

DECISION DE LA COMMISSION

du 13 octobre 1999

déclarant une opération de concentration incompatible avec le marché commun
et avec le fonctionnement de l'accord sur l'Espace économique européen

(Affaire n° IV/M.1439 Telia/Telenor)

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 57,

vu le règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises¹, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1310/97², et notamment son article 8, paragraphe 2,

vu la décision prise par la Commission le 15 juin 1999 d'engager la procédure dans cette affaire,

après avoir donné aux entreprises concernées l'occasion d'exprimer leur point de vue sur les griefs formulés par la Commission,

après avoir entendu le comité consultatif en matière de concentrations entre entreprises³,

CONSIDÉRANT CE QUI SUIT:

1. Le 28 avril 1999, la Commission a reçu, conformément à l'article 4 du règlement (CEE) n° 4064/89 (ci-après "règlement sur les concentrations"), la notification d'un projet de concentration dans le cadre duquel les gouvernements suédois et norvégien annonçaient qu'ils envisageaient d'acquérir le contrôle en commun, au sens du règlement sur les concentrations, d'une société récemment constituée, ci-après "la nouvelle entreprise", qui détiendrait la totalité des actions de Telia AB (ci-après "Telia") et de Telenor AS (ci-après "Telenor").
2. Le 25 mai, les parties notifiantes ont proposé certains engagements, subordonnés à l'adoption par la Commission d'une décision en vertu de l'article 6, paragraphe 1, point b), du règlement sur les concentrations.

¹ JO L 395 du 30.12.1989, p. 1; rectificatif: JO L 257 du 21.9.1990, p. 13.

² JO L 180 du 9.7.1997, p. 1.

³ JO C...

3. Après examen de la notification, la Commission a conclu que l'opération notifiée relevait du règlement sur les concentrations et soulevait des doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le marché commun, parce qu'elle menaçait de créer ou de renforcer une position dominante ayant pour conséquence qu'une concurrence effective serait entravée de manière significative dans le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci ainsi que sur le territoire de l'EEE. Elle a donc décidé, le 15 juin 1999, d'engager la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 1, point c), du règlement sur les concentrations.

I LES PARTIES

4. Telia, qui est détenue à 100 % par l'État suédois, est le premier opérateur de télécommunications en Suède. C'est également la société mère du groupe Telia. Telenor, qui est détenue à 100 % par l'État norvégien, est le premier opérateur de télécommunications en Norvège. Ces deux entreprises fournissent tout l'éventail des services de télécommunications, ainsi que des services de télévision, tant dans leurs pays respectifs que dans d'autres pays nordiques et au niveau international.

II L'OPÉRATION ET LA CONCENTRATION

5. Aux termes de l'opération notifiée, la nouvelle entreprise, de droit suédois, rachètera aux États concernés la totalité des actions de Telia et de Telenor. En contrepartie, les États suédois et norvégien prendront des participations de 60 % et 40 % respectivement dans le capital social de la nouvelle entreprise.
6. Les États suédois et norvégien ont conclu, le 30 mars 1999, un pacte d'actionnaires, en vertu duquel l'État suédois et l'État norvégien auront chacun un droit de veto, qu'ils pourront exercer lors de l'approbation du plan d'entreprise et du budget consolidé de la nouvelle entreprise, sur les prises de participation et cessions de participation stratégiques, ainsi que lors de la désignation et de l'autorisation de commissions au sein du conseil d'administration de la nouvelle entreprise, et de la désignation des conseils d'administration respectifs de Telia et de Telenor (en tant que filiales de la nouvelle entreprise). Chacun des deux États aura donc la possibilité d'exercer une influence déterminante sur la nouvelle entreprise, de sorte qu'ils contrôleront en commun cette dernière. Puisque la nouvelle entreprise héritera d'activités de télécommunications et de télévision détenues auparavant par les États suédois et norvégien, elle exercera les fonctions habituelles d'une entreprise de télécommunications. On peut donc s'attendre à ce qu'elle accomplisse de manière durable toutes les fonctions d'une entité économique autonome.

III DIMENSION COMMUNAUTAIRE

7. En 1998, le groupe Telia a réalisé un chiffre d'affaires sur le plan mondial légèrement supérieur à 5,6 milliards d'euros et un chiffre d'affaires au niveau communautaire légèrement supérieur à [.....]*millions d'euros. La même année, Telenor a réalisé un chiffre d'affaires sur le plan mondial dépassant de peu 3,4 milliards d'euros et un chiffre d'affaires au niveau communautaire de

* Certaines parties de ce texte ont été rédigées de façon à ce qu'aucune information confidentielle ne soit divulguée; ces parties se trouvent entre crochets et sont marquées d'une astérisque.

l'ordre de [>250]*millions d'euros. Telia a réalisé plus des deux tiers de son chiffre d'affaires sur le plan communautaire en Suède, alors que Telenor n'a pas dégagé plus des deux tiers de son chiffre d'affaires à l'intérieur d'un seul et même État membre. Telia et Telenor réalisent ensemble plus des deux tiers de leur chiffre d'affaires au niveau de l'AELE en Norvège, tandis que leur chiffre d'affaires cumulé dans les États de l'AELE est égal ou supérieur à 25 % de leur chiffre d'affaires total sur le territoire couvert par l'accord l'EEE. L'opération notifiée doit donc être examinée dans le cadre d'une coopération EEE.

IV COMPATIBILITÉ AVEC LE MARCHÉ COMMUN

I. Services de téléphonie et services connexes

Introduction sur les services de téléphonie et autres services de télécommunications

8. C'est la première opération de concentration entre deux opérateurs nationaux de télécommunications en Europe que la Commission examine au regard du règlement sur les concentrations. La Commission a déjà eu à traiter, par le passé, des affaires concernant la fusion ou la fusion éventuelle d'opérateurs européens de télécommunications, mais l'une des parties à l'opération était toujours une entreprise non européenne (par exemple, dans l'affaire BT/MCI (II))⁴. Des accords lui ont également été notifiés en vertu du règlement n° 17/62, mais ils n'allaient pas jusqu'à une intégration complète de toutes les activités des deux parties dans les télécommunications⁵. Toutefois, comme la présente opération va plus loin, elle soulève des questions qui justifient un examen plus poussé que dans les affaires antérieures et rendent nécessaire un rappel initial des définitions des marchés en cause.
9. Avant de procéder à une appréciation de l'ensemble de l'opération et à une analyse approfondie de chaque marché de produits, il serait peut-être utile de donner quelques explications de base sur la manière dont fonctionne ce secteur et de clarifier certains principes essentiels.

Structure et fonctionnement des réseaux téléphoniques à commutation de circuits

10. Pendant la plus grande partie de ce siècle et dans la plupart des pays européens, le secteur du téléphone a été entre les mains de monopoles nationaux intégrés verticalement et généralement à capitaux publics. Ces opérateurs publics de télécommunications offraient à leur clientèle d'utilisateurs finals (les "abonnés") des services téléphoniques de base. Ces services de base comprenaient une mise en communication avec n'importe quel autre abonné à l'intérieur du pays considéré et, par le biais d'accords internationaux conclus avec d'autres opérateurs publics de télécommunications, un accès au réseau téléphonique public commuté (RTPC) international.
11. Au cours des dernières décennies, certains pays se sont efforcés de libéraliser les marchés nationaux du téléphone en les ouvrant à la concurrence. À cet effet, la

⁴ Affaire n° IV/M.1069, décision du 8.7.1998.

⁵ Voir, par exemple, la décision 96/546/CE de la Commission (affaire IV/35.337 - Atlas), JO L 239 du 19.9.1996, p. 23, et la décision 96/547/CE (affaire IV/35.617 - Phoenix/GlobalOne), JO L 239 du 19.9.1996, p. 57.

règle a été de considérer que les réseaux téléphoniques nationaux comportaient trois segments distincts: la *boucle locale*, qui est essentiellement le réseau compris entre l'abonné et le point d'interconnexion⁶ au commutateur ou centre local auquel il est rattaché; le segment *interurbain*, autrement dit le réseau de câbles et d'équipements de commutation qui relie les centres locaux à des commutateurs de niveau supérieur, à savoir les commutateurs de transit, et le segment *international*, réseau de câbles et d'équipements de commutation associés qui achemine le trafic depuis le centre international (souvent installé dans une capitale ou à un nœud clé du réseau), via les liaisons de raccordement, jusqu'aux équipements de tête de câble ou à la station d'atterrissage d'un câble international et, à partir de là, vers d'autres pays et à destination des opérateurs publics de télécommunications d'autres pays.

12. L'abonné de ce type de services de téléphonie vocale obtient l'accès au réseau en versant une redevance d'abonnement, qui couvre normalement les coûts de fourniture de l'infrastructure supportés par l'opérateur, en particulier la ligne fixe entre le commutateur local et le local de l'abonné. La ligne elle-même est composée habituellement d'une paire de fils de cuivre torsadés d'une certaine façon ("paire torsadée"). La configuration des paires de fils installées entre l'abonné et le commutateur local peut faire penser à une boucle, composée d'une section de fil allongée qui part du répartiteur principal et va jusqu'au local de l'abonné, où elle est raccordée à un combiné téléphonique; l'un des fils, le fil de retour, repart vers le répartiteur principal, auquel sont raccordées toutes les boucles locales de la zone desservie par ce même commutateur.
13. Lors d'une communication, il est nécessaire d'établir une voie téléphonique complète⁷, qui raccorde la boucle de l'abonné appelant à celle de l'abonné appelé. Si l'appelé est rattaché au même commutateur local que l'abonné appelant, les deux interlocuteurs peuvent être mis en communication via ce commutateur local.
14. Un appel destiné à un abonné qui est rattaché à un commutateur local plus éloigné peut être aiguillé directement vers le commutateur local concerné. Mais c'est là l'exception, car normalement l'appel est acheminé tout d'abord vers un ou plusieurs commutateurs de transit⁸, à partir desquels il est ensuite renvoyé sur le réseau vers le commutateur local correspondant, avant de parvenir à l'abonné destinataire.
15. Au moment où la communication est établie, une liaison appropriée doit être réalisée via chaque point de raccordement ou commutateur intermédiaire afin

⁶ Le point de rattachement des paires torsadées au commutateur local et à partir duquel la commutation peut s'opérer est généralement désigné sous le nom de "répartiteur principal".

⁷ Dans les réseaux téléphoniques commutés classiques, utilisant les paires torsadées, la voie téléphonique exige l'établissement d'un circuit électrique complet entre les deux abonnés concernés. Avec les câbles à fibres optiques, les liaisons par satellite ou hertziennes, ce circuit électrique complet n'est plus nécessaire, car certains composants de la voie téléphonique peuvent être des impulsions lumineuses, des ondes hertziennes (ou radioélectriques), etc.

⁸ L'architecture précise du système ainsi que la terminologie peuvent varier d'un réseau et d'un pays à l'autre.

d'établir une voie téléphonique complète entre l'appelant et l'appelé. Dès que cette liaison est effectuée, le circuit doit rester en place pendant toute la durée de la communication, indépendamment de la quantité réelle de trafic téléphonique acheminée pendant celle-ci.

16. Une communication internationale est renvoyée vers un commutateur ou centre international approprié, d'où elle est ensuite acheminée via des supports de transmission internationaux (câbles, liaisons par satellite ou liaisons hertziennes), soit vers l'opérateur de réseau du pays dans lequel se trouve le destinataire de l'appel, soit en transit via les réseaux d'autres opérateurs s'il n'existe aucune connexion directe entre ces réseaux.
17. La seule raison pour laquelle les opérateurs publics de télécommunications ont dû établir entre eux des interconnexions était la nécessité d'échanger leur trafic international. La connexion matérielle entre deux réseaux passait habituellement par la construction d'un câble international et de stations d'atterrissage aux extrémités du câble dans chacun des pays concernés. Les relations entre opérateurs étaient généralement qualifiées de relations entre correspondants, dans le cadre desquelles la tarification du trafic échangé entre deux pays était convenue sur la base d'un coût fixe par minute connu sous le nom de "taxe de répartition"⁹.

Différents modes d'accès des nouveaux opérateurs à la boucle locale

18. Les nouveaux opérateurs pourraient, en théorie, construire leurs propres réseaux. Or, tous les réseaux de boucle locale existants ont généralement été construits sur une très longue durée et financés alors que les entreprises de télécommunications concernées appartenaient au secteur public. Les coûts élevés et le temps nécessaire à la mise en place de nouveaux réseaux sont des facteurs économiques fort dissuasifs pour un nouvel opérateur qui souhaiterait entrer sur le marché de cette manière.
19. Lorsque l'opérateur de télécommunications en place est puissant, le nouvel opérateur potentiel doit surmonter certains problèmes fondamentaux. Il doit tout d'abord persuader ses clients potentiels, qui ne sont encore que des abonnés de l'opérateur en place, de s'adresser désormais à lui pour la fourniture de services de télécommunications. Le deuxième problème tient au fait que, selon toute probabilité, les abonnés resteront matériellement raccordés à l'opérateur historique, de sorte que les trafics sortant et entrant du nouvel opérateur devront nécessairement traverser une partie du réseau de l'opérateur en place. La troisième difficulté est que la terminaison de la très grande majorité des appels sortants passés par les nouveaux abonnés devra encore être effectuée sur le réseau de l'opérateur en place, le nouvel opérateur devant être à même de transférer ces appels à l'opérateur en place sans pour autant supporter de taxes, pour l'utilisation du réseau de ce dernier, qui rendraient son offre de services non concurrentielle.
20. Dans le domaine réservé aux anciens monopoles, la concurrence est généralement venue de nouveaux opérateurs qui s'attaquaient aux liaisons les plus rentables des opérateurs en place, à savoir les liaisons internationales et interurbaines pour les

⁹ La taxe exacte, exprimée normalement en DTS (droits de tirage spéciaux), pouvait varier en fonction de l'heure de l'appel.

appels sortants. Le mode d'entrée sur le marché le plus simple est la revente, dans le cadre de laquelle le nouvel opérateur achète à l'opérateur historique un service de détail "de bout en bout"¹⁰. L'intégralité de la ligne demeure la propriété de l'opérateur historique, qui continue à l'exploiter, le nouvel opérateur se limitant à "revendre" les services de détail que lui fournit l'opérateur en place. Le client reste raccordé à ce dernier, pour des raisons techniques et pratiques, à l'exception de ce qui se rapporte à la commande et à la facturation des services, à l'assistance à l'utilisateur, à la politique en matière de marques, au marketing et à la vente. Le "revendeur" paie normalement les services qu'il veut revendre à un prix de gros ou réduit par rapport au prix auquel l'opérateur en place facture les services qu'il offre. La possibilité de dégager des bénéfices dépend de la capacité du revendeur de maintenir les frais généraux qui sont sous son contrôle (il s'agit normalement des dépenses liées à la vente et au marketing, à la facturation et à un centre d'assistance à la clientèle) à un niveau inférieur aux coûts correspondants que l'opérateur en place aurait supportés.

21. Le problème auquel se heurtent les revendeurs tient au fait que les coûts de fourniture du service de téléphonie vocale restent, pour l'essentiel, sous le contrôle de l'opérateur en place. Les revendeurs ne peuvent offrir que les services que l'opérateur en place leur a lui-même fournis via son propre réseau. Il n'y a donc aucune possibilité d'innovation, autrement dit d'offre de nouvelles solutions techniques, en dehors de ce que le propriétaire de la liaison est en mesure d'offrir ou est disposé à offrir. En outre, la revente n'est rentable que pour autant que l'opérateur historique (ou l'autorité réglementaire) permette aux revendeurs de survivre. S'il n'existe aucun obstacle d'ordre réglementaire, l'opérateur en place peut très bien diminuer ses prix de vente au détail à son gré pour faire en sorte que les services des revendeurs ne soient plus compétitifs, et contraindre ainsi les nouveaux opérateurs à réduire leurs marges à un point tel que leur activité ne soit plus rentable.
22. Une autre manière d'entrer sur le marché est la sélection de l'opérateur appel par appel, qui oblige l'opérateur concurrent à déployer son propre réseau. L'utilisateur final conserve son abonnement auprès de l'opérateur historique, mais souscrit également un abonnement auprès d'un ou de plusieurs nouveaux opérateurs, qui lui proposent un service concurrent pour l'acheminement des appels sortants. Dans tous les cas, l'abonné reste lié techniquement et juridiquement au réseau de l'opérateur historique. S'il souhaite recourir aux services d'un opérateur concurrent, il doit taper un code spécial avant de composer le numéro désiré. Le code est reconnu par le commutateur local comme code d'accès à l'opérateur concurrent. La communication est alors renvoyée vers cet opérateur concurrent au point d'interconnexion le plus proche entre les deux réseaux.
23. Un autre moyen d'entrer sur le marché est la présélection de l'opérateur, qui présente quasiment les mêmes caractéristiques que la sélection appel par appel, hormis que tous les appels sortants sont automatiquement renvoyés vers le réseau du nouvel opérateur, à moins que l'abonné n'annule manuellement ce renvoi.

¹⁰ Dans ce contexte, on entend par service "de bout en bout", un service dans le cadre duquel les éléments du réseau situés entre l'abonné appelant et l'abonné appelé appartiennent tous au même opérateur ou sont tous contrôlés par lui.

24. La présélection de l'opération ou la sélection appel par appel concernent surtout les communications interurbaines et internationales, les prix auxquels ces services sont facturés par l'opérateur en place étant suffisamment supérieurs aux coûts réels pour permettre à de nouveaux opérateurs de lui faire concurrence en acheminant du trafic sur leurs propres réseaux et en appliquant à la clientèle des prix plus avantageux pour ce service.
25. Quelle que soit la formule retenue pour la sélection de l'opérateur, l'abonné national continue à verser à l'opérateur historique la redevance d'abonnement à la ligne fixe. En principe, l'opérateur historique ne prélève aucune taxe directe sur ses abonnés lorsque ces derniers passent un appel en utilisant la présélection de l'opérateur ou la sélection appel par appel, même si le trafic doit être acheminé sur une partie de son réseau. L'opérateur en place est en fait rémunéré par l'opérateur concurrent sélectionné par l'abonné, au titre de l'utilisation du réseau du premier depuis le local de l'abonné jusqu'au point d'interconnexion avec le réseau du second. Ce paiement est parfois appelé "redevance d'interconnexion d'origine", cette redevance étant perçue directement sur l'abonné par l'opérateur sélectionné, dans le cadre de la taxation de ses appels.
26. La terminaison des appels pris en charge par le nouvel opérateur peut s'effectuer sur le réseau de l'opérateur historique, sur celui du nouvel opérateur ou sur le réseau d'un tiers. La terminaison de la plupart des appels nationaux s'effectue sur le réseau de l'opérateur en place parce que la très grande majorité des abonnés du pays considéré restent raccordés à cet opérateur. Il faut donc que le nouvel opérateur verse à l'opérateur en place une redevance d'interconnexion pour la terminaison d'appel afin de couvrir les coûts de ce service.
27. Ces moyens d'entrer sur le marché ont pour inconvénient majeur, qu'il s'agisse de la présélection de l'opérateur ou de la sélection appel par appel, de se limiter aux appels sortants. Un opérateur qui parvient à attirer 1 % de la clientèle de l'opérateur en place pourra peut-être persuader ces clients d'utiliser ses services pour toutes leurs communications sortantes, mais la terminaison de tous les appels entrants qui sont destinés à cette même clientèle devra, de toute façon, être assurée sur le réseau de l'opérateur en place. Un nouvel opérateur qui offre un service de présélection de l'opérateur ou de sélection de l'opérateur appel par appel ne peut donc percevoir les mêmes recettes pour la terminaison d'appel que celles que peut escompter un opérateur qui contrôle totalement la boucle locale.
28. Le dégroupage de la boucle locale est un autre moyen d'entrer sur le marché. Même si les modalités de mise en œuvre du dégroupage peuvent varier légèrement, le cas le plus courant est lorsque le nouvel opérateur raccorde ses câbles directement à la paire torsadée d'un abonné au point même, sur le répartiteur principal de l'opérateur en place, auquel la paire torsadée de cet abonné était auparavant raccordée. Le dégroupage de la boucle locale passe habituellement par la "colocalisation", dans le bâtiment où l'opérateur historique a installé son propre commutateur local, du commutateur de réseau du nouvel opérateur, à partir duquel ce dernier pourra renvoyer le trafic sur ses propres réseaux.
29. Ce dégroupage a le même effet que si l'abonné concerné avait fait transférer son câble de raccordement d'un commutateur local exploité par un opérateur donné

vers le répartiteur principal d'un autre opérateur (le nouvel opérateur). L'abonné est exclusivement en relation avec ce nouvel opérateur. L'opérateur en place ne conserve un contrôle sur le réseau ainsi dévié qu'à un seul égard, dans la mesure où il reste propriétaire, en définitive, de la paire torsadée raccordée au local de l'utilisateur final. Le nouvel opérateur doit normalement verser à l'opérateur en place une redevance de location de la paire torsadée située entre les locaux de ce dernier et le local de l'abonné.

