



URAD RS ZA VARSTVO KONKURENCE

Datum: 25.11.2005
Št.: 306-77/2005-16

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. 58/03, 45/04, 138/04), 34. člena v zvezi s 5. in 3. členom Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 56/99, 37/04; v nadaljevanju: ZPOmK) v postopku ugotavljanja obstoja prepovedanega sklepa podjetniškega združenja, ki ga je po uradni dolžnosti uvedel proti Združenju turističnih agencij Slovenije, Vošnjakova 5, Ljubljana (v nadaljevanju: ZTAS), ki ga zastopa Dimitrij Piciga, predsednik Združenja turističnih agencij Slovenije, izdal naslednjo

O D L O Č B O:

1. Združenje turističnih agencij Slovenije, Vošnjakova 5, Ljubljana (v nadaljevanju: ZTAS) je v obdobju od 17. maja 2000 s sklepi Upravnega odbora ZTAS, in sicer s sklepom 4 s 14. seje z dne 17. maj 2000, sklepom 5 s 23. seje z dne 13. marec 2003, sklepom 4 s 33. seje z dne 23.9.2004 in z dopolnitvijo ad 3 in sklepom 3 s 34. seje z dne 28.10.2004, s katerimi je določilo višino prijavnine v fiksnem znesku kot enotno ceno, kršilo 5. člen ZPOmK v povezavi s 3. členom ZPOmK. Navedeni sklepi ZTAS predstavljajo sklepe podjetniškega združenja o pogojih poslovanja na trgu, katerih cilj je preprečevati, ovirati oz. izkrivljati konkurenco v Republiki Sloveniji.
2. Sklepi upravnega odbora ZTAS iz prve točke izreka so prepovedani in nični.
3. ZTAS je dolžno v roku 8 dni od prejema te odločbe pisno obvestiti vse svoje članice o ničnosti sklepov iz prve točke izreka te odločbe ter jih pozvati, naj samostojno določajo višino prijavnine.
4. ZTAS je dolžno v roku 8 dni od izpolnitve zahteve iz tretje točke izreka te odločbe pisno obvestiti Urad ter predložiti dokaze o izpolnitvi zahteve.
5. Izrek odločbe se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

O b r a z l o ž i t e v :

DEJANSKA PODLAGA

O združenju:

ZTAS je gospodarsko interesno združenje, pravna oseba, ki je bila ustanovljena leta 1996 z namenom uresničevanja poslovnih interesov na področju dejavnosti turističnih agencij in organizatorjev potovanj, pospeševanja stroke in izobraževanja na tem področju, uveljavljanja poslovnih pravil in pospeševanja kakovosti storitev turističnega posredovanja, zaščite turistov-potrošnikov na turističnih potovanjih ter povezovanja in sodelovanja s sorodnimi organizacijami doma in v tujini. ZTAS analizira problematiko turističnih agencij po osnovnih tipih agencij, ureja statistike o poslovanju turističnih agencij, izvaja program tržnih aktivnosti za potrebe agencij, ureja poslovne relacije z letalskimi prevozniki in njihovimi institucijami, izvaja dogovore in aktivnosti za zaščito potrošnikov, sodeluje pri uvajanju sodobne tehnologije v agencijsko poslovanje, sodeluje pri pripravah zakonskih aktov, ki neposredno ali posredno vplivajo na poslovanje turističnih agencij, gradi imidž turističnih agencij in njihovo vlogo v slovenskem turizmu, ureja odnose in sodeluje s pomembnejšimi združenji turističnih agencij v svetu.

Članstvo v združenju je prostovoljno. Združenje ima redne člane, pridružene člane, mednarodne člane, člane na čakanju na vstop med redne člane, individualne člane in častne člane. Redni člani združenja so lahko le turistične agencije in organizatorji potovanj, ki so registrirani v Sloveniji in je turizem njihova osnovna dejavnost. Pridružen član združenja je pravna oseba iz Slovenije s tistih področij gospodarjenja, ki so z organizacijo potovanj posredno povezana. Mednarodni član združenja je pravna oseba iz tujine, ki se posredno ali neposredno ukvarja z organizacijo potovanj in turističnim gospodarstvom. Član na čakanju na vstop med redne člane je tista pravna oseba iz Slovenije s področja organiziranja potovanj, ki ne zadovoljuje vseh kriterijev za pridobitev statusa rednega člana in si z izpopolnjevanjem prizadeva doseči kriterije iz Pravilnika o članstvu v združenju. Individualni član je fizična oseba iz Slovenije ali iz tujine, ki želi prispevati k uresničevanju ciljev združenja. Častni član je fizična oseba, ki pridobi naziv zaradi svojih zaslug pri razvoju dela potovalnih agencij in turizma.

ZTAS je navedlo, da imajo včlanjenih 42 turističnih agencij. Za ilustracijo je tudi navedlo, da ima v Sloveniji 275 podjetij licenco za organizatorja potovanj in 330 za agenta pri posredovanju turističnih aranžmajev (vir: GZS). Urad na tem mestu ugotavlja, da so v združenje vključena tudi številna velika podjetja oziroma turistične agencije, med katerimi so tudi vodilne turistične agencije: Kompas d.d., Globtour d.o.o., Ilirika Turizem d.o.o., Relax d.o.o.

Organi ZTAS so skupščina, upravni odbor, predsednik in največ trije podpredsedniki, častni predsednik, častno razsodišče in generalni sekretar. Upravni odbor združenja je izvršilni organ in skrbi za delo in poslovanje združenja. Upravni odbor odloča o sprejemu novih članov združenja, pripravlja in predlaga načrt dela in finančni načrt, odloča o organiziranju dela in o zaposlovanju delavcev v združenju.



