II

(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 17 februari 1995

waarbij een concentratie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard

(Zaak nr. IV/M.468 — Siemens/Italtel)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(95/255/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen [1], inzonderheid op artikel 8, lid 2,

Gelet op de EER-Overeenkomst, inzonderheid op artikel 57, lid 1,

Gezien het besluit van de Commissie van 14 oktober 1994 om in deze zaak een procedure in te leiden,

Na raadpleging van het Adviescomité voor concentraties [2],

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De bovengenoemde operatie betreft de oprichting van een gemeenschappelijke onderneming door „STET" — Società Finanziaria Telefonica — per Azioni, hierna „STET" genoemd, en Siemens Aktiengesellschaft, hierna „Siemens" genoemd.

I. DE OPERATIE EN DE PARTIJEN

(2) Op 26 maart 1994 ondertekenden STET en Siemens een „memorandum of understanding" tot oprichting van een Europees Telecommunicatieconcern dat een belangrijke rol als internationale leverancier kan vervullen. Volgens de aangemelde operatie zullen partijen hun Italiaanse dochterondernemingen, Italtel en Siemens Telecomunicazioni, hierna „ST" genoemd, aan de gemeenschappelijke onderneming overdragen voor activiteiten met betrekking tot de ontwikkeling, produktie, afzet en dienstverlening op telecommunicatiegebied.

STET en Siemens zullen een houdstermaatschapij oprichten waaraan STET aanvankelijk 60 % van het aandelenkapitaal van Italtel zal overdragen (de overblijvende 40 % zal later worden ingebracht), terwijl Siemens het gehele aandelenkapitaal van ST, alsook een bedrag in contanten zal inbrengen.

(3) STET is een Italiaanse onderneming waarvan 46,61 % van de aandelen (64,20 % van de gewone aandelen met stemrecht) in handen is van het Istituto per la Ricostruzione Industriale SpA, hierna „IRI" genoemd. STET coördineert de activiteiten van een groep ondernemingen die zich op telecommunicatiegebied bewegen.

(4) STET opereert als een volledig onafhankelijke onderneming en haar aandelen zijn aan de effectenbeurs van Milaan genoteerd. IRI vervult slechts de functie van een houdstermaatschappij namens de Italiaanse Staat en in het kader van deze aanmelding wordt STET als een „economisch geheel met een zelfstandige beslissingsbevoegdheid" beschouwd in de zin van overweging 12 van

[1] PB nr. L 395 van 31. 12. 1989, blz. 1 ; gerectificeerde versie in PB nr. L 257 van 21. 9. 1990, blz. 13.
[2] PB nr. C 176 van 11. 7. 1995, blz. 4.

Verordening (EEG) nr. 4064/89, hierna „Concentratieverordening" genoemd.

Italtel is de dochteronderneming van STET die zich bezighoudt met de produktie en afzet van telecommunicatiesystemen. STET bezit 100 % van de geregistreerde Italtel-aandelen.

Italtel legt zich vooral toe op de ontwikkeling, produktie en afzet van systemen en apparatuur voor openbare en particuliere telecommunicatie, met name schakelapparatuur, transmissiesystemen, mobiele radionetwerken, PBX's en eindapparatuur.

(5) Siemens is een Duits openbaar bedrijf dat werkzaam is in de sectoren industrie en elektronica en is de uiteindelijke moedermaatschappij van het Siemens-concern. De voornaamste activiteiten van Siemens betreffen : systemen voor de industrie en de bouwsector, aandrijfeenheden, standaardprodukten, automatisering, autosystemen, energieopwekking (KWU), energietransmissie en -distributie, halfgeleiders, medische technologie, openbare communicatienetwerken, netwerksystemen, passieve componenten en elektronenbuizen, particuliere communicatiesystemen, elektronica voor defensietoepassingen en vervoersystemen.

ST is een volledige Italiaanse dochteronderneming van Siemens die zich bezighoudt met de produktie, afzet en dienstverlening op het gebied van openbare en particuliere telecommunicatieapparatuur, -systemen en -diensten, waaronder openbare en particuliere schakelapparatuur, transmissie, vaste en mobiele radionetwerken, alsook eindapparatuur voor de particuliere markt.

(6) Nadat verscheidene jaren aan de rationalisatie van de Italiaanse telecommunicatiesector is gewerkt, werd dit jaar één enkele telecommunicatieorganisatie opgericht. In aansluiting op het besluit van 19 mei 1994 van de aandeelhouders van SIP, Italcable, Iritel, Telespazio en Sirm, werd de akte waarbij de overige concessiehoudende ondernemingen worden gefuseerd tot SIP, op 27 juli 1994 ondertekend. Wat de financiële administratie en de belastingen betreft, heeft de akte terugwerkende kracht tot 1 januari 1994.

De fusie werd op 18 augustus 1994 ten uitvoer gelegd. Ofschoon zij haar huidige naam behoudt, is SIP ook gerechtigd voor alle wettelijke doeleinden de naam Telecom Italia SpA te gebruiken. Ten gevolge van de operatie bezit STET 56,10 % van de gewone aandelen van Telecom Italia en IRI 2,81 % ervan. De aandelen van Telecom Italia zijn aan de effectenbeurs genoteerd en het overige deel van het aandelenkapitaal is in handen van particuliere minderheidsaandeelhouders.

Met de bovengenoemde operatie en de daarop volgende besluiten zijn de belangrijkste stappen gedaan ter voltooiing van het plan voor de reorganisatie van de Italiaanse telecommunicatiesector overeenkomstig de door de Italiaanse regering goedgekeurde richtsnoeren.

Zo werd de onderneming die telecommunicatiediensten verleent (Telecom Italia), binen het STET-concern afgezonderd van de ondernemingen die zich op de produktie van apparatuur toeleggen (Italtel, Sirti en Aet).

De overige fasen van het reorganisatieplan betreffen de overdracht door Telecom Italia van haar activiteiten inzake mobiele telefonie en ruimtevaartdivisies aan onafhankelijke ondernemingen.

(7) Italtel had in het verleden naar een partner op technologisch gebied uitgekeken. Eerst sloot zij een aantal overeenkomsten met AT&T betreffende met name de verwerving door AT&T van een minderheidsbelang in het aandelenkapitaal van Italtel. De overeenkomsten met AT&T zijn nu beëindigd en AT&T heeft haar deelneming aan STET terugverkocht.

II. DE CONCENTRATIE

Gezamenlijke zeggenschap

(8) STET en Siemens zullen elk 50 % van het aandelenkapitaal van de gemeenschappelijke onderneming bezitten. De raad van bestuur van de gemeenschappelijke onderneming zal negen leden tellen. STET en Siemens zullen elk vier leden benoemen, terwijl het negende lid, de voorzitter van de raad, door STET met goedkeuring van Siemens zal worden aangewezen.

(9) De raad zal het bestuursorgaan van de gemeenschappelijke onderneming zijn en besluiten kunnen nemen over alle aangelegenheden die op grond van de wet niet tot de bevoegdheid van de aandeelhoudersvergadering behoren. De belangrijkste besluiten zullen door de raad van bestuur worden genomen met goedkeuring van de vertegenwoordigers van STET en Siemens. Het betreft hier met name :

— de goedkeuring van het strategische bedrijfsplan en het jaarlijkse budget,

— de voorstellen van de president-directeur-generaal (Chief Executive Officer) inzake aanstelling en afzetting van hoger personeel van de gemeenschappelijke onderneming en de leden van de raad van bestuur van de dochterondernemingen van de houdstermaatschappij.

(10) Ten aanzien van de onder de bevoegdheid van de aandeelhoudersvergadering vallende aangelegenheden verbindt iedere partij zich krachtens de aandeelhoudersovereenkomst, het aan haar aandelen verbonden stemrecht uit te oefenen overeenkomstig de voorstellen die de raad eerder in overeenstemming met het bovenstaande heeft aangenomen.

(11) Elk van de partijen zal een vetorecht hebben, althans over de belangrijkste besluiten inzake de gemeenschappelijke onderneming, die onder overweging 9 hierboven zijn vermeld. Derhalve zullen zij gezamenlijke zeggenschap over de gemeenschappelijke onderneming hebben.

Gemeenschappelijke onderneming die alle functies van een zelfstandige economische eenheid vervult

(12) De partijen zullen hun Italiaanse dochterondernemingen die zich bezighouden met de fabricage van telecommunicatieapparatuur, aan de gemeenschappelijke onderneming overdragen. De operatie zal leiden tot de industriële samenvoeging van de activiteiten van partijen op de volgende produktgebieden : schakelapparatuur, transmissie, radiosystemen, mobiele radiosystemen en particuliere communicatiesystemen en terminals. De gemeenschappelijke onderneming zal over alle bedrijfsmiddelen beschikken die nodig zijn om alle functies van een zelfstandige eenheid, waaronder onderzoek en ontwikkeling, hierna „O&O" genoemd, produktie en distributie, te vervullen.