30. En théorie, rien n'empêche le nouvel opérateur d'acquérir la propriété absolue de la paire torsadée, mais en pratique, la paire torsadée se trouve, sur une grande partie de sa longueur, à l'intérieur de câbles qui contiennent d'autres paires torsadées et qui resteront sous le contrôle de l'opérateur historique. C'est pourquoi il importe que l'utilisation de la paire torsadée déviée ne crée pas d'interférences inacceptables avec les autres paires torsadées contenues dans le câble (par exemple, par des phénomènes de diaphonie ou de brouillage radioélectrique avec d'autres circuits dans le câblage de la boucle locale de l'opérateur en place). Un câble dans lequel plusieurs circuits appartiendraient à une autre personne que le propriétaire du câble pourrait en outre poser des difficultés quant au partage des responsabilités en matière de maintenance. Pour ces raisons, la formule préférée est celle de la location.
31. Il existe d'autres possibilités d'accès à la boucle locale, à savoir l'accès fixe aux abonnés finals, qui évitent de devoir recourir aux lignes fixes de l'opérateur historique. Le plus souvent, la solution de rechange aux lignes fixes de ce dernier est le raccordement à un réseau de télévision par câble.
32. Les réseaux câblés étaient normalement conçus pour ne transmettre le trafic que dans un seul sens, de sorte qu'ils ont une architecture en arbre ou en cascade qui n'est pas très appropriée pour la téléphonie. Dans les réseaux téléphoniques classiques, chaque abonné a sa propre boucle locale qui est raccordée au commutateur local et n'achemine que le trafic de cet abonné. Il y a moins de risques que les paires torsadées soient surchargées, quel que soit le nombre d'abonnés qui utilisent simultanément leur téléphone. Sur les réseaux câblés classiques, en revanche, il existe un risque que les liaisons au sein d'un réseau en arbre soient surchargées par le trafic téléphonique de retour. Il est vrai toutefois que ces réseaux sont adaptables. La première mesure consisterait à réserver une partie de la bande passante sur le câble de manière à créer une voie d'aller et une voie de retour pour le trafic téléphonique. Le réseau devrait être reconfiguré afin d'être éclaté en plusieurs unités séparées, desservant chacune de 500 à 1 000 abonnés, afin d'éviter que les artères de transmission ne soient surchargées aux heures de pointe. Il faudrait peut-être aussi augmenter les capacités des grandes lignes interurbaines en ajoutant des câbles supplémentaires ou en remplaçant les câbles coaxiaux en cuivre par des câbles à fibres optiques, pour permettre au réseau de traiter l'intégralité du trafic. Dans ce cas, il faudrait investir dans l'électronique nécessaire aux fibres optiques. Il faudrait installer des modems-câble à chaque extrémité de la ligne. Les réseaux câblés non encore adaptés ne sont donc pas, dans l'immédiat, une solution de remplacement au réseau téléphonique, mais pourraient le devenir, moyennant certains investissements.

33. Dans certains pays, dont le Royaume-Uni, les réseaux câblés mis en place comprennent non seulement des câbles coaxiaux classiques pour la fourniture de services de télévision, mais également une paire torsadée supplémentaire en prévision d'une utilisation pour la téléphonie vocale. Dans d'autres pays, au contraire, les réseaux câblés ne comportent que des câbles coaxiaux, de sorte que les défis techniques et financiers qu'implique l'adaptation de ces réseaux pour la téléphonie vocale sont plus grands.
34. Les autres solutions de rechange à l'utilisation des lignes fixes de l'opérateur en place incluent notamment le recours à des techniques relativement récentes, comme l'acheminement du trafic via les câbles électriques aboutissant au local de l'abonné. Cependant, ce n'est pas une technique exploitée sur le plan commercial, elle ne constitue pas, dans l'immédiat, une solution compétitive pour la majorité des utilisateurs du téléphone.
35. D'autres méthodes, comme les liaisons radioélectriques, permettent d'éviter le recours aux lignes fixes. Ces liaisons radio utilisent des signaux haute fréquence qui sont dirigés sur l'équipement émetteur/récepteur installé dans le local de l'abonné. L'inconvénient de cette technique est qu'elle utilise des ondes très courtes. Il faut donc une transmission en visibilité directe, de sorte que l'utilisation de systèmes radio dans la boucle locale risque de se limiter aux zones rurales, de préférence aux agglomérations et aux centres urbains, ou bien à des entreprises disposant d'immeubles de grande hauteur ou de mâts d'antenne sur lesquels pourrait être installée l'antenne de réception. L'utilisation de ces fréquences radio peut provoquer des interférences inacceptables avec d'autres équipements. En outre, de lourds investissements sont nécessaires pour l'équipement situé à l'extrémité de la ligne, chez l'abonné. Une tentative d'exploitation commerciale de liaisons radio au Royaume-Uni a récemment échoué.
36. Il faut absolument établir une distinction entre les services de boucle locale dans le cadre desquels le nouvel opérateur ne traite que les appels sortants de l'abonné, comme la présélection de l'opérateur et la sélection de l'opérateur appel par appel, et les techniques qui mettent cet opérateur concurrent dans une position analogue à celle de l'opérateur historique (dégrouper de la boucle locale, liaison radio, accès par câbles électriques et par réseaux câblés). Cette seconde catégorie de techniques donne à l'opérateur la possibilité de percevoir des recettes tant sur les appels entrants que sur les appels sortants. Il n'est pas interdit de penser que seule cette seconde catégorie et, à l'intérieur de celle-ci, seul le dégroupage de la boucle locale au moins à court terme, peuvent réellement permettre à des concurrents d'entrer sur le marché dans les mêmes conditions que l'opérateur historique.

Interconnexion: relations entre correspondants et taxe de répartition

37. L'interconnexion permet à deux réseaux appartenant à deux propriétaires différents d'échanger leur trafic respectif. Le système des taxes de répartition, évoqué brièvement plus haut, est une forme particulière d'interconnexion. Une entreprise de télécommunications doit impérativement disposer d'un nombre

d'interconnexions suffisant pour pouvoir acheminer du trafic au départ et à destination de n'importe quel point, ou presque, du RTPC, y compris le RTPC international.

38. Lorsque le marché était entre les mains d'opérateurs nationaux en situation de monopole, les communications qui devaient passer par des commutateurs locaux et des commutateurs de transit ou par des centres internationaux, étaient commutés en totalité à l'intérieur du réseau de l'opérateur public national. Dans ce contexte, l'"interconnexion" n'avait pratiquement aucun sens. Le prix du service payé par l'abonné, qui comprenait une redevance de location et des taxes sur les communications passées par l'abonné, dont le montant variait en fonction de la durée et de la destination des appels et, parfois, des plages horaires, était une tarification globale qui couvrait toutes les opérations de commutation effectuées à l'intérieur du réseau.
39. Lorsque des opérateurs internationaux échangeaient du trafic, leurs relations financières réciproques étaient, et restent encore souvent, régies par un système appelé système des taxes de répartition. Un prix est convenu entre les deux opérateurs nationaux concernés, l'opérateur d'origine de l'appel (c'est-à-dire celui dont l'abonné a établi la communication) verse un pourcentage convenu, en général égal à 50 % de la taxe de répartition, à l'autre opérateur pour la terminaison de l'appel. Dans la mesure où l'échange de trafic entre les deux opérateurs est normalement bidirectionnel, le système des taxes de répartition est assorti d'un système de règlement des comptes, dans le cadre duquel les flux nets de trafic entre les deux opérateurs au cours d'une période donnée sont additionnés, les sommes dues dans un sens ou dans l'autre étant versées à intervalles réguliers en fonction du solde restant.
40. L'infrastructure câblée mise en place entre les deux opérateurs publics était considérée comme appartenant à chacun d'eux jusqu'à un point médian théorique (soit à la frontière commune entre les deux pays concernés, soit au milieu d'un câble sous-marin). L'abonné qui passait un appel payait à l'opérateur dont il dépendait le prix intégral de la communication (qui devait théoriquement être en rapport avec la taxe de répartition, mais ne l'était pas nécessairement). L'opérateur sur le réseau duquel la communication avait été établie versait alors à l'opérateur d'arrivée une quote-part convenue, généralement égale à 50 % de la taxe de répartition, pour la terminaison de l'appel sur le réseau de réception. Le trafic entre deux opérateurs s'équilibrait plus ou moins et les paiements étant régis par un système de règlement des comptes, les sommes réellement échangées par les deux opérateurs étaient relativement faibles par rapport au volume total du trafic échangé. Il y a lieu de noter que, dans le cadre de ce système, le prix auquel les entreprises de télécommunications concernées facturaient les communications reflétait les accords conclus par les deux pays dont elles relevaient, et que l'opérateur d'arrivée recevait la même somme, quelle que soit la distance parcourue par l'appel sur son réseau pour parvenir à l'abonné destinataire.

Interconnexion pour les communications locales et interurbaines

41. Au début de la libéralisation, il a fallu que les nouveaux réseaux concurrents qui cherchaient à s'implanter sur le territoire national d'un opérateur historique obtiennent une interconnexion avec les réseaux de cet opérateur et, naturellement, avec leurs réseaux respectifs. Cette interconnexion est cruciale pour les nouveaux

arrivants dans la mesure où la majorité de leurs abonnés voudront probablement appeler des abonnés encore raccordés au réseau de l'opérateur historique.

42. Le système d'interconnexion nationale diffère souvent quelque peu du système de taxes de répartition utilisé pour les communications internationales. L'opérateur d'origine (autrement dit, celui sur le réseau duquel la communication a été établie) verse généralement à l'opérateur d'arrivée une taxe minimale d'établissement de la communication pour chaque appel, à laquelle s'ajoute une taxe par minute de communication pour la terminaison du trafic acheminé via les points de raccordement physiques entre leurs deux réseaux. Cette taxe par minute varie en fonction de l'heure de la transmission et de la distance parcourue sur le réseau d'arrivée à compter du point d'interconnexion.

Modèles d'interconnexion

43. Les structures de tarification de l'interconnexion diffèrent d'un pays à l'autre. Un pays pouvant être divisé en plusieurs régions, le nouvel opérateur doit déterminer les régions dans lesquelles il souhaite obtenir l'interconnexion et doit remplir certains critères minimaux fixés par l'opérateur historique. Ainsi, il peut être tenu de s'interconnecter, dans chacune des régions concernées, à des points spécifiques désignés par l'opérateur en place, qui peut aussi imposer un nombre minimal de points d'interconnexion. Dans le cadre de ce système, un nouvel arrivant paie une redevance d'un certain montant pour la terminaison d'un appel dans une région ou un segment dans lesquels il a obtenu une interconnexion, et une redevance d'un montant éventuellement supérieur si l'opérateur en place doit acheminer l'appel vers une autre région dans laquelle le nouvel arrivant n'a pas d'interconnexion.
44. Dans un autre modèle, qui revient à peu près à la même chose, en fonction du tracé géographique du RTPC, le nouvel opérateur peut choisir de s'interconnecter à différents niveaux de la hiérarchie des commutateurs. Si l'interconnexion est réalisée, par exemple, à un niveau supérieur de cette structure hiérarchisée, le nouvel arrivant aura accès à tous les commutateurs du pays considéré ou, du moins, à un très grand nombre d'entre eux. En revanche, s'il s'interconnecte à un niveau local, il se pourra qu'il n'ait accès qu'aux commutateurs locaux que dessert le commutateur auquel il a choisi de s'interconnecter.
45. L'opérateur en place fixe généralement ses tarifs en fonction de la section totale de son réseau que le nouvel opérateur devra emprunter. Aussi, pour pouvoir atteindre un client déterminé à l'intérieur de la boucle locale de l'opérateur en place, l'interconnexion la moins chère s'effectue en général au niveau du commutateur local auquel est raccordée la paire torsadée de cet abonné, ou à un point aussi proche que possible de ce commutateur. Si le point d'interconnexion est un commutateur de transit, c'est-à-dire un commutateur de niveau hiérarchique supérieur, la communication doit être acheminée sur un tronçon plus long du réseau de l'opérateur en place pour pouvoir atteindre la boucle locale. Le nouvel opérateur doit alors s'attendre à payer une redevance plus élevée que si la terminaison de cette même communication s'effectuait à un point d'interconnexion local. Les interconnexions à un commutateur local sont, par conséquent, plus directes et moins coûteuses, mais elles donnent accès à une clientèle moins nombreuse. D'une manière générale, un nouvel opérateur paie

d'autant plus à l'opérateur en place pour la terminaison des appels que le nombre de ses points d'interconnexion est faible. Inversement, plus ses points d'interconnexion sont nombreux, moins il paie à l'opérateur en place, mais plus il lui faut investir dans la construction de son propre réseau.

46. En principe, un nouveau concurrent qui veut réduire ses coûts d'interconnexion doit obtenir le plus grand nombre possible d'interconnexions, à un niveau aussi bas que possible dans la hiérarchie des commutateurs. Il doit en revanche supporter des dépenses d'investissement très lourdes pour le déploiement de ses propres réseaux jusqu'à chacun des commutateurs locaux qu'il souhaite atteindre. En outre, si les redevances d'interconnexion sont élevées par rapport au prix auquel l'opérateur historique offre ses services à ses propres abonnés, le nouveau concurrent risque d'éprouver des difficultés à dégager des bénéfices. De toute façon, même si les redevances d'interconnexion sont raisonnables, le fait que les nouveaux arrivants dépendent totalement de l'opérateur en place, en l'absence de cadre réglementaire, quant au montant de la redevance d'interconnexion qu'ils devront payer, peut suffire à les dissuader de réaliser de lourds investissements dans le déploiement de nouveaux réseaux. Si le montant de la redevance augmente à un point tel que l'activité des nouveaux arrivants n'est plus rentable, ces derniers auront investi à fonds perdus dans de nouveaux réseaux. Il se peut que les nouveaux concurrents n'aient pas très envie de voir leurs coûts soumis au bon vouloir de l'opérateur en place, à moins que la réglementation ne prévoie des mesures de contrôle qui leur garantissent que les coûts d'interconnexion resteront à un niveau suffisamment bas pour leur permettre d'offrir des services compétitifs et pour éviter que l'opérateur historique n'abuse de sa puissance sur le marché.
47. La formule la plus favorable pour un nouvel opérateur est d'obtenir des interconnexions à des points de raccordement, que ce soit au niveau des commutateurs de transit ou à celui des commutateurs locaux, qu'il aura choisis en fonction de la destination vers laquelle il devra acheminer l'essentiel de son trafic. Ainsi, dans le cas où il achemine un trafic important vers une zone déterminée (par exemple, un groupe d'abonnés déterminé dans un quartier urbain), son intérêt pourrait être de s'interconnecter à certains commutateurs locaux choisis, voire à tous les commutateurs locaux de la zone en question. À l'inverse, dans une zone vers laquelle il achemine peu de trafic, son interconnexion pourrait être limitée au commutateur de transit de manière à faire l'économie de lourds investissements dans des capacités peu utilisées. L'opérateur concurrent pourrait même opter pour une absence totale d'interconnexion dans ces zones à faible trafic et accepter, ce faisant, de payer à l'opérateur en place des redevances plus élevées pour la terminaison du trafic dans ces zones.
48. Certains opérateurs historiques soumettent l'interconnexion à des critères tels qu'il est difficile au nouvel arrivant de choisir les points d'interconnexion les plus intéressants. Il arrive ainsi fréquemment que le nouveau concurrent soit tenu de s'interconnecter à un nombre de points minimal, en général au nombre de deux, dans chacune des régions qui l'intéressent. L'opérateur en place peut refuser de l'interconnecter aux commutateurs locaux (opération moins coûteuse que l'interconnexion aux commutateurs de transit), à moins que le nouveau concurrent ne soit disposé à s'interconnecter à un nombre minimal de commutateurs, voire à tous les commutateurs locaux de la région visée. Il peut aussi imposer des limites en ce qui concerne les réseaux auxquels le nouveau venu pourra se connecter.

49. La tarification de l'interconnexion comporte en général une redevance pour l'établissement de chaque interconnexion, qui n'est versée qu'une seule fois, et une redevance payée à intervalles réguliers. L'opérateur en place peut obliger son nouveau concurrent à supporter l'intégralité du coût de mise en place de l'infrastructure physique nécessaire à l'interconnexion, même s'il tire lui-même avantage de cette infrastructure pour acheminer une partie de son trafic. Ces stratégies donnent à l'opérateur historique la possibilité de contrôler, dans une large mesure, les coûts des nouveaux arrivants, parce qu'elles déterminent le montant des investissements que ces derniers devront engager avant de pouvoir commencer leurs activités. De surcroît, l'opérateur historique peut appliquer des stratégies de diminution de la qualité de service.

