujočega položaja abstraktno, ampak je lahko ta položaj določen le v razmerju do dveh temeljnih spremenljivk: proizvodnega/ storitvenega in geografskega trga.

18. Urad je v Povzetku za potrebe presoje prevladujočega položaja Telekoma Slovenije določil en upoštevni storitveni trg, in sicer je to trg dajanja širokopasovnega dostopovnega ADSL omrežja v uporabo ponudnikom storitev.

(i) Upoštevni storitveni trg

19. Proizvodni ali storitveni upoštevni trg obsega vse tiste proizvode ali storitve, ki jih potrošnik ali uporabnik smatra za zamenljive ali nenadomestljive, glede na njihove lastnosti, ceno ali namen uporabe. Definicija upoštevnega trga tako upošteva (i) test substitutivnosti ponudbe in povpraševanja ter (ii) presojo dejanskih pogojev konkurence na trgu. Kadar za posamezne proizvode veljajo različni pogoji ponudbe in povpraševanja, ti proizvodi predstavljajo različne upoštevne proizvodne trge.

20. Definicija upoštevnega trga se določi v skladu s konkurenčno-pravnimi pravili, in sicer se določa v vsakem posameznem primeru posebej. Pri tem pa Urad ni vezan na stališča opredelitve upoštevnega trga s strani drugih organov, prav tako ne na Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom), v skladu s katerim deluje Agencija za pošto in elektronske komunikacije (APEK). Upoštevni trgi v Splošnem aktu o določitvi upoštevni trgov, ki ga je izdala APEK, Uradni list RS, št. 77/04, so opredeljeni trgi za potrebe vnaprejšnje, se pravi ex-ante regulacije, torej trgi, ki so lahko predmet predhodnega urejanja v skladu z ZEKoM in Direktivo 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnem ureditvenem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (2003/311/ES, Official Journal L 108, 24.4.2002, str. 33).

21. Širokopasovni dostop je sicer možno zagotoviti tudi preko kabelskega TV omrežja, a samo to dejstvo ni zadosten razlog, da bi se upoštevni trg opredelil širše. Število uporabnikov javnega telefonskega omrežja (pribl. 900.000² priključkov na dan 31.12.2002) je namreč bistveno večje od števila uporabnikov kabelskih omrežij (pribl. 230.000³ priključkov na dan 31.12.2002), ki omogočajo širokopasovni dostop (podatki o številu fiksnih telefonskih priključkov - vsaj enega ima vsako gospodinjstvo, ki omogočajo uporabo tehnike ADSL - kažejo na razširjenost in pomembnost dostopa do tega omrežja za druge ponudnike). Poleg tega pa širokopasovni dostop preko kabelskega TV omrežja ni primerljiv z ADSL tudi z vidika hitrosti in varnosti prenosa podatkov. Obstoječa kabelska TV omrežja bi za dosego primerljivih rezultatov prenosa podatkov potrebovala tudi precejšnje investicije in s tem drago nadgradnjo (zaradi sprememb topologije omrežij v okolju domačih uporabnikov zaradi zagotovitve dvosmernega podatkovnega prenosa) podpore širokopasovnih komunikacij. Ob navedenem ne gre spregledati tudi dejstva, da storitve kabelskih operaterjev še danes niso dostopne povsod na ozemlju Republike Slovenije, kar je še v večji meri veljalo v obdobju očitane kršitve od leta 2001 do sredine 2003.

² ATRP: Letno poročilo za leto 2002, str. 6

³ ATRP: Letno poročilo za leto 2002, str. 9

22. Razvoj novih t.i. xDSL tehnologij (x Digital Subscriber Line) omogoča transformacijo klasične počasne povezave preko zvite bakrene parice v visoko-hitrostno digitalno povezavo. Urad je preveril tudi možnost ponudnikov storitev nudenja ADSL storitev preko razvezanega dostopa do lokalne zanke. Razvezan dostop pomeni souporabo napeljave oziroma krajevnega naročniškega omrežja, ki ga upravičenec najame pri zavezancu (t.j. operater fiksne javnega telefonskega omrežja s pomembno tržno močjo), pri čemer v skladu z dogovorom lahko dobi v uporabo celotno frekvenčno zmogljivost posukanih parov krajevnega omrežja (polni razvezan dostop) ali pa samo negovorni del frekvenčne zmogljivosti posukanih parov (skupen dostop), krajevno zanko zavezanec še naprej uporablja za zagotavljanje telefonskih storitev⁴. Razvezava lokalne zanke, ki jo je v času očitane kršitve določal Zakon o telekomunikacijah (Ztel-1), pomeni, da bi lahko komercialni ponudniki storitev povezave v internet nanjo vzpostavili svojo opremo in ponujali ADSL pod svojimi pogoji. Dostop do ATM omrežja v tem primeru ne bi bil več nujni pogoj za ponujanje obravnavanih storitev. Na podlagi informacij s katerimi razpolaga Urad na podlagi letnega poročila ATRP za leto 2003, razvezava lokalne zanke v Sloveniji niti v času očitane kršitve, niti danes, še ni zaživela, kljub temu da je Telekom Slovenije maja 2003 objavil vzorčno ponudbo za razvezavo krajevnih zank. Glede na navedeno Urad ugotavlja, da dostop do dostopovnega omrežja ADSL v Sloveniji v danem primeru ni zamenljiv z razvezanim dostopom do dostopovnega kabljskega voda.

23. Z uporabo novih tehnologij bi bilo sicer mogoče zagotoviti dostop do širokopasovnega interneta tudi preko elektro omrežij ali pa preko (mobilnih) GSM ali GPRS omrežij ter satelitskih zvez (torej brez fizične povezave), vendar navedene možnosti v Sloveniji še niso uveljavljene in jih zato Urad ni mogel šteti kot zamenljive z dostopovnim ADSL omrežjem.

