



REPUBLIKA SLOVENIJA
Ministrstvo za gospodarstvo

URAD RS ZA VARSTVO KONKURENCE

Datum: 4.5.2004
Št.: 3073-9/02-4

Urad Republike Slovenije za varstvo konkurence Kotnikova 28, Ljubljana (v nad: Urad), je na podlagi 10., 15., 18. in 34. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 56/99; ZPOmK), v zvezi z 4. odstavkom 6. člena Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/2003) in določbe 324. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur. list RS št. 80/99 v nadaljevanju ZUP), v postopku za ugotavljanje zlorabe prevladujočega položaja, uvedenem na zahtevo družbe ABM informacijski inženiring d.o.o., Zihlerlova 43, Ljubljana, ki jo zastopa direktor Boris Horvat (v nadaljevanju ABM), ki ga Urad vodi proti družbi Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, Ljubljana, ki jo zastopata predsednik uprave Libor Vončina in odvetnik Andrej Gorec iz Ivančne Gorice (v nadaljevanju Telekom Slovenije), izdal

DELNO ODLOČBO:

1. Telekom Slovenije je zlorabil svoj prevladujoči položaj na trgu govorne telefonije v Republiki Sloveniji s tem, da je:

dne 3. 3. 1999 in 28.6.1999 z dopisoma, naslovljenima na ABM, ter dodatno na sestankih dne 16. 4. 1999 in 8.7.1999, ter vsaj do konca zadnje ustne obravnave, neutemeljeno zavračal ponudbo le-tega z dne 28.1. 1999 za poslovno sodelovanje oz. vključitev njihovega CD ROM-a, na katerem je program za dostop do interneta, v paket ISDN 3000, ki ga je tržil Telekom Slovenije, pri tem pa je Telekom Slovenije v paket ISDN 3000 že prej vključil CD ROM SiOL-a, takrat poslovne enote v sestavi Telekoma Slovenije, sedaj pa samostojne pravne osebe pod firmo SiOL d.o.o. v izključni lasti Telekoma Slovenije, s čimer je neutemeljeno diskriminiral ABM, kar predstavlja dejanje zlorabe prevladujočega položaja iz četrte alineje 5. odstavka 10. člena ZPOmK.

2. Izrek te odločbe se objavi v Uradnem listu RS.

Obrazložitev:

Urad je dne 15.7.2000 izdal delno odločbo št. 3073-5/99-62, s katero je ugotovil, da je Telekom Slovenije d.d. zlorabil svoj prevladujoč položaj na trgu govorne telefonije v Republiki Sloveniji s tem, da je dne 3.3.1999 z dopisom naslovljenim na ABM, d.o.o. in dodatno na sestanku dne 16.4.1999 neutemeljeno zavrnil ponudbo le tega z dne 28.1.1999 za poslovno sodelovanje, oziroma vključitev njihovega CD ROM, na katerem je program za dostop do interneta, v paket ISDN 3000, ki ga je tržil Telekom Slovenije, pri tem pa je Telekom Slovenije v paket ISDN 3000 že prej vključil CD ROM SiOl-a, takrat poslovne enote v sestavi Telekoma Slovenije, sedaj pa samostojne pravne enote pod firmo SioL d.o.o v izključni lasti Telekoma Slovenije, s čimer je neutemeljeno diskriminiral AMB in le temu povzročil poslovno škodo, kar predstavlja dejanje zlorabe prevladujočega položaja iz 11. člena Zakona o varstvu konkurence (v nad: ZVK).

Na navedeno delno odločbo Urada je Telekom Slovenije pri Upravnem sodišču RS vložil tožbo iz vseh razlogov po 25. členu Zakona o upravnem sporu (ZUS).

Upravno sodišče Republike Slovenije je tožbi Telekoma ugodilo in dne 4.7.2002 izdalo sodbo (U 1453/2000-38), s katero je na podlagi 2. odstavka 60. člena ZUS navedeno delno odločbo Urada odpravilo in zadevo vrnilo Uradu v ponovni postopek. V obrazložitvi sodbe je Upravno sodišče RS navedlo, da je Urad uporabil napačen materialni predpis, saj bi moral opraviti presojo kršitve po ZPOMK in ne po ZVK, v presojo drugih tožbenih ugovorov pa se ni spuščalo. Sodišče je nadalje še navedlo, da je Urad v ponovnem odločanju vezan na pravno mnenje sodišča.

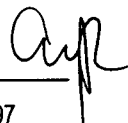
V skladu z 2. odstavkom 60. člena ZUS se zadeva vrne v stanje, v katerem je bila, preden je bila odpravljena delna odločba Urada izdana. Urad je do izdaje odpravljene delne odločbe v zvezi z v izreku navedeno kršitvijo izpeljal celoten dokazni postopek, v katerem je bila strankam dana možnost, da se izjavijo o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo. Urad zato zaključuje, da za presojo iste kršitve v skladu z ZPOMK procesnih dejanj ni treba ponavljati oz. dopolnjevati, saj v ponovnem odločanju izhaja izključno iz dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno do izdaje odpravljene delne odločbe. Veljavnost že opravljenih procesnih dejanj pa je dodatno podprta z dejstvom, da je bil postopek s sklepom uveden in ves čas voden v skladu z novim zakonom, torej po ZPOMK.

