

Resumé af Kommissionens afgørelse**af 15. oktober 2014****om en procedure i henhold til artikel 102 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 54 i EØS-aftalen****(Sag AT.39523 — Slovak Telekom)***(meddelt under nummer C(2014) 7465 final)***(Kun den engelske og den tyske tekst er autentiske)***(2015/C 314/05)*

Den 15. oktober 2014 vedtog Kommissionen en afgørelse om en procedure i henhold til artikel 102 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 54 i EØS-aftalen. I overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 30 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 ⁽¹⁾ offentliggør Kommissionen hermed parternes navne og afgørelsens hovedindhold, herunder de pålagte sanktioner, dog således at virksomhedernes berettigede interesse i, at deres forretningshemmeligheder beskyttes, er sikret.

1. INDLEDNING

- (1) Den 15. oktober 2014 vedtog Kommissionen en afgørelse i henhold til artikel 7 i forordning (EF) nr. 1/2003 (»afgørelsen«), som var rettet til Slovak Telekom (»ST«) og Deutsche Telekom (»DT«), som er ST's moderselskab, hvorved ST og DT pålægges en bøde for at overtræde artikel 102 i TEUF og artikel 54 i EØS-aftalen. Afgørelsen vedrører ST's misbrug af dominerende stilling (nægtelse af at levere tjenester og margin squeeze) på virksomhedens bestående bredbåndsinfrastruktur. Afgørelsen omhandler perioden fra den 12. august 2005, hvor ST offentliggjorde sit standardtilbud på ubundet adgang (»SUA«), som fastsatte urimelige betingelser og vilkår for netadgang, til den 31. december 2010 (med en samlet varighed på fem år og fire måneder).

2. SAGSFORLØB

- (2) Mellem den 13. og 15. januar 2009 gennemførte Kommissionen en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 20, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1/2003 på ST's forretningssted. Kommissionen åbnede proceduren mod ST den 8. april 2009 og mod DT den 13. december 2010. Den 7. maj 2012 vedtog Kommissionen en klagepunktsmeddelelse, hvori det foreløbige synspunkt opridses, at ST har udøvet margin squeeze i forbindelse med adgang til virksomhedens ubundtede abonnentledninger (»UAL«) og i forbindelse med regionalt og nationalt engrossalg af netinfrastruktur til konkurrenter, samt at ST kan have nægtet adgang til de to førnævnte engrosprodukter. Det er Kommissionens foreløbige synspunkt, at DT eventuelt skal hæfte for datterselskabets adfærd på grundlag af spørgsmålet om moderselskabets ansvar. Der fandt mundtlige høringer sted den 6.-7. november 2012.
- (3) Den 6. december 2013 blev der sendt en sagsfremstillingsmeddelelse til ST, og den 10. januar 2014 blev der sendt en til DT for at give virksomheden mulighed for at bidrage med bemærkninger og yderligere dokumentation.
- (4) Den 9. oktober 2014 blev Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål hørt. Høringskonsulentens endelige rapport blev afgivet den 10. oktober 2014.

3. SAGENS OMSTÆNDIGHEDER

- (5) Den endelige afgørelse, som er blevet vedtaget i denne sag, omhandler ST's misbrug af dominerende stilling i forbindelse med adgang til virksomhedens UAL.
- (6) ST er den etablerede teleoperatør i Den Slovakiske Republik, og ST ejer det eneste nationale kobberaccenet. Ifølge EU's lovramme for elektronisk kommunikation og i henhold til en afgørelse af den slovakiske tilsynsmyndighed for telekommunikation (»TUSR«) skal ST give andre operatører adgang til UAL på virksomhedens net. ST har monopol på engrosmarkedet for adgang til UAL og en dominerende markedsstilling på detailmarkedet for fastnetbredbåndstjenester. Som følge af ST's misbrug af sin dominerende stilling fik de andre operatører ikke adgang til UAL, og de kunne derfor ikke komme ind på detailbredbåndsmarkedet på en måde, der gav dem mulighed for at tilbyde bredbåndstjenester af høj kvalitet, så de kunne konkurrere effektivt med ST.

