II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 17. februar 1995

om en fusions forenelighed med fællesmarkedet

(Sag IV/M.468 — Siemens/Italtel)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(95/255/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning (EØF) nr. 4064/89 af 21. december 1989 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser [1], særlig artikel 8, stk. 2,

under henvisning til EØS-aftalen, særlig artikel 57, stk. 1,

under henvisning til Kommissionens beslutning af 14. oktober 1994 om at indlede procedure i sagen,

efter høring af Det Rådgivende Udvalg for Kontrol med Fusioner og Virksomhedsovertagelser [2], og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Genstanden for denne beslutning er det joint venture, der påtænkes oprettet mellem STET — Società Finanziaria Telefonica- per Azioni (»STET«) og Siemens Aktiengesellschaft (»Siemens«).

[1] EFT nr. L 395 af 30. 12. 1989, s. 1, berigtiget i EFT nr. L 257 af 21. 9. 1990, s. 13.
[2] EFT nr. C 176 af 11. 7. 1995, s. 4.

I. TRANSAKTIONEN OG PARTERNE

(2) Den 26. marts 1994 undertegnede STET og Siemens en aftale om oprettelse af en »European Telecom Group«, som skulle være i stand til at spille en fremtrædende rolle som international udbyder på telekommunikationsområder. Ifølge den anmeldte transaktion vil parterne overføre deres italienske datterselskaber, Italtel og Siemens Telecommunicazioni (ST), til et joint venture, der skal beskæftige sig med udvikling, produktion, salg og service inden for telekommunikation.

STET og Siemens vil oprette et holdingselskab, hvortil STET i første omgang vil overføre 60 % af Italtels kapital (de resterende 40 % overføres først senere), medens Siemens vil bidrage med hele ST's kapital samt et kontantindskud.

(3) STET er et italiensk selskab, hvori 46,61 % af aktiekapitalen (64,20 % af A-aktierne) ejes af Istituto per la Ricostruzione Industriale SpA (IRI). STET fungerer som koordinator for en gruppe virksomheder, der er aktive inden for telekommunikation.

(4) STET opererer som en fuldstændigt selvstændig virksomhed, hvis aktier noteres på børsen i Milano. IRI optræder alene som et holdingselskab på den italienske stats vegne, og i relation til denne anmeldelse betragtes STET som en »økonomisk enhed med beføjelse til at træffe autonom afgørelse« som omhandlet i tolvte betragtning i fusionsforordningen.

Italtel er STET's produktions- og salgsselskab inden for telesektoren. STET ejer 100 % af de registrerede aktier i Italtel.

Italtel beskæftiger sig hovedsagelig med udvikling, fremstilling og markedsføring af systemer og udstyr til offentlige og private telenet inden for kobling og transmission, mobilradio, PABC'er og terminaler.

(5) Siemens er en statsejet tysk industri- og elektronikvirksomhed og det overordnede moderselskab i Siemens-koncernen. Siemens' hovedaktiviteter ligger inden for produktions- og konstruktionssystemer, drev og standardprodukter, automatisering, motorsystemer, kraftproduktion samt krafttransmission og -distribution, halvledere, medikoudstyr, offentlige kommunikationsnet, netværkssystemer, passive komponenter og elektronrør, private kommunikationssystemer, elektronik til forsvaret samt transportsystemer.

Siemens' helejede italienske datterselskab, ST, beskæftiger sig med produktion, salg og service inden for offentligt og privat teleudstyr samt offentlige og private telesystemer og -tjenester, herunder centraler, transmission og faste og mobile radionetværk til det offentlige og det private marked samt terminaludstyr til det private marked.

(6) Som resultat af en langvarig rationaliseringproces inden for den italienske telesektor er det i år lykkedes at få samlet teletjenesterne i én teleoperatør. Efter en beslutning truffet af aktionærerne i SIP, Italcable, Iritel, Telespazio og Sirm den 19. maj 1994 blev de øvrige koncessionerede selskaber fusioneret i SIP ved en fusionsakt, der blev undertegnet den 27. juli 1994, men som i regnskabsmæssig og skattemæssig henseende gælder med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 1994.

Denne fusion blev gennemført den 18. august 1994. SIP beholdt sit hidtidige navn, dog med ret til også at benytte navnet Telecom Italia SpA i alle juridiske anliggender. Efter fusionen besidder STET 56,10 % af A-aktierne i Telecom Italia, medens IRI har 2,81 %. Telecom Italia er børsnoteret, og den resterende del af aktierne er i hænderne på private minoritetsaktionærer.

Med den ovennævnte fusion og de beslutninger, der derefter blev truffet, er de vigtigste etaper i reorganiseringen af den italienske telesektor efter den af den italienske regering godkendte plan nu afsluttet.

I særdeleshed er der nu inden for STET-koncernen blevet foretaget en adskillelse mellem teletjenesteleverandøren (Telecom Italia) og teleudstyrsfabrikanterne (Italtel, Sirti og AET).

De resterende etaper i reorganiseringsplanen drejer sig om at få udskilt mobiltelefonaktiviteterne og rumfartsaktiviteterne fra Telecom Italia og overført dem til uafhængige virksomheder.

(7) Italtel har tidligere gjort forsøg på at finde en teknologipartner og indgik først en række aftaler med AT&T, som bl.a. gik ud på, at AT&T skulle erhverve minoritetsinteresser i Italtel. Aftalerne med AT&T er nu blevet opsagt, og AT&T har tilbagesolgt sin andel til STET.

II. FUSIONEN

Fælles kontrol

(8) STET og Siemens vil få hver 50 % af aktiekapitalen i det nye joint venture. Joint venture-selskabet får en bestyrelse med ni medlemmer, hvoraf STET og Siemens hver udpeger fire, medens det niende medlem — formanden — udpeges af STET med Siemens' godkendelse.

(9) Joint venture-selskabet ledes af bestyrelsen, som får beføjelse til at træffe alle de beslutninger, som ikke i henhold til lov skal træffes af generalforsamlingen. I alle vigtige anliggender træffes beslutningerne af bestyrelsen med STET- og Siemens-repræsentanternes godkendelse. Der er bl.a. tale om beslutninger i følgende anliggender:

— fastlæggelse af virksomhedsstrategi og årligt budget

— forslag om udnævnelse og afskedigelse af ledende medarbejdere i joint venture-virksomheden samt medlemmer af datterselskabernes bestyrelser.

(10) Med hensyn til de anliggender, hvori beslutningerne skal træffes på generalforsamlingen, har begge parter i aktionæraftalen forpligtet sig til at udøve deres stemmerettigheder i overensstemmelse med, hvad der er blevet vedtaget i bestyrelsen.

(11) Begge parter får vetoret, i det mindste i de væsentlige anliggender angående joint venture-selskabet, som er nævnt i betragtning 9 ovenfor. De kommer derfor til at kontrollere joint venture-selskabet i forening.

Selvstændigt fungerende enhed

(12) Parterne vil til deres joint venture overføre deres italienske datterselskaber inden for produktion af teleudstyr. Det vil resultere i, at parternes aktiviteter inden for kobling, transmission, radiosystemer, mobilradio- og private kommunikationssystemer og -terminaler fusioneres. Det nye joint venture kommer til at råde over alle de aktiver og ressourcer, der er nødvendige for at kunne varetage alle de funktioner, en selvstændig enhed varetager, herunder også F&U, produktion og distribution.

Størstedelen af joint venture-virksomhedens salg af de vigtigste produkter inden for offentlig telekommunikation (offentlige centraler og transmissionssystemer) vil fortsat gå til den italienske teleoperatør, der kontrolleres af den ene parterne (STET). Når en betydelig del af en joint venture-virksomheds salg går til et moderselskab, der er aktivt på et senere omsætningstrin, kan det rejse tvivl om joint venture-virksomhedens karakter af selvstændig enhed. I en overskuelig fremtid vil Telecom Italia være den eneste aftager på de offentlige telemarkeder. Men det skyldes det infrastrukturmonopol, Telecom Italia har, og ikke, at fremstillingen af teleudstyr er en hjælpefunktion i forhold til levering af tjenesterne.

