


**JAVNA AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA VARSTVO KONKURENCE**

Dunajska 58, 1000 Ljubljana

Številka: 3062-13/2015-249
Datum: 24. 12. 2020

JAVNA AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VARSTVO KONKURENCE	
izdaja	odločba sklep številka 3062-13/2015-249
izdan/a dne	24. 12. 2020
- dokončena dne 01. 01. 2021	
- pravomočna dne 4. 2. 2021	
E: gp.avk@gov.si	
www.varstvo-konkurence.si	
Številka:	podpisane osebo

Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Dunajska 58, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Agencija), izdaja v senatu, ki ga sestavljajo Andrej Matvoz kot predsednik senata ter Franci Pušenjak, Andrej Prah, dr. Aleš Kuhar in mag. Karla Pinter kot člani senata, na podlagi 12. in 12.o člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence¹, v postopku ugotavljanja kršitve 9. člena ZPOmK-1 in 102. člena Pogodbe o delovanju Evropske Unije², ki ga Agencija vodi zoper podjetje zoper podjetje PANTEON GROUP, d.o.o., Cesta Jaka Platiše 13, 4000 Kranj, v postopku zastopano po odvetniku mag. Gregorju Velkavru iz Kopra, na nejavni seji dne 24. 12. 2020, naslednjo

ODLOČBO

1. Agencija sprejema zaveze, ki jih je Agenciji predlagalo podjetje PANTEON GROUP, d.o.o., Cesta Jaka Platiše 13, 4000 Kranj (v nadaljevanju: PANTEON). S sprejemom zavez se odpravlja stanje, iz katerega izhaja verjetnost kršitve določb 9. člena ZPOmK-1 in 102. člena PDEU, in sicer da naj bi podjetje PANTEON zlorabljalo prevladujoč položaj na upoštevem trgu storitev elektronske izmenjave podatkov na ozemlju Republike Slovenije in na znatnem delu notranjega trga Evropske unije, kar bi lahko prizadelo trgovino med državami članicami Evropske unije, s tem, ko naj bi konkurenčnemu ponudniku storitev elektronske izmenjave podatkov zavračalo ali nedopustno pogojevalo posredovanje tehničnih informacij, potrebnih za vzpostavitev medomrežne povezave med omrežjem podjetja PANTEON in omrežjem konkurenčnega ponudnika storitev elektronske izmenjave podatkov, ter s tem omejevalo učinkovito konkuriranje na upoštevem trgu.
2. Podjetje PANTEON se zaveže, kot sledi:
 - 1) Podjetje Panteon Group d.o.o. se zaveže nediskriminatorno obravnavati vsako pobudo ponudnika storitev elektronske izmenjave podatkov (v nadaljevanju storitve EDI), s katerim podjetje Panteon Group d.o.o. nima vzpostavljene delujoče medomrežne povezave in s katero želi tak ponudnik vzpostaviti medomrežno povezavo svojega omrežja z omrežjem družbe Panteon Group d.o.o. (t.i. interconnection) na območju Republike Slovenije.
 - 2) Podjetje Panteon Group d.o.o. bo vsakemu ponudniku storitev EDI, ki bo pisno poslal pobudo za vzpostavitev medomrežne povezave, poslal enak vprašalnik, katerega namen je ugotoviti kadrovske, organizacijske in finančne strukture podjetja, vrsto in obseg storitev, vrsto in kompleksnost želene povezave ter karakteristike omrežja, ki ga ponudnik uporablja.
 - 3) Če ponudnik storitev EDI za zagotavljanje svojih storitev uporablja omrežje, katerega neposredni upravljavec in/ali vzdrževalec je druga oseba, podjetje

¹ Ur. l. RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12 in 39/13, Odl. US: U-I-40/12-31, 63/13-ZS-K, 33/14, 76/15 in 23/17; v nadaljevanju: ZPOmK-1.

² UL Č št. 326 z dne 26. 10. 2012, str. 47; v nadaljevanju PDEU.

Panteon Group d.o.o. lahko zahteva, da se v sklenitev dogovora o medomrežnem povezovanju vključi tudi oseba, ki je neposredni upravljavec in/ali vzdrževalec omrežja, ki ga uporablja ponudnik storitev EDI (torej tista oseba, ki s svojim ravnanjem neposredno omogoča delovanje omrežja, ga nadzira ter zagotavlja izpolnjevanje standardov, tehničnih in varnostnih zahtev). Ta oseba se lahko v razmerje vključi bodisi kot izključni podpisnik bodisi kot sopodpisnik pogodbe o medomrežnem povezovanju.

- 4) Če ponudnik storitev EDI, ki želi vzpostaviti povezavo, ne pošlje podjetju Panteon Group d.o.o. izpolnjenega vprašalnika v roku 14 dni od prejema, se šteje, da je umaknil svojo pobudo za vzpostavitev medomrežne povezave. Če v tem roku pošlje vprašalnik, ki ni izpolnjen v celoti, ga podjetje Panteon Group d.o.o. pozove k dopolnitvi v roku nadaljnjih 14 dni. Če v tem roku ponudnik storitev EDI vprašalnika ne dopolni, se šteje, da je dokončno umaknil svojo pobudo za vzpostavitev medomrežne povezave.
- 5) Podjetje Panteon Group d.o.o. lahko zavrne pobudo za vzpostavitev medomrežne povezave, če obstajajo za to utemeljeni razlogi, ki temeljijo na objektivnih okoliščinah, na primer grožnja varnosti omrežja Panteon Group d.o.o. ob morebitni povezavi, očitna nezanesljivost ponudnika storitev EDI ali omrežja, s katerim želi vzpostaviti povezavo, posredovanje neresničnih ali nepopolnih informacij v vprašalniku, in podobno. Zavrnitev pobude mora podjetje Panteon Group d.o.o. obrazložiti pisno in o tem obvestiti ponudnika storitev EDI, ki je zahteval medomrežno povezavo, in Agencijo, najkasneje v roku enega meseca po prejemu izpolnjenega vprašalnika.
- 6) Če podjetje Panteon Group d.o.o. odobri pobudo za vzpostavitev medomrežne povezave, podjetje Panteon Group d.o.o. in ponudnik storitev EDI oziroma neposredni upravljavec omrežja in/ali vzdrževalec, preko katerega ponudnik storitev EDI zagotavlja svoje storitve, sklenejo pogodbo o medomrežnem povezovanju.
- 7) S pogodbo o medomrežnem povezovanju se določijo pogoji vzpostavitve medomrežne povezave, sodelovanja, pravice in obveznosti strank ter posledice kršitev obveznosti. Pogodba izhaja iz objektivnih potreb razmejitve odgovornosti in rizikov, ki nastanejo ob povezavi dveh omrežij, pri čemer vsako podjetje nosi obveznost in odgovornost za zagotavljanje tehnične in vsebinske pravilnosti poslanih in prejetih sporočil v okviru svojega omrežja ter njihovega nemotenega prometa med udeleženci v omrežju.
- 8) Pogodba o medomrežnem povezovanju poleg tekstualnega dela in tehničnih pogojev vsebuje tudi cenik podjetja Panteon Group d.o.o., po katerem se obračunava medomrežni promet in ostale dopolnilne storitve EDI podjetja Panteon Group d.o.o., lahko pa vsebuje tudi cenik ali drugo podlago, s katero drug ponudnik storitev EDI obračuna svoje storitve.
- 9) Podjetje Panteon Group d.o.o. se v obdobju trajanja zavez zaveže poročati Agenciji o izpolnjevanju zavez, in sicer o prejetih, odobrenih in zavrnjenih zahtevah za medomrežno povezovanje. Podjetje pošlje posebej obvestilo o vsaki zavrnjeni zahtevi za medomrežno povezovanje, letno poročilo o vseh prejetih zahtevah in načinu njihove rešitve, pa pošlje najkasneje do 31.1. za preteklo leto.
- 10) Zaveze veljajo za obdobje 3 let, šteto od dneva izdaje odločbe.



3. Agencija lahko na predlog ali po uradni dolžnosti razveljavi to odločbo in nadaljuje postopek, kadar se bistveno spremenijo dejanske okoliščine, na katerih temelji ta odločba, kadar stranka ne izpolnjuje zaveze ali kadar temelji ta odločba na nepopolnih, nepravilnih ali zavajajočih podatkih, ki jih je posredovala stranka.
4. Agencija bo o stroških postopka izdala poseben sklep.
5. Izrek odločbe se objavi na spletni strani Agencije.

Obrazložitev:

I. VSEBINA ODLOČBE

1. Ta odločba je naslovljena na podjetje PANTEON GROUP, d.o.o., Cesta Jaka Platiše 13, 4000 Kranj (v nadaljevanju: PANTEON).
2. Odločba se nanaša na verjetno kršitev zlorabe prevladujočega položaja podjetja PANTEON na trgu storitev elektronske izmenjave podatkov na ozemlju Republike Slovenije in na znatnem delu notranjega trga Evropske unije, ki izhaja iz domnevnega zavračanja ali nedopustnega pogojevanja posredovanja tehničnih informacij, potrebnih za vzpostavitev medomrežne povezave in s tem elektronske izmenjave podatkov med omrežjem podjetja PANTEON in omrežjem konkurenčnega ponudnika storitev elektronske izmenjave podatkov.
3. Agencija je v prejšnjem odstavku navedeno ravnanje podjetja PANTEON v sklepu o uvedbi postopka opredelila kot verjetno kršitev 9. člena ZPOmK-1 in 102. člena PDEU. Podjetje PANTEON je v postopku pred Agencijo slednji ponudilo v sprejem zaveze, ki odpravljajo stanje, iz katerega izhaja verjetnost kršitve prej navedenih določb.

II. PODJETJE, ZOPER KATEREGA SE VODI POSTOPEK

4. Stranka postopka je podjetje PANTEON. Podjetje PANTEON je družba z omejeno odgovornostjo, ki je bila vpisana v sodni register dne 30. 4. 2002.
5. Podjetje PANTEON ima v skladu z izpisom podatkov iz Poslovnega registra Slovenije z dne 25. 9. 2018 (priloga A01 povzetka relevantnih dejstev)³ sedem družbenikov, in sicer Klasek Marko s 28,9 % poslovnim deležem, EDITEL AUSTRIA GmbH (v nadaljevanju: EDITEL) s 17,9 % poslovnim deležem, PANTEON GROUP, Svetovanje in inženiring d.o.o., z 10 % poslovnim deležem, INFOTRADE PLUS, Podjetje za inženiring in razvoj projektov, d.o.o. s 4 % poslovnim deležem, Ivanka Kržič Janika s 27,9 % poslovnim deležem, Edvard Bešlagič z 2 % poslovnim deležem in Mirko Bergant z 9,3 % poslovnim deležem.

³ Dok. št. 3062-13/2015-105.



III. OPIS POSTOPKA

6. Agencija je dne 27. 5. 2015 prejela prijavo ponudnika storitev elektronske izmenjave podatkov podjetja REDOK EDI d.o.o. (v nadaljevanju: REDOK)⁴.
7. Agencija je dne 25. 8. 2016 s sklepom o uvedbi postopka⁵ zoper podjetje PANTEON uvedla postopek ugotavljanja kršitve 9. člena ZPOMK-1 in 102. člena PDEU. Dne 7. 10. 2016 je bil na spletni strani Agencije objavljen tudi izvleček sklepa o uvedbi postopka. Agencija je obenem pozvala osebe, ki bi razpolagale s podatki, pomembnimi za predmetno odločitev, da le-te posredujejo Agenciji. Agencija odgovora ali odziva na navedeni poziv ni prejela.
8. Agencija je na podlagi odredbe Okrožnega sodišča v Ljubljani⁶ dne 29. 9. 2016, 30. 9. 2016 in 5. 10. 2016 opravila preiskavo v poslovnih prostorih podjetja PANTEON. Potek preiskave je razviden iz poročila o opravljeni preiskavi.⁷ Vsebina v preiskavi pridobljenih listinskih in elektronskih dokazov je razvidna iz uradnih zaznamkov Agencije.⁸ CD/DVD medij z elektronskimi dokazi, pridobljenimi v preiskavi računalnikov in elektronskih poštnih predalov podjetja PANTEON, je bil podjetju PANTEON izročen ob pregledu elektronskih naprav.⁹ ¹⁰
9. Agencija je dne 15. 6. 2018 izdala podjetju PANTEON sklep o odložitvi pravice do pregleda dokumentov najdlje do vročitve povzetka relevantnih dejstev.¹¹ Agencija je podjetju odložila pregled dokumentov zadeve, ker je v postopku pridobivala podatke od podjetij, konkurentov podjetja PANTEON, ki bi lahko v postopku zahtevali varstvo poslovnih skrivnosti oziroma drugih zaupnih podatkov.
10. Agencija je za potrebe analize upoštevnega trga podjetjem, dejavnim na področju elektronske izmenjave podatkov, poslala zahteve za posredovanje podatkov.¹² Agencija je podatke zahtevala tudi od podjetja PANTEON, naprej z zahtevo za posredovanje podatkov¹³ (prvi odst. 27. čl. ZPOMK-1) nato pa tudi s sklepom o posredovanju podatkov¹⁴ (drugi odst. 27. čl. ZPOMK-1).
11. Agencija je v prvem sklopu zahtev za posredovanje podatkov prejela odgovore na vprašalnike s strani podjetij VISIT d.o.o.,¹⁵ REDOK,¹⁶ EBA d.o.o.,¹⁷ ZZI d.o.o.,¹⁸ TRINET

⁴ Dok. št. 3062-13/2015-1; dokaz je priloga A02 PRD-ja.

⁵ Dok. št. 3062-13/2015-23.

⁶ Odredba Okrožnega sodišča v Ljubljani št. IV Kpd 35026/2016.

⁷ Dok. št. 3062-13/2015-51.

⁸ Dok. št. 3062-13/2015-52 in dok. št. 3062-13/2015-53.

⁹ Zapisnik o preiskavi podatkov elektronske naprave z dne 5. 10. 2016 in zapisnik o preiskavi podatkov elektronske naprave z dne 6. 10. 2016, dok. št. 3062-13/2015-53.

¹⁰ Seznam dokazov, pridobljenih v preiskavi računalnikov in elektronskih poštnih predalov podjetja PANTEON, je priloga A30 povzetka relevantnih dejstev (dok. št. 3062-13/2015-105).

¹¹ Dok. št. 3062-13/2015-74.

¹² Zahteva za posredovanje podatkov št. 3062-13/2015-59 z dne 5. 8. 2018, št. 3062-13/2015-76 z dne 10. 8. 2018, št. 3062-13/2015-78 z dne 16. 8. 2018 in št. 3062-13/2015-84 z dne 6. 11. 2018.

¹³ Dok. št. 3062-13/2015-59.

¹⁴ Dok. št. 3062-13/2015-78.

¹⁵ Dok. št. 3062-13/2015-63 in 3062-13/2015-103.

¹⁶ Dok. št. 3062-13/2015-65.

¹⁷ Dok. št. 3062-13/2015-66.

