

Edición
en lengua española

Legislación

Sumario

I *Actos cuya publicación es una condición para su aplicabilidad*

.....

II *Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad*

Comisión

2001/98/CE:

- ★ **Decisión de la Comisión, de 13 de octubre de 1999, por la que se declara la compatibilidad de una operación de concentración con el mercado común y con el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (asunto IV/M.1439 Telia/Telenor) ⁽¹⁾ [notificada con el número C(1999) 3314]** 1

II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 13 de octubre de 1999

por la que se declara la compatibilidad de una operación de concentración con el mercado común y con el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo

(asunto IV/M.1439 Telia/Telenor)

[notificada con el número C(1999) 3314]

(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2001/98/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Considerando lo siguiente:

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

(1) El 28 de abril de 1999 fue recibida una notificación en virtud del artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 4064/89 («el Reglamento sobre operaciones de concentración»), por la que los Gobiernos sueco y noruego anunciaban que adquirirían control conjunto, a efectos del citado Reglamento, de una empresa de nueva creación, Newco, establecida para poseer las acciones de Telia AB («Telia») y Telenor AS («Telenor»).

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular su artículo 57,

(2) El 25 de mayo, las partes notificantes propusieron una serie de compromisos, condicionados a la adopción, por parte de la Comisión, de una decisión de conformidad con la letra b) del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento sobre operaciones de concentración.

Visto el Reglamento del Consejo (CEE) n° 4064/89, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas⁽¹⁾, cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) n° 1310/97⁽²⁾, y, en particular el apartado 2 de su artículo 8,

(3) Tras examinar la notificación, la Comisión concluyó que la operación notificada entraba en el ámbito del Reglamento sobre operaciones de concentración y suscitaba serias dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común, ya que podía crear o reforzar una posición dominante como resultado de la cual la competencia efectiva quedaría considerablemente obstaculizada en el mercado común o en una parte sustancial del mismo y en el territorio cubierto por el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Por consiguiente, el 15 de junio de 1999 la Comisión decidió iniciar el procedimiento en virtud de la letra c) del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento sobre operaciones de concentración.

Vista la decisión de la Comisión, de 15 de junio de 1999, de iniciar el procedimiento en el presente asunto,

Después de haber ofrecido a las empresas afectadas la oportunidad de dar a conocer sus observaciones sobre las objeciones planteadas por la Comisión,

Visto el dictamen del Comité consultivo sobre operaciones de concentración⁽³⁾,

⁽¹⁾ DO L 395 de 30.12.1989, p. 1; versión corregida en el DO L 257 de 21.9.1990, p. 13.

⁽²⁾ DO L 180 de 9.7.1997, p. 1.

⁽³⁾ DO C 43 de 9.2.2001.

I. LAS PARTES

- (4) Telia es el mayor operador de telecomunicaciones de Suecia y es propiedad al 100% del Estado sueco. También es la empresa matriz del grupo Telia. Telenor es el mayor operador de telecomunicaciones de Noruega y es propiedad al 100% del Estado noruego. Ambas empresas prestan en sus países respectivos la gama completa de servicios de telecomunicaciones así como servicios de televisión, y, además, prestan esos servicios en otros lugares de la zona nórdica e internacional.

II. LA OPERACIÓN Y LA CONCENTRACIÓN

- (5) En virtud de los términos de la operación notificada, Newco, una empresa nueva que se constituirá con arreglo a la legislación sueca, comprará todas las acciones de Telia y Telenor a sus Gobiernos respectivos. A cambio, a los Gobiernos sueco y noruego les corresponderán acciones por valor del 60 y 40%, respectivamente, del capital en acciones de Newco.
- (6) Los Gobiernos sueco y noruego celebraron un acuerdo de accionistas, con fecha de 30 de marzo de 1999. En virtud de dicho acuerdo, cada Gobierno tendrá derecho de veto sobre la aprobación del plan de la empresa y del presupuesto consolidado de Newco, las principales adquisiciones y cesiones estratégicas, el nombramiento y autorización de los comités del consejo de administración de Newco y el nombramiento del consejo de administración de Telia y Telenor (como filiales de Newco). Cada uno de los Gobiernos tendrá, por tanto, la posibilidad de ejercer una influencia decisiva en Newco y, por consiguiente, ejercerán el control conjunto sobre la empresa. Dado que Newco hereda las dos empresas de telecomunicaciones y televisión que anteriormente pertenecían a los Estados respectivos, Newco cumplirá las funciones que normalmente realiza una compañía de telecomunicaciones y, por consiguiente, puede esperarse que realice de manera permanente todas las funciones de una entidad económica autónoma.

III. DIMENSIÓN COMUNITARIA

- (7) En 1998, el volumen de negocios mundial del Grupo Telia fue ligeramente superior a 5 600 millones de euros y su volumen de negocios en la Comunidad de algo más de [...] millones de euros. El volumen de negocios mundial de Telenor superó ligeramente los 3 400 millones de euros y su volumen de negocios en la Comunidad fue del orden de [>250] millones de euros. Telia consiguió más de las dos terceras partes de su volumen de negocios comunitario en Suecia pero Telenor no supera las dos terceras partes de su volumen de negocios en ningún Estado miembro. Tanto Telia como Tele-

nor consiguen más de las dos terceras partes del volumen de negocios en territorio de la AELC en Noruega, y el volumen de negocios combinado de estas dos empresas en los países de la AELC equivale al 25% o más de su volumen de negocios total en territorio de la AELC. La notificación, por consiguiente, debe tratarse como un asunto de cooperación EEE.

IV. COMPATIBILIDAD CON EL MERCADO COMÚN

I. SERVICIOS DE TELEFONÍA Y AFINES

Introducción a los servicios de telefonía y telecomunicaciones

- (8) Éste es el primer asunto que se plantea en virtud del Reglamento sobre operaciones de concentración que se refiere a la fusión de dos operadores nacionales históricos europeos. Anteriormente ha habido asuntos sobre la fusión, o posible fusión, de operadores europeos de telecomunicaciones, pero una de las dos partes de la operación siempre había sido de fuera de Europa [por ejemplo, BT/MCI(II)⁽⁴⁾]. También ha habido acuerdos notificados en virtud del Reglamento nº 17/62 que eran prácticamente la integración plena de las actividades totales en telecomunicaciones de dos partes⁽⁵⁾. Sin embargo, dado que el asunto que nos ocupa va un paso más allá, plantea temas que no era preciso considerar tan a fondo en los asuntos anteriores y, por consiguiente, es necesaria una revisión inicial de las definiciones del mercado.
- (9) Antes de entrar en la evaluación general y en los detalles de los mercados de producto individuales, puede resultar útil dar algunas explicaciones básicas sobre cómo funciona este sector y aclarar también algunos principios esenciales al respecto.

Estructura y funcionamiento de las redes de telefonía con conmutación de circuitos

- (10) Durante casi todo este siglo, en la mayoría de los países europeos, el sector de la telefonía se ha estructurado en monopolios nacionales integrados verticalmente, generalmente propiedad del Estado. Estos operadores públicos de telecomunicaciones ofrecían a sus clientes usuarios finales («abonados») servicios básicos de voz. Dichos servicios ofrecían la conexión con cualquier otro abonado del país y, a través de acuerdos internacionales con otros operadores públicos de telecomunicaciones, acceso a la RTPC internacional (red telefónica pública conmutada).

* Determinados pasajes del presente acto han sido modificados con el fin de velar por la no divulgación de información confidencial; dichos pasajes figuran entre corchetes e indicados con un asterisco.

⁽⁴⁾ Asunto nº IV/M.1069, decisión de 8 de julio de 1998.

⁽⁵⁾ Véase, por ejemplo, la Decisión 96/546/CE de la Comisión (asunto IV/35.337 — Atlas), DO L 239 de 19.9.1996, p. 23, y la Decisión 96/547/CE de la Comisión (asunto IV/35.617 — Phoenix/Global-One), DO L 239 de 19.9.1996, p. 57.

(11) En las últimas décadas, en varios países se ha hecho un esfuerzo por liberalizar los mercados nacionales de telefonía introduciendo competencia. A estos efectos, generalmente se ha considerado que las redes telefónicas nacionales constaban de tres segmentos diferenciables: «bucle local», que es, esencialmente, la red entre los abonados y el punto de interconexión⁽⁶⁾ en sus centrales locales; «larga distancia» es decir, la red de cables y equipo de conmutación que conecta las centrales locales a centrales de un nivel superior denominadas centrales de tránsito; e «internacional» o la red de cables y equipos de conmutación asociados que conduce el tráfico desde la pasarela internacional (a menudo en una ciudad importante o en algún nodo clave de la red), a través de los cables de retroceso a la cabecera o punto de acceso internacional y, de allí, fuera del país y a los operadores públicos de telecomunicaciones de otros países.

(12) Un abonado a este tipo de servicios de telefonía vocal obtiene el acceso a la red pagando una cuota de abono que, generalmente, cubre el coste del operador por el suministro de la infraestructura, en concreto, la línea fija desde la central local hasta los locales del abonado. La línea en sí consiste generalmente en un par de hilos de cobre trenzados de una manera característica a los que se llama «par trenzado de cobre» o «par trenzado». La forma física de los dos hilos entre el abonado y la central puede considerarse un bucle, que consiste en una pieza alargada de hilo de cobre que comienza en el cuadro de distribución principal y llega hasta el abonado, se conecta a través del aparato de teléfono y regresa por el hilo de retorno al cuadro de distribución principal, dónde están conectados todos los bucles de la zona de esa central.

(13) Cuando se hace una llamada, es necesario establecer un trayecto de voz completo⁽⁷⁾ conectando el bucle del abonado de origen con el bucle del receptor al que va dirigida la llamada. Si el receptor está conectado a la misma central local que el abonado de origen, los dos pueden conectarse en esa central.

(14) Una llamada destinada a un abonado en una central local más lejana puede enviarse directamente a la central local correspondiente. Esto, sin embargo, no es lo habitual sino que, normalmente, se envía en primer lugar a

una o varias centrales de «transito»⁽⁸⁾, desde dónde la llamada será entonces reconducida a la red por la central local correspondiente y, posteriormente, al abonado.

(15) Cuando la llamada se establece, debe hacerse la conexión adecuada a través de cada uno de los puntos de conexión o conmutadores para poder establecer un trayecto de voz completo del abonado de origen al receptor. Una vez establecido, dicho circuito debe mantenerse mientras dure la llamada, independientemente del tráfico telefónico que se produzca realmente durante la misma.

(16) Una llamada internacional se enviará al conmutador internacional adecuado o «pasarela», desde dónde será enviada a las conexiones internacionales (enlaces por cable, satélite o radio) ya sea al operador de la red del país en el que se encuentra el abonado, o a través del tránsito por las redes de otros operadores si no se dispone de una conexión directa de red a red.

(17) La única razón por la que los operadores públicos de telecomunicaciones monopolísticos necesitaban interconectarse entre sí era para intercambiarse el tráfico internacional. La conexión física entre las dos redes generalmente se realizaba mediante un cable internacional que terminaba en cada uno de esos países. Las relaciones entre operadores se describían generalmente como relaciones de corresponsalía. En virtud de las mismas, el precio del tráfico entre los dos países se acordaba a un coste fijo por minuto, denominado tasa de distribución⁽⁹⁾.

Distintos métodos de acceso de los nuevos operadores al bucle local

(18) En principio, los nuevos operadores podrían construir sus propias redes. Pero todas las redes de bucle local han sido construidas, normalmente, a lo largo de períodos de tiempo considerables y se financiaron cuando las compañías telefónicas eran organismos del sector público. Para un operador recién llegado que se enfrenta a otro ya establecido, el alto coste y el tiempo necesarios para construir nuevas redes serán un factor económico de disuasión importante para introducirse de esa manera.

(19) Cuando existe un operador tradicional fuerte, los nuevos competidores potenciales se enfrentan a algunos retos fundamentales. El primero de ellos es convencer a los

⁽⁶⁾ Al punto en el que se unen los pares trenzados de hilos de cobre en la central local, y desde el que puede realizarse la conmutación, generalmente se le llama cuadro de distribución principal.

⁽⁷⁾ En la telefonía conmutada tradicional por líneas de cobre, el trayecto de voz requeriría un circuito eléctrico completo entre los dos abonados. Con enlaces por radio, satélite o cable de fibra óptica tal vez ya no haya un circuito eléctrico completo, ya que algunos de los componentes del trayecto de voz pueden ser impulsos de luz, ondas de radio, etc.

⁽⁸⁾ La arquitectura exacta del sistema, y la terminología, pueden variar de una red a otra y de un país a otro.

⁽⁹⁾ La tasa exacta, generalmente expresada en DEG (derecho especial de giro) puede variar dependiendo de la hora del día a la que se hace la llamada.

clientes potenciales, actualmente abonados del operador tradicional, para que elijan al nuevo operador como proveedor de servicios. El segundo es que los abonados seguramente seguirán ligados físicamente al operador tradicional y será necesario para la comunicación pasar a través de alguna de sus redes para llegar y salir del nuevo operador. El tercero es que la gran mayoría de las llamadas salientes de los nuevos abonados seguirán teniendo que terminar en la red del operador tradicional y el nuevo operador tendrá que poder transferir esas llamadas al operador tradicional sin incurrir en gastos por el uso de la red del operador tradicional que hagan su oferta poco competitiva.

(20) En el territorio de los antiguos monopolios, los nuevos operadores generalmente iniciaron su competencia atacando a los operadores tradicionales en sus rutas más lucrativas, es decir, las rutas internacionales y de larga distancia para llamadas salientes. La forma más sencilla de introducirse es la reventa, mediante la cual el nuevo operador compra al operador tradicional un servicio minorista de «extremo a extremo»⁽¹⁰⁾. La línea entera sigue siendo propiedad y está gestionada por el operador tradicional, pero el nuevo operador «revende» servicios minoristas prestados por el operador tradicional. El cliente sigue estando conectado al operador tradicional a todos los efectos técnicos y prácticos excepto para solicitar servicios, facturación, marca y atención al cliente y ventas y comercialización. El proveedor de reventa generalmente recibirá los servicios revendidos a precio de mayorista o con descuento en comparación con el precio al que los ofrece el operador tradicional. La oportunidad de conseguir beneficios depende de la habilidad del revendedor para mantener los costes indirectos bajo su control (generalmente, ventas y comercialización, facturación y un centro de servicio) más bajos que los costes equivalentes que hubiera tenido el operador tradicional.

(21) El problema para los revendedores es que el grueso de los costes de prestación de un servicio de telefonía sigue estando bajo el control del operador tradicional. Los revendedores únicamente pueden ofrecer a su vez servicios proporcionados por el operador tradicional de su propia red. Por consiguiente, no hay posibilidad de innovación en cuanto a ofrecer nuevas soluciones técnicas más allá de las que sea capaz, o esté dispuesto a ofrecer, el propietario de la línea. Además, el ejercicio sólo es ventajoso en la medida en que el operador tradicional (o el regulador) esté dispuesto a permitir la supervivencia de los revendedores. Si no existen obstáculos normativos para ello, el operador tradicional puede tranquilamente bajar sus precios al por menor cuando lo considere oportuno para que la oferta de los revendedo-

res no sea competitiva, obligando así a los nuevos operadores a reducir sus márgenes hasta el punto en que sus operaciones ya no sean rentables.

(22) La siguiente forma de introducirse, que requiere un mayor compromiso en cuanto al desarrollo de la red por parte del nuevo operador, es la selección del operador llamada por llamada. El usuario final sigue estando abonado al operador tradicional, pero se convierte también en abonado de cualquier otro nuevo operador u operadores que ofrezca el servicio competidor de llamada saliente. En todo momento el abonado sigue estando físicamente ligado a la red del operador tradicional y abonado al operador tradicional. Cuando el abonado desee utilizar los servicios del operador competidor, marca un código especial antes del número al que llama. El código es reconocido por la central local como un código de acceso al operador competidor. La llamada se pasa al operador competidor en el punto más próximo de interconexión entre las dos redes.

(23) Otra forma de entrada, la preselección del operador, es esencialmente igual a la anterior excepto en que todas las llamadas salientes se desvían automáticamente al nuevo operador, a menos que el abonado anule manualmente el desvío.

(24) La preselección del operador o selección llamada por llamada se utilizan normalmente sobre todo en llamadas de larga distancia o internacionales, en las que los precios de los operadores tradicionales son lo suficientemente altos por encima de los costes como para permitir al nuevo operador competir llevando el tráfico por su propia red y cobrándoles menos a sus clientes.

(25) En los dos tipos de selección del operador, el abonado nacional sigue pagando al operador tradicional su cuota de abono por la línea fija. En principio, el operador tradicional no cobra gastos directos a sus abonados cuando éstos hacen una llamada con preselección del operador o selección llamada por llamada, aunque el tráfico deba pasar por una parte de su red. A cambio, el nuevo operador elegido tiene que pagar al operador tradicional por el uso de sus redes desde el abonado hasta el punto de interconexión con su propia red. Este pago a veces se denomina «interconexión de origen» y en general, el nuevo operador se lo cobrará al abonado como parte de sus gastos por llamada.

⁽¹⁰⁾ En este contexto, servicio «de extremo a extremo» es aquel en el que todos los elementos de la red entre el abonado que hace la llamada y el abonado que la recibe son propiedad del mismo operador, o están bajo su control.

- (26) Las llamadas controladas por el nuevo operador tal vez tengan que terminar en la red del operador tradicional, en la propia red del nuevo operador o en la red de un tercero. La mayoría de las llamadas nacionales tendrán que volver a la red del operador tradicional, sencillamente porque la inmensa mayoría de los abonados de ese país seguirá estando conectada al operador tradicional. Por consiguiente, el nuevo operador debe hacer al operador tradicional otro pago más, la interconexión de terminación, para cubrir este servicio.
- (27) Una limitación importante a estas formas de entrada es que tanto la preselección del operador como la selección llamada por llamada sólo se aplican a las llamadas salientes. Un operador que consigue atraer a un 1 % de los clientes del operador tradicional puede ser capaz de convencerlos de que recurran a él en todas sus llamadas salientes, pero todas las llamadas entrantes destinadas a esos abonados seguirán teniendo que terminar en la red del operador tradicional. Por consiguiente, un nuevo operador que ofrece preselección del operador o selección llamada por llamada no puede obtener los ingresos por terminación de llamada que podría esperar un operador con control pleno del bucle local.
- (28) Una forma más importante de entrada es el desglose del bucle local (al que a veces se hace referencia por sus siglas LLU). Aunque los detalles pueden variar ligeramente según cómo se lleve a la práctica, normalmente el nuevo operador conectará sus cables directamente al par de cobre del abonado en el punto en el que el par trenzado del abonado estuvo conectado anteriormente al cuadro de distribución principal del operador tradicional. El desglose del bucle local generalmente exigirá al nuevo operador u operadores ubicarse en el mismo edificio de la central local, lo que supone que el nuevo operador establezca su propia red de conmutación para llevar el tráfico desde ese punto por sus propias redes.
- (29) El efecto de este desglose es como si el abonado en cuestión hubiera sacado sus conexiones de cable de la central local de un operador y las hubiera colocado en el cuadro de distribución principal de otro operador (el nuevo). El abonado sólo tiene relación con el nuevo operador. El único aspecto en el que el operador tradicional tiene todavía algún control sobre la red desviada es que mantiene la propiedad última de los pares trenzados de cobre del usuario final. El nuevo operador, por lo general, debe pagar al operador tradicional por el alquiler del par de cobre desde las instalaciones del operador tradicional hasta el abonado.
- (30) En teoría, no hay ninguna razón por la que el nuevo operador no podría asumir la propiedad total del par de hilos de cobre. En la práctica, sin embargo, gran parte del recorrido del par de hilos de cobre discurre generalmente por cables que contienen otros pares trenzados, que seguirán estando controlados por el operador tradicional. Por eso es importante que el uso del par de hilos de cobre desviado no cree interferencias inaceptables con los otros pares del cable, por ejemplo por «diafonía» o interferencias de radio con otros circuitos en los cables del bucle local del operador tradicional. Un cable en el que varios circuitos específicos fueran propiedad de una entidad distinta de la propietaria del mismo podría ocasionar problemas para asignar la responsabilidad de su mantenimiento. Por estas razones, en general se prefieren los acuerdos de arrendamiento.
- (31) Existen otras posibilidades para conseguir el acceso al bucle local —es decir el acceso fijo a los abonados finales— pero que evitan la necesidad de utilizar los enlaces fijos del operador tradicional. La alternativa más habitual a los enlaces fijos del operador tradicional es el uso de las conexiones de televisión por cable.
- (32) Las redes de cable han sido diseñadas, por lo general, para transmitir el tráfico en una sola dirección y por eso tienen una estructura «arborescente» o de «cascada» que no es la idónea para la telefonía. Por el contrario, en el sistema de telefonía tradicional cada abonado tiene su bucle local individual a la central local, que solamente transporta su propio tráfico. Es menos probable que se sobrecarguen los hilos del bucle de cobre, independientemente de cuántos abonados utilicen su teléfono simultáneamente. Por el contrario, en las redes de cable tradicionales existe el riesgo de que las conexiones «troncales» dentro del sistema se sobrecarguen por el tráfico telefónico de retorno. Pero las redes pueden adaptarse. El primer paso es reservar parte del ancho de banda del cable para crear un trayecto de ida y otro de retorno del tráfico telefónico. El sistema debe ser reconfigurado para dividirlo en unidades servidas independientemente de, por ejemplo, 500-1 000 abonados, para garantizar que las rutas arteriales no estén sobrecargadas en los momentos de máxima demanda. Puede ser necesario aumentar la capacidad en las líneas clave del tronco, añadiendo cables o sustituyendo el sistema de cobre coaxial por fibra óptica, para que el sistema pueda gestionar todo el tráfico. En ese caso, es preciso invertir en la electrónica necesaria para «iluminar» —poner en funcionamiento— las fibras ópticas. Se requiere módem de cable en cada extremo de la línea. Por consiguiente, las redes de cable no desarrolladas no son un sustituto inmediato para la red de telecomunicaciones, pero pueden acondicionarse para ello con alguna inversión.
- (33) En algunos países, el Reino Unido entre otros, las redes de cable no se construyeron únicamente con el cable coaxial habitual para el suministro de servicios de televisión sino con un par trenzado de hilos de cobre adicional para que se pudiera utilizar en telefonía. En otros países, las redes de cable constan únicamente de cable coaxial, por lo que los problemas técnicos y financieros para desarrollar la red de telefonía son mayores.

- (34) Otras alternativas al uso de las líneas fijas del operador tradicional exigen el uso de tecnologías relativamente nuevas, como el paso del tráfico por cables eléctricos que entran en las dependencias del abonado. Sin embargo, como no está desarrollado comercialmente, no ofrece un alternativa competitiva inmediata para la mayoría de usuarios del teléfono.
- (35) También existen métodos ideados para evitar totalmente el uso de enlaces fijos, como los radioenlaces. Requiere el uso de señales de radio de alta frecuencia emitidas por un equipo receptor/transmisor ubicado en los locales del abonado. El inconveniente de este sistema es que utiliza señales radioeléctricas de onda muy corta, lo que exige estar en la línea visual de transmisión, por lo que el uso de sistemas de bucle radioeléctrico debe limitarse a zonas rurales más que a zonas urbanizadas o el centro de ciudades o a empresas con edificios altos o mástiles dónde colocar la antena receptora. El uso de ese tipo de frecuencias de radio puede ocasionar niveles inaceptables de interferencias con otros equipos. Además, debe realizarse una inversión importante en el equipo en el extremo de la línea del abonado. En el Reino Unido, fracasó recientemente un intento de lanzar una operación comercial utilizando enlaces por radio.
- (36) Hay que hacer una distinción entre servicios de bucle local que dan al nuevo operador únicamente el negocio de las llamadas salientes del abonado, como la preselección del operador y la selección llamada por llamada, y las tecnologías que colocan al nuevo operador en una posición análoga a la del operador tradicional (acceso desglosado al bucle local, radioenlaces, acceso por cables eléctricos y redes de cable). El segundo grupo da al operador la posibilidad de conseguir ingresos tanto por las llamadas entrantes como salientes. Presumiblemente, sólo el segundo grupo y, dentro de éste, sólo el acceso desglosado al bucle local, al menos a corto plazo, puede realmente permitir a los competidores entrar en condiciones de igualdad con el operador tradicional.
- Interconexión: relaciones de corresponsalía y tasa de distribución*
- (37) La interconexión es el medio por el cual dos redes de distintos propietarios intercambian tráfico entre sí. El sistema de tasa de distribución, al que ya nos hemos referido brevemente, es una forma particular de interconexión. Es esencial para cualquier compañía telefónica tener suficientes interconexiones para poder enviar y recibir tráfico prácticamente a cualquier lugar de la RTPC, incluida la RTPC internacional.
- (38) En la época de monopolio de los operadores nacionales de telefonía, las llamadas que tenían que conmutarse entre centrales locales y de tránsito, o a las pasarelas internacionales, se conmutaban enteramente dentro de la red del operador público de telecomunicaciones nacional. En ese contexto, «interconexión» hubiera tenido relativamente poco significado. El precio del servicio que pagaba el abonado, una combinación de la cuota fija de conexión y el cobro por llamadas individuales basado en su duración, destino y quizá la hora del día, era un cobro conjunto que cubría todas las actividades necesarias de conmutación dentro de la red.
- (39) Cuando los operadores internacionales tratan entre sí, la relación financiera entre ellos estaba regida, y habitualmente lo sigue estando, por un sistema denominado sistema de tasas de distribución. Los dos operadores nacionales de telefonía acuerdan un precio y el operador de origen (el operador cuyo abonado hace la llamada) paga un porcentaje acordado, generalmente el 50% de la tasa de distribución, al otro operador por hacer llegar, o terminar, la llamada. Como generalmente hay un intercambio de tráfico entre los dos operadores en los dos sentidos, la tasa de distribución va generalmente acompañada de un sistema de liquidación, en el que se totalizan los flujos netos de tráfico entre los dos operadores a lo largo de un periodo y se hacen los pagos en una u otra dirección a intervalos regulares según los saldos.
- (40) La estructura física del cable entre los dos operadores públicos de telecomunicaciones se consideraba propiedad de cada uno de ellos hasta un punto medio teórico (ya fuera en su frontera común o en el punto medio de un cable submarino). El abonado que hacía la llamada pagaba a su operador el precio total de la misma (lo que, en teoría, debería guardar relación con la tasa de distribución pero podía no ser así), y generalmente este operador, en cuya red se iniciaba la llamada, pagaba entonces al operador de terminación un porcentaje acordado, habitualmente el 50% de la tasa de distribución, por terminar la llamada en la red receptora. El hecho de que el tráfico, en líneas generales, estuviera equilibrado entre los dos operadores y que los pagos estuvieran sujetos a un sistema de liquidación, significa que la cantidad real de dinero que cambiaba de manos entre los dos operadores era relativamente pequeña comparada con el volumen de tráfico global. Hay que señalar que, en este sistema, el precio de una llamada a las compañías de teléfonos correspondientes refleja los acuerdos entre esos dos países y al operador de terminación se le paga independientemente de la distancia que la llamada tenga que recorrer por su red para llegar al abonado en cuestión.
- Interconexión a nivel local o de larga distancia*
- (41) Con la llegada de la liberalización, surgió la necesidad de nuevas redes competidoras que entraran en el territorio de un operador tradicional nacional para interconec-

tarse con el operador tradicional y, por supuesto, entre sí. Dicha interconexión es especialmente importante para los nuevos operadores, ya que la inmensa mayoría de sus abonados probablemente querrán hacer llamadas a abonados que siguen en la red del operador tradicional.

- (42) El modelo para la interconexión nacional suele diferir ligeramente del modelo de la tasa de distribución utilizado en llamadas internacionales. El operador de origen (que es el operador en cuya red se inicia la llamada) paga, por lo general, al operador receptor una cantidad fija mínima por cada llamada, y una cantidad por minuto por la terminación de tráfico enviada por los puntos físicos de conexión entre las dos redes. La cantidad por uso por minuto puede variar dependiendo de la hora del día a la que se envía el tráfico y de la distancia que tiene que recorrer por la red receptora desde el punto de interconexión.

Modelos de interconexión

- (43) Las estructuras de tarificación por interconexión varían de un país a otro. Un país puede estar dividido en regiones y el nuevo operador tendrá que decidir con qué regiones concretas desea interconectarse y cumplir unas normas mínimas fijadas por el operador tradicional. Por ejemplo, puede pedírsele que se interconecte en puntos específicos dentro de la región, designados por el operador tradicional, y/o en una serie de puntos mínimos dentro de la región estipulados por el operador tradicional. Con arreglo a este sistema, un nuevo operador pagará cierta cantidad si una llamada puede hacerse llegar a esa región, o segmento, en el que está interconectado, y puede que pague más si el operador tradicional tiene que llevar la llamada a otra región en la que el nuevo operador no está interconectado.
- (44) Una alternativa, que puede equivaler prácticamente a lo mismo, dependiendo del despliegue geográfico de la RTPC, es que el nuevo operador pueda elegir interconectarse a varios niveles en la jerarquía de centrales. Así, si se interconecta en el nivel más alto de la jerarquía, puede tener acceso a todas las centrales del país o de gran parte del mismo, y si se interconecta a nivel local, puede tener acceso sólo a las centrales locales abastecidas desde la central que ha elegido.
- (45) Por lo general, el operador tradicional fijará los precios basándose en la cantidad de su red que necesita utilizar el otro operador. Así, para llegar a un cliente concreto en el bucle local del operador tradicional, la interconexión más barata es generalmente en la central local, o lo más cerca posible de ella, en la que termina el par trenzado del cliente. Si el punto de interconexión se encuentra en una central de tránsito —más arriba en la jerarquía de centrales— entonces la llamada tendrá que ser transportada por una parte mayor de la red del operador tradicional hasta llegar al bucle local. En ese caso, el nuevo operador pagará seguramente una cantidad más elevada que si la misma llamada terminara en un punto de interconexión local. Por esta razón, las interconexiones individuales a nivel de las centrales locales son más directas y más baratas pero dan acceso a menos clientes globales. Por lo general, cuantos menos puntos de interconexión tiene un nuevo operador, más tendrá que pagar al operador tradicional por terminación de llamada. Y a la inversa: cuantos más puntos de interconexión tenga, menos tendrá que pagar al operador tradicional, pero más tendrá que invertir en construir su propia red.
- (46) En principio, la forma de que un nuevo operador rebaje sus costes de interconexión es hacer el mayor número de interconexiones posible, descendiendo al máximo en la jerarquía de centrales. Sin embargo, esto exige un capital importante para construir redes a todas y cada una de las centrales locales a las que quiera llegar. Además, si las cuotas de interconexión son altas en relación con el precio al que el operador tradicional ofrece servicios a sus propios abonados, al nuevo operador le resultará difícil conseguir beneficios de la operación. Pero, aunque los precios de interconexión sean razonables, una razón que puede disuadir de invertir en nuevas redes es que los nuevos operadores dependen por completo del operador tradicional, si no existen medidas normativas, en cuanto al precio al que se ofrece la interconexión. Si el precio de interconexión es tan alto que las operaciones del nuevo operador no resultan rentables, sus inversiones para instalar redes no valdrán para nada. Por eso, los nuevos operadores pueden ser reacios a dejar sus costes a merced del operador tradicional, a menos que estén convencidos de que existen suficientes controles normativos para mantener los costes de interconexión suficientemente bajos para que sus ofertas resulten competitivas y para impedir al operador tradicional que abuse de su posición de poder.
- (47) Para los nuevos operadores, lo ideal sería interconectarse en unos puntos elegidos, ya sean centrales de tránsito o locales, seleccionadas con arreglo a dónde les resulte necesario enviar la mayor parte del tráfico. Así, en una zona en la que un nuevo operador preste un alto volumen de tráfico, por ejemplo a un grupo concreto de abonados en una zona específica de una ciudad, puede querer interconectarse a algunas centrales locales seleccionadas, o incluso a todas las de esa zona. En otra zona a la que el nuevo operador envía poco tráfico, puede querer interconectarse sólo a nivel de la central de tránsito para evitar una inversión importante en capacidad

de poco uso. Incluso podría optar por no interconectarse en esas regiones y aceptar pagarle al operador tradicional cuotas de interconexión más elevadas por hacer llegar ese tráfico.

- (48) Los operadores tradicionales a veces insisten en que las interconexiones se realicen con arreglo a ciertos criterios que al nuevo operador le ponen difícil poder elegir los mejores puntos de interconexión. Por ejemplo, es corriente que a un nuevo operador se le exija interconectarse a un número mínimo de puntos, habitualmente dos, en cada región en la que desee interconectarse. El operador tradicional puede negarse a permitir cualquier interconexión a nivel de la central local (en lugar de la interconexión a través de una central de tránsito, más cara) a menos que el nuevo operador esté dispuesto a interconectarse a un mínimo de centrales o incluso a todas y cada una de las centrales locales de la región. El operador tradicional puede imponer limitaciones en las redes a las que se conectará.
- (49) En cuanto a quién paga los costes, generalmente hay un coste por establecer cada interconexión, en el que sólo se incurre una vez, y un pago periódico. El operador tradicional puede insistir en que el nuevo operador pague todo el coste de instalación de la infraestructura física necesaria para establecer la interconexión, aunque él pueda beneficiarse de enviar parte del tráfico por el enlace físico. Estas estrategias le dan al operador tradicional un alto grado de control sobre los costes de los nuevos operadores porque determinan el nivel de inversión que tiene que hacer el nuevo operador antes de poder empezar a trabajar. Además, el operador tradicional puede llevar a cabo estrategias para degradar la calidad.

Suministro de capacidad o productos relacionados con la capacidad

- (50) Un operador nacional de telefonía posee un importante patrimonio de infraestructura de red en cables y conmutadores. La mayoría de estos operadores arriendan parte de la capacidad que no utilizan. Estos arriendos pueden ser del tipo «al por mayor», si los productos se ofrecen a otros operadores de telecomunicaciones o grandes usuarios, o al por menor, si los productos se ofrecen de extremo a extremo, a veces a proveedores de servicios de telefonía pero también a usuarios privados, como operadores de redes de datos.
- (51) Las alternativas para el suministro de cableado físico pueden ser servicios públicos, como las compañías eléctricas o de ferrocarril, que tienen sus propios sistemas privados de telefonía o derechos de paso por los que

pueden instalarse las redes más rápidamente. Estas ofertas pueden proporcionar alternativas «básicas», pero quizás no tengan la cobertura o «capilaridad» de las redes propias del operador tradicional. Por consiguiente, el operador tradicional puede ser más idóneo que cualquier otro proveedor de capacidad en alquiler en cuanto a la extensión y densidad de la cobertura de su red física.

- (52) El precio al que se ofrecen las líneas alquiladas y productos afines guarda relación con los precios de interconexión y los precios de acceso al bucle local. Ya se ha señalado, al hablar de la interconexión, que, generalmente, es más barato para un nuevo operador mantener su tráfico al margen de la red del operador tradicional en la medida de lo posible y hacer la interconexión con la red de terminación lo más cerca posible del punto de entrega del tráfico. Sin embargo, esto supone que el nuevo operador dispone de los recursos financieros para construir sus redes hasta cada punto deseado de la central local. Si el nuevo operador opta por alquilar líneas, y es sustancialmente dependiente del operador tradicional para que se las suministre, su capacidad para evitar precios hostiles de interconexión por parte del operador tradicional se ve aún más mermada por el hecho de ser dependiente financiera y operativamente del mismo en sus líneas alquiladas. La posibilidad del operador tradicional para conseguirlo puede verse disminuida, sin embargo, en la medida en que los obstáculos normativos o competitivos de otro tipo ejerzan una limitación efectiva a su libertad para fijar precios por esas ofertas.

Conmutación de circuitos frente a conmutación de paquetes

- (53) Uno de los rasgos del modelo de telefonía descrito es que debe establecerse un trayecto de telefonía completo de extremo a extremo entre el abonado que hace la llamada y el receptor al que va dirigida, trayecto que debe mantenerse mientras dure la llamada, independientemente de lo poco o mucho que digan por la línea los participantes en la llamada. En consecuencia, exclusivamente a las llamadas individuales deben dedicarse grandes cantidades de recursos de la red (cables, equipo de conmutación).
- (54) La conmutación de paquetes es una alternativa a la conmutación de circuitos tradicional, utilizada inicialmente para que los ordenadores pudieran intercambiar datos por las líneas telefónicas, pero que se utiliza cada vez más como un medio de transportar mensajes de telefonía vocal. En la comunicación por conmutación de paquetes, la información contenida en el mensaje se desglosa en «paquetes» independientes de datos. Los paquetes se envían desde el terminal de origen a un ordenador, el encaminador, que examina el título de la información del paquete y lo envía a otro encaminador, y así sucesivamente hasta que el paquete llega a su destinata-

rio. Los sistemas de paquetes de datos se definen como sin conexión⁽¹¹⁾, ya que la conexión entre dos cables sólo necesita que se mantenga abierta el tiempo que le cuesta a un paquete cruzar por el punto de conmutación de un cable al siguiente.

- (55) Las primeras redes experimentales de conmutación de paquetes estaban confinadas a escala local, a menudo en universidades, y hoy día las llamaríamos LAN (redes de área local). Sin embargo, los tipos de encaminadores y conmutadores utilizados en las redes de datos conmutados por paquetes pueden estar situados en los «nodos»⁽¹²⁾ de las redes tradicionales de cables físicos de telecomunicaciones. Por este medio, las redes de datos pueden hacer uso del cable físico subyacente de las redes de telecomunicaciones, consiguiendo así la amplia cobertura y alcance de las redes correspondientes, a la vez que evitan la conmutación física necesaria en los nodos de una red de conmutación de circuitos tradicional. La ventaja es que ya no hace falta que el mismo circuito físico esté dedicado a cada usuario en cada una de las llamadas sino que puede utilizarse para transportar el tráfico desde muchas transmisiones de datos simultáneas.

Redes de datos de paquetes conmutados en uso: comunicación de datos a empresas e Internet

- (56) Una red de datos puede construirse utilizando cableado, conmutadores y encaminadores completamente separados de la RTPC y sin conexión con ella. Muchas LAN, por ejemplo las que se encuentran en los edificios de oficinas, pueden considerarse ejemplos de este tipo de redes privadas de datos. Las redes de área extensa («WAN»), como son las que pueden conectar las sedes multinacionales de una gran empresa, pueden utilizar parte de la fibra de telecomunicaciones alquilada a los operadores públicos de telecomunicaciones (como las líneas privadas internacionales alquiladas) pero en principio también son redes privadas y no necesitan estar conectadas a la RTPC.
- (57) La conexión directa con la RTPC puede requerirse en el caso de una red combinada de telefonía vocal y datos. Un ejemplo podría ser el caso de una empresa con una red global con su cuartel general en un país X pero con una oficina regional en un país Y. Si el sistema desemboca en la RTPC sólo en la oficina principal en el país X, cuando un empleado de la oficina regional en Y quiera hablar con un cliente en Y tendrá que hacer una llamada a través de la oficina principal en X, que desembogue en la RTPC, y volver por los enlaces internacionales al cliente en Y. De esta manera, a la llamada desde la

oficina principal al cliente se le aplicaría el precio de una llamada internacional entre X e Y. Pero si la red de datos/telefonía de la empresa tiene una interconexión con la RTPC en el país Y, entonces todo el tráfico que deba intercambiarse entre los empleados de la oficina regional de la empresa en el país Y y el cliente en el país Y puede desembocar directamente en la RTPC del país Y, incurriendo, por tanto, en menores costes de terminación.