Ingen samordning

(13) Medens Siemens uden for Italien forbliver aktiv på de samme produktmarkeder som joint venture-virksomheden, er det meningen, at STET skal trække sig ud af disse markeder efter at have overført de pågældende aktiviteter til det nye joint venture. Den eneste undtagelse herfra er, at STET-datterselskabet AET opererer på et af de markeder, der berøres af fusionen (transmission). Siemens vil imidlertid ikke bevare nogen aktiviteter inden for transmission i Italien. På europæisk plan er AET's omsætning inden for transmission uden større betydning, da den tegner sig for under 1,5 % af det samlede marked. Den samordning, som dette vil kunne føre til, må desuden antages at blive minimal i betragtning af, at AET's aktiviteter på transmissionsmarkedet i Italien er ubetydelige set i forhold til den fusionerede enheds samlede aktiviteter (ca. 2 %).

Med hensyn til Marconis rolle som konkurrent til Italtel på de relevante markeder bemærkes, at Marconi, som er et italiensk selskab inden for GEC-koncernen, og Finmeccanica, der ligesom STET tilhører det italienske statsholdingselskab, IRI, for nylig indgik i en fusion i form af et joint venture [1], der skal operere på flere forskellige dele af kommunikationsmarkedet, herunder også nogle af de markeder (overvågningssystemet til PTT-netværk, infrastrukturer til mobilradio og terminaler til offentlige mobilradionet), som parterne opererer på. Selv om IRI er det overordnede moderselskab for både Finmeccanica, der har 50 % af kapitalen i dette joint venture mellem Marconi og Finmeccanica, og STET, som får 50 % af kapitalen i det her omhandlede joint venture mellem Siemens og Italtel, er der ingen forbindelse mellem STET og Finmeccanica, som begge opererer som selvstændige økonomiske enheder og helt uafhængigt af hinanden.

I realiteten er det således kun Siemens, der fortsat vil være aktiv på joint venture-virksomhedens markeder. For STET ville det være meget bekosteligt og økonomisk irrationelt at forsøge på igen at trænge ind på dette marked efter at have overført sine aktiver og sin ekspertise inden for disse meget avancerede produkter til det nye joint venture. Den anmeldte fusion er derfor ikke forbundet med nogen relevant risiko for samordning.

III. FÆLLESSKABSDIMENSION

(14) De deltagende virksomheders samlede omsætning på verdensplan overstiger 5 mia. ECU. STET havde i 1993 en omsætning på 16,174 mia. ECU, og Siemens havde i det regnskabsår, der sluttede den 30. september 1993, en omsætning på 42,087 mia. ECU. Begge har en omsætning på over 250 mio. ECU inden for EF. De har ikke mere end to tredjedele af deres samlede EF-omsætning i en og samme medlemsstat. Fusionen har derfor fællesskabsdimension. Den er ikke en EØS-»samarbejdssag« efter EØS-aftalens artikel 58 og protokol nr. 24.

[1] EFT nr. C 253 af 10. 9. 1994, s. 10.

IV. RELEVANT PRODUKTMARKED

(15) Den anmeldte fusion berører generelt sektorerne offentlige og private telekommunikationssystemer og -udstyr. Med henblik på en nærmere afgrænsning af de berørte relevante produktmarkeder har parterne opdelt den første af disse sektorer i følgende fire produktionsmarkeder:

1) offentlige koblingssystemer (centraler)

2) transmission

3) radiosystemer

4) mobilradionet

og den anden har de opdelt i følgende to produktmarkeder:

5) private koblingssystemer og intelligente telefonterminaler (KTS)

6) kommunikationsterminaler.

(16) **Offentlig telekommunikation**

1) Offentlige koblingssystemer giver mulighed for at sammenkoble tjenestebrugere. De koblede tjenester kan bestå af tale, data, billede og tekst. De tre vigtigste netkoblingsknudepunkter er karakteriseret ved:

a) lokalcentraler, som forbinder slutbrugere

b) transitcentraler, som forbinder centralledninger

c) udlandscentraler til brug for internationale tjenester.

Tidligere blev disse netkoblingsknuder konstrueret i analog form, men siden 80'erne er offentligt centraludstyr med analog teknik i Europa gradvis blevet erstattet af udstyr baseret på digital synkronteknologi, og også netudvidelser udføres i dag i digitalform. I Italien er ca. 60 % af denne proces nu tilendebragt, og i 1998 ventes digitalteknologien ifølge parterne at være indført i 90 % af nettene.

Offentlige koblingssystemer har i dag en levetid på omkring 15 år. At levetiden er så lang til trods for den hurtigt forløbende udvikling på området, skyldes mulighederne for at tilpasse og opgradere det programmel, der driver koblingsudstyret, og videreudvikle dele af systemerne.

For øjeblikket går hovedtendenserne i den teknologiske udvikling for offentlige koblingssystemer i retning af øget brug af programmel til at tilføre nettet intelligens. Som eksempler herpå kan nævnes TNM (telekommunikationsovervågningssystemer), IN (intelligente net), OS (servicetelefonsystemer) og AN (accessnet). Brugen af stand-alone-moduler med åbne grænseflader giver mulighed for løbende at opgradere og videreudvikle nettene med disse nye tjenester. Det programmel, der benyttes, opgraderes med jævne mellemrum (f.eks. hvert hele eller halve år), og dets levetid svinger fra to til fem år.

Den næste store nyskabelse inden for offentlige koblingssystemer bliver indførelsen af ATM-teknologi (Asynchronous Transfer Mode), som vil åbne mulighed for bredbåndstransmission af tale, data, billede og tekst. I flere europæiske lande — også i Italien — er teleoperatørerne nu gået i gang med at afprøve denne teknologi i marken for at kunne foretage en teknisk og økonomisk evaluering af den. Den ventes dog ikke indført i det offentlige net før udgangen af 90'erne. Fremtiden for ATM vil også afhænge af holdningen hos teleoperatørerne, som måske ikke er tilbøjelige til at udskifte kostbart udstyr, der endnu ikke er blevet fuldt afskrevet, men som måske vil blive tvunget til at gøre det for at kunne klare sig i konkurrencen på et stadig mere liberaliseret marked. Der kan derfor ikke med sikkerhed siges noget om, hvornår ATM vil blive indført i større målestok inden for taletelefoni, og det er muligt, at denne teknologi i første omgang kun vil blive taget i brug i overlay-net, der henvender sig til erhvervskunder. Ifølge flere markedsaktører kan ATM-centraler ventes at ville tegne sig for ca. 10 % af salget af koblingssystemer i Europa om fem år.

Med hensyn til udviklingen i offentlige centralers levetid ventes den teknologiske udvikling inden for kolbingssystemer, såvel programmel som material, at resultere i en udvidelse af antallet af funktioner og dermed også øgede muligheder for at tilgodese flere behov, snarere end i en afkortning af det eksisterende udstyrs levetid. Denne tendens ventes at fortsætte i de kommende fem til ti år.

2) Transmission varetager transportfunktionen for:

a) trafik mellem lokalknudepunkter og transitknudepunkter

b) lejede kredsløb mellem erhvervskunder, via kabel og fiberoptik.

Transmission er baseret på digitale multipleksere og optiske linjeterminaler (parterne er ikke aktive på kabelområdet). Den seneste større nyskabelse inden for transmission er, at man nu er ved at gå over til synkront digitalt hierarki (SDH-teknologi) i stedet for plesiokront digitalt hierarki (PDH) i netværks-overvågningsudstyr. Denne nye teknologi åbner mulighed for ATM-bredbåndskobling, og det antages, at SDH inden for de næste fem år vil komme til at tegne sig for 95 % af markedet for transmissionsudstyr. SDH fungerer via TNM og vil i fremtiden fungere via de åbne grænseflader i AN. Man regner med, at indførelsen af AN vil skabe øget konkurrence på dette marked, da både tjenester og funktioner i stigende grad vil blive kanaliseret bort fra kobling via telefoncentraler og over til net med lokaltilgang (access).