Urad je dne 2. 9. 1999 na zahtevo družbe ABM izdal sklep o uvedbi postopka ugotavljanja zlorabe prevladujočega položaja s strani Telekoma Slovenije na trgu nudenja storitev dostopa do Interneta (medomrežna povezava), na trgu storitev dajanja telekomunikacijskih vodov v zakup ter na trgu govorne telefonije (ISDN). ABM v svoji vlogi zatrjuje, da je Telekom zlorabil svoj prevladujoči položaj na trgu v škodo družbe ABM v sledečih primerih:

- z zavračanjem selitve zakupljenega voda po pogodbi št. 1485 A,
- z zavračanjem vključitve številke iz posebne skupine 0880,
- z zavračanjem vzpostavitve medomrežne povezave (SIX) med internetnima omrežjema podjetij SiOL in ABM d.o.o.,
- z zavrnitvijo ponudbe podjetja ABM za vključitev njihovih storitev v paket ISDN 3000, ki ga trži družba Telekom. -

Relevantni geografski trg, na katerem se presoja zatrjevana zloraba prevladujočega položaja, je celotno ozemlje RS.

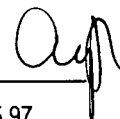
Trg telekomunikacijskih storitev je skupni pojem za različne skupine storitev in ga dejansko sestavlja več upoštevni storitvenih trgov. Načeloma lahko vsaka telekomunikacijska storitev predstavlja svoj upoštevni storitveni trg, v kolikor ni zamenljiva s kakšno drugo, konkurenčno telekomunikacijsko storitvijo. Načeloma ne obstaja izčrpno število upoštevni trgov telekomunikacijskih storitev, ampak je to število v danem času in prostoru vedno spremenljivo, odvisno od tehničnih zmožnosti ponudnika takšnih storitev, kot tudi



posledica poslovnih odločitev, kakšne vrste storitev bo v skladu svojimi tehničnimi zmožnostmi ponudil. Pri definiciji upoštevne trga storitve na področju telekomunikacij lahko uporabimo instrumentarij, ki ga je protimonopolna praksa razvila na drugih storitvenih in produktnih trgih, to je predvsem kriterij zamenljivosti oz. medsebojne konkurenčnosti posameznih storitev. Posamezen relevantni trg telekomunikacijske storitve tako predstavlja največji skupek vseh konkurenčnih oz. zamenljivih storitev. V primeru, da imamo npr. tri vrste posameznih storitev A, B, C, je načeloma možno, da storitev B konkurira tako storitvi A in C, medtem ko si storitvi A in C medsebojno ne konkurirata. V takšnem primeru imamo dva upoštevna trga: trg storitev A in B ter trg storitev C in B. Omenjeno navajamo zgolj zato, da pojasnimo, da za Urad ni zavezujoča klasifikacija storitev, kot jo ima Telekom Slovenije v svojem ceniku.

Ta odločba se nanaša samo na enega izmed zahtevkov družbe ABM, ki jih je ta podala v svoji zahtevi za uvedbo postopka, glede ostalih zahtevkov pa je postopek še v teku. Pri tem velja opozoriti, da je družba ABM svojo prvotno zahtevo z dne 3. 8. 1999 večkrat dopolnjevala. Prvotna zahteva tako ni vsebovala zahtevka, ki se nanaša na nevklučitev družbe ABM v paket ISDN 3000, ki ga trži Telekom Slovenije. Dne 26. 8. 1999 pa je ABM svojo zahtevo dopolnil z zahtevkom, ki se nanaša na ISDN 3000. Pri tem je sama vloga ABM datirana s 25. 7. 1999 oz. 26. 7. 1999 (oba datuma sta na prvi strani vloge), vloga pa je bila v sprejemni pisarni MEOR datirana s 26. 8. 1999. Zaradi tega moramo šteti, da je bila vloga uradno dopolnjena dne 26. 8. 1999. V vlogi, s katero ABM zahteva uvedbo postopka ugotavljanja zlorabe prevladujočega položaja glede storitve ISDN 3000, navaja, da Telekom Slovenije od začetka leta 1999 v posebnem paketu "ISDN 3000" ponuja skupaj s priključkom ISDN kot javno storitvijo tudi dostop do interneta preko svoje poslovne enote SiOL, ter oglašuje SiOL na mesečnih računih telefonskim naročnikom. V konkretnem primeru naj bi šlo za prodajo javnih telekomunikacijskih storitev, kar bi naj bil ISDN, in tržnih telekomunikacijskih storitev, kar je internet SiOL. Organizacijska enota SiOL bi morala biti v vsem organizirana kot samostojno stroškovno mesto z jasnimi vhodnimi obremenitvami s stroški javnih telekomunikacijskih storitev in drugimi stroški, ki nastajajo pri opravljanju internet storitev. Vsi ti stroški bi morali biti za SiOL enaki, kot jih Telekom Slovenije zaračunava ostalim ponudnikom internet ali drugih tržnih telekomunikacijskih storitev. Po mnenju ABM bi moral Telekom Slovenije kot gospodarska javna družba, pri morebitnih ponudbah svojih javnih TK storitev v paketu s tržnimi TK storitvami oblikovati "odprto paketno ponudbo". To pomeni, da bi moral, če se že odloči za oblikovanje skupnega paketa tržnih in javnih TK storitev, vsem ponudnikom tržnih TK storitev zagotoviti enake pogoje za udeležbo v paketni ponudbi. To bi moral storiti z javno ponudbo vsem zainteresiranim ponudnikom tržnih TK storitev. Zagotavljanje pogojev za sodelovanje samo svoji organizacijski enoti SiOL pomeni favoriziranje svojih lastnih storitev in s tem vzdrževanje neenakih pogojev na tržišču izključno v svojo korist, z namenom ustvarjanja monopolnega dohodka oz. dobička. ABM je z dopisom z dne 28. 1. 1999 Telekom Slovenije pozval, da mu omogoči, da s svojo ponudbo internet storitev sodeluje v paketni ponudbi ISDN 3000, ter da mu omogoči reklamiranje na mesečnih telefonskih računih. Telekom Slovenije mu je z dopisom z dne 3.3.1999 odgovoril, da za takšno sodelovanje ni zainteresiran. Po mnenju ABM je Telekom Slovenije ravnal v nasprotju z določili ZVK, konkretnije, njegovo dejanje pomeni akt zlorabe prevladujočega položaja na tržišču. ABM nadalje predlaga Uradu, da ta v skladu s pooblastili iz 24. člena ZVK na pobudo stranke (predlagatelja) in po uradni dolžnosti ugotovi dejstvo, da si Telekom Slovenije s svojimi ravnanji ustvarja pogoje za ohranjanje in/ali vzpostavljanje prevladujočega položaja na tržišču in s tem pogoje za ustvarjanje monopolnega dohodka oz. dobička, ter mu prepove tako nadaljnje ravnanje.