Ten aanzien van de belangrijkste produkten van de openbare telecommunicatiesector (schakel- en transmissiesystemen voor openbare netwerken) zal het grootste deel van de afzet van de gemeenschappelijke onderneming verder worden afgenomen door de Italiaanse telecommunicatieorganisatie, die onder zeggenschap van een van de moedermaatschappijen (STET) staat. Een omvangrijke afzet bij een moedermaatschappij lager in de bedrijfskolom zou de zelfstandigheid van de gemeenschappelijke onderneming in geding kunnen brengen. Telecom Italia zal in de voorzienbare toekomst kennelijk de enige koper op de openbare telecommunicatiemarkten zijn. Dit is toe te schijven aan het monopolie op infrastructureel gebied en niet aan de omstandigheid dat de produktie van telecommunicatieapparatuur naast het verlenen van diensten een bijkomstige activiteit is.

Geen coördinatie

(13) Waar Siemens op dezelfde produktmarkten als de gemeenschappelijke onderneming buiten Italië zal blijven opereren, zal STET zich uit de betrokken markten terugtrekken door de desbetreffende activiteiten aan de gemeenschappelijke onderneming over te dragen. De enige uitzondering hierop is dat AET, een dochteronderneming van STET, actief is op een van de markten (transmissie) waarop de operatie van invloed is. Siemens behoudt echter geen enkele bedrijfsactiviteit op transmissiegebied in Italië. Op Europees niveau is de omzet van AET in de transmissiesector, die minder dan 1,5 % van de totale markt uitmaakt, van geringe betekenis. Daarenboven is de uit deze situatie voortvloeiende mogelijkheid tot coördinatie onbeduidend aangezien de activiteiten van AET op de transmissiemarkt in Italië onbelangrijk zijn in vergelijking met de totale omvang van de activiteiten van de uit de concentratie voortkomende onderneming (rond 2 %).

Met betrekking tot de rol van Marconi als concurrent van Italtel op de relevante markten, moet worden overwogen dat Marconi, een Italiaanse onderneming die deel uitmaakt van het GEC-concern, en Finmeccanica, een onderneming die, eventals STET, aan de Italiaanse openbare houdstermaatschappij IRI toebehoort, recentelijk een gemeenschappelijke onderneming met het karakter van een concentratie hebben opgericht [1] die zal opereren in een aantal communicatiemarktsegmenten, waarvan sommige (PTT-netwerkbeheer en bewakingssystemen, infrastructuur voor cellulaire radionetwerken en eindapparatuur voor openbare cellulaire radionetwerken) het werkterrein uitmaken van partijen. Hoewel IRI de uiteindelijke houdstermaatschappij is van zowel Finmeccanica, die 50 % van het aandelenkapitaal van de gemeenschappelijke onderneming Marconi/Finmecanica bezit, als van STET, die een deelneming van 50 % in de gemeenschappelijke onderneming Siemens/Italtel zal hebben, is er geen band tussen STET en Finmeccanica, die beide als zelfstandige economische eenheden opereren en onafhankelijk van elkaar werkzaam zijn.

Dus zal eigenlijk alleen Siemens op de markten van de gemeenschappelijke onderneming blijven opereren. Aangezien STET haar bedrijfsmiddelen en deskundigheid op het gebied van de betrokken hoogtechnologische produkten heeft overgedragen, zou het voor haar kostbaar en commercieel onredelijk zijn, te trachten opnieuw op de markt te komen. Derhalve levert de aangemelde operatie geen relevant gevaar voor coördinatie op.

III. DE COMMUNAUTAIRE DIMENSIE

(14) De betrokken ondernemingen hebben een gecombineerde totale wereldwijde omzet van meer dan 5 miljard ecu. STET bereikte in 1993 een omzet van 16,174 miljard ecu, terwijl de omzet van Siemens in het boekjaar dat op 30 september 1993 afliep 42,087 miljard ecu bedroeg. Beide ondernemingen hebben een communautaire omzet van ruim 250 miljoen ecu. Zij behalen niet meer dan twee derde van hun totale communautaire omzet in één en dezelfde Lid-Staat. Bijgevolg heeft de operatie een communautaire dimensie. De operatie is geen geval van EER-„samenwerking" in de zin van artikel 58 en Protocol 24 van de EER-Overeenkomst.

[1] PB nr. C 253 van 10. 9. 1994, blz. 10.

IV. DE RELEVANTE PRODUKTMARKT

(15) In het algemeen genomen, betreft de voorgenomen transactie de sectoren telecommunicatiesystemen en -apparatuur voor openbare en particuliere netwerken. Met het oog op de afbakening van de relevante produktmarkten waarop de operatie van invloed is, hebben partijen de eerste van die sectoren in vier produktmarkten onderverdeeld.:

1. openbare schakelsystemen,
2. transmissie,
3. radiosystemen,
4. mobiel radionetwerk.

en de tweede evenzo in twee produktmarkten :

5. particuliere schakel- en druktoetstelefoon (KTS (key telephone systems))-systemen,
6. communicatie-eindapparatuur.

(16) **Openbare telecommunicatie**

1. Openbare schakelsystemen zorgen voor de onderlinge verbinding van gebruikers van diensten. De geschakelde diensten betreffen de transmissie van spraak, gegevens, beeld en tekst. De drie hoofdnetwerkknooppunten worden gekenmerkt door :

   a) lokale schakelfuncties voor de onderlinge verbinding van eindgebruikers,

   b) schakelcentrales voor de onderlinge verbinding van transmissiekanalen,

   c) internationale schakelcentrales voor het verlenen van internationale diensten.

   In het verleden waren die knooppunten op analoge technologie gebaseerd, maar sedert de jaren tachtig wordt de openbare schakelapparatuur in Europa geleidelijk aan vervangen door synchrone digitale systemen, terwijl nieuwe netwerkuitbreidingen eveneens in digitale technologie worden uitgevoerd. In Italië is het netwerk nu voor 60 % gedigitaliseerd en partijen verwachten dat dit eind 1998 voor 90 % het geval zal zijn.

   De levensduur van openbare schakelsystemen is thans ongeveer vijftien jaar. Deze lange levensduur — niettegenstaande de snelle vooruitgang — is toe te schrijven aan de mogelijkheid tot aanpassing en bijwerking van de programmatuur die de schakelapparatuur doet functioneren en de „re-engineering" van delen van de systemen.

   Op het ogenblik is de belangrijkste technologische tendens die de ontwikkelingen inzake openbare schakelapparatuur beïnvloedt, het toenemend gebruik van programmatuur om een intelligent netwerk tot stand te brengen. Voorbeelden hiervan zijn TNM (Telecommunication Network Management), IN (Intelligent Network), OS (Operator Systems) en AN (Access Network). De toepassing van autonome modules met open „interface" maakt het mogelijk, het netwerk voortdurend door middel van die nieuwe inrichtingen en diensten uit te bouwen en te verbeteren. De programmatuur wordt regelmatig (om het halfjaar of om het jaar) bijgewerkt en heeft een levensduur van twee à vijf jaar.

   De volgende belangrijke ontwikkeling op het gebied van openbare schakelsystemen zal de invoering zijn van ATM-technologie (Asynchronous Transfer Mode), die de breedbandtransmissie van spraak, gegevens, beeld en tekst mogelijk zal maken. Deze technologie wordt momenteel door de telecommunicatieorganisaties in technisch en commercieel opzicht geëvalueerd aan de hand van praktijktests die in verscheidene Europese landen, waaronder Italië worden uitgevoerd. De feitelijke toepassing ervan in het openbaar netwerk is echter niet vóór het eind van de jaren negentig te verwachten. De toekomst van ATM-schakelapparatuur zal ook afhangen van de houding van de telecommunicationsorganisaties, die wellicht niet ervoor voelen om dure apparatuur, die nog niet volledig is afgeschreven, te vervangen, maar daartoe gedwongen zouden kunnen worden door de concurrentie op een in toenemende mate geliberaliseerde markt. Bijgevolg lijkt er geen grote zekerheid te bestaan omtrent het tijdstip waarop ATM op grote schaal in spraaktelefonie zal worden toegepast en het is mogelijk dat de toepassing aanvankelijk beperkt zal blijven tot een overlay-netwerk voor zaken-/dienst-toepassingen. Volgens marktbronnen zal ATM-schakelapparatuur over vijf jaar naar verwachting ongeveer 10 % van de afzet van schakelsystemen in Europa uitmaken.

   Ten aanzien van de ontwikkeling van de levensduur van schakelapparatuur voor openbare netwerken wordt het waarschijnlijker geacht dat de belangrijkste nieuwe technologische ontwikkelingen op dit terrein, zowel inzake programmatuur als inzake apparatuur, tot een groter aantal beschikbare functies zullen leiden en derhalve dienstig zullen zijn om in nieuwe behoeften te voorzien, dan dat zij de levensduur van de bestaande apparatuur zullen inkorten. Verwacht wordt dat deze tendens in de komende vijf tot tien jaar zal aanhouden.

2. De sector transmissie zorgt voor :

   a) het verkeer tussen lokale schakelcentrales en transitschakelcentrales,

   b) het verkeer over huurlijnen tussen zakelijke gebruikers, via de kabel en glasvezels.