⁽¹⁾ EFT L 1 af 4.1.2003, s. 1.

4. RETLIG VURDERING

4.1. Relevante markeder

- (7) I tråd med tidligere sager på grundlag af artikel 102 i TEUF (Deutsche Telekom, Telefónica, Telekomunikacja Polska ⁽¹⁾) afgrænser afgørelsen markedet til et nationale engrosmarked for adgang til ST's UAL. Denne markedsafgrænsning stemmer overens med den markedsafgrænsning, som anvendes af TUSR, den slovakiske tilsynsmyndighed for telekommunikation. ST begyndte at tilbyde adgang til sine UAL i henhold til virksomhedens lovgivningsmæssige forpligtelser ved at offentliggøre et standardtilbud på ubundet adgang («SUA») den 12. august 2005. Adgang til andre mulige lokale accesnet (fiber, kabel-tv, offentligt trådløst abonnentnet («FWA») og mobil bredbåndsadgang) tilbydes ikke af ejerne af disse net. Det er heller ikke teknisk muligt for andre operatører at bruge disse net til at få adgang til detailkunder i Slovakiet i samme grad som via ST's UAL. Engrossalg af netinfrastruktur er ikke en erstatning for engrosadgang til UAL, eftersom de månedlige afgifter er højere end ved UAL, en anden operatør investerer meget mindre i egen infrastruktur, og engrossalg af netinfrastrukturprodukter giver den anden udbyder meget lidt kontrol over forbindelsen, og den næsten ingen mulighed har for at differentiere sit detailtilbud fra ST's.
- (8) Afgørelsen indeholder en afgrænsning af et nationalt detailmarked for fastnetbredbåndstjenester (enten via kablet eller trådløs forbindelse). Produktmarkedet omfatter bredbåndsforbindelser via xDSL, kabel-tv og FWA-net. Mobile bredbåndstjenester er ikke en del af det relevante marked, fordi der er en mærkbar forskel i kvaliteten og profilen for dataforbrug mellem bredbåndstjenester via fastnet- og mobilforbindelser i overtrædelsesperioden. Priserne og prisudviklingen samt tallene for leverandørskifte giver ikke anledning til at konkludere, at bredbåndstjenester via fastnet- og mobilforbindelser er en del af det samme relevante marked.
- (9) Det relevante geografiske detailmarked for fastnetbredbåndstjenester og det relevante geografiske engrosmarked for adgang til UAL er nationalt, fordi ST (både på detail- og engrosmarkedet) og andre operatører (på detailmarkedet) agerer på samme måde (samme priser, betingelser og vilkår) på tværs af netområdet. Denne afgrænsning af markedet stemmer overens med Kommissionens afgørelsespraksis i sager om telekommunikation (Deutsche Telekom, Telefónica, Telekomunikacja Polska).

4.2. Dominerende stilling

- (10) Det konkluderes i afgørelsen, at ST har monopol på engrosmarkedet for UAL, og at der ikke er nogen direkte eller indirekte begrænsninger i form af faktisk eller potentiel konkurrence, som kunne begrænse ST's markedsstyrke som monopolleverandør af UAL-tjenester. Den manglende konkurrence forklares især med, at der er store forhindringer for at få adgang til markedet, hvilket gør det umuligt at eftergøre ST's net, når det kommer til geografisk og teknisk dækning. Afgørelsens konklusion stemmer overens med Kommissionens tidligere afgørelsespraksis og reglerne for telekommunikationsmarkederne.
- (11) I afgørelsen konkluderes det om ST's markedsstilling på detailmarkedet, at ST i hele den undersøgte periode havde en dominerende stilling på markedet for detailfastnetbredbåndstjenester. ST's markedsandel målt på antal abonnenter svingede mellem [fortroligt 35 og 55 %] i overtrædelsesperioden. Den næststørste konkurrent, UPC, havde en markedsandel, der var næsten fem gange lavere (og faldende) ([fortroligt 5-15 %] i 2010). Selv om ST fik nogen konkurrence fra andre operatører (navnlig i forbindelse med gradvis udrulning af fibernet), kunne konkurrenterne ikke udøve et tilstrækkeligt konkurrencepres på ST. F.eks. forblev Orange på trods af massive investeringer i udrulning af fibernet og markedsføring blot en ubetydelig spiller på markedet med en markedsandel på [fortroligt 0-10 %] i 2010.