¹⁸ Dok. št. 3062-13/2015-72 in 3062-13/2015-79.



d.o.o.,¹⁹ PANTEON,²⁰ Logitus d.o.o.,²¹ RCL INT d.o.o.,²² EIUS d.o.o.,²³ SRC Infonet d.o.o.,²⁴ Actual I.T. d.d.,²⁵ LANCom d.o.o.²⁶ in KOPA d.d.²⁷

12. Agencija je v zvezi s sestanki in telefonskimi pogovori sestavila več uradnih zaznamkov.²⁸
13. Podjetje PANTEON je v postopku vložilo več vlog: obvestilo o zaupnih podatkih z dne 2. 11. 2016²⁹, prvo obrambno vlogo z dne 9. 11. 2016³⁰, drugo obrambno vlogo z dne 12. 6. 2018³¹, tretjo obrambno vlogo z dne 16. 7. 2018³², četrto obrambno vlogo z dne 31. 8. 2018³³ in peto obrambno vlogo z dne 23. 10. 2018.³⁴
14. Agencija je dne 18. 12. 2018 stranko PANTEON seznanila s povzetkom relevantnih dejstev (v nadaljevanju: PRD)³⁵. Podjetje PANTEON je na PRD odgovorilo dne 5. 2. 2019 z izjavo o povzetku relevantnih dejstev (v nadaljevanju: izjava o PRD)³⁶. K izjavi o PRD je podjetje PANTEON vložilo še vlogo z dne 11. 2. 2019³⁷.
15. Podjetje PANTEON je v postopku predlagalo izločitev uradne osebe, pooblaščenca za vodenje predmetnega postopka, in direktorja Agencije. Agencija je 12. 6. 2019 s sklepom³⁸ zavmila predlog stranke postopka za izločitev uradne osebe, pooblaščenca za vodenje predmetnega postopka, prav tako je zavmila predlog stranke postopka za izločitev direktorja Agencije iz postopka odločanja in vodenja upravne zadeve. Zoper navedeni sklep je stranka sprožila postopek sodnega varstva, o katerem pa do dne izdaje te odločbe še ni bilo odločeno.
16. Agencija je po prejemu izjave o PRD naredila dodatno analizo trga in v zvezi s to prejela odgovore uporabnikov storitev EDI³⁹, odgovor stranke postopka⁴⁰ in odgovore podjetij, dejavnih na področju EDI⁴¹. Agencija je prejela odgovore naslednjih podjetij, za katere je sama menila ali pa je to zatrjevala stranka postopka, da so dejavna na področju EDI: ZZI d.o.o., SOFTNET d.o.o., REDOK d.o.o., EBA d.o.o., SETCCE d.o.o., ACTUAL IT d.d., AKADEMIKA d.o.o., MENTEK d.o.o., VISIT d.o.o., SIING d.o.o., RCL INT d.o.o., BASS d.o.o., LANCOM d.o.o., HAKL d.o.o., SRC Infonet d.o.o.

¹⁸ Dok. št. 3062-13/2015-73.

²⁰ Dok. št. 3062-13/2015-75 in št. 3062-13/2015-80.

²¹ Dok. št. 3062-13/2015-85.

²² Dok. št. 3062-13/2015-88.

²³ Dok. št. 3062-13/2015-89.

²⁴ Dok. št. 3062-13/2015-91.

²⁵ Dok. št. 3062-13/2015-92.

²⁶ Dok. št. 3062-13/2015-93.

²⁷ Dok. št. 3062-13/2015-102.

²⁸ Dok. št. 3062-13/2015-96, št. 3062-13/2015-98, št. 3062-13/2015-99, št. 3062-13/2015-100 in št. 3062-13/2015-104

²⁹ Dok. št. 3062-13/2015-49.

³⁰ Dok. št. 3062-13/2015-50.

³¹ Dok. št. 3062-13/2015-67.

³² Dok. št. 3062-13/2015-75.

³³ Dok. št. 3062-13/2015-80.

³⁴ Dok. št. 3062-13/2015-83.

³⁵ Dok. št. 3062-13/2015-105.

³⁶ Dok. št. 3062-13/2015-110.

³⁷ Dok. št. 3062-13/2015-111.

³⁸ Dok. št. 3062-13/2015-113.

³⁹ Dok. št. 3062-13/2015-122, 3062-13/2015-124, 3062-13/2015-128, 3062-13/2015-130, 3062-13/2015-134, 3062-13/2015-135, 3062-13/2015-137, 3062-13/2015-138, 3062-13/2015-139, 3062-13/2015-142, 3062-13/2015-143, 3062-13/2015-145, 3062-13/2015-146, 3062-13/2015-147, 3062-13/2015-148, 3062-13/2015-149, 3062-13/2015-150, 3062-13/2015-151, 3062-13/2015-152, 3062-13/2015-153, 3062-13/2015-154, 3062-13/2015-155, 3062-13/2015-156, 3062-13/2015-160, 3062-13/2015-161, 3062-13/2015-163, 3062-13/2015-117, 3062-13/2015-174, 3062-13/2015-178, 3062-13/2015-176, 3062-13/2015-177.

⁴⁰ Dok. št. 3062-13/2015-196.

⁴¹ Dok. št. 3062-13/2015-205, 3062-13/2015-204, 3062-13/2015-187, 3062-13/2015-182, 3062-13/2015-194, 3062-13/2015-203, 3062-13/2015-185, 3062-13/2015-189, 3062-13/2015-186, 3062-13/2015-188, 3062-13/2015-193, 3062-13/2015-190, 3062-13/2015-191, 3062-13/2015-192, 3062-13/2015-195.

17. Dne 6. 7. 2020 je podjetje PANTEON posredovalo Agenciji predlog zavez⁴². Agencija je stranko pozvala, da predložen predlog zavez dopolni z dopisi dne 14. 7. 2020⁴³, 5. 8. 2020⁴⁴ in 13. 8. 2020⁴⁵. Podjetje PANTEON je dne 13. 8. 2020 posredovalo Agenciji dopolnjen predlog zavez z zaupno in nezaupno različico predloga zavez.⁴⁶ Agencija je dne 18. 8. 2020 predlog zavez podjetja PANTEON objavila na spletu⁴⁷ in izvedla tržni test predlaganih zavez.
18. Dne 15. 9. 2020 je Agencija sporočila stranki postopka, da je v okviru izvedenega tržnega testa predloga zavez prejela več odzivov in te posredovala stranki postopka⁴⁸, na katere je stranka odgovorila v vlogi z dne 28. 9. 2020⁴⁹.

IV. VERJETNOST KRŠITVE

19. Verjetnost kršitve 9. člena ZPOMK-1 in 102. člena PDEU izhaja iz spodaj navedenih dejstev in dokazov oziroma iz opisa dejanskega stanja.

A) STORITVENI TRG ELEKTRONSKE IZMENJAVE PODATKOV

20. S pojmom elektronska izmenjava podatkov oziroma EDI (ang. electronic data interchange) označujemo komunikacije med dvema neodvisnima subjektoma, pri kateri prihaja do avtomatizirane izmenjave standardnih strukturiranih poslovnih in drugih dokumentov v elektronski obliki. Uporaba standardnih sporočil (dokumentov) omogoča, da lahko kompleksni računalniški ukazi dobijo strankam izmenjave razumljiv pomen. Primerljivo definicijo pojma elektronske izmenjave podatkov je uporabil v svoji odločitvi tudi angleški organ za varstvo konkurence⁵⁰ in se uporablja tudi v strokovni literaturi⁵¹.
21. Elektronski dokumenti, ki se izmenjujejo (prenašajo) pri elektronski izmenjavi podatkov, imenujemo EDI dokumenti (v nadaljevanju: EDI dokumenti ali tudi EDI sporočila). To so lahko npr. naročilnica, dobavnica, račun itd.
22. Podjetja, ki uporabljajo storitve EDI, so EDI uporabniki (v nadaljevanju: EDI uporabnik/-i).
23. Za izmenjavo EDI dokumentov sta potrebna tako strojna kot programska oprema. Strojna oprema ali EDI infrastruktura (v nadaljevanju: EDI infrastruktura ali EDI omrežje) predstavlja računalnike in omrežne naprave ter povezave, potrebne za delovanje storitev izmenjave EDI dokumentov. Programska oprema ali EDI programska oprema (v nadaljevanju: EDI programska oprema) predstavlja uporabniško programsko opremo, sestavljeno iz ene ali več aplikacij, ki podjetjem omogoča izmenjavo EDI dokumentov.

⁴² Dok. št. 3062-13/2015-226.

⁴³ Dok. št. 3062-13/2015-227.

⁴⁴ Dok. št. 3062-13/2015-229.

⁴⁵ Dok. št. 3062-13/2015-232.

⁴⁶ Dok. št. 3062-13/2015-233.

⁴⁷ Dok. št. 3062-13/2015-234.

⁴⁸ Dok. št. 3062-13/2015-241.

⁴⁹ Dok. št. 3062-13/2015-245.

⁵⁰ Office of fair trading (OFT) kot pravni prednik Competition and Markets Authority (CM), v nadaljevanju oba kot angleški organ za varstvo konkurence, v odločbi GXS/Inovis z dne 25. 6. 2010, točka 8.

⁵¹ FRANJKO, Andraž, 2011, Elektronska izmenjava podatkov v preskrbovalni verigi, Ljubljana, str. 2. Navedena strokovna literatura je priloga A08 PRD-ja.

24. Elektronska izmenjava podatkov (EDI) predstavlja skupek storitev, ki jih nudijo ponudniki teh storitev, in predstavlja EDI infrastrukturo ter EDI programsko opremo, obe potrebni za izvajanje elektronske izmenjave dokumentov med subjekti izmenjave. V nadaljevanju je elektronska izmenjava podatkov poimenovana tudi storitve EDI ali samo EDI.
25. Storitve EDI je mogoče predstaviti na primeru dobavitelja in trgovca z blagom v trgovinski verigi ter te storitve primerjati s papirnati poslovanjem podjetja. Trgovec, ki uporablja storitve EDI, svoje blago ne naročuje fizično pri dobavitelju, temveč naročilo opravi z uporabo informacijskega sistema, ki omogoča storitve EDI. Ko je blago dostavljeno trgovcu, ta ne prejme papirne dobavnice, temveč prejme preko informacijskega sistema, ki omogoča storitve EDI, elektronsko dobavnico. Na enak način prejme trgovec tudi račun za kupljeno blago. Skratka, proces izmenjave vključuje različne vrste podatkov in dokumentov, ki se izmenjujejo. Posamezno podjetje se lahko poljubno odloči, katere dokumente in podatke o poslovanju želi izmenjevati preko elektronske izmenjave podatkov.
26. Osnovni procesi v elektronski izmenjavi podatkov so sledeči. Informacijski sistem v podjetju generira dokument in ga pošlje programski opremi za elektronsko izmenjavo. Programska oprema, na podlagi pred definiranih pogojev, prepozna tip dokumenta, preveri strukturo, ga konvertira v prejemnikov standard dokumenta ter prenese prek dogovorjenega protokola povezovanja prejemniku. Dokument sprejme prejemnikov sistem za elektronsko izmenjavo podatkov, ga transformira v strukturo, ki jo prepozna informacijski sistem prejemnika, in tako omogoči integracijo ter nadaljnjo obdelavo podatkov.⁵²
27. Prednosti uporabe EDI-ja je več, med najpomembnejše sodi: avtomatizacija in poenostavitev delovnih procesov in s tem znižanje stroškov, hitrejši prenos podatkov v primerjavi s klasičnimi načini komunikacije, manjše število napak pri komunikaciji, saj elektronske dokumente ustvari in prenaša računalnik. Med morebitne ovire za vzpostavitev in uporabo EDI-ja sodijo prilagoditve v poslovnem procesu in informacijskem sistemu podjetja ter stroški, ki so v povezavi z vzpostavitvijo informacijskega sistema oziroma prilagoditve le-tega obstoječemu informacijskemu sistemu podjetja.
28. Elektronska izmenjava podatkov med EDI uporabniki terja vzpostavitev računalniško omrežne povezave. Te povezave omogočajo, da se podatki (dokumenti oziroma sporočila) prenašajo med računalniki uporabnikov EDI in da je med uporabniki vzpostavljena komunikacija. Načinov vzpostavljanja povezav in komunikacije med EDI uporabniki je več. To je razvidno tako s strani različnih ponudnikov EDI kot tudi spletnih strani, ki predstavljajo EDI storitve.⁵³
29. Elektronsko izmenjavo podatkov lahko podjetja opravljajo samostojno v lastni režiji (sama upravljajo s programsko opremo EDI in infrastrukturo EDI). Lahko pa podjetja izvajajo teh storitev (EDI) zaupajo specializiranemu podjetju za izvajanje storitev elektronske izmenjave podatkov ali »EDI network service provider«⁵⁴ (v nadaljevanju: ponudnik EDI).
30. Ponudniki na področju storitev se med seboj razlikujejo glede na storitve, ki jih ponujajo končnim kupcem. Ponudniki se delijo na tiste, ki ponujajo v uporabo EDI omrežja (EDI infrastructure), tiste, ki ponujajo EDI programsko opremo, in ponudnike celovitih EDI storitev. Celovita EDI storitev vključuje dve komponenti: EDI omrežje (infrastruktura) in EDI

⁵² Opis osnovnih procesov elektronske izmenjave podatkov je povzet iz brošure Elektronska izmenjava podatkov, pridobljene na spletni strani www.bizbox.eu, podjetja ZZI d.o.o., priloga A04 PRD-ja.

⁵³ Izpis spletne strani podjetja Visit d.o.o. z dne 15. 1. 2015 (A05 priloga PRD-ja) in izpis spletne strani EDIbasics.com z dne 8.11.2018 (priloga A06 in A07 PRD-ja).

⁵⁴ Angl.

programsko opremo (»software«) za izmenjavo elektronskih dokumentov. Le ponudniki celovite EDI storitve omogočajo izvajanje storitev elektronske izmenjave podatkov (»EDI messaging services«). Navedeno pomeni, da si vsi ponudniki EDI storitev ne konkurirajo na istih upoštevni trgih. Podobno sta podtrge EDI storitev opredelila v svojih odločbah tudi OFT in CMA.

31. V začetku razvoja elektronske izmenjave podatkov so si podjetja izmenjevala EDI dokumente z uporabo neposrednih (»direct EDI«) telekomunikacijskih povezav. Takšen način komunikacije oziroma prenosa dokumentov je bil drag zaradi najema linij, poleg tega pa je omogočal prenos sporočil le med podjetji, ki so bila povezana preko konkretne najete linije. Omenjeni način izmenjave je zadostoval dokler je bilo podjetij, vključenih v izmenjavo, malo. S popularizacijo interneta in porastom števila uporabnikov EDI-ja se je pojavila potreba, da se vse večje število uporabnikov storitev EDI medsebojno poveže v večja omrežja.
32. Kot rešitev na zgoraj navedeno omejitev so se pojavila VAN omrežja (ang. Value Added Networks – omrežja z dodanimi storitvami, v nadaljevanju: omrežje VAN). Omrežje VAN je namensko omrežje, ki omogoča varen in nadzorovan način izmenjave podatkov med uporabniki EDI. Povezovanje prek omrežja VAN je bolj preprosto v primerjavi z neposrednim povezovanjem (direct EDI), saj zadostuje le ena povezava od posameznega uporabnika do omrežja VAN. Skladno z ugotovitvami Agencije predstavlja prevladujoč način povezovanja pri izvajanju elektronske izmenjave podatkov povezava preko VAN omrežja.⁵⁶
33. Omrežje VAN predstavlja EDI infrastrukturo. Gre za omrežje z dodanimi storitvami, ki skrbijo za usmerjanje EDI sporočil (dokumentov) med poslovnimi partnerji. VAN omrežje predstavlja množico nabiralnikov, ki pripadajo posameznim uporabnikom - podjetjem, ki lahko v nabiralnik odlagajo »pošto« za pošiljanje in iz njega pobirajo prispelo »pošto«. VAN pri tem skrbi za prenašanje pošilk od pošiljatelja do prejemnika. Ker so ponudniki storitev povezani med seboj na podoben način kot mobilni operaterji, je mogoče komunicirati tudi s partnerji v drugih VAN-omrežjih, kar potrjujejo tudi navedbe s spletne strani ponudnikov storitev EDI.⁵⁶
34. VAN omrežje pošiljateljem kot tudi prejemnikom omogoča, da lahko na eni točki oddajo in prejmejo sporočilo, namenjeno drugi strani, ne da bi bilo treba za vsakega posameznega uporabnika (partnerja) vzpostavljati nove neposredne povezave. VAN omrežje omogoča izmenjavo elektronskih podatkov med posameznimi EDI uporabniki ne glede na komunikacijske protokole, ki jih ti uporabljajo, kar potrjujejo sami ponudniki VAN omrežij.⁵⁷

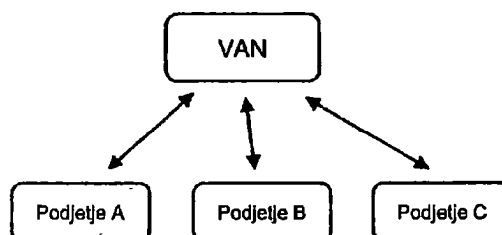


Diagram zgoraj: povezovanje med omrežjem VAN in poslovnimi partnerji, povezanimi v omrežje VAN.