De voornaamste bouwstenen van transmissiesystemen zijn digitale multiplexers en optische terminals (partijen opereren niet in de kabelsector). De laatste belangrijke ontwikkeling op het gebied van transmissie is de overgang van plesiochrone digitale hiërarchie (PDH) naar synchrone digitale hiërarchie (SDH) in apparatuur voor netwerkbeheersystemen, die nu reeds plaatsvindt. Deze nieuwe technologie maakt ATM-breedbandschakelen mogelijk en verwacht wordt dat SDH binnen vijf jaar 95 % van de markt voor transmissiesystemen zal uitmaken. Zij is operationeel via TNM en zal in de toekomst functioneren via de open „interfaces" van AN. Verwacht wordt dat de invoering van AN tot een vrijere markt en scherpere concurrentie zal leiden als gevolg van de toenemende verplaatsing van diensten en functies van centrale schakelsystemen naar lokale netwerken (local access networks (LAN's)).

De levensduur van transmissiesystemen is ongeveer tien jaar wanneer uitsluitend met grote technologische veranderingen rekening wordt gehouden. Deze levensduur vergt echter om de drie tot vijf jaar belangrijke aanpassingen van de PDH-apparatuur, die apparatuur-intensief is. De levensduur van SDH-apparatuur die meer programmatuur-intensief is, zal naar verwachting meer overeenkomen met de levensduur van schakelapparatuur.

3. In radiosystemen vormt de direct-zicht-radioverbinding een alternatief voor de kabel bij het informatietransport tussen schakelcentrales of tussen abonnees en centrales. Een recente belangrijke rol van radio is de verbinding van grote zakelijke klanten met het schakelnetwerk of met virtuele netwerken van ondernemingen en particulieren. De direct-zicht-radioverbinding wordt sinds kort toegepast voor de onderlinge verbinding van basisstations van het mobiele radionetwerk, met name in het marktsegment van nieuwe exploitanten die niet over een kabelinfrastructuur beschikken. Radiosystemen gaan, evenals transmissiesystemen, op SDH over. De O&O-uitgaven worden door partijen op 15 % geraamd en zijn even hoog als voor transmissiesystemen.

Volgens partijen behoren microgolf- en UHF/VHF-radioverbindingen, direct-zicht-antennes, voedingsleidingen en hulpsystemen voor besturing tot deze markt. Partijen bevestigden evenwel dat Italtel, noch enige andere onderneming die onder zeggenschap van STET staat, op de markt voor radiosystemen werkzaam is. Deze markt is dan ook geen betrokken produktmarkt en zal niet nader worden onderzocht.

4. Mobiele radionetwerken zorgen voor communicatie :

a) binnen het eigen netwerk,

b) van of naar een ander vast of mobiel netwerk mits de gebruiker zich binnen het zendbereik van het mobiele netwerk bevindt.

De recentste belangrijke technologische innovatie op het gebied van mobiele communicatienetwerken was de invoering van GSM, de paneuropese digitale mobiele communicatiesystemen, in 1989. De GSM-architectuur is duidelijk omschreven in de door het ETSI in de EER-landen gegeven GSM-aanbevelingen.

De ontwikkeling op dit gebied zal naar verwachting gaan in de richting van het verlenen van een toenemend deel van de smalbanddiensten via mobiele (bij voorbeeld cellulaire) systemen. Aangenomen wordt dat de nu reeds vastgestelde sterke groei van de vraag naar mobiele diensten tot de invoering van nieuwe technologieën zal leiden.

Naar verwacht is de volgende generatie infrastructuur de rechtstreekse satellietcommunicatie, die vermoedelijk in 1998 beschikbaar zal komen. Met de GSM-technologie zijn innovatiecyclussen van twee tot drie jaar te voorzien.

(17) **Particuliere telecommunicatie**

5. In particuliere telecommunicatiesystemen zorgen huistelefooncentrales (PBX's) en druktoetstelefoonsystemen (KTS) voor communicatie bij/tussen zowel openbare als particuliere gebruikers. Zij zijn via hoofdtransmissielijnen aangesloten op de openbare netwerken en functioneren als autonoom systeem of binnen een netwerk. Moderne (ISDN) PSX's en KTS verlenen diensten, zoals fax-PC-intercommunicatie, videovergaderen en netwerkbeheer.

In dit geval is datacommunicatieapparatuur van de marktafbakening uitgesloten aangezien Siemens noch Italtel zich ooit specifiek op dit marktsegment hebben toegelegd. Hun afzet van datacommunicatieapparatuur is onbeduidend (1 % van hun omzet). Die afzet is van incidentele aard en houdt voornamelijk verband met de verwerking van OEM-dataprodukten in complexe projecten. Om die redenen zal het onderzoek van de aangemelde concentratie beperkt blijven tot particuliere spraaktransmissieapparatuur. De vraag of datatransmissiesystemen tot de markt behoren, blijft open.

Partijen wijzen erop, dat de O&O-kosten voor particuliere telecommunicatiesystemen steeds toenemen en momenteel 10 à 15 % van de omzet bedragen als gevolg van de scherpe O&O-concurrentie op een markt die door de snelle invoering van aanvullende/nieuwe technologieën in een steeds kortere periode/levenscyclus wordt gekendmerkt.

6. Ten aanzien van de communicatie-eindapparatuur vermelden partijen dat Siemens en Italtel in de referentieperiode slechts telefoontoestellen, faxapparatuur en mobiele telefoons hebben verkocht. Zij hebben de drie produkten bij een betrokken relevante produktmarkt ondergebracht, ofschoon zij afzonderlijke cijfers voor de marktramingen voor en marktaandelen van ieder type terminal hebben opgegeven. Aangezien bij de aangemelde operatie geen sprake is van machtsposities noch op de volledige produktmarkt voor particuliere terminals, noch op de afzonderlijke deelmarkten voor ieder type terminal, kan het punt van de precieze afbakening van de produktmarkt openblijven.

(18) De bovenstaande, door partijen omschreven relevante produktmarkten werden tijdens het onderzoek door de concurrenten en de telecommunicatieorganisaties bevestigd.

V. DE RELEVANTE GEOGRAFISCHE MARKT

(19) De overlapping van de activiteiten van partijen en de sterkste weerslag van de operatie zullen zich in Italië voordoen. Elders is de verkoop van openbare telecommunicatieapparatuur door Italtel beperkt: een omzet van 1 miljoen ecu in Duitsland op het gebied van openbare schakelapparatuur, een beperkte verkoop van transmissieapparatuur in Duitsland, Nederland, Portugal en Spanje, met in alle gevallen een marktaandeel beneden 5 %, en een verkoop van apparatuur voor mobiele radionetwerken ter waarde van 24 miljoen ecu in Griekenland.

Openbare telecommunicatieapparatuur

(20) Partijen voeren in hun aanmelding aan, dat de strikte toepassing van Richtlijn 90/531/EEG van de Raad (overheidsopdrachten nutsbedrijven) [1] door SIP (thans Telecom Italia) en de huidige normalisatiegraad ervoor zorgen dat de toetredingsbelemmeringen op de markten voor openbare telecommunicatieapparatuur in Italië van weinig betekenis zijn. Hoewel de richtlijnen „overheidsopdrachten" nog niet in Italiaans recht zijn omgezet, past volgens partijen SIP sinds 1993 haar eigen interne regels overeenkomstig de richtlijnen toe en heeft zij onder meer ook een erkenningssysteem ingevoerd en een lijst van erkende leveranciers opgesteld.

(21) Tot dusver heeft de Commissie enkel in haar Beschikking 91/251/EEG (Alcatel/Telettra) [2] geografische markten voor openbare telecommunicatieapparatuur afgebakend; in die zaak, waarin het om een fusie ging die gevolgen had voor Spanje, luidde de conclusie dat de markt voor openbare telecommunicatieapparatuur een nationale markt was. Sommige van de factoren waarop deze afbakening van een nationale markt berustte, waren specifiek voor de toenmalige situatie op de Spaanse telecommunicatiemarkt, zoals het feit dat Telefónica, de Spaanse telecommunicatieorganisatie, naar gewoonte van lokale fabrikanten kocht, dat de toepassing van de richtlijn „overheidsopdrachten nutsbedrijven" in Spanje nog vijf jaar op zich zou laten wachten en dat er tussen Telefónica en haar belangrijkste leveranciers van apparatuur verticale banden in de vorm van minderheidsparticipaties bestonden.

(22) Van de in de beschikking beschreven kenmerken die specifiek waren voor de Spaanse markt, geldt in de context van de onderhavige zaak geen enkel ten volle voor de Italiaanse markt. Telecom Italia en haar voorgangers hebben weliswaar in het verleden zowel schakel- als transmissieapparatuur van Italtel gekocht, maar zij hebben recentelijk ook van andere fabrikanten buiten Italië aanzienlijke hoeveelheden betrokken. De richtlijn „nutsbedrijven" is in Italië sinds begin 1993 van toepassing en er zijn binnen Telecom Italia interne regels opgesteld om daaraan te voldoen. Tenslotte bestaat er een zekere band tussen Italtel en Telecom Italia, omdat zij beide afzonderlijke delen van het STET-concern zijn.