Pooblaščenec Telekoma Slovenije je na ustni obravnavi navajal, da iz vloge ABM z dne 4. 8. 1999 ne izhaja zahteva za uvedbo postopka glede ISDN 3000 in da naj bi Urad zato v tem delu postopek uvedel neutemeljeno. Kot že zgoraj zapisano, zahtevke za uvedbo postopka glede ISDN 3000 ne izhaja iz vloge z dne 4. 8. 1999, ampak iz vloge z dne 26. 8. 1999. Nadalje je ABM, kot že tudi navedeno, v svoji dopolnitvi vloge z dne 2. 9. 1999 izrecno zahteval od Urada, da vodi postopek na podlagi vlog z dne 4. 8. 1999 in 26. 8. 1999 (ABM sicer navaja datum 26. 7. 1999, vendar pa je bila vloga prejeta s strani MEOR, kot že pojasnjeno, dne 26. 8. 1999). Omenjeno vlogo si je lahko ogledal tudi pooblaščenec Telekoma Slovenije in



sicer dne 25.10.1999, ko je vpogledal v celoten spis v zadevi. Na sami ustni obravnavi pa je tudi zakoniti zastopnik ABM, kot je razvidno iz zapisnika, vztrajal, da se postopek glede zahtevka, ki se nanaša na ISDN 3000, nadaljuje. Urad je tako pravilno vodil postopek na podlagi zahtevka stranke in ne po uradni dolžnosti tudi v delu, ki se nanaša na ISDN 3000.

Uporaba ustreznega materialnega predpisa

Da je v konkretnem primeru treba kršitev presoјati po ZPOMK, in ne po ZVK jasno izhaja iz zgoraj navedene sodbe Upravnega sodišča. Urad je na to pravno mnenje sodišča v ponovnem odločanju vezan. Uporabo ZPOMK nedvomno utemeljuje dejstvo, da je bil postopek s sklepom uveden po uveljavitvi ZPOMK. Iz izvedenega ugotovitvenega postopka pa je jasno razvidno, da je tudi prepovedano dejanje – Telekomovo vztrajno zavračanje ponudbe ABM za poslovno sodelovanje oz. vključitev njihovega CD ROM-a v paket ISDN 3000 – trajalo dlje časa, saj je Telekom v svoji pripravljalni vlogi z dne 27.10.1999 ponovno izrecno navedel, da ni zainteresiran za predlog ABM in se pri tem skliceval na svoje prejšnje odgovore z dne 3.3.1999 in 28.6.1999. Iz ugotovitvenega postopka pa tudi jasno izhaja, da Telekom svojega stališča ni spremenil vsaj do konca zadnje obravnave. Torej je nedvomno, da je kršitev v času po uveljavitvi ZPOMK še trajala.

Procesni ugovori Telekoma Slovenije

Telekom Slovenije je v odgovoru na sklep o uvedbi postopka vložil tudi postopkovni ugovor, ki ga je ponovil tudi na ustni obravnavi in ki nima narave pravnega sredstva, da je Urad z izdajo sklepa o uvedbi postopka po preteku 30 dni (rok iz 3. odstavka 23. člena ZPOMK) od vložitve zahteve nasprotne stranke v postopku, družbe ABM, kršil določbo 3. odst. 23. člena ZPOMK. Po mnenju Telekoma Slovenije je Urad sklep izdal 8. 9. 1999, v sklepu o uvedbi postopka pa je navedeno, da je zahtevek ABM prejel 3. 8. 1999 (Urad je zahtevo dejansko prejel 4. 8. 1999). Na tek 30 dnevnega roka ne vpliva dejstvo, da je po 3. 8. 1999 ABM še dopolnjeval vlogo. Po mnenju Telekoma Slovenije tako ni pogojev za vodenje tega postopka. Ta ugovor je stranka ponovila tudi na ustni obravnavi pri Uradu dne 28. 9. 1999.

Urad je ugovor Telekoma Slovenije zavrnil kot neutemeljen. ZPOMK v 3. odst. 23. člena namreč določa, da če Urad v 30 dneh po vložitvi zahteve stranke ne izda sklepa o uvedbi postopka, se šteje, da je bil izdan sklep o zavrženju zahteve. S tem zakon ščiti položaj vlagatelja v primeru molka organa na način, ki je običajen v upravnem procesnem pravu. Rok iz 3. odst. 23. člena je t.i. zakoniti procesni rok. Zakoniti procesni roki so lahko prekluzivni, ti veljajo za stranko, in inštrukcijski, ti veljajo za organ oz. za njegovo uradno osebo. Če dejanje, ki ga mora opraviti pristojen organ, ni opravljeno v določenem obdobju, za organ in za stranko ne nastanejo nobene škodljive posledice (Androjna, Upravni postopek in upravni spor, Ur. list SRS 1985, str. 110). Določba 3. odst. 23. člena tako samo pomeni, da ima vlagatelj zahtevka po preteku tega roka pravico vložiti tožbo zaradi molka organa na Upravno sodišče in torej s tožbo zahtevati uvedbo postopka. (ZPOMK s komentarjem, str. 156). Pri tem gre zaradi narave postopkov pred Uradom za odmik od pravil ZUP, ki molk organa veže na neizdajo odločbe (in ne izdajo sklepa) v predpisanem roku. Da lahko organ izda ustrezen upravni akt tudi po preteku zakonitih procesnih rokov potrjuje tudi dejstvo, da ZUS predvideva takšen primer v 1. odst. 37. člena. Nadalje, iz objave v Uradnem listu z dne 17. 9. 1999 je razvidno, da je Urad postopek začel 2. 9. 1999 in ne 8. 9. 1999. Sklep o uvedbi postopka, ki je bil vročen Telekomu Slovenije je res datiran z 8. 9. 1999, vendar pa je to dejansko datum, ko je bil sklep pripravljen za vročitev strankam.



