

**Streszczenie decyzji Komisji**  
**z dnia 15 października 2014 r.**  
**dotyczącej postępowania przewidzianego w art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**  
**oraz w art. 54 Porozumienia EOG**

**(Sprawa AT.39523 – Slovak Telekom)**

*(notyfikowana jako dokument nr c(2014) 7465 final)*

**(Jedynie tekst w języku angielskim i niemieckim jest autentyczny)**

(2015/C 314/05)

*Dnia 15 października 2014 r. Komisja przyjęła decyzję dotyczącą postępowania przewidzianego w art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w art. 54 Porozumienia EOG. Zgodnie z przepisami art. 30 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 <sup>(1)</sup> Komisja podaje niniejszym do wiadomości nazwy stron oraz zasadniczą treść decyzji wraz z informacjami na temat wszelkich nałożonych kar, uwzględniając uzasadniony interes przedsiębiorstw w zakresie ochrony tajemnicy handlowej.*

### 1. WPROWADZENIE

- (1) Dnia 15 października 2014 r. Komisja przyjęła decyzję zgodnie z art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 („decyzja”) skierowaną do spółki Slovak Telekom („ST”) i jej spółki dominującej — Deutsche Telekom („DT”), nakładającą grzywnę na ST i DT za naruszenie art. 102 TFUE oraz art. 54 Porozumienia EOG. Decyzja dotyczy praktyki wyłączającej stosowanej przez ST (odmowa udostępnienia ULL i zawężenie marży) w kwestii jej istniejącej infrastruktury szerokopasmowej. Decyzja dotyczy okresu od dnia 12 sierpnia 2005 r. — kiedy ST opublikowała ofertę określającą ramowe warunki dostępu do lokalnej pętli abonenckiej (ofertę RUO), która zawierała nieuczciwe postanowienia umowne i warunki dostępu — do dnia 31 grudnia 2010 r. (całkowity okres 5 lat i 4 miesięcy).

### 2. PROCEDURA

- (2) W dniach 13–15 stycznia 2009 r. Komisja przeprowadziła kontrolę na podstawie art. 20 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 w siedzibie spółki ST. Dnia 8 kwietnia 2009 r. Komisja wszczęła postępowanie przeciwko ST, a dnia 13 grudnia 2010 r. — przeciwko DT. Dnia 7 maja 2012 r. Komisja przyjęła pisemne zgłoszenie zastrzeżeń określające wstępną opinię, zgodnie z którą spółka ST mogła dopuścić się stosowania wobec swoich konkurentów zawężenia marży w zakresie uwolnionego dostępu do lokalnych pętli abonenckich (ang. „ULL”, *unbundled local loops*) oraz regionalnego i krajowego hurtowego dostępu szerokopasmowego (ang. „WBA”, *wholesale broadband access*), jak również mogła odmawiać udzielenia dostępu do pierwszych dwóch z tych produktów dostępu hurtowego. We wstępnej opinii Komisja stwierdziła, że DT może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za działanie swojej spółki zależnej na podstawie zasady odpowiedzialności spółki dominującej. Złożenie ustnych wyjaśnień na spotkaniu wyjaśniającym odbyło się w dniach 6–7 listopada 2012 r.
- (3) Aby umożliwić spółkom wypowiedzenie się na temat dodatkowych dowodów, spółkom ST i DT wysłano opis stanu faktycznego, odpowiednio w dniach 6 grudnia 2013 r. i 10 stycznia 2014 r.
- (4) W dniu 9 października 2014 r. przeprowadzono konsultacje z Komitetem Doradczym ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję i Pozycji Dominujących. W dniu 10 października 2014 r. urzędnik przeprowadzający spotkanie wyjaśniające wydał sprawozdanie końcowe.

### 3. STAN FAKTYCZNY

- (5) Ostateczna decyzja przyjęta w tej sprawie dotyczy stanowiącego nadużycie działania spółki ST w zakresie dostępu do jej ULL.
- (6) Jako operator zasiedziały na rynku telekomunikacyjnym Republiki Słowackiej ST jest właścicielem jedynej ogólnokrajowej stacjonarnej miedzianej sieci dostępowej. Zgodnie z ramami prawnymi UE dotyczącymi łączności elektronicznej oraz decyzją regulacyjną słowackiego regulatora łączności elektronicznej („TUSR”) ST musi udzielić operatorom alternatywnym dostępu do ULL w ramach swojej sieci. ST posiada monopol na dostęp do ULL na rynku hurtowym. Zajmuje również dominującą pozycję na detalicznym rynku masowym w zakresie stacjonarnych usług szerokopasmowych. W wyniku stanowiącego nadużycie działania spółki ST operatorzy alternatywni nie uzyskali dostępu do ULL i w związku z tym nie mogli wejść na słowacki detaliczny rynek dostępu szerokopasmowego w sposób, który pozwoliłby im na zaoferowanie detalicznych usług dostępu szerokopasmowego wysokiej jakości i skuteczne konkurowanie z ST.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1.