- (58) La interacción normal de la red privada de datos con el operador tradicional no consistirá en peticiones de interconexión a la RTPC como tal sino en una demanda de productos de infraestructura de red (capacidad). Para construir la red de datos, será necesario alquilar, o comprar, capacidad, probablemente al operador tradicional, servicios de transporte de red virtual, tales como repetición de tramas o ATM (modo de transferencia asíncrona), que puedan desempeñar en parte la función de capacidad alquilada. Así, una empresa que quiera construir su propia red de datos (o construir una red de ese tipo para otros) depende de los precios a los que pueda obtener esos productos de capacidad y equipos afines.

Internet

- (59) Internet es básicamente una serie de redes interconectadas y sobrepuestas que utilizan todas ellas el mismo protocolo, el TCP/IP, para intercambiar tráfico. Las redes de Internet pueden interconectarse horizontalmente, en los denominados acuerdos igualitarios, o verticalmente, y, en ese caso una red se convierte en cliente de otra por conectividad. Las mayores redes de datos de Internet pueden tener cobertura mundial mientras que las redes más pequeñas pueden cubrir únicamente una región, un país o una zona geográfica. Todas las redes de Internet son PSI (proveedores de servicios de Internet) tanto entre sí como a los usuarios finales.
- (60) Conseguir acceso a Internet significa conseguir acceso a un PSI. Esto puede hacerse por «acceso dedicado», es decir un enlace de línea fija por cable dedicado entre el usuario final y su PSI, o por «acceso por marcación» por una línea RTPC normal.
- (61) Desde el momento que un proveedor de servicios de Internet tiene clientes por marcación, necesita conexión con la RTPC para poder llegar hasta los clientes a los que sólo se puede llegar a través de la RTPC. A estos efectos, puede tratarse al proveedor de servicios de Internet como un cliente comercial del operador telefónico correspondiente o como otro operador telefónico.
- (62) Si se trata al proveedor de servicios de Internet como un cliente (comercial), pagará un alquiler de línea a la compañía telefónica como cualquier otro usuario de los ser-

⁽¹¹⁾ Algunos tipos de redes de datos, por ejemplo la repetición de tramas y X25, están «orientadas a la conexión», porque la conexión se establece antes de que comience la transmisión de datos. En ese sentido, comparten algunos de los rasgos de la telefonía tradicional por circuitos conmutados.

⁽¹²⁾ Los puntos de intersección de las conexiones de la red.

vicios de teléfonos. Las llamadas de los usuarios de Internet (es decir, clientes del PSI) al proveedor de servicios de Internet se tratarán exactamente como cualquier otra llamada telefónica conmutada, salvo que los módem están colocados en cada extremo de la línea (es decir, en el teléfono del cliente y en el puerto de módem PSI) para que el tren de datos pueda ser transferido por el circuito conmutado de la RTPC. El usuario final y el PSI pagarán por el alquiler de línea, el usuario final pagará por la utilización de la red del operador público de telecomunicaciones y pagará aparte al PSI por la prestación de servicios de Internet.

- (63) Sin embargo, si la legislación nacional autoriza al proveedor de servicios de Internet a ser tratado como otro operador de telefonía, entonces la relación será distinta. En ese caso, el proveedor de servicios de Internet (que, generalmente, recibe más llamadas de las que hace) es el receptor de un tren de llamadas que se originan en la red del operador público de telecomunicaciones, y puede tener derecho a cobrar al operador público de telecomunicaciones por servicios de terminación de llamada. Dado que las llamadas generalmente las originará el cliente, y no el PSI, normalmente es el proveedor de servicios de Internet quien se beneficia financieramente de prestar servicios de terminación de llamada al operador tradicional.
- (64) Algunos de los llamados servicios PSI «gratuitos» están financiados por la liquidación de pagos del operador público de telecomunicaciones al PSI, eximiendo así al cliente de pagar a su PSI. Un operador público de telecomunicaciones puede estar obligado por la normativa a tratar al proveedor de servicios de Internet como un operador de telefonía o, si está expuesto a una fuerte competencia en PSI, puede verse obligado comercialmente a ofrecer los pagos de terminación de llamada. Si no lo hace, se arriesgaría a perder el tráfico de llamada saliente de Internet de su abonado a otro operador (mediante un acuerdo de preselección de operador, por ejemplo).
- (65) Por esa razón, los proveedores de servicios de Internet necesitan conexión con la RTPC, que puede ser interconexión, si son considerados operadores de telefonía, o como clientes, si no lo son. Aunque hay poca competencia para el acceso al bucle local, un operador público de telecomunicaciones puede insistir en que se trate a todos los proveedores de servicios de Internet como simples abonados al servicio telefónico. Si no puede hacer esto, el operador público de telecomunicaciones puede bajar los pagos por terminación a estos PSI hasta un punto en el que el proveedor de servicios de Internet gane escasamente más que si fuera un cliente minorista.

Servicios de un ancho de banda superior (banda ancha)

- (66) El término «ancho de banda» está relacionado con las características físicas de un sistema de telecomunicaciones y se refiere a la velocidad a la que puede transferirse

la información. En sistemas analógicos, como la telefonía tradicional de circuito conmutado, se mide por la frecuencia (en Hertzios). En sistemas digitales, se mide por el número de bits por segundo. Cuanto mayor es el ancho de banda, mayor es la velocidad de la línea y más información puede transferir un sistema de telecomunicaciones. Un circuito convencional de telefonía vocal conectado en cada extremo a un abonado mediante un par trenzado puede considerarse una conexión de «banda estrecha» de baja velocidad, con capacidad limitada para transmitir datos. Las aplicaciones modernas, como Internet, y especialmente el vídeo a la carta, necesitan la transmisión de mucha más información y requieren, por consiguiente, interconexiones de banda ancha de alta velocidad para poder ser utilizadas por el abonado final.

- (67) Existen dos problemas en la prestación de servicios de banda ancha a usuarios finales. En primer lugar, las limitaciones del par trenzado de cobre. Aunque muchos operadores de telefonía han mejorado su capacidad de larga distancia e internacional con cable de fibra óptica para optimizar la utilización de la tecnología de conmutación de paquetes, el bucle local representa el punto de la red en el que el circuito conmutado tradicional plantea un obstáculo para el uso de tecnologías de banda ancha. Los elevados costes de sustituir la infraestructura del bucle local disuaden, incluso al operador tradicional, de mejorar los enlaces, por lo que el reto consiste en encontrar la manera de prestar el servicio con las instalaciones existentes.
- (68) Los servicios de banda ancha pueden prestarse por la línea de cobre existente si está conectada a las denominadas tecnologías «capacitadoras» tales como las tecnologías «xDSL» (línea de abonado digital)⁽¹³⁾. Las tecnologías xDSL pueden convertir efectivamente un par de hilos de cobre en una línea digital de alta velocidad, superando así las limitaciones técnicas del bucle local de cobre tradicional. Normalmente, la tecnología debe estar adaptada a las centrales locales, tanto del lado del operador tradicional como del cliente en el cuadro de distribución principal.
- (69) A los operadores competidores que quieran ofrecer servicios de banda ancha por medio de tecnologías xDSL a clientes que siguen estando conectados al operador tradicional se les plantean tres problemas principales. En primer lugar, deben esperar a que el solicitante instale la tecnología y, por consiguiente, sus ofertas técnicas están limitadas por el equipo que instale el operador tradicional. En segundo lugar, deben interconectarse en algún lugar más lejano de la línea telefónica, lejos del cuadro de distribución principal, por lo que tendrán que pagar

⁽¹³⁾ Existe una serie de variantes de la tecnología DSL como ADSL (línea de abonado digital asimétrica), HDSL (línea de abonado digital de alta velocidad de datos) y VDSL (línea de abonado digital de muy alta velocidad de datos). Colectivamente se las denomina tecnologías «xDSL».

cuotas de interconexión más altas por el uso de más red del operador tradicional. Y, por último, estos nuevos operadores son vulnerables a la política del operador tradicional de fijación de precios y/o de la calidad de su interconexión. Si el operador tradicional sube sus precios de interconexión o disminuye su calidad, la oferta de xDSL de un competidor puede dejar de ser competitiva.

Interconexión entre redes fijas y móviles

(70) Los principios descritos se aplican también a la interconexión con redes móviles. Sin embargo, es habitual que las cuotas de interconexión sean algo más elevadas para las redes móviles. Esto dicen que se justifica porque el operador móvil debe realizar más trabajos para saber dónde está su cliente, de manera que las llamadas a ese cliente puedan ser dirigidas al punto adecuado de la red. En su respuesta al pliego de cargos («la respuesta») las partes alegaron que las cuotas eran más altas debido a los mayores costes de las redes móviles en comparación con las fijas y a que la infraestructura móvil sigue estando en fase de «construcción».

(71) «Itinerancia» significa la posibilidad de que el usuario de un teléfono móvil saque su teléfono de la zona de la empresa a la que está abonado para los servicios de telefonía móvil y lo utilice en la zona de captación de otra empresa de telefonía móvil. Para poder hacer esto, debe existir un acuerdo de itinerancia entre las dos empresas. En general, las características principales de los acuerdos de itinerancia son las siguientes: el abonado de la red X que llega al territorio del operador Y será tratado como un cliente de la red Y. El operador Y facturará al operador X todas las llamadas realizadas por el cliente en el territorio de Y. La factura reflejará la tarifa aplicada por el operador Y a sus propios clientes, más un sobrecargo por el hecho de que la persona que realiza la llamada no está abonada al operador Y. El operador X a su vez, facturará a su cliente las llamadas, con un sobrecargo debido a los costes administrativos adicionales ocasionados.

(72) La itinerancia se produce tanto dentro de un país, cuando un abonado de una empresa de telefonía móvil entra en la zona de otro operador móvil, como internacionalmente, cuando el usuario de un teléfono móvil utiliza su teléfono en otro país y gestiona su llamada un proveedor de servicios en ese país.

A. MERCADOS DE PRODUCTOS DE REFERENCIA

(73) En su notificación, las partes señalaron siete mercados de productos de referencia, que abarcan sus actividades de telefonía y servicios afines. Éstos incluyen los servicios fijos de telefonía conmutada, comunicación de

datos a empresas, acceso a Internet (incluidos el acceso al por menor y selectivo), distribución de PABX, guías telefónicas locales, guías telefónicas comerciales y telefonía móvil.

Mercados dentro del segmento de telefonía fija conmutada

(74) El mercado de productos de referencia propuesto por las partes para la telefonía fija conmutada incluía las llamadas locales, llamadas de larga distancia (las realizadas dentro de un mismo país), llamadas internacionales y llamadas a móviles. La Comisión considera que, tanto desde el punto de la demanda como de la oferta, la gama de actividades incluida en esta definición comprende ofertas que no pueden considerarse sustitutivas entre sí desde el punto de vista económico. Por consiguiente, es necesaria una evaluación basada en segmentos menores.

Segmentos menores

(75) Muchos de los que han respondido a las investigaciones de mercado de la Comisión estuvieron de acuerdo en que deberían utilizarse definiciones más acordes con casos anteriores, según las cuáles los servicios de telefonía básica deberían dividirse en segmentos separados. Una de estas clasificaciones era bucle local, larga distancia e internacional. Sin embargo, los servicios de acceso al bucle local son importantes tanto para los abonados como para otros operadores que desean interconectarse. También puede hacerse otra distinción útil entre la infraestructura de apoyo y los servicios reales que se ofrecen.

Suministro de infraestructura de bucle local

(76) Antes de poder tener acceso a cualquier nivel superior de servicios telefónicos, un abonado debe estar físicamente conectado a la RTPC, lo que generalmente se hace asignándole un par trenzado de hilos de cobre hasta su central local más próxima. Por consiguiente, existe una demanda por parte de los abonados y de los nuevos operadores de telecomunicaciones de conexión al bucle local.

Suministro de infraestructura de larga distancia e internacional

(77) Debe existir un medio de conectar las centrales locales entre sí dentro de un país y de llevar y traer el tráfico a las pasarelas o conmutadores internacionales. Estos servicios requieren una red física de cables y un medio de conmutarlos entre sí. Hasta ahora, los principales proveedores de este tipo de infraestructura de red eran

las propias compañías telefónicas pero en los últimos años han surgido nuevas opciones, sobre todo servicios como las compañías de gas, electricidad y ferrocarriles, que están en condiciones de arrendar parte de la capacidad de sus redes privadas.

(78) En términos de demanda, la provisión de transporte de larga distancia es importante no sólo para los nuevos operadores públicos de telecomunicaciones, sino también para las compañías que cuentan con redes privadas, como los proveedores de servicios de Internet, los proveedores de servicios de red para comunicación de datos a empresas y las empresas que deseen ser autosuficientes construyendo sus propias redes de datos. Cada uno de estos tipos de clientes necesita acceso a capacidad para completar redes en una zona de servicio determinada y, posiblemente, también interconexión con el operador tradicional para poder intercambiar tráfico que se origine o termine en el país en cuestión.

(79) En términos de dicha infraestructura de red, antes se distinguía entre ofertas «mayoristas», es decir, aquellas que se ofrecían de operador a operador, y ofertas «minoristas», que se ofrecían a los usuarios finales (normalmente, empresas) y generalmente consistían en líneas privadas.

(80) En principio, el comprador de infraestructura de red puede ser indiferente a si el producto se obtiene de un operador de telefonía o de cualquier otro proveedor de infraestructura de red competidor. Puede haber ventajas en comprar un producto agregado a una empresa telefónica, es decir, en el que vaya incluida la interconexión, pero si el precio sube demasiado en comparación con la oferta de los competidores, el usuario puede estar dispuesto a comprar «fibra oscura» (cable inutilizado y sin conectar) e «iluminarla» él mismo buscando acuerdos de interconexión para ello. Por tanto, desde el punto de vista del que compra acceso a dicha infraestructura, las ofertas de proveedores, como los servicios públicos, pueden representar un sustituto de las ofertas que tradicionalmente suministraban los operadores públicos de telecomunicaciones.

(81) Es posible que, cuando el arrendador es una compañía telefónica dominante, discrimine entre clientes a los que reconoce como otras compañías telefónicas, a los que ofrecerá no sólo fibra sino también interconexión, y otros clientes (por ejemplo clientes comerciales que intentan crear sus redes de datos o nuevos operadores), a los que no ofrecerá la interconexión. Un operador público de telecomunicaciones dominante podría también negarse (u ofrecer una interconexión de menor calidad) a interconectarse con fibra alquilada a un competidor (que no sea otro operador público de telecomunicaciones). En ese aspecto, un monopolio de telefonía dominante puede hacer menos atractivas las ofertas de fibra competidora, denegando sencillamente al negarse o

dificultando al nuevo operador la interconexión a las redes si utilizan fibra de otros proveedores distintos del operador tradicional.

(82) Por eso, desde el punto de vista de las compañías telefónicas que buscan infraestructura, puede existir un mercado que abarque no sólo las ofertas de otras compañías telefónicas, sino también las de los proveedores alternativos. Sin embargo, desde el punto de vista de los compradores privados, como los proveedores privados de redes de datos, el mercado de suministro de infraestructura de red puede ser más limitado si necesitan interconexión con el operador tradicional, ya que pueden verse obligados a alquilarla a la compañía telefónica del operador tradicional.

(83) A pesar de lo dicho, a efectos de la presente evaluación se ha considerado que existen mercados independientes de infraestructura de red, tanto de larga distancia como internacional, y se considera que dichos mercados cubren todos los suministros de infraestructura de red, independientemente de que los suministren las compañías telefónicas.

Acceso del abonado a los servicios telefónicos (local, larga distancia e internacional)

(84) Una vez establecida la conexión física a la red, los servicios pueden circular por las líneas. La telefonía básica consiste en llamadas entrantes y salientes. Las llamadas entrantes y salientes pueden clasificarse según sean «llamadas locales», es decir, que se originan y terminan en la misma red de centrales locales; o de larga distancia, es decir, que tienen que ser enviadas o recibidas desde otro lugar del país, o internacionales, es decir, que deben ser enviadas o recibidas de un país extranjero⁽¹⁴⁾.

(85) Independientemente de cualquier otra subdivisión que se pudiera hacer, surge la cuestión de si deberían definirse mercados separados para las llamadas entrantes y salientes. Esto es de especial importancia para la gestión de servicios como la preselección del operador y la selección llamada por llamada, que sólo se aplican a las llamadas salientes.

(86) El operador tradicional generalmente ofrece al abonado el acceso a los servicios de telefonía de un producto global, tanto de terminación como de inicio de llamadas. El precio del servicio a un usuario final que recibe llamadas

⁽¹⁴⁾ Es posible una serie de segmentaciones dependiendo del tipo de usuarios (por ejemplo, segmento privado y comercial o segmento urbano y rural). Para los fines de la presente evaluación, no es necesaria dicha segmentación ya que no afectaría a los resultados. Sin embargo, puede ser relevante al considerar las medidas que se puedan proponer para solucionar los efectos de la concentración, ya que distintos tipos de soluciones pueden tener un impacto diferente sobre distintos tipos de grupo de consumidores.

pero nunca las hace consiste únicamente en el alquiler de una línea. El precio a un usuario final que hace llamadas pero nunca las recibe consta de todas las tasas variables por uso así como del alquiler de la línea. El cálculo de la tarificación entre los dos servicios es más difícil si una línea fija se utiliza tanto para recibir como para hacer llamadas, ya que parte del alquiler de la línea fija debe considerarse que se debe al coste de las llamadas salientes y parte al coste de las llamadas entrantes⁽¹⁵⁾. La proporción de los costes fijos que se atribuirá a las llamadas salientes variará dependiendo de la proporción entre el uso para llamadas entrantes y el uso para llamadas salientes. Por ello, es difícil separar el precio de cada elemento del servicio para un usuario final, y se sugiere tratar conjuntamente las llamadas entrantes y salientes.

- (87) A pesar de lo dicho, podría aducirse que el inicio de llamadas y la terminación de llamadas constituyen mercados de servicios distintos porque, en teoría, ante la competencia en el bucle local, un abonado podría alquilar una línea sólo para llamadas entrantes y otra línea aparte sólo para llamadas salientes, lo que le permitiría comprar servicios distintos de dos proveedores diferentes. Pero entonces se le cobraría dos veces por alquiler de línea fija en lugar de una y es poco probable que le resultara más barato que si tuviera sólo una línea tanto para llamadas entrantes como salientes. En consecuencia, se considera que los mercados de referencia, a efectos de la evaluación, incluyen las llamadas entrantes y salientes.

a) *Llamadas locales*

- (88) Convencionalmente, los mercados de servicios de telefonía básica se dividen en local, larga distancia e internacional. En términos de demanda, el abonado es quien decide si desea hacer una llamada local, de larga distancia o internacional. Sin embargo, si los distintos estratos de la jerarquía telefónica están separados, el proveedor de servicios de bucle local tal vez no pueda ofrecer llamadas de larga distancia o internacionales directamente a sus abonados y quizás tenga que remitir la llamada a otro operador. Por esa razón, los estratos pueden tratarse como mercados separados.

b) *Llamadas de larga distancia*

- (89) Cuando un operador público de telecomunicaciones es un operador integrado verticalmente, la transición entre el bucle local y la larga distancia no es más que una conmutación entre distintos niveles de centrales. Pero si los distintos estratos están separados, un operador de larga distancia necesitará interconectarse con la red de

bucle local en la que se inició la llamada para aceptarla, y transportar el tráfico a otro lugar del país o región. Desde allí, puede ser enviada por la red de bucle local del operador tradicional más cerca del punto de entrega o pasarse a algún otro operador. La demanda de este tipo de servicios de larga distancia surgiría también allí donde los operadores del bucle local necesitaran enviar o recibir tráfico de una «pasarela» o punto de acceso internacional que condujera a la red pública conmutada internacional y también cuando el tráfico hubiera de ser encaminado a una red móvil.

- (90) El producto o servicio que se ofrece puede comprender una combinación de elementos. Comprende una oferta del operador de la red de larga distancia de transportar por sus fibras y puede incluir la interconexión con la red (o redes) receptoras en cada extremo. El elemento de transporte podría suministrarse por fibra que pertenezca al operador de larga distancia o por fibra alquilada por éste a otro operador de telefonía. Existen también otros productos de capacidad que pueden ser utilizados para el transporte del tráfico de larga distancia. Por ejemplo, podría hacerse mediante la compra de minutos de conmutación al por mayor al operador tradicional, o incluso gestionando comunicaciones por redes virtuales, como las redes de datos al por menor suministradas por otro operador.
- (91) La competencia en el transporte de llamadas de larga distancia (y también de llamadas internacionales) se introduce generalmente mediante la reventa, la preselección del operador y la selección del operador llamada por llamada. Estos servicios sólo se suelen aplicar a ámbitos con un margen superior, como las llamadas de larga distancia o internacionales, y no se utilizan para las llamadas locales. Permiten a los clientes el acceso a otro operador o revendedor que les gestionará la llamada.

c) *Llamadas internacionales*

- (92) Desde cualquier país dado existirá demanda de los abonados para el transporte de tráfico telefónico a otros países. Ésta es el área de actuación más probable para los revendedores, la selección llamada por llamada y la preselección de operadores.

d) *Llamadas de fijo a móvil*

- (93) Las llamadas a móviles pueden considerarse, a los efectos de la presente evaluación, asimiladas a las llamadas de larga distancia, ya que requieren el acceso a la red del operador tradicional para inicio de llamadas y no se tratan por separado más adelante.

Telefonía móvil

- (94) Las partes propusieron que la telefonía móvil, es decir, la explotación de redes de comunicaciones móviles, constituyese un mercado de productos de referencia

⁽¹⁵⁾ En algunos países, algunos de los servicios que generalmente se cobran según el uso son gratis, como las llamadas locales. No es éste el caso en los países objeto de la presente evaluación.

separado. La mayoría de los terceros que han respondido a las investigaciones de la Comisión parecían respaldar una definición de mercado a este nivel y no ha habido sugerencias por su parte, o muy escasas, en cuanto a la necesidad de hacer una subdivisión del mercado (por ejemplo, en analógico y digital). En cuanto a la cuestión de la «convergencia», es decir, la tendencia a que los teléfonos móviles se conviertan en sustitutos de la telefonía de línea fija, muchas respuestas apuntaban que los servicios de telefonía móvil no pueden ser considerados todavía como sustitutos de la línea telefónica fija ya que, entre otras cosas, las líneas fijas pueden ser utilizadas para otros fines, como el acceso a Internet, para las que los servicios de telefonía móvil no proporcionan la misma funcionalidad. Los servicios de telefonía móvil se contemplan, por consiguiente, como un mercado de productos separado por derecho propio.

Acceso del operador a las redes (locales, de larga distancia e internacionales)

- (95) Al igual que los abonados necesitan acceso a las redes para poder hacer llamadas, los operadores necesitan acceso para terminar las llamadas en otras redes o para recibir llamadas para su terminación. Existe, pues, un paralelismo, a nivel del operador, con la discusión anterior sobre llamadas entrantes y salientes.

a) Acceso del operador a las redes del bucle local

- (96) De la misma manera que un abonado necesita acceso al bucle local para hacer llamadas salientes y recibir llamadas entrantes, otros operadores necesitan también poder interconectarse con las redes de bucle local. Por tanto, existe demanda de esos servicios de acceso y, normalmente, debe darse alguna forma de consideración contractual, ya sea el pago o la reciprocidad de los servicios.

- (97) Normalmente, la interconexión se establecerá mediante un acuerdo, al que a menudo se denomina interconexión de terminación. En virtud de dicho acuerdo, el operador cuyo tráfico hay que gestionar pagará al operador de terminación por sus servicios de hacer llegar la llamada. Así, el coste total puede incluir una cantidad fija por inicio de cada llamada y una cantidad por minuto, que puede variar dependiendo del espacio que tenga que recorrer la llamada por la red del operador tradicional hasta llegar al bucle local del abonado.

- (98) Por consiguiente, la Comisión considera que, allí dónde la desregulación permite la entrada a operadores competidores, existe un mercado de acceso del operador a la red de bucle local.

b) Acceso del operador a las redes de larga distancia o internacionales

- (99) En la práctica, la mayoría de las compañías telefónicas históricas en Europa están integradas verticalmente y tie-

nen capacidad suficiente para no necesitar (excepto en las llamadas internacionales) pasar su tráfico a operadores locales, de larga distancia o internacionales. Sin embargo, los nuevos operadores que no cuentan con instalaciones propias pueden querer utilizar los servicios que presta ya sea el operador tradicional u otra compañía telefónica con capacidad para hacer llegar tráfico de larga distancia o tráfico internacional.

- (100) Dado que las redes físicas en la mayoría de los países se construyeron en la época en que los operadores de telefonía eran monopolios nacionales, generalmente existe un número limitado de conmutadores internacionales que conectan, a través de los cables de retroceso, a «pasarelas» —a la cabecera o punto de acceso internacional. Por consiguiente, todo el tráfico saliente hacia el extranjero gestionado con arreglo al régimen de corresponsalía (es decir, excluyendo el tráfico autocorrespondido y el tráfico por circuitos privados) debe llevarse a los conmutadores internacionales. Todo el tráfico entrante a un país llega a los conmutadores internacionales para su terminación dentro del país correspondiente.

Comunicación de datos a empresas

- (101) La comunicación de datos a empresas es un servicio que supone la transferencia a menudo de grandes cantidades de datos, de manera segura y rápida, nacional e internacionalmente. Los servicios de comunicación de datos a empresas conectan la red de área local de una empresa (LAN) en un lugar con otras LAN situadas en otra parte; esos servicios pueden también unir a terceros con la red de una empresa. Los clientes de este tipo de servicios son empresas con grandes necesidades de comunicaciones.

- (102) Los servicios de datos a empresas forman mercados de productos aparte de los mercados de productos relacionados con la telefonía vocal conmutada tradicional. Desde un punto de vista técnico, las redes de datos se basan en la configuración física de la red subyacente de telecomunicaciones por cable, pero utilizan distintos tipos de conmutadores y de encaminadores en los puntos de interconexión y acceso («los nodos»). La comunicación de datos a empresas suele utilizar conmutación de paquetes o tecnología similar, como la repetición de tramas o ATM. Las redes de datos a empresas se describen habitualmente como redes «virtuales». Cuando se establece una conexión se crea un «circuito virtual», un tren de datos se desglosa en paquetes que se sitúan entonces en líneas que son compartidas por distintos trenes. Esta tecnología ofrece la ventaja de que no es necesario reservar recursos de red para una conexión determinada y que el tiempo de conmutación se reduce al mínimo.

- (103) Los proveedores de servicios de comunicación de datos a empresas pueden construir su propia red, combinando

su propia infraestructura con líneas alquiladas, o comprar servicios de transporte de red (tales como los servicios de repetición de tramas) al operador de telefonía o, en general, a los proveedores de infraestructura de red. En cualquier caso, los proveedores de comunicación de datos a empresas necesitan tener acceso al bucle local. Para ello, pueden utilizar líneas alquiladas, fibra óptica, RTPC e ISDN⁽¹⁶⁾. La conectividad de larga distancia también puede obtenerse de los proveedores de infraestructura de red utilizando líneas alquiladas y/o servicios de transporte de red.

- (104) El proveedor de tales servicios de comunicación de datos reúne la oferta a partir de todos estos elementos y la presenta al cliente como un todo. Para muchas empresas, el atractivo de comprar este tipo de producto es que les evita tratar con varias compañías telefónicas nacionales en cada uno de los países que deben cubrir sus redes de datos.

Servicios prestados por los PSI

- (105) Los proveedores de servicios de Internet ofrecen a sus clientes conectividad a Internet en sentido amplio o, dicho de otro modo, acceso a cualquier punto de Internet que desee el cliente. Existe demanda, por consiguiente, de suministro de servicios de acceso a Internet. En la evaluación, se aportan también cifras de la participación en el mercado de acceso por marcación y dedicado, juntos y por separado. Sin embargo, por lo que se refiere a si se plantearían problemas de competencia si se definirían juntos o por separado, no ha sido necesario decidir entre los dos.

Servicios «mayoristas» prestados por los PSI

- (106) Los servicios mayoristas prestados por los PSI comprenden la reventa de tránsito en términos de Internet, lo que supone una obligación por parte del proveedor de ofrecer conectividad a todo Internet a su cliente PSI. Este mercado es global. La información facilitada por las partes muestra que ninguna de las partes que se fusionan se hubiera ajustado a la definición de redes de máximo nivel expuesta en la Decisión 1999/287/CE de la Comisión (WorldCom/MCI)⁽¹⁷⁾ y son, en parte, revendedores de tránsito obtenido de dichas redes. Además, cómo se describirá más adelante en la sección dedicada a Internet de la evaluación competitiva, el negocio de Telenor como proveedor de tránsito en Internet es marginal; Telia es más fuerte a nivel europeo, pero pequeña en términos globales. Por consiguiente, este mercado no

necesita seguir considerándose, ya que la operación notificada no plantea problemas de competencia en el campo de los servicios mayoristas a proveedores de servicios de Internet.

Publicidad en Internet

- (107) En la Decisión sobre Scandinavia OnLine⁽¹⁸⁾, relativa a la creación de una empresa en participación Scandinavia OnLine («SOL») entre Telia, Telenor y el grupo noruego de medios de comunicación Schibsted, la Comisión identificó, entre otros, un mercado de publicidad en Internet. En dicho mercado, los proveedores de contenido de Internet compiten entre sí por los ingresos procedentes de publicidad. En su respuesta al pliego de cargos, las partes no estuvieron de acuerdo en que existiera un mercado separado de publicidad en Internet, alegando que era extremadamente raro que las empresas recurrieran a Internet como canal exclusivo de comercialización y que esta actividad debería considerarse como parte de un mercado más general de publicidad a través de periódicos, correo directo, televisión, radio, etc. No obstante, las partes no aportaron pruebas de que estos otros canales de comercialización ejercieran obstáculos a la competencia en el comportamiento de los proveedores de espacios de publicidad en Internet. El hecho de que la mayoría de los anunciantes comercialicen sus productos a través de diversos canales de publicidad no prueba que dichos canales distintos sean sustitutos desde el punto de vista de la demanda. Simplemente muestra que los anunciantes desarrollan campañas publicitarias diversificadas que lleguen al mayor número posible de personas.

Venta de espacio publicitario en las guías telefónicas locales

- (108) En Suecia y Noruega, como en muchos otros países, las guías telefónicas locales se publican una vez al año y se distribuyen gratuitamente a hogares y empresas. Los editores obtienen ingresos de la venta de espacio publicitario a una serie de anunciantes, principalmente pequeñas y medianas empresas. Tanto Telia como Telenor publican y distribuyen guías locales y venden espacio publicitario en ellas. En Suecia, Telia publica bajo la marca DinDel y Telenor opera a través de su filial Lokaldelen Sverige AB («Lokaldelen»). Telia no opera en Noruega.
- (109) Las partes sostienen que la publicidad en las guías locales no es un mercado como tal, sino un segmento de un mercado más amplio, el de la publicidad en otros medios de comunicación (por ejemplo, la radio y los periódicos gratuitos locales). Sin embargo, la información reunida en el curso de la investigación de la Comisión indica que existe una serie de rasgos que distinguen

⁽¹⁶⁾ Red digital de servicios integrados — un tipo de red basado en la RTPC digital existente que suministra enlaces digitales a los usuarios y conectividad digital de extremo a extremo entre ellos.

⁽¹⁷⁾ Asunto IV/M.1069; DO L 116 de 4.5.1999, p. 1, considerandos 44 a 46.

⁽¹⁸⁾ Asunto IV/JV.1 — Telia/Telenor/Schibsted.

las guías telefónicas de otros medios publicitarios. En primer lugar, las guías telefónicas se publican una vez al año. Esto reduce su impacto publicitario y las convierte en un medio publicitario estático ya que la información que se da a conocer al público a través de las guías telefónicas no se puede cambiar, integrar ni actualizar. El hecho de que aparezcan una vez al año repercute en el precio de sus espacios publicitarios comparados con otros medios de comunicación impresos. Los anuncios en las guías telefónicas son, por lo general, más baratos, si se tiene en cuenta su duración, que los anuncios en diarios o revistas mensuales. Por esas razones, los clientes no cambiarían fácilmente de un medio publicitario a otro por un pequeño aumento de precio, aunque no sea despreciable. En su respuesta al pliego de cargos, las partes alegaron que la «anualidad» de las guías comerciales, es decir, el hecho de que las suscripciones se realizaran para períodos más largos, habitualmente de doce meses, no era motivo para distinguirlos de otros medios publicitarios de duración más breve. Las partes señalaron que había otros tipos de publicidad que permanecían durante todo un año, por ejemplo las vallas en los estadios de fútbol o de hockey sobre hielo, o las revistas que sólo aparecen entre dos y seis veces al año. Basándose en esto, sugerían que el mercado en el que compiten las guías por los ingresos publicitarios incluya al menos otras formas de publicidad a largo plazo. Sin embargo, las partes no aportaron pruebas de que estos otros medios publicitarios puedan limitar el comportamiento competitivo de los vendedores de publicidad en las guías locales. Por ejemplo, las partes no demostraron que existiera una correlación entre las tarifas de los anuncios en las guías locales y otras tarifas publicitarias, ni ninguna otra prueba que indique que estos productos diversos sean intercambiables desde el punto de vista de la demanda. Por consiguiente, la venta de espacio publicitario en guías telefónicas locales puede considerarse un mercado de producto de referencia distinto.

Venta de espacio publicitario en guías comerciales

- (110) Las guías comerciales se diferencian de las guías locales normales en que principalmente las utilizan las empresas que buscan proveedores de productos y servicios. Generalmente, se distribuyen gratuitamente ya que los editores obtienen ingresos con la venta de espacio publicitario. Las dos partes son editores y proveedores de guías comerciales. En Suecia, Telia publica bajo la marca Emfas y Telenor publica a través de su filial sueca Telenor Företagsinfo AB bajo las marcas Stortele, Sveriges Handelskalender y ISO-guiden. Telia no opera en Noruega.
- (111) Las partes alegan que los editores de este tipo de guía compiten por los ingresos procedentes de la publicidad en el mercado publicitario general. Sin embargo, por las mismas razones aducidas en el caso de las guías locales, la Comisión considera que los anuncios en guías comerciales constituyen un mercado publicitario independiente. Los anuncios en las guías comerciales constituyen, además, un mercado aparte de la publicidad en las guías locales normales. Las guías comerciales generalmente no se distribuyen al público sino que van dirigidas a usuarios específicos, en concreto a las empresas. Aparentemente, los anuncios en guías comerciales son más baratos que los anuncios en las guías telefónicas normales. En su respuesta al pliego de cargos, las partes alegaban que, por lo que se refiere a las guías telefónicas locales, la «anualidad» de las guías comerciales no es motivo para distinguirlos de otros medios publicitarios de menor duración. El mismo razonamiento expuesto en relación con las guías telefónicas locales puede utilizarse para rechazar los argumentos de las partes sobre la definición del mercado en las guías comerciales. Además, es evidente que, debido a la especificidad de las guías comerciales (estas guías sólo se envían a las empresas), no pueden considerarse sustitutivas desde el punto de vista de la demanda de otras formas de publicidad, como los anuncios en autobuses y tranvías, que van dirigidos al público en general.
- (112) Basándose en lo anterior, existe un mercado de producto de referencia para la venta de espacios publicitarios en guías comerciales.
- (113) Hay que señalar que las partes distribuyen, además de la versión impresa, versiones en CD ROM e Internet de las guías comerciales. Las partes obtienen también ingresos por publicidad en las versiones en CD ROM e Internet, que suponen menos del [0-10%]* de los ingresos procedentes de las guías comerciales. Las partes consideran que las versiones en CD ROM e Internet forman parte del mismo mercado que la versión impresa. La información recogida en el curso de la investigación de la Comisión parece confirmar esta opinión. No obstante, no hay que olvidar que la versión de Internet no tiene la misma presentación que las versiones en papel y en CD ROM. En la versión de Internet, los nombres y direcciones de las empresas figuran de manera objetiva, todos iguales. La única fuente de ingresos por publicidad son las tiras publicitarias, alrededor del sitio en cuestión, y los patrocinadores. Estos anuncios y los patrocinadores están separados del texto de la guía, no guardan necesariamente relación con la información comercial relevante expuesta en ella y se venden por separado a las empresas que deseen anunciarse en ese sitio. Por el contrario, en las versiones en papel o CD ROM de la guía, la información sobre las empresas relevantes puede estar expuesta de manera tendenciosa o en espacios publicitarios de distintos tamaños, que no están separados del texto de la guía. Los anunciantes pagan por que se exponga el nombre de su empresa de manera más visible o por espacios publicitarios. En cualquier caso, no es necesario adoptar una postura a este respecto ya que la operación plantea problemas de competencia independientemente de que se incluya o no la publicidad en Internet en el mercado de producto de referencia.

PABX

- (114) Otro tipo de producto de infraestructura, aunque se utilice dentro de una organización más que como parte de la red pública, es el PABX. Las dos partes son distribuidores de PABX. Los PABX son esencialmente conmutadores con capacidad para gestionar una serie de líneas telefónicas simultáneamente, utilizados por empresas e instituciones como centralitas para sus sistemas de telefonía vocal. Los conmutadores varían según el número de líneas que gestionan. Se consideran pequeños los PABX con capacidad para gestionar menos de cien líneas y grandes los modelos con capacidad para más de 100 líneas.
- (115) Las partes consideran que tanto los pequeños como los grandes pertenecen al mismo mercado de producto ya que su función es la misma, independientemente de su tamaño, y los clientes buscan soluciones que puedan incluir tanto unos como otros. Por regla general, los clientes no quieren tener distintos proveedores de PABX grandes y pequeños. La información reunida por la Comisión en el curso de su investigación parece confirmar la opinión de las partes. Sin embargo, como se muestra más adelante, a efectos de la evaluación del presente asunto no es necesario pronunciarse sobre si los PABX grandes y pequeños pertenecen al mismo mercado de producto de referencia.
- (116) Los distribuidores de sistemas PABX tienden a centrarse en el mercado postventa y, a tal efecto, proporcionan mejoras a clientes que ya tienen sistemas PABX (pequeños o grandes) y contratos de servicio después de la instalación para ofrecer mantenimiento y ayuda permanentes. Los servicios postventa suponen una parte importante del negocio de los PABX. La mayoría de los clientes espera recibir todos estos servicios de la empresa que le vendió e instaló el equipo original. Sin embargo, como se muestra más adelante, a efectos de la evaluación del presente asunto no es necesario pronunciarse sobre si los servicios postventa son parte del mismo mercado de producto que la distribución PABX.