Urad je v okviru dokaznega postopka opravil ustno obravnavo ter vpogledal v dokumente, ki so mu jih dostavile stranke v postopku, zlasti v:

- dopis ABM Telekomu z dne 28. 1. 1999,
- odgovor Telekoma ABM-u z dne 3. 3. 1999,
- zapisnik sestanka med Telekomom in ABM z dne 16. 4. 1999,
- dopis Telekoma z dne 28.6.1999 (»Pritožba na račun poslovanja Telekoma Slovenije«)
- zapisnik sestanka na temo problematika poslovanja med Telekomom Slovenijo in ABM z dne 8.7.1999,
- pripravljeno vlogo Telekoma z dne 27.10.1999 (»Odgovor na navedbe ABM«)
- odgovor Telekoma Slovenije na zahtevo za dostavo podatkov z dne 13. 7. 2000
- odgovor SiOL-a na zahtevo za dostavo podatkov z dne 14. 7. 2000.

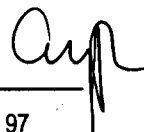
Upoštevni storitveni in geografski trg

V sklepu o uvedbi postopka je Urad določil kot relevantni storitveni trg, na katerem bo presojal zlorabo prevladujočega položaja, trg govorne telefonije. Zakon o telekomunikacijah (Uradni list RS, št. 35-1948/97, RS 45-2437/97; v nadaljevanju Ztel), ki je veljal v času kršitve, je v 2. členu definiral storitve govorne telefonije kot "zagotavljanje neposrednega prenosa in komutacije govora v realnem času med omrežnimi priključnimi točkami komutiranega javnega telekomunikacijskega omrežja, kjer lahko vsak uporabnik uporablja opremo, priključeno na tako omrežno priključno točko, za komuniciranje z drugo omrežno priključno točko; ta pojem ne vključuje storitev mobilne govorne telefonije." Uredba o načinu opravljanja javnih telekomunikacijskih storitev govorne telefonije in teleksa ter o upravljanju javnega telekomunikacijskega omrežja (Ur. list RS št. 11/98) je nekoliko podrobneje definirala storitev govorne telefonije kot "neposreden prenos zvokovnih informacij v pasovni širini 3,1 kHz, med omrežnimi priključnimi točkami fiksnega javnega telekomunikacijskega omrežja, ki med drugim omogoča prenos govora, prenos faksimilnih sporočil skupine III in prenos podatkov s pomočjo modema s hitrostjo najmanj 2400 bit/s v skladu s priporočili Mednarodne telekomunikacijske zveze."

Na trgu govorne telefonije dejansko nastopata dve skupini storitev oz. tehnologij: PSTN in ISDN. Natančneje vsebino ISDN storitve je določal Pravilnik o omrežju ISDN (Uradni list RS, št. 52-2442/1995). PSTN storitev je dejansko običajen oz. še zmeraj prevladujoč tip telefonskega priključka v slovenskih gospodinjstvih.

Storitev govorne telefonije se je opravljal kot javna telekomunikacijska storitev v obliki obvezne gospodarske javne službe (4. člen Ztel), Telekom pa je zanjo imel zakonski in s tem seveda tudi dejanski monopol do 31. 12. 2000. ISDN storitve so bile po mnenju Telekoma Slovenije izključna tržna storitev, po mnenju stranke ABM pa gre tudi v tem primeru za javno storitev, za katero Telekom ni imel zakonskega monopola, vendar pa je bil Telekom Slovenije izključni ponudnik te storitve v Sloveniji, zaradi česar ga lahko označimo za dejanskega monopolista. Urad je po uradni dolžnosti pridobil mnenje Ministrstva za promet in zveze, iz katerega izhaja, da je ISDN tehnologija, ki lahko prenaša različne storitve, tako javne kot tržne. Po mnenju Urada je tako storitev govorne telefonije, ki se opravlja preko priključka ISDN po svoji pravni naravi še zmeraj javna storitev, kot jo je definiral Ztel in navedena Uredba. Vsi priključki v paketu ISDN 3000 tako vsebujejo tudi javno storitev, pri kateri je imel Telekom še zmeraj monopol.

Tako imetniki PSTN kot ISDN priključka lahko svoje vode uporabljajo tudi za klicni dostop (Dial-up access) do Interneta, v kolikor imajo ustrezen modem. Pri tem se modemi za PSTN priključke načeloma ne morejo uporabljati na ISDN priključkih in obratno (možno je sicer dobiti tudi modeme z dualno uporabo). Povedano drugače, tako PSTN kot ISDN, kljub različni tehnologiji, omogočata tako storitev govorne telefonije, kot storitev dostopa do interneta (tržna storitev). Razlika med obema je predvsem v določenih dodatnih



plačljivih storitvah ISDN (dve liniji) in hitrosti dostopa do interneta, kjer je ISDN nekoliko hitrejši. Kljub morebitni tehnološki prednosti ISDN je Urad za potrebe postopka obravnaval obe storitvi kot konkurenčni, ker je bila cena impulza pri obeh storitvah enaka (mesečna naročnina je bila sicer višja pri ISDN priključku), prav tako pa v osnovi omogočata vsebinsko identične storitve. Tudi če obravnavamo vsako storitev kot samostojen upoštevni storitveni trg, ugotovimo, da je imel Telekom monopol pri obeh storitvah, kar pomeni, da je imel Telekom Slovenije prevladujoči položaj v smislu drugega odstavka 10. člena ZPOMK (gl. zapisnike ustnih obravnav), zato podrobnejše razlikovanje med obema storitvama za potrebe presoje konkretnega primera ni potrebno, obe storitvi predstavljata enoten upoštevni storitveni trg.