(23) De markten voor openbare telecommunicatieapparatuur vertoonden traditioneel duidelijk nationale kenmerken, als gevolg van de verschillende attitudes en strategieën van de nationale monopolies op het niveau van de diensten. De binnenlandse fabrikanten hadden gewoonlijk hoge marktaandelen in hun eigen land en andere, niet-binnenlandse fabrikanten leverden vaak op markten in andere landen, via aldaar gevestigde dochterondernemingen, soms met lokale produktie-installaties.

(24) De heersende opvatting onder de fabrikanten van telecommunicatieapparatuur en de telecommunicatieorganisaties is, dat de markten voor telecommunicatieapparatuur doende zijn open te gaan voor internationale concurrentie. Voor deze zienswijze zijn de volgende factoren relevant:

— de technologische ontwikkelingen;

— de internationale normen en de nationale specificaties voor de goedkeuring van de apparatuur;

— de toepassing van de richtlijnen „overheidsopdrachten";

— de liberalisatie van de openbare spraaktelefonie en de telecommunicatie-infrastructuur.

a) *Openbare schakelapparatuur*

(25) De technologie van de openbare schakelapparatuur is complex en heeft een belangrijke invloed op de afbakening van de geografische markt. Een exploitant zal over het algemeen maar maximaal drie

[1] PB nr. L 297 van 29. 10. 1990, blz. 1, vervangen door Richtlijn 93/38/EEG (PB nr. L 199 van 9. 8. 1993, blz. 84).
[2] PB nr. L 122 van 17. 5. 1991, blz. 48.

verschillende soorten schakelingen in aanzienlijke hoeveelheiden in een netwerk gebruiken. Zodra de leveranciers voor een bepaald netwerk zijn gekozen, zullen deze de schakelingen installeren en ten behoeve van de exploitant voor de „upgrading" van de programmatuur zorgen. Mocht een capaciteitsuitbreiding nodig zijn, zodat op die plaats bijkomende schakelingen moeten worden geïnstalleerd, dan zal waarschijnlijk om technische redenen op dezelfde fabrikant een beroep worden gedaan.

(26) Dit technologische bindingseffect heeft tot gevolg dat de concurrentievoorwaarden in de verschillende stadia van de levensduur van een schakeling anders zijn. De fabrikanten van schakelingen voeren felle concurrentie om als leverancier van nieuwe schakelingen voor een netwerk te worden uitgekozen. In dat stadium beconcurreren de grote fabrikanten van openbare schakelapparatuur elkaar ten minste op Europees en mogelijk op mondiaal niveau. Zodra echter twee of drie fabrikanten de contracten in de wacht hebben gesleept, wordt de markt moeilijker voor nieuwkomers toegankelijk zolang de op dat ogenblik toegepaste technologie in gebruik blijft. Slechts in uitzonderlijke omstandigheden, bij voorbeeld wanneer de koper ontevreden is over zijn leverancier, zal een andere fabrikant de kans krijgen, de markt te betreden. De marktstructuur voor leveringen aan de exploitanten blijft dan betrekkelijk stabiel totdat de volgende, nieuwe technologie wordt geïntroduceerd (bij openbare schakelapparatuur zal dit het ATM-systeem zijn).

(27) De internationale normalisatie-instellingen, en met name ETSI, zijn bezig met het opstellen van normen voor openbare schakelapparatuur. Andere normen worden buiten dat kader ontwikkeld en naderhand door ETSI goedgekeurd. Omdat de fabrikanten hun intellectuele eigendom wensen te beschermen en de normen voortdurend evolueren, kan niet worden gesteld dat er reeds internationale normen voor digitale schakelingen bestaan. Hoewel de afbraak van de belemmeringen tussen de markten ten gevolge van de normalisatie aan de gang is, is deze bijgevolg nog niet voltooid, zodat er op het gebied van de bestaande digitale schakeltechnologie grote verschillen tussen de Lid-Staten blijven bestaan.

(28) Voor nieuwe technologie zoals de ATM-schakelingen kan het beeld er anders uitzien. De ATM-schakelingen worden op het ogenblik in een aantal Europese landen bij wijze van experiment getest en de telecommunicatieorganisaties werken bij dit testprogramma in zekere mate met elkaar samen. Het valt dus te verwachten dat, zodra ATM wordt geïntroduceerd, in geheel Europa een hogere normalisatiegraad zal worden bereikt dan bij de introductie van de digitale schakelingen het geval was. Ook de ervaring die de fabrikanten en exploitanten in ETSI en elders met de samenwerking inzake het opstellen van normen opdoen, kan een bredere normalisatie bij ATM en andere nieuwe technologie waarschijnlijker maken.

(29) De toepassing van de richtlijnen „overheidsopdrachten" in de sector van de schakelingen houdt nauw verband met de hierboven beschreven factoren inzake technologie en normalisatie. De telecommunicatieorganisaties passen overeenkomstig artikel 20, lid 2, onder e), van Richtlijn 93/38/EEG van de Raad soms een procedure zonder voorafgaande uitnodiging tot inschrijving toe, bij voorbeeld wanneer verandering van leverancier de aanbestedende dienst ertoe zou verplichten apparatuur met andere technische eigenschappen aan te schaffen, zodat onverenigbaarheid ontstaat of zich bij gebruik en onderhoud onevenredige technische moeilijkheden voordoen. Andere, kleine, aanschaffingen van apparatuur blijven soms beneden de drempel of maken deel uit van raamcontracten die verschillende afzonderlijke aankopen omvatten. Al deze factoren wijzen in de richting van een nationale markt. Bij de invoering van nieuwe technologie daarentegen moeten de richtlijnen „overheidsopdrachten" volledig worden toegepast en moeten alle potentiële leveranciers worden uitgenodigd om in te schrijven. Hieruit lijkt te volgen, dat de markt Europees of ruimer is.

(30) Ook de liberalisatie op het niveau van de exploitant zal gevolgen hebben voor de afbakening van de geografische markt. De liberalisatie van de openbare spraaktelefonie, gepland tegen 1998, de richtlijn „Open Network Provision" en vooral de liberalisatie van de infrastructuur zullen bijna zeker tot ruimere dan nationale markten leiden, omdat de nieuwe exploitanten niet aan de normen van de bestaande netwerken gebonden zullen zijn en de handen vrij zullen hebben bij het kiezen van hun leveranciers van apparatuur.

(31) Er vindt op de markt voor openbare schakelapparatuur enkel bij de invoering van een nieuwe technologie werkelijk concurrentie op Europees niveau plaats. Zodra de netwerkexploitant zijn leveranciers van die technologie heeft gekozen, wordt er uitsluitend tussen die leveranciers geconcurreerd. Dit is het gevolg van de technologische binding en van het feit dat voor verbetering en uitbreiding van bestaande technologie op het ogenblik weinig van open aanbestedingsprocedures op grond van de richtlijnen „overheidsopdrachten" gebruik wordt gemaakt. De liberalisatie van de diensten en de infrastructuur lijkt voor het ontstaan van een Europese of ruimere markt de belangrijkste factor te zijn ; het voortschrijdende proces van Europese normalisatie zal eveneens hiertoe bijdragen.

b) *Transmissie*

(32) Op het gebied van de transmissieapparatuur spelen niet alle in verband met de openbare schakelapparatuur genoemde factoren een rol. De normalisatie is bij de transmissieapparatuur verder gevorderd, ten dele omdat de interoperabiliteit van de apparatuur hier belangrijker is dan bij schakelingen. De compatibiliteit met andere soorten apparatuur van andere fabrikanten is hier dus een hogere prioriteit. De exploitanten beperken zich bij de aankoop van transmissieapparatuur niet tot drie leveranciers, zoals dit bij schakelapparatuur het geval is. De marktaandelen zijn bijgevolg kleiner, omdat meer ondernemingen aan een en dezelfde exploitant kunnen leveren.

(33) De markt voor transmissieapparatuur is opener dan die voor openbare schakelapparatuur en de marktaandelen van de partijen op de Italiaanse markt zijn kleiner. Zelfs bij het meest ongunstige scenario — afbakening van een nationale markt — veroorzaakt de operatie geen concurrentieproblemen, zodat de vraag wat de relevante markt is, kan worden opengelaten.

c) *Mobiele radionetwerken*

(34) De exploitanten van mobiele radionetwerken in geheel West-Europa hebben bevestigd dat zij door middel van open aanbestedingen telecommunicatieapparatuur aankopen. De vestigingsplaats van de fabrikanten van apparatuur heeft weinig invloed op de keuze van een leverancier en steeds hebben de grote fabrikanten over de gehele wereld de kans gekregen, een offerte in te dienen. Hoe dan ook kan, mede gelet op de positie van de door de concentratie ontstane onderneming in Italië en in Europa, in deze zaak in het midden worden gelaten wat de geografische markt is, omdat de aangemelde operatie geen ernstige problemen voor de concurrentie mee brengt.