B. MERCADOS GEOGRÁFICOS DE REFERENCIA**Mercados nacionales o supranacionales**

- (117) Las partes alegan que todos los mercados de referencia en el campo de las telecomunicaciones afectados por la presente concentración son nacionales. Sin embargo, podría argumentarse que, aunque los mercados sean nacionales actualmente, la operación de concentración⁽¹⁹⁾ expandiría los mercados, por ejemplo de telefo-

nía fija, y posiblemente también de otros servicios, y crearía un mercado binacional compuesto por Noruega y Suecia. No obstante, aunque éste pueda ser el resultado de la concentración, no es su consecuencia inmediata y la evaluación ha procedido basándose en mercados de telefonía fija y móvil esencialmente nacionales.

- (118) A pesar de lo anteriormente dicho, resulta difícil hacer una generalización para la gama de mercados de telecomunicaciones que puedan verse afectados y debe considerarse por separado la posición de cada uno de ellos.

Suministro de infraestructura de bucle local, larga distancia e internacional

- (119) Estos tres mercados se consideran de alcance nacional. Si el bucle local que controla un operador se amplía para cubrir una zona que sobrepasara la zona nacional y se reconfigurara la red para reflejar el hecho de que ha pasado a estar todo bajo control del mismo operador, el alcance geográfico del mercado sobrepasaría el ámbito nacional. Sin embargo, no es necesario determinar este punto ya que se plantean problemas de competencia aunque, como sugieren las partes, se defina el mercado como nacional.
- (120) En cuanto a la infraestructura de larga distancia e internacional, pueden aplicarse principios similares para determinar la dimensión geográfica de la definición del mercado. El transporte de telecomunicaciones de larga distancia en un país dado lo ha suministrado históricamente el operador tradicional monopolístico que, por razones similares a las que se aplican a su oferta de bucle local, lo ofrecía en un territorio nacional específicamente definido.

Acceso del abonado a los servicios telefónicos (locales, larga distancia e internacionales)

- (121) Desde el punto de vista del abonado, los mercados de acceso del mismo a los servicios telefónicos generalmente se consideran también nacionales. Las ofertas de servicios tendían a estar nacionalmente limitadas debido a que los operadores de telefonía que los prestaban no podían prestar servicios transfronterizos.

Acceso del operador a las redes (bucle local, larga distancia e internacionales)

- (122) De la misma manera que los servicios de acceso del abonado deben considerarse un mercado nacional, esto también vale para el acceso del operador al bucle local. En

⁽¹⁹⁾ Para mayor comodidad, la operación notificada se denomina en algunas ocasiones «concentración», aunque con arreglo a los términos del Reglamento de operaciones de concentración, técnicamente es una empresa en participación.

la situación histórica de los operadores tradicionales de telefonía en régimen de monopolio, la cuestión del acceso a las redes del bucle local solía carecer de importancia para un operador exterior que quisiera terminar sus llamadas en el país en cuestión. La responsabilidad de terminar la llamada pasaba al operador de telefonía receptor en un punto medio teórico del cable entre los países. A partir de allí, la llamada se gestionaba en la red integrada verticalmente del operador tradicional, con terminación de la llamada en el bucle local como fase última del proceso.

- (123) Las llamadas internacionales, en el sentido de acceso a los servicios de llamadas internacionales, pueden contemplarse como un segmento aparte de negocio por derecho propio. En los casos oportunos, sin embargo, tal vez sea necesario, además, examinar mercados de referencia más limitados, basándose en relaciones «bilaterales» específicas, es decir, las rutas por las que puede intercambiarse el tráfico entre dos países dados. La evaluación ha considerado la posición en términos de mercado para el acceso a los servicios internacionales y también el impacto de la operación de concentración sobre pares de países específicos como (Noruega-Suecia) y Noruega o Suecia a Dinamarca y Finlandia.

Telefonía móvil

- (124) Las partes consideraron que los mercados eran nacionales, por multitud de razones. Entre otras, estimaron que en diversos Estados miembros se imponían distintas condiciones de autorización a los operadores; que la disponibilidad de frecuencia limitaba el número de operadores a entre dos y cuatro por país, de modo que un operador de un país no necesariamente podría conseguir una autorización en todos los países vecinos; y las condiciones en la mayoría de las autorizaciones que obligaban a los operadores a construir infraestructura en ese territorio. Otro factor importante es las tarifas de itinerancia impuestas a las llamadas realizadas desde fuera del territorio del proveedor de servicios, que raramente hace ventajoso para los clientes de un país obtener sus servicios móviles de manera permanente de un proveedor que opere en un mercado nacional diferente, fundamentalmente porque tendrían que pagar todas las llamadas nacionales en su país de residencia como si fueran llamadas internacionales.

Comunicaciones de datos a empresas

- (125) Las partes declararon que los mercados de referencia para comunicaciones de datos a empresas eran nacionales y aportaron cifras sobre esa base. En muchos asuntos anteriores, el mercado de paquetes de datos a empresas se consideraba supranacional, posiblemente europeo o incluso mundial. De hecho, uno de los incentivos para las empresas de comprar este tipo de servicios era el deseo de evitar tener que tratar con multitud de operadores nacionales de telefonía, como ocurriría si intenta-

ran crear sus propias redes transfronterizas por su cuenta. Sin embargo, se ha realizado la evaluación partiendo del supuesto de que los mercados de estos servicios son nacionales, basándose en la afirmación de las partes.

Servicios y publicidad de los PSI

- (126) Es una opinión generalizada que el mercado geográfico para proveedores de servicios de Internet es esencialmente nacional, basado en la necesidad de un servicio de bucle local o la instalación de una línea fija para conectar físicamente a los abonados con sus usuarios. Esto limita hasta dónde podrían ser supranacionales los mercados de acceso existentes.
- (127) Por lo que se refiere a la publicidad en Internet, la Comisión consideró en la Decisión SOL (asunto IV/JV.1, a la que se hace referencia en el considerando 107) que dicho mercado debería considerarse, como mínimo, de alcance nacional, posiblemente por razones lingüísticas. Un competidor sugirió que, dadas las considerables similitudes lingüísticas y culturales entre Suecia y Noruega, la entidad fusionada podría ofrecer el mismo contenido de Internet en Suecia y Noruega, compitiendo así por los ingresos procedentes de la publicidad en ambos países. La traducción, que, dadas las grandes similitudes entre los dos idiomas sería rápida y barata, no siempre sería necesaria ya que, normalmente, los suecos leen el noruego y viceversa. Por consiguiente, como resultado de la concentración, el mercado geográfico de referencia podría ser supranacional. En su respuesta, las partes alegaron que en Suecia y Noruega no podía ofrecerse el mismo contenido de Internet ya que, a pesar de la proximidad de estos países y la similitud de sus idiomas, existen diferencias culturales y lingüísticas. Aducían que estas diferencias eran importantes y que no había pruebas de anunciantes que compraran espacio publicitario para utilizarlo en Suecia y Noruega. Sin embargo, no es necesario pronunciarse sobre este punto ya que se plantean problemas de competencia aunque se defina el mercado en su mínima extensión, es decir, a escala nacional.

Guías locales y comerciales

- (128) Las partes consideran que el mercado geográfico de referencia para la venta de espacios publicitarios tanto en las guías locales como comerciales es nacional. Tanto sus sistemas de ventas como de distribución están organizados a nivel nacional. Mencionan también las diferencias de idioma como una barrera para acceder a la venta del mercado de anuncios. Las terceras partes parecen estar de acuerdo en una definición nacional del mercado geográfico de referencia. Por consiguiente, a efectos de la presente evaluación, el mercado geográfico de referencia se considerará nacional.

PABX

- (129) Las partes consideran que el mercado es de alcance nacional, entre otras cosas porque es necesario contar con personal local para la venta, servicio y comercialización con el adecuado conocimiento del idioma y contactos locales. Las partes señalaron también que algunos de sus competidores tenían gran actividad en un país pero no en el otro. Las conclusiones de la Comisión, tras su investigación, no contradicen la posición de las partes en cuanto al mercado geográfico para PABX.

C. EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA

- (130) Antes de referirnos a mercados específicos, deben considerarse más a fondo los efectos globales de la concentración. La operación de concentración reuniría a dos operadores nacionales que, antes de la concentración, ofrecían toda la gama de servicios de telefonía y disfrutaban de posiciones muy fuertes en los mercados menos expuestos a la competencia (mercados de telefonía fija conmutada), pero también de posiciones relativamente fuertes incluso en aquellos mercados en los que la competencia ha hecho mayores incursiones, como Internet y comunicaciones de datos a empresas. En concreto, tienen una posición extremadamente fuerte, que equivale a una posición dominante, en la infraestructura de bucle local. Estos operadores tienen también un acceso razonable a la infraestructura danesa y finlandesa debido a las disposiciones más liberalizadas de acceso al bucle local existentes en estos países. Además, constituyen la principal fuente de competencia mutua. La concentración plantearía graves problemas de competencia debido a: a) la supresión de la competencia real y potencial entre las partes y b) el aumento de la capacidad e incentivo de la nueva entidad para suprimir la competencia real y potencial de terceros. Como resultado de la mayor transcendencia que tendría la entidad combinada en los países nórdicos, podría realizar prácticas comerciales que otros no podrían realizar, por ejemplo, la capacidad para agrupar ofertas de productos que abarque a los países nórdicos en su conjunto.

Régimen normativo

- (131) Un elemento importante de esta panorámica más amplia es la diferencia entre los regímenes normativos de Suecia y Noruega, por una parte, y de Dinamarca y Finlandia, por otra. Las diferencias más importantes se refieren a los métodos de regulación de precios y el acceso a los usuarios finales (mediante el desglose del bucle local así como de otros medios, por ejemplo, reventa y selección del operador). Sobre la regulación de precios, el control sobre las cuotas de interconexión tanto en Noruega como en Suecia es más bien *a posteriori* que previo. Esto significa que los operadores tradicionales pueden cobrar cuotas de interconexión excesivas y aplicar otras prácti-

cas contrarias a la competencia inmediatamente, sin previa aprobación normativa. En Noruega y Suecia, los operadores tradicionales no están obligados a prestar a sus competidores el mismo nivel de acceso a los usuarios finales que en Dinamarca (dónde el régimen normativo contempla el acceso al usuario final en condiciones de competencia, incluida la obligación de ofrecer bucles locales desglosados; la obligación de ofrecer servicios mayoristas de telecomunicaciones a los competidores para su reventa; ubicación; selección del operador e itinerancia nacional) y en Finlandia (donde el sistema regulador también contempla el acceso al usuario final en condiciones de competencia, incluida la obligación de ofrecer bucles locales desglosados; la obligación de prestar servicios mayoristas de telecomunicaciones a los competidores para reventa y selección del operador).

- (132) En su respuesta, las partes resaltaron que es posible la mediación efectiva en cuanto a las condiciones de interconexión impuestas por Telia. Sin embargo, en el curso de la investigación, los competidores señalaron que la resolución de un litigio puede llevar mucho tiempo, hasta dos años. La mediación es necesaria también en Noruega como paso previo a cualquier acción normativa para solucionar controversias.

- (133) En la audiencia oral, las partes argumentaron que los sistemas normativos en Suecia y Noruega eran las mayores restricciones para el comportamiento de las partes. Por ejemplo, alegaron que las tarifas de interconexión en Suecia están reguladas y se basan en los costes. Sin embargo, tras analizar la cuestión se observó que la obligación de basarse en los costes se limita únicamente a los servicios de telefonía vocal, y aunque Telia está obligada a facilitar una oferta de interconexión de referencia, que se publica en la página web de Telia, no está sujeta a ninguna aprobación formal por parte de la Autoridad nacional de reglamentación (ANR) antes de ser publicada. Así, no existe control previo ni obligación *de iure* por parte de la ANR de dar su aprobación. La oferta de interconexión de referencia se utiliza más bien como base para negociaciones entre las partes. En efecto, todas las tarifas de interconexión, excepto las de telefonía vocal, se fijan después de ser negociadas por las partes. En Noruega, la obligación de Telenor de ofrecer interconexión con precios basados en los costes comprende el acceso a la red privada de telefonía, servicios públicos de telefonía y capacidad de transmisión. Pero dichas ofertas no están sujetas a un control previo ya que no existe la obligación jurídica de aprobación formal ni la Autoridad de reglamentación da su aprobación en la práctica.

- (134) Según las partes, la Comisión exagera las diferencias entre los regímenes normativos en los países nórdicos. Las partes sostienen que, a pesar de que en Dinamarca y

Finlandia existe legislación sobre desglose de bucles locales que, en Noruega y Suecia, no existe actualmente, los regímenes normativos en la zona nórdica son esencialmente similares.

(135) Las partes no niegan que, a diferencia de lo que ocurre en Dinamarca/Finlandia, en Suecia/Noruega no es obligatorio el desglose del bucle local. Ésta es una diferencia importante, ya que el desglose del bucle local del operador tradicional permite a los nuevos operadores entrar en el mercado a menor coste. Hay que aclarar que en Suecia y Noruega, al no existir el desglose del bucle local, para tener acceso a los usuarios finales, los nuevos operadores pueden construir su propia infraestructura o recurrir al acceso conmutado (que incluye la selección llamada por llamada, la preselección del operador y la interconexión) o el acceso dedicado (líneas arrendadas y circuito virtual permanente). Estas formas de acceso no son equivalentes al desglose del bucle local ya que vinculan el uso de la infraestructura de conmutación o de transporte del operador tradicional con el uso del bucle local. El resultado es un margen adicional por llamada que hay que pagar al operador tradicional. Por el contrario, con el desglose del bucle local los competidores pueden acceder al usuario pagando únicamente una cuota mensual fija por el alquiler del bucle. Además, las formas de acceso disponibles en Suecia/Noruega, a diferencia del desglose del bucle local, no permitirían la prestación de servicios como xDSL, IP, ATM y vídeo digital o, en cualquier caso, dependerían de tecnología controlada por el operador tradicional, que fijaría el precio.

(136) En cuanto al coste base utilizado para calcular las tarifas de interconexión, las partes dicen que el uso de los costes históricos en Noruega y Suecia es acorde con la legislación comunitaria, en concreto con la Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta (ONP) (la «Directiva de interconexión»)⁽²⁰⁾, modificada por la Directiva 98/61/CE⁽²¹⁾. A este respecto, hay que hacer dos puntualizaciones. En primer lugar, el hecho de que la interconexión tenga en cuenta los costes no privaría a las partes de su capacidad para eliminar la competencia real y potencial por parte de terceros. La interconexión permite a los operadores tradicionales obligar a los nuevos operadores a seguir dependiendo de sus servicios y es, por consiguiente, fuente de ingresos continuos para los operadores tradicionales. Aunque las cuotas de interconexión se calculen con arreglo a la legislación comunitaria, las partes siempre podrían rebajar la calidad técnica de la interconexión que ofrecen a terceros. El resul-

tado es que el mero hecho de que la interconexión esté disponible no quita a las partes las ventajas que sacan de controlar el bucle local. En segundo lugar, por lo que se refiere a la base de coste elegida, puede alegarse que, en un entorno cada vez más competitivo, las empresas de telecomunicaciones luchan por reducir su base de coste, por ejemplo, sustituyendo el equipo antiguo, muy caro, por equipos más baratos y eficaces. Según esto, los costes históricos deberían ser más altos que los costes de funcionamiento o marginales actuales, lo que permitiría a los operadores tradicionales conseguir mayores márgenes de interconexión.

(137) La Comisión señala también que la cuestión no es si los sistemas normativos son adecuados para restringir el futuro comportamiento de la entidad fusionada sino si la operación de concentración entre Telia y Telenor crearía o reforzaría una posición dominante. Los sistemas normativos en Suecia y Noruega están pensados para controlar el comportamiento de las compañías históricas de telecomunicaciones y para proteger a los consumidores. Incluso en el supuesto de que dichos sistemas normativos sean efectivos, no puede esperarse que impidan que se cree o se refuerce una posición dominante de la que disfrutará la entidad fusionada como resultado de la operación de concentración. La regulación de las telecomunicaciones es una tarea compleja, que requiere la consideración cuidadosa del legislador y una consulta a fondo al sector. No puede esperarse que la regulación trate los problemas estructurales de competencia que plantea una operación de concentración. En realidad, si, como confirmó la investigación de mercado de la Comisión, la fusión entre Telia y Telenor pretendía crear o reforzar una posición dominante, el único instrumento adecuado para impedirlo es el control de la operación de concentración y no la regulación *a posteriori*.

Supresión de la competencia real entre las partes

(138) Se ha señalado que Telia, a través de Telia Norge⁽²²⁾, era uno de los nuevos operadores más activos en Noruega y que Telenor, a través de Telenordia⁽²³⁾, era uno de los

⁽²²⁾ Telia Norge opera en Noruega en la prestación de servicios nacionales e internacionales de telecomunicaciones de voz y datos.

⁽²³⁾ Telenordia es una empresa en participación entre Telenor, BT y TeleDanmark (véase el asunto IV/M.570 — TBT/BT/Tele Danmark/Telenor, Decisión de la Comisión de 24 de abril de 1995; DO C 154 de 21.6.1995, p. 4). Es proveedor de telecomunicaciones nacionales e internacionales de voz en Suecia así como de servicios globales reforzados (a través de Concert).

⁽²⁰⁾ DO L 199 de 26.7.1997, p. 32.

⁽²¹⁾ DO L 268 de 3.10.1998, p. 37.

nuevos operadores más activos en Suecia. Esta presencia podía observarse no sólo en segmentos específicos, sino en toda una gama de actividades de telefonía, desde las actividades locales a las de larga distancia e internacionales, así como en comunicaciones de datos a empresas.

- (139) La fusión eliminará a Telia Norge como competidor del mercado noruego. De hecho, Telia Norge se convertiría en filial de la entidad fusionada. Telenordia se convertiría en una entidad controlada conjuntamente por la entidad fusionada. Como se explica con detalle más adelante, la supresión de uno de los nuevos operadores más activos en cada país reforzaría la posición dominante de cada parte en una serie de mercados.

La enajenación de los intereses que se solapan no sería una solución adecuada

- (140) En la primera fase de investigación de este caso, las partes habían propuesto vender sus actividades que se solapan, con el fin de disipar cualquier duda que se pudiera plantear.

- (141) Tales enajenaciones podrían contribuir a reforzar a alguno de los otros competidores del mercado, o bien podrían hacer posible la introducción de algún nuevo competidor. No obstante, en opinión de muchos de los que respondieron al cuestionario, las dudas que planteaba esta concentración, especialmente las relativas específicamente a la telefonía, no podrían disiparse plenamente con la venta de sus actividades que se solapan en la actualidad. Telia Norge obtiene ventajas de su asociación con Telia, tales como: concesión de marca; ayuda técnica/financiera; la relativa proximidad de sus correspondientes redes de apoyo y su posición de negociación como filial de un operador tradicional de telecomunicaciones en un país vecino. Telenordia obtiene ventajas similares de su asociación con Telenor. Si bien cualquier comprador que esté presente en la región podría aportar una contribución financiera, sería totalmente incapaz de ofrecer el mismo tipo de ventajas. Telia es el competidor más significativo en Noruega y Telenor es el competidor más significativo en Suecia. Como consecuencia de ello, la enajenación de cualquiera de sus intereses reducirá considerablemente la limitación del comportamiento competitivo impuesta tanto por Telia en Noruega como por Telenor en Suecia, debido, entre otras cosas, a su privilegiada situación geográfica y a las ventajas que les conceden sus sistemas normativos respectivos en cuanto al acceso a sus bucles locales.

- (142) En su respuesta y en la audiencia oral, las partes alegaron que Telia y Telenor no gozan de ningún privilegio en comparación con otros posibles compradores de los intereses que se enajenaran. Las partes sugieren que las circunstancias que, en opinión de la Comisión, hacen de Telia y Telenor competidores potenciales invencibles, también concurrirían en otros operadores. En términos generales, la Comisión no niega que haya otras empresas de telecomunicaciones que reúnan algunas de las condiciones mencionadas, pero ninguna otra empresa aparte de Telia y Telenor puede cumplirlas todas. La combinación de dichas condiciones y su efecto acumulativo, más que cada una de ellas considerada por separado, es lo que es importante y lo que hace de Telia y Telenor competidores potenciales privilegiados el uno del otro.

- (143) Las partes sostienen que los elementos clave para entrar de manera efectiva en el mercado nacional de un operador de telecomunicaciones tradicional son los recursos económicos y los conocimientos técnicos del nuevo operador. Telia y Telenor no tienen, según las partes, recursos económicos y conocimientos extraordinarios que no puedan aportar terceros. La Comisión opina que los recursos económicos y los conocimientos técnicos son, qué duda cabe, condiciones *sine qua non* para el éxito de la competencia en el sector de las telecomunicaciones, como en cualquier otro. La Comisión, sin embargo, considera que no son el único elemento a tener en cuenta; hay otros elementos, como el reconocimiento de la marca, así como la base de abonados del operador tradicional y las redes locales, de larga distancia e internacionales (incluidas las redes de cable) y el conocimiento del entorno empresarial, que desempeñarán un papel igualmente importante y pueden determinar la entrada efectiva en el mercado de un operador tradicional.

- (144) Las partes sostienen que las marcas Telia y Telenor no conceden ventajas especiales ya que, sobre todo para los clientes particulares, lo importante es la estrategia de precios de un nuevo operador. La Comisión no niega que, para algunas categorías de clientes, la competitividad de los precios pueda ser el aspecto determinante. No obstante, considera que, para muchos otros clientes, las marcas pueden ser más importantes como garantía de fiabilidad de los servicios de telecomunicaciones que ofrecen. Las partes parecen reconocer que, para los clientes comerciales, la familiaridad con la marca es importante, incluso si dicen que, para esos clientes, las grandes marcas europeas e internacionales, como BT y AT&T, serían, como mínimo, tan atractivas como Telia y Telenor. Sin embargo, las partes no han aportado pruebas que demuestren que en Noruega y Suecia esas marcas extranjeras han conseguido, o es probable que consigan, el mismo reconocimiento que Telia y Telenor. A este respecto, hay que señalar que BT eligió entrar en el mercado sueco junto con Telenor y Tele Denmark usando una marca distinta de la suya, relacionada con la de Telenor.

- (145) Las partes argumentan que la proximidad de las redes vecinas no ofrece ventajas de importancia y que no existen vínculos empresariales, lingüísticos o culturales ni un conocimiento de los mercados exclusivo a Talia y Telenor.
- (146) En cuanto a la proximidad de la red, no hay que olvidar que la posibilidad de utilizar una estructura básica próxima representa (al menos a algunos efectos) una alternativa al pago de cuotas de interconexión, sólo accesible para las partes. Además, es evidente que un operador vecino disfruta de algunas ventajas, como la posibilidad de prestar servicios (como el envío transfronterizo de técnicos de mantenimiento) en la zona cercana utilizando personal empleado en su mercado nacional o utilizando su infraestructura interna como base para desarrollar infraestructura en el mercado vecino. En su respuesta, incluso las partes reconocieron, de forma bastante contradictoria, que «según ha ido avanzando la liberalización, algunos operadores han puesto sus ojos primero en las oportunidades que brindan los mercados cercanos. Este comportamiento es típico de empresas de cualquier ramo al considerar la posibilidad de expandirse más allá de su mercado nacional».
- (147) En cuanto a los vínculos empresariales, lingüísticos o culturales o al conocimiento del mercado nórdico, la Comisión no sostiene que sean exclusivos de Telia y Telenor, sino que Telia y Telenor reúnen esta condición y, sobre todo con los clientes comerciales, tienen una ventaja histórica frente a un operador que no proceda de la región.
- (149) En su respuesta, las partes alegaron que no representaban una amenaza mayor para su entrada recíproca que muchos otros operadores y que no constituían una limitación a la competencia recíproca antes de la fusión basada en su posición negociadora ventajosa como proveedores de terminación. En concreto, sostienen que hubiera sido ilegal que cualquiera de ellas ofreciera a la otra condiciones más favorables de entrada (por ejemplo, cuotas de interconexión) que las que ofrecían a otros nuevos operadores.
- (150) Sin embargo, para favorecer una entrada fuerte y permanente, el acceso al bucle local en condiciones competitivas es una circunstancia importante, si no esencial, en muchos mercados de telecomunicaciones, especialmente para los servicios de banda ancha. Dentro de la región nórdica, antes de la fusión Telia y Telenor estaban extraordinariamente bien situadas, no sólo para aprovechar las ventajas expuestas de capacidad financiera, conocimientos, imagen de marca, etc. sino también para «negociar» el acceso a las redes de la otra. Debido a la posición de la que disfrutaban los operadores tradicionales en cuanto a condiciones normativas tanto en Noruega como en Suecia, como proveedores dominantes de infraestructura de bucle local y como grandes proveedores de redes de cable, los dos pueden permitirse negociar el acceso a la red del otro en condiciones de reciprocidad. Dada la situación de dependencia mutua de la red del otro para prestar toda una serie de servicios de telecomunicaciones (servicios internacionales, servicios regionales, telefonía móvil, Internet, etc.), Telia y Telenor están igualmente bien situados para «comerciar» el acceso en las mejores condiciones posibles. Otros operadores de telecomunicaciones, como los de Suecia, Noruega, Dinamarca o Finlandia, no pueden «negociar» ese acceso, ya sea porque sus redes no son lo suficientemente grandes para darles poder de negociación frente al operador tradicional, o porque el régimen normativo en su propio territorio significa que no pueden «comerciar» el acceso a sus propias redes, por lo que no tienen nada con lo que negociar.

Supresión de la competencia potencial entre las partes

- (148) Telia y Telenor son los nuevos operadores potenciales más fuertes en los mercados nacionales de la otra parte. Una vez fusionados, esa presión competitiva desaparecería. Eso sería cierto independientemente de que fueran o no fueran competidores reales antes de la fusión. Además, dada su relación de dependencia mutua para la terminación de su tráfico respectivo (es decir, Telia tenía que terminar un porcentaje importante del tráfico saliente de Telenor —llamadas internacionales, llamadas a móviles y otras— y Telenor también tenía que terminar un porcentaje importante del tráfico saliente de Telia), las partes estaban en posición de ejercer su influencia en las tasas de distribución/cuotas de terminación aplicadas mutuamente. Esta barrera competitiva también se eliminaría como resultado de la fusión.
- (151) Como ya se ha señalado, el mayor potencial de acceso de las dos partes fusionadas procede también de su proximidad geográfica. En otros lugares de Europa se ha observado que los operadores de territorios vecinos a menudo son los primeros en entrar en el mercado del otro; por ejemplo, Belgacom tiene intereses en Francia y los Países Bajos; BT y Cable & Wireless han expandido sus intereses desde el Reino Unido a Irlanda y Deutsche Telekom tiene sus principales intereses en Austria, Hungría y la República Checa. Aquí se dan cita varios factores: la mayor familiaridad con la marca de un operador cercano y vínculos empresariales, lingüísticos y culturales relativamente más fuertes, así como un mejor conocimiento de mercados próximos y la cercanía

de sus redes (que, entre otras cosas, les permite evitar parte de las tarifas de acceso). Así lo demuestra el hecho de que estos operadores están ya entre los nuevos operadores más importantes en esos países.

(152) Aunque sea cierto que, como declararon las partes en su respuesta, cualquier discriminación en cuanto a las condiciones de entrada ofrecidas hubiera sido atajada por el artículo 82 del Tratado (o por la legislación nacional), carece de importancia, ya que el objetivo del Reglamento sobre operaciones de concentración es evitar que se creen o refuercen estructuras en las que el abuso de posiciones dominantes sería posible o se reforzaría. En cualquier caso, la posibilidad de negociar la entrada no se basa en la entrada discriminatoria ya que los efectos de la dependencia mutua entre Telia y Telenor podrían beneficiar también a otros participantes en el mercado.

(153) En cuanto a la supresión de los efectos de la dependencia mutua entre Telia y Telenor como una barrera a la competencia en las tarifas de terminación que cobraban las partes antes de la operación de concentración, la Comisión considera, basándose en la información que se le ha presentado, que las cuotas de interconexión vigentes en Suecia y Noruega resultan de la menor presión, producto de la regulación y la moderación mutua. El hecho de que en el mercado sueco Telia tuviera que conceder condiciones de acceso no discriminatorias a Telenor y a todos los nuevos operadores significa, efectivamente, que todos los nuevos operadores han podido beneficiarse no sólo de la menor presión en las cuotas de terminación ejercida por las medidas de regulación sino también de las derivadas de la moderación mutua. El mismo argumento sirve para el mercado noruego. Esto pone de manifiesto, no obstante, los efectos negativos que se desprenden de la supresión de la dependencia mutua ejercida entre las partes. Una vez realizada la operación de concentración, el efecto de esta dependencia mutua se perderá al no tener otro operador el control exclusivo de acceso a la red para negociar con él.

(154) En opinión de las partes, al afirmar que se perderá la competencia potencial, la Comisión se está basando en una conducta que sería ilegal. En particular, las partes no podrían «comerciar» la entrada en el mercado del otro o moderar mutuamente su comportamiento sin infringir la legislación sobre competencia nacional o comunitaria (artículos 81 y 82 del Tratado CE). La Comisión considera que la teoría de «comerciar» la entrada y los efectos de su mutua dependencia están

basados en el interés económico común tanto de Telia como de Telenor y no requieren ningún acuerdo previo ni comportamiento abusivo. Incluso si fuera necesario un acuerdo, no sería necesaria y automáticamente ilegal en virtud del artículo 81 del Tratado.

Mayor capacidad e incentivo para suprimir la competencia real y potencial de terceros

— *Mayor capacidad para aumentar los costes rivales a los competidores, aumentando (o no disminuyendo) el precio de interconexión o rebajando la calidad de la interconexión*

(155) La fusión aumentará la capacidad y el incentivo de aumentar (o de no disminuir) las cuotas de terminación o de rebajar la calidad de la interconexión. Esto se debe a que la fusión eliminaría uno de los principales factores de moderación imperantes antes de la concentración: el incentivo de las partes para llegar a una reducción mutua de sus tasas de distribución, tarifas de itinerancia y/o cuotas de terminación. Eliminará también cualquier preocupación que pudieran tener de perder ingresos como consecuencia de reducir el volumen de llamadas entre sí. Por último, dado que la zona bajo control de un sólo operador en lugar de dos es ahora mucho mayor, y puesto que los antiguos operadores históricos han dejado de ser competidores reales y potenciales, cada uno de ellos se beneficiaría, efectivamente, de los efectos contrarios a la competencia de las estrategias aplicadas en el territorio del otro, eliminando así cualquier incentivo por su parte a resistirse a dicha estrategia (compartimentación)⁽²⁴⁾.

(156) Además, antes de la operación de concentración, ninguno de los operadores tradicionales hubiera obtenido beneficio alguno de degradar la terminación, puesto que la degradación reduce el volumen pero no tiene consecuencias para el margen del operador tradicional. Después de la operación, la nueva entidad tendría la posibi-

⁽²⁴⁾ Al ponerle trabas a un nuevo operador, por ejemplo en Suecia, para conseguir la terminación de llamada en Noruega, excepto a precios altos o con baja calidad, el operador tradicional noruego habría podido perjudicar a los competidores potenciales que operan fuera de Suecia que, de otra manera, no se habrían visto afectados por los precios de interconexión del operador tradicional sueco. El hecho de que esa actitud hubiera dado lugar a medidas de represalia habría impedido a los dos operadores tradicionales llevar a cabo ese tipo de estrategia. Después de la fusión, la única limitación que impide que se comporten así es la establecida por la normativa.

lidad y el incentivo para degradar la terminación de llamadas realizadas por cualquier nuevo operador, porque al hacerlo aumentaría artificialmente el coste de sus competidores. De hecho, después de la operación de concentración las partes pueden elegir al nuevo operador al que deseen aplicarle la degradación⁽²⁵⁾.

(157) Otra ventaja para las partes fusionadas es la posibilidad de «integrar» los pagos de la tasa de distribución y/o interconexión, especialmente en la ruta Suecia/Noruega. Las entidades fusionadas ya no necesitarían intercambiarse pagos por las llamadas (antes tratadas como internacionales) entre Noruega y Suecia. Sólo sus competidores tendrían que pagar los precios fijados por los acuerdos de tasas de distribución y/o interconexión. De esta manera, otros operadores estarían en desventaja en cuanto a la competencia como resultado de la operación de concentración.

(158) En su respuesta, las partes alegaron que los ingresos netos procedentes del tráfico internacional entre las partes son pequeños en comparación con los ingresos totales por telefonía fija, y que cualquier ventaja para Telia quedaría contrarrestada por una desventaja de igual magnitud para Telenor y viceversa. Este argumento, sin embargo, carece de importancia. En primer lugar, los ingresos netos entre las partes lo único que miden es si el tráfico entre los dos países está equilibrado en términos financieros. No significan nada en cuanto al volumen absoluto del tráfico ni, por consiguiente, en cuanto a la importancia de los ingresos en concepto de esos servicios. En segundo lugar, el argumento de que cualquier efecto de aumentar las tasas de distribución o interconexión terminaría en empate *entre* las partes, evidentemente no significa nada en cuanto a los efectos que pueda tener esa estrategia para sus competidores. En lugar de eso, a efectos de evaluar la importancia de la capacidad de la entidad fusionada para integrar dichos costes, lo que importa es señalar que, para todos los nuevos operadores esos servicios internacionales constituyen una parte considerable de su volumen de negocios total. Los nuevos operadores se verán obligados a terminar la mayoría de sus llamadas en el bucle local del operador tradicional. De hecho, los operadores que ofrezcan preselección del operador o selección llamada por llamada en las llamadas de la ruta Noruega-Suecia también tendrían que iniciar sus llamadas, con toda probabilidad, en el bucle local del operador tradicional, por lo que estarían en doble desventaja ya que la entidad podría integrar tanto sus cuotas de terminación como de originación. En la audiencia oral, las partes alegaron que las terceras partes podrían fácilmente encontrar la manera de evitar las tasas de distribución, si así lo desearan, bien mediante la autocorresponsalia, bien buscando a otro operador, que no fuera el operador tradicional,

con el que establecer un régimen de corresponsalia. Pero, aún así, los competidores estarían en una posición de desventaja en cuanto a la competencia frente a las partes fusionadas. Seguirían incurriendo en gastos de originación y/o terminación que Telia y Telenor habrían integrado mediante la concentración. Incluso podrían tener que pagar más ya que, como se ha visto, las partes tendrán la posibilidad y el incentivo de aumentar los márgenes de terminación y originación o de degradar la calidad de la interconexión como consecuencia de la operación de concentración. Por último, para la autocorresponsalia, los competidores tendrían que incurrir en costes adicionales adquiriendo servicios de conmutación y transporte para tener acceso a los puntos de los operadores tradicionales.

(159) Es importante señalar que la «integración» no sólo se aplica a los costes de prestación de todo tipo de servicios de telefonía fija⁽²⁶⁾ sino también a los servicios regionales (como comunicaciones de datos a empresas) prestados en los países nórdicos y a la telefonía móvil, tanto en la itinerancia como en la interconexión. En su respuesta, las partes estuvieron esencialmente de acuerdo en que las mismas cuestiones son importantes en cuanto a que se hagan internas las tarifas de itinerancia para telefonía móvil, como se ha expuesto para la telefonía fija. Por consiguiente, puede concluirse que la concentración brindaría a las partes las mismas ventajas expuestas para la telefonía fija también en sus actividades de telefonía móvil. En particular, estarían en condiciones de suprimir las tarifas de itinerancia entre ellas o de ponerlas a un nivel en el que el precio de una llamada entre Noruega y Suecia no supusiera más suplementos internacionales. Si otros operadores de telefonía móvil noruegos y suecos intentaran hacer lo mismo acordando suprimir las tasas de itinerancia entre ellos, se les plantearía el problema de que, a menos que el flujo de tráfico estuviera totalmente equilibrado, en realidad el uno estaría subvencionando al otro. Además, seguirían sujetos a la entidad fusionada en gran parte de sus costes, ya que seguirían necesitando acceso al bucle local en los dos países para terminación de llamadas.

Mayor capacidad para «agrupar» productos en una zona geográfica más extensa

(160) Las partes gozarán de una posición inmejorable por lo que respecta al acceso local en la región nórdica. Controlarán el acceso en Noruega y Suecia y dispondrán de un derecho legal para acceder en Finlandia y Dinamarca. Como consecuencia de ello, la entidad fusionada será la

⁽²⁵⁾ El mismo argumento se aplica a todos los competidores que prestan el servicio de llamadas internacionales entre Noruega y Suecia, y se aplica por partida doble a los competidores que prestan el servicio de llamadas internacionales en ambos sentidos.

⁽²⁶⁾ Eso es debido a que acceder al bucle local y, por consiguiente, la necesidad de interconexión, es un elemento esencial de todas las ofertas de telefonía.

única capaz de ofrecer productos «agrupados» (por ejemplo, paquetes combinados de telefonía móvil y fija, paquetes combinados de datos/voz/Internet) en la región nórdica en condiciones que ningún otro competidor podrá igualar. Mientras que antes de que se produjera la fusión había dos proveedores, o al menos dos proveedores potenciales, de estos servicios en condiciones similares en la región nórdica, a raíz de la concentración sólo quedará un proveedor capaz de ofrecer acceso local en los cuatro países de la región.

- (161) En su respuesta las partes alegaron que no gozarían de ninguna capacidad especial para agrupar productos en la región nórdica. Con todo, este argumento se fundaba en su opinión de que, en términos generales, la normativa era la misma en los cuatro territorios y, sin embargo, no se puede negar la evidencia de que en Dinamarca y Finlandia se contempla la posibilidad de desglose del bucle local, posibilidad que no existe en Noruega y Suecia. Sólo esta diferencia bastaría para que se beneficiaran de las ventajas antes mencionadas.

Las partes estarían en condiciones de hacerse con un mercado nacional cautivo con objeto de impedir a otros operadores la entrada en Finlandia y Dinamarca

- (162) Una serie de terceros interesados señalaron que los regímenes normativos de Finlandia y Dinamarca eran más favorables para los nuevos competidores que los vigentes en Suecia y Noruega, como consecuencia, entre otras cosas, de las exigencias de desglose del bucle local vigentes en los primeros.
- (163) Todo ello implica que la entidad fusionada tendría más posibilidades de proteger su mercado nacional frente a la entrada de nuevos operadores establecidos en los mercados más liberalizados de Finlandia y Dinamarca. La entidad fusionada no sólo tendrá un volumen total de actividad bastante superior al de cualquier otro operador en Dinamarca y Finlandia, sino que también estará en condiciones de obtener acceso desglosado al bucle local en estos dos países, algo que estará vedado para los operadores de estos dos países que deseen introducirse en los países de origen de la entidad fusionada. Ello disuadirá a los operadores daneses y finlandeses de la posibilidad de introducirse en Suecia y Noruega, al ser conscientes de que provocaría represalias de la entidad fusionada en sus mercados nacionales, en los que esta última puede financiar su entrada gracias a los beneficios obtenidos de sus clientes cautivos en los mercados noruego y sueco.
- (164) Con anterioridad a la fusión, ni Telia ni Telenor se encontraban en tan buenas condiciones para impedir la entrada de nuevos competidores en sus respectivos «mercados nacionales cautivos». Ello se debe a que cada

una de ellas necesitaba acceder al mercado de la otra para prestar a sus propios clientes una serie de servicios tales como los de llamadas internacionales y servicios regionales, que no pueden prestarse realmente en condiciones de competencia sin gozar de un acceso razonable a la red de acceso local de todos los países en cuestión.