V obravnavanem primeru je Urad trg govorne telefonije obravnaval zgolj kot sredstvo dostopa do Interneta. Učinki zlorabe prevladujočega položaja so namreč nastali na trgu internet storitev, čeprav je bilo samo dejanje zlorabe prevladujočega položaja storjeno na trgu govorne telefonije. Vsak posameznik (gospodinjstva, manjša podjetja) si mora zagotoviti dostop do Interneta preko t.i. ponudnika internet dostopa. Pogoji za to pa je, da ima bodisi PSTN bodisi ISDN priključek. Dostop je možen tudi preko omrežij kabelskih operaterjev, tudi v tem primeru je potreben poseben modem, vendar pa mora biti tudi omrežje prilagojeno za t.i. dvosmeren promet. Večji uporabniki interneta, ponavadi podjetja, lahko zakupijo tudi komunikacijske vode, kar pomeni, da zakupijo določeno pasovno širino (hitrost prenosa v kb/s oz. mb/s) med dvema določenima točkama za 24 ur na dan. V Sloveniji je več ponudnikov dostopa do Interneta, največji med njimi je SiOL, s približno 50% tržnim deležem (vir: RIS). SiOL je v izključni lasti Telekoma Slovenije, do 26. 7. 1999 je posloval kot notranja poslovna enota Telekoma Slovenije, kar pomeni, da ni imel pravne subjektivitete. Ponudba dostopa do interneta je v celoti tržna storitev, vendar pa je dejstvo, da so ponudniki dostopa v pretežni meri vezani na infrastrukturo Telekoma Slovenije (npr. zakup telekomunikacijskih vodov).

Kot upoštevni geografski trg moramo v obravnavanem primeru vzeti celotno ozemlje Republike Slovenije (RS). Telekom Slovenije namreč opravlja storitve govorne telefonije na celotnem ozemlju RS, tudi njegova infrastruktura je prisotna na celotnem ozemlju RS, za razliko od npr. nekaterih drugih telekomunikacijskih omrežij in storitev, ki so po svoji naravi lokalna oz. se opravljajo lokalno (npr. omrežja kabelske televizije), paket ISDN 3000 pa so lahko naročili samo uporabniki že obstoječih priključkov PSTN, torej samo uporabniki v RS. Mednarodne storitve govorne telefonije v obravnavanem primeru niso relevantne.

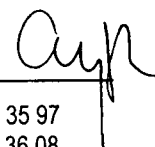
Ponudba paketa ISDN 3000

V začetku leta 1999 je Telekom Slovenije naročnikom ponudil možnost priključka ISDN v obliki posebnega paketa, imenovanega ISDN 3000. Iz pričanja ge. Ručigaj Tomšič, zaposlene v Telekomu in odgovorne za trženje ISDN storitev in zaslišane na predlog Telekoma Slovenije, izhaja, da je v času zaslišanja paket ISDN 3000 obstajal v dveh variantah in sicer v modri in rdeči. Ta paket je vseboval sledeče:

- nadgradnjo PSTN priključka v ISDN priključek
- ISDN telefon
- ISDN modem
- SiOL-ov CD ROM za priključitev na internet.

Razlika med modrim in rdečim paketom je zgolj v modemu. Priča Ručigaj Tomšič je nadalje povedala, da je prednost paketa v tem, da je terminalska oprema (telefon, modem) brez marže in da je cena nadgradnje nižja od običajne cene nadgradnje, ki jo uporabnik plača, če se odloči za nadgradnjo brez paketa, kot je to razvidno iz spodnjih tabel:

tab. 1 Cene priključkov



vrsta priključka	cena z davkom
tel. priključek PSTN	51.170,00 SIT
ISDN BA ("navaden") priključek	59.500,00 SIT
nadgradnja PSTN=>ISDN	28.560,00 SIT

tab. 2 Struktura cene paketa ISDN 3000 (modri paket)

posamezna komponenta paketa	cena z davkom (ddv)
nadgradnja PSTN=>ISDN	6402,75 SIT
ISDN aparat	21.420,00 SIT
ISDN modem	30.077,25 SIT
SiOL paket	2000,00 SIT
SKUPAJ	59.900,00 SIT

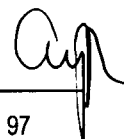
Priča je nadalje izpovedala, da delavci Telekom Slovenije pri priključitvi ISDN v okviru paketa ne opravljajo instalacije CD ROM-a oz. programa na CD ROM-u, to opravi uporabnik sam. Priča je tudi izpovedala, da stranka nima možnosti določati vsebine paketa v smislu, da bi posamezne sestavine paketa izločila, ampak mora vzeti celoten paket takšen, kot ga sestavi Telekom Slovenije. Pri tem pa je tudi navedla, da stranka ni vezana na SiOL kot ponudnika internet dostopa, ampak se lahko odloči tudi za drugega ponudnika, seveda pa mora v okviru paketa sprejeti in s tem tudi plačati CD ROM SiOL-a. Priča je nadalje navedla, da obstaja možnost nakupa paketa ISDN 3000 samo pri nadgradnji obstoječega PSTN priključka, ne pa v primeru, ko stranka nima PSTN priključka in se odloči za priključek ISDN.