Particuliere telecommunicatieapparatuur en communicatieterminals

(35) De markten voor particuliere schakelapparatuur en de bijbehorende terminals en communicatieterminals staan blijkbaar verhoudingsgewijs meer open voor concurrentie en de penetratie van niet-Italiaanse ondernemingen is hier hoger. Geen van de tijdens het onderzoek geraadpleegde concurrenten of afnemers hebben op het bestaan van wettelijke of technische toetredingsbelemmeringen in Italië gewezen. Hoe dan ook behoeft, mede gelet op de positie van de aanmeldende partijen op deze markten, in deze beschikking de precieze geografische markt niet te worden afgebakend. De aangemelde operatie doet op de markten voor particuliere telecommunicatieapparatuur en communicatieterminals geen ernstige problemen rijzen, noch op nationaal, noch op Europees niveau.

VI. BEOORDELING

(36) Bij de beoordeling van de invloed van deze operatie op de mededinging moet — behalve met de marktpositie van de partijen — rekening worden gehouden met de volgende factoren :

— de regels inzake overheidsopdrachten,

— veranderingen in de technologie,

— de tendensen op het gebied van liberalisatie,

— verticale aspecten.

A. Openbare telecommunicatieapparatuur

(37) In onderstaande tabel, die een algemeen overzicht van de sector van de openbare telecommunicatieapparatuur in de wereld biedt, zijn de verschillende ondernemingen gerangschikt, met vermelding van hun respectieve wereldomzet op het gebied van communicatieapparatuur, in miljoen dollars, in 1993 en hun respectief aandeel in de totale omzet van deze ondernemingen.

Onderneming	Omzet	Aandeel in %
1. Alcatel Alsthom	14 544	15,70
2. Siemens	11 986	12,94
3. AT & T	11 783	12,72
4. NEC	8 714	9,41
5. N. Telecom	7 861	8,49
6. Ericsson	7 703	8,32
7. IBM	5 300	5,72
8. Fujitsu	4 388	4,74
9. Bosch	2 655	2,87
10. Nokia	2 161	2,33
11. GEC	1 917	2,07
12. Philips	1 813	1,96
13. Samsung	1 788	1,93

Onderneming	Omzet	Aandeel in %
14. Italtel	1 558	1,68
15. Ascom	1 538	1,66
16. Matra	1 508	1,63
17. Oki	1 462	1,58
18. Hitachi	1 429	1,54
19. Sagem	1 049	1,13
20. DSC	731	0,79
21. DeTeWe	721	0,78
Totaal	92 609	100,00

Bron: Communications Week International. Ondernemingen die in particuliere netwerksystemen, mobiele netwerken of datanetwerken zijn gespecialiseerd, zijn niet opgenomen.

1. *Marktaandelen van de partijen*

Openbare schakelapparatuur

(38) Partijen gingen in hun aanmelding bij de berekening van hun marktaandelen voor openbare schakelapparatuur aanvankelijk uit van een markt die naast de schakelapparatuur zelf ook de hulpsystemen voor de besturing (OSS), de aandrijfapparatuur en andere verwante uitgaven omvatte. De Commissie verzocht partijen cijfers te verstrekken die uitsluitend betrekking hadden op de aankopen van schakelapparatuur en OSS door de Italiaanse telecommunicatieorganisatie (Telecom Operator (TO)). Door aanvankelijk de andere produkten tot de markt te rekenen, werden fabrikanten erbij betrokken die niet in staat zijn schakelapparatuur als zodanig te leveren en die dus in strikte zin geen concurrenten van de partijen zijn, zodat aanvankelijk de marktaandelen van partijen werden onderschat. Op deze basis kunnen de marktwaarde, de omzet en de respectieve marktaandelen van partijen en hun belangrijkste concurrenten in Italië worden vastgesteld als volgt:

Aankopen van Telecom Italia (1)

(in miljoen ecu)

Italtel Siemens *Samen* Alcatel Ericsson Andere	(. . .) (1)
Totaal	

(1) Cijfers weggelaten wegens zakengeheim.

Marktaandelen (1)

(in %)

	1991	1992	1993
Italtel	40-50	50-60	40-50
Siemens	5-10	5-10	5-10
Samen	50-60	60-70	50-60
Alcatel	10-15	10-15	10-15
Ericsson	15-20	10-15	15-20
Andere	10-15	0-15	15-20
Totaal	100	100	100

(1) Juiste cijfers niet vermeld wegens zakengeheim.

De concurrenten hebben de omvang van deze marktaandelen in grote lijnen bevestigd, ook al zijn zij van oordeel dat Siemens en Italtel in 1993 een gezamenlijk marktaandeel van om en bij 60 % hadden.

(39) Het marktaandeel in de Gemeenschap van Siemens bedroeg in 1991 20 %, in 1992 23 % en in 1993 24 % en dat van Italtel in 1991 12 %, in 1992 12 % en in 1993 8 %. Hun gezamenlijke marktaandeel bedraagt dus respectievelijk 32 %, 35 % en 32 %.

(40) De aangemelde operatie zal in beginsel enkel in Italië een belangrijke weerslag uit een oogpunt van concurrentie hebben, omdat Italtel haar produkten hoofdzakelijk in dat land afzet en er in wezen vooral daar van overlapping van de activiteiten van

partijen sprake is. Op een bredere geografische markt is Italtel een kleinere speler, en het valt niet te verwachten dat de gemeenschappelijke onderneming een significante weerslag zal hebben op de concurrentieverhouding tussen de tien leidende fabrikanten van telecommunicatieapparatuur in de wereld. Het gezamenlijke marktaandeel van partijen op het gebied van de verkoop van openbare schakelapparatuur in Italië zal volgens de gebruikelijke normen van de Concentratieverordening aanzienlijk zijn (rond 55 à 60 %, afhankelijk van het jaar waarop men zich baseert). Er zij echter op gewezen, dat dit marktaandeel niet hoger is dan de marktaandelen van de leidende fabrikanten in andere Lid-Staten. Uit de gegevens die door de partijen zelf, door concurrenten en door de openbare TO's in Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Denemarken, Nederland, België en Ierland zijn verstrekt, blijkt dat de marktstructuur in Italië verhoudingsgewijs minder geconcentreerd is dan in om het even welke andere Lid-Staat van vergelijkbare omvang, ongeacht de mate van liberalisatie.

(41) Dat op de markt van de schakelingen de concentratiegraad aan de aanbodzijde in alle Lid-Staten hoog is, wordt grotendeels hierdoor verklaard doordat de TO's normalerwijze het aantal verschillende technologieën of systemen die binnen een netwerk naast elkaar bestaan, tot ten hoogste twee of drie beperken. Factoren zoals netwerkbeheer, opleiding, servicevoorzieningen, zekerheid en de invoering van nieuwe diensten in het netwerk binden de exploitanten aan een klein aantal fabrikanten. Bovendien is het, zodra een technologie in het netwerk is geïntroduceerd, wegens de lange levensduur van de schakelingen (rond vijftien jaar, nooit minder dan tien jaar; zie hierboven bij de omschrijving van de produktmarkt) hoofdzakelijk de behoefte aan „upgrades" en uitbreidingen van het netwerk die op het gebied van de openbare schakelapparatuur vraag doet ontstaan. Om redenen van kostprijs en doelmatigheid moeten de desbetreffende orders bij de oorspronkelijke leverancier van de reeds geïnstalleerde schakelingen worden geplaatst. Behalve wanneer een belangrijke nieuwe technologie (bij voorbeeld digitalisering) op het punt staat in het basisnetwerk te worden geïntroduceerd, wordt de vraag naar schakelapparatuur grotendeels bepaald door dit bindingseffect als gevolg van de oorspronkelijke keuze van leveranciers voor de basisinstallatie. Zowel concurrenten als TO's hebben dit bevestigd en het blijkt ook uit de huidige situatie in verschillende Lid-Staten.

(42) In Duitsland worden in het openbare netwerk slechts twee technologieën toegepast, die van Siemens en Alcatel. Er worden ook door andere fabrikanten (Bosch en DeTeWe bij voorbeeld) schakelingen voor het openbare netwerk geleverd, maar deze worden onder licentie volgens de technologie van Siemens vervaardigd. In Frankrijk zijn Alcatel en Ericsson de enige leveranciers van France Télécom, omdat in het Franse netwerk slechts deze twee systemen worden toegepast. In het Verenigd Koninkrijk bestaat de geïnstalleerde basis uit schakelsystemen van GPT en Ericsson. Weliswaar leveren ook andere ondernemingen, zoals Alcatel, Northern Telecom en AT&T schakelingen aan BT, maar het gaat hierbij om eenmalige aankopen voor praktijktests of voor de aanleg van „overlay"-netwerken voor speciale diensten, zoals particuliere virtuele netwerken of gratis-telefoneren-diensten. Het aandeel van deze ondernemingen in de aankopen van BT is gering, en hun aanwezigheid verandert niets aan het feit dat het basisnetwerk van BT uit slechts twee schakelsystemen bestaat en dat dus GPT en Ericsson samen het grootste gedeelte van BT's aankopen van openbare schakelapparatuur voor hun rekening nemen. In België zijn slechts twee systemen in gebruik : Alcatel en Siemens. In Spanje bestaat het basisnetwerk uit schakelingen van Alcatel en in mindere mate uit die van Ericsson en AT&T. In Portugal werd van 1992 tot 1994 alle apparatuur bij Siemens of Alcatel gekocht, omdat dit de enige twee geïnstalleerde systemen zijn. In Ierland is het netwerk op de systemen van Ericsson en Alcatel gebaseerd. In Italië tenslotte zijn drie verschillende systemen geïnstalleerd, die van Italtel, Alcatel en Ericsson. De dochteronderneming van Siemens in Italië verkoopt onder licentie de systemen van Italtel. Italtel, Alcatel en Ericsson nemen bijgevolg het grootste gedeelte van de aankopen van schakelapparatuur door Telecom Italie voor hun rekening.