- (165) Por lo tanto, antes de la fusión, a ambas partes les convenía permitir el acceso a la otra en condiciones mutuamente beneficiosas. Así puede deducirse de la creación de Telenordia y Telia Norge. El establecimiento de la primera constituye también un ejemplo de que las partes se encontraban en una posición inmejorable para ofrecer una plataforma que permitiese a terceros introducirse mediante una alianza en la región nórdica. Si se autorizase la operación tal como se ha notificado, la entidad fusionada se convertiría en el único operador de la región nórdica que ejercería un control absoluto sobre la red de acceso local en su mercado nacional y, como consecuencia de ello, se potenciaría su capacidad para restringir la entrada a los operadores establecidos en Dinamarca a Finlandia (o en cualquier otro país).
- (166) Además de aumentar los obstáculos interpuestos a la entrada de otros operadores en la región nórdica, la inmejorable posición de la nueva entidad en términos de acceso a instalaciones básicas (bucles locales) en toda la región nórdica le otorgaría también una ventaja estratégica, dado que pasaría a ser de forma efectiva el único operador de telecomunicaciones de esta región con el que los operadores no nórdicos podrían celebrar alianzas para la prestación, por ejemplo, del componente nórdico de una iniciativa europea o mundial de datos para las empresas.
- (167) Las partes estiman que la Comisión recurre a una conducta que está prohibida por ley como indicio de que la fusión generaría un mayor poder de mercado. En concreto, las partes alegan que todo intento de la entidad fusionada de aumentar los precios, o de impedir su disminución, estaría excluido por ley, siempre que no lo justifiquen realmente los costes. La Comisión ya ha señalado que su razonamiento se fundamenta en la capacidad de las partes para eliminar la competencia real o potencial de terceros y no en la orientación de costes de las condiciones de interconexión. En cualquier caso, la Comisión considera que la base histórica de la contabilidad de costes aceptada en Suecia y Noruega puede llevar a una situación en la que las tarifas de interconexión superen a los costes reales. Ello conduciría a que los operadores dominantes gozasen de unos márgenes de beneficios elevados, con lo que podrán impedir cualquier descenso de las tarifas de interconexión. Por lo que respecta a la supervisión legal de las mismas, se ha de tener presente que, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de concentraciones, lo esencial es determinar si una operación de concentración conduce a la creación o al reforzamiento de una posición dominante. Una vez que la Comisión haya podido demostrar la exis-

tencia de reforzamiento de una posición dominante, ésta no se anula por la existencia de supervisión legal de los precios u otros comportamientos contrarios a la competencia. Los ejemplos dados por la Comisión no son la razón de que se prohíba la concentración, sino indicios de la existencia de reforzamiento de una posición dominante.

EVALUACIÓN MERCADO A MERCADO

Dotación de infraestructura de bucle local

- (168) Telenor calcula que su capacidad total de bucle local en Noruega es de [...] * Mbit/s x km. Telia estima su capacidad de bucle local en [...] * Mbit/s x km. Las cuotas de mercado en llamadas de bucle local, que figuran más adelante, dan una idea de la importancia de su capacidad en relación con la de sus competidores. Telia en Suecia, y Telenor en Noruega son los proveedores dominantes de infraestructura de bucle local en sus respectivos países y son propietarias de la inmensa mayoría de estas conexiones. La introducción en el mercado de otros competidores, en términos de construcción o mejora de nuevas redes competidoras, resulta complicada como consecuencia del coste que implica la replicación, mejora o ampliación de las redes.
- (169) En Suecia, al no existir acceso desglosado al bucle local, por lo general las empresas que se consideran competidoras han de ofrecer, por lo tanto, servicios de bucle local por otros medios. Las partes señalaron que algunos ayuntamientos (por ejemplo, Stokab, Gotnet, Linköping Energi, Bitnet y Gavlenet) poseían redes de fibra óptica y ofrecían servicios de Internet mediante la red de cable para TV. Con todo, estas redes son comparativamente muy pequeñas. Las partes sostuvieron que las redes de cable para TV se podían usar para telefonía. Es probable que así sea en la medida en que se puedan introducir mejoras en las redes para dar servicio de telefonía vocal. Hasta ahora la modernización de las redes de cable para TV se ha centrado, por lo general, en las modificaciones introducidas en la arquitectura de red (que ha pasado de los tipos «cascada» o «arborescente» al de forma de estrella) con objeto de permitir la utilización de la descarga de gran velocidad de Internet, pero no en los trabajos necesarios para introducir los servicios tradicionales de telefonía a través de las redes de televisión por cable. Ello implicaría la necesidad de invertir en rutas de retorno de gran capacidad, que resultan bastante más caras (cinco veces más, según uno de los competidores). Otra desventaja radica en que las redes de televisión por cable tienen un ámbito geográfico más reducido que se circunscribe a los abonados del propietario de la red. Por lo tanto, los nuevos competidores dependerán en gran medida del operador dominante ya que la mayoría de su tráfico saliente tendrá que seguir teniendo como destino final la red de dicho operador dominante, mientras que sólo una pequeñísima proporción del tráfico de salida de este último tendrá su destino final en las redes de los nuevos competidores. Por ello, el poder de negociación de las redes de los nuevos competidores frente a
- Telia es muy pequeño en lo tocante a la tarifa de interconexión. Mediante el incremento de esta tarifa o la imposición de onerosos requisitos técnicos, las partes notificantes podrían incrementar los costes de los nuevos competidores en relación con la totalidad del tráfico que están obligados a entregar a Telia para su terminación, lo que probablemente constituya una proporción elevada de su tráfico total. Aunque se podría alegar que la normativa vigente prohíbe a las partes incrementar las tarifas, no sólo podrían imponer el incremento máximo de precios permitido por el régimen normativo, sino también discriminar a los nuevos competidores mediante el empleo de tácticas al margen de los precios, como puede ser la utilización de estrategias de degradación. Además de eso, las normativas noruega y sueca que regulan la interconexión se aplican *a posteriori*, por lo que, a efectos del control de las operaciones de concentración, no se puede considerar que vayan a constreñir eficazmente el comportamiento de mercado de los operadores dominantes⁽²⁷⁾.
- (170) Las partes identificaron también como nuevos competidores reales o potenciales a las empresas que ofrecían acceso exclusivo a las empresas mediante enlaces radiofónicos (Teracom, Rymdbolaget). No obstante, se señaló que todas estas ofertas se circunscribían a clientelas relativamente pequeñas o localizadas, tales como las redes de un ayuntamiento, o que no se encontraban aún en una fase de plena operatividad comercial (enlaces por radio).
- (171) Por otra parte, ninguna de estas empresas puede competir directamente con el operador tradicional en toda la gama de abonados del bucle local y, por lo general, o se concentran en las empresas con un gran volumen de utilización u ofrecen algún tipo de variante tecnológica (televisión por cable, enlace por radio) que elude el problema que supone no disponer de acceso desglosado al bucle local.
- (172) Por último, se debería señalar que una de las redes más importantes y con un mayor potencial de competencia, concretamente la mayor red de televisión por cable de Suecia, ya está en manos de Telia. En Noruega, Telenor posee la segunda red de televisión por cable, Telenor Avidi⁽²⁸⁾. A pesar de que se podrían adaptar las redes de televisión por cable de las partes para que prestasen servicios de telefonía, ni Telia ni Telenor tienen incentivo alguno para hacerlo, dado que, en ese caso, competirían entre sí en la prestación de infraestructura de bucle local. Por lo tanto, no se puede considerar que estas redes ofrezcan a los clientes a ellas conectados una alternativa potencial de conexión telefónica mientras sigan estando controladas por las partes.

⁽²⁷⁾ Véase la sentencia de 25 de marzo de 1999 en el asunto T-102/96: Gencor Ltd contra Comisión, apartados 317-319; pendiente de publicación en la Recopilación.

⁽²⁸⁾ Véase la sección II sobre los servicios de televisión; considerandos 261 y siguientes.

- (173) En Noruega, entre los competidores reales o potenciales se encuentran Janco Multicom (que ofrece servicios de telefonía a través de su red de televisión por cable), Eltele (que ofrece acceso al bucle local mediante fibra óptica a las empresas y organismos públicos más importantes), Enitel (que presta servicios de acceso de fibra óptica y enlace radiofónico, si bien parece que aún no presta servicios de telefonía vocal) y NetCom (que ofrece acceso al bucle local mediante líneas alquiladas formando parte de un paquete para las empresas).
- (174) Los argumentos esgrimidos en relación con Noruega son parecidos a los que se acaban de presentar en el caso de Suecia. Los operadores que se introducen en este mercado sólo pueden acceder al bucle local a través de las redes del operador dominante. Pueden ofrecer preselección del operador, selección de operador llamada por llamada, o acceso mediante redes de televisión por cable. No obstante, tal como se acaba de describir, les genera problemas el hecho de no poder obtener ingresos mediante la terminación de llamada, por lo que no pueden presentar una amenaza seria a la posición de dominio de Telenor.
- (175) El escaso número de competidores que logran introducirse en este mercado pone de manifiesto las dificultades con que suelen tropezar. Sin acceso desglosado al bucle local, los nuevos competidores no pueden hacerse con una posición de mercado propia para las llamadas entrantes ni para las salientes, a no ser que estén dispuestos a invertir en la creación de sus propias redes. La modernización y ampliación de las redes de cable ya existentes puede ser una alternativa viable a la red del operador dominante, especialmente si el recién llegado puede ofrecer por esa red servicios de televisión por cable, telefonía y acceso a Internet en competencia con el operador tradicional. No obstante, como se ha señalado anteriormente, Telia es propietaria de la mayor red de cable de Suecia y Telenor, de la segunda en tamaño de Noruega. Además, la creación de redes completamente nuevas o la modernización y ampliación de redes de cable u otras ya existentes para un uso bidireccional por parte de los abonados individuales exigiría, sin duda alguna, considerables inversiones de tiempo y dinero. A pesar de que especialmente las redes de televisión por cable pueden constituir a medio y largo plazo una propuesta económica de interés para la prestación de la gama completa de servicios de telecomunicaciones, nada indica que eso esté sucediendo de una forma que reduzca los problemas de competencia que plantea el control ejercido por las partes sobre la única red local de acceso para los servicios de telecomunicaciones. En consecuencia, los obstáculos de entrada siguen siendo considerables. Como ya se ha explicado anteriormente, la operación de concentración hará que se elimine a Telia y Telenor como principales fuentes potenciales de limitación de la competencia para abrir a los competidores sus respectivas redes locales.
- (176) Por estas razones, la operación propuesta reforzaría la posición dominante de que ya disfrutaban los dos operadores tradicionales en sus respectivos mercados nacionales de prestación de infraestructura de bucle local en cada país.

Dotación de infraestructura de red de larga distancia/internacional

- (177) Telenor calcula su capacidad total de larga distancia en unos [...] Mbit/s x km, y su capacidad internacional (o, con mayor precisión, la parte nacional de su capacidad internacional) en [...] Mbit/s x km. Telenor u otros terceros operadores utilizan aproximadamente el [55-65%]* de la capacidad de larga distancia (por ejemplo, mediante interconexiones). Alrededor del [35-45%]* de la misma queda libre para ser alquilada. Con arreglo a las estimaciones de las partes, se alquiló a Telenor aproximadamente el [65-75%]* de toda la capacidad de larga distancia alquilada en Noruega.
- (178) En este país existen otros proveedores de infraestructura de red, incluida Telia Nättjänster Norden AB (véase la sección IV). Algunos competidores mostraron su preocupación por que todos los suministros de infraestructuras de cable alternativa se encontraban en su mayor parte en manos de empresas de servicios públicos supuestamente propiedad del Estado o sujetas potencialmente a su influencia, tales como Jernbaneverket (el administrador ferroviario), Enitel (un consorcio de eléctricas) y ElTele. En su investigación de mercado, sin embargo, la Comisión no ha encontrado pruebas de la existencia de conflictos de intereses que redujesen los incentivos para que estos proveedores alternativos ofreciesen su capacidad como alternativa a la de Telenor.
- (179) En el mercado sueco, Telia (cuyas cuotas de capacidad se clasifican de forma diferente) calcula su capacidad regional en [...] Mbit/s x km, y su capacidad de larga distancia en unos [...] Mbit/s x km. Aproximadamente el [20-30%]* de la capacidad de red de Telia se alquila a terceros (clientes y operadores). La empresa afirma que no se reserva para su uso una capacidad específica. En un informe independiente a que hicieron referencia las partes⁽²⁹⁾ se estimó que el 43% de los arrendamientos de larga distancia se alquilaron a Telia. En Suecia hay otros proveedores de infraestructura de red de larga distancia, de los cuales Banverket y Svenska Kraftnät parecen ser los más importantes. Otros proveedores alternativos son, entre otros, Tele2, Stokab y numerosos ayuntamientos. Aunque ninguno de estos otros proveedores de infraestructura de larga distancia posee una capacidad igual a la de Telia, no se puede pasar por alto, sin embargo, que individualmente y aunando sus fuerzas tienen acceso a grandes cantidades de capacidad alternativa que ofrecen en el mercado (incluida la fibra oscura). Una vez más, la investigación de mercado llevada a cabo por la Comisión no ha descubierto pruebas de la existencia de un conflicto de intereses que reduzca los incentivos para que estos proveedores alternativos ofrezcan su capacidad en competencia con Telia.

(29) Informe elaborado por Price Waterhouse Coopers para PTS (la autoridad sueca que regula el servicio telefónico).

- (180) En la actualidad, si en un país se produjera un incremento de los precios pagados por la capacidad en relación con los que se aplican en otro país, los operadores que desearan adquirirla podrían verse tentados de buscar soluciones que les permitieran encontrar dicha capacidad al otro lado de la frontera (donde la capacidad está basada en tierra y se dispone de varios puntos de conexión para telecomunicaciones, mientras que la infraestructura de otros países vecinos como Dinamarca, Finlandia o Rusia no sería la adecuada a tal efecto, porque requeriría una nueva conexión submarina o porque dispone de un número inferior de puntos de conexión). Por consiguiente, si, pongamos por caso, los precios de la capacidad aplicados por Telenor se incrementasen mucho en Noruega, existe la posibilidad de que Telia Norge se valiese de su situación especial y ofreciese transporte de larga distancia para determinadas partes de Noruega, al menos, y especialmente comunicaciones en la dirección Norte-Sur, llevando el tráfico a través de la frontera con Suecia en líneas alquiladas, transportándolo por las redes de larga distancia de Telia y devolviéndolo a Noruega, empleando también líneas alquiladas, aunque cerca del punto de entrega. Evidentemente, lo mismo podría suceder a la inversa. En su respuesta, las partes indicaron lo poco probable que resulta que se haga realidad esta hipótesis, dado que la mayoría de los clientes se encuentran en el sur de Suecia y Noruega, respectivamente. No obstante, es evidente que, para una parte del negocio, ésta puede ser una opción viable. Aunque Telenor podría verse tentada a excluir tales alegaciones como táctica negociadora, no podría descartarlas por completo como respuesta competitiva, y, por ello, la amenaza ejercería, en cierta medida, una presión sobre los precios de Telenor. En cualquier caso, cada una de las partes tiene tanto que perder como la otra, ya que si Telia Norge está en desventaja por los precios más elevados de Noruega, Suecia podría actuar de la misma forma con relación a Telenordia. En su respuesta, las partes sostienen que cualquier acción de este tipo infringiría la normativa nacional o comunitaria. A este respecto, se ha de decir que la posibilidad de controlar futuros abusos en el marco de la normativa nacional o comunitaria no constituye una justificación para la creación o el reforzamiento de una posición dominante. Una vez que se lleve a cabo la fusión, estas limitaciones desaparecerían, por lo que se reforzaría la posición dominante de las partes en ambos mercados.
- (181) Por otra parte, antes de la fusión ambas partes podían haber puentado, al menos para las ventas a las empresas, la infraestructura nacional del operador tradicional en el territorio de la otra parte mediante acceso exclusivo, es decir, mediante líneas alquiladas o redes privadas virtuales. También se cerraría esta posibilidad tras la fusión.
- (182) En consecuencia, la operación propuesta reforzaría la posición dominante de que goza Telenor en el mercado de prestación de infraestructura de red de larga distancia e internacional en Noruega. Dados los compromisos ofrecidos por las partes en relación con la venta de sus actividades que se solapan, sus divisiones de televisión por cable y la prestación de LLU (véase la sección IV),

no es preciso determinar si la transacción habría conducido a la creación o el reforzamiento de una posición dominante en los mercados suecos de prestación de infraestructura de red de larga distancia e internacional.

Acceso de abonados a los servicios telefónicos

Acceso de abonados a los servicios locales

- (183) En Suecia Telia posee el [90-100%]* del mercado en términos de ingresos. Hay una serie de competidores con cuotas de mercado muy pequeñas, que poseen el [0-10%]* restante, entre los que se encuentran Tele 2 y Telenordia. Con una cuota de mercado de esta magnitud, Telia domina claramente el mercado.
- (184) En Noruega, el operador tradicional es Telenor, con una cuota de mercado del [90-100%]*, que le coloca en posición dominante. Telia posee una cuota del [0-10%]*⁽³⁰⁾, a través de Telia Norge, y Tele 2 cuenta con una cuota inferior al [0-10%]*.
- (185) La fusión eliminaría la competencia real de Telenordia en Suecia y de Telia Norge en Noruega⁽³¹⁾. Asimismo, eliminaría al competidor potencial más poderoso de Noruega y Suecia. Por último y por las razones antes descritas, la fusión incrementaría la capacidad y los incentivos de la nueva entidad para aumentar las tarifas de interconexión (o no bajarlas) o degradar el acceso al bucle local para la prestación de servicios nacionales. Así por ejemplo, antes de la fusión, Telenor estaba limitada en su capacidad para aumentar las tarifas de interconexión en relación con sus competidores nacionales, porque esta iniciativa habría afectado a Telia Norge, lo que a su vez habría obligado a Telia a hacer uso de su capacidad de negociación frente a las actividades de Telenor o Telenordia en Suecia. Una vez realizada la fusión, esta limitación desaparecería⁽³²⁾.

⁽³⁰⁾ En una comunicación posterior las partes dieron una cifra de [0-10%]* por minutos de llamada y de [0-10%]* por ingresos, que refleja las cuotas a finales de 1998. No obstante, el argumento no varía sustancialmente tanto si se emplean las primeras cifras como si se consideran estas últimas.

⁽³¹⁾ A pesar de que la entidad fusionada sólo incrementaría ligeramente su cuota de mercado en Noruega y Suecia, su creación supondría la desaparición de una proporción sustancial de la pequeña cuota de mercado que aún no controlan los operadores tradicionales.

⁽³²⁾ Los competidores que ofrezcan llamadas locales se verían más o menos afectados por la mayor capacidad de las partes para aumentar los costes de sus rivales dependiendo de si ofrecen servicios nacionales en un sólo país o en los dos, o de si ofrecían servicios nacionales e internacionales en un sólo país o en los dos, o cualquier combinación de lo anterior.

- (186) Por las razones anteriormente expuestas y por los motivos de carácter más general esbozados en el capítulo introductorio de la evaluación de la competencia, la concentración reforzaría las posiciones dominantes actuales de los operadores tradicionales en el mercado de acceso de abonados a los servicios locales.

Servicios de larga distancia

Larga distancia en Noruega y Suecia

- (187) Según información facilitada por las partes, se registraron unos [...] millones de minutos de tráfico de larga distancia en Noruega y unos [...] millones de minutos en Suecia.

- (188) El cuadro que figura a continuación muestra las cuotas del mercado de larga distancia en 1998 en términos de ingresos.

Larga distancia	Sólo Suecia	Sólo Noruega
Telia	[65-75%]*	[0-10%]*
Telenor	[0-10%]*	[90-100%]*
Telenordia	[0-10%]*	[0-10%]*
Tele 2	[15-25%]*	[0-10%]*
Tele 8		[0-10%]*
Global One	[0-10%]*	
Sonera	[0-10%]*	
RSL Com	[0-10%]*	
Netnet		[0-10%]*

- (189) En Noruega, Telenor posee una cuota de mercado dominante del [90-100%]*, mientras que Telia Norge sólo cuenta con el [0-10%]*. Por consiguiente, Telia Norge cuenta con una sexta parte de la cuota de mercado que aún no controla el operador dominante. En Suecia, Telia posee una cuota del [70-80%]*. Telenor está representada en la empresa en participación, que posee una cuota de mercado del [0-10%]*. Esta cuota del [0-10%]* representa en torno a una cuarta parte del mercado que no está en manos del operador dominante.

- (190) La fusión tendrá como consecuencia que Telia Norge no podrá competir realmente en Noruega ni Telenordia en Suecia, ya que Telia Norge y Telenordia desaparecerán

como proveedores competidores. Por las razones señaladas anteriormente, la fusión eliminará la competencia potencial que Telia y Telenor habrían podido aportar. Un elemento importante de la prestación de servicios de larga distancia es la posibilidad de interconectarse con la red del operador dominante y con otros competidores. Es posible que los competidores que deseen transportar tráfico de larga distancia tengan que pagar al operador tradicional por la utilización de sus redes (por ejemplo, en el caso de que la llamada haya llegado mediante preselección del operador o selección llamada por llamada), abonar el coste del alquiler de las líneas de larga distancia, posiblemente también al operador dominante, y pagar posteriormente la interconexión con el fin de devolver la llamada a la red del operador tradicional para su terminación. El operador dominante puede ejercer un control sobre todos estos costes.

- (191) La fusión dará a las partes una mayor capacidad para eliminar a los competidores incrementando las tarifas de interconexión que aplican a terceros que buscan la terminación de llamadas, degradando la interconexión u ofreciendo a sus propios clientes en las llamadas de larga distancia unas condiciones más favorables que las que pueden ofrecer los competidores, una vez abonadas todas las tarifas de interconexión. Las partes tendrían más posibilidades e incentivos para aumentar los costes de los rivales por las mismas razones anteriores por lo que respecta a las llamadas locales porque sus propias filiales que operan en los territorios de la otra parte ya no se verían afectadas por aumentos de precios aplicados por el otro operador dominante como represalia. Cuando Telia y Telenor eran entidades separadas los precios aplicados a los servicios de larga distancia y a los servicios de apoyo afines tenían una limitación al ser las partes conscientes de que no podían subir los precios a sus competidores, ni una a la otra, sin perjudicar a sus propios intereses en el territorio adyacente y de que posiblemente sus clientes se verían incentivados a buscar fórmulas de utilizar la infraestructura transfronteriza como medio de presionar a su proveedor principal para lograr mejores precios. Tras la fusión, esta restricción dejaría de existir. Además de ello, las partes podrían hacer valer el control que ejercen sobre el bucle local en sus negociaciones con los operadores que tratan de lograr interconexión, ya que ello les daría una ventaja que sus competidores no pueden ofrecer. Asimismo podrían ofrecer productos de larga distancia en una zona geográfica mucho más amplia, y ofrecer precios más bajos que los competidores cuyas ofertas se circunscriben a las fronteras nacionales. A ello se uniría el hecho de que gozan de una posición muy fuerte en sus respectivos territorios nacionales para la dotación de infraestructura subyacente (capacidad de cable).

- (192) Como consecuencia de ello, la operación propuesta reforzará la posición dominante de que gozan las partes en los mercados de prestación de servicios de larga distancia en Suecia y Noruega, respectivamente.

Internacional

- (193) El mercado internacional puede considerarse un mercado de prestación de servicios telefónicos internacionales o un mercado de pares de países específicos.
- (194) Si, en primer lugar, se toma el mercado en su conjunto, según los datos facilitados por las partes en su formulario CO, en 1998 las llamadas internacionales ascendieron a [...] millones de minutos en Noruega y [...] en Suecia.
- (195) El cuadro que figura a continuación muestra las cuotas de un mercado nacional sobre la base de los ingresos totales por llamadas en este sector.

Internacional	Sólo Noruega	Sólo Suecia
Telia	[0-10%]*	[60-70%]*
Telenor	[80-90%]*	[0-10%]*
Telenordia	[0-10%]*	[0-10%]*
Conjunta		
Tele 2	[0-10%]*	[20-30%]*
Tele 8	[0-10%]*	
Global One		[0-10%]*
Sonera		[0-10%]*
RSL Com		[0-10%]*
MCI WorldCom		[0-10%]*
Netnet	[0-10%]*	

- (196) En el mercado nacional las cuotas indican claramente que Telenor, con una cuota de mercado del [80-90%]*, goza de una posición dominante en el mercado noruego. También en Suecia, la cuota de Telia del [60-70%]* en el mercado de llamadas internacionales es indicativa de la existencia de posición dominante.
- (197) Estas cuotas de mercado muestran la existencia de posición dominante medida por las cuotas de las partes en el tráfico internacional global. En el siguiente análisis se tendrá en cuenta el flujo de tráfico internacional entre los distintos países. Por lo que respecta al tráfico internacional, en 1998 Telenor envió el [20-30%]* a Suecia, el [10-20%]* a Dinamarca, y el [0-10%]* a Finlandia. Telia envió el [15-25%]* de su tráfico internacional a Noruega, el [10-20%]* a Dinamarca, y el [0-10%]* a Finlandia.

- (198) El cuadro que figura a continuación muestra los flujos de tráfico internacional de telefonía vocal entre los países nórdicos en porcentaje de llamadas procedentes del país de origen en 1997 (Fuente: «Dirección de tráfico 1999», Estadísticas de tráfico, ITU)

	Desde	Desde	Desde	Desde
A	Suecia	Noruega	Finlandia	Dinamarca
Suecia	—	26	28,7	15,5
Noruega	12,7	—	3,6	9,4
Finlandia	13,6	2,5	—	1,8
Dinamarca	10,3	14,6	2,9	—

- (199) Este cuadro pone de relieve que los flujos entre los países nórdicos representan un volumen significativo del tráfico.
- (200) La fusión conducirá a la eliminación de la competencia real de Telia Norge en Noruega y de Telenordia en Suecia, ya que ambas empresas desaparecerán como proveedores competidores. Por las razones anteriores, la fusión eliminará la competencia potencial que Telia y Telenor habrían podido aportar.
- (201) Por otra parte, como ya se ha mencionado anteriormente, la fusión ofrecerá a la nueva entidad una mayor capacidad e incentivos para discriminar a terceros. Por lo que se refiere a la repercusión que tendrá en determinados pares de países, como se ha descrito antes, la fusión potenciará la capacidad e incentivos para aumentar (o no disminuir) las tarifas de terminación, o degradar la calidad de la interconexión. Aunque no todas las llamadas tendrán que finalizar en Noruega o Suecia (porque, entre otras cosas, algunos competidores en la ruta pueden ofrecer exclusivamente servicios de llamadas salientes), hasta éstas incurrirán en costes por originarse el tráfico en las redes del operador dominante, por lo que los operadores de que se trate dependen del operador tradicional en parte de sus costes.
- (202) Las partes sostuvieron que su volumen de tráfico a través de esa frontera es muy reducido, ya que no representa más que un porcentaje pequeño de su volumen de negocios. No obstante, se observó que el [20-30%]* del tráfico internacional de Noruega se dirigía a Suecia, y en torno al [10-20%]* del tráfico internacional de Suecia tuvo como destino Noruega. Los terceros competidores

afirmaron que el tráfico internacional entre los dos países representaba una proporción sustancial de sus ingresos. A menudo las rutas internacionales sirven a los competidores como medio para introducirse en países cuyos mercados habían estado dominados hasta ese momento por operadores tradicionales. Las pruebas facilitadas a la Comisión por los terceros interesados confirmaron que el tráfico transfronterizo era mucho más importante para ellos, en términos de ingresos globales, de lo que las partes reconocieron que era para ellas. Por lo tanto, esta fusión tendría un impacto mucho mayor en los costes de los competidores, ya que éstos tienden a depender más del tráfico internacional entre Noruega y Suecia de lo que parece que dependen los operadores tradicionales, no sólo para la ruta en cuestión sino también para los productos agrupados.

- (203) Por lo que se refiere a las llamadas a Dinamarca y Finlandia, la entidad fusionada no temerá represalias si incrementa su tasa de distribución con otros operadores de la región nórdica. A través de sus filiales, puede terminar su propio tráfico saliente en esos países. Las filiales de Telia o Telenor en Dinamarca o Finlandia pueden terminar el tráfico valiéndose de sus derechos de acceso desglosado al bucle local o bien interconectarse con los operadores tradicionales locales en condiciones reguladas, con la tranquilidad de saber que los competidores de Dinamarca y Finlandia tienen menos oportunidades para tomar represalias al no disponer de medios para terminar el tráfico en Noruega o Suecia que les permitan evitar la tasa de distribución o de interconexión del operador dominante⁽³³⁾.
- (204) Como consecuencia de ello, la operación propuesta reforzaría la posición dominante de que gozan las partes en los mercados de telefonía internacional de Suecia y Noruega, respectivamente, especialmente por lo que respecta al par de países Suecia/Noruega.

Telefonía móvil en Noruega y Suecia

- (205) Telia y Telenor operan en el sector de la telefonía móvil en Suecia y Noruega, respectivamente. Telia Norge recibió una licencia de tecnología GSM en Noruega, mientras que en Suecia se concedió esta licencia a Telenordia. Las partes que se fusionan se beneficiarían de las participaciones en licencias que poseerían en Dinamarca y Finlandia.

⁽³³⁾ Se deberá señalar que Telia posee cables entre Suecia y Dinamarca que, en opinión de los terceros interesados, tienen la capacidad suficiente para absorber la totalidad del tráfico de Telia/Telenor a Dinamarca y, además, Telia es propietaria de circuitos completos que van de Suecia a Finlandia y de Suecia a Noruega.

- (206) En 1998 se estimó que el mercado sueco de telefonía móvil ascendía a unos [1 500-2 000]* millones de euros. Sobre la base de estos ingresos, se estimó que Telia contaba con una cuota del [50-60%]* del mercado sueco, mientras que Europolitan poseía el [20-30%]* y Comviq un [10-20%]*. Sobre la base de minutos de llamada, el mercado era de [...] miles de millones de minutos de llamada. La cuota de Telenor en el mercado noruego de telefonía móvil (GSM) era del [65-75%]*, y su competidor, Netcom GSM ASA poseía un [25-35%]*. Por lo tanto, las partes gozan de una posición muy fuerte, si no dominante, en sus mercados respectivos.

- (207) Teniendo en cuenta que los mercados son nacionales, las partes alegan que no existen solapamientos en Noruega o Suecia, ya que ninguna de sus filiales utiliza la licencia GSM que se les ha concedido. No obstante, el hecho de que las filiales respectivas ya hayan invertido el esfuerzo y los fondos necesarios para adquirir estas licencias GSM se ha de considerar un indicio de su intención evidente de introducirse en sus mercados respectivos. Además, dada la importancia ya mencionada anteriormente del tráfico entre Suecia y Noruega, y la capacidad de las partes de terminar llamadas a precio de coste en sus mercados nacionales, se ha de concluir que, de no llevarse a cabo la fusión, ambas partes habrían estado en buenas condiciones de utilizar sus licencias GSM para introducirse de forma vigorosa en sus respectivos mercados nacionales. Esta entrada podría haberse basado, como se explicará más adelante, en la abolición de las tasas de itinerancia entre Noruega y Suecia. Por consiguiente, la fusión eliminará a un competidor potencial tanto en Noruega como en Suecia.

- (208) Por lo que respecta a la telefonía móvil en la región nórdica, se plantean las mismas dudas señaladas en relación con la telefonía fija. La fusión daría a las partes la oportunidad de eliminar las tasas de itinerancia o de llevarlas a un nivel en el que el precio de una llamada entre Noruega y Suecia no conlleve ningún suplemento internacional adicional. Ello les resultaría de interés como estrategia comercial para eliminar competidores. Es evidente que el concepto de las tasas de itinerancia pasa a ser un mero trámite, dado que los pagos realizados por una red a otra no serían más que transferencias de una parte de la entidad fusionada a la otra. Los consumidores suecos podrían contratar su servicio en Noruega o viceversa y utilizar el teléfono en itinerancia de modo permanente. Al eliminar las tasas de itinerancia (o reducirlas en llamadas efectuadas a través de sus redes compartidas hasta el punto de que se consideren llamadas nacionales), las partes podrían ofrecer precios más bajos que los competidores, que se habrían visto obligados a seguir con el régimen de itinerancia o correr el riesgo de subvencionarse mutuamente en caso de que hubiese desequilibrio en el tráfico.

(209) Además, por las razones esbozadas anteriormente a propósito de la telefonía fija, la fusión aumentará la capacidad y el incentivo para incrementar (o no disminuir) las tarifas de terminación, o degradar la calidad de la interconexión. El acceso a la telefonía móvil está sujeto, evidentemente, a las mismas consideraciones que se aplican a cualquiera de los demás servicios para los que es importante el acceso al bucle local para la prestación de los mismos. El hecho de que otros operadores de telefonía móvil tengan que acudir a las partes para la terminación de su tráfico de llamadas en Noruega y Suecia en el bucle local de las mismas las coloca en la misma situación en la que se encontrarían a la hora de terminar el tráfico procedente de una red fija convencional.

Telefonía móvil en Irlanda

(210) Los únicos solapamientos que se producen actualmente fuera de Suecia y Noruega se registran en Irlanda. Telia y Telenor ejercen el control conjunto de los operadores de telefonía móvil que constituyen las dos únicas empresas que operan actualmente en el mercado irlandés de telecomunicaciones móviles. Junto con KPN y el Estado irlandés, Telia posee el control conjunto de Eircom (anteriormente denominada Telecom Eireann). El operador de telefonía móvil de Eircom es Eircell, con una cuota de mercado del [60-70%]*. Telenor posee el control conjunto, junto con ESAT Telecom, de ESAT Digifone, el único competidor que tiene actualmente, con una cuota de mercado del [30-40%]*.

(211) En la audiencia oral las partes declararon que se desprenderían de sus actividades solapadas con el fin de eliminar por completo el solapamiento existente entre Telia y Telenor. Esta oferta se repitió en los compromisos propuestos por las partes (véase la sección IV). Sin esta venta, la operación daría a la entidad fusionada el control conjunto de todas las empresas de telecomunicaciones móviles, dos en este caso, que operan actualmente en este mercado irlandés. Al conferir a la entidad fusionada el control conjunto de todas las empresas que operan en el mercado, la concentración conduciría a la creación de una posición dominante en Irlanda, si no se llevaran a cabo las enajenaciones oportunas.

Acceso de los operadores a las redes del bucle local (Noruega y Suecia)

(212) Es posible que el poder de mercado de los operadores que prestan servicios de bucle local dependa del volumen de tráfico que pueden recibir para su terminación, lo que a su vez depende del número de abonados y del volumen de tráfico que se les destina.

Cuotas de mercado del tráfico del bucle local que recorre la red de Telenor⁽³⁴⁾, 1998

Empresa (Noruega)	Cuota de mercado en ingresos (% de llamadas minuto entre corchetes)	Cuota de mercado en términos de abonados ⁽³⁵⁾ (empresas/residencia privada)
Telenor	[90-100%]* ([90-100%]*)	[90-100%/90-100%]*
Telia	[0-10%]* ([0-10%]*)	[0-10%/0-10%]*
Tele 2	[0-10%]* ([0-10%]*)	[5-15%/0-10%]*
Tele 8	[0-10%]* ([0-10%]*)	N/A
NetNet	[0-10%]* ([0-10%]*)	[0-10%/0-10%]*
Otros	[0-10%]* ([0-10%]*)	

(213) Se observará que, tanto si las cifras se obtienen en términos de ingresos, minutos de llamada o número de abonados, Telenor sigue controlando el acceso al bucle local. La empresa no ofrece acceso desglosado al bucle local y antes de 1998 poseía una cuota del 100%. A partir de ese año la competencia ha ido en aumento. Las partes aducen que Telia Norge registró unos [...] clientes de preselección de operador, Tele 2 unos [...] clientes y Tele 1 Europe aproximadamente [...]*. No obstante, estos nuevos competidores no pueden obtener ingresos en concepto de terminación de llamadas, ya que sólo los competidores que cuenten con su propio acceso fijo, tal como el bucle de radio o las empresas con un enlace fijo a otro operador, pueden competir realmente con el operador dominante.

⁽³⁴⁾ Las partes señalaron que en estas cifras sólo se incluyen las cuotas de mercado del tráfico originado en la red de Telenor y que éstas serían inferiores si se añadiera el tráfico que transcurre por las demás redes. No obstante, dado que Telenor no ofrece acceso desglosado al bucle local, la mayor parte del tráfico que tiene como punto de partida los competidores del bucle local tendrá su origen en la red de Telenor mediante preselección del operador o selección llamada por llamada. En la terminación de llamada, en cualquier caso sólo las redes que posean su propio acceso fijo al bucle local estarán en condiciones de terminar tráfico y sólo pueden esperar que termine en ellas una proporción basada en su tamaño relativo en relación a Telenor. Por lo tanto, el elemento distorsionador sólo ascendería a unos pocos puntos porcentuales.

⁽³⁵⁾ Las cifras suman más de 100 porque algunos abonados disponen de acceso por marcación/de preselección del operador, por lo que recurren a más de un operador de telecomunicaciones.

(214) En Suecia, las partes estiman que Telia poseía aproximadamente el [90-100%]* de los ingresos del bucle local y el [90-100%]* de los minutos de llamada, o el [90-100%]* de los abonados. Unas cuotas de mercado tan elevadas apuntan a la existencia de una posición dominante. La preselección del operador aún no existe en Suecia, aunque se introducirá el 11 de septiembre de 1999. Debido a la controversia surgida en torno a la ejecución del procedimiento de selección, ya que Telia se ha opuesto a ceder clientes a otros operadores a menos que se cumpliesen determinados requisitos, se ha acordado prorrogar otros dos meses el período de transferencia (11 de noviembre de 1999).

(215) Por consiguiente, se puede considerar que tanto Telia como Telenor son dominantes en este mercado. La fusión reforzará la posición dominante de Telenor en Noruega al eliminar a Telia, que es junto con Tele2 su competidor más fuerte en la actualidad. Además, como se ha explicado en la introducción al capítulo consagrado a la evaluación de la competencia, la fusión eliminará la competencia potencial que existe entre las partes.

(216) Al eliminar la competencia real o potencial, la nueva entidad estará en una posición de mayor fuerza para incrementar los costes de los rivales a la hora de acceder a la red del bucle local, por los motivos esbozados en dicha introducción a la evaluación de la competencia.

(217) Como consecuencia de ello, la operación propuesta reforzaría la posición dominante de que gozan las partes en los mercados de acceso de operadores a las redes de bucle local en Suecia y Noruega, respectivamente.