Dejanska presoja Urada

Urad je pri presoji izhajal iz stališča, da bi moral SiOL, gospodarska družba, ki opravlja zgolj tržne in nobenih javnih storitev, nastopati na trgu izključno z lastnimi sredstvi, brez posredne ali neposredne pomoči Telekom Slovenije. Omenjeni paket omogoča zastojno promocijo SiOL-a na trgu, ta promocija pa ni rezultat konkurenčnega boja med posameznimi ponudniki internet dostopa, ampak posledica dajanja prednosti SiOL-u s strani Telekom Slovenije, ki je javno podjetje.

Paket ISDN 3000 je oblikovan tako, da je mogoče nadgraditi samo že obstoječ PSTN priključek, ki je javna monopolna storitev Telekom Slovenije. Tudi v primeru, če bi sprejeli trditve Telekom Slovenije, da je ISDN v celoti tržna storitev, ne moremo trditi, da je paket ISDN 3000 sestavljen izključno iz tržnih storitev, ravno iz razloga, ker vsebuje nadgradnjo priključka PSTN, kot tudi javno storitev govorne telefonije, ki je vsebovana v vsakem ISDN priključku, kar pomeni, da paket implicitno vsebuje javno storitev oz. zahteva obstoj le-te. Takšno nadgradnjo pa lahko glede na naravo stvari seveda opravi samo Telekom in nihče drug. V času kršitve tudi ni bilo mogoče, da bi drug ponudnik izvajal storitev govorne telefonije, ker je šlo za javno storitev, pri kateri je bil Telekom do konca leta 2000 izključni izvajalec.

Monopolni položaj na trgu govorne telefonije, kamor spada tudi storitev ISDN, in ki ni posledica tržnega boja, ampak posledica zakonskega monopola, je podjetje Telekom Slovenije zlorabilo s tem, da je svoje sodelovanje vnaprej omejilo zgolj na sodelovanje hčerinske družbe SiOL, morebitne ostale zainteresirane ponudnike pa neutemeljeno zavrnilo. Na neutemeljeno zavrnitev nakazuje, poleg zapisanega, tudi dejstvo, da je ABM Telekomu Slovenije ponudil svoj že izdelan CD ROM, ki ga pa ta ni sprejel, čeprav naj bi identično ponudbo družbe Perftech zavrnil ravno zaradi tega, ker ta ni imela svojega CD ROM-a. Priča Savič, prav tako zaposlena v Telekomu Slovenije, je na ustni obravnavi namreč izpovedala, da se je poleg



ABM za sodelovanje v paketu ISDN 3000 zanimal tudi Pertech d.o.o., z Bleda in da sta bila predloga ABM in Perftech glede vključitve v paket ISDN 3000 smiselno enaka. Pisna vloga oz. ponudba Perftecha po izpovedi te priče ne obstaja, Perftech je svoj interes za sodelovanje sporočil samo po telefonu. Po njenem prepričanju so ponudbo Perftecha zavrnil, ker ni imel svojega CD ROM-a za vključitev v paket. Telekom Slovenije je v svojih dopisih ABM-u tako zgolj navedel, da sodelovanje z ostalimi ponudniki ni v njegovem poslovnem interesu, pri tem pa na ustni obravnavi ni določno pojasnil, kakšen je poslovni interes za sodelovanje s SiOL-om. Priča Ručigaj Tomšič je sicer navedla, da se je po njenem mnenju dopis ABM z dne 28. 1. 1999, v katerem je ta podal ponudbo za sodelovanje, nanašal predvsem na sodelovanje pri oglaševanju na telefonskih računih in da je bil po njenem mnenju primaren razlog za zavrnitev ponudbe predvsem poslovna politika Telekom Slovenije, da na svojih računih ne oglašuje tretjih oseb, vendar pa je po ugotovitvi Urada, po vpogledu v kopijo ponudbe za poslovno sodelovanje ABM-a z dne 28. 1. 1999, razvidno, da je ABM izrecno predlagal tudi sodelovanje v paketu ISDN 3000 in ne zgolj oglaševanje ABM na računih Telekom Slovenije.

S tem je SiOL pridobil prednost pri iskanju novih naročnikov v nasprotju z ZPOMK. Uporabniki, ki so se odločili na nadgradnjo PSTN priključka v ISDN priključek, so lahko ugotovili, da je paketna ponudba ISDN 3000 ugodnejša, kot če bi se odločili zgolj za nadgradnjo, hkrati pa bi si sami zagotovili še ISDN telefonski aparat in posledično ISDN modem. Naročniki ISDN 3000, ki so že imeli drugega ponudnika internet dostopa, se mogoče res niso odločili za SiOL, pri vseh ostalih pa si je SiOL na takšen način pridobil prednost, saj so se imeli uporabniki možnost najprej seznaniti z njegovo ponudbo. Glede na dejstvo, da so za CD ROM, ki omogoča dostop do interneta dejansko tudi plačali, je iluzorno pričakovati, da bi povprečen uporabnik zavestno iskal drugega ponudnika dostopa do interneta, če pa je takšnega ponudnika s SiOL-om dejansko že dobil, četudi mu je načelno prepuščena možnost, da se kasneje odloči za drugega ponudnika. Pri tem moramo upoštevati tudi dejstvo, da število naročnikov dostopa do interneta še zmeraj hitro narašča, zato se vsaka prednost na tržišču hitro odrazi v večjem številu novih naročnikov, kar pomeni, da se potencialni trg za ostale ponudnike dostopa do interneta toliko hitreje zmanjša. Urad je od Telekom Slovenije in SiOL-a zahteval podatke o tem, koliko kupcev paketa ISDN 3000 se je odločilo za sklenitev naročniškega razmerja s SiOL-om, vendar je od obeh družb prejel odgovor, da s temi podatki ne razpolagata.