⁵⁵ To potrjujejo tudi navedbe s spletne strani EDIbasics.com z dne 8.11.2018, priloga A07 PRD-ja.

⁵⁶ Izpis spletne strani podjetja Vislt d.o.o. z dne 15. 1. 2015, priloga A05 PRD-ja.

⁵⁷ Izpis spletne strani podjetja Vislt d.o.o. z dne 14. 11. 2018, priloga A09 PRD-ja.

35. Ponudniki storitev EDI upravljajo z VAN omrežji. Običajno ima vsak ponudnik storitev EDI, ki te storitve ponuja preko VAN omrežij, svoje VAN omrežje. VAN omrežja različnih ponudnikov storitev se lahko med seboj povezujejo. Npr. podjetje A, ki je vključeno v VAN A, se želi povezati s podjetjem B, ki je vključeno v VAN B, in s tem podjetjem izmenjavati EDI sporočila. Predpogoj za to povezavo in posledično izmenjavo EDI sporočil je povezava med omrežjem VAN A in VAN B. Takšno povezavo med različnimi VAN omrežji imenujemo medomrežna povezava ali ang. interconnection (v nadaljevanju: medomrežna povezava).

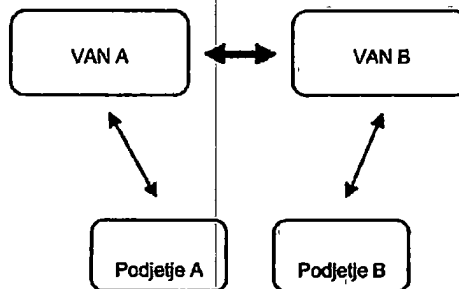


Diagram zgoraj: povezovanje več omrežij VAN in poslovnimi partnerji, povezanimi v različna VAN omrežja.

36. Ponudniki storitev EDI z medomrežno povezavo⁵⁸ med seboj povezujejo svoja omrežja EDI. S tem povezujejo med seboj tudi svoje uporabnike (EDI). V ta namen ponudniki storitev EDI sklepajo pogodbe o vzpostavitvi medomrežnih povezav ali pogodbe o medsebojnem povezovanju.
37. Medomrežno povezovanje prinaša koristi obema povezanima omrežjema EDI. Na takšen način lahko njune stranke/uporabniki EDI dostopajo do strank drugega ponudnika storitev EDI. Večje kot je število uporabnikov določenega omrežja, večja je vrednost tega omrežja, zaradi pojava mrežnih učinkov.⁵⁹
38. Obstajajo tudi drugi načini povezovanja EDI uporabnikov, med katere sodi npr. *EDI prek interneta*, *WEB EDI* in *internet EDI*. EDI prek interneta je način povezovanja, kjer poteka izmenjava EDI sporočil kot tudi upravljanje VAN omrežja preko interneta. WEB EDI je drug način povezovanja, kjer poteka izmenjava EDI sporočil in dokumentov preko spletne strani ponudnika teh storitev. Internet EDI je način povezovanja, kjer poteka izmenjava sporočil preko interneta neposredno med uporabnikoma, brez uporabe direktnih linij ali VAN omrežij.
39. Na povezovanje uporabnikov storitev EDI vpliva več dejavnikov. V prvi vrsti je pomembno, da je informacijski sistem uporabnika EDI (ang. enterprise resource planning – ERP; v nadaljevanju: ERP) tehnično prilagojen elektronski izmenjavi podatkov. Nadalje na izvajanje elektronske izmenjave podatkov pomembno vpliva, kakšen način povezovanja uporabnikov uporablja eden ali več pomembnih poslovnih partnerjev⁶⁰ v verigi elektronske izmenjave podatkov. Običajno je tako, da se manjša podjetja prilagajajo večjim podjetjem.
40. Na povezovanje v elektronski izmenjavi podatkov pomembno vpliva tudi velikost posameznega ponudnika storitev EDI, ki je odvisna predvsem od števila (pomembnih)

⁵⁸ Ang. interconnection.

⁵⁹ Glej točki 41 in 87

⁶⁰ Uporabnikov EDI.



uporabnikov njegovega omrežja EDI in povezanosti ponudnika storitev EDI z drugimi omrežji EDI. Posamično omrežje EDI je za uporabnike EDI bolj zanimivo, če je to omrežje medsebojno povezano z drugimi EDI omrežji. V nasprotnem primeru je uporabnik EDI vezan na točno določeno skupino uporabnikov EDI posameznega omrežja EDI. Ni si mogoče predstavljati, da bi bili vsi poslovni partnerji določenega uporabnika EDI (podjetja), uporabniki samo enega omrežja EDI. V primeru omejene povezljivosti omrežja EDI, so uporabniki EDI tega omrežja »zaklenjeni« na določenega ponudnika EDI. V takšnih primerih je tudi prehajanja uporabnikov EDI manj verjetno, vsaj dokler se za to ne odločijo tudi ključni partnerji v omrežju EDI. Do podobnih zaključkov je prišel tudi angleški organ za varstvo konkurence.⁶¹

B) ZAVRAČANJE MEDOMREŽNEGA POVEZOVANJA

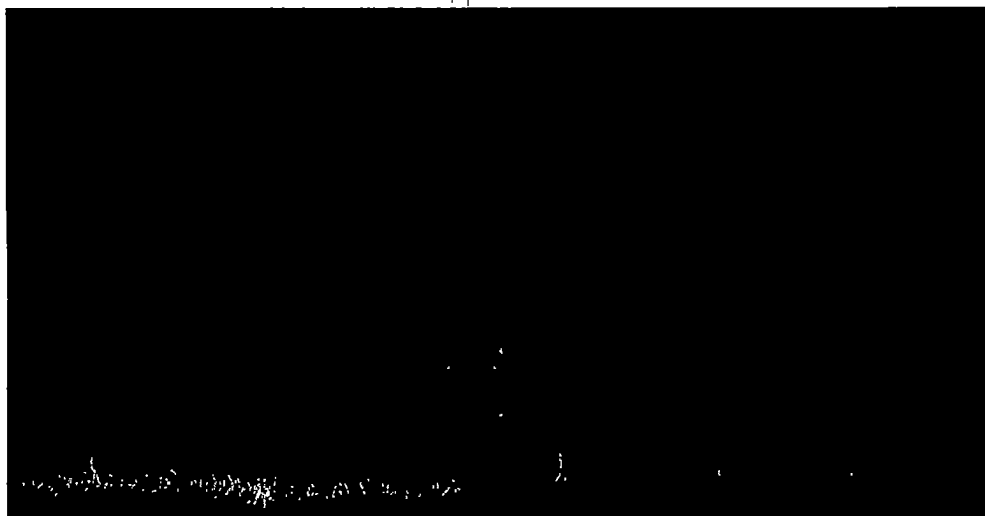
41. Agencija je pred uvedbo postopka in v preiskovalnem postopku pridobila veliko število dokazov. Podrobna predstavitev ugotovljenega dejanskega stanja bi presejala namen te odločbe, ki se sprejema na podlagi predlaganih zavez. Agencija zato ugotovljeno dejansko stanje predstavlja povzeto, dokaze pa navede v tekstu ali v opombah. Podrobneje so predstavljene predvsem ugotovitve dejanskega stanja, ki so ključne za razumevanje ureditve, in tiste, ki so pomembne za presojo ponujenih zavez.
42. Agencija je v postopku ugotovila, da je uporabnikom EDI storitev bistvenega pomena, da jim (elektronska) izmenjava podatkov omogoča komunikacijo z vsemi sedanjimi poslovnimi partnerji. Vsakemu uporabniku je tudi v interesu, da je vključen v omrežje EDI, ki mu bo omogočilo izvajanje elektronske izmenjave tudi pri bodočih poslovnih povezavah. Zaradi mrežnega učinka, ki ga imajo omrežja EDI, je uporabniku EDI v interesu, da se vključi v omrežje, ki mu omogoča največji doseg strank. To toliko bolj velja na trgu, kjer vsi ponudniki storitev EDI nimajo sklenjenih medomrežnih povezav in je zaradi tega komunikacija med njihovimi omrežji EDI onemogočena.⁶²
43. Vsak ponudnik storitev EDI upravlja svoje omrežje EDI (npr. VAN omrežje), preko katerega svojim strankam nudi storitve EDI. V primeru, da imata podjetji (npr. dobavitelj in kupec) različnega ponudnika storitev EDI, morata ponudnika EDI storitev izmenjati tehnične informacije v obliki omrežnih naslovov in protokolov, potrebnih za komunikacijo (v nadaljevanju tudi: tehnične informacije). Na tak način je mogoča komunikacija med njunima omrežjema EDI. Če npr. podjetje svojim konkurentom, drugim ponudnikom EDI storitev, ne posreduje omrežnih naslovov in protokolov, ki predstavljajo nujno potrebne tehnične informacije za vzpostavitev omrežne komunikacije med podjetji, komunikacija med uporabniki EDI storitev ni možna. Teh tehničnih informacij ni mogoče podvojiti.
44. Če želi npr. ponudnik storitev EDI »A« omogočiti svoji stranki/uporabniku EDI storitev komunikacijo s stranko/uporabnikom EDI storitev, ki je v omrežju EDI storitev podjetja »B«, se mora najprej omrežje podjetja »A« povezati z omrežjem podjetja »B«. Za izvedbo medomrežne povezave morata podjetji »A« in »B« izmenjati tehnične informacije, ki so ponudniku storitev EDI potrebne za izvedbo povezave z omrežjem EDI drugega ponudnika EDI. To posledično omogoča uporabnikom storitev obeh omrežij EDI medsebojno izmenjavo elektronskih podatkov.

⁶¹ Takšna je ugotovitev tudi angleškega organa za varstvo konkurence – Competition and Markets Authority (v nadaljevanju: CMA) v odločbi Open Text Corporation / GXS Group z dne 26. 8. 2014, ME/6392-14, točka 29.

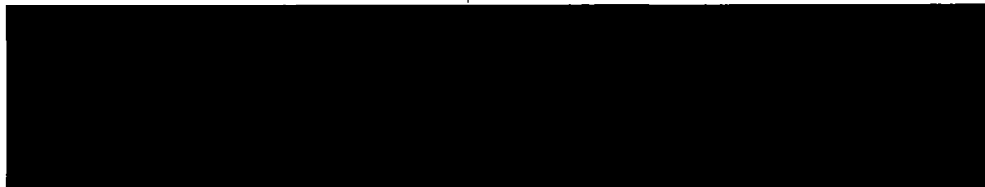
⁶² Glede tudi točko 88 odločbe.

45. Brez tehničnih informacij, ki so potrebne za dostopanje do omrežja EDI podjetja PANTEON, elektronska izmenjava podatkov in medsebojno povezovanje uporabnikov EDI, ki gostujejo v omrežju podjetja PANTEON, ni mogoča. Z zavračanjem dostopa do dobrine na zgornjem trgu (trg EDI infrastrukture) je konkurenčnemu ponudniku storitev oteženo ali v določenih primerih celo onemogočeno izvajanje elektronske izmenjave podatkov na spodnjem trgu (trgu storitev EDI).
46. Podjetje PANTEON je domnevno zavračalo ali nedopustno pogojevalo posredovanje tehničnih informacij, potrebnih za vzpostavitev medomrežne povezave, v primerih, opisanih v nadaljevanju.

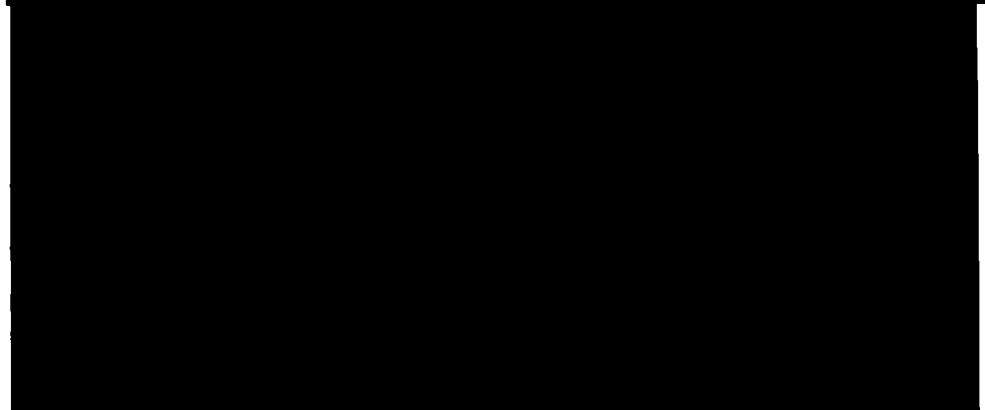
47.



48.



49.



⁶³ PRD, točke 142-144.

⁶⁴ Dok. št. 3062-13/2015-105.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Dok. št. 3062-13/2015-105.



50.

51. Smiselno podobno naj bi podjetje PANTEON podjetju REDOK zavrnilo dobavo tehničnih informacij tudi pri poskusu vzpostavitve elektronske izmenjave podatkov dne 7. 5. 2018 (v PRD-ju priloženi dokazi A19, A21, A23 in A27)⁶⁸ in dne 20. 7. 2018 (v PRD-ju priloženi dokazi A21 in A28)⁶⁹.
52. Podjetje PANTEON je v obširni izjavi o PRD zanikalo, da bi zavračalo dobavo REDOK-u. Podjetje je navedlo, da ni niti monopolist niti nima obveznosti karkoli komurkoli dobavljati, pri tem pa, da ima podjetje vzpostavljeno politiko medsebojnega povezovanja (ponudnikov storitev EDI). Podjetje je navedlo, da je sklenitev pogodbe o medomrežnem poslovanju za PANTEON obvezna, saj z njim uredijo medsebojne odnose, kar je običajna praksa tudi v tujini. PANTEON je REDOK-u poslal pogodbo o medsebojni povezavi in določena vprašanja, vendar ta vse do danes ni vrnil podpisane pogodbe. Agencija je glede navedenega vprašanja ugotovila, da je medomrežna pogodba res praksa strank pri urejanju poslovnih odnosov na področju storitev EDI. Pri tem pa v preiskavi pridobljeni dokazi potrjujejo stališče Agencije, da PANTEON-u verjetno ni bilo v interesu skleniti takšne pogodbe z REDOK-om.