Turistične agencije:

Turistične agencije opravljajo dejavnost organizacije in prodaje turističnih aranžmajev. Pravica do opravljanja dejavnosti organiziranja in prodaje turističnih aranžmajev se pridobi na podlagi licence, ki jo izda pristojni organ. Ukvarjajo se s širokim spektrom dejavnosti: prodaja turističnih aranžmajev, rezervacija in prodaja vozovnic na letalskih linijah, najem prevoznih sredstev, prodaja ladijskih in trajektnih vozovnic, rezervacija hotelov in drugih namestitvenih kapacitet, izdelava individualnih in skupinskih programov po meri, priprava poslovnih, strokovnih, študijskih in drugih paketnih potovanj, posredovanje pri pridobivanju vizumov ter druge potovalne in turistične storitve. Turistične agencije same organizirajo počitnice potovanja in izlete in (ali) zastopajo in prodajajo programe slovenskih in tujih organizatorjev potovanj.

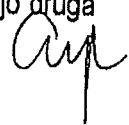
Prijavnina in določanje višine prijavnine:

Prijavnina obsega stroške ob rezervaciji, ki jih ima turistična agencija s procesiranjem same rezervacije in stroške, ki so posredno povezani z njo. Med te stroške sodijo (1) neposredni stroški, povezani z rezervacijo: delovne ure zaposlenih v agenciji in računovodstvu, telefon, stroški rezervacijskih sistemov, stroški pisarniškega materiala, stroški finančnih storitev, stroški poštnin, transakcij (plačilni promet, unovčenje čekov, provizije za kartice...), stroški pridobivanja informacij o vizumih, cepljenju, razmer v deželi, v katero želi potnik potovati in (2) posredni stroški, povezani z rezervacijo: reklama, najemnine, amortizacija stavb in opreme, potni stroški, delovne ure zaposlenih v pripravi aranžmajev, upravi in računovodstvu, stroški zunanjih računovodij, odvetnikov in revizijskih hiš, zavarovalne premije, stroški računalniškega vzdrževanja, stroški postavitve in vzdrževanja spletnih strani.

Turistične agencije so začele zaračunavati prijavnino takoj po osamosvojitvi. ZTAS pa je začelo določati višino prijavnine maja 2000, in sicer je Upravni odbor ZTAS na sejah sprejemal sklepe, s katerimi je določal višino prijavnine in še nekatere druge elemente (od kdaj se zaračunava prijavnina v določeni višini, za katere turistične aranžmaje velja itd.), katere je naknadno potrdila skupščina ZTAS. Višina prijavnine je bila določena v absolutnem znesku. Obvestila o višini prijavnine se pošiljajo v obliki elektronskih sporočil na naslove, ki so jih članice ZTAS navedle kot kontaktni naslov.

Upravni odbor ZTAS (tudi UO ZTAS) je v obdobju od 17. maja 2000 do 28. oktobra 2004 sprejel naslednje sklepe:

- Na 14. seji z dne 17.5.2000 je Upravni odbor sprejel sklep 4 v zvezi z zaračunavanjem rezervacijskih stroškov z naslednjo vsebino: » S 1. julijem 2000 bodo članice ZTAS pri prodaji potovalnih storitev zaračunavale rezervacijske stroške: 1000 SIT pri prodaji enostavnih potovalnih storitev, pri prodaji sestavljenih potovanj po naročilu pa 3000 SIT. Sklep stopi v veljavo 1. julija 2000, pred tem pa ga mora potrditi še skupščina ZTAS.« Skupščina ZTAS je na 2. redni seji, z dne 15.6.2000 sprejela sklep, »da bodo vse agencije, ki so članice ZTAS, od 1. julija 2000 dalje, za vsako rezervacijo turističnega aranžmana, zaračunavale prijavnino v višini 1000 SIT.«
- Na 23. seji Upravnega odbora z dne 13.3.2003 je bil sprejet sklep 5, ki se glasi: » Od dne, 13. marca 2003, se zaračunava prijavnina v znesku 2000 SIT po vaucherju ali prijavnici. Prijavnino zaračunavajo turistične agencije končnim strankam in je ne zaračunavajo druga



- drugi.« Skupščina ZTAS je na 4. redni seji z dne 13.3.2003 po seznanitvi z novim sklepom, ki ga je sprejel Upravni odbor ZTAS na 23. redni seji, sprejela sklep 11: »Od dne, 13. marca 2003, se zaračunava prijavnina v znesku 2000 SIT po »vaucherju« ali prijavnici. Prijavnino zaračunavajo turistične agencije končnim strankam in je ne zaračunavajo druga drugi.«
- Na 33. seji Upravnega odbora, z dne 23.9.2004 je bil sprejet sklep 5, ki določa: »Prijavnina se 01.10.2004 z 2.000,00 SIT poveča na 3.000,00 SIT, UO ZTAS članicam priporoča, da v primeru cenejših aranžmajev (first/last minute) zaračunavajo prijavnino v višini 5.000,00 SIT.«
 - Takoj na naslednji 34. seji z dne 28.10.2004 je Upravni odbor sprejel dopolnitev in sklep 3: »Sklep o povišanju prijavnine, ki ga je UO sprejel na prejšnji seji, začne veljati najkasneje s 01.11.2004. ZTAS članicam priporoča, da prijavnino zaračunajo tudi pri posredovanju letalskih dokumentov, kjer je to smiselno. Če je možno, se članicam pošlje obvestilo o ceniku prijavnin ter dopis še v četrtek 29.10.2004.«

PRAVNA PRESOJA

Materialna in postopkovna podlaga:

Urad je 22.8.2005 po uradni dolžnosti uvedel postopek proti ZTAS zaradi izkazane verjetnosti kršitve 5. člena v zvezi s 3. členom ZPOMK. V sklepu o uvedbi postopka je Urad navedel, da verjetnost kršitve 5. člena ZPOMK izhaja iz sklepa Upravnega odbora ZTAS, ki je na svoji 33. seji z dne 23.9.2004 sprejel sklep 4 o spremembi višine prijavnine, s katerim je bilo določeno, da se prijavnina 1.10.2004 z 2.000,00 SIT poveča na 3.000,00 SIT. Cenik prijavnin velja najkasneje od 1.11.2004 dalje. Iz spornega sklepa verjetno izhaja, da Združenje turističnih agencij Slovenije s sklepi določa enotno ceno oziroma višino prijavnin na trgu prodaje turističnih aranžmajev, katerih cilj ali učinek je preprečevati, ovirati ali izkrivljati konkurenco v Republiki Sloveniji. Urad je tako presojal kršitev načina določanja višine prijavnine.