Fourniture de capacités ou de produits connexes

50. L'opérateur national de télécommunications est propriétaire d'une très grande partie de l'infrastructure de réseau, qui comprend les câbles et les commutateurs. La plupart des opérateurs nationaux donnent en location une partie des capacités de leurs réseaux non utilisées. Il peut s'agir d'une location "de gros", les capacités étant proposées aux autres opérateurs de télécommunications ou à de gros utilisateurs, ou "au détail", les capacités étant alors proposées de bout en bout, parfois à des fournisseurs de services de téléphonie vocale, mais aussi à des utilisateurs privés, comme les opérateurs de réseaux de transmission de données.
51. La fourniture de câbles nus peut aussi être assurée par des entreprises de services publics, comme les compagnies de chemins de fer et les entreprises d'électricité, qui disposent de leurs propres réseaux téléphoniques privés ou de droits de passage, le long desquels des réseaux pourraient être mis en place plus rapidement. Ces possibilités de création d'autres dorsales présentent l'inconvénient de mettre en place des réseaux qui n'offrent pas la même couverture ni les mêmes ramifications que ceux de l'opérateur historique. Du fait de l'étendue de son réseau, ce dernier pourrait donc être avantagé par rapport à n'importe quel autre fournisseur de capacités louées.
52. Le prix auquel les lignes louées et les produits connexes sont proposés présente des similitudes avec les tarifs d'interconnexion et les prix de l'accès à la boucle locale. Dans les points consacrés ci-dessus à l'interconnexion, l'accent a été mis sur le fait qu'il est généralement plus avantageux pour un nouvel arrivant de traiter son trafic autant que possible sans passer par le réseau de l'opérateur en place et de s'interconnecter au réseau d'arrivée à un point aussi proche que possible du point de terminaison du trafic. Cela suppose qu'il dispose des ressources en capital nécessaires pour le déploiement de réseaux en propre jusqu'à chacun des commutateurs locaux qui l'intéressent. Si le nouveau concurrent choisit de prendre des lignes en location et s'il dépend, dans une large mesure, de l'opérateur en place pour la fourniture de ces lignes louées, sa capacité d'échapper à une tarification de l'interconnexion dissuasive de la part de cet opérateur est encore affaiblie par sa dépendance financière et technique par rapport à ce même opérateur pour les lignes louées dont il a besoin. Toutefois, les risques que l'opérateur en place ne prenne de telles mesures peuvent être atténués par des contraintes d'ordre réglementaire ou concurrentiel, qui peuvent limiter efficacement sa marge de manœuvre en matière de tarification des lignes louées.

Commutation de circuits contre commutation par paquets

53. L'une des caractéristiques du modèle de la téléphonie vocale décrit plus haut est qu'il exige l'établissement d'une voie téléphonique complète et de bout en bout entre l'abonné appelant et l'abonné appelé, qui doit rester en place pendant toute la durée de la communication, indépendamment de la quantité d'informations échangées sur la ligne par les interlocuteurs. Il faut par conséquent affecter d'une manière exclusive à chaque communication de très importantes ressources du réseau (câbles et équipements de commutation).
54. La commutation par paquets est une solution de rechange à la commutation de circuits traditionnelle. Elle servait au départ à l'échange de données entre ordinateurs via les lignes téléphoniques, mais elle est utilisée de plus en plus pour la transmission de simples messages téléphoniques. Dans la transmission de données à commutation par paquets, l'information contenue dans le message est découpée en plusieurs "paquets" de données distincts. Ces paquets sont envoyés par le terminal d'origine vers un ordinateur, le "routeur", qui examine les informations de l'en-tête de chaque paquet et le dirige vers un autre routeur, et ainsi de suite jusqu'à ce que le paquet parvienne à son destinataire. Les systèmes de transmission de données à commutation par paquets sont décrits comme étant en mode non connecté¹¹, dans la mesure où la connexion entre deux longueurs de câble ne doit être maintenue en position ouverte que le temps nécessaire pour qu'un paquet franchisse le point de commutation entre les deux câbles.
55. Les premiers réseaux expérimentaux à commutation par paquets étaient limités à un niveau local, souvent à l'intérieur d'une université, et seraient considérés de nos jours comme des réseaux locaux (d'entreprise) ou RLE. Cependant, les types de routeur et de commutateur qui sont utilisés dans les réseaux de transmission de données à commutation par paquets peuvent être placés à des "nœuds"¹² des réseaux câblés de télécommunications classiques. Grâce à cela, les réseaux câblés de télécommunications existants peuvent servir de support aux réseaux de transmission de données, qui bénéficient alors de toute la couverture de ces réseaux, tout en évitant la commutation physique nécessaire au niveau des nœuds d'un réseau à commutation de circuits classique. L'avantage est qu'il n'est plus nécessaire d'affecter à chaque utilisateur les mêmes circuits physiques pour chaque appel, les circuits pouvant servir à de nombreuses transmissions de données simultanées.

Réseaux existants de transmission de données à commutation par paquets: les services de transmission de données d'entreprise et l'Internet

56. On peut mettre en place un réseau de transmission de données en utilisant des câbles, des commutateurs et des routeurs n'ayant aucune connexion avec le RTPC. De nombreux RLE, comme ceux que l'on trouve dans un immeuble de

¹¹ Certains types de réseau de transmission de données, utilisant la technique du relais de trames FR ou X25, peuvent être "en mode connecté", une connexion étant établie avant le début de la transmission de données. À cet égard, ils présentent certaines caractéristiques en commun avec la téléphonie vocale classique à commutation de circuits.

¹² C'est-à-dire les points d'intersection entre des réseaux.

bureaux, pourraient constituer de bons exemples de réseaux privés de transmission de données de ce type. Les réseaux à grande distance ("wide area networks" ou "WAN"), tels que ceux qui interconnectent les sites multinationaux d'une grande entreprise, peuvent utiliser des liaisons de télécommunications louées aux opérateurs publics nationaux (par exemple, les lignes louées internationales), mais il s'agit aussi, en principe, de réseaux privés qui n'ont pas besoin d'être connectés au RTPC.

57. Une connexion directe avec le RTPC peut être nécessaire dans le cas d'un réseau de transmission mixte voix-données. Prenons l'exemple d'une entreprise qui dispose d'un réseau mondial et dont le siège est situé dans un pays X, mais qui a un bureau régional dans un pays Y. Si le réseau en question n'est raccordé au RTPC qu'au niveau du siège et donc dans le pays X, un employé du bureau régional du pays Y qui souhaite téléphoner à un client résidant dans ce même pays doit établir une communication qui sera renvoyée, via le siège dans le pays X, sur le RTPC pour être acheminé sur des liaisons internationales et parvenir au client du pays Y. La communication depuis le siège jusqu'au local du client sera donc facturée en tant que communication internationale entre les pays X et Y. En revanche, si le réseau voix-données de l'entreprise est interconnecté au RTPC dans le pays Y, tout le trafic qui doit être échangé entre les employés du bureau régional du pays Y et la clientèle de ce même pays peut être renvoyé directement sur le RTPC de ce pays, de sorte que les redevances de terminaison à acquitter seront moindres.
58. Les relations entre le réseau privé de transmission de données et l'opérateur en place ne prendront pas la forme de demandes d'interconnexion proprement dite au RTPC, mais plutôt de demandes de capacités de l'infrastructure du réseau. Pour pouvoir construire un réseau de transmission de données, il faut louer des capacités, ou acheter, vraisemblablement à l'opérateur en place, des services de réseau virtuel, comme la technique du relais de trames ou du mode de transfert asynchrone (ATM), qui peuvent dans une certaine mesure jouer le même rôle que des capacités louées. Une entreprise qui souhaite déployer son propre réseau de transmission de données (ou construire un réseau de ce type pour des tiers) dépend donc de la tarification de ces offres de capacités et de l'équipement connexe.

Internet

59. L'Internet est essentiellement constitué d'une série de réseaux interconnectés et superposés, qui utilisent tous le même protocole, à savoir le protocole TCP/IP, pour l'échange de trafic. Les réseaux Internet peuvent être interconnectés soit horizontalement, selon une structure dite de réseaux homologues, soit verticalement, un réseau devenant client d'un autre réseau pour la connectivité. Les plus grands réseaux de transmission de données de l'Internet peuvent avoir une couverture mondiale, tandis que les plus petits peuvent se limiter à un niveau national, régional, voire local. Tous les réseaux Internet sont des fournisseurs de services Internet (FSI), tant l'un pour l'autre que pour les utilisateurs finals.
60. Pour obtenir un accès à l'Internet, il faut passer par un FSI. Il peut s'agir d'un "accès spécialisé", autrement dit d'un accès par liaison câblée fixe et spécialisée,

mise en place entre l'utilisateur final et son FSI, ou d'un "accès par ligne commuté" passant par le RTPC habituel.

61. Si un FSI a des clients qui utilisent un accès par ligne commutée, il doit obtenir une connexion au RTPC pour pouvoir atteindre cette clientèle particulière. À cet effet, le FSI pourra être considéré comme une entreprise cliente de l'opérateur en place ou comme un autre opérateur de télécommunications.
62. S'il est considéré comme une entreprise cliente, le FSI verse une redevance de location à l'opérateur de télécommunications, comme n'importe quel autre utilisateur du téléphone. Les communications établies par des internautes (c'est-à-dire des clients du FSI) pour joindre le FSI sont traitées de la même manière qu'une communication téléphonique par ligne commutée, hormis le fait que des modems sont installés à chaque bout de la ligne (l'un étant raccordé au téléphone du client et l'autre, à la prise modem du FSI) pour permettre le transfert de trains de données sur le RTPC à commutation de circuits. L'utilisateur final et le FSI paient tous deux une redevance pour la location de la ligne. L'utilisateur final acquitte en outre des taxes d'utilisation du réseau de l'opérateur public et rémunère séparément le FSI pour la fourniture des services Internet.
63. En revanche, si la législation nationale prévoit que le FSI peut être traité comme un autre opérateur de télécommunications, les relations sont différentes. Dans ce cas, en effet, le FSI (qui reçoit généralement plus d'appels qu'il n'en passe lui-même) est destinataire de communications établies sur le réseau de l'opérateur public et peut donc prétendre à une rémunération de ses prestations de terminaison d'appel par l'opérateur public. Dans la mesure où les appels émanent surtout des clients et non du FSI, c'est normalement ce dernier qui retire un avantage financier de la fourniture de services de terminaison d'appel à l'opérateur en place.
64. Certains services du FSI qualifiés de "gratuits" sont financés par les sommes que l'opérateur public verse au FSI, ce qui décharge le client de l'obligation de payer le FSI dont il dépend. L'opérateur public peut être contraint par la réglementation de traiter le FSI comme un opérateur de télécommunications ou, sous la pression de la concurrence exercée par les FSI, il peut se trouver obligé, pour des raisons commerciales, de rémunérer les services de terminaison d'appel. S'il ne se plie pas à cette obligation, il risque de perdre le trafic sortant de son abonné pour l'accès à Internet au profit d'un autre opérateur de télécommunications (par le biais, par exemple, d'un contrat de présélection de l'opérateur).
65. Les FSI doivent donc se connecter au RTPC, et éventuellement s'interconnecter, s'ils sont traités comme des opérateurs de télécommunications ou comme des clients. Si la concurrence pour l'accès à la boucle locale est faible, l'opérateur public peut se permettre de traiter tous les FSI comme de simples abonnés au téléphone. Si cela lui est impossible, l'opérateur public peut diminuer les charges de terminaison d'appel qu'il verse aux FSI de manière à placer ces derniers quasiment dans la même position qu'un client au détail.

Services à large bande

66. Le terme "largeur de bande" fait référence aux caractéristiques physiques d'un réseau de télécommunications et à la vitesse de transfert de l'information. Dans les systèmes analogiques, tels que les systèmes de téléphonie classiques à commutation de circuits, la largeur de bande est exprimée en hertz, l'unité de mesure de fréquence. Dans les systèmes numériques, elle est mesurée en nombre d'éléments binaires (bits) par seconde. Plus la largeur de bande est grande, plus le débit de la ligne est élevé et plus la quantité d'informations transférée par un système de télécommunications est grande. Un circuit téléphonique traditionnel, raccordé à chaque bout à un abonné au moyen d'une paire torsadée, peut être considéré comme une connexion à "bande étroite" basse vitesse, n'offrant qu'une capacité de transmission des données limitée. Les applications modernes, comme l'Internet et en particulier la vidéo à la demande, exigent la transmission d'une plus grande quantité d'informations et, partant, des interconnexions à large bande et à haut débit pour pouvoir être utilisables par l'abonné final.
67. La fourniture de services à large bande aux utilisateurs finals se heurte à deux difficultés. La première d'entre elles tient aux limitations de la largeur de bande des paires torsadées. Même si un grand nombre d'opérateurs de télécommunications ont renforcé leurs capacités de transmission pour les communications interurbaines et internationales en équipant leurs réseaux de câbles à fibres optiques pour permettre une utilisation optimale des techniques de commutation par paquets, la boucle locale est le point du réseau où la commutation de circuits classique constitue un obstacle à l'utilisation des techniques à large bande. Les coûts prohibitifs qu'impliquerait le remplacement de l'infrastructure au niveau de la boucle locale dissuadent même l'opérateur en place de renforcer les liaisons existantes, de sorte que le problème qui se pose est de trouver les moyens de fournir ces services à large bande en se servant des installations existantes.
68. Les services à large bande peuvent être fournis en utilisant les câbles de cuivre en place si ces derniers sont associés à des techniques dites "habilitantes" ou "diffusantes", comme les techniques "xDSL" (lignes d'abonné numériques)¹³. Les techniques xDSL sont capables de transformer une paire torsadée en une ligne numérique à haut débit et de surmonter ainsi les limitations techniques liées à la boucle locale en paires torsadées. Ces techniques requièrent normalement une adaptation des équipements au niveau des commutateurs locaux, aux accès du répartiteur principal côté opérateur et côté client.
69. Les opérateurs concurrents qui veulent offrir des services à large bande en utilisant les techniques xDSL à des clients qui sont encore raccordés au réseau de l'opérateur en place doivent faire face à trois grandes difficultés. Tout d'abord, il leur faut attendre que les équipements nécessaires soient installés, de sorte que leurs offres techniques sont limitées par les équipements qu'installe l'opérateur en place. Deuxièmement, ils doivent obtenir une interconnexion en amont de la ligne téléphonique, c'est-à-dire à un point distant du répartiteur principal, de sorte qu'ils devront sans doute payer des redevances d'interconnexion plus élevées pour l'utilisation d'une portion plus longue du réseau de l'opérateur historique. Enfin,

¹³ Il existe un certain nombre de variantes des techniques DSL: ADSL (raccordement numérique asymétrique ou RNA), HDSL (ligne d'abonné numérique à grand débit) et VDSL (ligne d'abonné numérique à très grand débit). On les désigne collectivement sous le nom de "technologies xDSL".

ils sont dépendants de la politique tarifaire de l'opérateur en place et éventuellement aussi de la qualité de l'interconnexion qu'il leur accorde. Si l'opérateur en place relève les prix de l'interconnexion ou diminue la qualité de celle-ci, l'offre de services concurrents en exploitant les techniques xDSL risque de ne plus être compétitive.

Interconnexion entre réseaux fixes et réseaux mobiles

70. Les principes décrits ci-dessus valent également pour l'interconnexion avec des réseaux mobiles. D'une manière générale, toutefois, les redevances d'interconnexion avec des réseaux mobiles sont un peu plus élevées. La raison qui est invoquée pour justifier cet écart de prix est que l'opérateur de téléphonie mobile doit fournir un travail plus important pour localiser son client de manière à acheminer vers la bonne destination les communications qui sont destinées à ce dernier. Dans leur réponse à la communication des griefs (ci-après "leur réponse"), les parties ont fait valoir que les redevances sont plus élevées parce que les coûts des réseaux mobiles sont supérieurs à ceux des réseaux fixes et que l'infrastructure des réseaux mobiles en est encore au stade de la mise en place.
71. L'"itinérance" renvoie à la possibilité pour un utilisateur de téléphone mobile de sortir de la zone desservie par l'entreprise auprès de laquelle il a souscrit un abonnement aux services de téléphonie mobile et de pouvoir utiliser son téléphone dans la zone desservie par un autre opérateur de téléphonie mobile. Pour que cela soit possible, il faut que les deux opérateurs aient conclu un accord d'itinérance. En général, les accords d'itinérance présentent les caractéristiques suivantes: l'abonné du réseau X qui entre sur le territoire de l'opérateur Y est traité comme un client du réseau Y. L'opérateur Y facture à l'opérateur X toutes les communications passées par le client de ce dernier tandis qu'il se trouve sur le territoire du premier. La facture comprend la taxe prélevée par l'opérateur Y sur ses propres clients, plus une surtaxe due au fait que l'appelant n'est pas un abonné de cet opérateur. L'opérateur X facture en retour à son client les communications concernées, en lui imputant en outre une surtaxe pour les surcoûts administratifs.
72. L'itinérance est assurée tant au niveau national, lorsqu'un abonné d'un opérateur mobile se déplace à l'intérieur de la zone desservie par un autre opérateur mobile, qu'à l'échelon international, lorsque l'utilisateur d'un téléphone mobile utilise son téléphone dans un autre pays et que son appel est traité par un fournisseur de services de ce pays.

A. Marchés de produits en cause

73. Dans leur notification, les parties ont défini sept marchés de produits en cause, qui couvrent leurs activités dans la téléphonie et les services connexes. Ces marchés sont les suivants: services téléphoniques fixes commutés, services de transmission de données d'entreprise, accès Internet (y compris l'accès au détail par ligne commutée), distribution des autocommutateurs privés (PABX), annuaires téléphoniques locaux, annuaires téléphoniques professionnels et téléphonie mobile.

Différents segments du marché des services téléphoniques fixes commutés

74. Le marché de produits en cause proposé par les parties en ce qui concerne les services téléphoniques fixes commutés recouvre les communications locales, les communications interurbaines (autrement dit, celles qui sont passées à l'intérieur d'un même pays), les communications internationales et les communications vers des téléphones mobiles. La Commission estime, tant du côté de la demande que de celui de l'offre, que l'éventail des activités qui entrent dans cette définition comprend des services qui ne sauraient être considérés comme économiquement substituables l'un à l'autre. Son appréciation doit donc se fonder sur une segmentation plus fine du marché.

Segmentation plus fine

75. Parmi les tiers que la Commission a interrogés au cours de son enquête, nombreux sont ceux qui étaient d'avis qu'il fallait adopter des définitions plus conformes à celles qui avaient été retenues dans des affaires antérieures et subdivisaient les services téléphoniques de base en plusieurs segments distincts. Ces subdivisions comprenaient la boucle locale, les communications interurbaines et les communications internationales. Toutefois, les services d'accès à la boucle locale intéressent à la fois les abonnés et les autres opérateurs qui veulent obtenir une interconnexion. Il serait peut-être utile d'établir également une distinction entre les infrastructures et les services fournis.

Fourniture d'infrastructures au niveau de la boucle locale

76. Avant d'avoir accès à des services téléphoniques de niveau supérieur, l'abonné doit se connecter matériellement au RTPC, habituellement au moyen du raccordement au commutateur local le plus proche d'une paire torsadée qui sera affectée exclusivement à cet abonné. Il existe donc une demande de connexion à la boucle locale qui émane des abonnés et des nouveaux opérateurs de télécommunications.