Navedbe Telekoma Slovenije

24. V Odgovoru na Povzetek je Telekom Slovenije izrazil stališče, da je zgoraj navedena opredelitev storitvenega trga neutemeljena in navaja, da bi moral Urad glede na slovenske razmere nedvomno upoštevati kabljsko infrastrukturo kot pomembno alternativo ADSL širokopasovnemu dostopu.

25. Telekom Slovenije nadalje navaja, da je definicija upoštevnega trga Urada v nasprotju z definicijo Evropske komisije, ki je definirala enoten trg grosističnega širokopasovnega dostopa in da bi zato drugačen trg lahko opredelil le sektorski regulator, torej Agencija za pošto in elektronske komunikacije v sodelovanju z Uradom.

26. Telekom Slovenije sicer priznava, da je trenutno pri ponujanju širokopasovnega dostopa preko bakrenih posukanih parov najbolj razširjena osnova za ponujanje širokopasovnega dostopa ADSL tehnologija, vendar analiza stanja v drugih državah kaže na to (Telekom Slovenije je Uradu z odgovorom na Povzetek poslal povzetek analize, ki sta jo na pobudo nekaj vodilnih evropskih podjetij s področja telekomunikacij, kot so Siemens, Alcatel, Deutsche Telekom, France Telekom, British Telecom in drugi, pripravili svetovalni podjetji DotEcon Limited in Criterion Economics, L.L.C.), da je ključnega pomena za razvoj širokopasovnega dostopa v posamezni državi konkurenca na nivoju infrastrukture- kabljskega in xDSL dostopa.

Presoja upoštevni trgov z vidika pravil konkurence

27. Pri opredelitvi upoštevni proizvodnih/storitvenih trgov so pomembni proizvodi oziroma storitve, ki so bili v času očitane kršitve med seboj zamenljivi v očeh kupcev. Kot je bilo že zgoraj navedeno, je treba opredeliti, kateri proizvodi oziroma storitve, če sploh kateri, tekmujejo s proizvodi/storitvami podjetja, ki uživa prevladujoči položaj. Z vidika pravil konkurence se pri tem upošteva zamenljivost povpraševanja, zamenljivost ponudbe, potencialno konkurenco in vstopne ovire ter v drugem koraku presojo dejanskih pogojev konkurence na trgu. Kadar se na več proizvodov oziroma storitev nanašajo različni pogoji ponudbe in povpraševanja, ti proizvodi predstavljajo različne

⁴Splošni akt o skupni uporabi objektov in napeljav, Uradni list RS, št.: 11/02

trge.

28. Na podlagi zgornje obrazložitve definicije upoštevnega storitvenega trga in dejstev, ki so navedena v točkah 20 do 23 v obrazložitvi odločbe, v obravnavanem primeru izhaja, da Urad ostaja na stališču, ki ga je glede opredelitve upoštevnega storitvenega trga zavzel že v Povzetku, in sicer je upoštevni storitveni trg opredeljen kot trg dajanja širokopasovnega dostopovnega ADSL omrežja v uporabo ponudnikom storitev.

29. Urad je preučil tudi argument Telekoma Slovenije o napačni definiciji upoštevnega trga, podkrepljeno s študijo podjetij DotEcon Limited in Criterion Economics, L.L.C., ki primerja učinkovitost vstopa novih ponudnikov z izgradnjo lastne infrastrukture in vstopa na podlagi dostopa do obstoječega omrežja ter primerja konkurenco med različnimi vrstami dostopa kot so ADSL in kabelski internet. Na podlagi obrazložitve upoštevnega storitvenega trga in dejstev, ki izhajajo iz točk 20 do 23 v obrazložitvi odločbe, Urad definicije upoštevnega trga kljub argumentu Telekoma Slovenije, ne spreminja.

(ii) Upoštevni geografski trg

Navedbe Telekoma Slovenije

30. Glede opredelitve upoštevnega geografskega trga Telekom Slovenije navaja, da ni ustrezne pravne utemeljitve zakaj je Urad dejansko opredelil v konkretnem primeru trg celotne Slovenije. Iz Povzetka naj bi ne bilo razvidno, da obstaja v Sloveniji samo en sam geografski trg.

Presoja upoštevnega geografskega trga z vidika pravil konkurence

31. Urad je v do sedaj obravnavanih primerih s področja telekomunikacij pri razmejitvi geografskih upoštevni trgov upošteval predvsem območje, ki je pokrito z omrežjem in obstoj zakonskih ali drugih pravnih ovir⁵ in enakih pogojev konkurence, ki prav tako določajo geografski obseg trga.

32. Na podlagi tega je Urad določil, da je upoštevni geografski trg, na katerem se presoja zatrjevana zloraba prevladujočega položaja, celotno ozemlje Republike Slovenije, kar je pogojeno predvsem z razširjenostjo osnovnega infrastrukturnega omrežja Telekoma Slovenije in DSLAM-ov, ki tvorijo dostopovni del ADSL omrežja. Navedeno omrežje pokriva namreč celotno geografsko področje Republike Slovenije.

4.2.2. Prevladujoč položaj

33. Drugi in tretji odstavek 10. člena ZPOmK določata, kdaj se šteje, da ima določeno podjetje prevladujoč položaj na upoštevni trgu. Telekom Slovenije ima monopol na trgu dajanja širokopasovnega dostopovnega ADSL omrežja v uporabo ponudnikom storitev in s tem prevladujoč položaj na upoštevni trgu v smislu 10. člena ZPOmK.