4.3. Misbrug af en dominerende stilling

4.3.1. Nægtelse af at levere adgang til UAL

- (12) Afgørelsen viser, at selvom adskillige andre operatører havde en stærk interesse i at opnå adgang til UAL, fastsatte ST nogle aldeles urimelige betingelser og vilkår i sit standardtilbud på ubundet adgang («SUA») for at gøre ubundet adgang til abonnentlinjer uacceptabel for de andre operatører og på den måde udskyde, besværliggøre eller forhindre deres indtræden på detailmarkedet for bredbåndstjenester. Der gælder navnlig følgende:
- a) ST tilbageholdt oplysninger om, hvilket net der er nødvendigt for at få ubundet adgang til abonnentlinjerne, fra de andre operatører og gav dem således ikke mulighed for at udarbejde hensigtsmæssige forretningsplaner.

⁽¹⁾ Sag AT.37451 af 21. maj 2003, AT.38784 af 4. juli 2007 og AT.39525 af 22. juni 2011.

- b) ST reducerede kunstigt omfanget af virksomhedens forpligtelse til at levere ubundet netadgang ved at
- i) nægte adgang til de linjer, hvor der ikke blev leveret nogen tjenester, men som var en del af ST's net (»passive forbindelser«), og reserverede dem på den måde til eventuelle egne kunder
 - ii) nægte at give delt adgang til de linjer, hvor der blev leveret sociale opkaldsplaner som f.eks. »ST Mini«, hvilket betød, at ST misbrugte sin stilling til at beholde eventuelle DSL-kunder hos virksomheden selv
 - iii) nægte at give adgang til 75 % af de linjer, der var omfattet af forpligtelsen til at give ubundet adgang, på grundlag af en ledelsesregel om sikkerhedsfrekvenser, som angiveligt havde til formål at forebygge problemer med interferens og krydstale, som kan opstå, når flere tjenester bruger den samme telefonlinje.
- c) ST afholdt andre operatører fra at få adgang til UAL ved at indføre urimelige betingelser og vilkår herfor. Der gælder navnlig følgende:
- i) ST gjorde samhusningsprocessen ⁽¹⁾ unødigt besværlig og dyr, og virksomheden opgav ikke på forhånd prisoplysninger for samhusning.
 - ii) ST gjorde proceduren for »linjekvalificering« ⁽²⁾ obligatorisk og pålagde den et gebyr, uanset om der var behov for kvalificering eller ej.
 - iii) ST anvendte ugunstige betingelse og vilkår for prognoser ⁽³⁾, som f.eks. det forhold, at ST pålagde et strafgebyr for ikke at overholde de prognosticerede mængder.
 - iv) ST opstillede urimelige betingelser og vilkår for reparationer, som f.eks. muligheden for unilateralt at give andre operatører ansvaret, hvis disse ikke samarbejdede tilstrækkeligt i forbindelse med reparationer.
 - v) ST krævede en bankgaranti, som var ude af proportioner i forhold til ST's risiko og omkostninger ved at levere adgang til abonnentlinjer.