Fourniture d'infrastructures interurbaines et internationales

77. Il faut des moyens de connexion entre les différents commutateurs locaux d'un même pays et des moyens d'acheminement du trafic vers les centres ou commutateurs internationaux et à partir de ces derniers. Ces services exigent l'installation d'un réseau de câbles et d'équipements de commutation entre ces câbles. Les principaux fournisseurs de ce type d'infrastructure de réseau étaient, par le passé, les entreprises de télécommunications elles-mêmes, mais de nouveaux fournisseurs sont apparus sur le marché ces dernières années, notamment les entreprises de services publics comme les entreprises de gaz, d'électricité et de chemins de fer, qui sont prêtes à donner en location certaines capacités de leurs réseaux privés.
78. Au niveau de la demande, la fourniture d'infrastructures interurbaines intéresse non seulement les opérateurs publics de télécommunications, mais aussi les entreprises qui exploitent des réseaux privés, telles que les fournisseurs de services Internet (FSI), les fournisseurs de services de réseau pour les transmissions de données d'entreprise et les entreprises qui cherchent à fournir en interne leurs propres services en construisant leurs propres réseaux de transmission de données. Chacun de ces acteurs du marché doit avoir accès à des

capacités de manière à compléter les réseaux dans une zone déterminée et doit éventuellement obtenir des interconnexions au réseau de l'opérateur historique afin de pouvoir échanger le trafic au départ et à destination du pays concerné.

79. En ce qui concerne les infrastructures de réseau, une distinction a été établie par le passé entre les offres "de gros", c'est-à-dire celles qui s'adressent exclusivement à d'autres opérateurs, et les offres "de détail", qui visent les utilisateurs finals (normalement les entreprises) et comprennent généralement des lignes privées.
80. En principe, l'acheteur d'une infrastructure de réseau peut être indifférent à la question de savoir si c'est un opérateur de télécommunications qui lui fournit ces produits ou un fournisseur d'infrastructure concurrent. L'achat de produits groupés (c'est-à-dire de produits dans lesquels l'interconnexion est comprise) à une entreprise de télécommunications peut présenter des avantages, mais si le prix augmente beaucoup par rapport au prix des services offerts par les fournisseurs concurrents, l'utilisateur peut être disposé à acheter des fibres optiques non utilisées et non connectées afin de les utiliser lui-même et d'obtenir des interconnexions à cet effet. Du point de vue de la personne qui achète l'accès à ces infrastructures, les offres faites par des fournisseurs tels que les entreprises de services publics peuvent donc représenter une offre substituable aux produits classiques fournis par les opérateurs publics.
81. Au cas où l'entreprise de télécommunications qui loue l'infrastructure est une entreprise en position dominante, il existe un risque qu'elle fasse une distinction entre les clients qu'elle reconnaît comme étant d'autres opérateurs de télécommunications et auxquels elle propose non seulement des câbles mais aussi des interconnexions, et les autres clients (par exemple, des entreprises qui envisagent de mettre en place des réseaux de transmission de données, ou de nouveaux opérateurs) auxquels elle ne fournit pas d'interconnexion. Un opérateur public en position dominante pourrait également refuser d'interconnecter des câbles loués auprès d'un fournisseur concurrent (qui ne serait pas un opérateur public) ou offrir une interconnexion de qualité plus médiocre dans ce même cas de figure. À cet égard, une entreprise de télécommunications en situation de monopole et de position dominante pourrait être à même de limiter l'attrait de la fourniture de câbles concurrents, en refusant simplement d'interconnecter les réseaux de nouveaux opérateurs, ou en rendant leur interconnexion plus difficile, si ces opérateurs utilisent des câbles qu'ils louent à des fournisseurs autres que l'opérateur en place.
82. Dès lors, du point de vue des entreprises de télécommunications qui demandent des infrastructures, il pourrait y avoir un seul et même marché qui couvre non seulement les services offerts par d'autres entreprises de télécommunications, mais aussi ceux d'autres catégories de fournisseurs. Cependant, du point de vue des acheteurs privés, comme les fournisseurs de réseaux privés de transmission de données, le marché de la fourniture d'infrastructures de réseau peut être plus limité si ces acheteurs ont besoin d'une interconnexion au réseau de l'opérateur en place, dans la mesure où ils pourraient être contraints de louer des infrastructures à ce dernier.
83. Indépendamment de ce qui vient d'être dit, la Commission estime, aux fins de l'examen de la présente opération, qu'il existe des marchés distincts pour les

infrastructures de réseau, tant interurbaines qu'internationales, et que ces marchés couvrent toutes les fournitures d'infrastructures de réseau, que le fournisseur soit une entreprise de télécommunications ou non.

Accès des abonnés aux services téléphoniques: (local, interurbain et international)

84. Lorsque la connexion matérielle au réseau est établie, les services peuvent être exploités sur les lignes. La téléphonie de base comprend les appels entrants et les appels sortants. Les appels entrants et les appels sortants peuvent être classés de la manière suivante: "communications locales", c'est-à-dire les communications au départ et à destination d'un réseau rattaché au même commutateur local, "communications interurbaines", autrement dit les appels au départ et à destination d'autres commutateurs à l'intérieur d'un même pays, et "communications internationales", à savoir les communications en provenance ou à destination d'un autre pays¹⁴.
85. Indépendamment des segmentations plus fines qui pourraient être adoptées, il convient de se demander s'il ne faudrait pas définir des marchés distincts pour les appels entrants et les appels sortants. Ce point est très important pour savoir comme traiter des services tels que la présélection de l'opérateur ou la sélection de l'opérateur appel par appel, qui ne s'appliquent qu'aux appels sortants.
86. L'accès de l'abonné aux services téléphoniques est généralement donné par l'opérateur en place dans le cadre d'un produit groupé qui englobe aussi bien la terminaison d'appel que l'émission d'appel. Le prix du service fourni à l'utilisateur final qui reçoit des communications mais n'en émet aucune se limite à la redevance de location de la ligne. Le prix facturé à l'utilisateur final qui émet des appels mais n'en reçoit jamais comprend, outre la redevance de location de la ligne, toutes les taxes d'utilisation dont le montant est variable. Le calcul du prix à payer pour chacun de ces deux services est plus difficile lorsque la réception et l'émission d'appel s'effectuent sur une ligne fixe, dans la mesure où une partie de la redevance de location de la ligne doit être considérée comme imputable aux coûts des appels sortants et l'autre partie, comme une taxe pour les appels entrants¹⁵. La proportion des coûts fixes qui est imputable aux appels sortants varie en fonction du rapport entre l'utilisation de la ligne pour des appels entrants et son utilisation pour des appels sortants. C'est pourquoi il est difficile de dissocier les différents éléments du prix du service fourni à l'utilisateur final, de sorte que les appels entrants et les appels sortants doivent être considérés ensemble.
87. En dépit de ce qui est dit au point 86, on pourrait objecter que l'émission d'appel et la terminaison d'appel constituent des marchés de services différents, car, en

¹⁴ Un certain nombre de segmentations sont envisageables, en fonction du type d'utilisateurs considéré (par exemple, le segment des particuliers et celui des entreprises, ou encore le segment urbain et le segment rural). Aux fins du présent examen, cette segmentation plus fine n'est pas nécessaire car elle ne modifierait pas les résultats de l'appréciation. En revanche, cette segmentation pourrait se révéler utile pour l'examen de mesures éventuelles destinées à corriger les effets de l'opération de concentration, car différents types de mesures correctives pourraient produire des effets différents sur des groupes de consommateurs distincts.

¹⁵ Dans certains pays, certains services téléphoniques qui sont habituellement facturés sur la base de l'utilisation, sont proposés gratuitement, par exemple les communications locales. Cependant, cette formule n'est pas appliquée dans les pays visés par le présent examen.

cas de concurrence au niveau de la boucle locale, un abonné pourrait, en théorie, louer une ligne qui serait réservée à ses appels entrants et une ligne séparée pour ses appels sortants, ce qui lui permettrait d'acheter des services différents à deux fournisseurs distincts. Or, il devrait alors payer deux redevances pour la location de lignes fixes au lieu d'une, et il est peu probable que cela lui revienne moins cher que d'avoir une seule ligne pour les deux types d'appels. Par conséquent, aux fins de l'appréciation, les marchés de produits en cause comprennent les appels entrants et les appels sortants.

a) Communications locales

88. Habituellement, les marchés des services téléphoniques de base sont subdivisés en marché local, marché interurbain et marché international. Du côté de la demande, c'est l'abonné qui décide de passer ou de ne pas passer une communication locale, interurbaine ou internationale. Toutefois, si les différentes couches de la hiérarchie du réseau téléphonique sont séparées, il se peut que le fournisseur de services de boucle locale ne soit pas à même de fournir des services téléphoniques interurbains ou internationaux directement à ses abonnés et qu'il doive renvoyer ces appels vers un autre opérateur. Les couches du réseau peuvent donc être considérées comme des marchés distincts.

b) Communications interurbaines

89. Lorsque l'opérateur public est une entreprise intégrée verticalement, le passage entre la boucle locale et le réseau interurbain se limite à une simple opération de commutation entre des commutateurs de niveaux différents. Toutefois, lorsque les différentes couches sont séparées, un opérateur de services téléphoniques interurbains doit obtenir une interconnexion au réseau de la boucle locale sur lequel l'appel a été émis afin de prendre en charge cet appel et de l'acheminer vers un autre abonné de la région ou du pays. À partir de là, le trafic peut être renvoyé à nouveau sur le réseau de la boucle locale de l'opérateur en place, à proximité du point de destination, ou transféré vers un autre opérateur. Il existe aussi une demande de services interurbains de la part des opérateurs de boucles locales qui doivent acheminer du trafic à destination ou en provenance d'un centre ou point d'accès international raccordé au réseau public commuté international, ou quand le trafic doit être acheminé vers un réseau de téléphonie mobile.
90. Le produit ou le service qui est fourni peut comprendre plusieurs éléments. Il comprend un service d'acheminement qui est assuré par l'opérateur du réseau interurbain sur son propre réseau et peut inclure une interconnexion au(x) réseau(x) d'arrivée à chaque bout. Ce service d'acheminement peut être fourni via des câbles appartenant à l'opérateur interurbain ou via des câbles loués par ce dernier auprès d'un autre opérateur de télécommunications. Il existe aussi d'autres offres de capacités qui peuvent servir à acheminer du trafic interurbain. Une entreprise pourrait ainsi, par exemple, acheter en gros à l'opérateur en place des minutes commutées ou acheminer des communications sur des réseaux virtuels, comme les réseaux de transmission de données fournis au détail par un autre opérateur.
91. La concurrence pour l'acheminement du trafic interurbain (et international) est généralement introduite par le biais de la revente, de la présélection de l'opérateur

et de la sélection de l'opérateur appel par appel. Ces services ne concernent généralement que des secteurs qui procurent de grandes marges bénéficiaires, comme les communications interurbaines ou internationales, et délaissent les communications purement locales. Ils permettent aux clients d'avoir accès à un autre opérateur ou revendeur qui traitera leurs communications.

c) Communications internationales

92. Dans un pays donné, il existe une demande des abonnés pour l'acheminement de communications téléphoniques à destination d'autres pays. C'est le secteur dans lequel les revendeurs et les opérateurs fournissant des services de sélection appel par appel ou de présélection sont probablement les plus présents.

d) Communications de réseaux fixes vers des réseaux mobiles

93. Les appels destinés à des réseaux mobiles peuvent être considérés, pour les besoins du présent examen, comme analogues aux communications interurbaines, dans la mesure où ils exigent un accès au réseau de l'opérateur en place pour l'émission des appels. Ils ne sont pas examinés séparément dans les points qui suivent.

Téléphonie mobile

94. Les parties proposent de considérer la téléphonie mobile, c'est-à-dire l'exploitation de réseaux de communications mobiles, comme un marché de produits en cause distinct. La plupart des tiers ayant répondu à l'enquête de la Commission ont semblé être partisans d'une définition du marché à ce niveau. Peu d'entre eux, voire aucun, ont estimé qu'une subdivision plus poussée s'imposait (par exemple, entre analogique et numérique). Sur la question de la "convergence fixe/mobile", c'est-à-dire la tendance des téléphones mobiles à devenir substituables à la téléphonie sur ligne fixe, de nombreux tiers ont répondu que les services de téléphonie mobile ne sauraient encore être considérés comme substituables à la téléphonie fixe, entre autres parce que les lignes fixes peuvent avoir des utilisations (accès à l'Internet, par exemple) qui ne sont pas possibles avec des téléphones mobiles. Les services de téléphonie mobile sont donc considérés comme un marché de produits en cause distinct à part entière.

Accès des opérateurs aux réseaux (boucle locale, réseaux interurbain et international)

95. De même que les abonnés doivent avoir accès à des réseaux pour pouvoir passer des communications, les opérateurs doivent avoir un accès pour que la terminaison d'appel puisse s'effectuer sur d'autres réseaux ou pour qu'ils puissent recevoir des appels en vue d'en assurer la terminaison. Un parallèle peut donc être établi, en ce qui concerne l'opérateur, avec l'argumentation développée plus haut sur les appels sortants et les appels entrants.

a) Accès des opérateurs aux boucles locales

96. Tout comme les abonnés doivent avoir accès à la boucle locale pour pouvoir passer des communications et en recevoir, les autres opérateurs doivent avoir la possibilité de s'interconnecter aux boucles locales. Il existe donc une demande de

services d'accès à la boucle locale, qui implique normalement une contrepartie plus ou moins contractuelle, soit sous forme de rémunération, soit sous forme de services réciproques.

97. L'interconnexion fait normalement l'objet d'un accord qualifié d'accord d'interconnexion de terminaison. En vertu de cet accord, l'opérateur qui doit faire acheminer du trafic rémunère l'opérateur qui assure la terminaison de ce trafic. Le coût total peut donc inclure une taxe d'établissement pour l'émission de chaque appel, ainsi qu'une taxe par minute qui peut varier en fonction de la distance que l'appel doit parcourir sur le réseau de l'opérateur en place avant de parvenir à un abonné dans une boucle locale.
98. Pour ces raisons, la Commission est d'avis que, lorsque la déréglementation a permis l'entrée d'opérateurs concurrents, il existe un marché de l'accès des opérateurs à la boucle locale.

b) Accès des opérateurs aux réseaux interurbains et internationaux

99. En pratique, la plupart des entreprises de télécommunications européennes en place sont intégrées verticalement et disposent de capacités suffisantes pour se dispenser (hormis en ce qui concerne les communications internationales) de transférer leur trafic à des opérateurs locaux, interurbains ou internationaux. Toutefois, de nouveaux opérateurs qui ne disposeraient pas d'installations en propre pourraient se trouver dans l'obligation de recourir aux services de l'opérateur en place ou d'une autre entreprise de télécommunications pour l'acheminement d'un trafic interurbain ou international.
100. Puisque, dans la plupart des pays, les réseaux physiques ont été construits alors que les opérateurs nationaux étaient en position de monopole, le nombre de commutateurs internationaux connectés, par l'intermédiaire d'installations de raccordement, à des centres internationaux, autrement dit à des points d'atterrissage des câbles ou à des équipements de tête de câble, est généralement limité. Toutes les communications internationales sortantes, qui sont traitées dans le cadre du système des correspondants bilatéraux (c'est-à-dire, à l'exclusion du trafic géré par des opérateurs qui sont leur propre correspondant et du trafic acheminé sur des circuits privés), doivent donc être amenées jusqu'aux commutateurs internationaux. Tout le trafic entrant dans un pays arrive aux centres internationaux en vue de sa terminaison dans le pays concerné.

Services de transmission de données d'entreprise

101. Les services de transmission de données d'entreprise sont des services qui portent souvent sur le transfert, sécurisé et rapide, national et international, de grandes quantités de données. Ces services impliquent la connexion d'un réseau local d'entreprise à d'autres réseaux locaux d'entreprise installés ailleurs. Ces services peuvent également relier des tiers au réseau d'une entreprise. Les clients de ce type de services sont des entreprises dont les besoins en matière de communications sont énormes.
102. Les services de transmission de données constituent des marchés de produits distincts de ceux de la téléphonie vocale commutée classique. Du point de vue technique, les réseaux de transmission de données empruntent les réseaux câblés de télécommunications, mais utilisent des types de commutateurs et de routeurs différents aux points d'interconnexion et d'accès ("les nœuds"). Les transmissions de données d'entreprise recourent souvent à la commutation par paquets ou à des techniques similaires, comme le relais de trames ou l'ATM. Les réseaux de transmission de données d'entreprise sont habituellement qualifiés de réseaux "virtuels". Lorsqu'une connexion est établie, un "circuit virtuel" est créé, un train de données est découpé en paquets qui sont ensuite placés sur des lignes empruntées par d'autres trains de données. Cette technique présente l'avantage de supprimer la nécessité d'affecter des ressources du réseau à une connexion déterminée et permet de réduire la durée de commutation.
103. Les fournisseurs de services de transmission de données d'entreprise peuvent, soit construire leur propre réseau en complétant leurs propres infrastructures par des lignes louées, soit acheter des services de transport d'informations (par exemple, des services de relais de trames) à l'opérateur de télécommunications et, d'une manière générale, aux fournisseurs d'infrastructures de réseau. Dans tous les cas, les fournisseurs de services de transmission de données d'entreprise doivent avoir accès à la boucle locale. Ils peuvent utiliser à cette fin des lignes louées, des fibres optiques, le RTPC ou le RNIS¹⁶. La connexion interurbaine peut également être obtenue auprès de fournisseurs d'infrastructures de réseau au moyen de lignes louées et/ou de services de transport par le réseau.
104. Le fournisseur de services de transmission de données rassemble ces différents éléments dans une même offre qu'il présente au client comme un panier de services continu. Pour un grand nombre d'entreprises clientes, l'intérêt que revêt l'achat d'un tel produit est qu'il supprime l'obligation de traiter avec plusieurs entreprises de télécommunications nationales dans chacun des pays que leurs réseaux de transmission de données doivent couvrir.

¹⁶ Réseau numérique à intégration de services, type de réseau qui repose sur le RTPC numérique existant et fournit des liaisons numériques aux clients et une connexion numérique de bout en bout entre eux.

Services offerts par les FSI

105. Les FSI fournissent à leurs clients une connectivité à l'Internet dans son ensemble, en d'autres termes un accès à tout point de l'Internet auquel un client pourrait souhaiter avoir accès. Il existe par conséquent une demande pour cette offre de services d'accès à l'Internet. Dans l'appréciation ci-dessous, la Commission présente des données chiffrées pour montrer la part de marché cumulée de l'accès par ligne commutée et de l'accès spécialisé ainsi que leurs parts de marché respectives. Cependant, étant donné que des problèmes de concurrence se poseraient de toute manière, que ces services soient définis séparément ou globalement, il n'est pas nécessaire de trancher cette question.

Services de gros des FSI

106. Les services de gros des FSI consistent dans la revente de transit Internet, ce qui oblige le FSI à fournir à ses clients une connectivité à l'ensemble de l'Internet. Ce marché est mondial. Les informations communiquées par les parties montrent qu'aucune d'entre elles n'aurait répondu à la définition d'un réseau du plus haut niveau qui a été appliquée dans la décision 1999/287/CE de la Commission (WorldCom/MCI)¹⁷ et qu'elles sont en partie des revendeurs de transit provenant de ce type de réseaux. De plus, comme cela sera expliqué ci-dessous dans la partie relative à l'Internet de l'appréciation sous l'angle de la concurrence, les activités de Telenor en tant que fournisseur de transit Internet sont marginales. La position de Telia est plus forte au niveau européen, mais toujours faible au niveau mondial. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'examiner ce marché d'une manière plus approfondie, étant donné que l'opération notifiée ne soulève pas de problèmes de concurrence dans le domaine des services de gros des FSI.