For transmissionsudstyr har levetiden normalt ligget på omkring ti år, når der kun tages hensyn til større teknologiske omvæltninger. Inden for denne levetid foretages der imidlertid hvert 3.-5. år større ændringer i PDH-udstyret, som er meget materielintensivt. For det mere programmelintensive SDH-udstyr ventes levetiden at komme til at liggere tættere på koblingsudstyrets levetid.

3) I radiosystemer udgør radiokædeteknologi et alternativ til kabler til udveksling af information mellem centraler eller mellem abonnenter og centraler. En af radioens nye, vigtige funktioner består i at koble store erhvervskunder til de koblede net eller til virtuelle net i virksomheder eller hos private. Radiokædeteknologi bruges på det seneste også ved sammenkobling af mobile radiobasestationer, specielt når der er tale om nye operatører, der ikke har nogen kabelinfrastruktur. Radiosystemer er ligesom transmission på vej mod SDH. F&U-udgifterne anslås af parterne til 15 %, hvilket er det samme som inden for transmission.

Parterne har til dette marked tillige henført radiobølge- og UHF/VHF-radiosystemer, antennekæder, fødekabler og driftsstøttesystemer. De har imidlertid bekræftet, at hverken Italtel eller noget andet STET-kontrolleret selskab er aktiv på markedet for radiosystemer. Dette marked er således ikke et berørt produktmarked i denne sag og vil derfor ikke blive analyseret nærmere.

4) Mobilradionet giver mulighed for kommunikation :

a) inden for et og samme net

b) til eller fra et andet fast eller mobilt net, så længe brugeren er inden for radiodækning af det mobile net

Den seneste større nyskabelse inden for mobile kommunikationsnet har været indførelsen af det fælleseuropæiske digitale mobilkommunikationssystem, GSM, i 1989. GSM-arkitekturen er klart defineret i de GSM-rekommandationer, der er udarbejdet af ETSI i EØS-landene.

Udviklingen på dette område ventes at gå i retning af et øget udbud af smalbåndstjenester via mobilsystemer. Den kraftige vækst i kundernes efterspørgsel efter sådanne mobile tjenester, som man allerede har oplevet, ventes at ville føre til udvikling af nye teknologier.

Den næste infrastrukturgeneration antages at blive direkte satellitkommunikation, som man forventer at kunne indføre i 1998. Inden for GSM-teknologi regner man med en innovationscyklus på to til tre år.

(17) **Private telekommunikationssystemer**

5) Inden for private telekommunikationssystemer giver PABC'er (private automatiske bicentraler) og KTS (intelligente telefonterminaler) mulighed for kommunikation mellem såvel offentlige som private brugere. De er tilsluttet de offentlige net via mellembyslinjer og fungerer som stand-alone-systemer eller i et netværksmiljø. Moderne (ISDN-) PABC'er og KTS'er giver mulighed for sammenkobling mellem telefax og PC, videokonferencer og netværksovervågning.

I den foreliggende sag omfatter det relevante produktmarked ikke datakommunikationsudstyr, da hverken Siemens eller Italtel på noget tidspunkt har beskæftiget sig hermed i nævneværdigt omfang. Deres salg af datakommunikationsudstyr er ganske marginalt (1 % af omsætningen). Der er alene tale om lejlighedsvis salg, normalt kun i forbindelse med integrering af OEM-dataprodukter i mere komplekse projekter. I analysen af den anmeldte fusion vil Kommissionen derfor kun beskæftige sig med privat taletransmissionsudstyr ; spørgsmålet om, hvorvidt datatransmission også indgår i dette marked, behøver at besvares.

Parterne har peget på de konstant stigende udgifter til F&U inden for private telekommunikationssystemer. Disse udgifter tegner sig for 10-15 % af omsætningen, hvilket hænger sammen med den hårde konkurrence på dette marked, der er præget af introduktion af supplerende eller nye teknologier med stadig kortere mellemrum.

6) Med hensyn til kommunikationsterminaler har parterne oplyst, at Siemens og Italtel i den relevante periode kun har solgt telefoner, telefaxer og mobiltelefoner. De har henført alle tre produkter til et og samme produktmarked, men dog opgivet særskilte tal for deres anslåede markedsandele for hver terminaltype. Eftersom de anmeldte transaktion ikke rejser nogen konkurrenceretlige problemer med hensyn til dominerende stilling, hverken når man lægger det samlede marked for private terminaler til grund, eller når man baserer sig på delmarkederne for de enkelte terminaltyper, er det ikke nødvendigt at afgrænse markedsdefinitionen yderligere.

(18) Parternes ovenfor beskrevne definition af de relevante produktmarkeder blev under sagsbehandlingen bekræftet af såvel konkurrenter som teleoperatører.

V. RELEVANT GEOGRAFISK MARKED

(19) Fusionen vil hovedsagelig få virkninger i Italien, og det er også kun i Italien, at der bliver tale om overlapning mellem parternes aktiviteter. Italtel sælger kun i begrænset omfang offentligt teleudstyr i andre lande — inden for offentligt koblingsudstyr har selskabet således et salg på 1 mio. ECU i Tyskland, det sælger transmissionsudstyr i Tyskland, Nederlandene, Portugal og Spanien, men har i alle lande en markedsandel på under 5 %, og i Grækenland sælger det mobilradioudstyr for 24 mio. ECU.

Offentligt teleudstyr

(20) Parterne gør i deres anmeldelse gældende, at den omstændighed, at SIP (nu Telecom Italia) meget nøje følger Rådets direktiv 90/531/EØF [1] (forsyningsvirksomhedsdirektivet), sammen med det nuværende standardiseringsniveau bevirker, at der ikke findes nævneværdige barrierer for adgangen til de italienske markeder for offentligt teleudstyr. Selv om direktiverne om offentlige indkøb endnu ikke er blevet gennemført i italiensk lovgivning, har SIP ifølge parterne siden 1993 i sine egne interne regler fulgt direktiverne og i forbindelse hermed bl.a. indført et kvalificeringssystem og en fortegnelse over kvalificerede leverandører.

(21) Kommissionen har hidtil kun defineret geografiske markeder for offentligt teleudstyr i sin beslutning 91/251/EØF [2], Alcatel/Telettra, hvor den i forbindelse med en fusion, der ville får virkninger i Spanien, fastslog, at markedet for offentligt teleudstyr var et nationalt marked. Nogle af de faktorer, der lå til grund for denne markedsafgrænsning, var specifikke for den daværende situation på det spanske marked for teleudstyr — bl.a. at den spanske teleoperatør, Telefonica, traditionelt havde købt hos lokale leverandører, at forsyningsvirksomhedsdirektivet ikke ville finde anvendelse i Spanien inden for de kommende fem år, samt at der bestod vertikale forbindelser i form af minoritetsinteresser mellem Telefonica og Telefonicas største udstyrsleverandører.

(22) Ingen af de faktorer, der blev lagt vægt på i denne beslutning, og som var specifikke for det spanske marked, gør sig fuldt ud gældende for det italienske marked, som det her drejer sig om. Selv om Telecom Italia og selskabets forgængere tidligere har købt både koblings- og transmissionsudstyr fra Italtel, har de i den senere tid også købt betragtelige mængder fra andre leverandører fra andre lande. Forsyningsvirksomhedsdirektivet har fundet anvendelse i Italien siden begyndelsen af 1993, og Telecom Italia har opstillet interne regler om, hvordan direktivet skal sikres overholdt. Endelig består der en vis forbindelse mellem Italtel og Telecom Italia i kraft af, at de begge indgår som særskilte enheder under STET.

(23) Markederne for offentligt teleudstyr har traditionelt haft et stærkt nationalt præg, hvilket hænger sammen med forskellige holdninger og strategier hos de nationale tjenestemonopoler. Indenlandske leverandører har normalt haft høje markedsandele på deres hjemmemarkeder, og udenlandske leverandører har ofte betjent markedet via datteselskaber i landet og har undertiden også haft lokale produktionsanlæg.