Acceso de operadores a las redes de larga distancia e internacionales

(218) Las cifras anteriores de cuotas de mercado para las llamadas de larga distancia e internacionales ilustran la posición dominante de las partes por lo que se refiere al tratamiento de este tipo de tráfico. Dentro del territorio nacional, los operadores que pretendan ofrecer acceso a las redes de larga distancia e internacionales tropezarían con la imposibilidad de ofrecer servicios de terminación de llamadas de forma recíproca. Aunque sería posible que aceptasen admitir tráfico de larga distancia o internacional procedente de nuevos operadores de bucle local, les resultaría difícil ofrecer tarifas competitivas en el mercado de larga distancia, debido a la necesidad de interconectarse con el operador dominante para la terminación de la llamada. En cualquier caso, los operadores dependerán de la red de este último para el origen de las llamadas, por lo que serán dependientes de él en relación con una proporción de sus costes. En el ámbito internacional, no estarían en condiciones de lograr unas buenas condiciones de negociación fuera de Noruega y

Suecia con operadores que busquen un operador para que termine llamadas por su cuenta en Noruega y Suecia, ya que sus precios tendrían que incluir un componente por el acceso al bucle local. En cualquier momento el operador dominante podría reajustar su estrategia, con lo que haría estériles los esfuerzos de los operadores. Habida cuenta de que el operador dominante podría combinar redes en los dos países y controlar el acceso a los usuarios finales, disfrutaría de una posición de costes que no podrían igualar los competidores. Como consecuencia de ello, la operación propuesta fortalecería la posición dominante de que goza Telenor en el mercado de acceso de los operadores a las redes internacionales y de larga distancia de Noruega. Habida cuenta de los compromisos ofrecidos por las partes en relación con la cesión de sus actividades que se solapan, sus divisiones de televisión por cable y la prestación de LLU (véase la sección IV), no es necesario determinar si la operación habría llevado a la creación o al reforzamiento de una posición dominante en el mercado sueco de prestación de infraestructura de red de larga distancia e internacional.

Comunicación de datos a empresas

(219) El cuadro que figura a continuación ofrece el desglose de las cuotas de mercado partiendo de una definición de mercado nacional:

% de cuota en comunicaciones de datos comerciales	Telia	Telenor	Conjunta
Sólo en Noruega	[10-20%]*	[60-70%]*	[70-80%]*
Sólo en Suecia	[65-75%]*	[10-20%]*	[80-90%]*

(220) La posición de dominio de las partes se vería potenciada por la fusión al incrementarse sus cuotas de mercado. La concentración eliminaría al principal competidor del operador dominante tanto en Suecia como en Noruega. En Suecia, los cuatro competidores más importantes serían Tele2, con el [5-15%]*, Global One, con el [0-10%]*, MCI WorldCom, con el [0-10%]*, y Sonera, con el [0-10%]*. En Noruega, los principales competidores serían Posten SDS, con el [0-10%]*, IBM, con un [0-10%]*, Global One, con el [0-10%]*, Equant, con el [0-10%]*, y Fellesdata, con un [0-10%]*. Además, la fusión eliminaría al competidor potencialmente más eficiente.

(221) Hay ejemplos de empresas que operan en este mercado y ofrecen básicamente un producto «nórdico» de comunicaciones de datos empresariales. Una de estas empresas es Telenordia, la empresa en participación entre Telenor, BT y Tele Danmark, cuyo objetivo específico consiste en prestar tales servicios en Suecia y la región nórdica, entre otros a clientes que buscan soluciones de comunicación de datos a empresas en la región nórdica; y Nordicom, un servicio prestado por Telenordia, Tele Danmark y Telenor por el que ofrecen servicios de gran

velocidad de comunicación de datos a empresas en la región nórdica. Los terceros interesados también han dado un elevado número de ejemplos de empresas nórdicas que han manifestado interés en servicios circunscritos a sus necesidades específicas de telecomunicaciones en la región nórdica.

- (222) La fusión influiría de dos maneras en el mercado de comunicación de datos a empresas. Una se refiere al acceso al bucle local y la otra al acceso a la infraestructura. Los competidores en el mercado de datos a empresas que pretendan lograr acceso a través de las RTPC presentarían frente a las partes la desventaja competitiva de que no podrían ofrecer servicios equivalentes a los que podían ofrecer las partes. Más concretamente, las partes podrían usar su control del bucle local para agrupar las ofertas de servicios de comunicación de datos a empresas con los servicios de bucle local, como son los servicios de voz, en toda la región nórdica. En este contexto, las partes están en condiciones de ofrecer productos especialmente concebidos para el mercado nórdico y que abarcan a los cuatro países de la región. Aunque no es necesario determinar si estos productos constituyen un mercado distinto, la investigación de la Comisión ha puesto de relieve que algunas empresas nórdicas han hecho público su interés por servicios que se limiten a sus necesidades específicas de telecomunicaciones en la región nórdica. En igualdad de todas las demás condiciones, estos productos «nórdicos» serían interesantes, por lo tanto, para un comprador que opte por un producto de comunicación de datos a empresas. En Noruega y Suecia al menos, los competidores de las partes no podrían ofrecer productos de datos a empresas que incluyesen servicios de bucle local, ya que dependerían de las partes en caso de que tuviesen que ofrecer acceso al bucle local, y éstas tendrían mayor capacidad para aumentar sus costes o aplicarles una política discriminatoria, por las razones indicadas anteriormente. Por lo tanto, los competidores estarían en desventaja.
- (223) Por otra parte, se ha de tener en cuenta, como ya se ha indicado en la introducción a la evaluación de la competencia, que las partes están en condiciones de aplicar prácticas contrarias a la competencia en relación con los servicios de comunicaciones de datos (y con otros servicios de telecomunicaciones) en la región nórdica. En Dinamarca y Finlandia el acceso al bucle local está regulado y, por lo tanto, se puede lograr con una mayor eficacia en relación con su coste que en Noruega y Suecia, países en los que no existe obligación de desglose del bucle local. Es probable que esta situación y la integración de costes derivada de la fusión aumente los costes de acceso en que incurrirán en Suecia y Noruega los competidores de la entidad fusionada para prestar servicios regionales nórdicos a sus clientes. En cambio, la entidad conjunta seguirá beneficiándose de las disposiciones más liberales de acceso que rigen en Dinamarca y Finlandia y podrá llevar a cabo la terminación de llamadas en estos países de forma ajustada a los costes. Por consiguiente, la entidad fusionada podrá limitar la competencia en la región nórdica, haciendo valer su posición de mayor fortaleza en el bucle local.
- (224) Las partes estarían en condiciones de confiar en su sólida posición en la capacidad de línea alquilada (véase el análisis anterior).
- (225) Si la concentración fortalece la posición de la entidad fusionada en sus negociaciones con otros operadores de telecomunicaciones, es probable que entre las primeras víctimas se encuentren las redes privadas de datos que tratan de interconectarse en calidad de operadores, debido a la posición de relativa debilidad que tendrían en tales negociaciones. Telia/Telenor podrán ofrecer condiciones favorables para los paquetes que incluyan el acceso al bucle a una tarifa pensada para asegurar que el operador de red de datos no tenga más opción que aceptar convertirse en cliente de los servicios en cuestión de Telia/Telenor. Por ello, la entidad fusionada puede hacer que las ofertas de competidores potenciales no sean competitivas, al menos por lo que se refiere a la terminación de llamadas locales, y en una zona mucho más amplia de lo que habría sido posible con anterioridad a la fusión.
- (226) En Noruega, Telenor presta servicios de transporte de red a una serie de proveedores de comunicación de datos a empresas. Su principal cliente es Telia Noruega, que en 1998 adquirió servicios de transporte de red por valor de [...] millones de euros. Telia Noruega adquirió también a Telenor componentes físicos por importe de [...] millones de euros. La fusión permitirá a las partes integrar estos costes y aportar así a la entidad fusionada otra ventaja competitiva.
- (227) En cuanto a la posibilidad de ofrecer servicios de telecomunicaciones pan-nórdicos, la fusión eliminará la competencia potencial existente entre Telia y Telenor. Ni que decir tiene que antes de la fusión eran las dos únicas empresas en condiciones de ofrecer servicios que abarcasen tanto a sus propios países como a Finlandia y Dinamarca, con un acceso preferente al bucle local, y las únicas capaces de ofrecer acceso al bucle local a cambio de concesiones recíprocas. Por último, se debería tener en cuenta que Telenordia, Tele Danmark y Telenor han creado Nordicom, una empresa en participación con vistas a prestar servicios de telecomunicaciones de gran velocidad a empresas situadas en la región nórdica. Tras la fusión, se eliminará la competencia real y potencial existente entre Telia y Nordicom.
- (228) Como consecuencia de ello, la operación propuesta reforzaría la posición dominante de que gozan las partes en los mercados de comunicación de datos a empresas en Suecia y Noruega, respectivamente.

Descripción de Internet**Red de Internet, acuerdos igualitarios y de tránsito**

(229) Desde un punto de vista técnico, Internet es una red mundial de encaminadores y servidores de ordenadores conectados mediante cables, que, por lo general, son cables de telecomunicaciones. Tanto Telia como Telenor son propietarias de capacidad que se utiliza a efectos de Internet, aunque no todo su tráfico de Internet se transmite a través de sus redes. El tráfico de Internet se puede dividir en tres grupos:

- el tráfico enviado por un PSI (proveedor de servicios de Internet) a uno o más proveedores de tránsito,
- el tráfico terminado por un PSI en su propia red (es decir, directamente a sus clientes finales o a redes de PSI que forman parte de su clientela), y
- el tráfico enviado por el PSI a interfaces igualitarias secundarias (el tráfico remitido en el marco de los acuerdos igualitarios no implica pago alguno entre las partes contratantes)⁽³⁶⁾.

(230) Las partes han ofrecido la descripción de sus redes que figura a continuación y han desglosado sus cifras de flujos de tráfico con objeto de mostrar el tráfico que se encuadra en cada una de las tres categorías anteriores:

Telia

(231) En el nivel más alto de la infraestructura de red de Telia hay [...] nodos, [...]. En el nivel inmediatamente inferior Telia gestiona [...] nodos de distribución. Además de estos [...] nodos, Telia gestiona [...] nodos conmutados RTPC. Telia ha celebrado acuerdos igualitarios con [...] PSI en el punto de intercambio entre centrales de Estocolmo (D-GIX), y [...] acuerdos igualitarios [...] con [...]. Entre los [...] PSI se encuentran Telenor y Telenordia. Telia no vende «tránsito» nacional (es decir, la prestación a los PSI de servicios de transporte basados en el protocolo de Internet de sus comunicaciones de Internet dentro de las fronteras nacionales), ni servicios de terminación, aunque sí vende tránsito para uso internacional a otros PSI. Su cuota del mercado de tránsito en el EEE ronda el [5-15%], mientras que en el mercado mundial su cuota no superaría el [0-10%].

(232) En Noruega, Telia posee una red de Internet que tiene como centro un nodo en [...]. Este nodo está conec-

tado con la red sueca de Telia y con su red internacional. Telia ha celebrado acuerdos igualitarios con [...] PSI, entre los que se encuentra Telenor, en el punto de intercambio de centrales de Internet de Oslo (NIX). Telia cuenta con [...] clientes de tránsito.

(233) La infraestructura internacional de Internet de Telia («el eje troncal») está formada por [...] nodos en Europa y [...] en Estados Unidos. El tráfico de Internet de Telia con Estados Unidos parte de Suecia a través del sistema de cable [...] y a partir de ahí a través de cualquiera de los [...] sistemas de cable⁽³⁷⁾. En Estados Unidos, Telia adquiere tránsito a [...]. Telia también establece acuerdos igualitarios con unos [...] PSI en Estados Unidos. Por lo que respecta al tráfico europeo, Telia adquiere tránsito a servicios portadores de portadores [...] a [...]. Asimismo, Telia celebra acuerdos igualitarios con [...] PSI en el LINX (London InterNet exchange).

(234) Telia estima que aproximadamente el [25-35%] del tráfico que se origina en su red se envía a proveedores de tránsito, el [20-30%] termina en su red y el [40-50%] se envía a interfaces igualitarias secundarias.

(235) En cuanto al destino geográfico del tráfico de Internet, Telia estima que en torno al [50-60%] de su tráfico destinado a los usuarios finales procedente del mercado nacional sueco se envía a Estados Unidos. El [40-50%] restante se destina a Europa, del que el [30-40%] es nacional/escandinavo (es decir, un [25-35%] dirigido a Suecia, el [0-10%] a Noruega, el [0-10%] a Dinamarca y el [0-10%] a Finlandia). De su tráfico total sueco, el [0-10%] se destina a Telenordia y menos del [0-10%] a Telenor. Por lo que respecta al tráfico que se origina en Noruega, Telia estima que el [25-35%] de este tráfico termina en Noruega, el [0-10%] en Suecia, el [0-10%] en Dinamarca, y el [0-10%] en Finlandia. De su tráfico noruego total, el [0-10%] se destina a Telenor y menos del [0-10%] a Telenordia.

Telenor

(236) En el nivel más alto de su infraestructura en Noruega, Telenor opera [...] nodos centrales ([...]). En el nivel inmediatamente inferior, Telenor opera [...] nodos de distribución y [...] nodos de acceso. La empresa celebra acuerdos igualitarios con cualquier PSI que tenga una presencia en el intercambio entre centrales de Internet de Oslo. Telenor vende servicios de tránsito a [...] PSI, y su cuota del mercado de tránsito del EEE es insignificante, ya que se sitúa por debajo del [0-10%].

⁽³⁶⁾ Decisión de la Comisión en relación con el asunto WorldCom/MCI, al que se hace referencia en el considerando 106.

⁽³⁷⁾ [...]

- (237) En Suecia, Telenor posee, a través de Telenordia, una infraestructura de Internet de gran capacidad. En el nivel más alto de su red Telenordia opera [...] nodos centrales (...). En el nivel inmediatamente inferior Telenordia opera [...] nodos de distribución. Telenordia posee un bucle local de radio que conecta a menos de [...] empresas a su eje troncal de Internet. Telenordia accede al resto de sus clientes mediante acuerdos de interconexión con Telia.
- (238) En otro orden de cosas, Telenor posee, a través de Telenordia, [...] en la central de Internet de [...], en la que ha celebrado [...] acuerdos igualitarios; además, Telenordia controla un cable conectado a un nodo en [...]. Telenordia controla un enlace entre [...] y [...] y envía tráfico de Internet por [...]. Telenordia adquiere servicios de tránsito a [...] para su tráfico europeo y también ha celebrado un acuerdo de tránsito con [...]. Aproximadamente el [55-65%] del tráfico de Internet de Telenordia es internacional y en torno al [70-80%] de este tráfico internacional es con Estados Unidos. Este último se transmite por un cable construido por el consorcio TAT (el cable 12).
- (239) Por lo que se refiere a la red troncal de Telenor, esta empresa posee [...] nodos en [...], [...] en el punto de intercambio internacional de [...] y [...] en [...]. Su tráfico destinado a Estados Unidos se dirige a [...] procedente de Noruega por el cable [...], hasta Canadá por el cable [...], y después desde Canadá se envía por el [...] al nodo de Telenor en [...]. Telenor alquila capacidad en la red [...] y la red [...] a [...].
- (240) Telenor considera que aproximadamente el [50-60%] de su tráfico total de Internet se dirige a proveedores de tránsito, el [20-30%] termina en su propia red y el [15-25%] se intercambia mediante acuerdos igualitarios.
- (241) Por lo que se refiere al destino geográfico de su tráfico, Telenor estima que aproximadamente el [70-80%] de su tráfico de Internet originado en Noruega es internacional, y el [50-60%] se envía a Estados Unidos, el [0-10%] termina en los países nórdicos [...] y el [0-10%] restante en otros países europeos. Telenor estima que el [0-10%] de su tráfico total de Internet termina en la red de Telia y menos del [0-10%] en la de Telenordia.
- posee una cuota de mercado (en términos de valor) del [50-60%]*, mientras que la de Telia es del [5-15%]*. Por lo tanto, la cuota de mercado conjunta sería del [60-70%]*. En cuanto al acceso fijo, Telenor posee una cuota de mercado del [30-40%]* (en términos de valor y de abonados), Tele2 y EUNet son sus competidores más próximos con una cuota del [5-15%]* cada una, seguidos por Telia con el [0-10%]*. Por lo que se refiere al acceso por línea telefónica, las cifras (en términos de valor) son del [60-70%]* para Telenor, del [10-20%]* para Telia, y del [5-15%]* para Tele2; sobre la base del número de abonados las partes se harían con una cuota de mercado más elevada del [80-90%]* (Telenor [65-75%]* y Telia [10-20%]*).
- (243) En Suecia, si se suma el acceso por marcación y el dedicado, Telia posee el [30-40%]* (en términos de valor), y Telenordia, el [0-20%]*. Ello da una cuota de mercado conjunta del [40-50%]*. En cuanto al acceso fijo, las cuotas de mercado (en términos de valor) son las siguientes: Telia posee el [30-40%]*, Tele2 el [20-30%]*, Telenordia el [10-20%]*, MCI WorldCom el [5-15%]* y Global One el [0-10%]*. Por número de abonados (tanto los de acceso por marcación como los de acceso fijo), las partes se harían con una cuota de mercado conjunta superior al [50-60%]*. En cuanto al acceso por marcación, las cuotas de mercado (en términos de valor) son las siguientes: Telia posee el [30-40%]*, Telenordia el [10-20%]*, Tele2 el [30-40%]* y BIP el [0-10%]*. Por número de abonados de acceso por marcación, la cuota conjunta del mercado sueco sería del [50-60%]*. Con arreglo a la información facilitada en la notificación, las cuotas de mercado de las partes se han mantenido en niveles relativamente estables en los tres últimos años, especialmente si se las compara con las del competidor más próximo, Tele2, que, siempre según la misma fuente, han seguido una tendencia constante a la baja en el mismo período (tanto en el caso de los abonados mediante acceso por marcación como en los de acceso fijo).
- (244) Como consecuencia de la fusión, las partes, debido a su posición reforzada en los mercados de capacidad y su mayor control del bucle local, pasarían a ocupar una posición dominante en Suecia, y se fortalecería la posición dominante que ya ejercen en el mercado noruego. Entre otras cosas, las partes ya están en condiciones de llevar a cabo prácticas discriminatorias contra sus competidores a favor de sus propias actividades como PSI, agrupando, por ejemplo, los servicios de abono telefónico y de PSI. Además, las partes podrán subvencionar sus actividades como PSI a partir de los crecientes ingresos generados por los servicios de bucle local.

Servicios prestados por los PSI

- (242) Telia y Telenor operan en calidad de PSI tanto en Suecia como en Noruega. En este país, considerando conjuntamente el acceso por marcación y el dedicado, Telenor
- (245) Al no haber desglose del bucle local (LLU), los PSI de Noruega y Suecia se encontrarían en una situación competitiva cada vez más degradada en relación con las partes que se fusionan. En primer lugar, las dos partes han anunciado públicamente que pasarán todo su tráfico de telecomunicaciones a una plataforma de protocolo de Internet (IP) con puntos de acceso dedicado cercanos a

los usuarios finales. Sin LLU, si los competidores se pasaran también a la tecnología IP, no podrían ofrecer acceso de alta velocidad porque no estarían en condiciones de colocar su propio equipo electrónico tanto en los locales del usuario como en el punto de distribución del servicio. Les resultaría difícil a los PSI competir con esta gran red integrada y técnicamente avanzada (que abarca al menos a Suecia y Noruega, y que posiblemente incluye la infraestructura de las partes en toda la región nórdica). En tal caso, cabe la posibilidad de que los PSI sólo puedan llegar a los usuarios finales mediante acceso por marcación a través de una RTPC cada vez más obsoleta.

- (246) En segundo lugar, las partes que se fusionan podrían eliminar completamente a los PSI competidores, en caso de no existir bucle local desglosado. Sin LLU, no hay garantía de que los PSI puedan ofrecer servicios de banda ancha (conexiones rápidas a Internet), ya que no podrían ofrecer acceso de gran velocidad sin colocar sus equipos tanto en los locales del usuario como en el cuadro de distribución principal. La banda ancha es de vital importancia para las nuevas aplicaciones de Internet que implican la transmisión de imágenes de vídeo y voz. Las partes que se fusionan podrían optar por ofrecer servicios de banda ancha al por mayor a los competidores, pero nada garantiza que vayan a hacerlo a precios competitivos. Es más probable que se reserven exclusivamente para sí mismas la banda ancha, de modo que sólo sus divisiones de PSI podrían ofrecer servicios rápidos de Internet a los usuarios finales.
- (247) Como consecuencia de ello, la operación propuesta crearía una posición dominante de la entidad fusionada en el mercado sueco de acceso a Internet y reforzaría la posición dominante de que ya goza Telenor en el mercado noruego.

Publicidad en Internet

- (248) Según las partes, el mercado sueco de publicidad en Internet es un mercado inmaduro que acaba de empezar a dar sus primeros pasos, por lo que la información que sobre él existe es escasamente fiable. Las partes sostienen —posición repetida en su respuesta al pliego de cargos— que las actividades de Telia son muy limitadas y se llevan a cabo en su totalidad a través de SOL. La información recogida por la Comisión en el transcurso de su investigación sugiere que esta información no es totalmente exacta. Se ha informado a la Comisión de que Telia y Telenor, a través de SOL, controlan Passagen y Evreka, los sitios de Internet que ocupan la primera y séptima plazas, respectivamente, por orden de importancia en Suecia. Además, en el mercado sueco de publicidad en Internet Telia opera al menos cuatro sitios: Telia Internet, el catálogo de búsqueda «Telia Email», el servicio de páginas amarillas, Gulasidorna, y el sitio desti-

nado a las empresas. Telia vende o troca tiras publicitarias y patrocinio en cada uno de estos sitios.

- (249) Según las partes, la cuota de mercado de Telia (y, por lo tanto, la de SOL) es aproximadamente del [10-20%]*. Esta cifra del [10-20%]* ha sido cuestionada por un denunciante según el cual sólo tres de los sitios de Internet antes mencionados (Passagen, Evreka, y Telia Internet) absorben el 50% de los ingresos de publicidad en Internet. Se debería señalar que el denunciante no ha podido facilitar prueba alguna que demuestre esa supuesta cuota de mercado del 50%. En consecuencia, no hay razón para que la Comisión dude de la veracidad de las cifras presentadas por las partes. Además, Telenordia, sobre la que Telenor ejerce el control conjunto, posee una cuota de mercado de aproximadamente el [0-10%]*. Las partes cuestionaron este extremo alegando que IRM (el Instituto para la publicidad y los medios) estimó que, en 1998, el valor del mercado sueco de publicidad en Internet fue de 207 millones de coronas suecas, de los cuales los ingresos de SOL fueron de 29,9 millones, o el 14,4% del mercado. Para 1999 las cifras correspondientes (estimaciones) fueron de 408 millones y de 50 millones de coronas suecas, lo que da a SOL una cuota del 16,4%. Cuando se tuvieron en cuenta los ingresos procedentes de los otros sitios de Telia, Gula Sidorna y Emfas, se estimó que su cuota total fue del 16,4%.
- (250) En Suecia, con excepción de sus dos sitios anteriores, Telia opera exclusivamente a través de SOL. Al margen de SOL, Telenor no desarrolla otras actividades de publicidad en Internet en Suecia. Habida cuenta de que las partes ya han unido sus actividades en SOL, la concentración no incidirá directamente en la situación de la competencia en el mercado sueco de publicidad en Internet.
- (251) En Noruega, las partes controlan, a través de SOL, el mayor sitio de Noruega (Scandinavian OnLine) con una cuota de mercado del [40-50%]* (en términos de valor). Al margen de SOL, Telenor opera mediante ABC Start-siden AS y Telenor Media. Así por ejemplo, Telenor vende o troca tiras de anuncios en sus páginas amarillas. No obstante, estas actividades tienen una significación económica muy pequeña. SOL lidera el mercado con una cuota del [40-50%]*; sus tres competidores más importantes son Nettavisen con el [10-20%]*, Aftenposten con el [10-20%]* y Dagbladet con el [0-10%]*. Por las mismas razones aducidas anteriormente en el caso de Suecia, la fusión no incidirá directamente en la situación de la competencia en el mercado noruego de publicidad en Internet.
- (252) A raíz de la audiencia oral y sobre la base de los argumentos esgrimidos por las partes en su respuesta, la Comisión considera que las partes no podrán valerse de su mayor poder de mercado para controlar el mercado de publicidad en Internet. La Comisión no ha encontrado prueba alguna (en forma de estadísticas o estudios,

por ejemplo) que muestre que el control sobre la página de inicio, ofrecida por el PSI por defecto, es el factor decisivo en el mercado de publicidad en Internet. Abundando en este asunto, nada impide que un usuario cambie a otra página de inicio y no hay nada que demuestre que el cambio a otras páginas de inicio suceda con poca frecuencia.

- (253) Por consiguiente, la Comisión considera que la operación de concentración no creará o reforzará una posición dominante en los mercados sueco y noruego de publicidad en Internet.

Venta de espacios publicitarios en guías telefónicas locales y de empresas

- (254) Durante el transcurso de este procedimiento, Telenor celebró un acuerdo para vender sus filiales suecas Lokaldelen y Företagsinfo, con objeto de eliminar cualquier solapamiento existente en Suecia entre las actividades de las partes en estos mercados y lograr así que desaparezcan todas las dudas que podían haber suscitado las operaciones en estos mercados. Por consiguiente, no es preciso que continúe la evaluación de los mismos.

PABX

- (255) Telia opera principalmente en la instalación y distribución de PABX en Suecia y posee una cuota de mercado aproximada del [45-55%]*. En este país Telenor opera a través de Internordia, una empresa en participación creada con Tele Danmark, que posee una cuota de mercado aproximada del [0-10%]*. Las cuotas de mercado de los principales competidores son las siguientes: Alcatel [20-30%]*, Philips [0-10%]*, Siemens [0-10%]* y Enator Dotcom [0-10%]*.

- (256) En Noruega, se estima que Telenor posee una cuota de mercado del [50-60%]*. Telia opera a través de Telia Norge en la prestación de grandes PABX y posee una cuota de mercado aproximada del [10-20%]*. El principal competidor es Alcatel, con una cuota del [25-35%]*.

- (257) Unas cuotas de mercado de tal magnitud constituyen indicios claros de que cada una de las partes goza de posición dominante en su mercado nacional. Las posiciones de fuerza de las partes se deben históricamente a que Telia y Telenor, en su calidad de operadores telefónicos monopolísticos, han disfrutado de una posición de privilegio a la hora de conectar estos equipos al sistema de telecomunicaciones. Ello se confirma por el conocimiento generalizado de las marcas de Telia y Telenor como proveedores de PABX en Suecia y Noruega, respectivamente.

- (258) Las partes mantienen que los obstáculos de entrada son escasos, especialmente para los fabricantes ya existentes que deseen introducirse en el mercado en calidad de distribuidores en lugar de vender a través de terceros. No obstante, la fuerza de los fabricantes se ve mermada un tanto por la normalización de la tecnología PABX, que reduce el reconocimiento de la marca del fabricante y permite a los distribuidores ofrecer una gama de PABX de diferentes fabricantes.

- (259) La clientela concede una gran importancia a la instalación, el mantenimiento y demás servicios posventa. El distribuidor se responsabiliza plenamente del producto y los servicios correspondientes en relación con la clientela. Todo distribuidor que se haya hecho con una reputación en el suministro de PABX y la prestación de servicios posventa está en condiciones de sacar provecho de su posición de fuerza. Los fabricantes no cuentan con las necesarias redes de servicios (razón por la cual se valen de distribuidores, como las partes). Por lo tanto, resulta escasamente convincente el argumento esgrimido por las partes de que la entrada de fabricantes supone una amenaza.

- (260) En la audiencia oral las partes declararon que venderán sus actividades solapadas con objeto de eliminar el solapamiento existente entre Telia y Telenor en Suecia y Noruega. A menos que se confirme dicha venta, la fusión notificada reforzaría la posición dominante de Telia y Telenor en Noruega y Suecia en el mercado para la instalación y distribución de PABX.

II. SERVICIOS DE TELEVISIÓN

A. Mercados de productos de referencia

- (261) Telia y Telenor operan en varios campos de lo que, en términos generales, puede describirse como distribución de servicios de televisión. En el caso de Telenor, ello incluye la capacidad de transpondedores vía satélite en la región nórdica (es decir, Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia), la distribución domiciliaria directa al usuario («DTH») de televisión vía satélite en la región nórdica (realizada por Canal Digital, una empresa en participación con Canal+), actividades de televisión por cable en Noruega (Telenor Avidi AS) y otras relacionadas con el servicio técnico de la televisión de pago (incluido el sistema exclusivo Conax). La principal actividad de Telia en este ámbito es la televisión por cable en Suecia (Telia InfoMedia Television AB) y Dinamarca (Stofa). Ambas empresas operan en los mercados de compra de contenidos y los mercados mayoristas de derechos sobre contenidos.

(262) Una característica general de los mercados de distribución de servicios de televisión es la evolución actual de la tecnología analógica a la digital. En su notificación las partes no indicaron que se deberían establecer mercados de referencia separados para la tecnología analógica y la digital en los distintos niveles de distribución. En la Decisión 1999/242/CE⁽³⁸⁾, la Comisión afirmó que los servicios de televisión de pago no pueden subdividirse en analógicos y digitales. A pesar de que en la actualidad ambos servicios coexisten, la mayoría de las fuentes del sector coinciden en que los servicios digitales sustituirán gradualmente a los analógicos en el medio a largo plazo. Paralelamente a esta evolución, también se espera que converjan los sectores de distribución de televisión, Internet y telefonía.

(263) En este contexto de transición al mundo digital y el consiguiente desarrollo de nuevos servicios de un enorme potencial de crecimiento para la televisión de pago y los servicios de valor añadido, Internet incluido, conocer la clientela de Telia es un elemento decisivo a la hora de evaluar la fusión notificada. Como se explicará más adelante, el principal catalizador de la expansión producida en el mercado geográfico de referencia de televisión por cable, DTH y SMATV⁽³⁹⁾, ha sido la introducción de los canales financiados por publicidad y de pago reducido. La atracción de la publicidad y sus ingresos correspondientes se derivan de la clientela que se puede ofrecer a los proveedores de contenidos y/o las empresas de publicidad. En el entorno digital, el hecho de que se pueda acceder a una amplia clientela será aún más importante a la hora de determinar el éxito de proveedores de servicios tales como la entidad fusionada («Newco»).

(264) El poder de mercado actual de cada una de las partes, que se deriva directamente de sus clientelas respectivas, se verá reforzado por las ventajas obtenidas de la plena integración vertical conseguida por la fusión en todos los niveles de la cadena de distribución de televisión. El beneficio que Newco obtendrá del mayor poder de mercado derivado de la integración vertical aumentará considerablemente en el futuro contexto digital antes descrito. Los competidores de Newco, entre los que se incluye Netcom/MTG, poseen una clientela mucho más reducida, que, aunque valiosa en términos de ingresos de la televisión analógica, en el futuro contexto digital sería insuficiente para contrarrestar las ventajas competitivas derivadas de la magnitud de su clientela, y, por lo tanto, de su atractivo sin parangón para las empresas de publicidad y los proveedores de contenidos.

(265) La posición de mercado que se acaba de mencionar de Newco, como consecuencia de la enorme magnitud de su clientela y de su irresistible atractivo para los proveedores de contenidos, que se verá reforzado en el

entorno digital, se ha de analizar en conjunción con la mejora de la posición de Newco en los mercados afines. Como consecuencia de la integración vertical generada por su creación, Newco gozará de una posición fuerte o dominante en todas las infraestructuras de relevancia para el transporte de servicios de telecomunicaciones, así como en los mercados de televisión por cable, DTH y televisión digital terrestre (DTT), y disfruta de una posición consolidada para desarrollar servicios de Internet e interactivos. A raíz de la concentración, operar con Newco no sólo será interesante para los proveedores de contenidos sino que también a la propia Newco le convendrá valerse de su posición privilegiada en infraestructuras en los niveles posteriores de distribución. Entre otros incentivos, para Newco será interesante invertir intensamente en la adquisición de los contenidos más valiosos a los proveedores y organismos de radiodifusión con el fin de decantar irreversiblemente a su favor los nuevos mercados multimedia de los países escandinavos. Con ello, Newco tendría el incentivo y la capacidad para enfrentarse a competidores tales como Netcom/MTG, que ya antes de que se lleve a cabo la fusión propuesta son operadores importantes en el mercado, en términos de propiedad de contenidos y de relaciones con los abonados individuales (a través de los descodificadores analógicos).

Capacidad de satélite

(266) Las transmisiones vía satélite se utilizan para la distribución de señales de televisión, telefonía y otros servicios de comunicación. Por lo que se refiere a las señales de televisión, el cliente puede ser un organismo de radiodifusión (CNN, Eurosport, Canal+, etc.) o un distribuidor de televisión (como Canal Digital, Telia y Telenor). El servicio puede incluir la prestación de servicios de enlace ascendente (transmisión al satélite), codificación y otros servicios técnicos.

Adquisición y distribución de señales de televisión

(267) En la notificación, las partes no distinguen entre la infraestructura de distribución de televisión (ya sea mediante transmisión vía satélite, ya sea mediante infraestructura de cable) y la agrupación y ventas de las diversas cadenas de televisión o paquetes de programas.

(268) Las partes alegan, sin embargo, que la distribución domiciliaria directa (DTH) y la televisión por cable deberían ser considerados mercados distintos y que, por ello, no existe solapamiento entre las actividades actuales de Telia y Telenor. Sustentan este argumento en que, desde la óptica del organismo de radiodifusión, la distribución domiciliaria directa y la televisión por cable son comple-

⁽³⁸⁾ Asunto IV/36.237 — TPS; Decisión de 3 de marzo de 1999; DO L 90 de 2.4.1999, p. 6.

⁽³⁹⁾ Small Master Antenna TV.

mentarias en lugar de alternativas, ya que lo único que pretende el organismo de radiodifusión es llegar al mayor número posible de espectadores. En apoyo de este argumento, las partes han afirmado que todos los organismos de radiodifusión venden derechos relativos a su programación en la región nórdica independientemente de los servicios DTH y por cable. Por otra parte, se ha afirmado que para los consumidores la posibilidad de sustitución es mínima, ya que o se presta el servicio al cliente por cable, en cuyo caso no estará interesado en DTH, o se le obliga a usar DTH, de no tener acceso por cable. Telia ha indicado que ni uno sólo de sus clientes de cable se ha pasado a un operador de DTH en los tres últimos años. Las partes consideran también que su definición de mercados distintos ha sido avalada por las Decisiones 94/922/CE⁽⁴⁰⁾ y 96/177/CE⁽⁴¹⁾ de la Comisión en anteriores casos de fusiones (asunto IV/M.469 MSG — Media Services y asunto IV/M.490 — Nordic Satellite Distribution).

- (269) No obstante, la investigación de la Comisión indica que la cuestión de la definición de mercado puede ser más compleja de lo que proponen las partes. La función de una red de televisión por cable o de una división de DTH es establecer una conexión entre los organismos de radiodifusión y los espectadores. Por lo tanto, el distribuidor de televisión opera tanto en el mercado anterior de adquisición de derechos sobre los contenidos (como comprador), como en el mercado posterior de prestación de servicios de televisión a espectadores individuales o intermediarios, tales como los arrendadores o propietarios de edificios de apartamentos y operadores de pequeñas y medianas redes de televisión por cable (SMATV). Puede ser oportuno distinguir entre la posibilidad de sustitución del cable y la DTH en, por una parte, el mercado anterior de adquisición de contenidos y, por otra, en los mercados posteriores de distribución minorista y mayorista de televisión, a pesar de la relación competitiva existente entre estas actividades anteriores y posteriores.
- (270) En primer lugar, por lo que se refiere al mercado posterior (es decir, aquel en el que un operador de cable o de DTH vende sus servicios a los clientes finales), los terceros interesados han refutado la opinión de las partes según la cual los mercados de cable y de DTH son distintos. Si bien es cierto que hay algunas diferencias técnicas y comerciales entre estos métodos de distribución, no son necesariamente más significativas que las que se dan, por ejemplo, entre dos competidores de televisión por cable.
- (271) A modo de ejemplo, se puede distinguir entre la prestación del servicio de infraestructura como tal (entendiéndose por ello la conexión física de la estructura de cable en el edificio con, por ejemplo, la red de Telia) y la transmisión de las señales de televisión. En la mayoría de los casos el propietario de la infraestructura será la misma entidad que transmite las señales de televisión. De todas formas, éste no siempre es necesariamente el caso. Así por ejemplo, en SMATV existe la posibilidad
- de que la infraestructura esté en manos de una asociación de vecinos, mientras que también es posible que un tercero, al margen de transmitir las señales de televisión, sea responsable contractualmente del funcionamiento y el mantenimiento de la estructura de cable en el edificio.
- (272) También por lo que respecta al cliente el comprador de la infraestructura puede ser el mismo que adquiere el contenido o no serlo. En el caso de la DTH suele coincidir, si en un hogar determinado se instala una antena parabólica y un descodificador y posteriormente se adquieren tarjetas inteligentes (infraestructura) con el fin de recibir una selección de señales de televisión. No obstante, en el caso del cable, la parte que celebra un contrato con el organismo de radiodifusión en nombre del espectador (el cliente de la infraestructura) suele ser un arrendador, un propietario de edificios o una asociación de vecinos, que facturará a los inquilinos el coste de este servicio formando parte del alquiler. Además, de modo similar a los hogares que disfrutan de DTH, los demás hogares pueden adquirir el derecho a ver determinadas señales de televisión.
- (273) Una dificultad a la hora de separar los servicios de infraestructura de los de transmisión radica en que, en diversos grados, los proveedores ligan la prestación de estos dos servicios. Telia, por ejemplo, incluye una amplia selección de cadenas de la «oferta básica», que se venden al propietario del edificio junto a los servicios de infraestructura (conectando la red interna del edificio con la de Telia, y, posiblemente, llevando a cabo el mantenimiento y el funcionamiento de la red interna del edificio). Ello implica que las redes de cable de Telia tienen un número desproporcionadamente bajo de hogares individuales como clientes directos. Otros operadores de cable ofrecen una «oferta básica» más limitada y, en consecuencia, tienen una proporción mayor de hogares individuales como clientes directos.
- (274) Algunos terceros interesados alegaron que el modo de distribución no es relevante, ya que tanto la DTH como el cable darán acceso al espectador a más o menos la misma gama de cadenas de televisión (aunque algunas sólo pueden obtenerse de uno de los dos operadores de DTH). A este respecto, también se puede señalar que todo indica que los clientes pagan más o menos los mismos precios por servicios comparables de cable y DTH. Por ejemplo, en Suecia los hogares individuales pagan el mismo precio (199 coronas suecas) por paquetes comparables de cadenas de televisión de la división de cable de Telia (o cualquiera de sus competidores) y de la división de DTH de Telenor. El único paquete de DTH competidor (Viasat) es unas diez veces más caro. Los terceros interesados también dieron ejemplos de hogares individuales en zonas provistas de cable (incluidas las operadas por Telia) que han invertido en equipos de recepción de DTH, y señalaron la posibilidad de que aumente esta tendencia con la introducción de servicios digitales en aquellos casos en los que la capacidad disponible de cadenas de televisión y de otros servicios tales como Internet y telefonía pueda hacer que la oferta de cable y DTH sea menos homogénea, con lo que los clientes tendrían más incentivos para pasarse de un sistema a otro.

⁽⁴⁰⁾ DO L 364 de 31.12.1994, p. 1.

⁽⁴¹⁾ DO L 53 de 2.3.1996, p. 20.