Publicité sur l'Internet

107. Dans la décision Scandinavia OnLine¹⁸, relative à la création de l'entreprise commune du même nom ("SOL") entre Telia, Telenor et la société norvégienne d'édition et de radiodiffusion Schibsted, la Commission a défini, entre autres, un marché de la publicité sur l'Internet. Sur ce marché, les fournisseurs de contenus Internet sont en concurrence pour les recettes publicitaires. Dans leur réponse à la communication des griefs, les parties ont contesté l'existence d'un marché distinct de la publicité sur l'Internet, au motif qu'il était extrêmement rare qu'une entreprise utilise l'Internet comme unique circuit de commercialisation, et que cette activité devait être considérée comme faisant partie d'un marché plus général de la publicité dans les journaux, par publipostage, à la télévision et à la radio, etc. Les parties n'ont cependant pas apporté la preuve que ces autres circuits de commercialisation exerçaient une pression concurrentielle sur les fournisseurs d'espaces publicitaires sur l'Internet. Le fait que la plupart des annonceurs commercialisent leurs produits au moyen de plusieurs supports publicitaires ne démontre pas l'interchangeabilité de ces supports. Cela montre simplement qu'ils mènent des campagnes de vente diversifiées de manière à toucher le plus grand nombre de personnes possible.

¹⁷ Affaire n° M.1069, JO L 116 du 4.5.1999, p. 1, points 44 à 46.

¹⁸ Affaire n° IV/JV.1 – Telia/Telenor/Schibsted.

Vente d'espaces publicitaires dans les annuaires téléphoniques locaux

108. En Suède et en Norvège, comme dans de nombreux autres pays, les annuaires téléphoniques locaux sont produits une fois par an et livrés gratuitement aux ménages et aux entreprises. Les éditeurs tirent leurs recettes de la vente d'espaces publicitaires à un grand nombre d'annonceurs, principalement des petites et moyennes entreprises. Telia et Telenor publient et fournissent toutes deux des annuaires téléphoniques locaux et vendent des espaces publicitaires dans leurs annuaires. En Suède, Telia publie sous la marque DinDel et Telenor exerce ses activités à travers la filiale Lokaldelen Sverige AB ("Lokaldelen"). Telia n'est pas présente en Norvège.
109. Les parties soutiennent que la vente d'espaces publicitaires dans les annuaires téléphoniques locaux ne constitue pas un marché distinct, mais un segment du marché plus large de la publicité dans d'autres médias (tels que les journaux locaux gratuits et la radio). Or, les informations recueillies dans le cadre de l'enquête de la Commission font apparaître un certain nombre de différences entre les annuaires téléphoniques et les autres supports publicitaires. Premièrement, les annuaires téléphoniques sont publiés une fois par an. Cette caractéristique réduit leur impact publicitaire et fait d'eux un support publicitaire statique, étant donné que les informations publiées dans les annuaires ne peuvent pas être modifiées, complétées ou actualisées. Cette "annualité" a une influence sur le prix des espaces publicitaires vendus dans les annuaires téléphoniques par rapport aux autres supports imprimés. La publicité dans les annuaires téléphoniques tend à être moins chère que la publicité dans les quotidiens ou les mensuels, si l'on tient compte de la durée de vie plus longue de l'annuaire. Dans ces conditions, une petite augmentation des prix, même si elle n'était pas négligeable, ne suffirait pas à inciter les clients à changer de support publicitaire. Dans leur réponse à la communication des griefs, les parties ont fait valoir que l'annualité des annuaires professionnels, c'est-à-dire le fait que les abonnements soient pris chaque fois pour des périodes plus longues, généralement douze mois, ne justifiait pas l'établissement d'une distinction entre les annuaires et les supports publicitaires de plus courte durée. Les parties ont déclaré qu'il existait d'autres supports publicitaires avec une périodicité d'un an, tels que les panneaux d'affichage sur les terrains de football et de hockey ou les magazines qui ne paraissent que deux à six fois par an. Sur cette base, elles avancent que le marché sur lequel les annuaires sont vendus inclut au moins d'autres supports publicitaires avec une périodicité assez longue. Cependant les parties n'ont pas apporté la preuve que ces autres supports peuvent représenter une contrainte concurrentielle pour les vendeurs d'espaces publicitaires dans les annuaires locaux. Par exemple, les parties n'ont pas démontré l'existence d'une corrélation entre les tarifs publicitaires des annuaires et ceux des autres supports ni l'interchangeabilité des annuaires et de ces autres supports. Par conséquent, la vente d'espaces publicitaires dans les annuaires téléphoniques locaux peut être considérée comme un marché de produits en cause.

Vente d'espaces publicitaires dans les annuaires professionnels

110. Les annuaires professionnels sont différents des annuaires locaux habituels, car ils sont principalement utilisés par les entreprises qui recherchent des fournisseurs de produits et de services. Ils sont généralement distribués gratuitement, étant

donné que les éditeurs tirent leurs recettes de la vente des espaces publicitaires. Les deux parties publient et fournissent des annuaires professionnels. En Suède, Telia publie sous la marque Emfas et Telenor sous les marques Stortele, Sveriges Handelskalender et ISO-guiden, par l'intermédiaire de sa filiale suédoise Telenor Företagsinfo AB. Telia n'est pas présente en Norvège.

111. Les parties prétendent que les éditeurs de ce type d'annuaires relèvent du marché général de la publicité. Cependant, pour les mêmes raisons que celles qui viennent d'être exposées plus haut pour les annuaires locaux, la Commission considère que la publicité dans les annuaires professionnels constitue un marché publicitaire distinct. La publicité dans ces annuaires constitue également un marché distinct de celui de la publicité dans les annuaires locaux habituels. Les annuaires professionnels ne sont généralement pas à la disposition du grand public, mais sont destinés à des utilisateurs spécifiques, c'est-à-dire aux entreprises. Les tarifs publicitaires des annuaires professionnels semblent être moins élevés que ceux des annuaires locaux habituels. Dans leur réponse à la communication des griefs, les parties ont fait valoir que, comme pour les annuaires téléphoniques locaux, l'"annualité" des annuaires professionnels ne justifiait pas l'établissement d'une distinction entre eux et les supports publicitaires de plus courte durée. Le même raisonnement que celui développé plus haut pour les annuaires téléphoniques locaux peut être appliqué pour rejeter les arguments des parties relatifs à la définition du marché des annuaires professionnels. De plus, il est évident qu'en raison de la spécificité de ces derniers (ces annuaires sont exclusivement destinés aux entreprises), d'autres supports publicitaires, tels que les espaces publicitaires sur les bus et les trams, qui visent le grand public, ne sauraient les remplacer.
112. Sur la base de ce qui précède, la vente d'espaces publicitaires dans les annuaires professionnels constitue un marché de produits en cause.
113. Il convient d'attirer l'attention sur le fait qu'en dehors de la version imprimée, les parties distribuent également des annuaires professionnels sur CD-ROM et sur l'Internet. Les parties tirent également des recettes publicitaires de ces CD-ROM et de la version en ligne sur l'Internet: celles-ci représentent [0-10%]* des recettes liées aux annuaires professionnels. Les parties considèrent que les CD-ROM et la version en ligne sur l'Internet relèvent du même marché que la version imprimée. Les informations recueillies dans le cadre de l'enquête de la Commission tendent à confirmer ce point de vue. Cependant, il convient de rappeler que la mise en page de la version en ligne sur l'Internet est différente de celle de la version imprimée et des CD-ROM. Sur l'Internet, les noms et les adresses des entreprises sont indiqués d'une manière objective et identique. Les recettes publicitaires proviennent uniquement des bandeaux publicitaires qui entourent le site en question et du parrainage. Ces bandeaux et le parrainage sont séparés du texte de l'annuaire et n'ont pas nécessairement un rapport avec les informations relatives aux entreprises figurant dans l'annuaire, et les espaces correspondants sont vendus séparément aux entreprises souhaitant faire de la publicité sur ce site. En revanche, dans la version imprimée et sur les CD-ROM, les informations relatives aux entreprises concernées peuvent être présentées de manières différentes ou dans des espaces publicitaires de tailles différentes, qui ne sont pas séparés du texte de l'annuaire. Les annonceurs paient pour que le nom de leur entreprise soit mis en évidence ou achètent des espaces publicitaires. De toute

manière, il n'est pas nécessaire de trancher cette question, étant donné que l'opération envisagée soulève des problèmes de concurrence, que la publicité sur l'Internet soit comprise ou non dans ce marché de produits en cause.

Autocommutateurs privés (PABX)

114. Un autre type d'infrastructure, bien qu'utilisé par des organisations plutôt que dans le cadre du réseau public, est le PABX. Les parties sont toutes deux des distributeurs de PABX. Il s'agit essentiellement de commutateurs qui peuvent prendre en charge simultanément un certain nombre de lignes téléphoniques et sont utilisés par les entreprises et les institutions comme standard pour leur système interne de téléphonie vocale. Les commutateurs varient en fonction du nombre de lignes qu'ils peuvent prendre en charge. Un PABX pouvant prendre en charge moins de cent lignes est considéré comme petit, et les modèles dotés d'une capacité supérieure à cent lignes sont considérés comme grands.
115. Les parties considèrent que les grands et les petits PABX relèvent du même marché de produits, étant donné que leur fonction est la même quelle que soit leur taille et que les utilisateurs recherchent des solutions pouvant comprendre à la fois des grands et des petits PABX. Les utilisateurs ne souhaitent généralement pas avoir à faire à des fournisseurs différents pour les grands et les petits PABX. Les informations recueillies par la Commission dans le cadre de son enquête tendent à confirmer le point de vue des parties. Cependant, comme cela sera expliqué ci-après, il n'est pas nécessaire aux fins de l'appréciation du cas d'espèce de déterminer si les petits et les grands PABX relèvent du même marché de produits en cause.
116. Les distributeurs de systèmes PABX tendent à se concentrer sur le marché des services après-vente, c'est-à-dire sur la fourniture de mises à niveau pour les clients déjà en possession d'un système PABX (qu'il soit grand ou petit) et sur la conclusion de contrats de service pour fournir une assistance aux clients et assurer la maintenance des systèmes après leur installation. Les services après-vente représentent une part importante de l'activité liée aux PABX. La plupart des clients s'attendent à obtenir tous ces services auprès de l'entreprise qui leur a vendu l'équipement d'origine et l'a installé. Cependant, comme cela sera expliqué ci-après, il n'est pas nécessaire aux fins de l'appréciation du cas d'espèce de déterminer si la fourniture de ces services après-vente relève du même marché de produits que la distribution des PABX.

B. Les marchés géographiques en cause

Marchés nationaux ou plus larges

117. Les parties prétendent que tous les marchés de télécommunications concernés par l'opération de concentration sont nationaux. Or, on pourrait arguer que si ces marchés sont actuellement nationaux, l'opération de concentration¹⁹ élargirait des marchés, tels que celui de la téléphonie fixe et vraisemblablement ceux de la fourniture d'autres services, et créerait un marché binational composé de la

¹⁹ Par souci de commodité, l'opération notifiée est parfois appelée opération de concentration, bien qu'il s'agisse techniquement d'une entreprise commune au sens du règlement sur les concentrations.

Norvège et de la Suède. Cependant, même si cette évolution est possible, il ne s'agit pas là d'une conséquence automatique, et la Commission a fondé son appréciation sur des marchés essentiellement nationaux pour la téléphonie fixe et la téléphonie mobile.

118. Nonobstant ce qui précède, il est difficile de tirer des conclusions générales pour l'ensemble des marchés de télécommunications qui pourraient être affectés: il convient donc de les considérer séparément.

Fourniture d'accès à la boucle locale et d'infrastructures interurbaines et internationales

119. Ces trois marchés sont considérés comme nationaux. Si la boucle locale, qui est contrôlée par un seul opérateur, était élargie pour couvrir une zone plus large que le territoire national et si le réseau était reconfiguré de manière à refléter son passage sous le contrôle d'un seul et même opérateur, alors l'étendue géographique du marché de la fourniture d'accès à la boucle locale pourrait dépasser ce territoire. Cependant, il n'est pas nécessaire de définir ce marché géographique, étant donné que des problèmes de concurrence se poseraient même si, comme l'ont proposé les parties, il était défini comme étant national.
120. En ce qui concerne la fourniture d'infrastructures interurbaines et internationales, on peut appliquer des principes similaires pour déterminer l'étendue géographique du marché. L'acheminement des télécommunications interurbaines dans un pays donné était assuré traditionnellement par l'opérateur historique en situation de monopole qui, pour les mêmes raisons que celles applicables à son offre d'accès à la boucle locale, proposait ce service sur un territoire national défini précisément.

Accès des abonnés aux services de téléphonie (locaux, interurbains et internationaux)

121. De même, les marchés de la fourniture d'accès aux services de téléphonie par les abonnés sont généralement considérés par ces derniers comme des marchés nationaux. Ces services étaient traditionnellement offerts à l'échelle nationale, car les opérateurs de télécommunications qui les fournissaient n'étaient pas capables de les offrir au-delà des frontières nationales.

Accès des opérateurs aux réseaux (boucle locale, réseaux interurbains et internationaux)

122. Comme pour les services d'accès offerts aux abonnés, il convient de considérer le marché de la fourniture d'accès à la boucle locale comme un marché national. Lorsque les opérateurs historiques de télécommunications étaient en situation de monopole, la question de l'accès à la boucle locale n'intéressait généralement pas l'opérateur extérieur désireux de mettre fin à ses appels dans le pays concerné. La terminaison des appels était assurée par l'opérateur de télécommunications du pays de destination, auquel ils étaient confiés à un point milieu théorique sur le câble entre les deux pays. À partir de là, les appels étaient traités sur le réseau intégré verticalement de l'opérateur historique et prenaient fin sur la boucle locale au dernier stade de ce processus.

123. Les communications internationales, dans le sens d'accès à ces services, peuvent être considérées comme un segment distinct, et à part entière, du marché. Dans certains cas, il peut cependant être également nécessaire d'examiner d'une manière plus précise les marchés en cause sur la base des relations existant entre deux pays ("paire de pays"), c'est-à-dire les routes sur lesquelles du trafic peut être échangé entre ces deux pays. Dans l'appréciation ci-dessous, la Commission a considéré la situation au regard du marché de l'accès aux services internationaux ainsi que l'incidence de l'opération de concentration sur des "paires de pays" spécifiques, telles que (Norvège-Suède) et Norvège ou Suède vers Danemark et Finlande.

Téléphonie mobile

124. Les parties ont considéré que ces marchés étaient nationaux pour diverses raisons, en particulier parce que les conditions d'octroi de licences imposées aux opérateurs varient selon les États membres; parce que la disponibilité des fréquences a limité le nombre d'opérateurs par pays (entre deux et quatre), si bien que l'opérateur d'un pays ne peut pas nécessairement s'attendre à obtenir une licence dans tous les pays voisins et parce que les conditions appliquées à la plupart des licences contraignent les opérateurs à mettre en place des infrastructures sur le territoire concerné. Un autre facteur important consiste dans les taxes d'itinérance appliquées aux appels effectués en dehors du territoire d'origine du prestataire de services, qui dissuadent le plus souvent les utilisateurs d'un pays à recourir de manière permanente aux services de téléphonie mobile d'un prestataire établi sur un autre marché national, principalement parce que tous leurs appels nationaux, effectués dans leur pays de résidence, leur seraient facturés comme des appels internationaux.

Transmission de données d'entreprise

125. Les parties ont soutenu que les marchés de transmission de données d'entreprise en cause étaient nationaux et ont fourni des données chiffrées sur cette base. Dans de nombreux cas antérieurs de ce type, l'étendue géographique du marché des services groupés de transmission de données d'entreprise a été considérée comme plus large que le territoire national, voire européenne ou même mondiale. En effet, l'un des éléments qui a incité les entreprises à acheter ces services est qu'elles voulaient éviter d'avoir à traiter avec plusieurs opérateurs nationaux de télécommunications, comme cela aurait été le cas si elles avaient elles-mêmes essayé de déployer leur propre réseau transfrontalier. Cependant, la Commission a fondé son appréciation sur la propre hypothèse des parties, selon laquelle ces marchés de services sont nationaux.

Services des FSI et publicité sur l'Internet

126. Il est communément admis que le marché géographique des services offerts par les FSI est essentiellement national, parce que la fourniture de ce type de services exige un accès à la boucle locale ou l'installation d'une ligne fixe pour raccorder physiquement les abonnés à leurs clients. Cette condition tend par conséquent à limiter les marchés de fourniture d'accès existants aux territoires nationaux.

127. En ce qui concerne la publicité sur l'Internet, la Commission a conclu dans la décision SOL (affaire n° IV/JV.1, dont il est fait mention au point 107) que l'étendue géographique de ce marché devait être considérée comme étant au moins nationale, voire équivalente à l'espace linguistique. Un concurrent a laissé entendre qu'en raison des grandes ressemblances linguistiques et culturelles existant entre la Suède et la Norvège, l'entité issue de l'opération de concentration pourrait vendre les mêmes contenus Internet, et donc des espaces publicitaires, dans ces deux pays. Toute traduction devrait être rapide et peu coûteuse en raison des grandes ressemblances existant entre le suédois et le norvégien et ne serait pas toujours nécessaire, car les Suédois comprennent généralement le norvégien et vice versa. Par conséquent, à l'issue de l'opération de concentration, le marché géographique en cause pourrait dépasser les frontières nationales. Dans leur réponse, les parties ont argué qu'il ne serait pas possible de vendre les mêmes contenus Internet en Suède et en Norvège, car malgré la proximité géographique de ces pays et la similarité de leurs langues, il existe des différences culturelles et linguistiques entre eux. Elles ont fait valoir que ces différences étaient importantes et qu'aucun exemple d'annonceur ayant acheté des espaces publicitaires communs à la Suède et à la Norvège n'avait été fourni. Cependant, cette question peut rester ouverte, étant donné que des problèmes de concurrence se poseraient même si ce marché était défini de la manière la plus restrictive, c'est-à-dire comme un marché national.

Annuaire locaux et professionnels

128. Les parties considèrent que le marché géographique en cause pour la vente d'espaces publicitaires tant dans les annuaires locaux que dans les annuaires professionnels est national. Leurs systèmes de vente et de distribution sont organisés à un niveau national. Elles avancent également que les différences linguistiques constituent une barrière à l'entrée du marché de la vente d'espaces publicitaires. Les tiers semblent généralement accepter une définition nationale du marché géographique en cause. Par conséquent, aux fins de l'appréciation du cas d'espèce, le marché géographique sera considéré comme national.

PABX

129. Les parties sont d'avis que ce marché géographique est national, entre autres parce que les fournisseurs de PABX doivent avoir du personnel local, doté des compétences linguistiques appropriées, pour la vente, la commercialisation et le service après-vente, ainsi que des relations sur place. Les parties ont également souligné le fait que certains de leurs concurrents étaient principalement actifs dans un pays, mais pas dans l'autre. À l'issue de son enquête, la Commission est parvenue à la même conclusion que celle des parties en ce qui concerne la définition du marché géographique des PABX.