(24) Den fremherskende opfattelse blandt teleudstyrsfabrikanter og teleoperatører er, at udviklingen på markederne for teleudstyr går i retning af øget international konkurrence. Denne opfattelse bygger bl.a. på følgende faktorer:

— den teknologiske udvikling

— internationale standarder og nationale specifikationer/typegodkendelser for udstyr

— forsyningsvirksomhedsdirektiverne

— liberaliseringen inden for offentlig taletelefoni og teleinfrastrukturerne.

a) *Offentlige koblingssystemer*

(25) Den teknologi, der anvendes i offentligt koblingsudstyr, er meget kompliceret og har stor indflydelse på, hvordan det geografiske marked skal afgrænses.

[1] EFT nr. L 297 af 29. 10. 1990, s. 1, afløst af direktiv 93/38/EØF (EFT nr. L 199 af 99. 8. 1993, s. 84).

[2] EFT nr. L 122 af 17. 5. 1991, s. 48.

En operatør vil normalt kun benytte højst tre forskellige typer centraler i et net. Når en operatør først har valgt leverandøres til et bestemt net, er det disse leverandører, der installerer centralerne og foretager den fornødne programmel-opgradering. Bliver der behov for at udvide kapaciteten og dermed også for flere centraler på et sted, vil det af tekniske grunde sandsynligvis være den samme leverandør, der leverer dem.

(26) Denne teknologiske »lock-in«-effekt bevirker, at konkurrencevilkårene er forskellige på de forskellige stadier i en centrals levetid. Der er hård konkurrence mellem centralfabrikanterne om at levere nye centraler til et net. På dette stadium udspiller konkurrencen sig mellem de store producenter af offentlige centraler i det mindste i Europa og måske også i hele verden. Men når kontrakten først er blevet tildelt to eller tre leverandører, bliver det vanskeligere for andre at komme ind på markedet, så længe denne teknologi fortsat er i brug. Kun under ekstraordinære omstændigheder, f.eks. hvis en eksisterende leverandør ikke lever op til kundens forventninger, vil en ny leverandør få mulighed for at komme ind på markedet. For leverancer til teleoperatørerne er markedsstrukturerne derefter relativt stabile, indtil den næste teknologiske nyskabelse indføres (hvilket for offentlige centralers vedkommende bliver ATM-teknologien).

(27) De internationale standardiseringsorganisationer, og især ETSI, er for øjeblikket i gang med at udarbejde standarder for offentligt koblingsudstyr. Andre standarder udvikles uafhængigt og godkendes derefter af ETSI. I betragtning af fabrikanternes ønske om at værne om deres intellektuelle ejendomsrettigheder og den løbende udvikling i standardiseringen kan der endnu ikke siges at eksistere internationale standarder for digitale koblingssystemer. Selv om standardiseringen er med til at nedbryde de barrierer, der findes mellem de enkelte markeder, er den endnu ikke fuldt udbygget, og inden for digital koblingsteknologi findes der derfor fortsat betydelige forskelle mellem medlemsstaterne.

(28) For en ny teknologi som f.eks. ATM-teknologien vil det måske forholde sig anderledes. ATM-centraler er for øjeblikket under afprøvning i flere europæiske lande, og der foregår et vist samarbejde mellem teleoperatører om testprogrammet. Når først ATM er blevet indført, vil der derfor nok være skabt et højere standardiseringsniveau på europæisk plan, end det var tilfældet, da de digitale centraler blev indført. De erafringer, fabrikanter og operatører har gjort inden for ETSI og andre former for samarbejde om udarbejdelse af standarder, giver nok også større sandsynlighed for en øget standardisering efter indførelsen af ATM og andre nye teknologier.

(29) Anvendelsen af forsyningsvirksomhedsdirektivet inden for koblingssystemer er snævert forbundet med de ovenfor beskrevne teknologiske og standardiseringsmæssige faktorer. I henhold til artikel 20, stk. 2, litra e), i Rådets direktiv 93/38/EØF kan teleoperatørerne afgive ordrer uden forudgående udbud, f.eks. hvis de efter et leverandørskifte er nødt til at anskaffe udstyr med forskellige tekniske karakteristika, og dette ville resultere i manglende kompatibilitet eller give alt for store tekniske problemer ved drift og vedligeholdelse. Andre mindre udstyrsanskaffelser vil kunne falde under tærsklen eller måske indgå i rammekontrakter omfattende mere end et enkelt indkøb. Alle disse faktorer peger i retning af et nationalt marked. Omvendt gælder derimod, at når der indføres en ny teknologi, skal indkøbsdirektiverne følges fuldt ud, og alle leverandører skal have mulighed for at afgive bud. Dette vil pege i retning af en europæisk — eller måske endnu mere omfattende — markedsdefinition.

(30) Liberalisering på operatørniveau vil også få indvirkning på definitionen af det geografiske marked. Liberaliseringen inden for offentlig taletelefoni, der efter planerne vil finde sted i 1998, ONP-direktivet og ikke mindst liberaliseringen af infrastrukturerne vil så godt som helt sikkert resultere i, at markederne vil skulle defineres som værende mere end blot nationale markeder, da de nye operatører ikke vil være bundet af de eksisterende netværksstandarder, men frit vil kunne vælge udstyrsleverandører.

(31) Det er kun i forbindelse med indførelse af en ny teknologi, at konkurrencen reelt udspiller sig på et europæisk plan. Når først netoperatørerne har valgt leverandører af en bestemt teknologi, udspilles konkurrencen kun mellem disse leverandører indbyrdes. Det skyldes teknologiens »lock-in«-effekt og den for øjeblikket begrænsede brug af udbudsprocedurer i henhold til indkøbsdirektiverne ved opgraderinger eller udvidelser i forbindelse med eksisterende teknologi. Sammen med den løbende europæiske standardisering er det således liberaliseringen inden for tjenester og infrastrukturer, der forekommer at være den vigtigste faktor i udviklingen henimod et europæiske eller måske et endnu større marked.

b) *Transmission*

(32) Ikke alle de oven for beskrevne faktorer i forbindelse med offentligt koblingsudstyr gør sig også gældende for transmissionsudstyr. Inden for transmissionsudstyr er standardisering mere udbredt, bl.a. fordi udstyrets grænsefladeaspekter har større betydning her end for centraler. Der stilles derfor større krav til kompatibilitet med andre typer udstyr fra andre fabrikanter. Operatørerne begrænser sig ikke kun til tre udstyrsleverandører, således som de gør ved centraler. Markedsandelene er derfor mindre, da flere udstyrsfabrikanter kan levere til én operatør.

(33) Markedet for transmissionsudstyr er mere åbent end markedet for offentlige centraler, og parternes markedsandele på det italienske marked er lavere. Selv på basis af den snævreste markedsdefinition — dvs. et nationalt marked — rejser fusionen ingen konkurrencemæssige problemer, og det er derfor ikke nødvendigt at afgrænse markedet yderligere.

c) *Mobilradionet*

(34) Mobilradio-netoperatører i hele Vesteuropa har bekræftet, at de foretager deres indkøb af teleudstyr via udbudsprocedurer. Udstyrsfabrikanternes geografiske beliggenhed har ingen større betydning for deres valg af leverandør, og i alle tilfælde har de førende fabrikanter på internationalt plan været i stand til at afgive bud. I betragtning af den nye enheds markedsposition i Italien og i Europa er der under alle omstændigheder ingen grund til at foretage en nøjagtig definition af det geografiske marked, da den anmeldte fusion ikke rejser nogen alvorlige konkurrenceretlige problemer i den henseende.