V. PRESOJA RAVNANJ Z VIDIKA PRAVIL KONKURENCE

A) PRISTOJNOST AGENCIJE

53. V skladu z 12. členom ZPOmK-1 je Agencija organ, ki je pristojen za nadzor nad izvajanjem določb ZPOmK-1 ter 101. in 102. člena PDEU (prej 81. in 82. člena Pogodbe ES).
54. Od 1. 5. 2004 dalje je Agencija pristojna, da v skladu z Uredbo Sveta o izvajanju pravil o konkurenci iz določb 81. in 82. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti št. 1/2003/ES z dne 16. decembra 2002⁷⁰ vodi postopke o kršitvah določb 81. in 82. člena PES (sedaj 101. in 102. člen PDEU). Glede na to, da se ravnanje podjetja, ki je opisano v tej odločbi, nanaša na obdobje po 1. 5. 2004, Agencija glede na okoliščine tega primera v predmetni zadevi vodi postopek in uporablja tudi določbo 102. člena PDEU.

B) POJEM PODJETJE

55. ZPOmK-1 v prvi točki 3. člena opredeljuje pojem podjetje kot subjekt, ki opravlja gospodarsko dejavnost, ne glede na njegovo pravnoorganizacijsko obliko in lastninsko

⁶⁷ Dok. št. 3062-13/2015-105.

⁶⁸ Dok. št. 3062-13/2015-105.

⁶⁹ Dok. št. 3062-13/2015-105.

⁷⁰ Ur. l. L 1 z dne 4. 1. 2003; v nadaljevanju: Uredba 1/2003.

prilpadnost. Pojem podjetje v PDEU ni opredeljen, vendar iz evropske sodne prakse izhaja, da pokriva katerikoli subjekt, ki se ukvarja z gospodarsko dejavnostjo, ne glede na pravni status in način financiranja⁷¹.

56. Podjetje PANTEON je skladno z Zakonom o gospodarskih družbah⁷² organizirano kot družba z omejeno odgovornostjo in opravlja gospodarsko dejavnost na trgu. Primarna dejavnost podjetja je svetovanje na področju računalniških naprav in programov (SKD 62.020). Iz odgovora družbe na zahtevo za posredovanja podatkov je razvidno, da opravlja gospodarsko dejavnost na trgu⁷³ in tako predstavlja podjetje v smislu določbe 3. člena ZPOmK-1 in se zanj uporabljajo določbe ZPOmK-1, kakor tudi določbe PDEU.

C) UPOŠTEVNI TRG

57. Upoštevni trg je v skladu s šesto točko 3. člena ZPOmK-1 trg, ki ga določata upoštevni proizvodni/storitveni trg in upoštevni geografski trg.
58. Agencija za namen te odločbe o sprejemu zavez v nadaljevanju zgolj okvimo predstavlja svoj vidik glede opredelitve upoštevnega trga. Agencija je v predmetni zadevi upoštevni trg okvirno opredelila že v sklepu o uvedbi postopka in isti opredelitvi upoštevnega trga sledila v PRD-ju. Po prejemu strankine izjave o PRD je Agencija upoštevni trg, upoštevajoč strankine navedbe, spremenila, kot sledi v nadaljevanju, pri tem pa ni dokončno opredelila upoštevnega trga, ker je stranka postopka predložila Agenciji zaveze.
59. Upoštevni proizvodni/storitveni trg je v skladu s sedmo točko 3. člena ZPOmK-1 trg, ki praviloma vključuje vse tiste proizvode ali storitve, ki jih potrošnik ali uporabnik šteje za zamenljive ali nadomestljive glede na njihove lastnosti, ceno ali namen uporabe. Upoštevni geografski trg pa je v skladu z osmo točko 3. člena ZPOmK-1 definiran kot trg, ki praviloma vključuje območje, na katerem si konkurenti na upoštevni proizvodnem oziroma storitvenem trgu medsebojno konkurirajo pri prodaji ali nakupu proizvodov ali storitev, na katerem so pogoji konkurence dovolj homogeni in ki ga je mogoče razlikovati od sosednjih območij, ker so pogoji konkurence na njih občutno drugačni. Dejavniki, ki so ključni pri presoji upoštevnega geografskega trga, so različne pravne zahteve, standardi, davčna bremena, transportni stroški, cenovne razlike med različnimi deli trga, tržne navade ipd. Poleg zamenljivosti povpraševanja so lahko učinkovit vir konkurenčnega pritiska tudi zamenljivost ponudbe, potencialna konkurenca in vstopne ovire⁷⁴.
60. Glede na razpoložljive podatke in prakso tujih organov za varstvo konkurence⁷⁵, je Agencija v predmetni zadevi kot relevantni opredelila naslednji trg, na katerega se nanaša verjetno izkazana kršitev: **trg storitev elektronske izmenjave podatkov na ozemlju Republike Slovenije (v nadaljevanju: trg storitev elektronske izmenjave podatkov).**
61. Ugotovitve glede upoštevnega trga temeljijo zlasti na podatkih, ki jih je Agencija pridobila z zahtevami za posredovanje podatkov⁷⁶. Ugotovitve temeljijo na odgovorih prejetih s strani

⁷¹ Glej npr. sodbo Splošnega sodišča T-513/93 Consiglio Nazionale degli spedizionieri Doganali v Commission (2000) ECR II-1807, para. 36.

⁷² Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15 in 15/17.

⁷³ Dok. št. 3062-13/2015-75.

⁷⁴ Obvestilo Komisije o opredelitvi upoštevnega trga za namene konkurenčnega prava Skupnosti (UL C 372, 9. 12. 1997, v nadaljevanju: Obvestilo Komisije o opredelitvi upoštevnega trga), točka 13.

⁷⁵ Odločba angleškega organa za varstvo konkurence – Competition and Markets Authority (v nadaljevanju: CMA) v odločbi Open Text Corporation / GXS Group z dne 26. 8. 2014, ME/6392-14.

⁷⁶ Dok. št. 3062-13/2015-59, 3062-13/2015-114 in 3062-13/2015-179.



uporabnikov storitev EDI in ponudnikov storitev EDI, ki ponujajo storitve EDI.⁷⁷ Agencija je vprašalnike posredovala tudi podjetjem, za katere je podjetje PANTEON zatrjevalo, da so njegovi konkurenti⁷⁸.

62. Glede zamenljivosti povpraševanja je Agencija ugotovila, da storitve elektronske izmenjave podatkov nimajo substituta v drugih elektronskih storitvah, prav tako ne s papirnatim načinom poslovanja. Iz ugotovitev Agencije izhaja, da zlasti večja podjetja pri svojem poslovanju zahtevajo⁷⁹ elektronsko izmenjavo podatkov, ki predstavlja edini način, kako v poslovnem procesu omogočiti zanesljivo, kvalitetno in avtomatizirano poslovanje. V elektronski izmenjavi podatkov je ključnega pomena, da pretok informacij o blagu in storitvah poteka neprekinjeno, brez čakanja in zastojev. Zaradi prednosti, ki jo prinaša elektronska izmenjava podatkov z digitalizacijo in avtomatizacijo poslovnih procesov, predstavlja svoj upošteveni trg. Prav tako storitve elektronske izmenjave podatkov niso zamenljive s storitvami elektronske izmenjave podatkov v bančništvu, saj gre za storitve, ki ne predstavljajo nadomestljive storitve z vidika zamenljivosti povpraševanja.
63. Polna funkcionalnost storitev EDI ne omogoča samo širok nabor ukazov, ki jih določen standard podpira, temveč tudi možnost avtomatizacije procesov, ki je temelj in smisel uporabe storitev EDI. Navedene avtomatizacije v povezavi s sistemi ERP⁸⁰ tako omogočajo poenostavitve v poslovanju podjetij, ki podjetjem pohitirjo in pocenijo poslovanje. Zato nekatera podjetja od svojih strank zahtevajo, da v svoje poslovanje vključijo elektronsko izmenjavo podatkov.
64. Konkurenčne omejitve, ki izhajajo iz zamenljivosti ponudbe in potencialne konkurence, so na splošno manj neposredne in v vsakem primeru zahtevajo analizo dodatnih dejavnikov. Posledično se take omejitve upoštevajo šele na ravni presoje analize konkurence.⁸¹
65. Zamenljivost ponudbe se lahko upošteva tudi pri opredelitvi trgov v okoliščinah, v katerih so njeni učinki enakovredni učinkom zamenljivosti povpraševanja glede učinkovitosti in takojšnosti. To pomeni, da so ponudniki ob majhnih in stalnih spremembah relativnih cen sposobni preiti na proizvodnjo in trženje upoštevanih proizvodov v *kratkem času* brez *znatnih dodatnih stroškov ali tveganja*.⁸²
66. Agencija je z analizo trga ugotovila, da bi ponudniki delnih storitev elektronske izmenjave podatkov, ki še niso dejavni na področju celovitih storitev elektronske izmenjave podatkov, potrebovali od nekaj mesecev do dveh let⁸³, da se prilagodijo in preidejo na trženje celovitih storitev elektronske izmenjave podatkov. Ob tem bi za to potrebovali tudi velike finančne vložke, kar so potrdili skoraj vsi vprašani ponudniki storitev EDI.⁸⁴ Takšno časovno obdobje ne ustreza standardu v *kratkem času* iz Obvestila Komisije o opredelitvi upoštevnega trga. Navedeno utemeljujejo zaključek Agencije, da o zamenljivosti ponudbe med ponudniki, ki nudijo le del storitev EDI in ponudniki celovitih storitev EDI, ni mogoče govoriti.
67. V konkretnem primeru je Agencija kot upošteveni geografski trg opredelila celotno območje Republike Slovenije. Agencija je do takšnega zaključka prišla, saj podjetje PANTEON, sodeč po njegovih uporabnikih, deluje na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Storitve

⁷⁷ Glej točki št. 11 in 16 te odločbe.

⁷⁸ Ocena tržnega deleža podjetja PANTEON Group d.o.o. je priloga vloge z dne 23. 10. 2018, dok. št. 3062-13/2015-83.

⁷⁹ Dok. št. 3062-13/2015-72 in 3062-13/2015-79.

⁸⁰ Glej točko 39.

⁸¹ Obvestilo Komisije o opredelitvi upoštevnega trga, točka 14.

⁸² Ibidem, točka 20.

⁸³ Npr. Dok. št. 3062-13/2015-91, odgovor na vprašanje št. 14.

⁸⁴ Npr. Dok. št. 3062-13/2015-66.



EDI so računalniške storitve, ki potrebujejo vzdrževanje, servis in tehnično podporo uporabnikom storitev EDI. V analizi trga je Agencija ugotovila, da je računalniška podpora strankam ključnega pomena, zato je pomemben lokalno prisoten partner in znanje slovenskega jezika pri podpori uporabnikov.

68. Podjetje PANTEON je v Izjavi o PRD kritiziralo določitev upoštevne trga v PRD-ju. Agencija je namreč v PRD-ju je upoštevni trg določila ožje in ga povezovala s storitvami v oskrbovalni verigi. Navedene pripombe podjetja je Agencija v predmetni odločbi upoštevala.

D) PREVLAJUJOČ POLOŽAJ

69. Pri ugotavljanju kršitve 9. člena ZPOMK-1 ali 102. člena PDEU je treba najprej ugotoviti, ali ima podjetje prevladujoč položaj in kolikšna je njegova tržna moč.
70. S prevladujočim položajem podjetja na trgu je mišljen položaj, kadar lahko podjetje ali več podjetij v znatni meri ravna neodvisno od konkurentov, strank ali potrošnikov (drugi odstavek 9. člena ZPOMK-1). Pri ugotavljanju prevladujočega položaja upošteva Agencija zlasti tržni delež, možnosti za financiranje, pravne ali dejanske vstopne ovire, dostop do dobaviteljev ali trga in obstoječo ali potencialno konkurenco. V skladu z določbo petega odstavka 9. člena ZPOMK-1 se šteje, da ima podjetje prevladujoč položaj na trgu, če je njegov tržni delež na trgu Republike Slovenije večji od 40 odstotkov. Gre za zakonsko domnevo, ki jo je kot tako mogoče ovreči.
71. V skladu z določbo 9. člena ZPOMK-1 je prepovedana zloraba prevladujočega položaja enega ali več podjetij na ozemlju Republike Slovenije ali na njegovem znatnem delu. Podjetje, ki ima na trgu prevladujoč položaj, nosi posebno odgovornost, da s svojim ravnanjem ne ogroža nemotene konkurence na trgu. Odgovornost podjetij se viša sorazmerno z njihovo stopnjo tržne moči, saj bolj, kot je določeno podjetje dominantno, prej se bo njegovo določeno ravnanje kvalificiralo kot zloraba⁸⁵.
72. 102. člen PDEU določa, da je prepovedana in nezdružljiva s skupnim trgom vsaka zloraba prevladujočega položaja enega ali več podjetij na skupnem trgu ali njegovem znatnem delu, v kolikor bi lahko prizadela trgovino med državami članicami.
73. Vsebinsko sta torej 9. člen ZPOMK-1 in 102. člen PDEU enaka, razlikujeta se le v delu, v katerem se za uporabo 102. člena PDEU zahteva, da gre za ravnanje podjetja na skupnem trgu ali njegovem znatnem delu, ki prizadene trgovanje med državami članicami. Agencija pa je na podlagi prvega odstavka 3. člena Uredbe 1/2003 in drugega odstavka 4. člena ZPOMK-1 pristojna tudi za presojo kršitev določbe 102. člena PDEU.
74. V okviru prava Evropske unije je prevladujoč položaj opredeljen kot položaj gospodarske moči, ki jo uživa podjetje in ki mu omogoča, da prepreči ohranitev učinkovite konkurence na upoštevne trgu s tem, da mu omogoča, da ravna v precejšnji meri neodvisno od svojih konkurentov, strank in končno tudi od potrošnikov⁸⁶. Ta pojem neodvisnosti je povezan s stopnjo konkurenčnega pritiska, ki mu je izpostavljeno zadevno podjetje. Pri prevladujočem položaju ta konkurenčni pritisk ni dovolj učinkovit in zato zadevno podjetje v daljšem obdobju uživa znatno tržno moč. To pomeni, da ukrepi in reakcije konkurentov, strank in nenazadnje

⁸⁵ To izrecno ugotovi tudi Višje sodišče Republike Slovenije v sodbi opr. št. G 7/2013 z dne 3. 12. 2013.

⁸⁶ Sporočilo Komisije – Navodila glede prednostnih nalog izvrševanja Komisije pri uporabi člena 82 Pogodbe ES za izključevalna ravnanja, s katerimi prevladujoča podjetja zlorabljajo svoj položaj (Besedilo velja za EGP), Uradni list C 045, 24/02/2009 str. 0007 – 0020, para. 10.

potrošnikov na odločitve podjetja večinoma ne vplivajo. Na splošno prevladujoči položaj nastane zaradi kombinacije več dejavnikov, ki ločeno niso nujno odločilnega pomena⁸⁷.