34. Telekom Slovenije upravlja s telekomunikacijskim omrežjem, ki predstavlja del telekomunikacijske infrastrukture. V času očitane kršitve veljavni Zakon o telekomunikacijah je v 25. točki 3. člena določal pojem telekomunikacijskih omrežij. Telekomunikacijsko omrežje so prenosni sistemi, lahko tudi centrale in druga oprema, ki omogočajo prenos signalov med določenimi omrežnimi priključnimi točkami po žicah, radijskih, optičnih ali drugih elektromagnetnih sistemih. Primeri telekomunikacijskih omrežij so poleg fiksni in mobilni še omrežja za kabelsko televizijo, kakor tudi satelitska omrežja. Tehnične značilnosti omrežij se razlikujejo, zaradi česar tudi ni mogoče nuditi vseh telekomunikacijskih storitev preko vseh omrežij. Telekomunikacijska omrežja, ki edina zagotavljajo možnost opravljanja določene storitve, v tem primeru predstavljajo neizogibni monopol. Pri

⁵Takšna opredelitev geografskih trgov izhaja tudi iz primerov Evropske Komisije (*Wind/ENEL, Case No. IV/M.1536*).

ponujanju hitrega interneta preko tehnologije DSL imajo prvotni in konkurenčni operaterji zelo različne pozicije. Medtem ko prvotni operaterji razpolagajo z lastnim lokalnim dostopovnim omrežjem, si morajo konkurenčni operaterji ta dostop šele zagotoviti, saj brez tega ne morejo opravljati svoje dejavnosti. Za nudenje ADSL storitev končnim naročnikom s strani konkurenčnih operaterjev je nujno dostopati do ADSL omrežja Telekom Slovenije. Telekom Slovenije je izključni lastnik dostopovnega omrežja ADSL, kar predstavlja neizogibni monopol za nudenje hitrejšega prenosa podatkov, neomejenega dostopa do interneta in razne druge multimedijske aplikacije.

4.2.3. Zlorabe

(i) Kršitev opredeljena v 1. točki izreka te odločbe

35. Časovni okvir očitanih dejanj vsebovanih v točki 1. izreka te odločbe obsega čas od 18.04.2001, to je dne, ko je prijavitelj na podlagi svojega povpraševanja, s strani Telekom Slovenije prejel v vednost prilogo k Pogodbi o zakupu kapacitete dostopovnega omrežja ADSL, ki je opredeljevala izračun cen posameznih storitev Telekom Slovenije. V tem času je namreč že veljala z dne 30.03.2001 podpisana priloga k Pogodbi o zakupu kapacitete dostopovnega omrežja ADSL med Telekomom Slovenije in SIOL-om, ki je določala izračun cen posameznih storitev Telekom Slovenije svoji hčerinski družbi SIOL d.o.o.. Prijavitelj je v navedenem času razpolagal s celotno (zavezujočo) ponudbo Telekom Slovenije, ki je poleg omenjene priloge, obsegala še naslednje dokumente: Pogodba o zakupu kapacitete dostopovnega omrežja ADSL, Splošne pogoje za opravljanje storitev v dostopovnem omrežju ADSL ter izvleček Cenika telekomunikacijskih storitev v notranjem in mednarodnem prometu. Urad je ob pregledu in primerjavi pogodbe in priloge k njej med Telekomom Slovenije in SIOL-om ter osnutka pogodbe in priloge k njej, ki je bila posredovana Medinetu, z gotovostjo ugotovil, da je Telekom Slovenije primerljive (celo enake) storitve zaračunaval po različnih cenah, saj vsebina navedenih dokumentov posredovanih Medinetu, kljub nasprotnim zagotovitvam, ni odražala najugodnejše ponudbe Telekom Slovenije, ki jo je le ta v istem času nudil drugemu poslovnemu partnerju, t.j. svoji hčerinski družbi SIOL d.o.o., čeprav so ga k nediskriminatornosti, javnosti in preglednosti poslovanja zavezovali področni predpisi. Urad je določil rok trajanja kršitve do 14.08.2003, to je dne, ko je bil Medinet od Telekom Slovenije prvič prejel račun z obračunanimi popusti na ATM priključnine.

36. Iz dokumentacije v spisu izhaja, da je Telekom Slovenije 13. 08. 2003 poslal podjetju Medinet dopis, v katerem je navedenemu podjetju za nazaj (obdobje oktober 2002 – junij 2003) priznal popuste na naslednje storitve: ATM priključnine, vzpostavitev trajnih navideznih poti, spremembe parametrov in spremembe prenosnih hitrosti, ki izhajajo iz višine mesečnih zakupnin. Telekom Slovenije je ponudniku Medinet naknadno priznal popust, ki ni bil v skladu z 2. točko 3. odstavka 75. člena Ztel-1⁶objavljen v Uradnem listu ali v katerem drugem časopisju, ki izhaja na celotnem nacionalnem teritoriju. V Uradnem listu RS št. 45/02 je bil objavljen cenik Telekom Slovenije skupaj s popusti na cene mesečnih zakupnin. Popusti se nanašajo na dva kriterija, in sicer lojalnost (dobe, za katero je sklenjena pogodba med zakupnikom in Telekomom Slovenije) in znesek vsote mesečnih zakupnin.

37. Prijavitelj navaja, da jih Telekom Slovenije niti pri iskanju ponudbe in niti ob podpisu pogodbe dne 31.05.2002, kljub njihovem izrecnemu zanimanju za vse popuste, z navedenimi popusti na priključnine ni seznanil. Ob podpisu pogodbe so prejeli le seznam popustov, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 45/02. Navedeni seznam popustov ne zajema popustov na priključnine ATM. Prijavitelj še dodaja, da so za popuste na priključnine prvič izvedeli iz računa z dne 14. 08. 2003, kar naj bi bilo po mnenju prijavitelja zgolj posledica postopka zoper Telekom Slovenije, ki je tekel pred Uradom.

⁶Ta člen pravi, da morajo biti cene in z njimi povezani elementi, vkjučno z morebitnimi popusti, storitev fiksnega javnega telefonskega omrežja in storitev operaterjev s pomembno tržno močjo pregledne, objavljene v dnevem tisku ter v Uradnem listu Republike Slovenije in nediskriminacijske, da omogočajo enako obravnavo vseh uporabnikov.