Privat teleudstyr og private kommunikationsterminaler

(35) Markederne for privat koblingsudstyr og dertil knyttede terminaler og kommunikationsterminaler forekommer at være noget mere åbne for konkurrence, og ikke-italienske fabrikanter står noget stærkere på det italienske marked. Ingen af de konkurrenter eller kunder, Kommissionen har forhørt sig hos under sagsbehandlingen, har peget på retlige eller tekniske adgangsbarrierer i Italien. Under alle omstændigheder er det i betragtning af de anmeldende parters stilling på disse markeder ikke nødvendigt at afgrænse det geografiske marked nærmere i denne sammenhæng. Den anmeldte fusion giver ikke anledning til nævneværdige problemer på markederne for privat teleudstyr og private kommunikationsterminaler, hverken på nationalt eller europæisk plan.

VI. VURDERING

(36) Ved vurderingen af denne fusions virkninger for konkurrencen må der ud over parternes position på markedet også tages hensyn til følgende faktorer :

— regler for offentlige indkøb

— ændringer i teknologi

— udviklingen i liberaliseringen

— vertikale aspekter.

A. Offentligt teleudstyr

(37) Nedenfor gives en samlet oversigt over verdens fabrikanter af offentligt teleudstyr. De enkelte fabrikanter er opført på listen efter markedsandelenes størrelse, med angivelse af deres omsætning på verdensplan inden for teleudstyr i mio. dollars i 1993 og de respektive markedsandele.

Selskab	Omsætning	Markedsandel (%)
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

Selskab	Omsætning	Markedsandel (%)
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
I alt	92 609	100,00

Kilde: Communications Week International. Listen omfatter ikke virksomheder, der har specialiseret sig i private netværkssystemer, mobilnetværk og datanetværk.

1. *Parternes markedsandele*

Offentlige koblingssystemer

(38) De markedsandele inden for offentligt koblingsudstyr, som parterne oprindeligt angav i deres anmeldelse, refererede til et marked, der ud over offentligt koblingsudstyr også omfattede driftsstøttesystemer (OSS), el-udstyr og andet udstyr i forbindelse hermed. Kommissionen anmodede parterne om at oplyse tal alene for den italienske teleoperatørs køb af koblingsudstyr og OSS-udstyr. At tallene i første omgang også omfattede de andre produkter betød, at man kom til at medregne producenter, som ikke er i stand til at sælge centraler som sådanne og derfor strengt taget ikke er konkurrenter til parterne, hvilket bevirkede, at parternes markedsandele blev undervurderet. Herefter fremkommer følgende tal for markedets værdi og parternes og deres vigtigste konkurrenters salg og markedsandele i Italien:

Telecom Italias indkøb

(mio. ECU)

Italtel Siemens *Tilsammen* Alcatel Ericsson Andre	(. . .) (1)
I alt	

(1) Tallene er slettet, da de udgør forretningshemmeligheder.

Markedsandele (1)

(%)

	1991	1992	1993
Italtel	40-50	50-60	40-50
Siemens	5-10	5-10	5-10
Tilsammen	*50-60*	*60-70*	*50-60*
Alcatel	10-15	10-15	10-15
Ericsson	15-20	10-15	15-20
Andre	10-15	10-15	15-20
I alt	100	100	100

(1) Da der er tale om forretningshemmeligheder, offentliggøres ingen nøjagtige tal.

Konkurrenterne har stort set bekræftet rigtigheden af disse tal, selv om de anslår Siemens' og Italtels kombinerede andel til godt 60 % i 1993.

(39) Inden for EF havde Siemens en markedsandel på 20 % i 1991, 23 % i 1992 og 24 % i 1993, medens Italtels markedsandel lå på 12 % i 1991, 12 % i 1992 og 8 % i 1993. Deres kombinerede markedsandele udgjorde således henholdsvis 32 %, 35 % og 32 %.

(40) Ud fra et konkurrenceretligt synspunkt vil de væsentligste virkninger af den anmeldte fusion i princippet være begrænset til Italien, eftersom Italtels salg og overlapningen mellem parternes aktivi-

teter hovedsagelig er koncentreret om Italien. På et bredere geografisk marked er Italtel ingen fremtrædende aktør, og det anmeldte joint venture kan ikke ventes at få nogen nævneværdig indflydelse på konkurrencerelationerne mellem de ti førende teleudstyrsudbydere i verden. Tilsammen vil parterne målt efter de kriterier, der normalt anvendes efter forordning (EØF) nr. 4064/89, ganske vist få en betydelig markedsandel inden for offentligt koblingsudstyr i Italien (ca. 55-60 %, alt efter hvilket år man ser på), men denne markedsandel er ikke højere end den markedsandel, førende udbydere i andre medlemsstater har. Ifølge oplysninger fra parterne selv, fra konkurrenter og fra de offentlige teleoperatører i Tyskland, Frankrig, Det Forenede Kongerige, Spanien, Danmark, Nederlandene, Belgien og Irland er markedsstrukturen i Italien rent faktisk relativt mindre koncentreret end i nogen anden medlemsstat af tilsvarende størrelse, og det uden hensyn til liberaliseringsgraden.

(41) Den stærke koncentration med hensyn til udbuddet af koblingssystemer i alle medlemsstater hænger i vid udstrækning sammen med, at teleoperatørerne normalt benytter højst to eller tre forskellige teknologier eller systemer i et og samme netværk. Faktorer som netværksovervågning, uddannelse, servicelogistik, sikkerhed og indførelse af nye tjenester i nettet binder operatørerne til et begrænset antal leverandører. Desuden gælder det, at når en teknologi først er blevet indført i nettet, vil behovet derefter i betragtning af centralernes lange levetid (ca. 15 år og aldrig under ti år — se betragtning 16) hovedsagelig være rettet mod opgradering og udvidelse af nettet. Og for at få dækket det behov vil operatørerne henvende sig til den leverandør, der oprindeligt leverede den allerede installerede central, fordi det er billigere og mere effektivt. Med undtagelse af de tidspunkter, hvor der indføres en større nyskabelse i basisnettet (f.eks. digitalteknologi), vil efterspørgslen efter koblingsudstyr i vid udstrækning være betinget af denne »lock-in«-effekt, der skyldes afhængigheden af den oprindeligt valgte leverandør af den base, der er installeret. Denne konklusion er blevet bekræftet af såvel konkurrenter som teleoperatører og bestyrkes også af den eksisterende situation i flere medlemsstater.

(42) I Tyskland findes der kun to forskellige teknologier inden for det offentlige net — nemlig Siemens' og Alcatels. Der findes andre leverandører af offentlige koblingssystemer (f.eks. Bosch og DeTeWe), men de leverer Siemens-teknologi på licens. I Frankrig er det Alcatel og Ericsson, der dækker alle France Telecom's behov, og det franske net består kun af disse to systemer. I Det Forenede Kongerige omfatter den installerede base centraler fra GPT og Ericsson. Der er ganske vist også andre virksomheder, der leverer koblingsudstyr til British Telecom (BT), bl.a. Alcatel, Northern Telecom og AT&T, men der har kun været tale om sporadiske indkøb til markforsøg eller etablering af overlay-net med særlige tjenester, som f.eks. virtuelle private net eller »free call services«. De tegner sig kun for en begrænset andel af BT's indkøb, og deres tilstedeværelse ændrer intet ved den kendsgerning, at BT's basisnet kun omfatter to koblingssystemer, og at GPT og Ericsson tilsammen tegner sig for størsteparten af BT's indkøb af offentligt koblingsudstyr. I Belgien benyttes der kun to systemer — Alcatel og Siemens. I Spanien består basisnettet af Alcatel-centraler og i mindre omfang af Ericsson- og AT&T-centraler. I Portugal blev alt udstyr indkøbt i 1992-1994 leveret af enten Siemens eller Alcatel, hvis systemer er de eneste, der benyttes i nettet. I Irland er nettet baseret på Ericsson- og Alcatel-systemer. Endelig findes der tre forskellige systemer i Italien — Italtels, Alcatels og Ericssons. Siemens' datterselskab i Italien sælger Italtels system på licens. Italtel, Alcatel og Ericsson tegner sig således for størsteparten af Telecom Italias indkøb af koblingsudstyr.