75. Agencija uvodoma ponavlja, da vsi ponudniki storitev EDI ne ponujajo celovite EDI storitve⁸⁸, saj nekateri nudijo npr. samo EDI programsko opremo (software) ali samo programsko opremo za konverzijo dokumentov (ki je le del EDI programske opreme), nekateri ponudniki pa samo storitve na področju EDI infrastrukture (EDI omrežja). Navedeno pomeni, da si vsi ponudniki EDI storitev ne konkurirajo na istih upoštevni trgih. Na podlagi razpoložljivih podatkov je pri izračunu tržnih deležev Agencija upoštevala ponudnike celovitih EDI storitev. To so podjetja ZZI, Redok, EBA, SETCEE, VISIT, BASS in PANTEON. V podatke so vključeni vsi prihodki, ki so jih podjetja ustvarila z opravljanjem celovitih EDI storitev, kar vključuje EDI omrežje in EDI programsko opremo.
76. Na podlagi pridobljenih podatkov je Agencija naredila analizo tržnih deležev podjetij, ki poslujejo na upoštevni trg. Ugotovila je, da so se kumulativni prihodki podjetij na upoštevni trg v letih 2014 - 2018 gibali med 1 mio do 2 mio EUR. Prihodki podjetja PANTEON so bili v obdobju 2014-2018 [redacted] Agencija je v izračun tržnih deležev vključila predpostavko, da tuji ponudniki EDI storitev, ki delujejo na slovenskem trgu, ponudniki storitev ERP⁸⁹, ki hkrati nudijo tudi EDI storitve, in drugi manjši ponudniki EDI predstavljajo 10 % upoštevne trga. [redacted]
77. Podjetje PANTEON je v postopku in nazadnje v izjavi o PRD oporekalo zaključkom Agencije, ki se nanašajo na določitev upoštevne trga in na domnevno prevladujoči položaj podjetja na upoštevni trg. Pri tem je navedlo, da je pristop Agencije k analizi trga slab oziroma je analiza slabo pripravljena, da ta ni preverila pri uporabnikih storitev, kako dojemajo trg, kdo so potencialni ponudniki, kako trg deluje iz vidika uporabnikov storitev, kako bi reagirali na zvišanje cen, kakšne alternativne ponudbe bi upoštevali, da Agencija ni opravila samostojne preverbe velikosti trga in ponudnikov storitev na tem trgu, da ni opravila analize zamenljivosti storitev, čeprav se Agencija sklicuje na zamenljivost ponudbe in zamenljivost povpraševanja kot ključno merilo za opredelitev upoštevne trga, da ni opravila tudi presoje utemeljenosti in tehtnosti odgovorov v prejetih vprašalnikih, temveč je preprosto štela, da so vsi odgovori (tudi če so povsem nelogični) nesporna dejanska podlaga. Očitki podjetja so bili naslovljeni na ugotovitve Agencije, navedene v PRD-ju. Po prejemu izjave o PRD je Agencija ponovno naredila analizo trga in ponudnikom ter uporabnikom storitev EDI poslala zahteve za posredovanje podatkov⁹⁰. Agencija je v ponovni analizi trga upoštevala očitke podjetja PANTEON. Kljub temu je Agencija potrdila uvodne ugotovitve o domnevno prevladujočem položaju podjetja PANTEON na upoštevni trg.
78. Agencija ponovno poudarja, da v predmetni zadevi ni podrobneje oziroma dokončno opredelila upoštevne trga in tudi ne, da ima podjetje PANTEON na takšnem trgu prevladujoč položaj, ker je stranka postopka predložila Agenciji zaveze, in sicer pred izdajo

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Glej točko 30.

⁸⁹ Tudi v primeru presoje koncentracije Francisco Partners in Kewill je OFT upoštevala navedbe podjetij, da tudi vse več ponudnikov ERP storitev nudi svoj obseg storitev z EDI storitvami. Primeroma so navedeni SAP, Oracle, IBM, HP in Microsoft (odstavek 19).

⁹⁰ Dok. št. 3062-13/2015-114 in 3062-13/2015-179.



dopolnitve povzetka relevantnih dejstev, zato se Agencija v tem delu tudi ni opredelila do navedb stranke postopka, ki se nanašajo na njen domnevno prevladujoč položaj na trgu.

E) PREPOVED ZLORABE PREVLAJUJOČEGA POLOŽAJA

79. Prevladujoč položaj podjetja sam po sebi ni prepovedan, saj je temeljni cilj strategije podjetij doseči najboljši položaj na trgu, kar pa je osnovna premisa podjetništva po 74. členu Ustave Republike Slovenije.⁹¹ Položaj obvladovanja trga je sporen le, če je zlorabljen.⁹²
80. ZPOmK-1 v 9. členu določa, da je prepovedana zloraba prevladujočega položaja enega ali več podjetij na ozemlju Republike Slovenije ali njegovem znatnem delu. Prepoved po 9. členu ZPOmK-1 se uporabi le, če je podan prevladujoč položaj podjetja in če je ta zlorabljen. Določba se nanaša na položaj, v katerem je struktura konkurence omejena zaradi prisotnosti podjetja s prevladujočim položajem in ravnanje le-tega, ki vpliva na zmanjševanje konkurenčnosti, ki še obstaja na trgu, ali (negativno) na povečevanje konkurence (zloraba). Podjetje s prevladujočim položajem si namreč ne sme dovoliti ravnanja, ki bi ogrozilo pravo, neomejeno konkurenco na trgu.⁹³ Podjetje, ki ima na trgu prevladujoč položaj, ima na tem trgu posebno odgovornost v smislu določenega načina izvrševanja pravic ali uporabe položaja, ki naj mu onemogoči, da bi ogrozilo in oslabilo učinkovito konkurenco na tem trgu; konkurence se ne sme izkriviti, je izločiti.⁹⁴ Tudi Vrhovno sodišče Republike Slovenije je izpostavilo, da je konkurenca na trgu, na katerem je prisotno podjetje s prevladujočim položajem, prav iz tega razloga že oslabljen. Nadalje je navedlo še, da ugotovitev, da ima podjetje prevladujoč položaj, pomeni, da ima posebno odgovornost, da s svojim ravnanjem ne škoduje pravi, nepopačeni konkurenci.⁹⁵
81. Podjetje s prevladujočim položajem ima torej, kot že navedeno, na upoštevnem trgu posebno odgovornost, da ne dovoli, da bi s svojim ravnanjem škodilo učinkoviti in neizkrivljeni konkurenci na notranjem trgu.⁹⁶ Takšno ravnanje ima še toliko večji negativen učinek na trgih, kjer je prisoten subjekt s prevladujočim položajem, saj so izključevalna ravnanja prevladujočih podjetij za potrošnika najbolj škodljiva. Podjetje s prevladujočim položajem je tako podvrženo strožjim kriterijem dopustnosti ravnanja na trgu kot preostali konkurenti, ki takšnega položaja nimajo.⁹⁷
82. Zlorabo prevladujočega položaja pomenijo zlasti tista ravnanja, ki jih ZPOmK-1 opredeljuje v četrtem odstavku 9. člena ZPOmK-1. V konkretnem primeru je podjetje PANTEON verjetno zlorabilo domnevno prevladujoč položaj z izključevalno obliko zlorabe prevladujočega položaja, in sicer z obliko diskriminacije ponudnika storitev EDI po drugi alineji četrtega odstavka 9. člena ZPOmK-1, ki je imelo posledico verjetno omejevanje proizvodnje, trgov ali tehničnega napredka v škodo potrošnikov po tretji alineji četrtega odstavka 9. člena ZPOmK-1.
83. Vsebinsko enako določbo vsebuje tudi določba drugega odstavka 102. člena PDEU. 102. člen PDEU določa, da je prepovedana in nezdržljiva s skupnim trgov vsaka zloraba prevladujočega položaja enega ali več podjetij na skupnem trgu ali njegovem znatnem delu,

⁹¹ Ur. l. RS, št. 33/91, 33/91-I-UZIU, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16.

⁹² Grilc, Peter in ostali, Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence s komentarjem (ZPOmK-1), GV Založba, Ljubljana 2009, str. 139.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 1853/2007-22 z dne 24. 11. 2009, str. 10.

⁹⁵ Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije X lps 45/2010-17 z dne 26. 10. 2010, točka 8.

⁹⁶ Sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije G 7/2013-10 z dne 3. 12. 2013, paragraf 29.

⁹⁷ Ibidem.



kolikor bi lahko prizadela trgovanje med državami članicami. Vsebinsko sta torej 9. člen ZPOmK-1 in 102. člen PDEU enaka, razlikujeta se le v delu, kjer se za uporabo 102. člena PDEU zahteva, da gre za ravnanje podjetja na skupnem trgu ali njegovem znatnem delu, ki lahko prizadene trgovanje med državami članicami. Tudi v skladu z evropsko sodno prakso se šteje, da sam prevladujoč položaj podjetja ni nezakonit, takšno prevladujoče podjetje lahko konkurira na trgu na podlagi lastne uspešnosti. Vendar ima zadevno podjetje posebno odgovornost, da ne dovoli, da bi s svojim ravnanjem škodilo učinkovitosti in neizkrivljeni konkurenci na skupnem trgu.⁹⁸

84. Na splošno velja, da ima vsako podjetje, prevladujoče ali ne, pravico izbirati svoje trgovinske partnerje in prosto razpolagati s svojo lastnino ter izbirati, s kom bo poslovalo, zato zavrnitev dobave normalno ni zloraba. V nekaterih okoliščinah, ko obstajajo dokazi, da zavračanje znatno omejuje konkurenco in omejevanj ni mogoče utemeljiti, pa je taka zavrnitev dobave zloraba in svobodo podjetja s prevladujočim položajem je treba omejiti. Glede na to, da gre za poseg v poslovno svobodo podjetja, saj se mu naloži dobava (proizvodov, storitev ali informacij) proti njegovi volji, morajo biti izpolnjeni določeni pogoji.
85. Pojem *zavrnitve dobave* (ang. *refusal to supply*) zajema veliko različnih praks, kot je zavrnitev dobavljanja proizvodov obstoječim ali novim strankam⁹⁹, zavrnitev licenciranja pravic intelektualne lastnine¹⁰⁰ tudi, ko je to potrebno za zagotavljanje podatkov o vmesniku¹⁰¹, ali zavrnitve dostopa do ključne infrastrukture ali omrežja¹⁰². V primerih, ko prevladujoče podjetje zagotavlja dobavo samo nekaterim podjetjem, drugim pa ne, se v ospredje postavi vprašanje diskriminacije kot oblike zlorabe s strani prevladujočega podjetja.¹⁰³

F) OBRAZLOŽITEV VERJETNOSTI OBSTOJA ZLORABE PREVLAJUJOČEGA POLOŽAJA

86. Po mnenju Agencije je na podlagi vseh razpoložljivih podatkov izkazana verjetnost, da je podjetje PANTEON zlorabilo domnevno prevladujoč položaj z zavračanjem ali nedopustnim pogojevanjem pri posredovanju tehničnih informacij, ki so potrebne za vzpostavitev medomrežne povezave med omrežji EDI. Na tak način naj bi ponudniku storitev EDI onemogočalo dostop do infrastrukture, ki je potrebna za izvajanje storitev elektronske izmenjave podatkov.
87. Agencija je v postopku ugotovila, da je pri elektronski izmenjavi podatkov bistvenega pomena, da lahko uporabnik EDI storitev izvaja elektronsko izmenjavo podatkov s svojimi poslovnimi partnerji, ki so prav tako uporabniki storitev EDI. Vsakemu uporabniku EDI je v interesu, da je bodisi dosegljiv za potencialnega poslovnega partnerja preko elektronske izmenjave podatkov, kot tudi, da lahko sam dostopa do novih poslovnih partnerjev preko elektronske izmenjave podatkov. Večje, kot je število uporabnikov posameznega omrežja EDI, bolj je takšno omrežje »vredno« za uporabnike in lastnika omrežja. Gre za t.i. *mrežni*

⁹⁸ Navodilo Komisije za izključevalna ravnanja, točka 1.

⁹⁹ Združeni zadevi 8/73 in 7/73, Istituto Chemioterapico Italiano in Commercial Solvents proti Komisiji, Recueil 1974, str. 223.

¹⁰⁰ Združeni zadevi C-241/91 P in C-242/91, Radio Telefis Eireann (RTE) in Independent Television Publications Ltd (ITP) proti Komisiji (Magill), Recueil 1995, str. 743; Zadeva C-418/01, IMS Health proti NDC Health, Recueil 2004, str. I-5039. Te sodbe kažejo, da v izjemnih okoliščinah tudi zavrnitev licenciranja pravic intelektualne lastnine pomeni zlorabo.

¹⁰¹ Glej zadevo T-201/04, Microsoft proti Komisiji, Odl. 2007, tč. 157.

¹⁰² Glej Odločbo Komisije 94/19/ES z dne 21. decembra 1993 v zadevi IV/34.689, Sea Containers proti Stena Sealink – Interim Measures (UL L 15, 18.1.1994, str. 8) in Odločbo Komisije 92/213/EGS z dne 28. februarja 1992 v zadevi IV/33.544, British Midland proti Aer Lingus (UL L 96, 10.4.1992, str. 34).

¹⁰³ Liyang Hou, *Refusal to Deal within EU Competition Law*, 2010, poglavje 3.

učinek¹⁰⁴, ki je na področju računalniških omrežij še posebej izražen. Mrežni učinki se na trgu pojavljajo takrat, ko se vrednost produkta ali storitev povečuje s številom strank ali uporabnikov, ki ta produkt ali storitev uporabljajo. Hkrati to pomeni, da se uporabnikova korist od uporabe določenega izdelka veča s številom drugih uporabnikov tega izdelka ali storitve.¹⁰⁵

88. V skladu z do sedaj navedenim¹⁰⁶, je upravljanje posameznega omrežja EDI v domeni njenega upravljavca. Celoviti ponudniki storitev EDI so tudi upravljavci omrežij EDI, preko katerih svojim strankam nudijo storitve EDI. Vzpostavitev povezave med omrežji različnih ponudnikov storitev EDI terja vzpostavitev medomrežne povezave. Le na tak način lahko uporabniki različnih omrežij EDI medsebojno izvajajo elektronsko izmenjavo podatkov. Da bi se to zgodilo, morata ponudnika EDI storitev izmenjati tehnične informacije, saj drugega načina povezave omrežij ni. Tehničnih informacij za povezavo dveh omrežij namreč ni mogoče podvojiti. Če ponudnik storitev EDI, ki je hkrati podjetje s prevladujočim položajem na trgu, drugemu ponudniku EDI storitev ne posreduje tehničnih informacij, potrebnih za povezavo z omrežjem prevladujočega ponudnika storitev EDI, to dejansko pomeni, da je komunikacija z bazo uporabnikov prevladujočega ponudnika storitev EDI onemogočena.
89. V predmetnem primeru je po ugotovitvah Agencije izkazana verjetnost, da je podjetje PANTEON podjetju REDOK omejevalo dostop do tehničnih informacij, katero je zahtevalo podjetje REDOK za izvedbo medomrežne povezave z omrežjem PANTEON-a. Pri tem naj bi se podjetje PANTEON sklicevalo na neurejeno pogodbeno razmerje s podjetjem REDOK. Agencija poudarja, da ni potrebno, da prevladujoče podjetje povpraševanje po tehničnih informacijah dejansko zavrne, zadostuje že *posredna zavrnitev* te dobrine. Oblike posredne zavrnitve so na primer lahko neupravičeno odlašanje ali kakšno drugačno poslabšanje dobave proizvoda ali pa v zameno za dobavo vključujejo nalaganje nerazumnih pogojev.¹⁰⁷
90. Agencija je v točkah 47 do 51 te odločbe opisala način, kako je izkazana verjetnost, da je podjetje PANTEON zavračalo izvedbo medomrežnega povezovanja. V navedenih točkah opisani primeri lahko predstavljajo primere neposrednega in posrednega zavračanja tehničnih informacij, potrebnih za izvajanje storitev elektronske izmenjave podatkov. Pomembno je še izpostaviti, da obstajajo dokazi iz preiskave podjetja, ki verjetno kažejo, da naj bi Panteon namerno zavračalo sklenitev medomrežne pogodbe, vse z namenom zavrnitve povezovanja dveh (konkurenčnih) omrežij.