Navedbe Telekoma Slovenije

38. Po navedbah Telekoma Slovenije Urad ni analiziral, kaj konkretno pomenijo navedeni popusti glede na višino stroškov ponudnika. Celoten znesek popustov na priključnine, vzpostavitev trajnih navideznih poti, sprememb parametrov in sprememb prenosne hitrosti, ki je bil Medinetu obračunan od oktobra 2002 do junija 2003, je znašal [REDACTED] SIT, kar po navedbah Telekoma dokazuje, da gre za zanemarljiv znesek, ki nikakor ni mogel resno vplivati na poslovne odločitve Medineta.

Presoja ravnanj z vidika pravil konkurence

39. Kot izhaja iz navedb prijavitelja in iz prejete dokumentacije, je za potencialne konkurenčne ponudnike pri načrtovanju in oblikovanju poslovne strategije ponudnika odločujočega vpliva poznavanje celovitosti ponudbe (vključno z vsemi popusti, tako tistimi, ki jih podjetje že dosega, kot tudi tistimi, ki jih podjetje še ne dosega) dostopa do dostopovnega ADSL omrežja. Z načrtnim prikrivanjem vseh možnih popustov, kar izhaja iz dopisa Telekoma Slovenije z dne 13. 4. 2004, ki jih Telekom Slovenije uporablja za širokopasovni dostop do ponudnikov internet storitev, si je Telekom Slovenije nameraval čim dlje obdržati konkurenčno prednost na trgu ponujanja ADSL storitev končnim kupcem, kjer nastopa njegova hčerinska družba SiOL.

40. Kljub trditvam Telekoma Slovenije, da Urad pri presoji ni analiziral podatkov o tem, kolikšna je višina popusta, ki ni bil obračunan Medinetu, Urad ostaja na stališču, ki ga je v zvezi s to točko zavzel že v Povzetku, saj se dejansko stanje po izvedenem ugotovitvenem postopku ne razlikuje od tistega, ki je bilo ugotovljeno že v Povzetku. Z vidika zlorabe prevladujočega položaja po 10. členu ZPOmK namreč vprašanje, kakšna je višina zneska popusta, ki ni bil zaračunan, ni odločujoče, saj bi zavedanje o popustu lahko pomembno vplivalo na povpraševanje po tej storitvi. Po 1. odstavku 10. člena ZPOmK je prepovedana zloraba prevladujočega položaja, pri tem pa ni nobenega pogoja, kako mora zloraba vplivati na končne rezultate nastopanja na trgu⁷. Za zlorabo prevladujočega položaja je dovolj, da se z njegovim izkoriščanjem vpliva na konkurenčni boj na trgu. Več kot očitno je, da je bilo ravnanje Telekoma Slovenije usmerjeno zgolj v zagotavljanje prednosti SiOL-u pred drugimi ponudniki dostopa do interneta. Pri obravnavani dejavnosti nudenja komunikacijskih storitev je zelo pomemben čas vstopa na trg. Zato je pomembno, da podjetje, ki se zanima za vstop na trg, pozna vse pogoje poslovanja in tako oblikuje najbolj uspešno strategijo (pokritosti trga). Vstop v panogo je povezan s pomembnimi vstopnimi stroški, zato je odločitev o vstopu pravzaprav eno težjih vprašanj za management. Ob neenakih pogojih poslovanja ima podjetje, ki prvo vstopi na trg, nedvomno veliko prednost, saj je zaradi stroškov in zapletenosti menjave ponudnika uporabnik menjavi le-tega nenaklonjen. Glavno vlogo pri določanju konkurenčne narave trga igra sposobnost konkurentov, da vstopijo na trg, ter višina stroškov, ki je povezana z vstopom na trg. Če so stroški vstopa na trg zelo visoki, imajo obstoječa podjetja velikansko prednost pred podjetji, ki želijo vstopiti na trg. Ta prednost jih pogosto pripelje v monopolni položaj. Na stopnjo konkurence na nekem trgu tako vpliva, poleg značilnosti panoge, tudi vedenje ekonomskih subjektov na tem trgu.

41. Telekom Slovenije je 13. 08. 2003 poslal podjetju Medinet dopis, v katerem je navedenemu podjetju za nazaj (obdobje oktober 2002 – junij 2003) in šele po uvedbi postopka pred Uradom, priznal popuste na ATM priključnine, vzpostavitev trajnih navideznih poti, spremembe parametrov in spremembe prenosnih hitrosti, ki izhajajo iz višine mesečnih zakupnin. Na poizvedbo družbe Medinet z dne 26. 08. 2003 glede podrobnejše opredelitve popustov je Telekom Slovenije dne 10. 09. 2003 navedel, da se popusti nanašajo ne le na ceno mesečne zakupnine, kot je bilo objavljeno v Ur.l. RS. št. 45/02, ampak tudi na druge ATM storitve (ATM priključnine, vzpostavitev trajnih navideznih poti, spremembe parametrov in spremembe prenosnih hitrosti).

42. Navedeni popusti tudi niso bili sestavni del pogodbe med Medinetom in Telekomom Slovenije z dne 31.05.2002, kot bi se morda lahko sklepalo iz prvega stavka drugega odstavka dopisa Telekoma Slovenije z dne 10. 09. 2003, ki pravi: "Telekom Slovenije uporablja pri oblikovanju popustov za zakup kapacitet (...) popuste, ki

⁷Škoda je bila eden od pogojev za zlorabo prevladujočega položaja po določbah ZVK, po ZPOmK pa to ni več potrebno.

so bili objavljeni 24.04.2002 v Ur. l. RS, št. 45. Poleg tega pa se operaterjem, ki imajo s Telekomom Slovenije sklenjeno pogodbo za zakup kapacitet dostopovnega omrežja ADSL, opredeljeni popusti, ki so doseženi na osnovi vsote mesečnih zakupnin, priznavajo tudi na druge ATM storitve (ATM priključnine, vzpostavitev trajnih navideznih poti, spremembe parametrov, spremembe prenosne hitrosti), ki jih le ti uporabljajo pri zagotavljanju ADSL storitev!"