(43) I betragtning af det ovenstående kan der ikke drages den konklusion, at kombinationen af Siemens' og Italtels markedsandele i den fusionerede enhed i sig selv er et tegn på dominerende stilling i Italien. På markedet for offentlige koblingssystemer er en stærk koncentration på udbudssiden den normale konsekvens af selve det grundlag, hvorpå beslutninger om køb af disse produkter træffes.

Transmission

(44) Inden for transmissionsudstyr har de førende fabrikanter ifølge anmeldelsen følgende omsætning og markedsandele i Italien :

Førende fabrikanters salg

(i mio. ECU)

STET Siemens *Tilsammen* Alcatel Marconi Andre	(. . .)
I alt	

Markedsandele (1)

(%)

	1991	1992	1993
STET	30-40	40-50	30-40
Siemens	10-15	5-10	5-10
Tilsammen	*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
I alt	100	100	100

(1) De nøjagtige tal er forretningshemmeligheder og offentliggøres ikke.

(45) Siemens' markedsandel inden for EF lå i 1991 på 18 %, i 1992 på 20 % og i 1993 på 18 %, medens Italtels markedsandel udgjorde 8 % i 1991, 9 % i 1992 og 5 % i 1993. Tilsammen havde de således en markedsandel på henholdsvis 26 %, 29 % og 23 %.

(46) Den »lock-in«-effekt som følge af den installerede base, der som beskrevet ovenfor gør sig gældende for centraler, spiller en langt mindre rolle inden for transmission. Inden for transmission er man langt længere fremme med standardisering, og teleoperatørerne inden for EF har generelt tendens til at sprede deres leverancer meget mere. Af detaljerede oplysninger fra teleoperatører i Det Forenede Kongerige, Frankrig, Tyskland, Danmark, Belgien og Spanien samt Telecom Italia fremgår, at der normalt er mindst tre hovedleverandører til transmissionsudstyr, i de fleste tilfælde desuden flere mindre leverandører.

2. *Offentlige indkøb*

(47) Indkøb af offentligt koblings- og transmissionsudstyr inden for EF har i nu snart to år været underlagt forsyningsvirksomhedsdirektivet, direktiv 93/38/EØF.

Koblingsudstyr

(48) I de fleste tilfælde er indkøb af offentligt centraludstyr i henhold til forsyningsvirksomhedsdirektivet imidlertid foregået uden forudgående udbud. Ved de fleste af disse indkøb har man enten gjort brug af undtagelsen i direktivets artikel 20, stk. 2, der drejer sig om teknisk begrundede undtagelser i forbindelse med bekyttelse af enerettigheder, eller fulgt flerårige kontrakter indgået mellem teleoperatørerne og deres hidtidige leverandører inden direktivets ikrafttrædelse. Leverandører af offentligt centraludstyr har også udtalt, at denne situation ikke ventes at ville ændre sig i fremtiden med hensyn til opgradering og udvidelse af den installerede base. Som allerede nævnt, er der en teknisk begrundelse for at give sådanne kontrakter til en bestemt leverandør. Men reglerne for offentlige indkøb vil kunne spille en mere væsentlig rolle på de tidspunkter, hvor teleoperatørerne overvejer at indføre større teknologiske nyskabelser (som f.eks. digitalteknologi eller ATM-bredbåndskobling) i deres net. I disse situationer vil teleoperatørerne kunne overveje nye leverandører, og for en ny leverandør vil der således kunne blive mulighed for at få adgang til et offentligt net, han ikke leverede til i forvejen. I disse tilfælde vil det være velbegrundet at iværksætte en udbudsprocedure. Som eksempel herpå kan nævnes de fælleseuropæiske forsøg med hensyn til ATM-kobling. Ligesom de fleste af de andre 15 teleoperatører, der er involveret i disse afprøvninger, udsendte Telecom Italia et udbud efter reglerne i direktivet. Udbuddet blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, og de tekniske specifikationer var baseret på ETSI-standarder. Der indkom tilbud fra otte fabrikanter, herunder også Italtel og Siemens, og kontrakten gik til Ericsson og Alcatel.

Transmissionsudstyr

(49) Da der ikke er så meget til hinder for at sprede forsyningskilderne her, og da man er væsentligt længere fremme med standardisering inden for transmissionsudstyr, har forsyningsvirksomhedsdirektivet haft relativt større betydning på dette marked. I 1993 købte tre teleoperatører en stor del af det udstyr, de havde brug for, efter forudgående udbud. I 1994 har der kunnet konstateres en betydelig stigning i antallet af indkøb efter forudgående udbud, og teleoperatører i andre medlemsstater er begyndt at følge disse procedurer. I de fleste tilfælde blev det meste udstyr dog fortsat købt under flerårige kontrakter indgået før ikrafttrædelse af direktiv 93/38/EØF, ikke minst i Italien.

3. *Teknologi*

(50) Produktion af offentligt teleudstyr, og specielt udvikling og produktion af offentligt koblingsudstyr, er en forskningsintensiv industri. Virksomhederne bruger typisk 15-20 % af deres omsætning på F&U. Omkostningerne ved at udvikle en ny generation telekommunikationscentraler er af parterne blevet anslået så højt som til 4 mia. ECU. Tallet varierer, alt efter om der er tale om små lokalcentraler eller om større udlandscentraler. Udgifterne til et af de store digitale centralsystemer (som f.eks. Siemens' EWSD eller Italtels Linea UT) under hele dets levetid ligger på tæt ved 1,6 mia. ECU. Ifølge oplysninger fra parterne investerede de førende leverandører af offentligt koblingsudstyr (Alcatel, AT&T, Ericsson, Northern Telecom, Siemens) hver

tæt ved 500 mio. US $ eller mere i F&U inden for offentligt centraludstyr i 1992. Disse udgifter må betragtes som værende nødvendige for at kunne bevare en konkurrencedygtig position i teknologisk henseende. For at forblive konkurrencedygtige på dette marked er fabrikanterne derfor nødt til at sælge en vis mængde udstyr for at være i stand til at udvikle en ny generation af centraler og opretholde det forhold mellem F&U-udgifter og omsætninger, der er almindeligt i branchen. Teknologi er derfor også en faktor, der er med til at skabe en relativt stærk koncentration på udbudssiden.

(51) De vigtigste teknologiske nyskabelser inden for offfentligt koblingsudstyr er beskrevet ovenfor, i afsnittet om produktmarkedet. En væsentlig virkning heraf i denne sammenhæng er, at større teknologiske innovationer typisk får operatørerne til at overveje nye leverandører og leverandørerne til at overveje nye muligheder for at komme ind på nye markeder. I den forbindelse må det i relation til den anmeldte fusions mulige virkninger bemærkes, at Telecom Italia allerede har truffet sit valg af leverandører af digitalcentraler (Ericsson, Alcatel og Italtel). Selv om ST tidligere har solgt centraler Italien, skal det bemærkes, at der ikke var tale om Siemens-centraler, men derimod om UT-centraler fremstillet på Italtel-licens.

(52) Indførelsen af digitalteknologien i det italienske net skete på basis af en arkitektur, som blev defineret i løbet af 80'erne, hvor beslutningen om at skifte fra analoge til digitale systemer blev truffet. Denne arkitektur er installeret i ca. 600 områder, inden for hvilke koblingssystemet er homogent. På det tidspunkt førte SIP forhandlinger med alle fabrikanter af centraludstyr, som var i stand til at give garanti for service og bistand overalt i landet, om tildelingen af de enkelte områder. Det sidste område blev tildelt i 1991. Det er vigtigt at bemærke, at SIP ved overgang fra analog til digital teknologi overvejede af reducere antallet af systemer i sit net fra tre til to, således som det er almindeligt i andre medlemsstater. Det valg, der blev truffet, er af repræsentanter for Telecom Italia blevet beskrevet som en afvejning mellem på den ene side øgede driftsomkostninger (vedligholdelse og indførelse af nye tjenester) og på den anden side forhandlingsposition over for leverandørerne. Man besluttede at acceptere højere driftsomkostninger og fortsat operere med tre forskellige systemer i nettet, i modsætning til de fleste andre teleoperatører inden for Fællesskabet.