C. Appréciation sous l'angle de la concurrence

130. Avant d'examiner les différents marchés, il convient de considérer l'incidence de l'opération de concentration d'une manière globale. Celle-ci réunirait deux opérateurs nationaux, qui fournissent actuellement une gamme complète de services de téléphonie et occupent une position très forte sur les marchés les

moins exposés à la concurrence (à savoir les marchés de la téléphonie fixe commutée), mais qui détiennent aussi une position relativement forte sur les marchés où la concurrence s'est considérablement accrue, tels que les services Internet et la transmission de données d'entreprise. En particulier, ils occupent une position extrêmement forte, équivalente à une position dominante, sur le marché de la fourniture d'accès à la boucle locale. Ces opérateurs ont aussi un accès raisonnable aux infrastructures danoise et finlandaise parce que l'accès à la boucle locale est plus libéralisé au Danemark et en Finlande. En outre, ils sont chacun le principal concurrent de l'autre. Cette opération de concentration soulèverait des problèmes de concurrence importants, car (a) elle éliminerait la concurrence existante et potentielle entre les parties, et (b) renforcerait la capacité de la nouvelle entité d'éliminer la concurrence existante et potentielle des tiers et l'y encouragerait. En raison de la position privilégiée qu'elle occuperait dans la région nordique, la nouvelle entité serait capable d'exercer des pratiques commerciales que ses concurrents ne pourraient pas exercer: elle aurait, par exemple, la capacité de proposer des offres globales couvrant l'ensemble de la région nordique.

La situation réglementaire

131. Parmi ces considérations plus larges, il convient de souligner un élément important: la différence entre les cadres réglementaires de la Suède et de la Norvège, d'une part, et ceux du Danemark et de la Finlande, d'autre part. Les différences les plus importantes concernent les méthodes de réglementation des prix et l'accès aux utilisateurs finals (par dégroupage de la boucle locale ainsi que par d'autres moyens, tels que la revente et la sélection de l'opérateur). En ce qui concerne la réglementation des prix, le contrôle des redevances d'interconnexion en Norvège et en Suède tend à être effectué plutôt a posteriori qu'au préalable. Cela signifie que les opérateurs en place peuvent appliquer des redevances d'interconnexion excessives et exercer d'autres pratiques anticoncurrentielles, immédiatement sans autorisation préalable de l'autorité réglementaire. En Norvège et en Suède, les opérateurs en place ne sont pas tenus d'offrir à leurs concurrents le même niveau d'accès aux utilisateurs finals qu'au Danemark (où la réglementation prévoit un accès aux utilisateurs finals à des conditions compétitives, y compris l'obligation de fournir des boucles locales dégroupées, l'obligation de fournir aux concurrents des services de télécommunications de gros destinés à la revente, la colocation, la sélection de l'opérateur et l'itinérance nationale) et en Finlande (où la réglementation prévoit également un accès aux utilisateurs finals à des conditions compétitives, y compris l'obligation de fournir des boucles locales dégroupées, l'obligation de fournir aux concurrents des services de télécommunications de gros destinés à la revente et la sélection de l'opérateur).
132. Dans leur réponse, les parties ont souligné qu'il était possible de régler efficacement à l'amiable les litiges relatifs aux conditions d'interconnexion imposées par Telia. Cependant, au cours de l'enquête, les concurrents ont attiré l'attention de la Commission sur le fait que le règlement d'un litige relatif à une condition contestée pouvait prendre beaucoup de temps, peut-être même deux ans. De même, en Norvège, on essaie toujours de régler les litiges à l'amiable avant d'engager une action réglementaire.

133. Lors de l'audition, les parties ont soutenu que les cadres réglementaires suédois et norvégien représentaient leur principale contrainte. Par exemple, elles ont fait valoir que les tarifs d'interconnexion étaient réglementés et fondés sur les coûts réels en Suède. Or, il s'est avéré lors de l'examen de la Commission que l'obligation de prendre en considération ces coûts ne concernait que les services vocaux. Bien que Telia soit tenue de proposer une offre d'interconnexion de référence, qui est rendue publique sur sa page d'accueil, cette offre n'est subordonnée à aucune autorisation formelle préalable de l'autorité réglementaire nationale. Il n'existe donc aucun contrôle préalable ni aucune obligation juridique pour l'autorité réglementaire nationale de donner cette autorisation. L'offre d'interconnexion de référence sert davantage de base aux négociations organisées entre les parties. Par conséquent, tous les tarifs d'interconnexion autres que ceux qui sont applicables aux services vocaux sont fixés après les négociations organisées entre les parties. En Norvège, l'obligation imposée à Telenor de proposer des tarifs d'interconnexion fondés sur les coûts réels concerne l'accès au réseau téléphonique public, les services publics de téléphonie et la capacité de transmission. Cependant, ces offres ne sont soumises à aucun contrôle préalable, dans la mesure où l'autorité réglementaire n'est pas tenue juridiquement de les autoriser d'une manière formelle, ce qu'elle ne fait pas d'ailleurs dans la pratique.
134. Selon les parties, la Commission exagère les différences qui existent entre les réglementations des pays nordiques. Les parties soutiennent que, bien qu'il existe une loi relative au dégroupage de la boucle locale au Danemark et en Finlande, mais qu'il n'en existe pas actuellement en Norvège et en Suède, les réglementations des pays nordiques sont très proches.
135. Les parties ne contestent pas le fait que, contrairement à la situation qui prévaut au Danemark et en Finlande, le dégroupage de la boucle locale n'est pas obligatoire en Suède et en Norvège. Il s'agit d'une différence matérielle dans la mesure où le dégroupage de la boucle locale de l'opérateur historique permet à de nouveaux opérateurs d'entrer sur le marché à un moindre coût. Il convient de préciser qu'en Suède et en Norvège, faute de dégroupage de la boucle locale, les nouveaux venus doivent, pour obtenir un accès aux utilisateurs finals, soit installer leur propre infrastructure, soit recourir à un accès commuté (sélection de l'opérateur appel par appel, présélection de l'opérateur et interconnexion) ou à un accès spécialisé (lignes louées et circuit virtuel permanent). Ces formes d'accès ne sont pas équivalentes au dégroupage de la boucle locale, car elles associent l'utilisation de l'infrastructure de commutation ou d'acheminement de l'opérateur historique à celle de la boucle locale. Cela se traduit par le paiement à l'opérateur historique d'une marge supplémentaire par appel. En revanche, dans le cas du dégroupage de la boucle locale, les concurrents peuvent avoir accès aux utilisateurs en ne payant qu'une redevance mensuelle fixe pour la location de la boucle. De surcroît, les formes d'accès disponibles en Suède et en Norvège, contrairement au dégroupage de la boucle locale, ne permettraient pas la fourniture de services tels que les services xDSL, IP, ATM et de vidéo numérique ou reposeraient de toute manière sur la technologie contrôlée et facturée par l'opérateur historique.

136. En ce qui concerne les coûts retenus pour le calcul des tarifs d'interconnexion, les parties déclarent que l'utilisation des coûts historiques en Norvège et en Suède est conforme au droit communautaire et en particulier à la directive 97/33/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 juin 1997, relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP) (ci-après dénommée la "directive relative à l'interconnexion")²⁰, modifiée par la directive 98/61/CE²¹. À cet égard, il convient de souligner deux points. Premièrement, le fait que les tarifs d'interconnexion soient établis sur la base des coûts réels n'empêcherait aucunement les parties d'éliminer la concurrence existante et potentielle des tiers. L'interconnexion permet aux opérateurs en place de maintenir un rapport de dépendance entre les nouveaux venus et leurs services, et représente donc pour eux une source permanente de revenus. Même si les redevances d'interconnexion étaient calculées conformément au droit communautaire, les parties pourraient toujours offrir une interconnexion de moins bonne qualité technique aux tiers. Par conséquent, le simple fait que les parties offrent des services d'interconnexion aux tiers ne supprime pas l'avantage qu'elles tirent du contrôle de la boucle locale. Deuxièmement, en ce qui concerne le choix des coûts, on peut noter que dans un environnement de plus en plus concurrentiel, les entreprises de télécommunications ont des difficultés à réduire leurs coûts en remplaçant, par exemple, de vieux équipements coûteux par de nouveaux équipements moins chers et plus efficaces. Dans ces conditions, si les coûts historiques étaient plus élevés que les coûts d'exploitation ou coûts marginaux actuels, les opérateurs en place pourraient bénéficier de marges d'interconnexion plus importantes.
137. La Commission fait aussi remarquer que la question n'est pas, en l'espèce, de savoir si le(s) cadre(s) réglementaire(s) limitera (limiteront) suffisamment la marge de manœuvre de l'entité issue de l'opération de concentration, mais plutôt de savoir si la concentration entre Telia et Telenor peut aboutir à la création ou au renforcement d'une position dominante. Les cadres réglementaires suédois et norvégien visent à contrôler le comportement des opérateurs historiques de télécommunications et à protéger les consommateurs. Même si l'on part du principe que ces cadres réglementaires sont efficaces, ils ne sauraient empêcher la création ou le renforcement de la position dominante dont jouira la nouvelle entité après l'opération de concentration. La réglementation des télécommunications est une tâche complexe, qui nécessite un examen approfondi de la part du législateur et des consultations poussées avec le secteur. On ne peut pas s'attendre à ce que la réglementation traite des problèmes de concurrence structurels posés par la concentration. En effet, si, comme l'a confirmé l'enquête de la Commission, la concentration entre Telia et Telenor devait créer ou renforcer une position dominante, le règlement sur le contrôle des opérations de concentration, et non les contrôles a posteriori, constitue le seul instrument qui permette de prévenir ces effets.

²⁰ JO L 199 du 26.7.1997, p. 32.

²¹ JO L 268 du 3.10.1997, p. 37.

Élimination de la concurrence qui s'exerce actuellement entre les parties

138. Comme cela a été indiqué précédemment, Telia a été, à travers Telia Norge²², l'un des nouveaux arrivants les plus actifs en Norvège et Telenor a été, à travers Telenordia²³, l'un des nouveaux arrivants les plus actifs en Suède. Cette arrivée sur le marché pourrait affecter non seulement des segments spécifiques, mais aussi toute une série d'activités de téléphonie allant de la fourniture d'accès à la boucle locale aux services interurbains et internationaux, en passant par la transmission de données d'entreprise.
139. À l'issue de l'opération de concentration, Telia Norge disparaîtrait du marché norvégien en tant que concurrent. En effet, elle deviendrait une filiale de la nouvelle entité. Telenordia serait contrôlée conjointement par la nouvelle entité. Comme cela sera expliqué d'une manière détaillée ci-après, le retrait de l'un des nouveaux arrivants les plus actifs dans ces deux pays renforcerait la position dominante de chacune des parties sur un certain nombre de marchés.

La cession des activités qui se chevauchent ne constituerait pas une mesure corrective adaptée

140. Au cours de l'examen préliminaire de la présente affaire, les parties avaient proposé de céder leurs activités qui se chevauchent afin d'écartier tout doute qui pourrait être soulevé.
141. Elles avaient fait valoir que ces cessions pourraient permettre de renforcer la position de l'un des autres concurrents présents sur le marché ou permettre l'arrivée d'un nouvel opérateur. Cependant, bon nombre des personnes interrogées ont été d'avis que la cession des activités des parties qui se chevauchent actuellement ne permettrait pas de résoudre complètement les problèmes soulevés par cette opération de concentration, en particulier dans le secteur de la téléphonie. Telia Norge retire des avantages de son association avec Telia, tels que le marquage, une assistance technique et financière, la relative proximité de ses réseaux et sa capacité de négociation en tant que filiale de l'opérateur historique de télécommunications d'un pays voisin. Telenordia retire les mêmes avantages de son association avec Telenor. Un acquéreur non présent dans la région pourrait apporter une aide financière, mais ne pourrait aucunement fournir les mêmes avantages. Telia est le plus important et plus grand concurrent potentiel en Norvège et Telenor est le plus important et plus grand concurrent potentiel en Suède. Par conséquent, la cession des activités de l'une ou de l'autre réduirait considérablement la pression concurrentielle qu'exerce Telia en Norvège et Telenor en Suède, en raison notamment de leur situation géographique exceptionnelle et des avantages qui leur sont conférés par la réglementation de leur pays respectif en termes d'accès à la boucle locale.

²² Telia Norge fournit des services nationaux et internationaux de transmission de la voix et des données en Norvège.

²³ Telenordia est une entreprise commune fondée par Telenor, BT et TeleDanmark (voir l'affaire n° IV/M.570 – TBT/BT/Tele Danmark/Telenor, décision de la Commission du 24.4.1995, JO C 154, du 21.6.1995, p. 4). Elle fournit des services nationaux et internationaux de téléphonie vocale en Suède ainsi que des services de télécommunications mondiaux améliorés (par l'intermédiaire de Concert).

142. Dans leur réponse et lors de l'audition, les parties ont argué que la situation de Telia et de Telenor n'avait rien d'exceptionnel par rapport à celle des autres acheteurs possibles des activités en question. Les parties laissent entendre que les conditions qui, selon la Commission, font de Telia et de Telenor les concurrents potentiels les plus redoutables seraient remplies par d'autres opérateurs. D'une manière générale, la Commission ne conteste pas que d'autres entreprises de télécommunications remplissent certaines des conditions précitées, mais soutient qu'en dehors de Telia et de Telenor, aucune autre entreprise ne satisfait à toutes ces conditions. C'est la réunion de ces conditions et leur effet cumulatif, plus que chacune d'elles considérée séparément, qui sont importants et qui confèrent un caractère unique à la situation de Telia et de Telenor en tant que concurrents potentiels l'une de l'autre.
143. Les parties soutiennent que les principaux éléments qui déterminent l'entrée effective sur le marché d'origine d'un opérateur historique de télécommunications sont les ressources financières et les compétences techniques du nouveau venu. Telia et Telenor ne possèdent pas, selon les parties, de ressources financières ni de compétences exceptionnelles que d'autres opérateurs ne pourraient pas également posséder. La Commission est d'avis que les ressources financières et les compétences techniques sont incontestablement des conditions préalables à l'entrée sur le marché des télécommunications comme sur tout autre marché. La Commission considère toutefois qu'elles ne constituent pas les seuls éléments à prendre en considération: d'autres éléments, tels que la notoriété de la marque, les abonnés de l'opérateur historique, le réseau local, interurbain et international (y compris les réseaux câblés) et la connaissance de l'environnement commercial, jouent un rôle tout aussi important et peuvent déterminer l'entrée effective sur le marché d'un opérateur historique.
144. Les parties font valoir que les marques Telia et Telenor ne leur confèrent aucun avantage, étant donné que ce sont les prix pratiqués par les nouveaux arrivants qui sont déterminants, en particulier pour les ménages. La Commission ne conteste pas qu'il soit essentiel d'appliquer des prix compétitifs pour attirer certaines catégories de clients. Néanmoins, la Commission estime que les marques peuvent être importantes pour d'autres clients, pour lesquels elles représentent une garantie de fiabilité des services de télécommunications offerts. Les parties semblent reconnaître que la notoriété de la marque est importante pour les entreprises, même si elles avancent que pour ces clients, les principales marques européennes et internationales, telles que BT et AT&T, ont un effet au moins aussi attractif que les marques Telia et Telenor. Cependant, les parties n'ont aucunement démontré que ces marques étrangères ont acquis ou seraient susceptibles d'acquérir la même notoriété que Telia et Telenor en Norvège et en Suède. À cet égard, il convient de préciser que BT a choisi d'entrer sur le marché suédois en s'associant à Telenor et à Tele Denmark et en utilisant une autre marque de service que la sienne, à savoir une marque liée à celle de Telenor.
145. Les parties soutiennent que la proximité de ces réseaux voisins ne leur confère aucun avantage important et qu'il n'existe aucun lien commercial, linguistique ou culturel ni aucune connaissance des marchés qui leur soient spécifiques.

146. En ce qui concerne la proximité du réseau, il est indiscutable que la possibilité, offerte uniquement aux parties, d'utiliser le réseau dorsal voisin (au moins à certaines fins) leur permet de ne pas avoir à payer de redevances d'interconnexion. En outre, il est évident qu'un opérateur voisin jouit de certains avantages, tels que la possibilité de fournir des services (par exemple, des services transfrontaliers de maintenance) sur le territoire voisin sans avoir à y recruter du personnel ni à y mettre en place une infrastructure. Dans leur réponse, les parties ont elles-mêmes reconnu, d'une manière pour le moins contradictoire, qu'"en raison de la libéralisation, certains opérateurs s'étaient tournés en premier vers les marchés voisins". Il s'agit du schéma habituel lorsqu'une entreprise cherche à développer ses activités en dehors de son marché national et ce, quel que soit le secteur considéré.
147. Pour ce qui est des liens commerciaux, linguistiques et culturels ou de la connaissance du marché nordique, la Commission ne prétend pas qu'ils ne concernent que Telia et Telenor, mais que ces dernières remplissent cette condition et bénéficient d'un avantage historique en matière de négociations avec les clients, en particulier avec les entreprises, dont ne jouirait pas un opérateur qui serait établi en dehors de la région nordique.

Élimination de la concurrence qui pourrait potentiellement s'exercer entre les parties

148. Telia est le concurrent le plus puissant qui pourrait entrer sur le marché norvégien et Telenor est le concurrent le plus puissant qui pourrait entrer sur le marché suédois. Si elles fusionnaient, cette pression concurrentielle disparaîtrait. Cela vaudrait indépendamment du fait qu'elles soient actuellement des concurrents ou non. De surcroît, compte tenu de la relation de dépendance mutuelle existant entre les parties en matière de terminaison d'appels (par exemple, Telia doit assurer la terminaison d'une partie substantielle du trafic sortant de Telenor, à savoir les appels internationaux, les appels vers des téléphones mobiles, etc., et Telenor doit inversement assurer la terminaison d'une partie substantielle du trafic sortant de Telia), chaque partie est en mesure d'influencer le niveau des taxes de répartition ou des redevances de terminaison appliquées par l'autre. Cette pression concurrentielle disparaîtrait également après l'opération de concentration.
149. Dans leur réponse, les parties ont soutenu qu'elles ne représentaient pas, l'une pour l'autre, une menace de concurrence plus grande qu'un certain nombre d'autres opérateurs ni une pression concurrentielle parce qu'elles se fournissent mutuellement des services de terminaison d'appels. Elles prétendent en particulier qu'il serait illégal pour chacune d'elle d'accorder à l'autre des conditions d'entrée (redevances d'interconnexion, etc.) plus avantageuses que celles offertes aux autres nouveaux venus.
150. Cependant, pour favoriser véritablement et durablement l'arrivée de nouveaux opérateurs, il est important voire essentiel pour de nombreux marchés de télécommunications, en particulier les services à large bande, que l'accès à la boucle locale soit fourni à des conditions compétitives. Dans la région nordique, Telia et Telenor sont actuellement dans une situation exceptionnelle, non seulement du point de vue des avantages précités dont elles bénéficient en matière de capacité de financement, de compétences, de notoriété, etc., mais aussi du

point de vue de l'"échange" d'accès à leur réseau respectif auquel elles procèdent. En raison de la position avantageuse que confèrent les cadres réglementaires norvégien et suédois aux opérateurs en place et du statut de principal fournisseur d'accès à la boucle locale et de gros fournisseurs de réseaux câblés dont jouissent les parties, elles peuvent négocier leur accès au réseau de l'autre sur une base réciproque. Étant donné qu'elles dépendent chacune du réseau de l'autre pour fournir de nombreux services de télécommunications (services internationaux, régionaux, de téléphonie mobile, Internet, etc.), Telia et Telenor sont aussi bien placées l'une que l'autre pour "négocier" un accès aux meilleures conditions possibles. D'autres opérateurs de télécommunications, par exemple en Suède, en Norvège, au Danemark ou en Finlande, ne peuvent pas "échanger" ce type d'accès, soit parce que leur réseau n'est pas assez grand pour leur permettre de négocier avec l'opérateur historique, soit parce que la réglementation de leur pays ne leur permet pas d'"échanger" l'accès à leur propre réseau contre un autre accès, et ils n'ont dès lors rien à échanger.