Izveček sklepa o uvedbi postopka je bil objavljen v Uradnem listu RS hkrati s pozivom za prijavo udeležbe v postopku. Udeležbe v postopku ni prijavila nobena fizična ali pravna oseba.

Urad je dne 7.11.2005 poslal ZTAS povzetek relevantnih dejstev.

ZPOMK v prvem odstavku 5. člena določa, da so prepovedani in nični sporazumi med podjetji o pogojih poslovanja na trgu, katerih cilj ali učinek je preprečevati, ovirati ali izkrivljati konkurenco v Republiki Sloveniji. ZPOMK v nadaljevanju še zlasti prepoveduje neposredno ali posredno določanje nakupnih ali prodajnih cen ali drugih poslovnih pogojev, omejevanje ali nadziranje prodaje, določanje neenakih pogojev za enakovrstne izpolnitve v razmerjih z drugimi sopogodbenci, če je s tem sopogodbenu postavljen v konkurenčno slabši položaj, in razdelitev trga ali vira nabave med udeleženci. Navedene prepovedi ZPOMK določa zgolj primeroma in torej ne izključuje prepovedi drugih sporazumov, ki izpolnjujejo elemente generalne klavzule iz prvega odstavka citiranega člena.

3. člen ZPOMK določa, da kar je določeno za sporazume med podjetji, velja tudi za sklepe podjetniških združenj, če ni izrecno drugače določeno ali če iz smisla določb ZPOMK ne izhaja



kaj drugega. Glede na navedeno so tudi sklepi podjetniških združenj, s katerimi se določajo prodajne cene in drugi poslovni pogoji, prepovedani in nični.

Prepovedani in nični pa niso tisti sporazumi oziroma sklepi podjetniških združenj (v nadaljevanju: sklepi), ki bi sicer padli v domet 1. odstavka 5. člena, če prispevajo k izboljšanju proizvodnje in razdelitve dobrin ali če pospešujejo tehnični in gospodarski razvoj, pri tem pa zagotavljajo uporabnikom pravičen delež doseženih koristi (3. odstavek 5. člena ZPOmK, t. i. pozitivni pogoji, ki morajo biti podani). Vendar pa ti sklepi ne smejo nalagati udeleženi podjetjem omejitev, ki niso nujne za doseganje navedenih ciljev, in dajati udeleženi podjetjem možnosti, da bi izključila pomemben del konkurence glede predmetov pogodbe (t. i. negativni pogoji, ki ne smejo biti podani). Razlog uporabe omenjene izjeme je posledica dejstva, da so v nekaterih primerih, tj. v tistih, ki zadostujejo pogojem iz tretjega odstavka 5. člena ZPOmK, podjetniške omejitve razumne, utemeljene in potrebne, saj varujejo dobrine, ki so pomembnejše kot načelo svobodne konkurence.

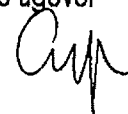
Koncept podjetniškega združenja:

ZPOmK v 2. členu določa, da njegove določbe veljajo za podjetja. Pojem podjetja za potrebe ZPOmK vključuje vse pravne in fizične osebe, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ne glede na njihovo pravno obliko in lastninsko pripadnost. Gospodarska dejavnost je vsaka dejavnost, ki se opravlja proti plačilu na trgu. Ne glede na navedeno se skladno z določbo drugega odstavka 2. člena ZPOmK kot podjetja štejejo tudi podjetniška združenja, ki neposredno ne opravljajo gospodarske dejavnosti, vendar vplivajo ali lahko vplivajo na ravnanje podjetij na trgu.

Članice ZTAS so turistične agencije, ki so organizirane kot gospodarske družbe v skladu z zakonom o gospodarskih družbah in opravljajo dejavnost organizacije in prodaje turističnih aranžmajev, torej opravljajo dejavnost proti plačilu na trgu in so podjetja v smislu 2. člena ZPOmK. Turistične agencije so leta 1996 ustanovile ZTAS, gospodarsko interesno združenje, z namenom uresničevanja poslovnih interesov na področju dejavnosti turističnih agencij in organizatorjev potovanj, pospeševanja stroke in izobraževanja na tem področju, uveljavljanja poslovnih pravil in pospeševanja kakovosti storitev turističnega posredovanja, zaščite turistov-potrošnikov na turističnih potovanjih ter povezovanja in sodelovanja s sorodnimi organizacijami doma in v tujini. Iz navedenega nedvomno izhaja, da je ZTAS podjetniško združenje, ki sicer neposredno ne opravlja gospodarske dejavnosti, vendar vpliva na ravnanje podjetij, tj. turističnih agencij, na trgu.

V odgovoru na povzetek relevantnih dejstev je ZTAS navedlo, da je članstvo v ZTAS prostovoljno in ni zahtevano kot pogoj v nobeni obliki poslovanja pravnega subjekta v Sloveniji (npr. članstvo v ZTAS kot pogoj za sodelovanje v razpisu Ministrstva za obrambo pri naročilu letalskih vozovnic za neko destinacijo, ali katerokoli drugo konkurenčno nastopanje turističnih podjetij v Sloveniji). Vsaka članica bi se lahko v vsakem trenutku izčlanila iz ZTAS.

Urad poudarja, da je pojem združenja treba razumeti zelo široko. Pri tem ni pomembno, ali gre za trajno povezanost ali pa enkratni posel, ali so združenje ustanovili sami (prihodnji) člani ali kdo drug, ali je članstvo v združenju obvezno ali prostovoljno. Urad tako zaključuje, da je ugovor o prostovoljnem članstvu v ZTAS brezpredmeten.