#### 4. OCENA PRAWNA

##### 4.1. Rynki właściwe

- (7) Zgodnie z poprzednimi sprawami dotyczącymi art. 102 TFUE (Deutsche Telekom, Telefónica, Telekomunikacja Polska<sup>(1)</sup>) w decyzji określono definicję krajowego rynku hurtowego w zakresie dostępu do ULL należących do spółki ST. Definicja jest zgodna z definicją rynku określoną przez TUSR – słowackiego regulatora telekomunikacyjnego. Zgodnie z obowiązkami regulacyjnymi ST zaczęła udzielać dostępu do ULL, publikując ofertę określającą ramowe warunki dostępu do lokalnej pętli abonenckiej (ofertę RUO) dnia 12 sierpnia 2005 r. Właściciele innych możliwych lokalnych sieci dostępu (światłowodowych, telewizji kablowej, stałego dostępu bezprzewodowego i mobilnych usług szerokopasmowych) nie oferują do nich dostępu. Ze względów technicznych operatorzy alternatywni nie mogą również korzystać z tych sieci, aby dotrzeć do klientów detalicznych na całym terytorium Słowacji i zapewnić im usługi podobnej jakości, jak za pośrednictwem ULL należących do spółki ST. WBA nie może zastępować hurtowego dostępu do ULL ze względu na wyższe opłaty miesięczne, w wyniku czego operatorzy alternatywni w mniejszym stopniu inwestują we własną infrastrukturę. WBA daje im również bardzo małą kontrolę nad połączeniem i nie zapewnia praktycznie żadnej możliwości zaproponowania klientom innej oferty detalicznej niż oferta ST.
- (8) W decyzji określono definicję krajowego detalicznego rynku masowego stacjonarnych usług szerokopasmowych (przewodowych lub bezprzewodowych). Rynek produktowy obejmuje połączenia szerokopasmowe za pośrednictwem sieci xDSL, światłowodowych, kablowych i stałego dostępu bezprzewodowego. Rynek właściwy nie obejmuje mobilnych usług szerokopasmowych, przede wszystkim ze względu na znaczące różnice w jakości i profilach wykorzystywania danych pomiędzy stacjonarnymi i mobilnymi usługami szerokopasmowymi w całym okresie trwania naruszenia. Ponadto ceny i zmiany cen, jak również dane o przełączaniu, nie pozwalają na stwierdzenie, że stacjonarne i mobilne usługi szerokopasmowe należą do tego samego rynku właściwego.
- (9) Właściwy geograficzny rynek detaliczny stacjonarnych usług szerokopasmowych i właściwy geograficzny rynek hurtowy dostępu do ULL to rynki krajowe, ponieważ ST (na rynku detalicznym i hurtowym) oraz inni operatorzy (na rynku detalicznym) działają jednakowo (stosując te same ceny, postanowienia umowne i warunki) na całym obszarze swojej sieci. Taka definicja rynku jest zgodna z praktyką decyzyjną Komisji w sprawach dotyczących rynku telekomunikacji (Deutsche Telekom, Telefónica, Telekomunikacja Polska).

##### 4.2. Pozycja dominująca

- (10) W decyzji stwierdzono, że ST ma pozycję monopolisty na hurtowym rynku ULL. Ponadto nie istnieją żadne bezpośrednie lub pośrednie przeszkody w postaci rzeczywistej lub potencjalnej konkurencji, które mogłyby ograniczyć władzę rynkową ST jako posiadającego monopol dostawcy usług ULL. Brak konkurencji wyjaśnia się zwłaszcza istnieniem znaczących barier wejścia, które uniemożliwiają powielenie sieci ST w zakresie geograficznym i technicznym. Ten wniosek zawarty w decyzji jest zgodny zarówno z praktyką decyzyjną Komisji w przeszłości, jak i z regulacją rynków telekomunikacyjnych.
- (11) Jeżeli chodzi o pozycję ST na rynku detalicznym, w decyzji stwierdzono, że w całym okresie poddanym analizie ST zajmowała pozycję dominującą na masowym rynku detalicznych stacjonarnych usług szerokopasmowych. W okresie trwania naruszenia udział ST w rynku pod względem liczby abonentów wynosił [od 35 % do 55 %]. Udział w rynku drugiego pod względem wielkości konkurenta, UPC, był niemal pięć razy niższy (i zmniejszył się) ([od 5 % do 15 %] w 2010 r.). Alternatywni operatorzy stanowili pewną konkurencję dla ST (zwłaszcza w zakresie stopniowego rozwoju sieci światłowodowych), ale nie byli w stanie wywierać wystarczającej presji na tę spółkę. Na przykład Orange pozostał jedynie marginalnym uczestnikiem rynku z udziałem [od 0 % do 10 %] w 2010 r., pomimo znaczących inwestycji w rozwój sieci światłowodowych i marketingu.