151. Comme cela a été indiqué plus haut, la forte probabilité que Telia entre sur le marché norvégien et que Telenor entre sur le marché suédois tient aussi à leur proximité géographique. Il a été observé dans d'autres régions d'Europe que les premiers arrivants sur un marché donné étaient souvent des opérateurs des pays voisins: par exemple, Belgacom exerce des activités en France et aux Pays-Bas; BT et Cable & Wireless ont étendu leurs activités du Royaume-Uni à l'Irlande et Deutsche Telekom exerce ses principales activités en Autriche, en Hongrie et dans la République tchèque. Plusieurs autres facteurs interviennent également, tels que la plus grande notoriété de la marque d'un opérateur voisin; des liens commerciaux, linguistiques et culturels plus étroits; une meilleure connaissance des marchés les plus proches et la proximité des réseaux (qui permet entre autres de ne pas payer certains frais d'accès). Cela est confirmé par le fait que Telia et Telenor comptent déjà parmi les nouveaux venus les plus puissants respectivement en Norvège et en Suède.
152. Même s'il est vrai, comme les parties l'ont affirmé dans leur réponse, les conditions d'accès offertes ne sont pas discriminatoires et ne tombent pas sous le coup de l'article 82 du traité (ou du droit national), cet argument n'est absolument pas pertinent, étant donné que le règlement sur les concentrations a pour objet d'empêcher la création ou le renforcement de structures qui pourraient donner lieu à l'abus de positions dominantes ou l'aggraver. De toute manière, la possibilité d'échanger des accès ne repose pas sur des conditions d'accès discriminatoires, étant donné que d'autres acteurs du marché peuvent également bénéficier des effets de la dépendance mutuelle entre Telia et Telenor.
153. En ce qui concerne la disparition des effets de la dépendance mutuelle entre Telia et Telenor en tant que contrainte concurrentielle pesant sur les redevances de terminaison perçues par les parties avant la concentration, la Commission considère, sur la base des informations qui lui ont été communiquées, que le montant actuel des redevances d'interconnexion en Suède et en Norvège est le résultat de la pression à la baisse exercée à la fois par la réglementation et par la modération mutuelle. Le fait que Telia ait dû accorder, sur le marché suédois, les mêmes conditions d'accès à Telenor et à tous les autres nouveaux opérateurs signifie que ces derniers ont pu non seulement bénéficier de la pression à la baisse exercée sur les redevances de terminaison par la réglementation, mais aussi de

celle exercée par la modération mutuelle. Cela vaut également pour le marché norvégien. Cette appréciation met donc en évidence les effets négatifs qui découleraient de la disparition de la dépendance mutuelle qui s'exerce entre les parties. Si l'opération de concentration se concrétise, les effets de la dépendance mutuelle disparaîtront, étant donné que plus aucun autre opérateur ne détiendra le contrôle exclusif d'un réseau d'accès et ne sera donc en mesure de négocier avec la nouvelle entité.

154. Selon les parties, la Commission fonde son appréciation sur un comportement qui serait illégal, lorsqu'elle prétend que la concurrence potentielle disparaîtra. En particulier, les parties ne pourraient "s'échanger" l'accès à leur marché respectif ou pratiquer la modération mutuelle sans enfreindre soit le droit national, soit le droit communautaire de la concurrence (c'est-à-dire les articles 81 et 82 du traité CE). La Commission est d'avis que la théorie de l'"échange" et les effets de leur dépendance mutuelle reposent sur l'intérêt économique commun de Telia et de Telenor et n'impliquent pas l'existence d'un accord préalable ni d'un comportement abusif. Même si un accord devait être conclu, il ne serait pas nécessairement illégal au regard de l'article 81 du traité.

Renforcement de la capacité de la nouvelle entité d'éliminer la concurrence existante et potentielle des tiers et incitations en ce sens

Renforcement de la capacité de la nouvelle entité d'alourdir les coûts de ses concurrents en augmentant (ou en ne diminuant pas) le prix de l'interconnexion ou en réduisant la qualité de l'interconnexion

155. L'opération de concentration renforcera la capacité de la nouvelle entité d'augmenter (ou de ne pas diminuer) les redevances de terminaison ou de réduire la qualité d'interconnexion, et l'incitera à agir ainsi. Cela tient au fait que l'opération de concentration éliminerait l'un des principaux facteurs modérateurs qui existent avant la concentration, à savoir l'intérêt qu'ont les parties à s'entendre sur une réduction mutuelle de leurs taxes de répartition, de leurs taxes d'itinérance ou de leurs redevances de terminaison. Cette opération éliminera également le risque de perte de recettes qui pourrait découler d'une réduction du volume d'appels qu'elles échangent. Enfin, parce qu'une zone beaucoup plus grande sera contrôlée par un seul opérateur au lieu de deux et parce que les opérateurs en place auront cessé d'être des concurrents existants et potentiels, chacun d'eux bénéficierait effectivement des effets anticoncurrentiels de la stratégie mise en œuvre sur le territoire de l'autre, faisant ainsi disparaître toute incitation à s'opposer à cette stratégie (stratégie d'éviction)²⁴.
156. De plus, avant la concentration, aucun des opérateurs en place n'aurait intérêt à réduire la qualité des terminaisons, dans la mesure où cela réduirait les volumes,

²⁴ En rendant l'obtention de services de terminaison d'appels en Norvège difficile pour un nouvel opérateur établi en Suède, à moins qu'il ne paie cher ou ne se contente d'une qualité moindre, l'opérateur norvégien en place pourrait défavoriser les concurrents potentiels, désireux d'exercer des activités en dehors de la Suède, qui ne seraient pas autrement affectés par les prix d'interconnexion de l'opérateur historique suédois. Le fait que ce comportement puisse conduire à des mesures de représailles pourrait contraindre les deux opérateurs en place à mettre en œuvre ce type de stratégie. Après l'opération de concentration, la seule contrainte qui les empêcherait de se comporter ainsi serait la réglementation.

mais n'aurait aucune incidence sur sa marge. Après l'opération de concentration, la nouvelle entité aurait la capacité de réduire la qualité de la terminaison des appels de tout nouvel arrivant et serait incitée à agir de la sorte, parce qu'elle pourrait ainsi accroître artificiellement les coûts de ses concurrents. En effet, les parties pourraient alors choisir de réduire la qualité de la terminaison de tel ou tel nouvel arrivant²⁵.

157. Un autre avantage des parties à la concentration réside dans la possibilité d'"internaliser" les taxes de répartition ou les redevances d'interconnexion, en particulier sur la liaison Suède-Norvège. Les parties n'auraient plus besoin de se régler mutuellement leurs services de terminaison pour les appels (anciennement traités comme des appels internationaux) entre la Norvège et la Suède. Seuls leurs concurrents devraient payer des prix déterminés par les taxes de répartition ou les accords d'interconnexion. Les autres acteurs subiraient donc un désavantage concurrentiel à l'issue de l'opération de concentration.
158. Dans leur réponse, les parties soutiennent que les recettes nettes tirées de leur échange de trafic international sont faibles par rapport aux recettes totales qu'elles tirent de leurs services de téléphonie fixe, et que tout avantage conféré à Telia désavantagerait Telenor et vice versa. Cet argument n'est cependant guère pertinent. Premièrement, les recettes nettes tirées de l'échange de trafic entre les parties indiquent uniquement si le trafic échangé entre la Suède et la Norvège est équilibré en termes financiers. Elles ne donnent aucune indication sur le volume absolu de ce trafic ni sur l'importance des recettes liées à ces services. Deuxièmement, l'argument selon lequel les effets de l'augmentation des taxes de répartition ou des redevances d'interconnexion peuvent aboutir à un jeu à somme nulle *entre* les parties, ne donne évidemment aucune indication sur les effets que cette stratégie peut produire sur leurs concurrents. En revanche, aux fins de l'appréciation de l'importance de la capacité de la nouvelle entité d'internaliser ces coûts, il convient de souligner que pour tous les nouveaux venus, ces services internationaux représentent une partie importante de leur chiffre d'affaires total. Les nouveaux venus sont contraints de mettre fin à la majorité de leurs appels sur la boucle locale de l'opérateur historique. En effet, les opérateurs offrant un service de présélection de l'opérateur ou de sélection appel par appel sur la liaison Norvège-Suède devraient, selon toute probabilité, également émettre leurs appels sur la boucle locale de l'opérateur historique et seraient dès lors doublement désavantagés, étant donné que la nouvelle entité pourrait "internaliser" à la fois leurs redevances de terminaison et leurs redevances d'émission. Lors de l'audition, les parties ont fait valoir que les tiers pourraient aisément trouver un moyen de contourner les taxes de répartition s'ils le souhaitaient, soit en devenant leur propre correspondant, soit en nouant des relations avec un opérateur, autre que l'opérateur historique, qui deviendrait alors leur correspondant. Cependant, même s'ils procédaient de la sorte, les concurrents subiraient un désavantage concurrentiel vis-à-vis des parties à la concentration. Ils devraient toujours acquitter les redevances d'émission ou de terminaison que Telia et Telenor auraient internalisées dans le cadre de l'opération de concentration. Ils pourraient également payer plus parce que, comme cela a été indiqué plus haut, les parties

²⁵ Le même argument vaut pour tout concurrent offrant des services internationaux de télécommunications entre la Norvège et la Suède. Il s'applique doublement à ceux qui fournissent des services internationaux de télécommunications dans les deux sens.

auront la possibilité et la tentation d'augmenter les marges de terminaison et d'émission ou de dégrader la qualité de l'interconnexion à la suite de l'opération de concentration. Enfin, pour devenir leur propre correspondant, les concurrents devraient faire face à des coûts supplémentaires en matière de commutation et d'acheminement pour avoir accès aux points d'interconnexion des opérateurs en place.

159. Il convient de préciser que l'"internalisation" ne s'applique pas uniquement aux coûts de la fourniture de tous les types de services de téléphonie fixe²⁶, mais aussi aux services régionaux (tels que la transmission de données d'entreprise) fournis dans l'ensemble des pays nordiques et à la téléphonie mobile pour l'itinérance et l'interconnexion. Dans leur réponse, les parties ont essentiellement admis que les remarques formulées au sujet de la téléphonie fixe s'appliquaient également à l'internalisation des taxes d'itinérance liées à la téléphonie mobile. On peut par conséquent conclure que l'opération de concentration conférerait aux parties, en matière de téléphonie mobile, les mêmes avantages que ceux qui ont été exposés plus haut pour la téléphonie fixe. En particulier, elles seraient en mesure de ne plus appliquer de taxes d'itinérance entre elles ou de les amener à un niveau auquel le prix d'une communication entre la Norvège et la Suède n'est frappé d'aucun autre supplément international. Si d'autres opérateurs de téléphonie mobile norvégiens et suédois essayaient de reproduire ce schéma en supprimant les taxes d'itinérance entre eux, ils seraient confrontés à un problème: à moins que le flux de trafic ne soit parfaitement équilibré, un opérateur subventionnerait l'autre. En outre, ils resteraient soumis à la nouvelle entité pour une grande partie de leurs coûts, car ils continueraient d'avoir besoin d'un accès à la boucle locale dans ces deux pays pour la terminaison de leurs appels.

Renforcement de la capacité de la nouvelle entité de "grouper" ses produits pour une zone géographique plus vaste

160. Les parties bénéficieraient d'une position exceptionnelle dans la région nordique en ce qui concerne l'accès local. Elles contrôlèrent l'accès en Norvège et en Suède et détiendraient un droit d'accès, prévu par la loi, en Finlande et au Danemark. Par conséquent, la nouvelle entité sera la seule entité en mesure d'offrir des produits "groupés" (par exemple, des services groupés de téléphonie mobile et de téléphonie fixe ou des services groupés de transmission de la voix et des données et d'accès à Internet) dans l'ensemble de la région nordique à des conditions inégalables. Alors qu'avant la concentration il existait dans la région nordique deux prestataires, ou au moins des prestataires potentiels, offrant ce type de services à des conditions similaires, il n'y aura plus qu'un seul opérateur disposant d'un accès local dans ces quatre pays après l'opération de concentration.
161. Dans leur réponse, les parties ont fait valoir qu'elles ne jouiraient d'aucune capacité particulière pour grouper leurs produits dans la région nordique. Cependant, cette affirmation reposait sur l'hypothèse que les cadres réglementaires des quatre pays concernés étaient essentiellement les mêmes, alors qu'il est clair qu'une différence essentielle réside dans le fait que le dégroupage de

²⁶ Cela tient au fait que l'accès à la boucle locale, autrement dit le besoin d'interconnexion, est un élément essentiel pour toute offre de services de téléphonie.

la boucle locale existe au Danemark et en Finlande, mais pas en Norvège et en Suède. Cette seule différence suffirait à leur conférer les avantages précités.

Les parties pourraient rendre leur marché national captif de manière à empêcher l'entrée d'opérateurs finlandais et danois

162. Un certain nombre de tiers ont fait remarquer que les réglementations finlandaise et danoise étaient plus favorables aux nouveaux arrivants que celles de la Suède et de la Norvège, notamment en raison du fait qu'elles imposent le dégroupage de la boucle locale.
163. La nouvelle entité serait donc en mesure de mieux protéger son marché d'origine en empêchant l'entrée de nouveaux opérateurs établis sur les marchés finlandais et danois qui sont plus libéralisés. Elle aura non seulement un volume total d'activité largement supérieur à celui de tout opérateur établi au Danemark ou en Finlande, mais elle pourra aussi obtenir un accès dégroupé à la boucle locale dans ces deux pays, ce qui ne sera pas possible pour les opérateurs danois et finlandais désireux d'entrer sur les marchés suédois et norvégien. Cette situation dissuadera donc les opérateurs de ces pays d'entrer sur les marchés suédois et norvégien, parce qu'ils sauront que toute nouvelle arrivée sur ces marchés entraînerait des mesures de représailles de la part de la nouvelle entité sur leur marché national, où celle-ci peut financer son entrée au moyen des rentes de situation que lui procurerait sa position sur son marché captif en Norvège et en Suède.
164. Avant la concentration, ni Telia, ni Telenor n'étaient en mesure d'empêcher l'entrée de nouveaux opérateurs sur leur "marché national captif" respectif. Cela tient au fait que chacune d'elles a besoin d'un accès au marché de l'autre pour pouvoir fournir un certain nombre de services à ses propres clients, tels que les communications internationales et les services régionaux, qui ne peuvent être offerts à des conditions compétitives sans un accès raisonnable au réseau d'accès local de tous les pays concernés.
165. Avant la concentration, les parties étaient donc encouragées à s'offrir mutuellement un accès à des conditions avantageuses. Cette situation prévaut depuis la création de Telenordia et de Telia Norge. La création de Telenordia illustre également le fait que les parties étaient les seuls opérateurs à pouvoir fournir une plate-forme permettant à des tiers d'entrer sur le marché nordique au moyen d'une alliance. Si cette opération était autorisée telle qu'elle a été notifiée, la nouvelle entité deviendrait l'unique opérateur de la région nordique à pouvoir contrôler entièrement le réseau d'accès local sur les marchés suédois et norvégien. Par conséquent, sa capacité à limiter l'entrée des opérateurs danois ou finlandais (ou de tout autre pays) serait renforcée.
166. La nouvelle entité pourrait non seulement limiter l'arrivée d'autres opérateurs dans la région nordique, mais serait aussi dans une position exceptionnelle en termes d'accès aux infrastructures essentielles (boucles locales) dans l'ensemble de cette région, ce qui lui conférerait un avantage stratégique: elle deviendrait le seul opérateur de télécommunications de cette région avec lequel des opérateurs établis en dehors des pays nordiques pourraient conclure des alliances, par exemple pour la fourniture de la composante nordique d'une offre européenne ou mondiale de services de transmission de données d'entreprise.

167. Les parties estiment que la Commission invoque un comportement qui est effectivement exclu par la réglementation en tant qu'indication du pouvoir de marché supplémentaire que créerait l'opération de concentration. En particulier, les parties prétendent que toute tentative de l'entité issue de l'opération de concentration d'augmenter les prix ou d'éviter une baisse des prix serait illégale si elle n'était pas motivée par des considérations relatives aux coûts. La Commission a déjà souligné que son raisonnement se fondait plus sur la capacité des parties d'éliminer la concurrence existante et potentielle des tiers que sur la prise en compte des coûts réels pour la définition des conditions d'interconnexion. De toute manière, la Commission considère que la base historique de la comptabilité analytique retenue en Suède et en Norvège risque de conduire à une situation dans laquelle les redevances d'interconnexion seront plus élevées que les coûts réels. Cette situation se traduirait par des marges bénéficiaires importantes pour les opérateurs en place, qui pourraient ainsi éviter toute diminution des redevances d'interconnexion. En ce qui concerne le contrôle réglementaire des redevances d'interconnexion, il convient de rappeler que conformément au règlement sur les concentrations, la question est de savoir si une opération de concentration entraîne la création ou le renforcement d'une position dominante. Une fois que la Commission a pu prouver l'existence du renforcement d'une position dominante, celle-ci n'est pas supprimée par l'existence du contrôle réglementaire des prix ou d'une autre pratique anticoncurrentielle. Les exemples cités par la Commission ne constituent pas le motif de l'interdiction de l'opération de concentration, mais indiquent l'existence ou le renforcement d'une position dominante.