Podjetje PANTEON naj bi zavračanje dobave utemeljevalo tudi s kriteriji, ki se nanašajo na kvaliteto omrežja podjetja REDOK-a. Glede na to, da je podjetje PANTEON v postopku ponudilo zaveze, Agencija tega vprašanja ni podrobno analizirala, ponovno pa izpostavlja, da lahko zahteve, ki vsebujejo objektivno neutemeljene tehnične kriterije, predstavljajo zavrnitev dobave. Na podlagi vsega navedenega obstaja verjetnost, da PANTEON ni imel objektivno opravičljivih razlogov za opisane neposredne in posredne zavrnitve dobave.

¹⁰⁴ Mrežni učinek imenujemo tudi učinek pozitivne povratne zanke.

¹⁰⁵ Katz, M., & Shapiro, C., Systems Competition and Network Effects. Journal of Economic Perspectives, 8(2), 1994, str. 93-115.

¹⁰⁶ Glej točko 20. in naslednje te odločbe.

¹⁰⁷ Navodilo Komisije za izključevalna ravnanja, točka 79.

¹⁰⁸ Dok. št. 3082-13/2015-105.

¹⁰⁹ Podjetje Megatrend poslovna rješenja d.o.o. je ponudnik storitev EDI na območju Republike Hrvaške.

¹¹⁰ Ibidem.

91. Zavračanje dobave se je tako v konkretnem postopku domnevno dogajalo pri dostopu do interkonekcije (medomrežne povezave) med omrežjema, kar omogoča dostop do omrežja podjetja PANTEON. Ponudnik storitev EDI, ki je v postopku skušal vzpostaviti medomrežno povezavo z omrežjem podjetja PANTEON, samo po sebi niti ne potrebuje tega omrežja, saj ima lastno omrežje, temveč potrebuje samo povezavo z omrežjem PANTEON-a, s katero je omogočena komunikacija med strankami omrežja PANTEON in strankami omrežja tega ponudnika storitev EDI. Očitek se tako nanaša na verjetno zavračanje dobave na trgu infrastrukture storitev EDI, ki je potrebna za izvajanja storitev na trgu (celovitih) storitev elektronske izmenjave podatkov. Agencija je obstoj proizvoda oziroma storitve na zgornjem trgu ugotavljala v obsegu, kot je potrebno za ugotavljanje obstoja trga, ki je naslednji v prodajni verigi (sekundarni ali tudi sosednji trg), in zaradi presoje, ali zavrnitev dobave predstavlja izključitev učinkovite konkurence na sosednjem trgu.¹¹¹
92. Zavračanje dobave v konkretnem postopku predstavlja verjetno obliko diskriminacije s strani domnevno prevladujočega podjetja, saj je, kot je Agencija ugotovila, z nekaterimi ponudniki PANTEON imel sklenjene medomrežne povezave, podjetju REDOK pa je tako povezavo domnevno zavrnil. V preiskavi podjetja PANTEON je Agencija našla sporazume o medsebojnem povezovanju podjetja PANTEON tako z domačimi kot s tujimi s ponudniki storitev EDI.¹¹² V analizi trga je Agencija ugotovila, da je sklepanje medomrežnih povezav med ponudniki storitev EDI ustaljena poslovna praksa, kar izhaja iz odgovorov ponudnikov storitev EDI.¹¹³ Glede na navedeno je verjetno, da je stranka postopka REDOK-u zavračala dostop do tehničnih informacij in s tem dostop do infrastrukture na sosednjem trgu, pri čemer je ta iste informacije nudila drugim domačim in tujim ponudnikom storitev EDI ter je na tak način verjetno diskriminirala podjetje REDOK.
93. Do sedaj je Agencija s stopnjo verjetnosti izkazala, kaj v konkretnem primeru predstavlja zavrnjeno dobrino, da je bila le ta na voljo na trgu tretjim osebam, da je domnevno prevladujoče podjetje zavrnilo dobavo te dobrine prijavitelju in za takšno zavrnitev verjetno ni imelo opravičljivih razlogov. Da bi takšna zavrnitev predstavljala zlorabo prevladujočega položaja podjetja, je potrebno potrditi nastanek znatne škode podjetju, kateremu je bila zavrnjen dostop do dobrine¹¹⁴.
94. Podjetje REDOK je v postopku navedlo, da mu zaradi ravnanja podjetja PANTON nastaja škoda¹¹⁵. Škodo je utemeljevalo na izgubljenem prihodku zaradi nerealiziranih potencialnih poslov in na izpadu prihodkov pri obstoječih poslih, vse zaradi nezmožnosti vzpostavitve elektronske izmenjave podatkov nekaterih svojih strank s strankami, ki so uporabniki omrežja podjetja PANTEON (v PRD-ju priloženi dokazi A28)¹¹⁶. Agencija obstoj in višino škode ni natančno ugotavljala, ker je stranka v postopku predlagala zaveze in zaradi obstoja verjetnosti nastanka zatrjevana škode. Agencija pri tem ugotavlja, da domnevno ravnanje PANTEON-a verjetno ni imelo za posledico odpravo celotne konkurence na trgu, kar pritrjuje dejstvu, da podjetje REDOK v času postopka ni zapustilo trga. Pri tem je treba dodati, da v skladu s prasko sodišča EU v postopku ni treba dokazati odprave vsakršne konkurence na trgu. Za ugotovitev kršitve pravila iz 102. člena PDEU (enako velja za 9. člen ZPOmK-1) namreč zadostuje, da zadevna zavrnitev lahko odpravi ali bi lahko odpravila vsakršno učinkovito konkurenco na trgu. To pomeni, da dejstvo, da konkurenti podjetja s

¹¹¹ Glej zadevo T-201/04, Microsoft proti Komisiji, Odl. 2007, tč. 306, 317 in 332.

¹¹² Pogodbe so priloge v preiskavi pridobljenih kopij listin in se nahajajo v prilogah dok. št. 3062-13/2015-52.

¹¹³ Glej odgovore na vprašanja 11 v dokumentih številka 3062-13/2015-63, 3062-13/2015-65 in 3062-13/2015-72.

¹¹⁴ Liyang Hou, Refusal to Deal within EU Competition Law, 2010, poglavje 7.1.

¹¹⁵ Dok. št. 3062-13/2015-218.

¹¹⁶ Dok. št. 3062-13/2015-105.

prevladujočim položajem ostajajo zanemarljivo prisotni v nekaterih „nišah“ trga, ne more zadostovati za sklepanje o obstoju take konkurence.¹¹⁷

95. Agencija meni, da z zavračanjem dobave predmetne dobrine obstaja verjetnost, da nastaja škoda tudi potrošnikom. Podjetje PANTEON je namreč z do sedaj opisanim ravnanjem verjetno onemogočalo izvajanje storitev elektronske izmenjave podatkov, pri tem pa zato ni imelo opravičljivega razloga. S tem je na relevantnem upoštevanem trgu verjetno ustvarjal pritisk na konkurenco in s tem posredno verjetno vplivalo na kvaliteto in ceno storitev.
96. Iz vseh zgoraj navedenih dejstev in podatkov je razvidno, da naj bi podjetje PANTEON svoj domnevno prevladujoč položaj zlorabljalo predvsem v letih 2014-2018¹¹⁸, pri čemer iz podatkov Agencije izhaja verjetnost, da se je ta dogajala še v letu 2020, vsaj do 5. 5. 2020, ko je podjetje REDOK Agencijo obvestilo¹¹⁹, da nekatere uporabnike še vedno ni uspelo povezati z omrežjem podjetja PANTEON.
97. Izkazana je tako verjetnost, da je podjetje PANTEON zlorabilo domnevno prevladujoč položaj na upoštevnem trgu s tem, ko naj bi konkurenčnemu ponudniku storitev elektronske izmenjave podatkov zavračalo ali nedopustno pogojevalo posredovanje tehničnih informacij, potrebnih za vzpostavitev medomrežne povezave med omrežjem podjetja PANTEON in omrežjem konkurenčnega ponudnika storitev elektronske izmenjave podatkov, ter naj bi s tem omejevalo učinkovito konkuriranje na upoštevnem trgu.
98. Na podlagi zgoraj opisanega tako obstaja verjetnost, da je obravnavano ravnanje podjetja PANTEON povzročilo škodljive posledice za prijavitelja in konkurenčne ponudnike storitev EDI. Agencija meni, da z ravnanjem, kot ga je v sklepu o uvedbi postopka in PRD-ju očitala podjetju PANTEON, verjetno nastaja škoda tudi potrošnikom v smislu zmanjšanja izbire ponudnikov storitev elektronske izmenjave podatkov, višjih cen storitev, ipd.
99. Agencija glede na zgoraj navedeno poudarja, da se zaradi dejstva, ker je stranka postopka po izdaji sklepa o uvedbi postopka in še pred izdajo dopolnitve povzetka relevantnih dejstev predložila Agenciji v sprejem zaveze, ki po mnenju Agencije zadoščajo za odpravo stanja, iz katerega izhaja verjetnost predmetne kršitve, kot je bila opredeljena v sklepu o uvedbi postopka in PRD-ju, tudi v tem delu ni podrobneje opredelila do navedb stranke postopka. Pomisleke Agencije glede zgoraj navedenih navedb podjetja PANTEON je namreč slednje odpravilo s predložitvijo predmetnih zavez.

G) VPLIV NA TRGOVANJE MED DRŽAVAMI ČLANICAMI

100. V skladu z določbo 102. člena PDEU je prepovedana in nezdružljiva s skupnim trgom vsaka zloraba prevladujočega položaja enega ali več podjetij na skupnem trgu ali njegovem znatnem delu, če bi lahko prizadela trgovino med državami članicami. V skladu s prakso Evropske komisije pri obravnavanju kršitev 102. člena PDEU je podlaga za ukrepanje na podlagi tega člena podana, če je verjetno, da bo domnevna zloraba privedla do protikonkurenčnega omejevanja dostopa do trga. Določba 102. člena PDEU se torej uporablja za tista ravnanja podjetij, ki imajo učinek na trgovanje med državami članicami.

¹¹⁷ Ibidem, tč. 553.

¹¹⁸ Agencija je pri presoji upoštevne trga in verjetnosti očitane kršitve upoštevala obdobje 2014 do 2018, saj je za navedeno obdobje razpolagala s podatki o letnem prometu v analizo trga vključenih podjetij. Agencija je namreč v dalj časa trajajočem postopku pošiljala več zahtev za posredovanje podatkov, pri tem je za navedeno obdobje (2014-2018), razpolagala s podatki o letnem prometu vseh, za analizo trga relevantnih podjetij.

¹¹⁹ Dok. št. 3062-13/2015-218.



Organi, pristojni za varstvo konkurence, morajo za določena ravnanja podjetja, ki predstavlja zlorabo, poleg nacionalnih predpisov uporabiti tudi 102. člen PDEU¹²⁰.

101. Pojem koncepta »učinek na trgovanje med državami članicami« je avtonomen pravni kriterij Evropske unije, ki se presoja v vsakem primeru posebej. Iz samega besedila 102. člena PDEU, kot tudi iz relevantne sodne prakse, izhaja, da je treba pri uporabi kriterija »vpliv na trgovanje« upoštevati tri elemente, in sicer koncept (i) trgovanje med državami članicami, (ii) pojem "lahko vpliva"; in koncept (iii) "znatnosti".
102. Pojem elementa »trgovanje« ni omejen na tradicionalno čezmejno menjavo blaga in storitev, ampak obsega vse čezmejne gospodarske aktivnosti, vključno z ustanovitveno sedeža¹²¹. Iz sodne prakse izhaja, da pojem »trgovanja« obsega tudi ravnanja, ki imajo učinek na konkurenčno strukturo trga. Tako so lahko na primer ravnanja, ki izključujejo ali so usmerjena v izključitev konkurenta, ki deluje znotraj Evropske unije, predmet presoje po pravilih konkurenčnega prava Unije¹²². Trgovanje "med državami članicami" pomeni, da mora priti do vpliva na čezmejno gospodarsko aktivnost pri vsaj dveh državah članicah, pri čemer se ne zahteva, da ravnanje vpliva na trgovanje med celotnim ozemljem ene države članice in celotnim ozemljem druge države članice, ampak lahko gre tudi za del države članice, pod pogojem, da je vpliv na trgovanje znaten¹²³. Kriterij »trgovanje med državami članicami« ni odvisen od določitve geografskega trga, saj je lahko izkazan, četudi je geografski trg nacionalen ali celo sub-nacionalen.
103. Funkcija elementa »lahko vpliva« je definirati naravo zahtevanega vpliva na trgovanje med državami članicami. Sodišče Evropske unije je razvilo standarden test, po katerem pojem "lahko vpliva" implicira, da je mogoče na podlagi vrste objektivnih pravnih ali dejanskih okoliščin z zadostno stopnjo verjetnosti predvideti, da lahko neko ravnanje ali sporazum neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno vpliva na vzorec trgovanja med državami članicami na način, da lahko ovira doseg enotnega trga. Kadar bi ravnanje lahko vplivalo na konkurenčno strukturo znotraj Unije, je vzpostavljena pristojnost za uporabo konkurenčnega prava Unije.
104. Pojem »znatnosti« omejuje pristojnost uporabe konkurenčnega prava Unije na tista ravnanja, ki imajo lahko učinek določene stopnje. 102. člen PDEU se torej ne uporablja za tista ravnanja, ki imajo le neznamenit vpliv na trg, kot posledica šibkega položaja zadevnih podjetij na trgu glede zadevnih proizvodov na trgu. Presoja znatnosti je odvisna od vsakokratnih okoliščin in vsakega primera posebej in se ne more določati pavšalno. Presoja znatnosti se tako nanaša na naravo sporazuma ali ravnanja, na naravo zadevnega proizvoda in tržni položaj zadevnih podjetij¹²⁴.
105. Za ugotovitev kršitve po 102. členu PDEU je tako treba izkazati, da lahko zloraba vpliva na trgovanje med državami članicami. V skladu z ustaljeno sodno prakso se šteje, da zadošča,

¹²⁰ Prvi odstavek 3. člena Uredbe 1/2003.

¹²¹ Zadeva 172/80, Zuchner, [1981] ECR str. 2021, 18. odstavek, zadeva C-309/99, Wouters, [2002] ECR I-1577, 95. odstavek, zadeva C-475/99, Ambulanz Glöckner, [2001] ECR I-8089, 49. odstavek, združene zadeve C-215/96 in 216/96, Bagnasco, [1999] ECR I-135, 51. odstavek, zadeva C-55/96, Job Centre, [1997] ECR I-7119, 37. odstavek, zadeva C-41/90, Höfner in Elser, [1991] ECR I-1979, 33. odstavek.

¹²² Združene zadeve T-24/93, T-25/93, T-26/93 in T-28/93 Compagnie Maritime Belge Transports in drugi proti Evropski komisiji [1996] ECR II-1439.

¹²³ Združene zadeve T-213/95 in T-18/96, SCK and FNK, [1997] ECR II-1739.