(53) Den næste teknologiske omvæltning af lige så stor betydning som indførelsen af digitalteknikken vil være indførelsen af ATM-kobling. Der er for øjeblikket ingen konkurrent, der forventer, at der vil blive afgivet større ordrer på ATM-centraler inden for den offentlige sektor før århundredskiftet. Desuden er der også i dag usikkerhed om, i hvilket omfang ATM-centraler i realiteten vil erstatte digitale offentlige telefonnet. Det er fortsat tænkeligt, at ATM kun vil blive indført i overlay-net med særlig tjenester til en begrænset kundekreds, eller kun blive benyttet til LAN eller LAN-sammenkoblinger. Under alle omstændigheder må det bemærkes, at hvis udstyrsfabrikanterne overhovedet igen kommer til at konkurrere indbyrdes om ordrer på offentligt centraludstyr, vil det blive under markedsforhold, der har ændret sig væsentligt som følge af liberaliseringen af de grundlægende tjenester (hvilket i Italien er planlagt til 1998) og infrastrukturer.

(54) Med hensyn til ATM-centraler bemærkes, at erfaringerne i de lande, der er begyndt at indføre overlay-net med ATM-centraler, eller hvor ATM anvendes kommercielt til dataoverførsel, har vist, at også andre end de hidtidige traditionelle leverandører af offentligt teleudstyr kan optræde på dette marked. Ifølge artikler i fagpressen findes der et antal ikke-traditionelle leverandører af offentligt koblingsudstyr, som allerede har fået tildelt kommercielle kontrakter af offentlige netoperatører i USA, Finalnd, Schweiz, Det Forenede Kongerige og Danmark.

4. *Liberalisering af tjenester og infrastrukturer*

(55) De konkurrenter, Kommissionen har været i kontakt med, har understreget, at liberalisering af tjenester og infrastrukturer har større betydning for, hvordan markedet for offentligt teleudstyr rent faktisk fungerer, end den traditionelle fremgangsmåde baseret på standardisering og regler for offentlige indkøb. Ifølge planerne skal liberaliseringen inden for offentlig taletelefoni ske pr. 1. januar 1998 [1]. Desuden nåede Ministerrådet den 17. november 1994 til principiel enighed om, at offentlige telekommunikationsinfrastrukturer skulle liberaliseres samtidig med de resterende tjenester. Det skal bemærkes, at Italien ikke er blandt de lande, der har anmodet om særlige undtagelser herfra.

[1] Rådets resolution af 22. juli 1993 om forholdene inden for telekommunikationssektoren og behovet for yderligere udvikling på telekommunikationsmarkedet (EFT nr. C 213 af 6. 8. 1993, s. 1).

(56) Ifølge nogle af konkurrenterne har den gradvise liberalisering af tjenesterne (privat telekommunikation, GSM) reduceret teleoperatørernes indtægtsmuligheder. Teleoperatørerne har mistet betydelige markeder, og på de markeder, hvor de fortsat kan gøre sig gældende, har den øgede konkurrence ført til lavere priser og avancer. Liberaliseringen inden for tjenesterne kunne derfor også indirekte bevirke, at der blev lagt pres på teleoperatørerne, for at de også på de områder, der ikke er omfattet af liberaliseringen, benytter en udbudsprocedure ved deres indkøb, hvis de ønsker at opretholde deres samlede indtjening. De fleste andre konkurrenter har imidlertid angivet liberaliseringen af infrastrukturerne som den afgørende konkurrenceskabende faktor på dette marked.

(57) På den anden side må det også tages med i betragtning, at selv om infrastrukturerne liberaliseres fuldt ud, vil de nuværende monopolvirksomheder fortsat stå meget stærkt på deres hjemmemarkeder, indtil der gradvis kommer nye virksomheder til med egen infrastruktur. Under alle omstændigheder er de principielle afgørelser om liberalisering og tidsplanen herfor allerede truffet. Dette er især vigtigt på grund af koblingsudstyrets lange levetid, for de beslutninger, der træffes om de infrastrukturer, teleoperatørerne vil etablere i de kommende år, vil få uigenkaldelige konsekvenser i lang tid fremover, og når der skal træffes beslutning om valg af de systemer og den teknologi, der bliver afgørende for et lands grundlæggende tele-infrastrukturer, må liberaliseringens virkninger i fremtiden også indgå som en vigtig faktor.

5. Vertikale aspekter i relation til offentligt teleudstyr

(58) En af årsagerne til, at Kommissionen besluttede at iværksætte anden fase af proceduren i denne sag, var, at et af joint venture-virksomhedens moderselskaber, nemlig STET, også kontrollerer Telecom Italia. Telecom Italia har monopol på offentlige teletjenester samt på installering og drift af infrastrukturerne i forbindelse hermed i Italien og er derfor ikke underlagt normale konkurrencevilkår på sit hjemmemarked. Og det andet moderselskab, Siemens, er en af de førende teleudstyrsfabrikanter i Europa og i verden. Den anmeldte fusion gav derfor anledning til alvorlig tvivl om dens forenelighed med fællesmarkedet, eftersom der i princippet var mulighed for, at STET og joint venture-virksomheden kunne skabe alvorlige konkurrencefordrejninger på markedet for levering af offentligt teleudstyr i Italien.

(59) Efter undersøgelserne i den anden fase af proceduren og efter høring af et stort antal teleudstyrsfabrikanter og teleoperatører har Kommissionen imidlertid af de nedennævnte årsager draget den konklusion, at den anmeldte fusion af de nedenfor anførte grunde ikke vil skabe eller styrke nogen dominerende stilling på markederne for offentligt teleudstyr (kobling og transmission).

(60) Man må først og fremmest se nærmere på, i hvilket omfang den anmeldte fusion vil skabe en sådan markedsstruktur, at STET vil få en objektiv interesse i at tvinge Telecom Italia til at føre en konkurrencebegrænsende indkøbspolitik eller begunstige en bestemt leverandør, eller at en sådan objektiv interesse forstærkes. Det skal i den henseende bemærkes, at hvis den anmeldte fusion ikke kommer i stand, vil STET fortsat have den fulde kontrol med Italtel i sin egenskab af eneaktionær i selskabet. Hvis fusionen gennemføres, vil også Siemens få gavn af fordelene ved enhver positiv særbehandling af joint venture-virksomheden, som STET eventuelt ville påtvinge Telecom Italia. Ud fra en umiddelbar betragtning mindsker den anmeldte fusion derfor STET's eller Telecom Italias objektive interesse i at favorisere joint venture-virksomheden på Telecom Italias bekostning, f.eks. ved at acceptere højere priser på udstyr. Dette gælder så meget desto mere, som Siemens kun får direkte indflydelse på udstyrsleverandøren (Italtel), men ingen indflydelse overhovedet på teleoperatøren (Telecom Italia) eller dennes moderselskab (STET). I så fald ville der foreligge en helt anden situation.

(61) STET — og i sidste instans IRI — har langt større økonomiske interesser inden for levering af teletjenester end inden for produktion af teleudstyr. Omsætningen i Telecom Italia udgør omkring 80 % af den samlede omsætning inden for STET-koncernen.