Koncept sklepov podjetniškega združenja:

Sklepi podjetniškega združenja se široko interpretirajo in ne zajemajo le očitnih oblik, ko združenje sprejme formalne sklepe, ampak lahko sklepe podjetniških združenj predstavljajo tudi neformalni sklepi v obliki priporočil, okrožnic itd. Sklepi Upravnega odbora ZTAS tako predstavljajo sklep podjetniškega združenja, saj so bili sprejeti v obliki formalnih sklepov na sejah Upravnega odbora, poleg tega pa gre za sklepe, ki so bili sprejeti v okviru aktivnosti združenja in so naslovljeni na svoje člane, ki so jih le-ti dolžni spoštovati in izvrševati, kot to določa Pogodba o ustanovitvi gospodarskega interesnega združenja z dne 16.4.1996 (v nadaljevanju: Pogodba o ustanovitvi) in Kodeks poslovnih in etičnih pravil z dne 13.3.2003 (v nadaljevanju: Kodeks). O odgovornostih za kršitve Kodeksa in odločitve organov ZTAS odloča Častno razsodišče združenja.

Upošteveni trg:

Upošteveni storitveni trg:

Urad je v konkretnem primeru presojal enotno določanje cen prijavnine s strani ZTAS, ki jo članice, tj. turistične agencije, zaračunavajo pri prodaji aranžmajev, in je kot upošteveni trg tako določil trg prodaje turističnih aranžmajev.

Upošteveni geografski trg

Prijavnina, ki jo določa ZTAS, se nanaša na vse članice. Slednje poslujejo na območju celotne Slovenije. Tudi ZTAS je v svoji vlogi navedlo, da prijavnino zaračunavajo turistične agencije v Sloveniji. Kot upošteveni geografski trg je tako Urad določil območje Republike Slovenije.

ZTAS v postopku ni ugovarjala takšni opredelitvi upoštevni trgov.

Omejevanje konkurence:

Pogoji poslovanja na trgu

Pogoji poslovanja na trgu pomenijo kakršenkoli dejavnik, ki vpliva na položaj podjetja na trgu in je tudi neposredno namenjen urejanju tržnega položaja enega ali več podjetij. Cena je bistven pogoj poslovanja podjetja na trgu in predstavlja glavni in najbolj pomemben element konkurence, katere oblikovanje je v določeni meri odvisno od objektivnih dejavnikov, kot so: obseg ponudbe in povpraševanja, davčna politika, politika in stroški zaposlovanja, pogoji za opravljanje dejavnosti ipd., ter predvsem subjektivnih dejavnikov, kot so: notranja organiziranost, prilagodljivost, inovativnost, kvaliteta storitev, reference ipd. Kalkulacija cene je tako v izključni domeni posamičnega subjekta na trgu, ki poleg dejanskih stroškov ustrezno ovrednoti tudi zgoraj našteje dejavnike. Prepoved določanja cen v smislu 5. člena ZPOmK ne zajema le prepovedi določanja cen proizvodov, ampak tudi prepoved določanja cen storitev.

Tekom postopka je ZTAS navajalo, da s priporočili svojim članicam ZTAS ni omejevalo svobodnega nastopanja na trgu, saj sklep, s katerim je priporočila zaračunavanje prijavnine



svojim članicam ni omejevalne narave. Prijavnina nima vpliva na cenovno politiko članic združenja, ki jo oblikujejo članice same. Sklep, s katerim je bila sprejeta prijavnina ni omejevalni, saj ne omejuje konkurence, ker samo zaračunavanje prijavnine s strani agencij nima nobenega neposrednega vpliva na omejevanje konkurence. ZTAS nima formalnega ali dejanskega vpliva na tržno ravnanje svojih članic. S članstvom v združenju se članice ne odpovedo samostojnosti pri svojem nastopanju na trgu in formiranju cenovne politike. Turistične agencije lahko prosto na trgu formirajo svoje cene turističnih aranžmajev.

Urad na tem mestu najprej poudarja, da se ni spuščal v presojanje formiranja osnovnih cen turističnih aranžmajev, temveč v okviru predmetnega postopka presoja le formiranje cene prijavnine, ki jo turistične agencije sicer zaračunavajo ob prodaji turističnih aranžmajev. Dejstvo, da je ZTAS določalo ceno prijavnine kot storitve, ki se zaračunava ob prodaji turističnih aranžmajev, in ne cen turističnih aranžmajev kot takih, je nepomembno z vidika omejevanja konkurence, saj se določanje cene lahko pojavi v več oblikah oziroma se lahko izvrši na več načinov in zajema poleg očitnih oblik določanja cen oziroma neposrednega določanja cen tudi manj očitne oziroma posredno določanje cen (npr. določanje stroškov, taks, popustov, plačil dodatnih storitev itd.). Zajema torej vsako postavko, ki vpliva na ceno. S prijavnino se zaračunava storitev, ki zajema stroške ob rezervaciji in se tako mora cena te storitve brez dvoma oblikovati po tržnih principih. Poleg tega turistične agencije poleg lastnih turističnih aranžmajev prodajajo tudi turistične aranžmaje drugih turističnih agencij, zaradi česar vsaka protikonkurenčna praksa, četudi se nanaša le na del končne cene, vpliva na konkurenco. Turistična agencija je namreč v tem primeru omejena s ceno aranžmaja druge turistične agencije in pri končni ceni tako ne more konkurirati z lastno cenovno politiko glede oblikovanja višine prijavnine. Urad nedvomno ugotavlja, da se vsebina obravnavanih sklepov nanaša na pogoje poslovanja na trgu in brez dvoma vplivajo na ravnanje turističnih agencij pri njihovem poslovanju.

ZTAS je nadalje navajalo, da je na pobudo članic ZTAS opravilo analizo stroškov ob rezervacijah in ocenilo višino prijavnine. Članice so dale pobudo za analizo stroškov, ker so posamezne turistične agencije prijavnino določale glede na znesek aranžmaja, kar pa ni namen prijavnine. Poleg tega je praktično neizvedljivo, da bi ob vsaki rezervaciji obračunavali v prijavnini navedene stroške posamezno. Ker je šlo za nove okoliščine in spremembe na trgu, je ZTAS želela priporočiti agencijam, naj to pristojbino zaračunavajo na enoten način.