(43) Gelet op een en ander kan niet worden geconcludeerd, dat de samenvoeging van de marktaandelen in de door de concentratie ontstane onderneming in Italië op zich een bewijs van een mogelijke machtspositie is. Een hoge concentratie van het aanbod van openbare schakelsystemen is het normale gevolg van de aan de vraag naar deze produkten ten grondslag liggende overwegingen.

Transmissie

(44) Volgens de aanmelding zijn de omzet en de respectieve marktaandelen van de belangrijkste concurrenten op het gebied van transmissieapparatuur in Italië als volgt :

Omzet van de belangrijkste concurrenten

(in miljoen ecu)

STET Siemens *Samen* Alcatel Marconi Andere	(. . .)
Totaal	

Marktaandelen (1)

(in %)

	1991	1992	1993
STET	30-40	40-50	30-40
Siemens	10-15	5-10	5-10
Samen	50-60	50-60	40-50
Alcatel	25-30	20-25	25-30
Marconi	15-20	15-20	15-20
Andere	5-10	5-10	5-10
Totaal	100	100	100

(1) Juiste cijfers niet vermeld wegens zakengeheim.

(45) Het marktaandeel in de Gemeenschap bedraagt 18 % in 1991, 20 % in 1992 en 18 % in 1993 voor Siemens en 8 % in 1991, 9 % in 1992 en 5 % in 1993 voor Italtel. Het gezamenlijke marktaandeel bedraagt dus respectievelijk 26 %, 29 % en 23 %.

(46) Het hierboven in verband met de openbare schakelapparatuur beschreven bindingseffect van de geïnstalleerde basis speelt een veel kleinere rol op het gebied van de transmissie. De normalisatie is op het gebied van de transmissie verhoudingsgewijs verder gevorderd en de TO's in de Gemeenschap tenderen naar een gediversifieerder aanschafbeleid. Uit gedetailleerde gegevens van zowel de TO's in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Denemarken, België en Spanje als Telecom Italia blijkt dat er gewoonlijk ten minste drie grote leveranciers van transmissieapparatuur en in de meeste gevallen ook nog een aantal kleinere zijn.

2. *Overheidsopdrachten*

(47) Aankopen van openbare schakel- en transmissieapparatuur in de Gemeenschap vallen reeds sinds bijna twee jaar onder Richtlijn 93/38/EEG (overheidsopdrachten).

Schakelapparatuur

(48) Desondanks zijn aankopen voor openbare schakelapparatuur die onder de Richtlijn „overheidsopdrachten" vallen in de meeste gevallen verricht zonder gebruikmaking van een open aanbestedingsprocedure. De meeste ervan zijn gedaan ofwel met een beroep op de uitzonderingsregeling van artikel 20, lid 2, van die richtlijn, dat onder meer in een uitzondering om technische redenen of redenen die verband houden met de bescherming van exclusieve rechten voorziet, ofwel in het kader van langlopende contracten die de TO's met hun vaste leveranciers van vóór de inwerkingtreding van de richtlijn hebben gesloten. De leveranciers van schakelapparatuur hebben tevens verklaard dat de situatie in de toekomst waarschijnlijk niet erop zal verbeteren voor wat de uitbreiding of verbetering van de bestaande installaties betreft. Zoals reeds gezegd, bestaan er technische redenen om dit soort opdrachten bij een vaste leverancier te plaatsen. Aanbestedingen zullen evenwel naar alle waarschijnlijkheid wel een belangrijker rol gaan spelen op ogenblikken waarop de TO's de invoering van ingrijpende nieuwe technologieën (zoals digitalisering of AT-breedbandschakelingen) in hun netten overwegen. Een dergelijke situatie biedt de TO's de mogelijkheid het aantrekken van nieuwe leveranciers te overwegen en geeft de leveranciers de kans, zonder ballast van het verleden in een openbaar net door te dringen. In die omstandigheden zouden open aanbestedingsprocedures wel degelijk verantwoord zijn. Een voorbeeld daarvan zijn de paneuropese proefnemingen op het gebied van ATM-schakelingen. Telecom Italia heeft, net als de meeste van de overige vijftien bij deze proef betrokken TO's, een bericht van aanbesteding overeenkomstig de in de richtlijn voorgeschreven procedures gepubliceerd. Dit bericht van aanbesteding werd bekendgemaakt in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* en de technische specificaties waren gebaseerd op ETSI-normen. Acht fabrikanten waren in staat een offerte in te dienen, waaronder Italtel en Siemens. De opdracht werd aan Ericsson en Alcatel toegewezen.

Transmissieapparatuur

(49) Wegens de geringere noodzaak in leveranciers te diversifiëren en wegens de relatief hogere graad van normalisatie van transmissieapparatuur is op deze markt in verhouding meer gebruik gemaakt van openbare aanbestedingen. In 1993 hebben drie TO's door middel van open aanbestedingen in een aanzienlijk deel van hun behoeften voorzien. In 1994 is het percentage aankopen na open aanbestedingen nog aanzienlijk gestegen en zijn TO's in andere Lid-Staten begonnen daarvan gebruik te maken. In de meeste gevallen werd het grootste deel van de aankopen, met name in Italië, echter nog steeds verricht in het kader van langlopende contracten die van vóór de inwerkingtreding van Richtlijn 93/38/EEG dateerden.

3. *Technologie*

(50) De sector openbare telecommunicatieapparatuur, in het bijzonder de ontwikkeling en produktie van openbare schakelapparatuur, vergt grote onderzoekinspanningen. De ondernemingen besteden gemiddeld ongeveer 15-20 % van hun omzet aan O&O. De ontwikkelingskosten van een nieuwe generatie telecommunicatieschakelingen wordt door partijen op niet minder dan 4 miljard ecu geraamd. Dit cijfer varieert naar gelang het om een kleine lokale dan wel om een grote internationale centrale gaat. Voor de gehele levensduur van een grote „familie" van digitale schakelsystemen (zoals EWSD van Siemens of Linea UT van Italtel) komen de uitgaven in de buurt van 1,6 miljard ecu. Volgens

de door partijen verstrekte gegevens hebben de belangrijkste leveranciers van openbare schakelapparatuur (Alcatel, AT&T, Ericsson, Northern Telecom, Siemens) in 1992 elk bijna 500 miljoen dollar of meer in O&O op het gebied van openbare schakelapparatuur geïnvesteerd. Die kosten moeten worden beschouwd als noodzakelijk om in technologisch opzicht een goede concurrentiepositie te kunnen handhaven. Om op deze markt op lange termijn rendabel te kunnen zijn, is derhalve een bepaalde minimumomzet noodzakelijk, want alleen daardoor kan men erin slagen een nieuwe generatie van schakelingen te ontwikkelen en de in de sector gebruikelijke verhouding tussen O&O-uitgaven en omzet te handhaven. De technologie is derhalve een bijkomende factor die tot een vrij grote concentratie aan de aanbodzijde leidt.

(51) De belangrijkste technologische ontwikkelingen op het gebied van openbare schakelapparatuur zijn al eerder beschreven, bij de omschrijving van de produktenmarkt. Een belangrijk gevolg in dit verband is dat grote technische innovaties over het algemeen ten gevolge hebben dat de exploitanten overwegen met nieuwe leveranciers in zee te gaan en dat leveranciers op zoek gaan naar mogelijkheden, nieuwe markten te betreden. Met het oog op de beoordeling van de mogelijke gevolgen van de aangemelde transactie valt in dit verband op te merken dat Telecom Italia haar keuze van leveranciers van digitale schakelapparatuur reeds heeft gemaakt (Ericsson, Alcatel en Italtel). ST heeft weliswaar in het verleden in Italië verkocht, maar hierbij dient te worden opgemerkt dat het hier geen Siemens- maar UT-schakelingen betrof, die onder een door Italtel verleende licentie werden gefabriceerd.

(52) Tot de digitalisering van het Italiaanse net werd besloten aan de hand van een architectuur die was ontworpen in de jaren tachtig, toen de beslissing om van analoge op digitale systemen over te schakelen werd genomen. Die architectuur is gebaseerd op ongeveer 600 zones, binnen elk waarvan het schakelsysteem homogeen zou zijn. Destijds wees SIP elk van die „schakelzones" afzonderlijk toe, na onderhandelingen met alle fabrikanten van schakelapparatuur die service en ondersteuning over het gehele nationale grondgebied konden garanderen. De laatste toewijzing van een zone gebeurde in 1991. Niet onbelangrijk is dat SIP met de overgang van analoog op digitaal overwoog het aantal systemen binnen haar net van drie tot twee terug te brengen, hetgeen meer in overeenstemming was met de situatie in de overige Lid-Staten. De betrokken keuze is door de vertegenwoordigers van Telecom Italia beschreven als een afweging van hogere exploitatiekosten (inzake onderhoud en invoering van nieuwe diensten) tegen het behoud van een sterke positie ten opzichte van de leveranciers. Besloten werd de hogere exploitatiekosten te aanvaarden en drie verschillende systemen binnen het net te handhaven, in tegenstelling met de meeste andere TO's in de Gemeenschap.