43. Urad je v okviru preiskovalnih dejanj poslal na Telekom Slovenije zahtevo za pojasnila (št. 3072-14/02-41 z dne 17. 02. 2004), na katero je slednji odgovoril (cit.):"V primeru Medinet, d.o.o. je prišlo na strani Telekoma Slovenije, d.d. do napake, zato je bilo obvestilo Telekoma Slovenije d.d. Medinetu odposlano šele 13. avgusta 2003..."

44. Urad odgovoru Telekoma Slovenije, da je šlo le za napako, ni sledil. . Telekom Slovenije je naknadno, v dopisu z dne 13. 04. 2004, navedel, da je družba Telekom Slovenije svoji hčerinski družbi SiOL od aprila 2001 zgoraj navedene popuste na zakupnino priznavala tudi na priključnine, kar ni v skladu s pravili transparentnega poslovanja, saj ta vrsta popusta ni bila objavljena v Uradnem listu. Na sestanku 02. julija 2002 med Telekomom Slovenije in Medinetom je Telekom Slovenije izjavil, da drugi popusti, razen navedenih v Uradnem listu, ne obstajajo⁸, navajamo: "*Medinet je bil seznanjen, da na nivoju dostopovnega omrežja ADSL popustov ni, na področju ATM omrežja pa so veljavni popusti, objavljeni v Uradnem listu Republike Slovenije. Lestvica popustov je bila vročena predstavnikom Medineta.*"

45. Urad je, ob skrbni preučitvi izjav Telekoma Slovenije, ki izhajata iz točke 43. in 44., ugotovil, da Telekom Slovenije v svojih izjavah priznava, da je storil nepravilnost v smislu obračunavanja popustov v nasprotju z predpisi, ki so veljali v času očitane kršitve. Ob tem ne gre spregledati okoliščine, da se je ta kršitev nadaljevala v daljšem časovnem obdobju, in sicer vsaj 18 mesecev, kot tudi dejstva, da je Telekom Slovenije ves ta čas svoji hčerinski družbi SiOL d.o.o. nudil zadevne popuste in s tem diskriminiral prijavitelja. Urad je prepričan, da nastala situacija ni posledica napake oziroma spregleda, pač pa namere, upošteva številko komercialnih ponudnikov ADSL povezave v internet, ki se je v času očitane storitve obsegalo navedena dva ponudnika.

46. Priznanje popusta za nazaj pa tudi v nobenem pogledu ne spreminja dejstva, da gre v obravnavani točki za kršitev 10. člena ZPOMK. Upoštevati moramo, da določeno ravnanje, ki drugače samo po sebi ne bi bilo sporno, lahko postane zelo sporno, v kolikor ga izvrši podjetje, ki ima na trgu prevladujoči položaj. V obravnavanem primeru je bilo ugotovljeno, da ima družba Telekom Slovenije na trgu dajanja širokopasovnega dostopovnega ADSL omrežja v uporabo ponudnikom storitev monopol in ne samo prevladujoči položaj. Telekom Slovenije bi se moral do vseh konkurentov, ki ponujajo istovrstni proizvod kot SiOL obnašati enako in ne bi smel diskriminirati. Telekom Slovenije mora uporabljati enakoredne pogoje v enakih okoliščinah za druga podjetja, ki zagotavljajo enakoredne storitve ter mora zagotavljati storitve in informacije za druge pod enakimi pogoji in na enaki kakovostni ravni kot za svoje storitve ali storitve svojega hčerinskega podjetja SiOL.

47. Ker podjetje Medinet ni bilo seznanjeno z vsemi popusti, je bilo postavljeno v podrejen položaj glede na konkurenta SiOL, ki je bil do navedenih popustov upravičen od aprila 2001. Ne le, da je bilo podjetje Medinet zaradi nepoznavanja popustov na slabšem v smislu odhodkov (kar je bilo kasneje zaradi priznanja dobropisa delno popravljeno), ampak predvsem zaradi tega, ker je zaradi višine stroškov postavilo višje cene oziroma svojih storitev sploh ni ponudilo na določenih geografskih področjih, ker so ocenili, da to ni ekonomsko upravičeno, čeprav bi lahko bilo, če bi stroške upoštevali (gre za do 30 % popuste, torej ne zanemarljive). Pri odločitvi za vstop na trg ali na določen del trga, igra pomembno vlogo tudi razpolaganje z točnimi informacijami o stroških. S tem je bila SiOL-u dana prednost pri pridobivanju naročnikov, ki je v nasprotju z določili ZPOMK. Pri tem moramo upoštevati tudi dejstvo, da gre za relativno novo storitev, zato se vsaka prednost na trgu hitro odrazi v večjem

⁸ZAPISNIK sestanka predstavnikov Medinet d.o.o., Tržaška 85, Maribor in predstavnikov Telekoma Slovenije z dne 02. 07. 2002

številu novih naročnikov, kar pomeni, da se potencialni trg za ostale ponudnike storitev toliko hitreje zmanjša. Tudi iz načina obračunavanja cen ni bilo možno sklepati, da se popusti, doseženi pri mesečni zakupnini (plačljivo vsak mesec), nanašajo na priključnine in vzpostavitev trajnih navideznih poti, ki so enkratna plačila na začetku pogodbenega odnosa, oziroma spremembe parametrov in spremembe prenosnih hitrosti, ki so občasni dogodki.