4.3.2. Margin squeeze

- (13) Beregningerne i afgørelsen tager hensyn til ST's oplysninger og viser, at en konkurrent, der er lige så effektiv, og som gør brug af ST's engrosadgang til UAL, vil have negative gevinstmargener og være ude af stand til at sælge ST's bredbåndsportefølje til detailkunder på varig basis. Det er stadig tilfældet, selv hvis man medregner andre tjenester (telefoni, internet-tv, multiplay-tjenester) i en portefølje senere i værdikæden. Inkluderingen af telefonitjenester (adgang til og forbrug af telefoni) fungerer alene som kontrol, da disse markeder ikke er omfattet af denne afgørelse.

4.4. Sandsynlig virkning på konkurrencen og forbrugerne

- (14) ST's adfærd fratog de andre operatører muligheden for at konkurrere effektivt med ST og andre aktører gennem adgang til UAL og for at konkurrere på detailmarkedet for fastnetbredbåndstjenester. ST's adfærd udelukkede i overensstemmelse med virksomhedens strategi de andre operatører fra de vigtigste adgange til UAL baseret på xDSL-segmentet på detailmarkedet. Ved at gøre dette hævede virksomheden kunstigt barrieren for at få adgang til detailmarkedet, hvorved det blev sværere at komme ind på det, og den gjorde konkurrencen på detailmarkedet mindre effektiv, herunder konkurrence på grundlag af de andre operatørers egne net (infrastrukturbaseret konkurrence).
- (15) Den lokale udrulning af andre operatørers net kan ikke opveje disse negative virkninger. Hvis ST ikke havde udvist konkurrencebegrænsende adfærd, er det sandsynligt, at konkurrencen ville have været mere effektiv i hele Slovakiet selv i de tæt befolkede områder, hvor der var infrastrukturbaseret konkurrence. En sådan indtræden på marked og den konkurrence, som den ville have medført fra ST og andre bredbåndsleverandører, ville sandsynligvis have begunstiget forbrugerne i form af større udvalg, lavere priser og en højere kvalitet i tjenesterne.

⁽¹⁾ Samhusning henviser til opsætningen af en anden operatørs udstyr i den etablerede operatørs krydsfelt (MDF).

⁽²⁾ »Linjekvalificering« henviser til den proces, hvorved ST afklarer, om en bestemt linje er egnet til ubundet adgang.

⁽³⁾ Andre operatører har en forpligtelse til at fremlægge prognoser for deres anmodninger om linjekvalificering af abonnentlinjer.

4.5. DT's ansvar

- (16) I afgørelsen holdes DT ansvarlig for overtrædelsen på grund af virksomhedens rolle som moderselskab. For så vidt angår DT's evne til at have bestemmende indflydelse på ST, henvises der primært i afgørelsen til de forhold, at i) DT har aktiemajoriteten (51 %), og at den slovakiske stat, som ejer 49 % af aktierne, ikke har nogen særlige minoritetsrettigheder, at ii) DT kan udpege et flertal af bestyrelsesmedlemmerne. Det fremgår, at DT har bestemmende indflydelse, derved at i) der er overlapning mellem det ledende personale i DT og ST, at ii) der er dokumentation for, at DT har indflydelse på beslutningsprocessen i ST's bestyrelse, og at iii) ST rapporterer til DT. Dokumentationen peger entydigt på, at der er en økonomisk forbindelse mellem DT og ST.

5. BØDER OG AFHJÆLPENDE FORANSTALTNINGER

- (17) Hvis det påpegede misbrug af den dominerende stilling stadig pågår, skal ST og DT bringe dette misbrug til ophør og fremover afholde sig fra enhver praksis med samme eller lignende formål eller virkning som beskrevet i afgørelsen.
- (18) Ved afgørelsen pålægges DT og ST en bøde på 38 838 000 EUR, som de hæfter solidarisk for, og DT pålægges en bøde på 31 070 000 EUR. Bøden fastsættes under hensyntagen til omsætningen på det relevante marked, overtrædelsens alvorlighed og overtrædelsesperioden, som var på fem år og fire måneder, samt det forhold, at DT allerede har begået en lignende overtrædelse af konkurrencereglerne i 2003 og behovet for en afskrækkende virkning.
-