(275) En un futuro próximo y en el contexto de convergencia que se acaba de mencionar, Newco ofrecería, de aprobarse la operación de concentración propuesta, un paquete de servicios tales como voz, acceso rápido a Internet, televisión digital de pago, y servicios digitales interactivos. Es evidente que estos servicios llevarían a Newco a desarrollar un número cada vez mayor de relaciones contractuales directas con los hogares individuales que vendrían a completar los actuales contratos colectivos celebrados entre Telia y los arrendadores/propietarios de edificios. Al igual que sucede con los descodificadores analógicos, los arrendadores no aceptarán responsabilidad por el pago efectuado por los usuarios individuales por el uso de los descodificadores digitales (Internet, servicios interactivos, televisión de pago, pago por visión). Estos servicios tendrán que prestarse, por lo tanto, mediante la celebración de contratos individuales directos entre Newco y los usuarios. Ello no significa, sin embargo, que vayan a desaparecer las ventajas que Telia ha obtenido de los contratos celebrados con los arrendadores. Al contrario, Newco estará en condiciones de utilizar este modelo de negociación colectiva para reducir de modo significativo el tiempo y el esfuerzo que se ha de invertir para pasar al nuevo entorno digital de multiplicidad de mercados y su capacidad para ofrecer conjuntamente varios servicios será un factor clave a la hora de hacerse con dichos contratos⁽⁴²⁾.

(276) Por consiguiente, es probable que la supuesta distinción entre servicios de cable y DTH pierda relevancia en su momento en el nuevo entorno digital. En primer lugar, como ya se ha indicado anteriormente, los mercados geográficos de referencia tenderán a mostrar una estructura competitiva cada vez más parecida, en el sentido de que todos los distribuidores de televisión al por menor celebrarán acuerdos individuales de abono con sus espectadores (algo que, como ya se ha indicado anteriormente, es imprescindible para los descodificadores digitales). Los arrendadores ya no actuarán como representantes únicos de la mayoría de los espectadores, por lo que desempeñarán una función menos importante en la cadena de distribución. Tanto los servicios de cable como de DTH se distribuirán por medio de contratos individuales con los espectadores. En segundo lugar, no cabe duda de que los clientes evaluarán las nuevas ofertas digitales por su capacidad de prestar una gama amplia y atractiva de servicios. Es poco probable que la mayoría de los clientes demuestre una marcada preferencia por un determinado medio técnico de prestación de los nuevos servicios digitales, ya sea DTH, cable de banda ancha, o cable y satélite combinados con una red tradicional de telecomunicaciones de cobre como vía de retorno para los servicios interactivos. No obstante, el control que ejerce Newco sobre todas estas formas de prestación de servicios reduciría de modo significativo la competencia por lo que respecta al acceso local a los espectadores.

(277) En segundo lugar, en los mercados anteriores (es decir, en los que un distribuidor de cable o DTH adquiere el

derecho a distribuir contenidos) puede resultar oportuno distinguir entre la compra de derechos para transmitir cadenas de televisión y la compra de contenidos individuales, tales como películas, acontecimientos deportivos y de otro tipo. Otra distinción que se puede hacer es entre contenidos en forma de cadenas de televisión financiadas mediante la publicidad y de cadenas financiadas por cuotas de abono reducidas (lo que se conoce con el nombre de «cadenas de pago reducido»), en las que el distribuidor de cable o de DTH actúa como mayorista y, por lo general, agrupa, por una parte, varias cadenas en un paquete y, por otra, cadenas de televisión de pago de calidad. En la práctica, muchas cadenas de televisión del primer grupo se financian gracias a una mezcla de ingresos por publicidad y cuotas de los abonados. Además, ambos tipos de cadenas de televisión comparten el interés por lograr una distribución lo más amplia posible, ya que, gracias a ello, con un pequeño incremento de costes, conseguirán aumentar sus ingresos por publicidad (que están directamente relacionados con el número de hogares conectados), y en concepto de cuotas de abonados. Por este motivo, la mayoría de estos organismos de radiodifusión tratarán de que se les incluya en la «oferta básica» de cualquier operador de servicios de DTH, cable o SMATV, independientemente de que sus espectadores necesiten un descodificador para recibir dicha oferta o no. Los organismos de radiodifusión de cadenas de televisión de pago de calidad (que ofrecen principalmente películas y deportes) obtienen sus ingresos de unas cuotas de abono relativamente elevadas que ha de pagar el espectador para poder acceder a determinadas cadenas que no están incluidas en la «oferta básica». A menudo, el distribuidor de cable o de DTH actuará como agente de la cadena de calidad, que será la que, por lo general, fije los precios. Los organismos de radiodifusión de las cadenas de televisión de pago se centran principalmente en los hogares que ya han invertido en descodificadores u otros medios de recepción de señales codificadas de televisión.

(278) Varias empresas de radiodifusión han afirmado que consideran a los servicios de cable, DTH y SMATV como canales competidores de distribución. El hecho de que tengan esta visión se debe, independientemente de su deseo de contar con una distribución lo más amplia posible, a que, a pesar de que el modelo económico sobre el que reposan sus actividades económicas requiere un cierto grado de distribución en una zona determinada, no necesitan hacerse con una penetración del 100% para mantener la rentabilidad de su actividad. Según estas empresas de radiodifusión, ello les ha permitido, con anterioridad a la concentración notificada, un cierto grado de flexibilidad en sus negociaciones con varios distribuidores, que desaparecería con la creación de Newco.

(279) En conclusión, una serie de aspectos señalan la posibilidad de que exista un cierto grado de intercambiabilidad entre las actividades de cable, DTH y SMATV de Telia, Telenor y Canal Digital, tanto por lo que se refiere a la distribución minorista posterior de televisión como por lo que respecta a la compra de contenidos en el mercado anterior. No obstante, por las razones anteriores, la cuestión de la definición del mercado no es decisiva para

⁽⁴²⁾ El 27 de agosto de 1999 Telia anunció la celebración de un acuerdo con HSB Malmö, por el que conectará 34 000 apartamentos a una solución de banda ancha que incluye servicios de acceso a Internet de alta velocidad, telefonía, telefonía móvil y televisión digital.

la evaluación de la operación de concentración propuesta. Si se aceptase, como han alegado las partes, que no existe solapamiento horizontal, la operación de concentración propuesta reforzaría en los mercados posteriores de distribución la posición dominante de Telia en el mercado sueco de televisión por cable. En caso de que se adoptaran algunas de las definiciones alternativas de mercado (los mercados nacionales conjuntos de televisión por cable y DTH, o los mercados escandinavos o nórdicos), la operación de concentración propuesta también crearía o reforzaría una posición dominante. Del mismo modo, en el mercado de compra de contenidos, la operación notificada crearía una posición dominante independientemente de que se considere que las actividades de cable, DTH y SMATV se llevan a cabo en los mismos mercados o en mercados vecinos (véase más adelante).

Adquisición y venta al por mayor de derechos sobre contenidos

- (280) Las partes señalaron que tanto ellas como sus principales competidores en la distribución por cable y DTH celebran contratos directamente con las empresas de radiodifusión. Por consiguiente, en la actualidad el mercado mayorista de derechos sobre contenidos se circunscribe fundamentalmente a las ventas a los operadores de cable independientes y de pequeño tamaño (SMATV). Telenor y, en menor medida, Telia operan en este mercado, que está relacionado con los de compra de contenidos, en el sentido de que, por regla general, el derecho de un distribuidor a utilizar determinados contenidos para sus propias actividades de distribución y sus actividades mayoristas se regula en un único acuerdo con el organismo de radiodifusión.

Tecnología destinada a los servicios técnicos relacionados con la televisión de pago

- (281) Entre los servicios técnicos relativos a la televisión de pago se incluyen servicios tales como los de codificación y descodificación de señales de televisión, el tratamiento de sistemas de acceso condicional y la comercialización de descodificadores y tarjetas inteligentes. Telenor ha desarrollado un sistema exclusivo de acceso condicional para la codificación y descodificación de señales de televisión (Conax). Algunas de las funciones técnicas son muy sensibles desde un punto de vista comercial, ya que permiten acceder a datos de los clientes y a los pormenores de los acuerdos celebrados con los organismos de radiodifusión. Ambas partes prestan estos servicios a nivel interno y, además, ofrecen algunos de ellos a competidores de televisión por cable.

B. Mercados geográficos de referencia

- (282) Para los mercados de distribución de televisión, las partes alegaron, basándose principalmente en decisiones anteriores de la Comisión (véase más adelante), que los

mercados de distribución de DTH, televisión por cable, adquisición y venta de derechos sobre contenidos, compra al por mayor de derechos sobre los contenidos y servicios técnicos relativos a la televisión de pago son nacionales. Asimismo, hicieron hincapié en que estas actividades necesitan la ayuda de organizaciones nacionales de servicios, que los regímenes legales son diferentes y que las empresas de radiodifusión suelen vender los derechos sobre contenidos a escala nacional.

- (283) En su respuesta al pliego de cargos con arreglo al artículo 18 del Reglamento de concentraciones («la respuesta»), las partes señalaron que el mercado de capacidad de transpondedor de satélite es europeo y que otras empresas de satélites (Eutelsat y Astra) prestan un servicio que puede sustituir a los de Telenor.
- (284) No obstante, el hecho de que Telia alquile a NSAB capacidad de transpondedor contradice lo alegado por las partes en la respuesta. En el momento en que Telia realizó esta inversión estratégica, una de las alternativas que se tuvieron en cuenta fue la de alquilar capacidad a Eutelsat, empresa de la que Telia, en su calidad de operador de telecomunicaciones tradicional de Suecia, es accionista. No obstante, Telia rechazó la alternativa Eutelsat, a pesar de que esta empresa ofrecía la capacidad necesaria a aproximadamente la mitad de precio que la ofrecida por NSAB (y también de que la estructura del accionariado en Eutelsat habría presentado mejores posibilidades de influir en las decisiones estratégicas de este proveedor de servicios de satélite). La razón de que, a pesar de estas ventajas, Telia optase por no alquilar capacidad a Eutelsat radica en que ésta no ofrece una huella atractiva para las transmisiones dirigidas a los países nórdicos, y en que casi todos los espectadores potenciales de esta región han orientado sus antenas parabólicas a los satélites de Telenor y NSAB. En consecuencia, desde la óptica de los organismos de radiodifusión, el empleo de cualquier otra posición de satélite para la transmisión a los espectadores nórdicos implicaría incurrir en costes muy elevados derivados de la necesidad de convencer a una proporción suficiente de espectadores de que dejen de ver toda la programación nórdica de interés procedente de los satélites de Telenor (y la de NSAB), o de que inviertan en una segunda parabólica. Desde el punto de vista del espectador, no es posible orientar simplemente la antena hacia Eutelsat o Astra, ya que ningún organismo de radiodifusión nórdico transmite desde esos satélites. Por lo tanto, no puede aceptarse lo alegado por las partes en su respuesta en relación con el mercado europeo de capacidad de transpondedor de satélite. Por estas razones, la Comisión mantiene la opinión expresada en el asunto NSD, es decir, que el mercado de capacidad de transpondedor de satélite es nórdico.

- (285) Algunos terceros interesados sugirieron la conveniencia de considerar que los mercados de distribución al por menor de televisión y adquisición de contenidos son escandinavos (es decir, que abarcan a Noruega, Suecia y Dinamarca) o nórdicos (los tres países mencionados más

Finlandia). Las razones principales aducidas en apoyo de este punto de vista están relacionadas con la naturaleza transnacional de las actividades anteriores de las partes. En primer lugar, existe un consenso generalizado de que la capacidad de transpondedor de satélite se ofrece a escala escandinava o nórdica. En segundo lugar y en contra de la opinión de las partes, la mayoría de los terceros interesados alegaron que a menudo los contratos relativos al derecho de distribuir contenidos (cadenas comerciales y contenidos de televisión de pago, tales como derechos sobre películas y acontecimientos deportivos) se celebran a escala escandinava o nórdica. Los factores culturales y lingüísticos no se consideran obstáculos significativos para transmitir prácticamente el mismo material en todos los países escandinavos; así por ejemplo, todos ellos comparten la tradición de subtítular los programas. Además, los terceros interesados esperan que Newco siga desarrollando su política de adquisición pan-escandinava (o pan-nórdica) con el fin de alimentar todas sus actividades posteriores de distribución de televisión, y ello hará que las condiciones de competencia sean aún más homogéneas. Es evidente que el argumento de las partes según el cual los clientes individuales de televisión por cable no pueden acudir a proveedores de otro país no es un obstáculo para plantearse una definición de mercado más amplia por lo que se refiere a la adquisición de contenidos, la compra y venta al por mayor de derechos de televisión y tecnología de televisión de pago. En cuanto a la distribución al por menor de televisión, la elección de proveedores por parte de los clientes (especialmente los espectadores de televisión por cable) se ve restringida en la actualidad por la disponibilidad de medios técnicos de acceso y por los derechos de radiodifusión en manos de los distintos distribuidores. No obstante, habida cuenta de la transición a los servicios digitales, junto a la tendencia a celebrar contratos pan-nórdicos sobre los derechos de distribución, es posible que convenga adoptar una óptica más amplia (es decir, escandinava o nórdica) sobre este mercado.

- (286) No obstante, a efectos de la presente Decisión, no es necesario determinar el ámbito geográfico exacto del mercado, dado que la operación notificada crearía o reforzaría una posición dominante en varios niveles de la cadena de distribución para la prestación de servicios de televisión, independientemente de que se evalúe a escala nacional, escandinava o nórdica (véase más adelante).

C. Evaluación de la competencia

Capacidad de satélite

- (287) Telenor es el mayor proveedor de capacidad de transpondedor de satélite en la región nórdica. Sus satélites

Thor e Intelsat⁽⁴³⁾ a 1° Oeste cuentan con un total de 48 transpondedores. En su respuesta las partes afirmaron que todos los transpondedores de Telenor están preparados para la transmisión de señales de televisión. Sin embargo, sólo 34 de los transpondedores de Telenor son de los denominados transpondedores BSS, que, por razones técnicas, son aptos para la transmisión de señales de televisión DTH. Los 14 transpondedores restantes (los de Intelsat) pueden emplearse, por ejemplo, para alimentar redes de televisión por cable, si bien no son aptos para las transmisiones DTH. Todos los transpondedores de satélites de Telenor tienen una «huella nórdica». Además, Telenor tiene planes concretos de seguir incrementado su capacidad en un futuro próximo con el lanzamiento de otro satélite. Telenor y Canal Digital han invertido grandes sumas en sus instalaciones técnicas y han creado la única plataforma nórdica para la transmisión de señales de televisión digital.

- (288) Telia no dispone de capacidad de satélite, aunque, desde 1997, ha sido uno de los principales clientes de NSAB, el único competidor de Telenor que cuenta con una «huella nórdica» específica. En su respuesta las partes alegaron que Telia no es un cliente estratégico de NSAB. No obstante, este argumento no es válido, ya que se sustenta en el convencimiento de que Telia no utilizará sus transpondedores alquilados para desarrollar servicios que pudiesen hacer que otros clientes quisiesen estar en el mismo satélite que Telia. Como se explicará más adelante, y siempre que esta aseveración sea correcta, ésta es una de las consecuencias de la operación de concentración propuesta. Por consiguiente, lo cierto es que Telia, en el momento en que alquiló [a largo plazo]* [...] transpondedores de NSAB, tenía planes concretos de desarrollar una división DTH en competencia con Telenor y, por consiguiente, con los transpondedores BSS alquilados, que, como ya se ha explicado anteriormente, están concebidos específicamente para la transmisión de señales de televisión. El período de alquiler coincide con el de esperanza de vida del satélite.
- (289) Cuando se celebró el acuerdo de alquiler, estos transpondedores representaban [...] de la capacidad de NSAB, y, desde el punto de vista de NSAB, era evidente que Telia tenía la intención de desarrollar un servicio DTH competidor. Por lo tanto, es inaceptable el argumento de que Telia no es un cliente de importancia estratégica para NSAB.
- (290) Al margen de la inversión para el alquiler de transpondedores de satélite (cuyo coste anual representa una proporción significativa del volumen de negocios de televisión por cable de Telia), esta empresa también ha realizado una inversión estratégica en instalaciones de enlace ascendentes en Estocolmo. Desde un punto de vista técnico y de no llevarse a cabo la fusión propuesta, Telia estaría, por tanto, en una buena posición para comenzar a distribuir señales de televisión y de otro tipo directamente a los clientes individuales vía satélite (véase más adelante).

⁽⁴³⁾ Telenor alquila todos los transpondedores disponibles en el satélite Intelsat a 1° Oeste.

- (291) Una vez llevada a cabo la fusión, Newco controlaría entre 34 y [...] transpondedores BSS (dependiendo de si se incluyen o no los transpondedores de NSAB alquilados por Telia) de un total de 51 transpondedores BSS a 1° Oeste y 5° Este. Por lo tanto, Newco controlaría el [60-80%]* del número total de transpondedores aptos para la transmisión de televisión DTH a la región nórdica. Como se ha señalado anteriormente, Telenor estima que [...] de sus [...] transpondedores sirven para la transmisión de televisión a la región nórdica. Si se tuvieran que incluir todos esos [...] transpondedores en el cálculo, la cuota de Newco de la capacidad de transpondedor disponible para la radiodifusión de televisión aumentaría en [...] de un total de [...] (dependiendo también de si se incluyen o no los transpondedores de NSAB alquilados por Telia). Ello representaría el [70-80%]* de la capacidad total disponible.
- (292) En su respuesta las partes alegan que el número de transpondedores de que dispone NSAB es superior al que se acaba de indicar. Se trata de un argumento incorrecto. En la actualidad, NSAB posee dos satélites situados en la posición orbital 5° Este (Sirius I y Sirius II). El primero de ellos cuenta con cuatro transpondedores BSS efectivos. El segundo posee 32 transpondedores. No obstante, de estos 32 transpondedores, seis sólo son válidos a efectos de comunicaciones (no para la radiodifusión de televisión). De los 26 restantes, 13 no son propiedad de NSAB, sino de GE Americom y no están orientados hacia la región nórdica⁽⁴⁴⁾. En consecuencia, el número total de transpondedores para la radiodifusión de televisión de que dispone actualmente NSAB es de 17 (o de 11, si se restan los alquilados por Telia), como se indicó anteriormente en las cifras porcentuales.
- (293) Asimismo, las partes estiman que, a la hora de contabilizar los transpondedores de NSAB, se deberían incluir los disponibles en el satélite Sirius III, que es de su propiedad. En la actualidad, este satélite está alquilado a Astra y no se utiliza para la transmisión a la región nórdica. No obstante, cuando el contrato de arrendamiento expire a finales de octubre de 1999, se prevé la reorientación del satélite a la posición de NSAB de 5° Este. Si se lleva a cabo esta reorientación, Sirius III sustituiría a Sirius I (ambos satélites no pueden utilizarse simultáneamente debido a que los dos transmiten en las mismas frecuencias). En ese caso, el número total de transpondedores de que dispone NSAB sería de 27 (o 21, si se restan los alquilados por Telia), y no 31, como alegaron las partes en su respuesta.
- (294) Al igual que sucede con cualquier acontecimiento futuro, es mucha la incertidumbre sobre si se reorientará Sirius III a la posición 5° Este y si se mantendrá en ella. Uno de los factores que influirá en esta decisión será la repercusión de la operación de concentración propuesta
- en la capacidad de NSAB para atraer organismos de radiodifusión. No obstante, aun en el caso de que se posicionara Sirius III en 5° Este, las partes no han presentado argumentos convincentes de por qué ello mejoraría la posición competitiva de NSAB. En primer lugar, hasta en la actual situación analógica (en la que se necesita un transpondedor para transmitir una cadena de televisión), tanto Telenor como NSAB disponen de una capacidad libre muy importante. En el entorno digital, se multiplicará la capacidad existente, ya que un transpondedor puede servir para transmitir entre 6 y 8 cadenas de televisión. Ello implicará que los satélites de Telenor disponibles en la actualidad podrán transmitir, desde un punto de vista técnico, todas las señales analógicas actuales en formato digital. Lo mismo sucede con NSAB. Por lo tanto, no está claro, como alegan las partes, de qué forma se podría fortalecer la posición de mercado de NSAB por la adición de más capacidad de transpondedor en su posición de satélite. En segundo lugar, como se ha indicado anteriormente, Telenor también ha previsto añadir otro satélite en la posición 1° Oeste (Thor IV). Según la notificación, se ha previsto lanzar Thor IV en 2002⁽⁴⁵⁾. Por consiguiente, es probable que toda ventaja potencial que se pudiera obtener de la adición de capacidad se vea igualada o superada por Telenor en un futuro próximo. En tercer lugar, como se explicará más adelante, hay claros indicios de que la fusión propuesta, tal como se ha notificado, habría debilitado notablemente la posición competitiva de NSAB. Por lo tanto, la cuestión de la capacidad disponible de NSAB no tiene mayor sentido en el contexto de la presente evaluación.
- (295) NSAB es propiedad de SSC, Teracom (con un 37,5% cada una) y Tele Danmark (25%). NSAB no se encuentra integrada verticalmente en ninguna de las actividades relacionadas verticalmente que llevan a cabo Telia y Telenor. La investigación ha puesto de manifiesto que Newco, como consecuencia de su posición como único proveedor verticalmente integrado de transpondedores de satélite con huella nórdica, sería el único proveedor capaz de ofrecer a los organismos de radiodifusión un servicio que aúne infraestructura de satélite y distribución minorista (cable y DTH). Una vez que se lleve a cabo la fusión, se incrementaría significativamente el número de espectadores conectados a la distribución minorista de Newco y se cubriría hasta el 70% de todos los hogares (véase más adelante). Habida cuenta de que Telia habría aportado a Newco la mayor red de televisión por cable de Suecia (con aproximadamente 1,3 millones de hogares conectados), se habría reforzado considerablemente la capacidad de Newco para convencer a los compradores de capacidad de transpondedor de satélite de que no adquieran dicha capacidad a su único competidor, NSAB.
- (296) Telenor ya ha puesto en marcha una estrategia agresiva para incluir a los organismos de radiodifusión a pasarse de los satélites de NSAB a los de Telenor [y se alega que

⁽⁴⁴⁾ Cuando Telia evaluó las diversas opciones que tenía para la transmisión DTH, llegó a la conclusión de que sólo podría utilizar los transpondedores de GE Americom, si quería alquilar los trece transpondedores, ya que habría que reorientar todo el haz hacia la región nórdica.

⁽⁴⁵⁾ Según la información que figura en la primera página del sitio web de Telenor, se podría lanzar Thor IV ya en 2000 o 2001.

se ha ofrecido gratuitamente capacidad de transpondedor a al menos uno de los clientes de NSAB⁽⁴⁶⁾. En su respuesta las partes desmintieron este extremo y afirmaron que no habían ofrecido capacidad de forma gratuita sino un contrato en función de la penetración, según el cual el pago por la capacidad de satélite depende del número de espectadores a los que llegue el organismo de radiodifusión. Para la Comisión no es fácil adoptar una posición firme sobre estos argumentos antes de que la Autoridad nacional de competencia adopte una decisión sobre esta controversia. No obstante, la conclusión que se saca de este ejemplo confirma que es posible persuadir a los organismos de radiodifusión de que elijan a su proveedor de satélite en función de contratos vinculados a la penetración que se logre. Tras la fusión, Newco se encontraría en una posición bastante más fuerte que NSAB, que, por su falta de integración en los mercados posteriores, no podrá garantizar el acceso a espectadores de cable o DTH. Además, la fusión no sólo incrementaría la capacidad de Newco para ofrecer a los organismos de radiodifusión acceso a la distribución minorista sino que, al mismo tiempo, reduciría la capacidad de NSAB para hacer lo propio, ya que es posible que hubiese comprobado que la unidad de televisión por cable de Telia ya no estaba tan interesada en transportar servicios prestados a través de NSAB.

(297) Por otra parte, se observa que los terceros interesados dudan ahora de la viabilidad de NSAB como competidor, en caso de que la transacción propuesta cristalizase con arreglo a la notificación. Se podría esgrimir que Telenor compartía este punto de vista, ya que, poco antes de que se anunciase la transacción notificada, optó por dar por concluida la cooperación que había mantenido con NSAB en el fomento de la antena «Nordenparabolen». Esta antena analógica puede recibir simultáneamente las señales de Telenor y NSAB. Si Telenor hubiese creído que, tras la culminación de la operación notificada, iban a seguir con NSAB un número significativo de organismos de radiodifusión, habría sido lógico mantener esta cooperación. En su respuesta, las partes afirmaron que el acuerdo celebrado por Telenor con NSAB para el fomento de la antena «Nordenparabolen» expiró en 1998, y que la empresa decidió que no le interesaba, desde un punto de vista comercial, mantener esta cooperación, aunque sigue promocionando la antena. No obstante, este argumento no aborda la cuestión esencial. Las actuaciones de Telenor confirman su convencimiento de que saldrá beneficiado si los espectadores utilizan antenas parabólicas orientadas directamente a uno sólo de los dos satélites nórdicos⁽⁴⁷⁾. En cualquier caso, la decisión de Telenor de dar por concluida la cooperación sobre «Nordenparabolen» repercutirá sin duda en la posición competitiva de NSAB, ya que un gran número de espectadores de la región nórdica no podrán recibir señales de sus satélites.

⁽⁴⁶⁾ Esta cuestión ha sido planteada a la Autoridad de competencia sueca, asunto Dnr 353/1999. Por el momento, no se ha tomado decisión alguna.

⁽⁴⁷⁾ En la página de entrada de Canal Digital figura la siguiente frase: «Todas las cadenas que distribuimos pueden recibirse de la misma posición de satélite. Ello implica que no tienen por qué instalar varias cabezas microondas en su parabólica».

(298) Por lo tanto, la investigación pone de relieve que la operación de concentración notificada habría permitido a Newco reducir notablemente o incluso eliminar la competencia actual de NSAB. Ello no sólo habría creado una posición dominante en el mercado de prestación de capacidad de transpondedor de satélite sino que también habría reforzado considerablemente el control que ejerce Newco sobre todos los niveles de la cadena de distribución de televisión. Habría hecho que Newco actuase como portero, ya que cualquier empresa que deseara tomar parte en un nivel cualquiera de la cadena de distribución habría tenido que contratar capacidad de transpondedor a Newco.

(299) Las partes alegaron, en primer lugar, que Newco no se convertirá en un proveedor que acapare capacidad de transpondedor de satélite en la región nórdica. Basan este argumento principalmente en la existencia de un proveedor competidor de tales servicios, NSAB, y en la función fundamental que NetCom/MTG⁽⁴⁸⁾ desempeña como comprador de capacidad de transpondedor y proveedor de servicios de radiodifusión para sus propias actividades de distribución de televisión. NetCom/MTG opera como organismo de radiodifusión a través, *inter alia*, de TV3 y TV1000, que se distribuyen en todos los países escandinavos. Asimismo opera, a través de Kabelvision, en el mercado sueco de televisión por cable, y, a través de Viasat, en el campo de la distribución analógica DTH en todos los países escandinavos. No tiene intereses propios en ninguna operación de satélite, aunque alquila capacidad a Telenor y NSAB.

(300) El argumento de las partes a propósito de la función de Netcom/MTG como comprador de capacidad de transpondedor no tiene plenamente en cuenta, sin embargo, las consecuencias a medio y largo plazo de la concentración propuesta. Si bien es cierto que Netcom/MTG posee ciertas bazas competitivas, entre las que se incluyen los nombres de sus cadenas de televisión, no se deben sobrevalorar. En primer lugar, Netcom/MTG adquiere la mayoría de los contenidos de sus cadenas a terceros, entre los que se encuentran estudios de producción de Estados Unidos y otros países y organizadores de acontecimientos deportivos. Como consecuencia de ello, la empresa es, en cierta medida, vulnerable, ya que la mayor parte de los espectadores serán fieles a unos contenidos específicos (que pueden ser adquiridos en el

⁽⁴⁸⁾ Netcom, MTG y Kinnevik cotizan separadamente en la Bolsa de Estocolmo, mientras que Netcom y MTG también cotizan separadamente en el Nasdaq. Se ha informado a la Comisión de que para mantener estas cotizaciones separadas las empresas han de cumplir las condiciones que impone la Bolsa por lo que se refiere a gestión independiente y operación en condiciones estrictas de mercado. No obstante, las partes han asumido que, a efectos de la presente evaluación, se debería considerar a Netcom y MTG como un grupo, dado que Kinnevik (la familia Stenbeck) posee intereses significativos en ambas empresas. A los fines de la presente Decisión, la Comisión ha partido de este supuesto, que es el más favorable para las partes notificantes. (Los intereses de telefonía de Netcom/Tele2 se describen en el capítulo consagrado a tales servicios.)

futuro por otro organismo de radiodifusión), en lugar de a la cadena que los ofrezca. Ello implica que Netcom/MTG depende de mantener su actual nivel de distribución (que constituye la base de sus ingresos por publicidad y por otros conceptos) para financiar la adquisición permanente de contenidos atractivos y mantener así la fidelidad de sus espectadores. En su respuesta, las partes alegaron que Netcom/MTG ya ha celebrado una serie de acuerdos, algunos de los cuales son exclusivos, con diversos estudios de producción de los Estados Unidos y otros países, así como con los organizadores de acontecimientos deportivos. Este argumento se refiere principalmente a la posición actual de Netcom/MTG en los mercados posteriores de la distribución minorista, que se analizarán más adelante. Para evaluar la repercusión de la concentración en el mercado de transpondedor de satélite, basta concluir que la mayoría de los contratos indicados expirarán entre 1999 y 2003 y, por lo tanto, independientemente del nivel de protección que Netcom/MTG posee actualmente como consecuencia de los acuerdos que ha celebrado, éstos tienen una vigencia limitada. Uno de los «principales contratos deportivos» en los que se basaron las partes para demostrar la supuesta posición de fuerza de Netcom/MTG se refería al campeonato italiano de fútbol. En su respuesta, las partes indicaron que Netcom/MTG era titular de los derechos hasta 2001. No obstante, el 1 de septiembre de 1999, se anunció que Canal Digital había adquirido los derechos del campeonato italiano de fútbol para los países nórdicos e iniciaría las transmisiones el 12 de septiembre de 1999. Por consiguiente, dado que aparentemente Canal Digital es capaz de superar la oferta de Netcom/MTG por estos «principales contratos deportivos», no se puede considerar que la existencia de estos acuerdos de suministro constituya una característica permanente del mercado, a la hora de determinar si Netcom/MTG tendrá la capacidad y estará lo suficientemente incentivada para apoyar a NSAB como proveedor de satélite alternativo de Newco.

- (301) En segundo lugar, la fuerza relativa de Netcom/MTG en relación con la de Newco puede ilustrarse por el hecho de que la primera, antes incluso de la operación de concentración propuesta, se ha visto obligada a aceptar un acuerdo de distribución muy desventajoso con Telia. De hecho, Netcom/MTG ha de pagar a Telia para poder distribuir por la red de cable de esta última su cadena más popular, TV3. En su respuesta las partes trataron de rebatir esta conclusión afirmando que TV3 no es el único organismo de radiodifusión que paga a Telia para que ésta lo distribuya a través de su red de televisión por cable. No obstante, se trata de un argumento incorrecto. Aun en el caso de que Telia, en su condición de operador dominante de televisión por cable, haya podido imponer una condiciones desventajosas a todos los organismos de radiodifusión, ello no influye, en modo alguno, en la conclusión de que Netcom/MTG depende de Telia para la distribución y de que esta dependencia habría aumentado tras la creación de Newco.
- (302) A la vista de estas circunstancias, parece dudoso el argumento de las partes de que Netcom/MTG podría contrarrestar la aparente posición de fuerza de Newco en la prestación de capacidad de transpondedor de satélite (o en cualquier otro nivel de la cadena de distribución).
- (303) No obstante, aun en el caso de que, a pesar de lo indicado anteriormente, se aceptase que Netcom/MTG, como principal competidor de Newco, podría tener un incentivo para utilizar los satélites de NSAB, con el fin de no pasar a depender por completo de la primera, le resultaría cada vez más difícil seguir apoyando a NSAB, si la mayoría de los demás organismos de radiodifusión se pasaran a los satélites de Newco. En primer lugar, cuantos menos clientes tenga NSAB, más elevadas serán las tarifas que tendrá que aplicar para cubrir sus costes de funcionamiento, entre los que se incluirán las futuras inversiones en capacidad digital. No resulta razonable suponer, como hacen las partes en su respuesta, que NSAB reducirá sus tarifas si se incrementa su capacidad libre como consecuencia del paso a Newco de los organismos de radiodifusión. Si bien es cierto que las inversiones en satélites representan en gran medida costes no recurrentes, no se puede suponer que NSAB vaya a seguir explotando su división de radiodifusión nórdica, a menos que pueda obtener una rentabilidad razonable mediante el alquiler de capacidad de satélite. Si, a raíz de la operación de concentración, NSAB ya no pudiera atraer a los organismos nórdicos de radiodifusión, es más probable que vendiese o alquilase los satélites a otro operador, que los cambiaría a otra posición orbital, y no suponer, como sugieren las partes, que continuaría con una operación ruinosa. Tampoco es correcto afirmar, como hicieron las partes en su respuesta, que NSAB no depende de los ingresos procedentes de sus actividades de radiodifusión en la región nórdica, dado que éstos suponen una gran parte de sus ingresos totales.
- (304) La situación de Newco sería la opuesta, es decir, que cuanto mayor fuese el número de clientes que pudiera atraer mediante la oferta de servicios verticalmente integrados, como se observa en los contratos antes mencionados basados en la penetración, más bajas serían las tarifas que tendría que aplicar. Por tanto, Newco habría dispuesto de una notable ventaja de costes en relación con NSAB. En segundo lugar, Netcom/MTG, en su calidad de organismo de radiodifusión de televisión comercial y de pago, habría pasado a ser aún más dependiente de Newco para la distribución de lo que lo había sido hasta ahora de Telia o Telenor. Ello habría minado aún más la capacidad de Netcom/MTG para anular el poder de mercado de Newco al apoyar a NSAB. En tercer lugar, NSAB no puede llegar, por razones técnicas, a un número elevado de espectadores, fundamentalmente en Noruega y Dinamarca, cuyo equipo receptor sólo está orientado hacia la posición de satélite de Telenor, por lo que no puede recibir señales de NSAB. Por consiguiente, los organismos de radiodifusión, Netcom/MTG incluido, perderían una proporción elevada de sus espectadores DTH, si no se ofreciesen en los satélites de Telenor.
- (305) En su respuesta las partes señalaron que esto ya no sucederá en el entorno digital, puesto que estos clientes tendrán que adquirir un nuevo descodificador y, por lo general, una nueva cabeza de microondas.
- (306) Si bien existe la opinión generalizada de que todos los espectadores necesitarán un nuevo descodificador para recibir las señales digitales, es evidente que ello no influye en la posibilidad de llegar a los clientes DTH que

sintonizan exclusivamente con la posición de satélite de Telenor. En cuanto a la necesidad de cambiar la cabeza de microondas de la antena parabólica, las partes justificaron su necesidad alegando que «por lo general, se necesita una nueva LNB (cabeza de microondas) porque las antiguas no son compatibles con los nuevos descodificadores analógicos y digitales». Las partes no han explicado por qué, desde su punto de vista, sería pertinente evaluar los requisitos para la transición al entorno digital comparando la necesidad de sustituir las antiguas cabezas de microondas analógicas, que aparentemente también son incompatibles con los nuevos descodificadores analógicos.

(307) Los terceros interesados no consideran que sea técnicamente necesario cambiar al entorno digital para sustituir las antenas parabólicas o las cabezas de microondas ya existentes. Además, desde una óptica comercial, tanto Canal Digital como Telia han comenzado a explotar servicios digitales y ofrecen precios subvencionados a sus clientes por la compra de descodificadores exclusivos que no aceptan las tarjetas inteligentes de Netcom/MTG. Por consiguiente, los hechos no sustentan el argumento esgrimido por las partes en la audiencia oral de que Netcom/MTG podría aprovecharse de las inversiones en tecnología digital realizadas por las partes. Teniendo en cuenta lo anterior, no puede aceptarse lo afirmado por las partes de que el cambio a los servicios digitales reducirá la dependencia de Netcom/MTG de los servicios de satélite de Newco. En consecuencia, tampoco puede aceptarse la segunda idea de las partes, es decir, que Netcom/MTG no habría podido ofrecer ayuda a NSAB, con lo que se eliminarían las consecuencias negativas de la concentración, antes mencionadas, para la posición competitiva de NSAB.

(308) Por último, las partes alegan en su respuesta que han de hacer frente a la amenaza de que Intelsat se introduzca en el mercado. Como se ha señalado anteriormente, en la actualidad Telenor alquila y explota toda la capacidad de emisión del satélite Intelsat en la posición 1° Oeste. Las partes no han ofrecido explicación alguna de por qué no sería razonable suponer que Telenor también estaría implicada en cualquier capacidad adicional que Intelsat pudiese colocar en la posición 1° Oeste. La impresión de que sería más probable que cualquier capacidad nueva introducida por Intelsat cooperase con Telenor se ve reforzada por el hecho de que, al parecer, esta última tiene acceso a los planes comerciales confidenciales de la primera. Además, las partes no han podido ofrecer razón alguna de por qué Intelsat, en el supuesto de que fuera a introducirse en el mercado con independencia de Telenor, no tendría que hacer frente a las mismas dificultades para atraer sociedades de radiodifusión que se han descrito anteriormente en el caso de NSAB. Si acaso, las dificultades de Intelsat serían aún más serias, ya que no cuenta con una posición de mercado sobre la que basar su entrada. Por consiguiente, la Comisión no puede aceptar que haya indicio alguno de que la posición de Newco en el mercado de capacidad de transpondedor vía satélite vaya a verse mermada por la entrada de Intelsat.

(309) A la luz de lo anterior, se ha de concluir que la operación de concentración propuesta, tal como ha sido notificada, planteaba serias dudas en relación con la prestación de capacidad de transpondedor vía satélite. Además, las implicaciones de la posición de Newco en este ámbito también habrían planteado problemas de carácter competitivo en los mercados descendentes (véase más adelante). Por tanto, se ha de llegar a la conclusión de que la operación de concentración notificada habría creado una posición dominante como resultado de la cual se habría obstaculizado seriamente la competencia efectiva en el mercado nórdico de prestación de capacidad de transpondedor vía satélite.

Distribución minorista de televisión (a los hogares)

(310) Se ha señalado anteriormente que, a juicio de las partes, el mercado de referencia de la distribución minorista de televisión ha de evaluarse a escala nacional, partiendo de que la televisión por cable y la DTH (*direct-to-home*: televisión de distribución domiciliaria directa) constituyen mercados separados. Por otro lado, una serie de indicios aconsejan evaluar el mercado, tanto de producto como geográfico, en un contexto más amplio. Pero la Comisión estima que la concentración propuesta crearía o fortalecería una posición dominante, de modo que en la presente sección, independientemente de cuál de estos enfoques se siga, se estudiarán las repercusiones de la concentración en la escala propuesta por las partes, así como sobre un mercado combinado de televisión por cable y DTH (nacional y escandinavo/nórdico).

i) Mercados nacionales de la televisión por cable y de la DTH (considerados separadamente)

A. Televisión por cable

(311) Telenor posee la segunda red del mercado noruego de la televisión por cable; conecta aproximadamente el [30-40%]* de todos los hogares noruegos cableados. Por su parte, Telia posee la segunda red de televisión por cable del mercado danés. Según la notificación, su cuota de mercado representa el [10-20%]* de todos los hogares daneses cableados [[30-40%]* si se combinan la televisión por cable y la SMATV (recepción por antenas parabólicas colectivas)]. La cuota de Tele Danmark asciende, según las indicaciones, al [80-90%]* en la televisión por cable y al [50-60%]* si se incluye la SMATV. En el supuesto de que el mercado de referencia de la distribución de televisión por cable sea nacional, a efectos de la presente Decisión no es preciso considerar las repercusiones de la concentración propuesta en Noruega y Dinamarca.