48. Podjetje SiOL je v 100 % lasti podjetja Telekom Slovenije, prednost SiOL-a na trgu pomeni večji prihodek zaradi večjega števila uporabnikov, kar na koncu pomeni tudi večji prihodek za Telekom Slovenije kot izključnega lastnika te družbe. Korist za SiOL in s tem tudi za Telekom Slovenije predstavlja izgubo prihodka za ostale ponudnike, natančneje za Medinet, ker ne more učinkovito konkurirati SiOL-u. Poslovna korist SiOL-a oziroma Telekoma Slovenije v tem primeru ni posledica poštenega tržnega tekmovanja na trgu, ampak gre za posledico zlorabe prevladujočega položaja, ki ga ima Telekom Slovenije kot izključni lastnik dostopnega ADSL omrežja v Sloveniji. Gre za zlorabo prevladujočega položaja v smislu četrte alineje petega odstavka 10. člena ZPOmK, ki pravi, da zloraba prevladujočega položaja pomeni tudi uporabo neenakih pogojev za primerljive posle z drugimi poslovnimi partnerji, kar te partnerje postavlja ali sili v konkurenčno slabši položaj. Telekom Slovenije je s tem, da podjetju Medinet ni priznaval enakih pogojev, kot svoji hčerinski družbi SiOL, zlorabil prevladujoč položaj na upoštevem trgu, kar je imelo za posledico vsaj to, da je družba SiOL d.o.o. pridobila konkurenčno prednost poznavanja vseh relevantnih informacij glede cen storitev v boju za tržni delež pri nujenju ADSL storitev povezave v internet. Tako je Medinet z zakasnelim vstopom na ta trg z vsakim zamujenim dnevom beležil vse večji tržni zaostanek za prvim tekmečem SiOL-om, ki ima danes na njem 99 % tržni delež. Velike razlike v primerjavi s Slovenijo se kažejo tudi pri tržnih deležih konkurenčnih ponudnikov zadevnih storitev na tem področju v primerjalnem pogledu po posameznih državah. Tako npr. v državah EU zavzema povprečni tržni delež konkurenta 22,9-odstotkov, medtem ko ima Slovenija na področju xDSL storitev praktično samo enega ponudnika, in to je kot že zgoraj navedeno Telekomovo hčerinsko podjetje SiOL⁹. Slednje pa ima na koncu za posledico zmanjšano možnost izbire za končnega uporabnika ADSL storitev. Kršitev Telekoma Slovenije je še toliko hujša, ker ima kot podjetje z monopolnim položajem posebno odgovornost na trgu in si ne sme si dovoliti ravnanja, ki bi ogrozilo učinkovito konkurenco na trgu.

(ii) Kršitev opredeljena v 2. točki izreka te odločbe

49. Časovni okvir očitanih dejanj vsebovanih v točki 2. izreka te odločbe obsega obdobje od novembra 2001, to je čas ko je Telekom Slovenije, po lastni izjavi, svoji hčerinski družbi že zaračunaval dostop do ATM omrežja po principu združevanja vodov – multipleksiranje, medtem, ko v tem časovnem obdobju, se pravi v fazi sklepanja pogodbe in vzpostavitve poslovnega sodelovanja z prijaviteljem, tega dejstva slednjemu ni niti predstavil, niti ni naknadno principa multipleksiranja udeleževal oz. obračunaval od podpisa pogodbe dalje, pa vse do 12.06.2003, ko je na podlagi lastnih poizvedb prijavitelj od Telekoma Slovenije prejel dopis z navedbo vseh relacij, za katere velja princip multipleksiranja. Z nastopom dejstva, da je bil šele v tem trenutku prijavitelj v polni meri obravnavan enakopravno v smislu cenovnega obračuna in seznanjen z vsemi relevantnimi informacijami, je Urad določil trajanje kršitve do 12.06.2003, kljub temu, da je Telekom Slovenije z dopisom z dne 16.04.2003 prijavitelju priznal dobropise za multipleksiranje, upošteva, da prijavitelj sploh ni bil seznanjen s seznamom relacij, na katerih je obstajala možnost združevanja vodov.

50. Iz dokumentacije posredovane Uradu tekom postopka izhaja, da se na določenih lokacijah oziroma relacijah lahko navidezne poti do posameznih DSLAM-ov združujejo za potrebe obračuna kapacitet ADSL in, da je Telekom Slovenije določil 7 takšnih relacij, na katerih se združevanje vodov uporablja in je edino možno v času očitane kršitve. Prijavitelj navaja, da dane relacije niso bile nikjer objavljene, ne v ceniku ATM, ki je bil objavljen v Ur.l. RS, št. 45/02, ne v Vzorčni (referenčni) ponudbi o medomrežnem povezovanju omrežja Telekoma Slovenije in omrežij operaterjev fiksnih javnih telefonskih storitev in mobilnih javnih radijskih storitev in o zakupu vodov, ki je bila objavljena v Ur.l. RS, št.: 64-66/02, na katero se Telekom Slovenije sklicuje pri obračunavanju združevanja vodov.

⁹ATRP: Letno poročilo 2003

51. Pravilo združevanja kapacitet (multipleksiranje) se uporablja pri zakupu kapacitet navideznih poti v ATM omrežju, v skladu s katerim se ponudniku internet storitev na posamezni relaciji zaračunava kapaciteta navidezne poti, ki je enaka skupni kapaciteti vseh navideznih poti, ki jih ponudnik internet storitev zakupuje na tej posamezni relaciji. Posamezna regija je definirana z regijskim ATM vozliščem in DSLAM-i, ki se povezujejo na to vozlišče. Ti podatki so potrebni za izračun stroškov zakupa kapacitet ADSL in so osnova za izdelavo poslovnih strategij s strani operaterjev, ki želijo ponujati ADSL storitve končnim naročnikom.

Navedbe Telekoma Slovenije

52. Po navedbah Telekoma Slovenije je operaterjem obračunaval na danih relacijah dejansko skupno zakupljeno kapaciteto na danih relacijah. Skupna zakupljena kapaciteta pa se obračunava v skladu z veljavnim cenikom obračunavanja kapacitet zakupljenih vodov oziroma ATM storitev.