Urad ugotavlja, da je sicer običajno za združenja, da asistirajo svojim članom, vendar nikakor ne smejo pri tem izvrševati kakršnegakoli bodisi posrednega ali pa neposrednega vpliva na konkurenco, kot na primer v konkretnem primeru, ko je združenje določalo višino prijavnine za vse članice ne glede na njihovo lastno stroškovno/cenovno strukturo. Izračun prijavnine s strani ZTAS je tako nagnjen k spodbujanju članic, da določajo višino prijavnine, ne glede na lastne stroške. Tak način odvrača turistične agencije, ki imajo nižje stroške, da bi znižale ceno te postavke; tako se ustvari umetna prednost za podjetja, ki najmanj obvladujejo svoje stroške.

Tekom postopka je ZTAS ugovarjalo, da združenje izdaja le priporočilo svojim članicam v zvezi z višino in načinom zaračunavanja prijavnine. Vsaka agencija pa se svobodno odloči, ali bo in koliko bo zaračunala prijavnino. Člani ZTAS lahko na skupščini predlagajo, da članice sprejmejo sklep, da se prijavnine ne bo več zaračunavalo, v kolikor bi to katerokoli članico omejevalo. Po



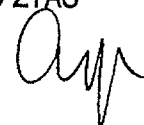
njihovem vedenju pa vse članice ZTAS zaračunavajo prijavnino v višini 3.000 SIT, čeprav se preverjanje članic ne izvaja in obstaja možnost, da katera od članic ne zaračunava prijavnine v višini 3.000 SIT ali pa jo sploh ne zaračunava. Nadalje navaja, da je večina članic objavila obvestilo o zaračunavanju prijavnine na svojih prodajnih mestih in Splošnih pogojih poslovanja, kjer navajajo, da zaračunavajo prijavnino po priporočilu sklepa, ki ga je sprejel UO ZTAS.

Urad ni sprejel trditve ZTAS, da naj bi bile cene zgolj priporočene, saj je iz aktov združenja jasno razvidno, da temu ni tako. V točki petnajstič Pogodbe o ustanovitvi so navedene dolžnosti članov, med katerimi je navedeno, da morajo izvrševati sklepe organov združenja, sprejete v skladu s to pogodbo. Nadalje je v šesti točki pod rimsko štiri Kodeksa navedeno, da bodo članice Združenja neprestano krepile medsebojno sodelovanje. Med drugim tudi tako, da bodo upoštevale in izvajale sklepe organov ZTAS. ZTAS je zaradi zagotavljanja spoštovanja Kodeksa ustanovilo tudi častno razsodišče Združenja. V primeru kršitev Kodeksa častno razsodišče članici združenja izreče eno od naslednjih sankcij: opomin, opomin pred izključitvijo, denarne kazni in izključitev iz članstva združenja. Kot bistvena kršitev Kodeksa je določena tudi kršitev prej omenjene šeste točke pod rimsko štiri Kodeksa. Članicam združenja je tako naložena dolžnost spoštovanja sklepov organov ZTAS, med njimi seveda tudi sklepov Upravnega odbora ZTAS, in so v primeru nespoštovanja le-teh deležne sankcioniranja. Okoliščina, ali je bil do sedaj uveden kakšen postopek zoper članice ZTAS ali ne, je nerelevantna, ker je prisilnost spoštovanja sklepov jasno razvidna iz aktov ZTAS, poleg tega pa je ZTAS v svojih vlogah navedlo, da po njihovem vedenju vse članice ZTAS zaračunavajo prijavnino v višini 3.000 SIT. V vlogi številka 306-77/2005-13 z dne 28.10.2005 pa je izrecno navedlo, da so se članice ZTAS dogovorile in zaračunavajo prijavnino po skupno dogovorjeni višini.

Poleg tega je ZTAS v svojih sklepih nedvoumno zapisalo, da določa prijavnine v absolutni višini za vse članice in celo določilo datum, od katerega naj se uveljavi, tako da iz nobenega sklepa ne izhaja, da bi šlo le za priporočilo. Urad nadalje ugotavlja, da iz sklepa 3, ki ga je Upravni odbor ZTAS sprejel na 34. seji izhaja, da ZTAS članicam pošlje obvestilo o ceniku prijavnin in dopis. Poleg tega je tudi ZTAS tekom postopka navajalo, da se obvestila o višini prijavnine pošiljajo v obliki elektronskih sporočil na naslove, ki so jih članice navedle kot kontaktni naslov. Navedlo je tudi, da je razlog spremembe datuma uveljavitve sklepa o spremembi višine prijavnine, ki je bil sprejet na 33. seji, iz 1.10.2004 na 1.11.2004 (34. seja Upravnega odbora) v tem, da niso uspeli pravočasno obvestiti vseh članic, zaradi česar je bilo potrebno prestaviti veljavnost sklepa za en mesec. Nadalje je Urad ob pregledu splošnih pogojev posameznih članic ZTAS opazil, da so se turistične agencije pri določanju višine prijavnine sklicevale na sklep ZTAS in določile višino prijavnine v znesku 3.000,00 SIT. Iz njih je jasno razvidno, da so sledile sklepu ZTAS, ne glede na to, ali so navajale »po priporočilu ZTAS«, »v skladu s sklepom ZTAS«, »po sklepu ZTAS«, »po sklepu in ceniku ZTAS«. Iz navedenega je jasno razvidna volja ZTAS, da koordinira članice pri določanju višine prijavnine in nikakor ne gre le za priporočila.