- (312) Telia posee la mayor red de televisión por cable de Suecia. En 1998 estaban conectados a su red 1 250 000 hogares ([50-60%]* de todos los hogares suecos cableados)⁽⁴⁹⁾, además de 50 000 hogares SMATV. El número de hogares conectados a la red de Telia ha crecido en los últimos cuatro años. De los operadores competidores, Kabelvision (grupo Netcom/MTG) posee una cuota de mercado del [10-20%]*, Stjärn TV del [10-20%]* y Sweden on Line del [0-10%]*.
- (313) En la notificación, las partes declararon que las cuotas de mercado debían calcularse sobre la base de los ingresos procedentes de la televisión de pago en vez de por el número de hogares conectados. Siguiendo este enfoque, y si los ingresos de la televisión de pago, tal y como proponen las partes, se definen como las cuotas abonadas por los hogares en concepto de servicios de televisión de pago, la cuota de mercado de Telia en Suecia ascendería al [20-30%]*, la de Kabelvision al [30-40%]*, la de Stjärn TV al [20-30%]* y la de Sweden on Line al [10-20%]*.
- (314) Las importantes diferencias de resultado que arrojan ambos métodos de cálculo se deben a que las estrategias comerciales de Telia son distintas de las de sus competidores. Por lo general, Telia vende un paquete de servicios de infraestructura y un número relativamente amplio de canales de televisión en tanto que «oferta básica gratuita» (*free basic tier*) a arrendadores de viviendas y otros propietarios de edificios. Telia no incluye los ingresos derivados de estas ventas en la categoría de ingresos por televisión de pago, sino que al calcular estos últimos únicamente tiene en cuenta los procedentes de los hogares que pagan por recibir canales adicionales además de la oferta básica. Kabelvision y los otros operadores de cable siguen una estrategia comercial distinta. Su oferta básica es relativamente limitada (consiste sobre todo en los canales terrestres «de redifusión obligatoria»), de modo que venden la mayor parte de sus servicios como televisión de pago con arreglo a la definición propuesta por las partes. Esta definición presenta deficiencias evidentes, pues, en efecto, supone que los clientes de Telia que se abonan exclusivamente a la oferta básica no generan volumen de negocios, mientras que, si otro cliente se abona exactamente a los mismos canales en una de las redes de cable competidoras, la mayor parte del volumen de negocios generado entraría dentro de la definición de las partes. Más del [45-55%]* de los ingresos de Telia derivados de la televisión por cable proceden de arrendadores de viviendas y propietarios de otros edificios. Por tanto, es significativo que las partes hayan tratado de excluir esta parte del volumen de negocios del concepto de televisión de pago, sobre todo porque lo han hecho sin que la parte excluida quede contabilizada en ningún otro concepto. Según los últimos datos facilitados, la cuota de mercado de Telia sería un [55-65%]* mayor que la de Kabelvision si se incluyera el total de los ingresos como base para el cálculo.
- (315) Por otro lado, la investigación ha revelado que Telia, al igual que sus competidores, suele determinar su posición en el mercado sobre la base de los hogares conectados, en vez de con arreglo a los ingresos en concepto de televisión de pago (véase, por ejemplo, el Informe anual de Telia de 1997). Además, en los casos de adquisición de redes de cable, los cálculos suelen basarse en los hogares conectados. Está previsto que la digitalización acreciente aún más la importancia del tamaño de las redes de cable, pues, entre otras razones, permitirá que las importantes inversiones se extiendan a un número mayor de clientes. Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión concluye que el parámetro en que ha de basarse el cálculo de la posición de las partes en el mercado es el número de hogares conectados.
- (316) Las partes han señalado que no hay concesiones por zonas geográficas para la prestación de servicios de televisión por cable en Suecia. Esto significa que, en la televisión analógica, el factor decisivo para la competitividad de un operador de televisión por cable es su capacidad para ofrecer canales y programaciones de interés a precios que resulten atractivos a los arrendadores o los hogares, dependiendo del método de distribución elegido. Se ha explicado que, incluso antes de la concentración propuesta, y gracias a su control sobre más del [55-65%]* del mercado, Telia ya ha conseguido obtener de los organismos de radiodifusión condiciones mucho mejores que otros operadores de cable suecos (incluidas las condiciones negociadas para la distribución de TV3, que las partes consideran un canal de redifusión obligatoria). Esta capacidad para obtener condiciones preferentes es indicativa de la posición dominante de Telia en el mercado sueco de los servicios de televisión por cable. Además, el crecimiento de sus actividades de televisión por cable en los últimos cuatro años confirma que ninguno de los operadores de cable más pequeños ha podido desafiar en una medida significativa esta posición.
- (317) Las repercusiones verticales derivadas de la concentración propuesta fortalecerían de forma considerable la posición dominante de Telia. En primer lugar, Newco tal y como se ha explicado anteriormente, controlaría el acceso a la prestación de capacidad de satélite. Por lo general, los canales de televisión que se ofrecen en una red de cable llegan al operador a través de satélites. Esto significa que Newco podrá ofrecer a los organismos de radiodifusión un servicio combinado de transmisión y acceso vía satélite a la red de televisión por cable de Telia. Antes de la concentración, Telia no tenía esta capacidad⁽⁵⁰⁾. Ninguno de los demás operadores de televisión por cable de Suecia está integrado verticalmente en servicios de satélite. Tras la concentración, por tanto, Newco adquiriría una capacidad extraordinaria para atraer a los organismos de radiodifusión.
- (318) En segundo lugar, tal y como se explica más adelante, Newco, por su capacidad en tanto que comprador de contenidos, se convertiría en un socio obligatorio de

⁽⁴⁹⁾ Según Telia, [...] hogares suecos (de un total de 3 980 000) están al alcance de su red de cable, es decir, están situados en un radio de 50 metros alrededor del mismo.

⁽⁵⁰⁾ El proyecto de Telia de iniciar las transmisiones DTH se explica más adelante.

cualquier organismo de radiodifusión que deseara abordar el mercado de los telespectadores suecos (y de otros países nórdicos). Desde la óptica de los organismos de radiodifusión, el mercado no se limita a la televisión por cable en Suecia, sino que, por lo general, estos organismos aspiran a una distribución lo más amplia posible. La investigación ha revelado que los acuerdos de distribución entre organismos de radiodifusión y operadores nórdicos de televisión por cable y DTH a menudo abarcan el conjunto de Escandinavia o la región nórdica e incluyen los derechos de televisión por cable y la SMATV o el DTH. Por tanto, si se parte de la existencia de mercados nacionales separados de televisión por cable y DTH, resulta de lo más pertinente el hecho de que Newco tendría una presencia destacada en una serie de mercados vecinos y, en conjunto, controlaría el acceso a casi el doble de hogares nórdicos que Telia antes de la concentración. Por tanto, Newco estará en una posición aún más sólida en las negociaciones con los operadores de radiodifusión que Telia hasta la fecha.

(319) En tercer lugar, tal y como se explica más adelante, Newco tendría capacidad para imponer la tecnología patentada de Telenor en tanto que norma nórdica *de facto* para la difusión de televisión. Esto significa que otros operadores suecos de televisión por cable tendrían que adquirir licencias sobre su tecnología de cifrado a su competidor dominante. Por tanto, a raíz de la concentración propuesta, se crearía una nueva relación de dependencia entre Telia y los demás operadores suecos de televisión por cable.

(320) En su respuesta, las partes declararon que la posición de Telia como operador de cable en Suecia puede verse contrarrestada por otros operadores, especialistas de redes de banda ancha e incluso clientes individuales de televisión por cable que poseen la red interna del edificio y que, en opinión de las partes, podrían explotarla por su cuenta. Los hechos no sustentan este argumento. En su respuesta, las partes alegan que, «hasta el momento, Telia no ha perdido muchos contratos». En efecto, como se ha indicado, el número de hogares conectados a la red de cable de Telia ha crecido en los últimos cuatro años. Por tanto, ha de concluirse que las partes no han sido capaces de demostrar que la actual tendencia al alza de Telia podría invertirse, en particular por las ventajas competitivas derivadas de la concentración propuesta, de modo que pueda concluirse que, con toda probabilidad, el comportamiento de Telia en el mercado se verá condicionado de forma significativa por el miedo a una importante pérdida de clientela por cualquiera de los medios señalados.

(321) En conclusión, la posición dominante previa de Telia en el mercado sueco de la televisión por cable se vería fortalecida en una medida considerable por su integración vertical en la prestación de servicios de satélite y por la posición reforzada de Newco en tanto que comprador de contenidos. Es probable que estas repercusiones permitan a Newco lograr acuerdos de distribución todavía más preferentes que los suscritos por Telia en el pasado.

En consecuencia, la concentración propuesta reduciría aún más la capacidad competitiva de otros operadores suecos de televisión por cable. Además, la posición de Newco como prestador de servicios técnicos crearía una nueva relación de dependencia entre Telia y los demás operadores suecos de televisión por cable, lo que reduciría aún más la capacidad de estos últimos para competir de forma efectiva con Newco.

(322) Las partes han alegado que el actual proceso de transición de las técnicas de transmisión analógicas a las digitales ofrecerá nuevas oportunidades a los competidores actuales y futuros. En este contexto, cabe señalar que Telia ya ha introducido los servicios digitales en su red de televisión por cable⁽⁵¹⁾. La mayor parte de los operadores suecos de televisión por cable más pequeños no ha podido hasta el momento realizar inversiones tan importantes como las de Telia, que resultan necesarias para adaptar las redes de cable al sistema digital. Tal y como se ha señalado, Telia ha adoptado una estrategia en virtud de la cual la mayoría de los hogares conectados a su red de cable reciben un número relativamente amplio de canales de televisión en la oferta básica analógica, lo que significa que el grado de penetración de los descodificadores en la red es reducido si se compara con otros operadores de cable. Se espera que el hecho de que las redes de televisión por cable de Newco presenten un reducido grado de penetración de descodificadores (analógicos) facilite la introducción de los descodificadores digitales, pues no habrá que convencer a los telespectadores para que procedan a una segunda inversión. Además, el sistema por el cual Telia firmará el contrato con el arrendador o propietario del edificio, más que directamente con cada uno de los hogares, va a facilitar con toda probabilidad el lanzamiento de los servicios digitales. En su respuesta, las partes rebatieron este argumento ofreciendo un ejemplo relativo al Reino Unido que, a su juicio, indica que los operadores con un elevado grado de penetración de descodificadores analógicos están en mejores condiciones para introducir los descodificadores digitales. Aunque este argumento podría ser válido en el caso del Reino Unido, las condiciones del mercado parecen distintas en los países nórdicos. Según un comunicado de prensa de Canal Digital⁽⁵²⁾, sólo el 20% de sus nuevos clientes digitales tenía previamente equipo analógico. Telia no ha facilitado datos equivalentes sobre la introducción de servicios digitales en su red de cable. Por tanto, no cabe aceptar el argumento de las partes según el cual estarán en desventaja competitiva en lo que respecta a la introducción de los servicios digitales.

(323) Una vez adaptada la red de televisión por cable al sistema digital, cada hogar necesitará un descodificador digital para recibir las señales. Telia ofrece descodificadores digitales subvencionados a los hogares que se abonan a sus servicios digitales. Tal y como se explica más adelante, Newco tendría capacidad para imponer la tec-

⁽⁵¹⁾ Telenor tiene previsto iniciar la prestación de servicios digitales en su red de televisión por cable el año próximo.

⁽⁵²⁾ 5 de julio de 1999.

nología patentada a los descodificadores digitales que se utilicen en su red de distribución una vez consumada la concentración. El descodificador digital será necesario para prestar servicios de valor añadido como la conexión a Internet, el vídeo a la carta (VOD), el cuasivideo a la carta (NVOD) o el pago por visión (PPV). En principio, estos servicios serán atractivos para los usuarios. Por tanto, ha de concluirse que no hay indicios de que la introducción de servicios digitales fuera a debilitar la posición de Telia en el mercado sueco de la televisión por cable. Por el contrario, el hecho de que Newco esté en mejores condiciones para introducir servicios digitales de televisión por cable que cualquiera de los demás operadores suecos es probable que constituya otra importante ventaja competitiva y limite aún más la capacidad de los pequeños operadores para competir con la posición fortalecida de Newco.

- (324) En conclusión, si se acepta la definición del mercado propuesta por las partes, la concentración fortalecería la posición dominante de Telia en el mercado sueco de los servicios de televisión por cable.

B. Distribución domiciliaria directa (DTH)

- (325) Telenor (Canal Digital) es uno de los dos operadores de DTH analógica que operan en el mercado sueco (y en la región nórdica en general). El otro es Viasat (grupo Netcom/MTG). Según las partes, en la actualidad hay unos [500 000-600 000]* hogares suecos conectados a los dos operadores de DTH analógica. Los receptores de la DTH analógica utilizados en Suecia (y en el resto de la región nórdica) normalmente contienen dos ranuras para tarjetas inteligentes. Además, se ha explicado que la mayoría de los hogares suecos abonados a la DTH utilizan la antena parabólica «Nordenparabolen», que puede recibir señales a 1° Oeste (Telenor) y 5° Este (NSAB). Por tanto, en el entorno analógico, la mayoría de los hogares DTH pueden abonarse simultáneamente a Canal Digital y a Viasat (usuarios duales). En consecuencia, el cálculo de las cuotas de mercado según el modelo tradicional es difícil y no especialmente concluyente. En 1998, la distribución de DTH analógica por parte de Canal Digital en Suecia representó el [60-70%]* de todos los hogares abonados a estos servicios. Viasat llegó al [70-80%]* de todos estos hogares.

- (326) La distribución de DTH analógica en Suecia (y en los demás países nórdicos) difiere de la distribución de televisión por cable en un aspecto importante. Mientras que en el cable, tradicionalmente, todas las redes dan acceso a la mayoría de los canales de televisión, los paquetes de DTH que ofrecen los dos operadores son menos homogéneos, pues algunos canales sólo son accesibles a través de uno de los dos. En el caso de Viasat, se trata de los canales producidos por el grupo Netcom/MTG (los cana-

les TV3 sueco, noruego y danés, TV1000 etc.); en el caso de Canal Digital, se trata de Canal+ y Kanal5 (y sus canales analógicos en Noruega y Dinamarca). TV3 y Kanal5 encabezan, por este orden, el mercado sueco de los canales de televisión no terrestres. Ambos son canales comerciales financiados mediante publicidad. Aunque TV3 tiene un índice de audiencia mayor (alrededor del [5-15%]*), en los últimos años Kanal5 prácticamente ha duplicado el suyo, que hoy se sitúa en torno al [0-10%]*. Los canales de pago *premium* constituyen la otra categoría de canales a los que sólo se puede acceder a través de Canal Digital (Canal+) y Viasat (TV1000).

- (327) Como se deduce de lo anterior, las partes aseguran con razón que, antes de la concentración propuesta, Viasat obtenía mejores resultados en la comercialización de su servicio de DTH analógica. Sin embargo, no ha de sobrestimarse la importancia de este factor. Lo cierto es que los descodificadores digitales utilizados por la mayoría de los hogares DTH pueden recibir las señales tanto de Canal Digital como de Viasat. Para cambiar de proveedor, estos clientes sólo tienen que insertar una nueva tarjeta inteligente en su descodificador. Por tanto, Newco podrá llegar a la mayoría de los hogares DTH existentes, y desde el primer día tendrá un vínculo contractual con el [60-70%]* de todos ellos.

- (328) Por tanto, el factor determinante es si las ventajas competitivas que adquirirá Newco con la concentración propuesta harán que a Viasat le resulte mucho más difícil seguir siendo competitiva en el mercado de la DTH. Esta cuestión debe evaluarse a la luz del actual proceso de transición a las transmisiones digitales. Tal y como se ha indicado, Canal Digital es el único proveedor de señales DTH digitales en Suecia (y en los demás países nórdicos). Esto significa que la empresa tiene actualmente una cuota de mercado del 100% en este segmento del mercado. En su respuesta, las partes declararon que Viasat podría introducir los servicios de la DTH digital en el plazo de seis meses y que una de las razones por las cuales aún no lo ha hecho es su intención de reducir los costes de la doble iluminación (analógica y digital). Desde el punto de vista técnico, no se pone en cuestión que Viasat pueda introducir la DTH digital en un plazo relativamente breve. Pero es probable que haya limitaciones más serias en el plano comercial. Tal y como las partes han señalado, el coste de la doble iluminación constituye un factor importante. El hecho de que Canal Digital haya sido capaz de asumir estos costes puede explicarse por su integración vertical en los servicios de satélite de Telenor. Al contrario que Viasat, Canal Digital no ha de arrendar capacidad de satélite en condiciones comerciales. Además, como se ha señalado, Netcom/MTG no podría sacar provecho indirectamente de las inversiones en tecnología digital realizadas por las partes, pues los descodificadores digitales que Canal Digital y Telia están ofreciendo a sus abonados no aceptarán las tarjetas inteligentes de Netcom/MTG.

- (329) En cualquier caso, lo cierto es que Canal Digital, por lo menos a corto o medio plazo, será el único proveedor capaz de ofrecer servicios digitales a cualquier nuevo abonado (o abonado a la DTH analógica que desee recibir los servicios de valor añadido disponibles en el formato digital). Además, esta empresa ha logrado suscribir contratos de exclusividad con determinados organismos de radiodifusión para las transmisiones digitales. Los derechos exclusivos de Canal Digital son más extensos en el sistema digital que en el analógico. Además, por las mismas razones que las aducidas anteriormente con respecto a la televisión por cable, el poder adquisitivo de Newco será mucho mayor que el que tenían anteriormente Canal Digital y Telenor. Por último —también aquí se reproduce el caso de la televisión por cable—, las transmisiones digitales permiten introducir servicios de valor añadido como la descarga de Internet de alta velocidad, el cuasivídeo a la carta, el vídeo a la carta y el pago por visión, y Canal Digital será el único proveedor capaz de ofrecer estos servicios a sus clientes. En consecuencia, Canal Digital está en una posición privilegiada para aumentar su cuota de mercado a medida que los actuales usuarios duales pasen de los servicios analógicos a los digitales.
- (330) Estas consideraciones son también aplicables al segmento SMATV, donde hasta ahora, en el entorno analógico, la introducción de servicios de valor añadido, que requiere mejoras de infraestructura relativamente costosas y la utilización de un decodificador, no ha resultado económicamente viable. No obstante, se ha asegurado que la digitalización permitirá introducir tales servicios a un coste razonable. Por tanto, Newco podría ofrecer a las redes SMATV una «cabecera en el espacio» que daría a éstas acceso a servicios que, en caso contrario, serían inaccesibles. En la actualidad, Telia está utilizando un modelo similar para enviar señales de televisión a su servicio danés de televisión por cable desde sus transpondedores de satélite arrendados. Aparte de los ingresos potenciales que aportaría la ampliación de esta actividad, una estrategia de este tipo incrementaría más el número de hogares conectados al sistema de distribución de Newco e impulsaría el poder de adquisición de Newco (véanse los considerandos 347 y siguientes).
- (331) Además de los efectos señalados, que fortalecerían la posición de Canal Digital en el mercado de la DTH, la concentración eliminaría a Telia como competidor potencial en este ámbito. Antes de anunciarse la concentración propuesta, Telia se estaba preparando para entrar en este segmento. En 1997, cuando decidió proceder a la inversión necesaria para suscribir un acuerdo de arrendamiento [a largo plazo]* de capacidad de transpondedor de satélite con NSAB, tenía previsto empezar a prestar servicios de distribución de DTH en competencia con Telenor (y Netcom/MTG). Telia ha aducido que su decisión de interrumpir toda actividad en el segmento DTH se adoptó con independencia de los planes de fusión con Telenor y que, por tanto, la concentración no elimina la competencia potencial. Sin facilitar datos justificativos al respecto, Telia ha alegado que su abandono del proyecto DTH se debió a su incapacidad para convencer a los organismos de radiodifusión de que le otorgaran derechos de distribución de DTH. Aparte de no haberse aportado pruebas al respecto, esta explicación implica que, tras varios años de contactos con organismos de radiodifusión, Telia iba a realizar una enorme inversión a largo plazo en capacidad de satélite sin haberse asegurado de que convencería a los organismos de radiodifusión para otorgarle los derechos de DTH necesarios para iniciar sus actividades. Es difícil que esta explicación resulte creíble.
- (332) Además, la decisión de Telia de proceder a las inversiones necesarias para entrar en el segmento DTH fue adoptada por su órgano de dirección y anunciada en su Informe Anual de 1997. Esto contrasta con la supuesta decisión «independiente» de no seguir adelante con aquellos planes (que, básicamente, hacían redundante la inversión en transpondedores de satélite [...] años antes de la expiración del contrato de arrendamiento). Telia no ha podido demostrar que sus órganos de dirección participaran en esta decisión, y mucho menos que ésta fuera adoptada con independencia de los planes de fusión con Telenor.
- (333) En conclusión, tal y como se ha comprobado, la concentración propuesta, en caso de aceptarse la definición del mercado propuesta por las partes, fortalecería la posición de Canal Digital en el mercado sueco de los servicios de DTH y eliminaría a Telia en tanto que competidor potencial. No obstante, la Comisión estima que la posición actual de Viasat en el mercado de la prestación de servicios de DTH analógica y la posibilidad de que ésta pueda ser capaz de superar los obstáculos comerciales que entraña el desarrollo de las transmisiones digitales puede calificarse de contrapeso de la futura posición de Newco en el mercado. Pero, a su juicio, los datos disponibles refuerzan la conclusión de que Newco, en las futuras negociaciones con los organismos de radiodifusión, podrá alegar de forma creíble que puede garantizar el acceso a la mayoría de los hogares de la DTH analógica y digital (o incluso a todos). Viasat no podrá hacer lo mismo salvo que arriende capacidad de satélite adicional a Newco e inicie sus transmisiones digitales.
- (334) Por tanto, hay importantes indicios de que la transacción propuesta podría llevar a la creación de una posición dominante en el mercado de la DTH, en particular en lo que respecta a las transmisiones digitales. De todos modos, como la inquietud que suscita este mercado desde la óptica de la competencia obedece a las mismas razones que en el caso del fortalecimiento de la posición dominante de Telia en el mercado de la televisión por cable, esta cuestión puede quedar abierta, pues no afectaría sustancialmente a la evaluación de la concentración notificada.
- ii) **Mercado nacional combinado de televisión por cable y DTH**
- (335) Algunos interesados han propuesto que los mercados de la televisión por cable y de DTH sean evaluados como un mercado combinado en consideración al proceso de transición de las tecnologías de radiodifusión analógicas a las digitales. Si se aceptara esta propuesta, las repercusiones negativas de la concentración serían las mismas

que las señaladas anteriormente. La única diferencia radicaría en que, en este supuesto, la concentración supondría una adición de cuotas de mercado, es decir, la suma de la cuota de mercado de Telia en la televisión por cable y la de Canal Digital en el segmento DTH. Por tanto, la Comisión considera que tal ampliación del mercado de referencia no afectaría sustancialmente a la evaluación de la operación notificada.

- (336) Según los datos facilitados por las partes, el número de hogares con televisión por cable en el mercado sueco cuadruplica el de hogares equipados con el sistema DTH. La cifra de hogares SMATV es similar a la de hogares DTH. Como se ha explicado anteriormente, el cálculo de las cuotas de mercado del segmento DTH presenta la complicación de que hay una gran proporción de usuarios duales. Si, al margen de esta dificultad, el cálculo se efectúa sobre la base de un mercado combinado de cable, SMATV y DTH, la cuota de mercado de Telia y Canal Digital en el mercado sueco se situaría en torno al [35-45%]* y al [5-15%]*, respectivamente.
- (337) Por tanto, la cuota de mercado de Newco ascendería al [45-55%]*, es decir, duplicaría la de su competidor más próximo, Netcom/MTG. No obstante, si se tiene en cuenta que Canal Digital tiene capacidad para prestar servicios a todos los telespectadores suecos de la DTH analógica, puede concluirse que Newco tendría acceso directo al [55-65%]*, aproximadamente, del total de los hogares de cable, SMATV y DTH.
- (338) Si se examinara el mercado en este nivel, la operación propuesta seguiría reportando a Newco todas las ventajas competitivas señaladas, o sea, la combinación de sus principales actividades de distribución en el mercado sueco (la red de cable de Telia) con las actividades de satélite de Telenor. La posición de Newco en tanto que comprador de contenidos sería mucho más pujante, por las razones explicadas, que la de Telia o Canal Digital; y su posición en la prestación de servicios técnicos seguiría creando una nueva relación de dependencia entre Newco y los demás operadores suecos de televisión por cable. Además, Newco seguiría estando en condiciones mucho más privilegiadas para emprender la transición de los servicios analógicos a los digitales.
- (339) Por tanto, ha de concluirse que, si se parte de estas hipótesis, la concentración propuesta también crearía o fortalecería una posición dominante.

iii) Mercado combinado escandinavo/nórdico de la televisión por cable y DTH

- (340) Algunos terceros han sugerido que la operación se evalúe a escala escandinava (o, posiblemente, incluso nórdica). A juicio de la Comisión, tal impliación del mercado de referencia no afectaría sustancialmente a la evalua-

ción. Si se mide a escala escandinava, la posición de Canal Digital y Viasat sigue siendo prácticamente la misma en el segmento DTH, puesto que todos los países nórdicos presentan la característica común de que la mayor parte de los hogares pueden recibir señales analógicas tanto de Canal Digital como de Viasat. Los datos disponibles indican que la proporción de las cuotas de mercado de ambos operadores en Dinamarca es similar a la del mercado sueco, mientras que en Noruega y Finlandia la situación es la inversa. En lo que respecta a la televisión por cable, Newco combinaría la mayor red del mercado sueco con la segunda de los mercados danés y noruego.

- (341) El cálculo de las cuotas de mercado presenta la misma dificultad que en el segmento DTH (usuarios duales). Además, hay distintas fuentes de datos disponibles sobre el volumen total del mercado⁽⁵³⁾. Al margen de estas dificultades metodológicas, si se utilizan los datos facilitados por las partes como base para el cálculo de las cuotas de mercado en un mercado combinado de cable, SMATV y DTH, la cuota de Telia y Telenor/Canal Digital se situaría en torno al [25-35%]* y al [15-25%]*, respectivamente. En consecuencia, la cuota de mercado de Newco ascendería al [45-55%]*, lo que supone que duplica con creces la de su competidor más próximo, Netcom/MTG, y por lo menos cuadruplica la de cualquier otro competidor⁽⁵⁴⁾.
- (342) En su respuesta, las partes han tratado de rebatir estos datos citando el Informe Anual de MTG, donde se señala que ésta ofrece a los organismos de radiodifusión conexión a 1,9 millones de hogares nórdicos. Esta cifra, no obstante, incluye a una proporción significativa de clientes mayoristas y, por tanto, no es comparable con las cifras indicadas. Para que estas cifras puedan compararse a aquellas en las que se basan las partes en su respuesta, se debe incluir a los clientes mayoristas de Telenor. En la región escandinava, Telenor suministra SMATV a [600 000-700 000]* espectadores en condiciones mayoristas, cifra que equivale al [65-75%]* del total. De este modo, la cuota de mercado de Newco, incluidos todos los clientes minoristas y mayoristas de DTH, televisión por cable y SMATV, se situaría en el [60-70%]* en Escandinavia (o en el [50-60%]* en la región nórdica). Esta cifra seguiría duplicando la cuota de Netcom/MTG.
- (343) También ha de señalarse que las cuotas de mercado de las partes serían aún mayores si se tuviese en cuenta que más o menos el [85-95%]* de todos los clientes escandi-

⁽⁵³⁾ Todas las fuentes alternativas han indicado un volumen total del mercado inferior al señalado por las partes. En consecuencia, las estimaciones de las partes tienden a subestimar su posición combinada en el mercado si se compara con el resultado que se obtiene cuando se utiliza cualquiera de las fuentes alternativas (hasta en un 10%). No obstante, a efectos de la presente Decisión, es suficiente con indicar las cifras facilitadas por las partes.

⁽⁵⁴⁾ Ninguna de las partes tiene una presencia destacada en Finlandia. Sin embargo, como este país es mayor que los tres países escandinavos, la cuota de mercado de las partes en el mercado nórdico se mantendría en el [40-50%]*.

navos de DTH podrán recibir DTH analógica desde los satélites de Telenor sin cambiar su equipo (o incluso sin desplazar su antena parabólica). Por tanto, Newco podría atraer directamente a más hogares que los indicados más arriba. Partiendo de este supuesto, la cuota de mercado de Newco sería mayor; se situaría en el [70-80%]* de todos los hogares de DTH, televisión por cable y SMATV del mercado escandinavo (o en el [60-70%]* de la región nórdica).

- (344) Además de llegar por lo menos al doble de hogares que su competidor más próximo, si el mercado se evaluara a escala escandinava o nórdica, la concentración seguiría aportando a Newco todas las ventajas competitivas señaladas, o sea, la combinación de las redes de televisión por cable sueca y danesa de Telia con las actividades de satélite de Telenor. Newco sería un comprador de contenidos mucho más pujante que Telia o Telenor/Canal Digital; y su posición en la prestación de servicios técnicos seguiría creando una relación de dependencia entre ésta y los operadores de televisión por cable competidores de Telia. Además, Newco también estaría en condiciones mucho mejores para abordar el proceso de transición de los servicios analógicos a los digitales.
- (345) Por tanto, cabe concluir que la concentración propuesta también crearía una posición dominante si se parte de esta última hipótesis.

iv) **Conclusión general sobre la distribución minorista de televisión a los hogares**

- (346) Según la información facilitada a la Comisión, y partiendo de la definición del mercado propuesta por las partes, Newco controlaría el acceso a más del [55-65%]* de todos los hogares suecos con televisión por cable. Se obtendría el mismo resultado si la evaluación se refiriese a un mercado combinado de televisión por cable, DTH y SMATV. Incluso si los mercados se evaluaran a escala escandinava o nórdica, Newco controlaría el acceso al [45-55%]* o más de todos los hogares. Así, ya se parte de una u otra definición del mercado, la combinación de las actividades de las partes daría a Newco un volumen de distribución que rebasaría con creces el de cualquiera de sus competidores. Por tanto, la Comisión ha llegado a la conclusión de que esta circunstancia, si se combina con las repercusiones verticales derivadas de la integración de Telia en las actividades de satélite de Telenor, a las que ya se ha aludido, y con la mayor fuerza de Newco en tanto que comprador de contenidos y prestador de servicios técnicos, crearía o fortalecería una posición dominante en el mercado de referencia de la distribución minorista de televisión.

Adquisición de contenidos

- (347) Las partes aducen que no tienen una presencia destacada en el mercado de la adquisición de contenidos, pues sus actividades en este mercado se limitan a la configuración y distribución de canales de televisión. Sin embargo, la investigación ha revelado que esta afirmación sólo es cierta en lo que respecta a los contenidos *premium* de televisión de pago (sobre todo, películas y deportes), ámbitos en los cuales las partes apenas han estado presentes (aunque Telia, por lo menos, ha adquirido derechos sobre películas y deportes y ha lanzado recientemente un canal específico de golf en su red de cable). Sin embargo, Telenor, a través de sus intereses en Canal Digital, está ligada a Canal+, uno de los principales compradores de este tipo de contenidos en el mundo. Canal Digital opera, entre otros sectores, en el de la distribución de contenidos *premium* de televisión de pago. Por ejemplo, ha suscrito contratos sobre derechos de retransmisión en Escandinavia con una serie de grandes estudios de Hollywood (Paramount, MGM y Fox) y sobre contenidos deportivos *premium* como la liga inglesa de fútbol y la liga NBA de baloncesto. Como se ha indicado antes, el 1 de septiembre de 1999 Canal Digital adquirió los derechos exclusivos sobre la liga italiana de fútbol en la región nórdica (que anteriormente pertenecían a Netcom/MTG). Estos derechos han sido adquiridos por Canal+, que también ha comprado derechos *premium* de pago por visión para Canal Digital.
- (348) Por otro lado, se ha señalado que Newco podría expandir sus actividades como comprador de contenidos *premium* de películas y deportes adquiriendo, por ejemplo, derechos sobre películas de Hollywood para su emisión en todas las «ventanas» disponibles (pago por visión, vídeo a la carta, *premium* y segunda categoría de pago, televisión gratuita y televisión de pago básica) en la región nórdica. A Newco le interesaría adoptar este tipo de estrategia para atraer a clientes de sus servicios de pago por visión, cuasivídeo a la carta y vídeo a la carta a medida que amplíe su distribución digital (cable y DTH). Los derechos *premium* y de segunda categoría de pago podrían ser utilizados por Canal+, emitido exclusivamente por Canal Digital en la región nórdica. Por último, podría adquirir a otros organismos de radiodifusión en condiciones mayoristas los derechos de televisión gratuita y de pago (o desarrollar sus propios servicios básicos de pago). Por lo general, los estudios de Hollywood prefieren negociar con un único comprador el mayor número posible de «ventanas», pues esta fórmula reduce el coste y el riesgo de vender los derechos sobre sus contenidos en la región nórdica.
- (349) Las partes han rebatido este argumento asegurando que Netcom/MTG compra más contenidos que las partes. Pero en su comparación omiten concluir a Canal+, que además de difundir sus canales *premium* de televisión de pago exclusivamente desde la plataforma de DTH de Canal Digital, también adquiere derechos de pago por visión para esta última. Canal+ tiene más de 10 millones de abonados en Europa. En consecuencia, no cabe soste-

ner que Newco tendría menos recursos que Netcom/MTG para la compra de contenidos. Al contrario, teniendo en cuenta el tamaño de ambas empresas, es probable que Newco tuviera más. En el mismo sentido, las partes consideran que Netcom/MTG se sitúa por delante de Newco en el mercado de la prestación de servicios de televisión de pago (véase más arriba). Pero para llegar a esta conclusión, las partes esgrimen de nuevo que el número de hogares conectados (aquí Newco se situará a la cabeza) no es pertinente. Tal y como se ha señalado anteriormente, este argumento es inaceptable. A las citadas debilidades de Netcom/MTG ha de añadirse su incapacidad para transmitir señales digitales de DTH o de cable. Los servicios de valor añadido —pago por visión, cuasivídeo a la carta, vídeo a la carta— exigen unas capacidades de transmisión mucho mayores que las técnicas analógicas. Por tanto, Netcom/MTG no estará en condiciones de competir de forma efectiva con Newco en lo que respecta a la compra de derechos sobre películas atractivos para su emisión en todas las «ventanas» en la medida en que no haya conseguido introducir técnicas digitales. Además, tras la operación, Netcom/MTG seguirá estando en desventaja competitiva, pues tendrá acceso a un número mucho menor de hogares conectados.

(350) Sin embargo, los contenidos *premium* de la televisión de pago no son el único (ni principal) ámbito de interés; en la industria hay consenso en torno a la idea de que la televisión de pago *premium* no ha sido el motor principal de la expansión de la televisión por cable, el DTH y la SMATV en la región nórdica. El motor principal ha sido más bien el desarrollo de canales financiados mediante publicidad y de «pago reducido». Tanto Telia como Telenor compran contenidos en este segmento; es decir, ambas suscriben acuerdos de distribución de canales comerciales de televisión por cable, DTH y SMATV, que después venden como paquetes o «a la carta» a los hogares (ventas minoristas) o a otros operadores de cable o de SMATV (ventas mayoristas). Como se ha indicado arriba, tanto Canal Digital como Viasat son titulares de derechos exclusivos sobre varios canales en el segmento DTH. Tradicionalmente, los derechos de televisión por cable no se concedían en régimen de exclusividad. Pero Canal Digital ha logrado adquirir una serie de paquetes de [...] para ser retransmitidos en televisión por cable, DTH y SMATV. Tras la consumación de la operación notificada, esta capacidad permitirá a Newco utilizar su mayor integración vertical en sus negociaciones con los proveedores de contenidos, independientemente de si se considera que sus citadas actividades de distribución de televisión en Escandinavia constituyen un único mercado de referencia o una serie de mercados vecinos.

(351) Según la investigación, Newco se convertirá en socio obligatorio para cualquier organismo de radiodifusión de canales financiados mediante publicidad o de «pago reducido» que desee penetrar en el mercado nórdico. El elemento decisivo para estos organismos es su capacidad para llegar a un número suficiente de hogares y obtener ingresos suficientes por publicidad o suscripciones. Tras la concentración esto será imposible en Suecia si no se tiene acceso a las redes de distribución de Newco (ésta

controlará el acceso al [60-70%]* de todos los hogares cableados y accederá a la mayoría de los hogares DTH y SMATV). Newco también sería el único distribuidor con una amplia cobertura de hogares de televisión en todos los grandes núcleos de población. Los hogares en estas zonas resultan especialmente interesantes para los anunciantes y, por tanto, para los organismos de radiodifusión comerciales. Ningún otro sistema de distribución, como el de Netcom/MTG (con menos de la mitad de hogares conectados), podría calificarse de sustitutivo de la red de Newco.

(352) En su respuesta, las partes trataron de mitigar la importancia de la ventaja que le supone el acceso a un número mayor de hogares declarando que los organismos de radiodifusión que no queden incluidos en la oferta básica tendrán la alternativa de recurrir a Netcom/MTG y Stjärn TV. Sin embargo, estos organismos seguirán enfrentándose a la dificultad de querer llegar al mayor número posible de hogares. El operador de una red de televisión por cable puede optar entre cobrar a sus clientes por una oferta básica amplia, que no exige el uso de descodificadores (como han hecho Telia y Telenor), y transmitir sólo los canales «de redifusión obligatoria» descodificados (como hacen casi todos los demás). Otros operadores, aun cuando adopten una estrategia análoga basada en los descodificadores, ofrecerán por lo general una oferta básica y uno o varios paquetes de programación más amplios y, por tanto, más costosos. Igual que en el caso de las redes de televisión por cable de las partes, la incorporación de un canal a la oferta ampliada de otras redes de televisión por cable significa que sólo lo recibirá una proporción limitada de todos los hogares conectados. Estas decisiones comerciales del operador de cable no afectan al hecho fundamental de que los canales financiados mediante publicidad están obligados a llegar al mayor número posible de telespectadores a través de cada uno de los sistemas de distribución. Por tanto, estos canales, como en el caso de las redes de televisión por cable de las partes, aspirarán a quedar incluidos en estas ofertas básicas. En consecuencia, los canales financiados mediante publicidad que no puedan quedar incluidos en la oferta básica de las redes de distribución de las partes se enfrentarán a las mismas dificultades para su inclusión en la oferta básica equivalente de Netcom/MTG y Stjärn TV. Por tanto, no puede aceptarse el argumento de las partes, que una vez completada la transición al entorno digital dejará de tener validez alguna, pues, tal y como se ha indicado, todos los hogares necesitarán un descodificador digital para recibir las señales de televisión⁽³⁵⁾, de modo que ni siquiera las señales «de redifusión obligatoria» serán accesibles en versión descodificada.