(53) De volgende technologische sprong die vergelijkbaar is met de digitalisering, is de invoering van ATM-schakelingen. Op dit ogenblik verwacht geen enkele concurrent vóór de eeuwwisseling grote commerciële orders voor ATM-schakelingen in de openbare sector. Voorts bestaat er momenteel onzekerheid over de mate waarin ATM-schakelingen werkelijk digitale openbare spraaktelefonienetten zullen vervangen. Het blijft mogelijk dat ATM enkel zal worden ingevoerd in „overlay"-netten voor specifieke diensten met een beperkt bereik of dat het zal worden beperkt tot LAN's of onderlinge verbindingen van LAN's. In ieder geval dient te worden opgemerkt dat de volgende concurrentieronde, indien die er al komt, zal plaatsgrijpen binnen een marktstructuur die ten gevolge van de liberalisatie van de basisdiensten (in Italië verwacht in 1998) en infrastructuur ingrijpend gewijzigd is.

(54) In verband met ATM-schakelingen dient te worden opgemerkt dat de ervaringen in de landen die met de invoering van „overlay"-netwerken met ATM-schakelingen zijn begonnen, of opgedaan bij de commerciële toepassingen van ATM in het dataverkeer, aan het licht hebben gebracht dat er niet-traditionele leveranciers van openbare telecommunicatieapparatuur naar voren komen. Volgens de vakpers zijn een aantal niet-traditionele leveranciers van openbare schakelapparatuur reeds erin geslaagd in de Verenigde Staten, Finland, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en in Denemarken commerciële opdrachten van exploitanten van openbare netten in de wacht te slepen.

4. *Liberalisatie van diensten en infrastructuur*

(55) Concurrenten waarmee de Commissie in het kader van haar onderzoek heeft gesproken, legden de nadruk erop dat de liberalisatie van diensten en infrastructuur voor de feitelijke werking van de markten voor openbare telecommunicatieapparatuur grotere gevolgen heeft dan de traditionele maatregelen, die op normalisatie en openbare aanbestedingen gebaseerd zijn. De liberalisatie van de openbare spraaktelefoniedienst wordt in het vooruitzicht gesteld voor 1 januari 1998 (1). Voorts heeft de Raad op 17 november 1994 ingestuurd met het beginsel dat de openbare telecommunicatie-infrastructuur tegelijk met de overige diensten wordt geliberaliseerd. Op te merken valt dat Italië niet tot de landen behoort die om bijzondere afwijkingen van die doelstellingen hebben gevraagd.

(1) Resolutie van de Raad van 22 juli 1993 inzake het overzicht van de situatie in de telecommunicatiesector en de noodzaak voor verdere ontwikkeling op die markt (PB nr. C 213 van 6. 8. 1993, blz. 1).

(56) Volgens sommige concurrenten heeft de geleidelijke liberalisatie van de diensten (particuliere telecommunicatiediensten, GSM) het inkomstenpotentieel van de TO's verkleind. De TO's hebben aanzienlijke markten verloren zien gaan en, voor zover zij op die markten nog aanwezig zijn gebleven, zijn de prijzen en de winstmarges door de concurrentie in ieder geval krapper geworden. De liberalisatie van de diensten zou dan ook indirecte druk kunnen uitoefenen op de TO's om hun apparatuur, zelfs in de niet-geliberaliseerde sectoren, tegen concurrerende voorwaarden aan te kopen wanneer zij hun totale winst op peil willen houden. De meeste andere concurrenten hebben evenwel nadrukkelijk de liberalisatie van de infrastructuur als de bepalende factor genoemd voor de totstandkoming van een daadwerkelijke mededinging op deze markt.

(57) Anderzijds mag niet worden vergeten dat de huidige monopoliehouders, zelfs wanneer de infrastructuur volledig wordt geliberaliseerd, op hun thuismarkten een zeer sterke positie zullen blijven houden totdat nieuwkomers geleidelijk hun eigen infrastructuur hebben opgebouwd. De besluiten omtrent het beginsel van de liberalisatie en het tijdschema daarvoor zijn hoe dan ook reeds genomen. Dit is in het bijzonder van belang wegens de lange levensduur van schakelingen ; de beslissingen over de infrastructuur die de TO's in de komende jaren tot stand zullen brengen, zullen immers onomkeerbare gevolgen voor een lange periode hebben. Bij de beslissingen over de keuze van systemen en technologieën die de basisinfrastructuur voor de telecommunicatiediensten van een land zullen vormen, kan dan ook niet worden voorbijgegaan aan de gevolgen van die maatregelen in de toekomst.

5. Verticale aspecten in de openbare telecommunicatieapparatuur

(58) Eén van de redenen waarom de Commissie heeft besloten een tweede onderzoekfase in deze zaak in te leiden, betreft het feit dat één van de moedermaatschappijen van de gemeenschappelijke onderneming, namelijk STET, zeggenschap heeft over Telecom Italia. Telecom Italia heeft uitsluitende rechten voor de verrichting van openbare telecommunicatiediensten en de installatie en het exploiteren van de daarbij behorende infrastructuur in Italië, en staat bijgevolg op haar eigen markten niet bloot aan de gebruikelijke concurrentiedruk. Voorts is de andere moedermaatschappij van de gemeenschappelijke onderneming, Siemens, een van de marktleiders op het gebied van telecommunicatieapparatuur in Europa en in de wereld. De aangemelde transactie doet ernstige twijfel rijzen over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt, daar STET en de gemeenschappelijke onderneming in beginsel, de mogelijkheid hadden de mededinging tussen leveranciers van openbare telecommunicatieapparatuur in Italië ernstig te verstoren.

(59) Na afronding van de tweede onderzoekfase en na raadpleging van een groot aantal fabrikanten van telecommunicatieapparatuur en exploitanten van telecommunicatiediensten, komt de Commissie tot de bevinding dat de aangemelde concentratie om de hieronder uiteengezette redenen op de markten voor openbare telecommunicatieapparatuur (schakel- en transmissieapparatuur) geen machtspositie in het leven roept of versterkt.

(60) Allereerst moet worden onderzocht, in welke mate de aangemelde concentratie een zodanige marktstructuur in het leven roept dat er voor STET een objectief belang ontstaat, Telecom Italia tot een concurrentieverstorend aankoopbeleid te verplichten of een leverancier een bevoorrechte behandeling te geven, respectievelijk dat het belang dat STET hierbij heeft, wordt versterkt. In verband hiermee zij erop gewezen dat STET, ook wanneer de aangemelde concentratie niet doorgaat, over Italtel, via de eigendom van het kapitaal van die onderneming, nog steeds volledige zeggenschap zal behouden. Wanneer de concentratie eenmaal een feit is, komen de voordelen van een bevoorrechte behandeling van de gemeenschappelijke onderneming die door STET aan Telecom Italia zou worden opgelegd, tevens aan Siemens ten goede. Op het eerste gezicht vermindert de aangemelde transactie derhalve het objectieve belang van STET of Telecom Italia, de gemeenschappelijke onderneming ten koste van Telecom Italia te bevoordelen, bij voorbeeld door hogere prijzen voor apparatuur te aanvaarden. Dit geldt te meer, daar Siemens alleen over de leverancier van apparatuur (Italtel) rechtstreekse invloed verwerft en in het geheel geen invloed verkrijgt over de exploitant van telecommunicatiediensten (Telecom Italia) of haar moedermaatschappij (STET). Dan zou het om een transactie van een geheel andere aard gaan.

(61) Het verrichten van telecommunicatiediensten heeft voor STET, of in laatste instantie voor IRI, een veel groter economisch belang dan de vervaardiging van telecommunicatieapparatuur. De omzet van Telecom Italia bedraagt ongeveer 80 % van de totale omzet van alle ondernemingen die tot het STET-concern behoren.

(62) STET heeft weliswaar zeggenschap over Telecom Italia, maar een groot deel van het aandelenkapitaal van beide ondernemingen (meer dan 40 %) is in particuliere handen. Beide ondernemingen kunnen niet als één enkele eenheid worden beschouwd en in ieder geval zijn de belangen van een groot deel van de aandeelhouders van Telecom Italia duidelijk te onderscheiden van die van de toekomstige gemeenschappelijke onderneming. Het onderscheid tussen de belangen van de onderdelen van het STET-concern, die zich op respectievelijk telecommunicatiediensten en produktie toeleggen, is nog verscherpt in het kader van de reorganisatie van STET, door de oprichting van Tecnitel, een 100 %-dochter van STET. Tecnitel vormt een afzonderlijk organisatorisch niveau in de structuur van het STET-concern, met als belangrijkste functie het toezicht op de produktieactiviteiten van STET, hetgeen de planning, de technische en economische controle op de produktieafdelingen en de

uitoefening — namens STET — van het stemrecht in de aandeelhoudersvergaderingen van de produktieondernemingen omvat. In de loop van de procedure heeft STET bovendien schriftelijk verklaard dat zij zich niet zou mengen in het aankoopbeleid van Telecom Italia, meer in het bijzonder inzake de keuze van leveranciers, en dat zij een duidelijke scheiding zou behouden van de bestuursorganen, de directeuren en in het algemeen het bestuur van Telecom Italia, Tecnitel en de ondernemingen van het Italtel-concern.