53. Telekom Slovenije nadalje navaja, da je Medinet imel šele v mesecu januarju 2003 na določeni relaciji več istovrstnih kapacitet zakupa pasovne širine, na podlagi katerih se potem ponudniku zaračuna več istovrstnih kapacitet kot vsoto vseh kapacitet (to je pogoj, da se nekomu obračunava združevanje vodov). Za mesec marec je Telekom Medinetu poslal račun, ki je vseboval združevanje vodov, za meseca januar in februar pa mu je izstavil dobropisa.

Presoja ravnanj z vidika pravil konkurence

54. Telekom Slovenije je dne 26. 07. 2002 v Ur.l. RS, št. 64-66, v točki 14.2 Vzorčne (referenčne) ponudbe o medomrežnem povezovanju omrežja Telekoma Slovenije in omrežij operaterjev fiksnih javnih telefonskih storitev in mobilnih javnih radijskih storitev in o zakupu vodov (RIO) objavil besedilo, ki opredeljuje princip združevanja vodov – multipleksiranje: *Za kapaciteto zakupljenega voda na dani relaciji se šteje, v skladu s principi multipleksiranja, vsota kapacitet vseh istovrstnih zakupljenih vodov na tej relaciji.*

55. Telekom Slovenije je z dopisom z dne 16. 04. 2003 podjetju Medinet priznal dobropis za združevanje vodov. Na podlagi poizvedbe podjetja Medinet z dne 13. 05. 2003 je Telekom Slovenije dne 12. 06. 2003 slednjemu poslal seznam relacij, za katere sploh velja princip multipleksiranja, kajti pred navedenim datumom Medinet s temi podatki ni razpolagal. Iz tega dobropisa in kasnejših pojasnil Telekoma Slovenije namreč izhaja, da se na določenih lokacijah oziroma relacijah¹⁰ lahko navidezne poti do posameznih DSLAM-ov za potrebe obračuna združujejo, kar pa nikjer do tedaj ni bilo objavljeno (ne v tedaj veljavnem ceniku, niti v RIO-u, čeprav je Telekom Slovenije v svojih odgovorih Medinetu navajal, da je od 26. 7. 2002 osnova za združevanje vodov točka 14.2 v RiO, ki je navedena v točki 54 te odločbe). Pred tem pa je Telekom Slovenije vse ponudbe, anekse k osnovni pogodbi ter izstavljene račune sestavljal tako, kot da se vsak posamezen DSLAM priključuje direktno na vstopno točko, osnova za izračun stroškov pa je bila razdalja od vstopne točke do posameznega DSLAM-a. S spremenjenim načinom obračuna so se spremenili stroški zakupa kapacitet dostopovnega omrežja ADSL, še posebno na daljših razdaljah in z večjim številom vključenih DSLAM-ov.

56. Zgornje navedbe Telekoma Slovenije družbi Medinet o uvedbi multipleksiranja z objavo Vzorčne (referenčne) ponudbe o medomrežnem povezovanju omrežja Telekoma Slovenije in omrežij operaterjev fiksnih javnih telefonskih storitev in mobilnih javnih radijskih storitev in o zakupu vodov (RIO) v Uradnem listu RS, št. 64-66/02 se izkažejo za nepravilne, saj dopis oz. izjava podjetja Telekoma Slovenije z dne 13. 04. 2004, ki ga je Urad pridobil tekom ugotovitvenega postopka dokazuje, da je Telekom Slovenije svojemu hčerinskemu podjetju SiOL

¹⁰ Odgovor Telekoma Slovenije z dne 11. 6. 2003, v katerem je slednji (Medinetu) prvič posredoval relacije, na katerih je uveden princip multipleksiranja.

zaračunal dostop do ATM omrežja po principu združevanja vodov od novembra 2001¹¹, pri čemer se ne le zastavlja vprašanje pravnega temelja za uporabo multipleksiranja od novembra 2001 v primeru SIOL-a, ki je bil seznanjen z vsemi relevantnimi informacijami, temveč tudi vprašanje, zakaj Telekom Slovenije ni z vsemi potrebnimi informacijami seznanjal drugega pogodbenega partnerja, in edinega konkurenta SIOL-u, kot tudi, zakaj je bilo poslovanje Telekoma Slovenije v tem delu netransparentno, diskriminatorno in arbitrarno. Urad je prepričan, da navedena dejstva dokazujejo zlorabo prevladujočega položaja in uporabo neenakih pogojev za primerljive (enake) posle, kar pomeni kršitev 10. člena ZPOMK.

57. Glede na to, da cene zakupa vodov niso linearno povezane s kapaciteto, gre v tem primeru za popust, in sicer na večjo kapaciteto zakupa voda, saj kupec storitve za zakup n-krat večje kapacitete plača manj kot n-krat večjo ceno (kar je smisel principa multipleksiranja). Ker so popusti sestavni del cenika, bi podjetje Telekom Slovenije o načinu obračunavanja in o spremembi načina obračunavanja cen zakupa vodov moralo obvestiti podjetje Medinet, kar izhaja tudi iz 7. člena Pogodbe o zakupu kapacitet dostopovnega omrežja ADSL, ki pravi: »O spremembi cen Telekom pisno obvesti zakupnika najmanj 90 dni pred uveljavitvijo spremembe Cenika ali v najkrajšem možnem času, če je sprememba cen pogojena s spremembo zakonodaje ali na zahtevo pristojnega upravnega organa.« Kot izhaja iz dokumentacije v spisu, Telekom Slovenije ni seznanjal Medineta v skladu z navedenim pogodbenim določilom.