Telekom Slovenije ne sme dajati prednosti SiOL-u zgolj zato, ker je njegova hčerinska družba. Telekom Slovenije je javno podjetje z - do konca leta 2000 - zakonskim monopolom in s tem prevladujočim položajem na trgu govorne telefonije, zato ga je še toliko bolj vezala dolžnost, da do vseh ostalih ponudnikov nejavnih, torej tržnih storitev, nastopa nediskriminatorno. V tem primeru je Telekom Slovenije zlorabil svoj položaj, ki ga ima kot operater fizične infrastrukture in ki je bil rezultat njegovega monopolnega položaja, ki mu je kot edinemu na slovenskem trgu omogočalo ponudbo ISDN storitev kot tudi PSTN storitev in s tem dejansko celotne govorne telefonije, kar mu je omogočalo, da enostransko in poljubno določa pogoje sodelovanja s konkurenti na ostalih upoštevanih trgih.

Paketno ponudbo res poznajo po vsem svetu, vendar pa moramo izhajati iz dejstva, da je bil Telekom Slovenije pri storitvi ISDN monopolist. Razumljivo je, da Telekom Slovenije v paketu ponudi ustrezno terminalsko opremo po znižani ceni, zaradi promocije ISDN, ni pa dojemljivo, zakaj obstaja razlika v ceni nadgradnje PSTN priključka v ISDN priključek v primeru, ko se stranka odloči za nakup paketa in v primeru ko naročnik zahteva nadgradnjo izven paketa. Priča Ručigaj Tomšič je to razliko pojasnjevala kot poslovni interes Telekom Slovenije za prodajo ISDN. V kolikor bi Telekom Slovenije šlo res zgolj za prodajo ISDN, potem bi imel interes za enako ceno nadgradnje PSTN priključka tudi v primeru, ko se uporabnik ne odloči za paket, saj bi v obeh primerih pridobil enakovrednega uporabnika ISDN storitev. V obeh primerih gre za identično storitev s strani Telekom Slovenije. Priča Ručigaj Tomšič je tudi izrecno izpovedala, da same storitve ISDN v paketu niso cenejše od ISDN storitev izven paketa, cenejša je samo terminalska oprema in pa nadgradnja, naročnina in impulzi pa ne. Urad utemeljeno domneva, da pri govorni telefoniji kot delu ISDN

storitve, Telekom ni mogel pričakovati večjega zaslužka, ker so bile cene impulzov enake kot pri PSTN telefoniji. Po besedah Ručigaj Tomšičeve se je Telekom Slovenije odpovedal tudi marži za ISDN modeme in telefone, kar pomeni, da tudi s prodajo le-teh ne more ustvarjati dobička. Pri sami nadgradnji ni jasno, koliko ima v tem primeru dobička Telekom Slovenije, dejstvo pa je, da pri nadgradnji v okviru paketa zasluži manj, kot pri nadgradnji izven paketa (razlika v ceni obeh nadgradenj je znatnih 22.157.25 SIT). Objektivno določljiv motiv za prodajo ISDN paketa je tako zgolj poskus pridobivanja strank SiOL-u. V kolikor bi bil Telekom Slovenije zainteresiran samo za večjo porabo impulzov, kar večja uporaba interneta nedvomno omogoča, bi mu bilo vseeno, preko katerega ponudnika dostopa do interneta bi uporabniki dostopali v omrežje, saj gre v tem primeru ves promet po omrežju Telekoma Slovenije, oz. je šel v času začetka trženja paketa ISDN 3000. Res pa je, da bi v tem primeru Telekom Slovenije dobil samo dohodek od impulzov, ne pa dodatnega dohodka, ki ga omogoča prodaja internet storitev (e-mail, spletne strani, mesečna naročnina itd.). Dodaten dohodek lahko pridobi Telekom Slovenije samo v primeru, da uporabniki sklenejo naročniško razmerje s SiOL-om, ki je v izključni lasti Telekoma Slovenije, kar pomeni, da tudi z njegovim morebitnim dobičkom razpolaga Telekom Slovenije. Dodaten popust pri nadgradnji pomeni dodatno spodbudo uporabnikom, da se odločijo za paket, kar pa avtomatično pomeni, da s tem tudi kupijo CD ROM SiOL-a. S tem pa Telekom Slovenije spet zagotavlja objektivno ugotovljivo prednost SiOL-u na upoštevem trgu internet storitev. Prednost SiOL-a na trgu pa se izrazi v večjem dohodku zaradi večjega števila uporabnikov, kar na koncu pomeni tudi večji dohodek Telekoma kot edinega lastnika. Korist za SiOL in s tem za Telekom Slovenije pa predstavlja izgubo dohodka za ostale ponudnike dostopa do interneta, ker ne morejo učinkovito konkurirati SiOL-u. Poslovna korist SiOL-a oz. Telekoma Slovenije v tem primeru ni posledica poštene tržne tekme, ampak posledica zlorabe monopola, ki ga ima Telekom Slovenije na trgu govorne telefonije. Vse to pa ima na koncu za posledico zmanjšano možnost izbire za končnega uporabnika internet storitev pod primerljivimi pogoji (če se odločijo za paket ISDN 3000, morajo kupiti tudi CD ROM SiOL-a).

Pravna presoja Urada

Zloraba prevladujočega položaja na trgu je po določbi prvega odstavka 10. člena ZPOMK prepovedana.