(62) Selv om STET kontrollerer Telecom Italia, er en stor del af begge selskabers aktiekapital (over 40 %) i private hænder. Ingen af de to selskaber kan betegnes som én enkelt enhed, og det er helt klart, at størstedelen af Telecom Italias aktionærer har helt andre interesser end det anmeldte joint venture. Adskillelsen mellem interesser inden for tjenestevirksomhed og interesser inden for produktionsvirksomhed inden for STET-koncernen er blevet yderligere forstærket efter reorganiseringen af STET, gennem oprettelsen af Tecnitel, som ejes 100 % af STET. Tecnitel udgør i organisatorisk henseende en selvstændig enhed inden for STET-koncernen og har primært til opgave at overvåge STET's produktionsaktiviteter, herunder planlæg-

ning, teknisk og økonomisk tilsyn med produktionen og udøvelse af STET's stemmerettigheder på generalforsamlingerne i produktionsselskaberne. Kommissionen har desuden noteret sig, at STET under proceduren har afgivet skriftligt tilsagn om ikke at blande sig i Telecom Italias indkøbspolitik, specielt med hensyn til valg af leverandører samt om at opretholde en klar adskillelse mellem virksomhedernes bestyrelser, og generelt om ikke at blande sig i ledelsen af Telecom Italia, Tecnitel og Italtel-selskaberne.

(63) I betragtning af de ovenfor beskrevne strukturforhold på markederne for offentligt teleudstyr og under hensyn til, hvad der er kommet frem under Kommissionens undersøgelse, må Siemens' erhvervelse af interesser i Italtel antages ikke at ville resultere i nogen nævneværdig forringelse af konkurrencevilkårene. Det er usandsynligt, at aktionærforbindelserne mellem Siemens og STET og Italtel vil få nogen større betydning under opgraderingen og udvidelsen af det eksisterende net, da beslutningerne om, hvilke systemer der skal anvendes i nettene, allerede er truffet. Denne konklusion underbygges yderligere af de indtægtsprognoser, parterne har opstillet for deres joint venture, ifølge hvilke størstedelen af virksomhedens omsætningsstigning vil komme fra eksport. Joint venture-aftalen fastsætter det mål, at eksportmarkederne, skal tegne sig for 40 % af joint venture-virksomhedens salg inden 1997. Desuden har ingen af parternes nuværende konkurrenter i Italien i løbet af den anden fase af undersøgelsen over for Kommissionen givet udtryk for alvorlig frygt for at miste deres nuværende position i Italien.

(64) På længere sigt, specielt efter indførelse af ny teknologi, vil markederne for teleudstyr undergå ændringer, for det første fordi teknologiske nyskabelser kan resultere i store markeder, for det andet fordi standardisering og lovgivning vedrørende offentlige indkøb gradvis vil gøre de nationale markeder langt mere åbne, og for det tredje fordi den fremadskridende liberalisering af tjenester og især af infrastrukturer i stigende grad vil resultere i et verdensomspændende marked for offentligt teleudstyr. De kombinerede virkninger af disse udviklingsfaktorer har allerede kunnet konstateres inden for mobilkommunikation, hvor fastlæggelsen af en europæisk standard (GSM) samt liberaliseringen af tjenester og af infrastrukturer har resulteret i, at markedet for levering af teleudstyr i dag omfatter hele Europa, om ikke hele verden.

Mobilradionet

(65) Inden for mobilradio har Italtels markedsandel været faldende i de sidste tre år (fra 64 % i 1990/91 til 39 % i 1992/93), medens Siemens i 1992/93 havde en markedsandel på 6 %. Parternes største konkurrenter er Ericsson med en markedsandel på 41 % i 1992/93 og Alcatel med en markedsandel på ca. 10 %.

Desuden er der kommet øget konkurrence på det italienske marked for mobilradionet, efter at der er kommet en anden GSM-mobiltelefonoperatør til, nemlig Omnitel-Pronto Italia Consortium, som efter en udbudsprocedure tik tildelt kontrakten af den italienske regering.

Af undersøgelser foretaget i de europæiske lande, hvor der allerede er konkurrence, fremgår, at det vil få betydelig indvirkning på konkurrencevilkårene på markedet for mobilradioudstyr, at der nu er kommet endnu en GSM-mobilradiooperatør til i Italien. Det er nemlig almindelig praksis, at nye operatører etablerer deres egen infrastruktur til mobiltelekommunikationstjenester ved brug af udstyr fra flere forskellige fabrikanter. Nogle af GSM-operatørerne har mere end en leverandør til hver af de enkelte dele af mobilradioinfrastrukturen (kobling, basestation, mikrobølgeudstyr og terminaler).

GSM er et selvstændigt net med grænseflader til de andre tele-infrastrukturer på klart definerede punkter. GSM-arkitekturen er defineret i de GSM-rekommandationer, ETSI har vedtaget, og de er godkendt som nationale standarder i EØS-landene. GSM's klare arkitektur og grænsefladestruktur har resulteret i, at udstyrsmarkedet i dag omfatter hele Europa (og senere måske hele verden).

Generelt udvælges leverandører af infrastrukturer via udbud rettet mod hele verden. Et stort antal leverandører blev opfordret til at afgive bud, bl.a. Siemens, Ericsson, Sel-Alcatel, Nokia, Motorola, Matra, AT&T, Northern Telecom og Orbitel.

Ved tildeling af kontrakter til leverandører følger GSM-operatører almindeligvis følgende kriterier:

— teknologi

— leverandørens omdømme

— pris

— konstruktionsmæssig og teknisk knowhow

— evne til at opfylde leveringskrav.

Valg af udstyr har afgørende betydning for GSM-operatørernes konkurrenceevne. Selv om tjenestemarkedet er stærkt lokalt præget, er markedet for GSM-udstyr et verdensomspændende marked.

B. Privatteleudstyr

(66) På markedet for privat teleudstyr har Italtels markedsandel inden for PABC, KTS og tilknyttede terminaler været faldende (fra 22,9 % i 1990/91 til 17 % i 1992/93), medens Siemens i 1992/93 havde en markedsandel på 9 %. De enkelte markeder er nu fuldt liberaliseret, i overensstemmelse med Kommissionens direktiv 88/301/EØF af 16. maj 1988 om konkurrence på teleterminalmarkederne [1]. Et sort antal fabrikanter er aktive på markedet. Ligesom produktionssektoren er præget af stor spredning, sker distributionen også via et stort antal forhandlere.

(67) Med hensyn til privat teleudstyr har de kunder, Kommissionen har været i kontakt med under undersøgelsen, udtalt, at de selv efter fusionen fortsat vil kunne foretage deres indkøb hos et tilstrækkeligt stort antal alternative leverandører. Generelt udtalte de, at de køber via SIP, som har givet dem mulighed for at vælge produkter fra forskellige fabrikanter (Siemens, Alcatel, Italtel, Ericsson). De har også peget på, at der findes andre potentielle leverandører såsom Philips, Olivetti, IBM og Northern Telecom. De konkurrenter, Kommissionen har forhørt sig hos, har generelt udtalt, at der ikke findes større hindringer for at sælge i Italien.

(68) På hvert af disse markeder for privat teleudstyr står den fusionerede enhed relativt svagere end inden for offentligt teleudstyr, målt efter markedsandel. Italtel har desuden tabt betydelige markedsandele inden for de seneste tre år. Selv om SIP fortsat står meget stærkt i distributionsleddet, er der mulighed for direkte salg fra leverandør til kunde, da der ikke findes nogen retlige barrierer. Konkurrenterne har udtalt, at de kan sælge til det italienske marked enten direkte eller via andre distributionskanaler end SIP, såsom uafhængige forhandlere.

VII. KONKLUSION

(69) Af ovenstående grunde finder Kommissionen ikke, at den anmeldte fusion vil skabe eller forstærke en dominerende stilling på nogen af de ovenfor identificerede markeder for offentligt og privat teleudstyr, der vil føre til, at den effektive konkurrence på fællesmarkedet hæmmes betydeligt efter artikel 2, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 4064/89. Den anmeldte fusion kan følgelig erklæres forenelig med fællesmarkedet —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den planlagte fusion mellem STET og Siemens erklæres forenelig med fællesmarkedet og med EØS-aftalen.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til:

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

og

Siemens Aktiengesellschaft
Wittelsbacherplatz 2
D-80333 München

Udfærdiget i Bruxelles, den 17. februar 1995.

På Kommissionens vegne
Karel VAN MIERT
Medlem af Kommissionen

[1] EFT nr. L 131 af 27. 5. 1988, s. 73.