58. Družba Medinet je že dne 04. 11. 2002 vprašala družbo Telekom Slovenije, ali so glede zakupa dostopovnega ADSL v enakopravnem položaju kot drugi ponudniki. Telekom Slovenije je dne 13. 11. 2002 na to pozitivno odgovoril, čeprav je, kot je razvidno iz točke 56, v tem času omogočal podjetju SiOL, da je uporabljalo princip multipleksiranja.

59. Na podlagi gornjih izvajanj Urad z gotovostjo ugotavlja, da je Telekom zlorabil svoj prevladujoči položaj na relevantnem trgu dajanja širokopasovnega dostopovnega ADSL omrežja v uporabo komercialnim ponudnikom storitev internetnega dostopa, in da je uporabljal neenake pogoje s svojimi poslovnimi partnerji za enake posle (ne zgolj primerljive). Navedeno izhaja iz lastnih navedb Telekoma Slovenije, ki pravi, da je bila pravna podlaga za obračunavanje principa multipleksiranja objavljena v Uradnem listu RS, št. 64-66/2002, se pravi z dne 26.07.2002, a je kljub temu svoji hčerinski družbi SIOL d.o.o. to možnost dopuščal že 9 (devet) mesecev prej, medtem ko je drugemu poslovnemu partnerju, ravno nasprotno, zamolčal dejstvo obstoja združevanja vodov po principu multipleksiranja. Kot je razvidno, sta posledici tovrstnega ravnanja dve, in sicer, na eni strani zagotovitev konkurenčne prednosti družbi SIOL z podelitvijo pravice do združevanja vodov, do katere, kot je razbrati iz predložene dokumentacije, ni bila upravičena, ker je bil princip uveden šele v juliju 2002, ter po drugi strani zamolčanje vseh relevantnih podatkov (relacije in kapacitete) o principu združevanja vodov prijavitelju, kljub temu, da je bil do teh informacij upravičen.

60. Družba Medinet v obdobju od novembra 2001 do 12. 06. 2003 ni bila seznanjena z dejstvom, da se na določenih relacijah v skladu s principi multipleksiranja upošteva skupna zakupljena kapaciteta posameznega ponudnika in je bila zato postavljena v podrejen položaj glede na konkurenta SiOL, ki je bil do navedenega upravičen od novembra 2001. Ne glede na to, ali je Medinet v danem trenutku že imel več istovrstnih kapacitet na danih relacijah ali ne, bi moralo biti poslovanje Telekoma Slovenije kot prevladujočega podjetja transparentno, kar pomeni, da je z omejevanjem informacij pomembno vplival na odločitve Medineta. Ne le, da je bilo podjetje Medinet zaradi nepoznavanja možnosti multipleksiranja na slabšem v smislu odhodkov (kar je bilo kasneje zaradi priznanja dobropisa, za v letu 2003, ne pa za leto 2002, delno popravljeno), ampak predvsem zaradi tega, ker je zaradi višine stroškov postavilo višje cene oziroma svojih storitev sploh ni ponudilo na določenih geografskih področjih, ker so ocenili, da to ni ekonomsko upravičeno, čeprav bi lahko bilo, če bi upoštevali nižje cene zakupa vodov z uporabo principa multipleksiranja (gre za do 20 % razliko v ceni, torej ne zanemarljivo).

61. Opravičevanje nastale situacije v zvezi z uporabo principa multipleksiranja s strani Telekoma Slovenije s sklicevanjem na RIO je za Urad neutemeljeno, saj kot navaja Telekom Slovenije, RIO ne določa natančno, na

¹¹ Odgovor Telekoma Slovenije Uradu z dne 13. 04. 2004.

katerih relacijah je možno uporabiti sistem multipleksiranja, te relacije tudi niso bile navedene v pogodbi med Medinetom in Telekomom Slovenije oziroma jih je Telekom Slovenije slednji sporočil šele 12. 06. 2003, družba SiOL pa je pod temi pogoji poslovala že od novembra 2001. Ne glede na določbe RIO, pa iz ravnanj Telekoma Slovenije nedvomno izhaja, da je le ta v razmerju do poslovnih partnerjev Medinet in SiOL uporabljal neenako, diskriminatorno in netransparentno.

62. Na podlagi izvedbe celotnega postopka, Urad sklepno ugotavlja, da Telekom Slovenije je zlorabil svoj prevladujoč položaj v smislu četrte alineje petega odstavka 10. člena ZPOmK, ki pravi, da zloraba prevladujočega položaja pomeni uporabo neenakih pogojev za primerljive posle z drugimi poslovnimi partnerji, kar te partnerje postavlja ali sili v konkurenčno slabši položaj.

63. Urad je prepričan, da posredovani dokumenti in podatki ter informacije, pridobljeni v okviru ugotovitvenega postopka, dokazujejo zlorabo prevladujočega položaja Telekoma Slovenije in s tem kršitev 10. člena ZPOmK, s katero je le ta omogočil svoji hčerinski družbi SiOL pri pridobivanju konkurenčne prednosti na trgu ponujanja ADSL storitev končnim naročnikom.

Glede na obrazloženo je Urad odločil tako, kot izhaja iz izreka odločbe.

PRAVNI POUK:

Zoper to odločbo je mogoče vložiti tožbo v upravnem sporu pri Upravnem sodišču, oddelek v Ljubljani, Tržaška cesta 68a, v roku tridesetih dni od dneva vročitve odločbe. Tožba se v dveh izvodih vloži pri sodišču ali pa se mu pošlje po pošti. Tožba se lahko da tudi na zapisnik pri pristojnem sodišču. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila tožba priporočeno oddana na pošto ali ko je bila dana na zapisnik.

Pripravila:
Dajana Muženič

Andrej Plahutnik
DIREKTOR

Vročiti:

- Arhiv, tu
- Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 1000 Ljubljana.
- Medinet d.o.o., Tržaška cesta 85, 2000 Maribor, po pooblastilu [REDACTED]
[REDACTED].