ZTAS je v odgovoru na povzetek relevantnih dejstev tudi navedlo, da je UO ZTAS na 44. korespondenčni seji UO ZTAS sprejel naslednji sklep:

- sklep 1: »Kjub dejstvu, da so bili domnevno sporni sklepi upravnega odbora in skupščine ZTAS, ki jih Urad za varstvo konkurence navaja v svojem Povzetku relevantnih dejstev z dne 7.11.2005, priporočilne narave, je Urad za varstvo konkurence sprožil postopek zoper združenje, saj meni, da so bili sprejeti sklepi za članice zavezujoče narave. Zato UO ZTAS



iz previdnosti domnevno sporne sklepe, taksativno navedene v točki 11 že omenjenega Povzetka relevantnih dejstev Urada, razveljavlja, saj ni razlogov za zavezovanje članic k zaračunavanju prijavnine.«

- obrazložitev: »K zaračunavanju prijavnine v omenjeni višini članice pa tudi nečlanice ZTAS sili ekonomska nuja, saj tudi zadnje analize ekonomičnosti poslovanja članic kažejo, da v trenutnih gospodarskih okoliščinah brez zaračunavanja prijavnine ni možno rentabilno poslovati. Članice ZTAS se poziva, da kot doslej, same presodijo o višini prijavnine, ki jo bodo zaračunavale strankam, da bodo lahko rentabilno poslovale.«

Urad na tem mestu najprej pojasnjuje, da Urad ne meni, da so predmetni sklepi ZTAS zavezujoče narave kot to navaja ZTAS v sklepu 1, ampak tako ugotavlja in v to ne dvomi. Urad nadalje poudarja, da ni sporno dejstvo, da turistične agencije zaračunavajo prijavnino, ampak da je za članice ZTAS določena v enotni višini. Na tem mestu še dodaja, da določanje cen v smislu 5. člena ZPOMK zajema tudi priporočene cene, ker slednje omogoča posamezni članici, da predvidi z zadostno stopnjo gotovosti, kakšni cenovni politiki bodo sledile druge članice, tj. konkurentje¹. Urad se do navedenega sklepa ne bo podrobneje opredeljeval, saj ugotavlja kršitev sklepov kot sledi iz izreka te odločbe, iz katerega je razvidno tudi časovno obdobje obravnavane kršitve.

ZTAS je tudi navajalo, da je imajo majhno število članov. Urad ugotavlja, da zajema ZTAS vodilne turistične agencije v Republiki Sloveniji. Poleg tega imajo številne turistične agencije, članice ZTAS, poslovalnice po celi Sloveniji. Urad zaključuje, da samo število članic kot tako ni pomembno pri določanju tržne moči, ki jo imajo članice. ZPOMK v šestem členu opredeljuje omejitve majhnega pomena, vendar je v petem odstavku izrecno navedeno, da izjema za omejitve majhnega pomena ne velja pri horizontalnih sporazumih, katerih cilj je določanje cen. Urad tako zaključuje, da se niti v primeru, če bi ZTAS resnično zajemalo manjše število članic oziroma članice z manjšo tržno močjo, ki bi sicer zapadle pod omejitve majhnega pomena, ne uporabi izjema, saj gre v konkretnem primeru za horizontalno omejevanje v smislu določanja cen.

Ugovor ZTAS, da je članstvo v združenju prostovoljno in ni zahtevano kot pogoj v nobeni obliki poslovanja pravnega subjekta v Sloveniji ter da bi se vsaka članica lahko v vsakem trenutku izčlanila iz ZTAS, je bil usmerjen tudi v dokazovanje, da zaradi navedenega ZTAS ne omejuje konkurence. Urad zaključuje, da se ZTAS ne more sklicevati na prostovoljnost članstva, da bi s tem opravičilo omejevanje konkurence. Prostovoljno ali obvezno članstvo je namreč popolnoma nerelevantno pri ugotavljanju kršitve konkurenčnih pravil s strani ZTAS.

Cilj ali učinek omejevanja konkurence

Nadaljnji element, ki mora biti izpolnjen, da lahko Urad za določen sklep podjetniškega združenja ugotovi, da predstavlja omejevalen sporazum v nasprotju s 5. členom ZPOMK, je ugotovitev, da je cilj ali učinek sklepa preprečevati, ovirati ali izkrivljati konkurenco v RS. Jasno je, da gre za alternativno in ne kumulativno določitev pogojev. V skladu s prakso Sodišča Evropskih skupnosti ni potrebno dokazovati omejevalnega učinka, kadar je že sam cilj

¹ Primer 8/72 Cementhandelaren v Commission (1972) ECR 977, (1973) CMLR 7; Fenex, OJ (1996) L181/28, (1996) 5 CMLR 332

sporazuma omejevanje konkurence². Pri ugotavljanju cilja omejevanja konkurence pa se ne gleda le subjektivnega namena strank, ampak je odvisno tudi od pogojev, ki jih sporazum določa, pravnega in ekonomskega konteksta v okviru katerega je bil sklenjen, ter od samega dejanskega obnašanja in ravnanja strank. Nekatere vrste kršitev (med njimi je določitev cen) imajo namreč takšen protikonkurenčni vpliv, da se šteje, da so omejevalne že po samem cilju in so tako tovrstni sporazumi oziroma sklepi podjetniškega združenja sami po sebi omejevalni (t.i. per se omejitve) ter avtomatično padejo pod domet 5. člena. Stranke tako ne morejo ugovarjati, da tovrstne kršitve ne omejujejo konkurence. Določitev enotne cene storitev ima tako nujno za posledico izključitev konkurence med subjekti, ki te storitve nudijo na trgu. Ob določitvi enotnih cen prijavnine za vse turistične agencije lahko posamezna od njih predvideva, da se bodo tega držale tudi druge članice združenja in se ji zaradi tega ni treba bati konkurenčnejših ponudb drugih turističnih agencij v smislu nižjih prijavnin. Poleg tega določanja cen vpliva na konkurenco, ker omogoča vsem sodelujočim, da zagotovo ali z določeno stopnjo verjetnosti predvidijo, kakšna bo cenovna politika njihovih konkurentov. Tudi po praksi organov EU³ in iz aktov organov EU⁴ izhaja, da ima določanje enotnih in minimalnih cen za cilj omejevanje konkurence in so takšni sporazumi prepovedani. Na podlagi vsega navedenega Urad zaključuje, da je cilj omejevanja konkurence pri sklepih Upravnega odbora, s katerimi so določili višino prijavnine kot enotno ceno za vse članice, podan.

Na podlagi vsega navedenega so sklepi, s katerimi je Upravni odbor ZTAS določal višino prijavnine kot enotno za vse člane, prepovedani po prvem odstavku 5. člena ZPOmK.