##### 4.3. Nadużycie pozycji dominującej

###### 4.3.1. Odmowa udostępnienia ULL

- (12) W decyzji wykazano, że chociaż kilku operatorów alternatywnych było bardzo zainteresowanych dostępem do ULL, spółka ST określiła nieuczciwe postanowienia umowne i warunki w ofercie określającej ramowe warunki dostępu do lokalnej pętli abonenckiej (ofercie RUO), aby uwolniony dostęp do lokalnej pętli abonenckiej był niemożliwy do zaakceptowania przez operatorów alternatywnych, których wejście na detaliczny rynek usług szerokopasmowych zostało w wyniku tych działań opóźnione, utrudnione lub uniemożliwione. W szczególności:

- a) ST zataiła przed operatorami alternatywnymi informacje o sieci niezbędne dla uwolnienia dostępu do lokalnej pętli abonenckiej, co uniemożliwiło operatorom przygotowanie odpowiednich biznesplanów;

<sup>(1)</sup> Sprawy AT.37451 z dnia 21 maja 2003 r., AT.38784 z dnia 4 lipca 2007 r. i AT.39525 z dnia 22 czerwca 2011 r.

- b) ST w nieuzasadniony sposób ograniczyła zakres swojego obowiązku uwolnienia przez:
- (i) odmowę udzielenia dostępu do linii, które nie służą do świadczenia usług, ale należą do sieci ST („linii pasywnych”), skutkującą zachowaniem dla siebie potencjalnych klientów,
  - (ii) odmowę udzielenia wspólnego dostępu do linii, które służą do świadczenia usług w zakresie abonamentów telefonicznych dla klientów indywidualnych, takich jak „ST Mini”, skutkującą dopuszczeniem się przez ST nadużycia polegającego na zachowaniu dla siebie potencjalnych klientów cyfrowych linii abonenckich,
  - (iii) odmowę udzielenia dostępu do 75 % linii objętych obowiązkiem uwolnienia z powodu zasady bezpieczeństwa dotyczącej zarządzania widmem mającej rzekomo zapobiegać zakłóceniom i problemom z przesłuchem, które są możliwe przy korzystaniu z kilku usług za pośrednictwem tej samej linii telefonicznej;
- c) ST zniechęcała operatorów alternatywnych do uwolnienia również poprzez określenie innych nieuczciwych postanowień umownych i warunków w ofercie RUO. W szczególności:
- (i) ST sprawiła, że proces kolokacji <sup>(1)</sup> był niepotrzebnie uciążliwy i drogi oraz nie udzieliła z góry informacji dotyczących kosztów kolokacji;
  - (ii) ST wprowadziła obowiązek przeprowadzania płatnej procedury „kwalifikacyjnej” <sup>(2)</sup> nawet w przypadku, gdy nie jest ona potrzebna;
  - (iii) ST stosowała niekorzystne postanowienia umowne i warunki dotyczące prognoz <sup>(3)</sup>, na przykład ustanawiając opłaty karne za nieosiągnięcie prognozowanych kwot;
  - (iv) ST stosowała nieuczciwe postanowienia umowne i warunki dotyczące napraw, takie jak możliwość jednostronnego przeniesienia odpowiedzialności na operatorów alternatywnych w przypadku niedostatecznej współpracy przy naprawach;
  - (v) ST żądała gwarancji bankowej o wartości nieproporcjonalnej do ryzyka i kosztów ponoszonych przez spółkę w wyniku udzielania dostępu do lokalnych pętli abonenckich.