¹²⁴ Zadeva 56/65 Société Technique Minière (1966) ECR 282, 7. odstavek, zadeva C-306/96 Javico, (1998) ECR I-1983, 16.-17. odstavek, zadeva 5/69 Völk v Vervaecke [1969] ECR 295, 5. odstavek, zadeva 99/79 Lancôme and Cosparfrance Nederland v Etos [1980] ECR I-2511, 24. odstavek, zadeva 22/71 Béguelin Import (1971) ECR 949, 16. odstavek.



da lahko vpliva¹²⁵. Zlorabe, ki imajo vpliv na strukturo konkurence v več kot eni državi članici, pa so že po naravi take, da lahko vplivajo na trgovanje med članicami¹²⁶.

106. Ravnanje podjetja PANTEON, ki verjetno predstavlja kršitev pravil konkurence, se nanaša na celotno ozemlje Republike Slovenije. Po podatkih Agencije je bilo namreč podjetje PANTEON v obravnavanem obdobju, glede na njegov tržni delež, podjetje z domnevno prevladujočim položajem in eno izmed od vodilnih podjetij na slovenskem trgu, katerega storitve so uporabljali uporabniki na celotnem ozemlju Republike Slovenije ter uporabniki iz drugih držav članic. Agencija je v namreč postopku ugotovila, da ima eden izmed uporabnikov storitev EDI, ki naj bi mu podjetje PANTEON omejevalo povezovanje z uporabnikom storitev EDI v Republiki Slovenije, sedež v Republiki Hrvaški, ki je članica Evropske unije. Nadalje je tudi eden izmed družbenikov podjetja PANTEON avstrijsko podjetje s sedežem v Republiki Avstriji, ki je prav tako članica Evropske unije. Navedene okoliščine izkazujejo, da lahko ravnanje podjetja PANTEON verjetno vpliva na trgovino med državami.
107. Ravnanje podjetja PANTEON lahko verjetno vpliva na trgovino med državami članicami tudi zato, ker podjetje PANTEON sklepa pogodbe o medomrežnem povezovanju in posluje s podjetji, ki imajo sedeže v ostalih državah članicah EU. Tovrstne pogodbe je Agencija pridobila v preiskavi podjetja PANTEON.¹²⁷
108. Glede na zgoraj navedene okoliščine je izkazana verjetnost, da ima predmetno ravnanje podjetja PANTEON znaten učinek na trgovanje med državami članicami, zato je Agencija v predmetni zadevi uvedla tudi postopek ugotavljanja kršitve 102. člena PDEU, kot to izhaja iz sklepa o uvedbi postopka, s katerim je Agencija uvedla postopek ugotavljanja kršitve proti podjetju PANTEON, kot tudi iz PRD-ja.
109. Podjetje PANTEON je v Izjavi o PRD Agenciji očitalo, da ta ni opravila celovite presoje in izkazala, da je v predmetni zadevi izkazan vpliv na trgovanje med državami članicami, temveč naj bi po njenem mnenju elemente učinka na trgovino pojasnila zgolj s teoretičnega vidika. Agencija v postopku pridobila dovolj dokazov, da potrjujejo verjetnost, da je podjetje PANTEON poslovno sodelovalo s podjetji iz drugih držav članic, kar utemeljuje verjetnost glede znatnega učinka na trgovanje med državami članicami.
110. Ker pa je stranka postopka še pred izdajo dopolnitve povzetka relevantnih dejstev Agenciji predložila zaveze, ki po mnenju Agencije zadoščajo za odpravo stanja, iz katerega izhaja verjetnost predmetne kršitve, se Agencija ni opredelila tudi ostalih navedb stranke postopka glede očitkov, ki se nanašajo na vpliv trgovanja med državami članicami.

VI. ZAVEZE IN NJIHOVA UTEMELJENOST

111. V skladu s prvim odstavkom 39. člena ZPOmK-1 lahko podjetje, proti kateremu se vodi postopek, predlaga zaveze, s katerimi se odpravi stanje, iz katerega izhaja verjetnost kršitve določb 6. ali 9. člena ZPOmK-1 oziroma 101. ali 102. člena PDEU. Podjetje, proti kateremu se vodi postopek, lahko predlaga zaveze najpozneje do poteka roka za odgovor na povzetek relevantnih dejstev. Namen instituta zavez je predvsem hitra in učinkovita ureditev razmer na trgu, ki je v interesu vseh udeležencev postopka, torej doseči ustrezno rešitev,

¹²⁵ Združene zadeve C-241/91 in C-242/91 RTE in ITP proti Evropski komisiji, [1995] ECR I-743, točka 69.

¹²⁶ Združene zadeve 6 in 7/73 Commercial Solvents proti Evropski komisiji, [1974] ECR 223, zadeva 6/72 Continental Can [1973] ECR 215.

¹²⁷ Pogodbe se nahajajo v prilogah dok. št. 3062-13/2015-52.



katere uveljavitev in kontinuirano izvajanje odpravlja verjetnost protikonkurenčnega ravnanja stranke, proti kateri se vodi postopek. Predlagane zaveze, ki jih Agencija sprejme, so za stranko obvezne, saj Agencija o zavezah odloči z odločbo. Agencija izrecno poudarja, da odločba o zavezah ne vsebuje ugotovitve, da ravnanje stranke postopka predstavlja kršitev določb ZPOmK-1 in/ali PDEU; z zavezami se zgolj odpravlja stanje, iz katerega izhaja verjetnost kršitve določb ZPOmK-1 in/ali PDEU. Glede na navedeno Agencija ni dokončno ugotavljala obstoja kršitve v obravnavani zadevi, saj je sprejela zaveze za odpravo stanja, iz katerega izhaja verjetnost kršitve določb 9. člena ZPOmK-1 in 102. člena PDEU.

A) PREDLOG ZAVEZ

112. Agencija je predlog zavez podjetja PANTEON prejela dne 6. 7. 2020. Predlog zavez je podjetje PANTEON v skladu s pozivi Agencije (glej točko 17) dopolnilo in dne 13. 8. 2020 posredovalo Agenciji nov, dopolnjen predlog zavez. Predlog zavez vsebuje naslednje zaveze:

- 1) Podjetje Panteon Group d.o.o. se zaveže nediskriminatorno obravnavati vsako pobudo ponudnika storitev elektronske izmenjave podatkov (v nadaljevanju storitve EDI), s katerim podjetje Panteon Group d.o.o. nima vzpostavljene delujoče medomrežne povezave in s katero želi tak ponudnik vzpostaviti medomrežno povezavo svojega omrežja z omrežjem družbe Panteon Group d.o.o. (t.i. interconnection) na območju Republike Slovenije.
- 2) Podjetje Panteon Group d.o.o. bo vsakemu ponudniku storitev EDI, ki bo pisno poslal pobudo za vzpostavitev medomrežne povezave, poslalo enak vprašalnik, katerega namen je ugotoviti kadrovsko, organizacijsko in finančno strukturo podjetja, vrsto in obseg storitev, vrsto in kompleksnost želene povezave ter karakteristike omrežja, ki ga ponudnik uporablja.
- 3) Če ponudnik storitev EDI za zagotavljanje svojih storitev uporablja omrežje, katerega neposredni upravljavec in/ali vzdrževalec je druga oseba, podjetje Panteon Group d.o.o. lahko zahteva, da se v sklenitev dogovora o medomrežnem povezovanju vključi tudi oseba, ki je neposredni upravljavec in/ali vzdrževalec omrežja, ki ga uporablja ponudnik storitev EDI (torej tista oseba, ki s svojim ravnanjem neposredno omogoča delovanje omrežja, ga nadzira ter zagotavlja izpolnjevanje standardov, tehničnih in varnostnih zahtev). Ta oseba se lahko v razmerje vključi bodisi kot izključni podpisnik bodisi kot sopodpisnik pogodbe o medomrežnem povezovanju.
- 4) Če ponudnik storitev EDI, ki želi vzpostaviti povezavo, ne pošlje podjetju Panteon Group d.o.o. izpolnjenega vprašalnika v roku 14 dni od prejema, se šteje, da je umaknil svojo pobudo za vzpostavitev medomrežne povezave. Če v tem roku pošlje vprašalnik, ki ni izpolnjen v celoti, ga podjetje Panteon Group d.o.o. pozove k dopolnitvi v roku nadaljnjih 14 dni. Če v tem roku ponudnik storitev EDI vprašalnika ne dopolni, se šteje, da je dokončno umaknil svojo pobudo za vzpostavitev medomrežne povezave.
- 5) Podjetje Panteon Group d.o.o. lahko zavrne pobudo za vzpostavitev medomrežne povezave, če obstajajo za to utemeljeni razlogi, ki temeljijo na objektivnih okoliščinah, na primer grožnja varnosti omrežja Panteon Group d.o.o. ob morebitni povezavi, očitna nezanesljivost ponudnika storitev EDI ali omrežja, s katerim želi vzpostaviti povezavo, posredovanje neresničnih ali nepopolnih informacij v vprašalniku, in podobno. Zavrnitev pobude mora podjetje Panteon Group d.o.o. obrazložiti pisno in o tem obvestiti ponudnika storitev EDI, ki je zahteval medomrežno povezavo, in Agencijo, najkasneje v roku enega meseca po prejemu izpolnjenega vprašalnika.

- 6) Če podjetje Panteon Group d.o.o. odobri pobudo za vzpostavitev medomrežne povezave, podjetje Panteon Group d.o.o. in ponudnik storitev EDI oziroma neposredni upravljavec omrežja in/ali vzdrževalec, preko katerega ponudnik storitev EDI zagotavlja svoje storitve, sklenejo pogodbo o medomrežnem povezovanju.
- 7) S pogodbo o medomrežnem povezovanju se določijo pogoji vzpostavitve medomrežne povezave, sodelovanja, pravice in obveznosti strank ter posledice kršitev obveznosti. Pogodba izhaja iz objektivnih potreb razmejitve odgovornosti in rizikov, ki nastanejo ob povezavi dveh omrežij, pri čemer vsako podjetje nosi obveznost in odgovornost za zagotavljanje tehnične in vsebinske pravilnosti poslanih in prejetih sporočil v okviru svojega omrežja ter njihovega nemotenega prometa med udeleženci v omrežju.
- 8) Pogodba o medomrežnem povezovanju poleg tekstualnega dela in tehničnih pogojev vsebuje tudi cenik podjetja Panteon Group d.o.o., po katerem se obračunava medomrežni promet in ostale dopolnilne storitve EDI podjetja Panteon Group d.o.o., lahko pa vsebuje tudi cenik ali drugo podlago, s katero drug ponudnik storitev EDI obračuna svoje storitve.
- 9) Podjetje Panteon Group d.o.o. se v obdobju trajanja zavez zaveže poročati Agenciji o izpolnjevanju zavez, in sicer o prejetih, odobrenih in zavrnjenih zahtevah za medomrežno povezovanje. Podjetje pošlje posebej obvestilo o vsaki zavrnjeni zahtevi za medomrežno povezovanje, letno poročilo o vseh prejetih zahtevah in načinu njihove rešitve, pa pošlje najkasneje do 31.1. za preteklo leto.
- 10) Zaveze veljajo za obdobje 3 let, šteto od dneva izdaje odločbe.

B) TRŽNI TEST PREDLOGA ZAVEZ

113. Agencija je dne 18. 8. 2020 predlog zavez podjetja PANTEON objavila na spletu¹²⁸ in izvedla t.i. tržni test predlaganih zavez, v okviru katerega je prejela odziv dveh podjetij, ponudnika in uporabnika storitev EDI. Izrazila sta zlasti naslednje pomisleke oziroma pripombe glede predlaganih zavez, in sicer, da: 1) te niso dovolj natančno opredeljene in da le teh v praksi ne bo mogoče preverjati, (2) je rok, ki ga določa 4. točka predloga zavez, nepotreben, (3) je čas trajanja zavez prekratek, (4) predlagane zaveze zadevajo le novo sklenjene pogodbe o medomrežnem povezovanju, (5) da se zavrnitev dobave izvaja z dobavo pod (cenovno) nerazumnimi pogoji, (6) se zavrnitev dobave izvaja posredno s formalističnimi pogoji za omogočitev prehoda in tehničnimi ovirami. Agencija je zgoraj navedene odzive glede predloga zavez posredovala podjetju PANTEON, da se do njih lahko opredeli.¹²⁹
114. Glede opredelitve natančnosti zavez je Agencija mnenja, da morajo te biti toliko natančne, da jih bo mogoče kasneje kontrolirati. Glede na to, da manevrski prostor zavez določajo materialnopravne določbe ZPOMK-1, bo Agencija tista, ki bo presojala spoštovanja zavez v primeru neutemeljenih zavrnitev dobav.
115. Glede roka iz 4. točke predloga zavez je Agencija mnenja, da le ta ni odločilnega pomena pri reševanju težav podjetja, ki mu je zavrnjen dostop do omrežja, saj je pravno pomembno vprašanje, ali je bila zavrnitev dobave utemeljena ali ne.
116. Rok trajanja zavez je po mnenju Agencije tudi primeren glede na lastnosti konkretnega upoštevne trga, ki predstavlja trg informacijskih tehnologij, ki je po svojih lastnostih dinamičen in hitro spreminjajoč trg.¹³⁰

¹²⁸ Dok. št. 3062-13/2015-234.

¹²⁹ Dok. št. 3062-13/2015-241.

¹³⁰ Katz, M., & Shapiro, C., Antitrust in Software Markets, str. 37.



117. Predmetni postopek ugotavljanja kršitve 9. člena ZPomK-1 in 102. člena PDEU zajema problem domnevne zavrnitve dobave (RTD), ki verjetno onemogoča možnost vzpostavitve medsebojne povezave drugim ponudnikom storitev EDI, ki take povezave še nimajo. To pa ni ovira, da ponudniki storitev EDI, ki take povezave že imajo in menijo, da podjetje PANTEON na drugačen način, kot pa z zavrnitvijo dobave, zlorablja prevladujoč položaj, to naznanijo Agenciji.
118. Glede očitka o zavračanju dobave s formalističnimi pogoji za omogočitev prehoda in tehničnimi ovirami velja enako kot za prvi očitek. Tudi v takšnih primerih bo Agencija tista, ki bo presojala spoštovanje zavez v primeru neutemeljenih zavrnitev dobav.