(353) Las partes también han aducido que, dada su pertenencia a UPC, Stjärn TV tendría un poder de negociación tan sólido como Newco. No obstante, la investigación no confirma que las actividades de distribución de televisión de UPC fuera de la región nórdica puedan tener repercusión alguna sobre su capacidad para competir

⁽³⁵⁾ Las partes (y otros distribuidores) seguirán ofreciendo una oferta básica en el entorno digital.

con Newco en tanto que comprador de contenidos. Más bien indica que Stjärn TV o UPC se verían obligadas a pagar unas primas elevadas por cualquier canal de televisión sobre el cual desearan obtener los derechos exclusivos en la región nórdica, pues sólo estarían en condiciones de garantizar el acceso a menos del 10% de todos los espectadores nórdicos. En consecuencia, cualquier canal de televisión sobre el cual se considerara la posibilidad de conceder derechos exclusivos o preferentes en la región nórdica a Stjärn TV o UPC exigiría el pago de unas primas elevadas por el riesgo de que el canal no pudiera llegar a los restantes telespectadores nórdicos, en particular a los conectados a las redes de distribución de Newco. Es poco probable que la distribución a través de Stjärn TV/UPC sea una alternativa viable para cualquier organismo de radiodifusión que haya creado un canal de televisión financiado mediante publicidad, independientemente de la retribución que en teoría podría recibir. Por estas razones, no puede aceptarse el argumento de las partes en relación con la posición negociadora de Stjärn TV.

(354) Otro argumento esgrimido por las partes en su respuesta es que la introducción de las transmisiones terrestres digitales (DTT) reducirá el grado de dependencia de los organismos de radiodifusión frente a Newco. Las DTT fueron introducidas en Suecia el 1 de abril de 1999. Como la banda ancha disponible es relativamente limitada, el número de licencias también es reducido. Se han concedido licencias a los tres canales terrestres analógicos «de redifusión obligatoria». Además, han obtenido licencias cuatro canales comerciales (TV3, Kanal5, Canal+ y TV8) y cuatro canales educativos/regionales. Hasta el momento, sólo SVT, los canales estatales «de redifusión obligatoria», han iniciado las emisiones DTT. Las ventas de descodificadores DTT son muy reducidas [unos 350 en los cuatro primeros meses⁽⁵⁶⁾]. Por tanto, el argumento de las partes de que las DTT limitarán de forma considerable su poder frente a los organismos de radiodifusión no puede aceptarse.

(355) En Noruega y Dinamarca, Newco controlaría el acceso al [35-45%]* y al [25-35%]* de los hogares cableados, aproximadamente, y ocuparía una posición pujante en el segmento SMATV (véase más adelante), mientras que la situación en el segmento DTH parece similar a la de Suecia.

(356) Newco podría adoptar una estrategia comercial para aprovechar su posición de controlador del acceso al mercado sueco (donde hay más o menos el doble de hogares que en Noruega o Dinamarca) con el fin de obtener derechos de distribución preferentes o exclusivos (cable, DTH y SMATV) sobre el conjunto de la región nórdica. Aunque no cabe duda de que —tal y como subrayan las partes en su respuesta— Newco necesitará contenidos atractivos en su sistema de distribución de televisión, su grado de dependencia frente a los proveedores de contenidos será menor que en sentido inverso. Los organismos de radiodifusión financiados mediante publicidad o de «pago raducido» que ope-

ran en la región nórdica lo hacen en condiciones financieras que exigen tener acceso a los telespectadores conectados a las redes de distribución suecas de Newco. Estos organismos tendrían pocas posibilidades de oponerse a las exigencias de Newco y, mientras ésta les ofreciera la oportunidad de mantener y expandir sus actividades, no tendrían razón alguna para hacerlo. Además, Newco no sólo tendría capacidad para amenazar de forma creíble con excluirlos de su sistema de distribución (tal y como Telia hizo en el pasado con uno de los canales de Netcom/MTG), sino que además podría exigir una retribución por incluir un canal determinado en sus redes de distribución o, si el organismo opusiera resistencia, agruparlo de forma que resultara menos retributivo. Como ejemplo de las repercusiones de las decisiones de agrupación de canales adoptadas por los distribuidores cabe mencionar que, durante varios años, Telia ha incluido la versión inglesa de Eurosport en su oferta básica, accesible al conjunto de sus 1,3 millones de hogares conectados. Al mismo tiempo, ha colocado la señal nórdica de Eurosport en su oferta ampliada, a la que sólo se puede acceder con descodificador. La consecuencia de tal decisión de que, en su gran mayoría, los hogares conectados a la red de cable de Telia (que pagan sólo por la «oferta básica»), a pesar de los esfuerzos del organismo de radiodifusión por ofrecer un servicio más atractivo, no han podido recibir esta canal en su propia lengua⁽⁵⁷⁾.

(357) En cuanto a la configuración de paquetes, también se ha señalado a la Comisión que, con la digitalización, los distribuidores tendrán más posibilidades de aprovechar su posición frente a los organismos de radiodifusión. Ello se debe a que su mayor capacidad les permitirá crear ofertas múltiples, cada una de las cuales estaría concebida para distintos grupos de abonados (y, por tanto, ofrecería distintos beneficios potenciales a los organismos de radiodifusión). Por tanto, la digitalización incrementará la capacidad de Newco, en tanto que distribuidor dominante, de ofrecer mayores beneficios a los proveedores de su elección.

(358) La capacidad de Newco para obtener derechos de distribución preferentes o exclusivos debilitará de forma considerable la competitividad de otros distribuidores de televisión (cable, DTH y SMATV), pues los productos de estos últimos estarán en desventaja desde el punto de vista del coste o tendrán menos canales de televisión que ofrecer a sus clientes. A medida que se acerque la renovación de los acuerdos de distribución vigentes, los organismos de radiodifusión no tendrán alternativa viable para su distribución en la región nórdica. Por tanto, en última instancia, Newco estará en posición dominante en tanto que comprador de contenidos para la distribución de televisión.

(359) Este temor se ve reforzado por la integración vertical de Newco en los servicios de suministro de transpondedores de satélite con huella nórdica. Como su único com-

⁽⁵⁶⁾ Aftonbladet, 1 de septiembre de 1999.

⁽⁵⁷⁾ En su respuesta, las partes han señalado que, desde mayo de 1999, Eurosport Nordic se transmite en la oferta básica de Telia en virtud de un acuerdo que, no obstante, es de duración limitada ([...]*).

petidor en el segmento de los satélites, NSAB, no presenta este tipo de integración, Newco sería el único proveedor con capacidad para ofrecer un servicio combinado que incluyera la infraestructura de satélite y la distribución minorista con cobertura de una parte significativa de los hogares con televisión. Tales prácticas de agrupación ya son empleadas hasta cierto punto por Telenor y Canal Digital. Sirvan como ejemplo los acuerdos de Canal Digital con varios organismos de radiodifusión, con arreglo a los cuales estos últimos no [...]*. Esta fórmula resulta atractiva para los organismos de radiodifusión, pues la capacidad de transpondedor, si se alquila por separado, puede representar el 30% o más de los costes totales del canal. Como Newco controlaría el 65-77% de la capacidad de transpondedor apta para la retransmisión de televisión en la región nórdica, ninguno de los demás distribuidores alternativos, cuya única posibilidad para emular la estrategia de Newco consistiría en arrendar un conjunto de transpondedores a Newco o NSAB en condiciones comerciales, podrá hacer lo mismo. Además de esta ventaja de coste, Newco podría amenazar de forma creíble con imponer condiciones de distribución menos atractivas (por ejemplo, dejándoles fuera de la oferta básica), sobre todo en la red de cable de Telia, a los organismos de radiodifusión que no aceptaran los servicios combinados de Newco.

- (360) Hay una gran probabilidad de que Newco adopte diversas estrategias de agrupación de servicios con el objetivo de aprovechar su fuerte posición en un ámbito concreto para impulsar su posición global como distribuidor. Por ejemplo, Canal Digital ha suscrito diversos acuerdos de distribución exclusiva que no sólo cubren su actividad central —DTH analógica y digital— sino también la distribución digital de televisión por cable de y SMATV. En términos similares, Telia ha suscrito acuerdos que le confieren derechos ventajosos no sólo en la distribución por cable, sino también en los segmentos SMATV y DTH (que en la actualidad no utiliza). En su respuesta, las partes han rebatido estas conclusiones alegando que Canal Digital y, en particular, Telia sólo disponen de un número limitado de derechos exclusivos, que no son derechos ventajosos, que todos están siendo utilizados y, por último, que Netcom/MTG es titular de derechos exclusivos más importantes. No cabe aceptar ninguno de los argumentos de las partes. Según su propia información, Canal Digital posee extensos derechos exclusivos. Por ejemplo, en Suecia tiene los relativos a la emisión digital de [...] canales en la DTH, [...] en la televisión por cable y [...] en la SMATV. Estos derechos son mucho más amplios que los de Netcom/MTG. No es sorprendente que los proveedores de canales hayan estado menos interesados en conceder derechos exclusivos a Netcom/MTG, pues muchos organismos de radiodifusión dudarían a la hora de confiar a un organismo competidor la distribución en la región nórdica. En cuanto a los demás argumentos de las partes, la información facilitada por los organismos de radiodifusión y otros distribuidores indica sin lugar a dudas que Telia sí cuenta con derechos de distribución ventajosos. Por último, la cuestión determinante no es si Telia ya contaba antes de la concentración con una cartera importante de derechos SMATV y DTH, sino más bien si su capacidad

para adquirir tales derechos (sin haber empezado siquiera a operar en estos ámbitos) es indicativa de la fuerza combinada de Newco tras la fusión.

- (361) Las partes también han conseguido hacerse con los derechos [...] de varios de sus proveedores actuales. Además, Telenor ha puesto en marcha una estrategia muy dura para inducir a los organismos de radiodifusión a pasar de los satélites de NSAB a los de Telenor. Se recuerda que recientemente se convenció a un organismo de radiodifusión para pasar a 1° Oeste ofreciéndosele un acuerdo basado en el grado de penetración. Newco podría utilizar este tipo de estrategias para seguir reduciendo o eliminar por completo la competencia de otros distribuidores de DTH, cable y SMATV o de NSAB, como consecuencia de lo cual fortalecería aún más su posición en tanto que socio obligatorio de todos los organismos de radiodifusión comerciales. De este modo pasaría a controlar en mayor medida el acceso al mercado y a todos los niveles de la cadena de distribución de televisión en Escandinavia.
- (362) En conclusión, por las razones expuestas, la Comisión ha llegado a la conclusión de que la concentración notificada supondría la creación de una posición dominante por parte de Newco en tanto que comprador de contenidos de televisión.

Venta mayorista de derechos sobre contenidos

- (363) Ambas partes (y Canal Digital) operan como mayoristas en el mercado de los derechos sobre contenidos. Telenor (incluida Canal Digital) es el mayorista más importante; cuenta con una cartera de más de [...] clientes en los tres países escandinavos. Sus clientes son ante todo redes SMATV y de cable. Según el Informe anual de Telenor de 1998, 686 000 telespectadores escandinavos accedieron a los servicios de televisión de pago a través de esta fórmula. Esta cifra representa el 70% de todos los hogares SMATV de la región. En los tres países, Netcom/MTG ocupa el segundo lugar entre los mayoristas; en 1998 llegó a un número de telespectadores ligeramente menor que Telenor. Según la notificación, las actividades de Telia se han limitado hasta el momento al mercado danés, donde abastece más o menos el [...] de las redes de SMATV⁽⁵⁸⁾. Uno de los rasgos generales del mercado mayorista es que, en una proporción significativa, los clientes han sido suministrados tanto por Telenor como por Netcom/MTG.
- (364) No obstante, parece que la concentración propuesta permitiría a Newco seguir desarrollando y fortaleciendo de forma significativa esta actividad comercial, que podría adquirir una importancia estratégica para la entidad fusionada. Las actividades mayoristas de Newco podrían afianzarse aún más si combinara su control del acceso a la prestación de servicios de satélite (en particular, servi-

⁽⁵⁸⁾ Telia no ha indicado el número de hogares que reciben servicios por medio de sus actividades mayoristas.

cios digitales) con su cualidad de socio minorista obligatorio de la distribución de canales de televisión comerciales. Gracias a esa pujanza, Newco podría crear varios paquetes analógicos y digitales. Como se ha indicado, sería la única empresa de la región nórdica con capacidad para incluir servicios de valor añadido —pago por visión, cuasivídeo a la carta, vídeo a la carta y acceso a Internet— en sus ofertas digitales. Newco podría ofrecer tales servicios a todos los operadores de cable o SMATV del mercado nórdico. Le resultaría muy interesante adoptar este tipo de estrategia, pues el suministro mayorista de paquetes desarrollados para sus propias actividades de distribución le supondría un coste muy reducido o incluso ninguno.

(365) En la actualidad, Telia, Telenor y Canal Digital ya utilizan su fuerte posición en sus respectivos núcleos de actividad para obtener de los organismos de radiodifusión condiciones mucho mejores que sus competidores (o, expresado desde la óptica de los proveedores, los organismos de radiodifusión han aceptado distribuir sus productos en las redes de las partes en condiciones mucho menos atractivas que las acordadas con sistemas de distribución competidores). Por ejemplo, en el período 1995-1998, Telia logró reducir en una medida considerable el total de las cuotas que abonaba a organismos de radiodifusión pese a que, en el mismo período, aumentó el número de organismos de radiodifusión con los que suscribió acuerdos de distribución de [...]*. En su respuesta, las partes han rebatido esta conclusión. En su opinión, la reducción de costes de Telia ha de atribuirse al descenso del número de hogares con descodificador en su red (que pasó de [...] a [...]*), y la comparación ha de basarse en los ingresos de Telia derivados de la televisión de pago. En primer lugar, aunque no está claro cómo un número menor de descodificadores ha podido reducir los costes de Telia, lo cierto es que, en 1995, ésta abonó un promedio de [...] a cada organismo de radiodifusión. En 1998, esta cifra descendió a [...]*, lo que representa una reducción del [...]*. En segundo lugar, tal y como se ha señalado más arriba, la Comisión no acepta la definición propuesta por las partes del concepto de ingresos por televisión de pago, pues queda excluida más de la mitad de su volumen de negocios relativo a la distribución minorista de televisión. En consecuencia, no cabe aceptar el argumento de las partes.

(366) Muchos coinciden en señalar que, tras la concentración propuesta, Newco utilizaría su ventaja de ser socio obligatorio de los organismos de radiodifusión para obtener condiciones aún mejores en lo que respecta a los derechos vinculados en los mercados minorista y mayorista. Por tanto, dadas sus ventajas competitivas, es probable que Newco tenga capacidad para ofrecer paquetes de programación a precios que supondrán un gran estímulo para otros operadores de cable y de SMATV, que adquirirían estos derechos a Newco en vez de directamente a organismos de radiodifusión aislados (incluido Netcom/MTG). Tal y como se ha señalado, estos organismos de radiodifusión dependerán en mayor medida de Newco para la distribución minorista de televisión en los tres países escandinavos, lo que limitará su capacidad para hacer frente a Newco en el mercado mayorista. Por lo menos en una fase inicial, Newco ofrecería condiciones atractivas para sus paquetes de programación en el

mercado mayorista, lo cual reportaría a corto plazo algunas ventajas de coste a los operadores de cable y de SMATV competidores; sin embargo, es muy probable que, a medio o largo plazo, esta evolución tuviera repercusiones negativas importantes sobre la competencia.

(367) En primer lugar, Newco estaría en condiciones de eliminar en gran medida la competencia de los operadores de cable y SMATV competidores, no sólo al disponer de información completa sobre el volumen de sus actividades y su estructura de costes, sino también, posiblemente, al imponer condiciones de exclusividad u otras obligaciones restrictivas, de modo que éstos no tendrían capacidad de competir ofreciendo contenidos nuevos o innovadores.

(368) En segundo lugar, tal evolución situaría a los proveedores de contenidos ante un comprador dominante o incluso monopolístico en el mercado escandinavo. Esto no sólo tendría repercusiones negativas sobre su rentabilidad, sino que además reduciría de forma significativa su capacidad para influir sobre la configuración de paquetes y sobre las ventas de sus contenidos o canales. En estas circunstancias, es probable que los organismos de radiodifusión tuvieran menos incentivos para invertir en mejora de la calidad o en innovación de contenidos. Como consecuencia de la concentración propuesta, los mercados escandinavos de la distribución de televisión podrían entrar en la era digital con unas perspectivas de una oferta menor a disposición de los consumidores en vez de imponerse, tal y como está previsto, la tendencia inversa.

(369) Por tanto, la operación propuesta podría otorgar a Newco una posición dominante en el ámbito del comercio mayorista de derechos sobre contenidos, al margen de si este mercado se evalúa a escala escandinava o separadamente en los tres países.

Tecnología relativa a los derechos técnicos sobre televisión de pago

(370) En la actualidad, el mercado de la prestación de servicios técnicos relativos a la televisión de pago es limitado, pues la mayor parte de los grandes operadores de cable y DTH prestan estos servicios desde la propia empresa (Telia, Telenor, Netcom/MTG y otros). No obstante, las partes prestan servicios técnicos de televisión de pago a terceros. Telenor presta estos servicios directamente y a través de Canal Digital. Éste es hoy por hoy el único prestador de servicios técnicos digitales de la televisión de pago en la región nórdica y ha suscrito un acuerdo con [...] y con otros operadores suecos de cable y de SMATV. Telia presta estos servicios a operadores de cable y SMATV en Dinamarca y ha suscrito un acuerdo con [...] en virtud del cual esta última obtiene una licencia para utilizar el sistema lógico de gestión de datos SMS (servicios de gestión de abonados) de Telia. Telenor ha realizado inversiones considerables en el desarrollo de un sistema patentado digital de acceso condicional (CA) y una interfaz de programas de aplica-

ción (API) denominada «Conax». Las inversiones de Telenor en esta tecnología han aumentado en torno a [...]» en cada uno de los últimos cuatro años.

(371) Las partes han declarado que la adopción, en 1997, de las normas Eurobox por parte de varios operadores europeos de televisión por cable y, en 1998, de unas especificaciones comunes para un descodificador basado en normas europeas por parte de los principales distribuidores de televisión y organismos de radiodifusión nórdicos en el contexto de los debates Nordig, permitirán a los clientes cambiar de proveedor sin cambiar su equipo. No obstante, reconocen que será necesario seguir con la labor de armonización en el contexto del proyecto Nordig para conseguirlo, y que Conax no puede aplicarse a la norma Eurobox.

(372) Durante la investigación se expresó la preocupación de que la concentración propuesta ofrezca a Newco el estímulo y la capacidad, bien para abandonar el proyecto Nordig y centrarse en su sistema patentado, Conax, o bien para imponer éste en tanto que tecnología de acceso condicional del proyecto Nordig. Si Newco utilizara sus avances en el ámbito de los servicios digitales (la red de cable de Telia y las actividades DTH de Canal Digital) para imponer Conax en tanto que norma *de facto* en el mercado, sería extremadamente difícil para cualquier otro operador del mercado —dado el número de hogares conectados a los sistemas de distribución de Newco— introducir un sistema competidor⁽⁵⁹⁾. Como ejemplo de cómo Newco podría usar su tecnología patentada para retener a los clientes en su sistema de distribución, algunos terceros han declarado que Telenor ya está cobrando una tasa adicional elevada por el enlace ascendente de una señal de televisión no codificada con la tecnología Conax. Otros ejemplos citados son que los descodificadores digitales DTH que se comercializan en los países escandinavos están ligados a la guía de programación de Canal Digital y que el módem incorporado al teléfono no puede utilizarse para llegar a otros proveedores. En consecuencia, si NetCom/MTG o cualquier otro proveedor deseara empezar a ofrecer servicios DTH digitales, los clientes de Canal Digital sólo podrían cambiar de proveedor si adquiriesen un nuevo descodificador. Aunque, hasta la fecha, Telia ha utilizado Viaccess —tecnología competidora de Conax— en sus descodificadores digitales, aún no ha sido instalado un número significativo de ellos en su red de cable (en torno a [...]» de todos los hogares conectados). Además, según las partes, un descodificador digital combinado (capaz de recibir señales de cable y de DTH) podría producirse al módico coste de [...]» euros (menos del [0-20%]» más que el coste de los actuales descodificadores concebidos para un tipo específico de señal).

⁽⁵⁹⁾ La Directiva 95/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión —DO L 281 de 23.11.1995, p. 51 («la Directiva») — establece que los operadores de sistemas de acceso condicional deben ofrecer acceso no discriminatorio a todos los organismos de radiodifusión. Ha de señalarse que las ventajas de que dispondría Newco al imponer su tecnología como norma *de facto* de ningún modo le exigirían infringir la Directiva.

Por tanto, es muy probable que Newco también utilizara la tecnología Conax en la red de cable de Telia y adoptara una estrategia similar en lo que respecta a los descodificadores digitales de televisión por cable, tal y como se ha descrito en relación con el segmento DTH.

(373) Por tanto, parece que Newco podría utilizar su actual posición en el ámbito de los servicios técnicos, incluida la tecnología patentada Conax, para afianzar su control sobre los mercados citados. Además, como es probable que Newco imponga con éxito su tecnología digital como norma *de facto* en el mercado nórdico, la concentración propuesta crearía una posición dominante en el mercado de la prestación de servicios técnicos relativos a la televisión de pago.

Conclusión sobre los mercados de la distribución de televisión

(374) La concentración notificada crearía una entidad integrada verticalmente que combinaría todas las actividades y ventajas de Telia y Telenor en el ámbito de la distribución de televisión. Teniendo en cuenta que, en última instancia, el objetivo de todas las actividades descritas es permitir que los hogares reciban programación producida por distintos organismos de radiodifusión, los distintos niveles de la cadena de distribución están estrechamente ligados. Este vínculo proporcionará a Newco un incentivo comercial para aprovechar sus ventajas concretas en cada nivel e impulsar su posición en todos los demás. Se ha concluido que la concentración propuesta crearía o fortalecería la posición dominante de Newco en los siguientes ámbitos: suministro de capacidad de transpondedor de satélite, distribución minorista de televisión, adquisición y venta mayorista de contenidos y suministro de tecnología para servicios técnicos relativos a la televisión comercial. Habida cuenta de que estas actividades están estrechamente ligadas, la preocupación global que suscita la operación es aún mayor que la suma de las dudas que plantea en cada nivel de la cadena de distribución. Especialmente preocupante resulta que, tal y como se ha explicado antes, la posición de Newco sería todavía más pujante en el entorno digital. Por tanto, su establecimiento llevaría a una situación en la cual una empresa tendría el poder de decidir la configuración del nuevo entorno global de multimedia sin presión significativa de sus competidores, clientes o usuarios finales.

(375) Además, estas dudas se agravan ante la perspectiva de que Telenor adquiriera el control de Norkring (la compañía noruega de retransmisión de televisión terrestre, que posee unas 6 500 estaciones de transmisión en Noruega) en un futuro próximo. Esto significa que Newco controlaría todas las plataformas técnicas de distribución de televisión existentes en Noruega. Además, al converger los sectores de medios de comunicación y

telefonía (incluido el actual proceso de transición de las tecnologías analógicas a las digitales), Newco, al poseer las infraestructuras necesarias, tendría posibilidades inigualables para combinar varios servicios telefónicos, de Internet y de televisión. Por tanto, podría crear un vínculo de fidelidad con sus clientes que ningún competidor con una oferta de servicios más limitada podría igualar y, en consecuencia, podría erigir barreras infranqueables de acceso a todos los ámbitos de su actividad.

III. EVALUACIÓN GLOBAL DE LA OPERACIÓN NOTIFICADA

(376) La operación notificada crearía o fortalecería posiciones dominantes en los mercados de los servicios telefónicos de Suecia, Noruega e Irlanda, así como en varios niveles de la cadena de distribución de televisión en los países nórdicos. Estas repercusiones negativas se derivarían, en parte, del mayor poder de mercado de la entidad combinada, tal y como demuestran sus cuotas de mercado, más elevadas que las de sus competidores, más pequeños y débiles. No obstante, estas repercusiones serían aún mayores por los efectos verticales derivados de la combinación de las actividades de Telia y Telenor. Por tanto, con la operación se crea una entidad combinada con posiciones fuertes o dominantes que abarcan la totalidad de la cadena de valor de los sectores de telefonía y televisión. Si el análisis se contrapone al hecho de que, en su mayoría, los competidores de Newco en los distintos niveles no presentan grado alguno de integración vertical, la posición dominante global de la empresa se ve fortalecida y limita aún más la posibilidad de que sus competidores puedan competir de forma efectiva con Newco. Lo extenso de las actividades de la nueva entidad y su posición avanzada en lo relativo a las tecnologías digitales también supondría una barrera importante de acceso a todas las esferas de su actividad.

(377) Por estas razones, la Comisión ha llegado a la conclusión de que, si no se introducen algunas modificaciones, la concentración notificada sería incompatible con el mercado común y con el funcionamiento del Acuerdo EEE, pues crearía o fortalecería posiciones dominantes en los mercados de la telefonía y los servicios de televisión, como resultado de lo cual se obstaculizaría de forma considerable la competencia efectiva en el mercado común a efectos de lo dispuesto en el punto 3 del artículo 2 del Reglamento de concentraciones y en el EEE a efectos de lo dispuesto en el punto 1 del artículo 57 del Acuerdo EEE.

IV. COMPROMISOS PROPUESTOS POR LAS PARTES

(378) Con objeto de despejar las dudas planteadas por la Comisión desde la óptica de la competencia, los días 17

y 24 de septiembre de 1999 las partes presentaron un conjunto de compromisos para resolver los problemas que suscitaba la concentración⁽⁶⁰⁾. Si bien es cierto que los compromisos fueron presentados fuera del plazo establecido en el artículo 18 del Reglamento (CE) n° 447/98 de la Comisión⁽⁶¹⁾, este Reglamento también establece que, en circunstancias excepcionales, la Comisión puede ampliar el plazo inicial de tres meses. En el presente caso, ha de señalarse que las partes ya presentaron una serie de compromisos dentro del plazo inicial y que la Comisión recibió dentro de dicho plazo una petición de ampliación de una semana para preparar los compromisos contenidos en el segundo envío. Además, en la petición de ampliación del plazo se exponía la naturaleza de los compromisos que se presentarían tras la semana adicional, lo que permitió a la Comisión empezar a evaluar las soluciones antes de su presentación formal.

(379) Telia y Telenor son propiedad de los Estados de Suecia y Noruega. Por esta razón, sus planes de fusión han de ser aprobados por sus respectivos parlamentos. Los parlamentos sueco y noruego concedieron su aprobación tras un intenso debate, no sólo en torno a la operación como tal sino también en torno a sus repercusiones sobre una serie de aspectos políticos de interés público, como la pluralidad de los medios de comunicación y el desarrollo de la futura sociedad de la información. En estas circunstancias, ha de reconocerse que ambos gobiernos, en su papel de propietarios, se vieron obligados a prestar especial atención a las posibles repercusiones de las soluciones propuestas sobre otros aspectos políticos y, a tal fin, se celebraron debates con representantes de los respectivos parlamentos. La preceptiva participación del parlamento añadió dificultades al proceso. La participación de los órganos políticos de dos países distintos fue un obstáculo adicional para cumplir los plazos establecidos en el Reglamento (CE) n° 447/98. Por tanto, las circunstancias excepcionales no están ligadas a la propiedad estatal como tal, sino al hecho de que las actividades comerciales de las partes y, de hecho, las que se ven afectadas por los compromisos adicionales, incluyen actividades con repercusiones políticas de interés nacional más amplias que exigen la celebración de consultas políticas. Además, PTS (el organismo sueco de regulación de las telecomunicaciones) publicó el 16 de septiembre de 1999 un informe con una propuesta para una nueva normativa sobre el desglose del bucle local (LLU), publicación que ha retrasado el proceso de evaluación, por parte del Gobierno, de las soluciones propuestas por las partes en relación con el desglose del bucle local y la televisión por cable. Por último, las partes tuvieron que reenviar el acuerdo a sus parlamentos para volverlo a notificar, de modo que la retirada y la

⁽⁶⁰⁾ Tras la evaluación de la Comisión, el 1 de octubre de 1999 las partes presentaron algunas aclaraciones técnicas de sus propuestas. El término «propuesta final» hace referencia a los compromisos presentados los días 17 y 24 de septiembre de 1999, incluidas las aclaraciones remitidas el 1 de octubre de 1999.

⁽⁶¹⁾ DO L 61 de 2.3.1998, p. 1.

nueva notificación del acuerdo con modificaciones no fue tan fácil como si se tratara de cualquier otra operación.

(380) Por tanto, ha de reconocerse que, a la hora de presentar sus compromisos, las partes se enfrentaron a obstáculos excepcionales y más importantes que otras empresas (tanto públicas como privadas) cuyas actividades no repercuten directamente sobre aspectos políticos de interés público. Por último, el hecho de que algunos terceros ya hubieran presentado sus observaciones sobre un posible compromiso en el ámbito del desglose del bucle local en la primera fase, a lo que se añade que los compromisos propuestos estaban bien definidos, ha permitido a los servicios de la Comisión realizar una evaluación exhaustiva y adecuada de la propuesta modificada, en la que se ha incluido la correspondiente consulta con los Estados miembros y con terceros.

(381) La propuesta final de compromisos de las partes es la siguiente:

a) Enajenaciones por parte de Telia

- 1) Telia Norge, incluidas las actividades de Telia en Noruega relativas a la prestación de servicios telefónicos de voz nacionales e internacionales, servicios de transmisión de datos, suministro de PABX y servicios afines, y servicios de Internet.
- 2) Los servicios de red que actualmente presta a través de Telia Nättjänster Norden AB.
- 3) Telia InfoMedia Television AB, incluidas las actividades de televisión por cable de Telia en Suecia.

b) Enajenaciones por parte de Telenor

- 1) La participación del 33% en Telenordia, que ejerce actividades en el sector de los servicios telefónicos de voz nacionales e internacionales, Internet y servicios de transmisión de datos, y servicios globales avanzados, incluido Nordicom.
- 2) La participación del 50% en Internordia, que opera en el mercado sueco del suministro de PABX.
- 3) Las participaciones en Lokaldelen y Telenor Företagsinfo AB, que operan en el mercado sueco del suministro de guías locales y empresariales.
- 4) Telenor Avidi AS, incluidas las actividades de Telenor en el sector de la televisión por cable en Noruega.

c) Enajenación por parte de Telia o de Telenor

O bien Telia se desprenderá de la totalidad de su participación en Eircom (antes Telecom Eireann), o bien Telenor enajenará la totalidad de su participación en ESAT Digifone.

d) Desglose del bucle local

Telia y Telenor permitirán que los competidores puedan acceder a sus respectivas redes locales de acceso para prestar cualesquiera servicios técnicamente viables en condiciones no discriminatorias. Este compromiso permitirá a los competidores establecer una relación exclusiva con los clientes de sus servicios de telecomunicaciones.

(382) El compromiso de conceder acceso desglosado al bucle local se hará efectivo en el plazo de tres meses a partir de la fecha de la Decisión de la Comisión. La enajenación de las respectivas redes de cable de las partes y de las demás actividades comerciales indicadas está sujeta a las condiciones que impone habitualmente la Comisión en estos casos, y se hará efectiva en el plazo de [...] a partir de la Decisión de la Comisión.

(383) Todas las actividades enajenadas serán vendidas como negocios en funcionamiento, incluyéndose el suficiente personal de ventas, de producción y administración, todos los contratos en vigor y todas las licencias necesarias para continuar utilizando la tecnología que se emplee actualmente en cada caso y en las mismas condiciones que las presentes. Las actividades se venderán a un competidor actual o potencial que sea viable, no tenga relación alguna con Telia o Telenor y sea independiente de éstas, y además posea recursos financieros y pericia demostrada que le permitan convertir las actividades adquiridas en una fuerza competitiva activa. Cada venta estará sujeta a la aprobación expresa de la Comisión.

(384) Antes de las enajenaciones, las partes se comprometen a mantener las actividades afectadas como negocios separados y aptos para la venta. Telia y Telenor designarán a sendos administradores fiduciarios, designaciones que estarán sujetas a la aprobación de la Comisión. El mandato de los administradores fiduciarios, cuyas condiciones también estarán sujetas a la aprobación de la Comisión, abarcará la determinación y supervisión de la gestión y el funcionamiento de las actividades enajenadas y la presentación de informes a la Comisión sobre la adhesión de Telia y Telenor a sus compromisos, así como sobre las características de los compradores potenciales. Asimismo, deberán informar a la Comisión y a las autoridades nacionales de telecomunicaciones sobre el cumplimiento del compromiso relativo al desglose del bucle local.

(385) Por último, las partes se han comprometido a conceder a los administradores fiduciarios, en caso de que no se hayan completado las enajenaciones en los plazos determinados, un mandato irrevocable con objeto de que busquen un comprador para las actividades pendientes de enajenación.

V. VALORACIÓN DE LOS COMPROMISOS PROPUESTOS

(386) En el ámbito de los servicios de televisión, la propuesta de enajenación en el mercado de la televisión por cable significa que Telia no aportaría a la entidad fusionada las actividades previstas. Por tanto, la entidad fusionada no ejercerá actividades de televisión más extensas que las que desarrolla ahora Telenor. Y, lo que es más importante, el número total de hogares conectados al sistema de distribución minorista de televisión de la nueva entidad no sería mayor que el número de hogares conectados ahora a Telenor. Habida cuenta de que, tal y como se ha explicado, el motivo esencial de preocupación desde la óptica de la competencia residía, también en los mercados vinculados verticalmente, en el aumento del número de hogares conectados, la enajenación de las actividades de televisión por cable también despejaría las dudas en estos mercados vinculados. Así, aunque la entidad fusionada mantendría una posición pujante en algunos de ellos, esta posición, tras la enajenación en el segmento de la televisión por cable no diferiría de forma apreciable de la que ya mantiene Telenor, por ejemplo, en lo relativo a la agrupación de servicios de transpondedor de satélite y a los servicios de distribución minorista de televisión.

(387) El comprador o los compradores de las actividades de televisión por cable de las partes en Suecia y Noruega tendrán una presencia significativa en los mercados de la adquisición y distribución de servicios de televisión y, por lo menos en lo que respecta a la red de televisión por cable de Telia, podrán ofrecer de forma inmediata servicios de valor añadido a través de un sistema de distribución digital. Se entiende que el comprador o los compradores de las redes de televisión por cable de las partes, en consonancia con la práctica establecida en relación con las restricciones accesorias, podrán exigir que las partes se comprometan por contrato a no competir con las actividades de televisión por cable enajenadas durante un período de entre tres y cinco años.

(388) Durante la investigación del mercado, se sugirió que las partes tendrían capacidad para sustituir las actividades enajenadas en el segmento de la televisión por cable por servicios similares basados en tecnologías xDSL a través de la RTPC. No obstante, algunos factores limitan las posibilidades de adaptar la RTPC a las tecnologías xDSL para la distribución de televisión. En primer lugar, estas tecnologías están concebidas básicamente para ofrecer un acceso rápido a Internet, no para la distribución de televisión, pues la anchura de banda es insuficiente para

transportar un «paquete» tradicional de canales, por lo menos tratándose de las formas comerciales disponibles de la tecnología xDSL (ADSL). En segundo lugar, como la RTPC también se utiliza para servicios de telefonía vocal y de datos, es probable que la introducción de las tecnologías xDSL presente algunos problemas técnicos en relación con la fiabilidad y la interferencia de servicios. En tercer lugar, la inversión necesaria para adaptar la actual RTPC a la tecnología xDSL es muy elevada, en particular tratándose de la tecnología más avanzada, ADSL, que sólo puede utilizarse con líneas de cobre situadas a una distancia de hasta 500-800 metros del cliente. Además, como las partes se verían obligadas a introducir las mejoras necesarias en el conjunto de la RTPC, no es realista pensar que la adaptación pueda hacerse a corto o medio plazo, aun cuando se disponga de los fondos necesarios. En consecuencia, ha de concluirse que la efectividad de la enajenación de las actividades de televisión por cable no se ve amenazada por la capacidad de las partes para sustituir las actividades enajenadas por servicios similares basados en tecnologías xDSL a través de la RTPC.

(389) En conclusión, por tanto, la propuesta final de enajenación de las redes de televisión por cable en Suecia y Noruega despejaría todas las dudas desde la óptica de la competencia señaladas en relación con la adquisición y distribución de servicios de televisión.

(390) La propuesta de introducir el desglose del bucle local en ambos países es completa y toma como punto de partida las observaciones de los interesados a la propuesta inicial. Las observaciones recibidas por la Comisión no suscitan dudas en cuanto a la posibilidad de que la propuesta final no surta sus efectos como consecuencia de limitaciones no justificadas por criterios objetivos relativos a la seguridad de la red. Por tanto, la propuesta del desglose del bucle local despejará en una medida considerable las dudas expresadas desde la óptica de la competencia con respecto a los distintos servicios de telecomunicaciones y, al asegurar que los nuevos operadores puedan establecer una relación exclusiva con sus clientes, garantizará que la entidad fusionada permanezca sujeta a la competencia en un grado por lo menos similar al de Telia y Telenor antes de la concentración.

(391) No obstante, ha de reconocerse la probabilidad de que, por lo menos en una fase inicial, los principales beneficiarios de la propuesta del desglose del bucle local sean los grandes usuarios. En este contexto, la enajenación de las actividades de la televisión por cable de las partes también complementará la propuesta del desglose del bucle local. El nuevo propietario de las redes de televisión por cable podrá competir con las redes de telecomunicaciones de las partes, pues la operación impulsará la competencia en los distintos mercados de telecomunicaciones destinados a usuarios residenciales y pequeñas empresas, que es menos probable que se beneficien del desglose del bucle local.

(392) Por último, las enajenaciones de las actividades que se solapan a escala nacional, tal y como se ha señalado, permitirán a sus nuevos propietarios penetrar —o afianzar su presencia— en los mercados de telecomunicaciones sueco y noruego, mercados que podrán seguir avanzando sobre la base del citado compromiso del desglose del bucle local. Por estas razones, la propuesta final presentada por las partes despejará todas las dudas expresadas desde la óptica de la competencia también en el sector de las telecomunicaciones.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La concentración notificada por Telia AB (publ) y Telenor AS el 28 de abril de 1999, por la cual los Gobiernos sueco y noruego se proponen adquirir el control conjunto de Newco, una empresa nueva creada para la tenencia de las acciones de ambas empresas notificantes, es compatible con el mercado común y con el funcionamiento del Acuerdo EEE siempre y cuando se cumpla en su totalidad la propuesta final de compromisos presentada por las partes y contenida en los anexos I y II.

Artículo 2

Los destinatarios de la presente Decisión serán:

Telia AB (publ)
Mårbackagatan 11
S-123 86 Farsta

y

Telenor AS
PO Box 6701, St. Olavs plass
N-0130 Oslo.

Hecho en Bruselas, el 13 de octubre de 1999.

Por la Comisión
Mario MONTI
Miembro de la Comisión