S prevladujočim položajem podjetja na trgu je mišljen položaj, ko podjetje glede določenega blaga ali določene storitve nima konkurentov ali ima na trgu le nepomembno konkurenco ali ima v primerjavi s konkurenti občutno boljši položaj glede na tržni delež, možnosti za financiranje, možnosti za nakup in prodajo, ali glede na dejstva, ki druga podjetja ovirajo pri vstopu na trg (gl. 2. odstavek 10. člena ZPOMK)

Prevladujoč položaj družbe Telekom Slovenije v smislu 2. odst. 10. člena ZPOMK na trgu govorne telefonije v Republiki Sloveniji ni bil med ugotovitvenim postopkom nikoli sporen, saj je Telekom Slovenije imel zakonski monopol pri PSTN storitvah in dejanski monopol pri ISDN storitvah. V obravnavanem primeru se je dejanje zlorabe zgodilo na trgu govorne telefonije, kar ISDN nedvomno je, učinki tega dejanja pa se kažejo na trgu internetnih storitev.

ZPOMK v nadaljevanju 10. člena primeroma našteva tipične primere zlorab, kot so posredno ali neposredno pogojevanje nepoštenih prodajnih ali nakupnih cen ali drugih nepoštenih pogojev, neupravičeno zviševanje ali zniževanje cen, omejevanje proizvodnje, trgov ali tehničnega napredka, uporabo neenakih pogojev za primerljive posle z drugimi poslovnimi partnerji, kar te partnerje postavlja ali sili v konkurenčno slabši položaj ter pogojevanje sklepanja pogodb s sprejemom dodatnih obveznosti, ki po svoji naravi in glede na trgovinske običaje niso povezane z vsebino teh pogodb. Navedene prepovedi ZPOMK določa zgolj primeroma in ne izključuje prepovedi drugih zlorab prevladujočega položaja na trgu.



Kot je razvidno iz obrazložitve zgoraj, je bila možnost družbe ABM za enakovredno in s tem učinkovito konkuriranje družbi SiOL oz. pred tem PE SiOL, bistveno zmanjšana oziroma onemogočena s tem, da je Telekom Slovenije neutemeljeno zavračal njeno ponudbo za sodelovanje v paketu ISDN 3000 in jo je s tem neupravičeno diskriminiral. Tako ravnanje Telekoma pa je bilo v nasprotju z namenom konkurence, uperjeno proti dejavni in učinkoviti konkurenci hčerinskemu podjetju Siol.

Kot že zapisano zgoraj, oblikovanje paketne ponudbe različnih storitev samo po sebi seveda ni nič neobičajnega. Podjetja se načeloma lahko svobodno odločajo, kako in v sodelovanju s kom bodo oblikovala pakete. Upoštevati pa moramo, da določeno ravnanje, ki samo po sebi ni sporno, lahko postane zelo sporno, v kolikor ga izvrši podjetje, ki ima na trgu prevladujoči položaj.

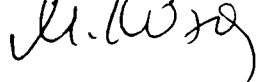
Zavrnitev ponudbe ABM pomeni hkrati popolno izključitev družbe ABM od sodelovanja v kateremkoli paketu v povezavi z ISDN storitvami, ker v Sloveniji ni bilo drugega ponudnika ISDN storitev oz. govorne telefonije nasploh. Druga posledica takšnega ravnanja pa je, da je bila družba ABM s tem dejanjem postavljena v slabši položaj na trgu internet storitev napram družbi SiOL, s katero sta neposredni tekmici. To ne bi bilo možno, v kolikor bi na trgu obstajalo več ponudnikov ISDN storitev, ker bi v tem primeru lahko družba ABM vsaj načelno oblikovala ustrezno paketno protiponudbo, v dani situaciji pa to niti teoretično ni bilo mogoče. SiOL tako dobi tudi dodatno prednost pred ostalimi konkurenti, ker se njegov produkt in njegova blagovna znamka tržita skupaj s storitvami in blagovno znamko Telekoma Slovenije, ki je javno podjetje z dolgoletno prisotnostjo na slovenskem trgu in dobro poznan uporabnikom, kar je nedvomno pomemben adut pri trženju. S tem je bil ABM še dodatno diskriminiran. Ravno v tem pa se kaže povezanost monopolnega položaja Telekoma Slovenije na trgu govorne telefonije z storjenim dejanjem, pa čeprav dejanje učinkuje na trgu internet storitev; Telekom Slovenije je imel možnost, da izloči od učinkovite konkurenčne ponudbe vse ostale konkurente na trgu internet storitev, ker ostali niso imeli možnosti, da oblikujejo paket, ki bi bil sestavljen iz storitev govorne telefonije (konkretno ISDN) in iz internet storitev. Iz teh razlogov moramo šteti, da dejanje zlorabe izvira neposredno iz položaja, ki ga je imel Telekom Slovenije na trgu govorne telefonije (monopol) in ki ga Telekom ne bi mogel storiti, v kolikor bi na tem trgu obstajala učinkovita konkurenca.

Na podlagi zgornjih ugotovitev Urad ugotavlja, da so podani vsi elementi zlorabe prevladujočega položaja, po 10. členu ZPOMK, točneje po četrti alineji 5. odstavka 10. člena ZPOMK, in je zato odločil, kot je razvidno iz izreka.

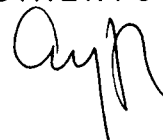
PRAVNI POUK: Zoper to odločbo je mogoče vložiti tožbo v upravnem sporu pri Upravnem sodišču, oddelek v Ljubljani, Tržaška cesta 68A, v roku tridesetih dni od dneva vročitve odločbe. Tožba se v dveh izvodih vloži pri sodišču, ali pa se mu pošlje po pošti. Tožba se lahko da tudi na zapisnik pri pristojnem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

Pripravila:

Martjana Kržaj



Andrej Plahutnik
DIREKTOR



Vročiti:

- arhiv, tu
- Telekom Slovenije d.d., Cigaletova 15, 1000 Ljubljana
- ABM d.o.o., Zihertova 43, 1000 Ljubljana
- odvetnik Andrej Gorec, Cankarjeve brigade 11, 1295 Ivančna Gorica