Izjema po tretjem odstavku 5. člena ZPOmK

V primeru, da bi bila podana kršitev konkurenčno pravnih pravil po prvem odstavku 5. člena ZPOmK, je potrebno presoditi, ali so podani pogoji iz tretjega odstavka 5. člena ZPOmK, ki predstavljajo izjemo od splošne prepovedi. Pogoji iz tretjega odstavka 5. člena so določeni kumulativno. Izpolnjevanje omenjenih pogojev mora temeljiti na natančni analizi pravnih, gospodarskih in tehničnih dejstev, saj je le tako mogoče utemeljiti katerikoli ukrep na trgu, še posebej pa enotno ceno. Poudariti je potrebno, da določitev enotne cene posega v temeljni konkurenčni parameter tekmecev na trgu in ima nujno za posledico izključitev cenovne konkurence med subjekti pri ponujanju storitev na trgu. Protikonkurenčna ravnanja, ki se tičejo cen, so ena od najbolj resnih oblik omejevanja konkurence, zaradi česar le v izjemnih primerih zadostijo pogojem iz tretjega odstavka 5. člena ZPOmK.

Izključitev katerekoli medsebojne konkurence, ne le cenovne, se odraža v izgubi motivacije subjektov na trgu za izboljšanje ravni strokovnosti in kvalitete storitev ter iskanje notranjih rezerv pri poslovanju. Objektivne razmere na trgu so enake za vse udeležence na trgu, pri čemer se morajo vsi samostojno odločati o glavnih konkurenčnih parametrih. Konkurenca med samimi turističnimi agencijami je tako ob prostem oblikovanju cen najboljše zagotovilo zaščite potrošnikov, da bodo le-ti maksimirali svojo korist ob minimiranju svojih stroškov. Zaradi

² Fenex, OJ (1996) L181/28, (1996) 5 CMLR 332; Polypropylene (1986) OJ 1230/1, (1988) 4 CMLR 347; Bnlc v Clair 123/83 (1985) ECR 391, (1985) 2 CMLR 430

³ European Night Services v Commission T-374/94 etc (1998) ECR II-3141, (1998) 5 CMLR 718; Greek Ferry Services Cartel OJ (1999) L 109/24, (1999) 5 CMLR 47, Marlines SA v. Commission

⁴ Sporočilo Komisije – Obvestilo - Smernice o uporabi 81/3 člena Pogodbe (UL C 101, 27.4.2004, str. 97-118)

navedenega je oblikovanje cen v tržnem gospodarstvu načeloma prosto. Določitev enotne višine prijavnine ima tako nujno za posledico izključitev cenovne konkurence. Pri interpretaciji 1. in 3. odstavka 5. člena ZPOmK se je Urad oprl tudi na prakso Evropskega sodišča in na prakso Evropske Komisije, saj je vsebina določil zakona povsem primerljiva z določili iz primarnega prava Evropske skupnosti.

Prispevek k izboljšanju proizvodnje ali razdelitve dobrin ali k pospešitvi tehničnega in gospodarskega razvoja

Pri presoji, ali določen ukrep prispeva k izboljšanju proizvodnje ali razdelitve dobrin ali če pospešuje tehnični in gospodarski razvoj, je odločilno, da omejitve prispevajo k izboljšanju stanja, ki bi obstajalo brez sprejetja predmetnih sklepov. Urad mora tehtati med pozitivnimi in negativnimi konkurenčno-pravnimi učinki, ki so posledica sprejetih sklepov.

ZTAS zatrjuje, da ima enotna prijavnina za posledico, da se pospešuje gospodarski razvoj na področju turizma. Prav tako navaja, da vse turistične agencije v RS zaračunavajo prijavnino v različno visokem znesku. Članice ZTAS so se dogovorile in zaračunavajo prijavnino po skupno dogovorjeni višini. Temeljno vodilo je bilo stanje na trgu, ki ni bilo urejeno. Vsaka agencija je zaračunavala prijavnino različno visoko. Prijavnino zaračunavajo tudi agencije, ki niso članice ZTAS.

Urad najprej poudarja, da ni sporno to, da turistične agencije določajo prijavnino, tako da lahko prijavnino zaračunavajo tako članice kot nečlanice ZTAS. Sporno pa je dejstvo, da je za članice ZTAS določena v enotni višini oziroma da jo članice ZTAS zaračunavajo po dogovorjeni višini. ZTAS nadalje pavšalno navaja, da enotna višina prijavnine pospešuje gospodarski razvoj, saj svojih navedb sploh ne podkrepi ne z razlago ne z dokazi. Neurejeno stanje, kjer je vsaka turistična agencija zaračunavala prijavnino različno visoko, ki je bilo temeljno vodilo za sprejetje sklepov, pa je svobodna konkurenca in to Urad tudi varuje.

ZTAS Uradu ni predložilo nobenih analiz oz. dokazov, iz katerih bi izhajalo izpolnjevanje omenjenega pogoja. Sklepi imajo tako negativen in ne pozitiven vpliv, saj enotna višina prijavnine onemogoča kakršnokoli cenovno konkurenco med turističnimi agencijami pri prodaji turističnih aranžmajev. Tovrstno ravnanje namreč prispeva k umetno ustvarjenim višjim prijavninam na trgu, ne da bi to vodilo v kakršnokoli objektivno učinkovitost ali razvoj.

Zagotavljanje uporabnikom pravičen delež doseženih koristi

ZTAS je navajalo, da imajo od enotne višine prijavnine korist tako potrošniki kot turistične agencije, saj se s tem med njimi zagotavlja pravičen delež. Urad na tem mestu najprej poudarja, da so kot uporabniki mišljeni končni uporabniki, to je plačniki storitev, tako da so nerelevantni kot tudi neutemeljeni razlogi o zagotavljanju pravičnega deleža turističnih agencij. Enotna cena namreč onemogoča povečevanje lastnega tržnega deleža posamezne turistične agencije na upoštevem storitvenem trgu z njenimi samostojnimi konkurenčnimi prizadevanji. Turistične agencije namreč poleg lastnih turističnih aranžmajev prodajajo tudi turistične aranžmaje drugih turističnih agencij, zaradi česar vsaka protikonkurenčna praksa, četudi se nanaša le na del končne cene, vpliva na konkurenco in posledično na potrošnike. Turistična agencija je namreč v



tem primeru omejena s ceno aranžmaja druge turistične agencije in pri končni ceni v primeru enotno določene višine prijavnine ne more konkurirati z lastno cenovno politiko. Potrošniku je s tega vidika tako vseeno, pri kateri turistični agenciji rezervira aranžma določene turistične agencije, saj bo v vsakem primeru plačal enako končno ceno.