#### 4.3.2. Zawężenie marży

- (13) W zawartych w decyzji obliczeniach uwzględniono dane ST, dzięki czemu dowiedziono, że równie efektywny konkurent korzystający z hurtowego dostępu do ULL spółki ST ponosi znaczne straty i nie może z korzyścią dla siebie powielić oferty detalicznych usług dostępu szerokopasmowego spółki ST w sposób trwały. Sytuacji nie zmienia nawet uwzględnienie dodatkowych usług w ofercie niższego szczebla (usług głosowych, IPTV, usług łączonych). Włączenie usług głosowych (dostęp głosowy, użytkowanie głosowe) pełni funkcję testu wrażliwości (ang. *sensitivity check*), ponieważ w streszczonej decyzji nie odniesiono się do tych rynków.

#### 4.4. Możliwe skutki dla konkurencji i konsumentów

- (14) Działania ST pozbawiły operatorów alternatywnych możliwości skutecznej konkurencji z ST i innymi uczestnikami rynku przez wykorzystanie dostępu do ULL i zaangażowanie w konkurencję na detalicznym rynku masowym stacjonarnych usług szerokopasmowych. Zgodnie ze swoją strategią działania spółka ST uniemożliwiła operatorom alternatywnym uczestnictwo w kluczowym segmencie rynku detalicznego obejmującym oparte na ULL cyfrowe linie abonenckie. Swoimi działaniami ST w nieuzasadniony sposób zwiększyła bariery wejścia na rynek detaliczny przez utrudnienie i tym samym zmniejszenie efektywności konkurencji na tym rynku, w tym konkurencji opartej na własnych sieciach operatorów alternatywnych (konkurencja infrastrukturalna).
- (15) Lokalny rozwój sieci operatorów alternatywnych nie stanowi przeciwwagi dla tych negatywnych skutków. Gdyby nie praktyka wyłączająca ST, konkurencja byłaby prawdopodobnie efektywniejsza na całym terytorium Słowacji, nawet na gęsto zaludnionych obszarach, gdzie istniała już konkurencja infrastrukturalna. Wejście na rynek konkurentów i wynikająca z niego reakcja ST i innych dostawców usług szerokopasmowych prawdopodobnie przyniosłyby korzyść klientom, którym zaoferowano by szerszy wybór, niższe ceny i wyższą jakość usług.

<sup>(1)</sup> Termin „kolokacja” oznacza umieszczenie sprzętu operatora alternatywnego na poziomie przełącznicy głównej operatora zasiedziałego.

<sup>(2)</sup> Procedura kwalifikacyjna to proces, podczas którego ST sprawdza, czy dana linia jest w odpowiednim stanie technicznym umożliwiającym uwolnienie.

<sup>(3)</sup> Operatorzy alternatywni są zobowiązani przedkładać prognozy na temat liczby wniosków kwalifikacyjnych dotyczących lokalnej pętli abonenckiej, które zamierzają złożyć.

#### 4.5. Odpowiedzialność DT

- (16) W decyzji stwierdzono, że DT jest odpowiedzialna za naruszenie jako spółka dominująca. W kwestii możliwości wywierania decydującego wpływu na ST w decyzji odniesiono się głównie do faktu, że (i) DT jest akcjonariuszem większościowym posiadającym 51 % udziałów, a państwo słowackie, do którego należy pozostałe 49 %, nie ma szczególnych uprawnień akcjonariuszy mniejszościowych; oraz że (ii) DT ma prawo mianowania większości członków zarządu. Wykorzystywanie decydującego wpływu wykazano zwłaszcza przez stwierdzenie (i) pokrywania się personelu kadry kierowniczej wyższego szczebla w DT i ST; (ii) dowodów na wpływ DT na proces decyzyjny w zarządzie ST; oraz (iii) wysyłania sprawozdań z ST do DT. Stanowi to zbiór spójnych dowodów na stwierdzenie istnienia jednostki gospodarczej tworzonej przez DT i ST.

#### 5. GRZYWNY I ŚRODKI ZARADCZE

- (17) Jeżeli spółki ST i DT dopuszczają się jeszcze jakichkolwiek z określonych praktyk stanowiących nadużycie, są one zobowiązane zakończyć działania stanowiące naruszenie i powstrzymać się odtąd od stosowania jakichkolwiek praktyk, których cel lub skutek byłby taki sam lub podobny, jak opisano w decyzji.
- (18) W decyzji nałożono grzywnę w wysokości 38 838 000 EUR solidarnie na DT i ST oraz grzywnę w wysokości 31 070 000 EUR na DT. Grzywnę ustanowiono, uwzględniając wartość sprzedaży na rynku właściwym, wagę naruszenia, okres naruszenia wynoszący 5 lat i 4 miesiące, fakt, że spółka DT dopuściła się już podobnego naruszenia w 2003 r., oraz potrzebę prewencji.
-