(63) Uit de structurele kenmerken van de bovenbeschreven openbare telecommunicatiemarkten en uit het tijdens het onderzoek vergaarde bewijsmateriaal kan worden afgeleid dat de deelneming van Siemens in het kapitaal van Italtel niet tot een aanzienlijke verslechtering van de mededingingsvoorwaarden zal leiden. De op participaties gebaseerde band tussen Siemens en STET en tussen STET en Italtel zal meer dan waarschijnlijk geen enkel noemenswaardig effect hebben bij verbeteringen en uitbreidingen van het bestaande net, aangezien de keuze van de systemen waarop het net is gebaseerd, reeds gemaakt is. Dit wordt overigens bevestigd door de inkomstenramingen die door partijen voor de gemeenschappelijke onderneming zijn opgesteld, en waarin ervan wordt uitgegaan dat de groei van de omzet van de gemeenschappelijke onderneming grotendeels aan export te danken zal zijn. In de gemeenschappelijke-ondernemingovereenkomsten is voor de gemeenschappelijke onderneming als doel gesteld dat in 1997 40 % van de omzet op exportmarkten moet worden gerealiseerd. Voorts heeft geen van de huidige concurrenten van partijen in Italië tijdens de tweede fase van het onderzoek contact gezocht met de Commissie om uiting te geven aan ernstige twijfel over de mogelijkheid zijn huidige positie in Italië te handhaven.

(64) Voor de langere termijn, met name in verband met de invoering van nieuwe technologieën, valt op te merken dat de markten voor telecommunicatieapparatuur in volle verandering zijn ten gevolge van i) de mogelijke ontwikkeling van grote markten dank zij de technologische ontwikkelingen, ii) het feit dat de gevolgen van de wettelijke bepalingen inzake normalisatie en overheidsopdrachten in steeds ruimere mate tot openstelling van de nationale markten zullen leiden, iii) de steeds verdergaande liberalisatie van de diensten en, vooral, van de infrastructuur, hetgeen meer en meer zal leiden tot de totstandkoming van een mondiale markt voor openbare telecommunicatieapparatuur. Waartoe de combinatie van deze ontwikkelingen leidt, is reeds gebleken op het gebied van mobiele communicatiediensten, waar de vaststelling van een Europese norm (GSM), de liberalisatie van de diensten en de liberalisatie van de infrastructuur ertoe hebben geleid dat thans een Europese, zo niet mondiale markt voor de levering van telecommunicatieapparatuur tot stand is gekomen.

Mobiele radionetwerken

(65) Op het gebied van mobiele radio is het marktaandeel voor Italtel over de voorbije drie jaar gedaald (van 64 % in 1990/1991 tot 39 % in 1992/1993), terwijl Siemens in 1992/1993 een marktaandeel van 6 % heeft gehaald. De belangrijkste concurrenten van partijen zijn Ericsson met een marktaandeel van 41 % in 1992/1993 en Alcatel met een marktaandeel van ongeveer 10 %.

Overigens is de markt voor mobiele radionetten in Italië opengesteld voor concurrentie door de invoering van een tweede GSM-mobilofoonexploitant Omnitel-Pronto Italia Consortium, aan wie de opdracht door de Italiaanse Regering na aanbesteding is gegund.

Uit het onderzoek dat is uitgevoerd in de Europese landen waar reeds vrije concurrentie bestaat, kan worden afgeleid dat het op de markt verschijnen van een tweede GSM-mobilofoonexploitant in Italië op de concurrentievoorwaarden op de markt voor mobiele-radioapparatuur een aanzienlijke invloed zal hebben. In de praktijk zorgen de nieuwe exploitanten meestal voor hun eigen infrastructuur voor de verlening van mobiele telecommunicatiediensten, waarbij zij gebruik maken van de apparatuur van diverse fabrikanten. Sommige GSM-exploitanten hebben meer dan één leverancier voor elk van de diverse onderdelen van de mobiele-radioinfrastructuur (schakelapparatuur, basisstation, microgolfapparatuur en eindapparatuur).

GSM is een autonoom netwerk, dat op duidelijk omschreven punten op de overige telecommunicatie infrastructuur is aangesloten. De GSM-architectuur is vastgelegd in de door ETSI gegeven GSM-aanbevelingen die in de EER-landen als nationale normen zijn aanvaard. De duidelijke architectuur en „interface"-structuur van GSM hebben tot de totstandkoming van een werkelijk paneuropese (en later mondiale) markt voor de betrokken apparatuur geleid.

Meestal worden de leveranciers van infrastructuur gekozen door middel van aanbestedingen op wereldschaal. Vele leveranciers worden uitgenodigd, op de opdrachten in te schrijven, waaronder Siemens, Ericsson, Sel-Alcatel, Nokia, Motorola, Matra, AT&T, Northern Telecom en Orbitel.

De gemeenschappelijke criteria die door de GSM-exploitanten worden gehanteerd bij het gunnen van opdrachten aan leveranciers zijn :

— de technologie ;
— de reputatie van de leverancier ;
— de prijs ;
— de technische dienstverlening en kennis ;
— de mogelijkheid om binnen de gewenste termijn te leveren.

De keuze van de apparatuur is van wezenlijk belang voor de concurrentiepositie van de GSM-exploitanten. De markt voor de betrokken diensten heeft weliswaar een sterke lokale component, maar de markt voor GSM-apparatuur is een mondiale markt.

B. **Particuliere telecommunicatieapparatuur**

(66) Wat de particuliere telecommunicatieapparatuur betreft, is het marktaandeel van Italtel in het segment PBX, KTS en de daarbij behorende eindapparatuur afgenomen (van 22,9 % in 1990/1991 tot 17 % in 1992/1993), terwijl Siemens in 1992/1993 een marktaandeel van 9 % had. Overeenkomstig Richtlijn 88/301/EEG van de Commissie van 16 mei 1988 betreffende de mededinging op de markten van telecommunicatie-eindapparatuur [1], zijn de afzonderlijke markten thans volledig geliberaliseerd. Er is thans een groot aantal fabrikanten op de markt actief. Naar analogie van de versnipperde produktiesector telt ook de distributie een groot aantal wederverkopers.

(67) Wat de particuliere telecommunicatieapparatuur betreft, hebben de in het kader van het onderzoek ondervraagde afnemers verklaard dat zij ook na de totstandkoming van de transactie nog over een voldoende aantal andere leveranciers zullen beschikken bij wie zij kunnen aankopen. Over het algemeen wezen zij erop dat zij aankopen via SIP, dat hun de mogelijkheid biedt tussen de produkten van verschillende fabrikanten (Siemens, Alcatel, Italtel, Ericsson) te kiezen. Zij wezen voorts erop dat er andere potentiële leveranciers zijn, zoals Philips, Olivetti, IBM en Northern Telecom. De door de Commissie ondervraagde concurrenten zijn over het algemeen van oordeel dat zij bij hun verkoop in Italië geen onoverkomelijke problemen ondervinden.

(68) De positie van de gefuseerde eenheid is in termen van marktaandelen op alle particuliere markten voor telecommunicatieapparatuur relatief zwakker dan in de openbare telecommunicatiesector. Ook heeft Italtel in de laatste drie jaar een flink stuk van haar marktaandeel verloren. SIP behoudt weliswaar een zeer sterke positie als wederverkoper, maar bij gebreke van wettelijke verbodsbepalingen is rechtstreekse verkoop van leveranciers aan klanten mogelijk. De concurrenten hebben te kennen gegeven dat zij de Italiaanse markt kunnen verzorgen door middel van rechtstreekse verkoop of langs andere distributiekanalen dan SIP, bij voorbeeld met inschakeling van onafhankelijke dealers.

VII. **CONCLUSIE**

(69) Om de hierboven uiteengezette redenen is de Commissie van oordeel, dat de voorgenomen concentratie op geen van de genoemde markten in de sectoren openbare en particuliere telecommunicatieapparatuur een machtspositie in het leven roept of versterkt, die tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de gemeenschappelijke markt op significante wijze wordt belemmerd in de zin van artikel 2, lid 3, van de Concentratieverordening. De concentratie kan derhalve verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN :

Artikel 1

De voorgenomen concentratie tussen STET en Siemens wordt verenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt en met de werking van de EER-Overeenkomst.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot :

STET Società Finanziaria Telefonica SpA
Corso d'Italia 41
I-00198 Roma

en

SIEMENS Aktiengesellschaft
Wittelsbacherplatz 2
D-80333 München

Gedaan te Brussel, 17 februari 1995.

Voor de Commissie
Karel VAN MIERT
Lid van de Commissie

[1] PB nr. L 131 van 27. 5. 1988, blz. 73.