C) PRESOJA PREDLOGA ZAVEZ

119. Podjetje PANTEON je predlog zavez in njihovo dopolnitev predložilo po poteku roka za odgovor na povzetek relevantnih dejstev. Pri tem je treba izpostaviti, da bi morala Agencija, če bi nadaljevala z ugotavljanjem kršitve 9. člena ZPomK-1 in 102. člena PDEU, izdati nov PRD vsaj glede dela, ki se nanaša na upoštevni trg. Namreč, izjava podjetja PANTEON o PRD je bila mestoma utemeljena ravno glede predmetnega očitka. Zato je glede na navedeno mogoče šteti, da je podjetje PANTEON zaveze predložilo po izdaji sklepa o uvedbi postopka in še pred potekom roka za odgovor na (še ne izdani) PRD. Predložene zaveze podjetja PANTEON, kot so navedene v končnem predlogu, pa so tudi zadostne za odpravo stanja, iz katerega izhaja verjetnost kršitve 9. člena ZPomK-1 in 102. člena PDEU, zato jih je Agencija z odločbo sprejela.
120. Podjetje PANTEON je v obrazložitvi zaveze iz točke 2. 1) izreka te odločbe pojasnilo, da je bistvo te zaveze v tem, da bo podjetje enako (nediskriminatorno, z enakimi merili) obravnavalo vsakega ponudnika storitev EDI, ki nima vzpostavljene medomrežne povezave in želi tako povezavo vzpostaviti s podjetjem PANTEON. Agencija meni, da je obveza nediskriminatornosti nujna in temeljna zaveza, ki jo mora podjetje sprejeti, saj se očitek kršitve nanaša ravno na dosedANJI verjetno diskriminatoren odnos podjetja do konkurentov in se s to zavezo tako odpravlja verjetnost predmetne verjetno izkazane kršitve.
121. Podjetje PANTEON je glede zaveze iz točke 2. 2) izreka te odločbe pojasnilo, da to zavezo okvirno definira vsebina vprašalnika, kar zagotavlja objektivnost in predstavlja zagotovilo, da bo podjetje PANTEON v vprašalniku iskalo tiste objektivno potrebne informacije, ki jih potrebuje v postopku odločanja o vzpostavitvi medomrežne povezave. Agencija meni, da podjetje PANTEON lahko v vprašalniku zahteva tiste objektivno potrebne podatke, ki so nujno potrebni za izvedbo medomrežne povezave pri izvajanju elektronske izmenjave podatkov. Ker bo vsebina vprašalnika enaka za vse ponudnike storitev EDI, bo s tem še dodatno odpravljena verjetnost obstoja predmetne kršitve, hkrati pa vzpostavljen nadzor nad tem, ali so podatki, ki jih bo zahtevala stranka postopka, objektivno potrebni.
122. Podjetje PANTEON je v obrazložitvi zavez iz točke 2. 3) izreka te odločbe pojasnilo, da podjetje PANTEON upravlja svoje lastno omrežje in da se pogodba o medomrežnem povezovanju sklepa z osebami, ki lahko upravljajo in nadzorujejo omrežje, ki se povezuje s omrežjem podjetja PANTEON. Če na drugi strani pobudo za vzpostavitev medomrežne povezave poda podjetje, ki nima »svojega« omrežja, temveč uporablja »tuje« omrežje, zaveze predvidevajo, da lahko podjetje PANTEON zahteva, da se v pogodbeno razmerje vključi tudi oseba, ki dejansko upravlja in nadzoruje omrežje. To je potrebno iz razlogov, saj



se medomrežna povezava po naravi stvari vzpostavi med dvema omrežjema, torej mora na drugi strani pogodbe nastopati (tudi) oseba, ki lahko upravlja in nadzoruje omrežje.

123. Podjetje PANTEON je v predlogu zavez iz točk 2. 4) in 5) izreka te odločbe določilo procesne in vsebinske razloge, kdaj je lahko zavrnitev pobude za medomrežno povezavo utemeljena. Podjetje kot razlog za zavrnitev navaja utemeljene razloge, kot je na primer grožnja varnosti omrežja PANTEON ali očitna nezanesljivost ponudnika storitev EDI ali omrežja, s katerim želi vzpostaviti povezavo, ter posredovanje neresničnih ali nepopolnih informacij v vprašalniku. Agencija meni, da so omenjeni razlogi lahko utemeljeni, če so vsebinsko konkretizirani in ne predstavljajo posredne ali neposredne zavrnitve dobave. Pri tem pa je treba poudariti, da morajo biti razlogi utemeljeni in se morajo enako uporabljati za vse, ki želijo vzpostaviti povezavo.
124. Podjetje PANTEON je v predlogu zavez iz točke 2. 6) izreka te odločbe navedlo zaveze glede sklepanja pogodbe o medomrežnem povezovanju. Nadaljnje zaveze podjetja iz točk 2. 7) in točk 2. 8) izreka te odločbe vsebujejo podrobne določbe glede sklepanja prej navedene pogodbe. PANTEON je v obrazložitvi predloga zavez iz točke 2. 6), 7) in 8) izreka te odločbe navedel, da je pogodba o medomrežnem povezovanju na trgu storitev EDI običajna podlaga za vzpostavitev medomrežne povezave. V točki 2.7) izreka odločbe je navedeno, da se v pogodbi določijo pogoji vzpostavitve medomrežne povezave, sodelovanja, pravice in obveznosti strank ter posledice kršitev obveznosti. Pogodba izhaja iz objektivnih potreb razmejitve odgovornosti in rizikov, ki nastanejo ob povezavi dveh omrežij, pri čemer vsako podjetje nosi obveznost in odgovornost za zagotavljanje tehnične in vsebinske pravilnosti poslanih in prejetih sporočil v okviru svojega omrežja ter njihovega nemotenega prometa med udeleženci v omrežju. Agencija meni, da je pogodbeni ureditev storitev elektronske izmenjave podatkov razumljiva in usklajena z dosedanja domačo in mednarodno prakso, v kolikor pogodba določa objektivno sprejemljive in nujno potrebne vsebine. Agencija pri tem poudarja, da mora pogodba o medomrežnem povezovanju prispevati k krepitvi in utrditvi izvajanja storitev elektronske izmenjave podatkov, ne pa biti razlog za njihovo ne izvajanje oziroma omejevanje konkurence na upoštevem trgu.
125. Zaveza iz točke 2. 9) bo Agenciji omogočila, da spremlja izpolnjevanje vseh sprejetih zavez. Podjetje PANTEON bo moralo v času trajanja te odločbe o zavezah enkrat letno posredovati Agenciji letno poročilo o izpolnjevanju zavez, ki bo moralo vključevati tudi podatke o vseh prejetih, odobrenih in zavrnjenih zahtevah za izvedbo medomrežne povezave. Podjetje bo moralo Agenciji sproti poročati tudi o vsaki zavrnjeni zahtevi za izvedbo medomrežne povezave. To obvestilo mora podjetje poslati zavrnjenemu pobudniku sklenitve medomrežne povezave in Agenciji. Glede na dosedanje ugotovitve Agencije v konkretnem postopku in prejetih odzivih v okviru izvedbe tržnega testa zavez podjetja PANTEON, Agencija meni, da bo s strani zainteresiranih tretjih oseb, zlasti ponudnikov storitev EDI, ki bodo izrazili namero, da se izvede medomrežna povezava z omrežjem podjetja PANTEON, ustrezno obveščena o ustreznem izvajanju sprejetih zavez, kar bo Agenciji še dodatno omogočilo izvajanje nadzora nad izvajanjem predmetnih zavez.

D) SORAZMERNOST ZAVEZ

126. Zaveze, ki jih je predlagala stranka postopka, so skladne z načelom sorazmernosti, v skladu s katerim morajo biti ukrepi za zagotovitev odprave potencialne kršitve primerni, usmerjeni na odpravo očitkov Agencije in ne smejo preseči ukrepov, ki so ustrezni in potrebni za

zagotovitev cilja, to je odprave potencialne kršitve¹³¹. Zaveze, ki jih sprejme Agencija, pa ne smejo biti strožje od tega, kar je primerno in potrebno, da se doseže želeno stanje¹³². Pri tem mora Agencija upoštevati tudi interese tretjih v predmetnem postopku¹³³. Načelo sorazmernosti zahteva, da sprejete zaveze zadostijo dosegu cilja in so hkrati najmilejše za stranke v postopku¹³⁴.

127. Agencija ugotavlja, da predmetne zaveze izpolnjujejo vse kriterije načela sorazmernosti, so primerne in usmerjene v odpravo očitkov Agencije iz sklepa o uvedbi postopka in povzetka relevantnih dejstev, hkrati pa ne presegajo ukrepov, ki so ustrezni in potrebni za odpravo domnevne kršitve. Agencija je v predmetnem postopku kot sporno ravnanje, ki naj bi predstavljalo verjetno kršitev 9. člena ZPOmK-1 in 102. člena PDEU, opredelila ravnanje podjetja PANTEON, ki se nanaša na dostop do tehničnih informacij, ki naj bi jih podjetje konkurenčnemu ponudniku storitev elektronske izmenjave podatkov zavračalo ali nedopustno pogojevalo in so potrebne za vzpostavitev medomrežne povezave med omrežjem podjetja PANTEON in omrežjem konkurenčnega ponudnika storitev elektronske izmenjave podatkov. Predlagane zaveze omejujejo možnost diskriminacije ponudnikov elektronske izmenjave podatkov pri dostopu do relevantnih tehničnih informacij in tako odpravljajo domnevno sporno razlikovanje in diskriminacijo med njimi. Zaradi navedenega Agencija meni, da predmetne zaveze ustrezno odpravljajo konkurenčno pravne pomisleke, kot izhajajo iz sklepa o uvedbi predmetnega postopka in s tem verjetnost kršitve.
128. Tako kot Komisija¹³⁵, se tudi Agencija odloča o sprejetju zavez na podlagi več kriterijev, in sicer glede na naravo domnevne kršitve, naravo zavez in njihove zmožnosti hitro in učinkovito odpraviti konkurenčno pravne pomisleke, ter potrebo po odvračalnem učinku. Treba je poudariti, da zaveze v primeru najhujših kršitev konkurenčnopравnih pravil, kot so t.i. »hard core« karteli, niso primerne.¹³⁶ So pa te primerno sredstvo v primerih, ko odpravljajo izključevanje s trga, še posebej, če pomisleke glede kršitve pravil konkurence odpravljajo hitro in učinkovito. Primernost zavez kot ukrepa za zaključek postopka pred Agencijo je močno odvisna tudi od upoštevne trga, na katerem naj bi se kršitev pravil konkurence dogajala. Zaveze so primernejše za tiste trge, ki so hitro razvijajoči, kot na primer trgi na področju informacijskih tehnologij, medijev, itn., kjer je hitrost bistvenega pomena za učinkovito uveljavljanje pravil konkurence¹³⁷. Glede na to, da je v konkretnem primeru upoštevni trg informacijskih tehnologij (elektronska izmenjava podatkov) in da je odpravo konkurenčno pravnih pomislekov možno odpravljati z ravnanjem in delovanjem podjetja, je Agencija mnenja, da se postopek lahko zaključi s zavezami, ki bodo učinkovite in s katerimi bo mogoče obnoviti konkurenco na trgu.
129. Agencija tako meni, da predlagane zaveze zadoščajo za odpravo stanja, iz katerega izhaja verjetnost kršitve določbe 9. člena ZPOmK-1 oziroma 102. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije, in je zato s to odločbo sprejela zaveze, ki jih je predlagala stranka postopka.

¹³¹ Glej sodbo Splošnega sodišča v zadevi T-65/98, Van den Bergh Foods v Commission (2003) ECR II – 4653, 201. odstavek, sodba Sodišča Evropske unije v zadevi C-441/07 P Commission v. Alrosa, (2010) ECR I-5945, paragraf 41.

¹³² Glej sodbi Splošnega sodišča v zadevah T-260/94 Air Inter v. Commission (1997) ECR II-997, paragraf 144, in T-65/98 Van den Bergh Foods v. Commission (2003) ECR II-4653, paragraf 201.

¹³³ Sodba Sodišča Evropske unije v zadevi C-441/07 P Commission v. Alrosa, (2010) ECR I-5945, paragraf 41.

¹³⁴ Glej zadevo Sodišča Evropske unije v zadevi 265/87, Schröder (1989) ECR 2237, 21. odstavek in sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi C-174/05, Zuid-Hollandse Milieufederatie and Natuur en Milieu (2006) ECR I – 2243, paragraf 28.

¹³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-189_en.htm.

¹³⁶ Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. Decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe, 13. uvodna izjava. Grilc P., Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence s komentarjem, GV založba, 2009, str. 398.

¹³⁷ Glej na primer primer AT.39847 (E-Books).



E) TRAJANJE ZAVEZ

130. Stranka postopka je predlagala sprejem zavez za obdobje treh let od izdaje odločbe o sprejetju zavez. Trajanje zavez je po mnenju Agencije zadostno za omogočanje spremljanja izvedenih ukrepov, ki izhajajo iz predmetnih zavez, zato je Agencija odločila tako, kot izhaja iz točke 2. 10) izreka te odločbe.
131. Obdobje je po mnenju Agencije tudi zadostno, da nastopi učinek predmetnih zavez na trgu, za katerega Agencija tudi na tem mestu poudarja, da je izredno dinamičen in hitro spreminjajoč, in se oblikuje ustrezna praksa glede dostopa do tehničnih Informacij in izvedbe medomrežnih povezav na način, da bo mogoča elektronska izmenjava podatkov med njenimi uporabniki. Zato je Agencija mnenja, da je obdobje zadostno za implementacijo in preveritev učinkov predlaganih zavez na trgu in daljše trajanje predlaganih zavez ni potrebno. Glede na to, da je podjetje PANTEON predložilo zaveze še pred izdajo dopolnitve povzetka relevantnih dejstev, Agencija pričakuje, da bo tudi v bodoče ravnalo skladno s sprejetimi zavezami, ki jih je Agenciji predložilo samo, zaradi česar je obdobje trajanja zavez zadostno, da ustrezno odpravi vse očitke, ki jih je v predmetnem postopku izpostavila Agencija.

VII. MOŽNOST RAZVELJAVITVE ODLOČBE

132. Z izdajo te odločbe je Agencija na predlog stranke postopka sprejela zaveze, ki so navedene v točki 2 izreka te odločbe. Agencija ugotavlja, da predlagane zaveze odpravljajo stanje, iz katerega izhaja verjetnost kršitve določbe 9. člena ZPOmK-1 in 102. člena PDEU, kot izhaja iz sklepa o uvedbi predmetnega postopka. Agencija je tako zaključila postopek proti podjetju PANTEON brez dokončne presoje o kršitvi določb 9. člena ZPOmK-1 in 102. člena PDEU.
133. V skladu s petim odstavkom 39. člena ZPOmK-1 lahko Agencija na predlog ali po uradni dolžnosti razveljavi odločbo in nadaljuje postopek, kadar se bistveno spremenijo dejanske okoliščine, na katerih je temeljila odločba, kadar stranke ne izpolnjujejo zavez ali kadar temelji odločba na nepopolnih, nepravilnih ali zavajajočih podatkih, ki so jih posredovale stranke, zato je Agencija odločila, kot izhaja iz točke 3 izreka te odločbe.

VIII. ODLOČITEV O STROŠKIH POSTOPKA

134. Agencija v odločbi ni odločila o stroških postopka, zato je v skladu z določbo četrtega odstavka 118. člena ZUP odločila tako, kot izhaja iz točke 4 izreka te odločbe.

IX. OBJAVA IZREKA ODLOČBE

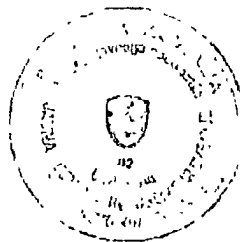
135. Na podlagi petega odstavka 22. člena ZPOmK-1 se izrek odločbe, s katero se postopek konča, objavi na spletni strani Agencije, zato je Agencija odločila, kot izhaja iz točke 5 izreka te odločbe.

**Pouk o pravnem sredstvu:**

Zoper to odločbo je dovoljeno vložiti tožbo pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, v roku tridesetih dni od dneva vročitve odločbe. Tožba se v dveh izvodih vloži pri sodišču, ali pa se pošlje po pošti. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto.

Postopek vodil:

Istok Prodan

Andrej Malvoz
predsednik senata**Vročiti:**

- PANTEON GROUP, d.o.o., Cesta Jaka Platiše 13, 4000 Kranj – osebno po pooblaščenцу: odvetnik mag. Gregor Velkavrh, Ferrarska ulica 12, 6000 Koper.

Vložiti:

- zbirka dokumentarnega gradiva, tu.