Urad ugotavlja, da potrošniki nimajo nikakršne koristi od enotne višine prijavnine, temveč slednja le omejuje njihovo možnost izbire med posameznimi turističnimi agencijami. Urad zaključuje, da tovrstno ravnanje prispeva k umetno ustvarjenim višjim prijavninam na trgu in to na stroške oziroma škodo potrošnikov, tako da uporabnikom ni zagotovljen pravičen delež doseženih koristi zaradi določanja enotne višine prijavnine.

Nalaganje udeleženim podjetjem omejitev, ki niso nujne za doseganje ciljev sporazuma oziroma sklepa podjetniškega združenja

ZTAS je navedlo, da zaračunavanje prijavnine ne pomeni, da se članicam ZTAS nalagajo obveznosti oziroma omejitve, ki niso nujne za doseganje ciljev, saj lahko posamezne članice tudi ne zaračunavajo prijavnine potrošnikom, ker gre le za priporočila.

Urad se je že opredelil glede priporočilne narave sklepov in na tem mestu je navajanje tovrstnih utemeljitev brezpredmetno. Urad tako zaključuje, da ni razvidno, da bi predmetni sklepi bili nujno potrebni za doseganje v vlogah zatrjevanih ciljev, ki so pomoč članicam ZTAS pri obračunavanju višine prijavnine in urejanje stanja na trgu. ZTAS se je v konkretnem primeru v okviru svoje funkcije asistiranja članom poslužil nesorazmernih ukrepov. Določitev višine prijavnine enotno za vse članice ni nujno potreben ukrep, s katerim naj bi ZTAS izpolnjevalo svojo funkcijo pomoči članicam. Urad pa se je že opredelil, da se cenovna konkurenca na trgu varuje in ne pomeni neurejenega stanja, v katerega bi bilo potrebno poseči.

Urad ugotavlja, da je ZTAS z določanjem enotne višine prijavnine nalagal članicam omejitve, ki niso nujne za doseganje prej navedenih ciljev.

Izključitev pomembnega dela konkurence glede predmetov pogodbe

Pri obravnavanju tega negativnega pogoja je potrebno izhajati iz ugotovitve, da sama vsebina obravnavanih sklepov povzroča izključevanje cenovne konkurence na trgu, ki je ena od temeljnih predpostavk za učinkovito konkurenco. Navedbe ZTAS, da se konkurenčnost ponudbe med turističnimi agencijami ugotavlja glede cene konkretnega aranžmaja in glede višine ponudbe, ne zadovoljuje tega pogoja.

Na podlagi navedenega Urad ugotavlja, da sklepi ZTAS, s katerimi je bila določena višina prijavnine kot enotna za vse članice, ne prispevajo k izboljšanju proizvodnje ali razdelitve dobrin ali pospešujejo tehnični in gospodarski razvoj, niti ne zagotavljajo uporabnikom pravičen delež doseženih koristi. Nasprotno, Urad ugotavlja, da tovrstno ravnanje prispeva k umetno ustvarjenim višjim prijavninam na trgu, ne da bi to vodilo v kakršnokoli objektivno učinkovitost ali razvoj, in to na stroške potrošnikov. Poleg tega ni razvidno, da bi predmetni sklepi bili nujno potrebni za doseganje zatrjevanih ciljev, ki so pomoč članicam ZTAS pri obračunavanju višine



prijavnine. ZTAS se je v konkretnem primeru v okviru svoje funkcije asistiranja članom poslužil nesorazmernih ukrepov. Določitev višine prijavnine enotno za vse članice ni nujno potreben ukrep, s katerim naj bi ZTAS izpolnjevalo svojo funkcijo pomoči članicam. Urad tako zaključuje, da sklepi Upravnega odbora ZTAS ne zadoščajo pogojem, ki bi opravičevali izjemo od splošne prepovedi po 5. členu ZPOMK.

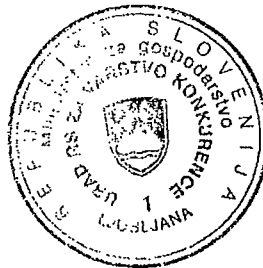
Urad je tako ugotovil kršitev 5. člena ZPOMK v časovnem obdobju kot sledi iz izreka odločbe.

V skladu s 34. členom ZPOMK je Urad izdal odločbo o ugotovitvi obstoja kršitve ter z isto odločbo zahteval od ZTAS, da obvesti vse svoje članice o ničnosti predmetnih sklepov ter jih pozove, naj same določajo višino prijavnine po lastni presoji. Uradu zaključuje, da je ta ukrep potreben, saj je iz sklepa 1 in njegove obrazložitve, ki ga je UO ZTAS sprejel na 44. korespondenčni seji, razvidno, da ZTAS ni dovolj določno pozvalo članice k samostojnem oblikovanju višine prijavnine, ampak je uporabilo besedno zvezo »kot doslej«, poleg tega pa se sklicuje na priporočilno naravo sklepov, do katere se je Urad v obrazložitvi že opredelil. Urad ocenjuje, da je naveden ukrep zadosten, da se odpravi kršitev, pri tem pa je postavil primeren rok.

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 in sklepa. 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.

Postopek vodi:
Tanja Bratina



Andrej Plahutnik
DIREKTOR



Vročiti:

- Združenje turističnih agencij Slovenije, Vošnjakova 5, 1000 Ljubljana;
- arhiv, tu.