APPRÉCIATION MARCHÉ PAR MARCHÉ

Fourniture d'infrastructures de boucle locale

168. Telenor estime sa capacité de boucle locale en Norvège à [...] * Mbits/s x km; Telia estime la sienne à [...] * Mbit/s x km. Les parts de marché respectives des parties pour les communications sur la boucle locale (voir ci-dessous) donnent une indication de l'importance de leurs capacités par rapport à celles de leurs concurrents. Telia, en Suède, et Telenor, en Norvège, sont les fournisseurs dominants d'infrastructures de boucle locale dans leurs pays respectifs, et elles possèdent la majeure partie de ces raccordements. Il est difficile pour d'autres concurrents d'entrer sur ce marché en construisant de nouveaux réseaux ou en améliorant des réseaux existants en raison des coûts liés tant à la reproduction qu'à l'amélioration ou au développement des réseaux.
169. En l'absence de dégroupage de la boucle locale en Suède, les entreprises identifiées comme concurrents doivent donc généralement offrir des services de boucle locale par d'autres moyens. Les parties ont indiqué que certaines municipalités (par exemple, Stokab, Gotnet, Linköping Energi, Bitnet et Gavlenet) possédaient des réseaux de fibre optique et offraient des services Internet par les réseaux câblés de télévision. Comparativement, ces réseaux sont cependant très petits. Les parties soutiennent que les réseaux de télédistribution pourraient être utilisés pour la téléphonie. Cela vaut probablement dans la mesure où les réseaux peuvent être améliorés pour répondre aux besoins de la téléphonie vocale. Jusqu'à présent, l'amélioration des réseaux de télévision par câble a généralement consisté à modifier l'architecture du réseau (pour passer d'une

topologie en cascade ou en arbre à une topologie en étoile) afin de permettre l'utilisation du téléchargement Internet à haut débit, sans entreprendre les travaux nécessaires pour permettre la fourniture de services de téléphonie traditionnels par les réseaux câblés de télévision. Cela nécessiterait des investissements dans des voies de retour à grande capacité, dont le coût est sensiblement plus élevé (un ratio de 5:1 selon un concurrent). Un autre inconvénient tient au fait que les réseaux de télévision par câble sont géographiquement limités au parc d'abonnés du propriétaire du réseau. Les nouveaux venus dépendront par conséquent dans une large mesure de l'opérateur en place, étant donné que celui-ci continuera de terminer sur son réseau la majeure partie de leur trafic sortant, alors qu'une fraction seulement du trafic sortant de l'opérateur en place devra être terminée sur les réseaux des nouveaux arrivants. Ces nouveaux réseaux se trouvent donc en position de faiblesse par rapport à Telia dans la négociation des tarifs d'interconnexion. En augmentant les tarifs d'interconnexion, ou en imposant la conformité à des exigences techniques onéreuses, les parties notifiantes seraient en mesure d'alourdir les coûts supportés par les nouveaux réseaux pour la part de leur trafic qui doit être terminée par Telia, laquelle pourrait représenter un pourcentage substantiel de leur trafic total. Bien que la liberté des parties d'augmenter les prix soit limitée par la réglementation, elles seraient néanmoins en situation non seulement d'imposer la hausse la plus forte possible des prix dans le cadre de la réglementation, mais aussi de désavantager les nouveaux venus par des tactiques sans rapport avec le prix, par exemple en recourant à des stratégies de dégradation. Qui plus est, comme la réglementation en matière d'interconnexion en vigueur en Norvège et en Suède se fonde sur un contrôle a posteriori, elle ne peut être considérée, aux fins du contrôle des concentrations, comme faisant peser une contrainte effective sur le comportement commercial des entreprises en position dominante²⁷.

170. Les parties ont également désigné comme nouveaux concurrents effectifs ou potentiels les sociétés qui offrent un accès spécialisé aux entreprises par liaisons hertziennes (Teracom, Rymdbolaget). Il est à noter, cependant, que ces offres de services, soit se limitent à une clientèle relativement restreinte ou localisée, comme les réseaux municipaux, soit n'ont pas encore atteint le stade de la pleine exploitation commerciale (liaisons hertziennes).
171. En outre, aucune de ces sociétés n'est capable de rivaliser avec l'opérateur en place pour l'éventail complet des abonnés de la boucle locale et la plupart choisissent soit de cibler leur service sur les gros utilisateurs professionnels, soit d'offrir une variante technologique (télévision par câble, liaison hertzienne), ce qui leur permet d'éviter le problème posé par l'absence de dégroupage de la boucle locale.
172. Enfin, il convient de noter que l'un des plus importants réseaux potentiellement concurrents, à savoir le plus grand réseau câblé de télévision de Suède, appartient déjà à Telia. En Norvège, Telenor possède le deuxième plus grand réseau de télévision par câble, Telenor Avidi²⁸. Bien qu'il leur soit possible d'améliorer leur réseau de télévision par câble pour fournir des services de téléphonie, ni Telia ni

²⁷ Voir l'arrêt du 25.3.1999 dans l'affaire T102/96 - Gencor contre Commission, points 317 à 319; pas encore publié dans le Recueil.

²⁸ Voir la section II sur les services de télévision; point 261 ss.

Telenor ne sont tentées de le faire, étant donné qu'elles se feraient concurrence à elles-mêmes pour la fourniture d'infrastructures de boucle locale. Ces réseaux ne peuvent par conséquent pas être considérés comme constituant pour leurs abonnés un raccordement téléphonique de substitution potentiel aussi longtemps qu'ils resteront sous le contrôle des parties.

173. En Norvège, parmi les autres concurrents effectifs ou potentiels figurent Janco Multicom (qui offre des services de téléphonie via son réseau de télévision par câble), Eltele (fournisseur d'accès à la boucle locale par fibre optique pour les grands organismes publics et les grandes entreprises), Enitel (qui fournit des services d'accès par fibre optique et liaison hertzienne, mais apparemment pas encore de téléphonie vocale) et NetCom (qui offre l'accès à la boucle locale par lignes louées en tant qu'élément d'un "panier de services" destiné aux entreprises).
174. Les arguments concernant la Norvège sont similaires à ceux qui ont été développés ci-dessus à propos de la Suède. Les nouveaux venus sur ce marché sont obligés de passer par les réseaux de l'opérateur en place pour obtenir l'accès à la boucle locale. Ils peuvent offrir soit la préselection, soit la sélection de l'opérateur appel par appel, ou encore l'accès par les réseaux de télévision câblés. Ils pâtissent cependant, comme il est expliqué ci-dessus, de l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent de tirer des revenus de la terminaison d'appels. Ils ne sont par conséquent pas en mesure d'exercer une pression concurrentielle suffisante pour menacer la position dominante de Telenor.
175. Le nombre réduit d'entrées observées sur ce marché témoigne des difficultés auxquelles se heurtent, d'une manière générale, les candidats à l'entrée. En l'absence de dégroupage de la boucle locale, les nouveaux arrivants ne peuvent s'établir de manière autonome sur le marché des communications entrantes ou sortantes, à moins qu'ils ne soient disposés à investir dans leur propre réseau. On peut voir dans l'amélioration et le développement d'un réseau câblé existant une possibilité viable de remplacement de l'accès au réseau de l'opérateur en place, en particulier lorsque le nouvel arrivant peut fournir, par l'intermédiaire de ce réseau, des services de télévision par câble, de téléphonie et d'accès à l'Internet en concurrence avec l'opérateur dominant. Toutefois, comme il est indiqué ci-dessus, Telia et Telenor possèdent respectivement le plus grand réseau câblé de Suède et le deuxième de Norvège. En outre, la construction de réseaux entièrement neufs ou l'amélioration et le développement de réseaux câblés et/ou d'autres réseaux existants pour offrir un service bidirectionnel aux particuliers nécessiteraient sans aucun doute beaucoup de temps et des moyens financiers considérables. Bien que les réseaux de télévision par câble, en particulier, puissent constituer, dans une perspective à moyen ou à long terme, une solution économiquement intéressante pour la fourniture de la gamme complète des services de télécommunications, on ne constate actuellement aucun signe d'une évolution dans ce sens, qui soit de nature à atténuer les problèmes de concurrence dus au fait que les parties contrôlent l'unique réseau d'accès local pour les services de télécommunications. Les barrières à l'entrée sont donc considérables. Comme il est expliqué plus haut, la concentration aura également pour effet d'éliminer les deux sources de concurrence potentielles les plus importantes que constituaient l'une pour l'autre Telia et Telenor, ce qui pouvait les inciter respectivement à ouvrir leurs réseaux locaux à la concurrence.

176. Pour ces raisons, l'opération renforcerait la position dominante dont jouissent déjà les deux opérateurs en place sur leurs marchés nationaux respectifs pour la fourniture d'infrastructures de boucle locale.

Fourniture d'infrastructures de réseaux interurbains/internationaux

177. Telenor estime sa capacité interurbaine totale à quelque [...] milliards de Mbit/s x km et sa capacité internationale (ou plus précisément la part nationale de sa capacité internationale) à [...] Mbit/s x km. Quelque [55-65 %] de la capacité interurbaine sont utilisés par Telenor ou par des tiers (p. ex. par interconnexion). Les [35-45 %] restants sont mis en location. Selon les estimations des parties, environ [65-75 %] de la capacité interurbaine louée en Norvège appartient à Telenor.
178. Il existe d'autres fournisseurs d'infrastructures de réseau en Norvège, parmi lesquels Telia Nätjänste Norden AB (voir section IV). Un certain nombre de concurrents se sont cependant montrés préoccupés par le fait que toutes les possibilités de fournir des infrastructures câblées alternatives sont largement aux mains des entreprises de services d'utilité publique, décrites comme appartenant à l'État ou potentiellement soumises à son influence, telles que Jernbaneverket (opérateur ferroviaire), Enitel (consortium de compagnies d'électricité) et EITele. Toutefois, l'enquête de la Commission n'a trouvé aucun élément permettant de prouver qu'il existait, sur ce marché, des conflits d'intérêts susceptibles d'inciter ces autres fournisseurs à ne pas proposer leur capacité, parallèlement à celle de Telenor.
179. Pour la Suède, Telia (dont les capacités sont classées en catégories différentes) estime sa capacité régionale à [...] Mbit/s x km et sa capacité interurbaine à quelque [...] Mbit/s x km. Environ [20-30 %] de la capacité de réseau de Telia sont loués à des tiers (clients et opérateurs). Telia déclare ne réserver aucune part de sa capacité à son propre usage. Dans un rapport indépendant auquel les parties ont fait référence²⁹, la part des locations interurbaines qui revient à Telia est estimée à 43 %. Il existe d'autres fournisseurs d'infrastructures de réseau interurbain en Suède, parmi lesquels Banverket et Svenska Kraftnät ont été cités comme les plus importants. Parmi ces autres fournisseurs, on trouve notamment Tele2, Stokab ainsi qu'un grand nombre de municipalités. Bien qu'aucun de ces fournisseurs d'infrastructures de réseau interurbain ne dispose d'une capacité égale à celle de Telia, on ne peut cependant pas négliger le fait que, individuellement et ensemble, ils ont accès à des quantités importantes de capacités de remplacement qu'ils offrent sur le marché (y compris des fibres optiques brutes). Là encore, l'enquête de la Commission n'a mis en évidence aucun élément prouvant qu'il existait sur ce marché des conflits d'intérêt susceptibles d'inciter ces autres fournisseurs à ne pas proposer leur capacité en concurrence avec Telia.

²⁹ Rapport de Price Waterhouse Coopers au PTS (Autorité suédoise de régulation des télécommunications).

180. Actuellement, si les prix des capacités disponibles dans l'un des deux pays devaient augmenter par rapport à ceux en vigueur dans l'autre, les opérateurs en quête de capacité pourraient être tentés de chercher des solutions qui leur permettent d'utiliser de la capacité de l'autre côté de la frontière (dans la mesure où il s'agit d'un réseau terrestre comportant plusieurs points de connexion pour les télécommunications, ce qui ne serait pas le cas de l'infrastructure d'autres pays voisins tels que le Danemark, la Finlande ou la Russie, qui ne conviendrait pas à cet usage, soit parce qu'une nouvelle connexion sous-marine serait nécessaire, soit parce qu'elle comporte moins de points de connexion). Ainsi, dans l'hypothèse où, par exemple, les prix des capacités de Telenor augmenteraient trop fortement en Norvège, il n'est pas exclu que Telia Norge tire parti de sa position particulière en offrant des services d'acheminement interurbain pour certaines parties du territoire norvégien au moins, notamment dans la direction nord-sud, en faisant passer le trafic en Suède par des lignes louées, en le gérant sur les réseaux interurbains de Telia et en le ramenant en Norvège, de nouveau par des lignes louées, mais à proximité du point de livraison. Le même processus pourrait évidemment s'opérer en sens inverse. Dans leur réponse, les parties ont indiqué que ce scénario est improbable, étant donné que la majorité des clients se trouvent dans les parties méridionales de la Suède et de la Norvège respectivement. Il n'en reste pas moins que pour une partie du trafic, cette formule d'acheminement peut constituer une option viable. Bien que Telenor puisse être tentée d'écarter cette possibilité pour des raisons de tactique de négociation, c'est une réaction concurrentielle qu'elle ne peut exclure complètement et la menace qu'elle représente pèserait dans une certaine mesure sur sa politique des prix. Quoi qu'il en soit, les parties ont autant à perdre l'une que l'autre étant donné que si Telia Norge est désavantagée par des prix élevés en Norvège, Telenordia pourrait faire l'objet de représailles en Suède. Dans leur réponse, les parties font valoir que toute action dans ce sens serait contraire au droit national ou communautaire. Il convient de noter, à cet égard, que la possibilité de réprimer les abus futurs en application du droit national ou communautaire ne saurait servir de justification à la création ou au renforcement d'une position dominante. Une fois la concentration réalisée, ces contraintes disparaîtraient et la position dominante des parties serait renforcée sur les deux marchés.
181. En outre, avant la concentration, il aurait été possible à chacune des parties, du moins pour les ventes à la clientèle d'affaires, de court-circuiter l'infrastructure nationale de l'opérateur en place sur le territoire de l'autre grâce à l'accès spécialisé (lignes louées ou réseaux virtuels privés). La concentration éliminerait également cette possibilité.
182. En conséquence, l'opération envisagée renforcerait la position dominante détenue par Telenor sur le marché de la fourniture d'un réseau interurbain et international en Norvège. Compte tenu des engagements proposés par les parties à propos de la cession de leurs activités se chevauchant, de leurs activités dans le secteur de la télévision par câble ainsi que du dégroupage de la boucle locale (voir section IV), il n'est pas nécessaire de déterminer si l'opération aurait abouti à la création ou au renforcement d'une position dominante sur le marché suédois de la fourniture d'infrastructures de réseau interurbain et international.

Accès d'abonné aux services téléphoniques

Accès d'abonné aux services locaux

183. En Suède, Telia détient [90-100 %]* du marché en termes de recettes. Un certain nombre de concurrents détenant des parts de marché très faibles, dont Tele 2 and Telenordia, se partagent les [0-10 %]* restants. Avec une part de marché de cette importance, Telia est manifestement en position dominante.
184. En Norvège, Telenor est l'opérateur historique, avec une part de marché de [90-100 %]*. Une part de marché aussi élevée indique une position dominante. Telia détient une part de [0-10 %]*³⁰, par l'intermédiaire de Telia Norge, et Tele 2 a moins de [0-10 %]*.
185. La concentration éliminerait la concurrence effective exercée par Telenordia en Suède et celle exercée par Telia Norge en Norvège³¹. Elle éliminerait aussi le concurrent potentiel le plus menaçant en Norvège et en Suède. Enfin, pour les raisons exposées ci-dessus, l'entité issue de la concentration sera davantage tentée et à même d'augmenter (ou de ne pas diminuer) les tarifs d'interconnexion ou de réduire la qualité de l'accès à la boucle locale pour la fourniture de services intérieurs. Avant la concentration, Telenor devait user avec modération de son pouvoir d'augmenter les tarifs d'interconnexion applicables à ses concurrents intérieurs, car une hausse aurait affecté Telia Norge, qui aurait pu, à son tour, amener Telia à user de son pouvoir de négociation vis-à-vis des activités de Telenor ou Telenordia en Suède. La concentration ferait disparaître cette contrainte³².
186. Pour les raisons mentionnées ci-dessus, et pour les autres, d'ordre plus général, qui sont exposées dans l'introduction de l'appréciation sous l'angle de la concurrence, la concentration renforcerait la position dominante existante des opérateurs en place sur le marché de l'accès d'abonné aux services locaux.

Services interurbains

Services interurbains en Norvège et en Suède

187. Selon les informations fournies par les parties, le trafic interurbain se chiffre à environ [...] milliards de minutes en Norvège et [...] milliards de minutes en Suède.

³⁰ Dans des observations présentées par la suite, les parties ont chiffré les parts de marché à la fin de 1998 à respectivement [0-10 %]* en termes de minutes de communication et [0-10 %]* en termes de recettes. Le fait que l'on retienne les chiffres fournis à l'origine ou par la suite ne change cependant pas grand-chose à l'argumentation.

³¹ Bien que les suppléments de parts de marché dont l'entité issue de la concentration bénéficierait en Norvège et en Suède soient très réduits, ils correspondraient à la disparition d'une proportion substantielle de la petite tranche de parts de marché qui échappe encore à l'opérateur en place.

³² Les opérateurs qui offrent des communications locales seraient plus ou moins affectés par les possibilités accrues qu'auraient les parties d'alourdir les coûts des services concurrents selon qu'ils offrent des services intérieurs dans seulement un pays ou dans les deux, des services intérieurs et internationaux dans un pays ou les deux, ou une combinaison de ces variantes.

188. Le tableau suivant indique les parts de marché pour le trafic interurbain en 1998 en termes de recettes.

	Uniquement en Suède	Uniquement en Norvège
Trafic interurbain		
<i>Telia</i>	[65-75 %]*	[0-10 %]*
<i>Telenor</i>	[0-10 %]*	[90-100 %]*
<i>Telenordia</i>	[0-10 %]*	[0-10 %]*
<i>Tele 2</i>	[15-25 %]*	[0-10 %]*
<i>Tele 8</i>		[0-10 %]*
<i>Global One</i>	[0-10 %]*	
<i>Sonera</i>	[0-10 %]*	
<i>RSL Com</i>	[0-10 %]*	
<i>NetNet</i>		[0-10 %]*

189. En Norvège, Telenor domine le marché, avec une part de [90-100 %]*; Telia Norge détient une part de [0-10 %]*. Telia Norge contrôle donc un sixième des parts de marché qui échappent encore à l'opérateur en place. En Suède, Telia détient une part de [70-80 %]*. Telenor est représentée dans l'entreprise commune Telenordia, qui contrôle [0-10 %]* du marché. Ces [0-10 %]* représentent environ un quart de la part de marché qui ne revient pas à l'opérateur en place.
190. La concentration entraînera l'élimination de la concurrence effective exercée par Telia Norge en Norvège et par Telenordia en Suède, étant donné que Telia Norge et Telenordia disparaîtront en tant que fournisseurs concurrents. Pour les raisons exposées ci-dessus, la concentration entraînera aussi l'élimination de la concurrence potentielle que Telia et Telenor auraient pu exercer. Un élément important de la fourniture d'un service interurbain consiste dans la capacité à obtenir l'interconnexion avec le réseau de l'opérateur en place et avec d'autres concurrents. Un concurrent qui souhaite acheminer du trafic interurbain peut avoir à payer l'opérateur en place pour l'utilisation de ses réseaux (par exemple, si l'appel a été émis par présélection de l'opérateur ou par sélection de l'opérateur appel par appel), à supporter le coût de location des lignes interurbaines, éventuellement louées également à l'opérateur en place, et à payer ensuite l'interconnexion pour réintroduire l'appel dans le réseau de l'opérateur en place en vue de sa terminaison. L'opérateur en place est en situation de contrôler tous ces coûts.

191. La concentration renforcera la possibilité qu'ont les parties d'éliminer la concurrence en augmentant les prix ou en réduisant la qualité de l'interconnexion offerte aux tiers pour la terminaison des appels, ou en offrant à leurs propres clients pour les communications interurbaines des conditions plus avantageuses que celles que les concurrents peuvent offrir après avoir payé les taxes d'interconnexion nécessaires. Les parties seraient davantage à même et tentées d'alourdir les coûts de leurs rivaux pour des raisons identiques à celles exposées plus haut au sujet des communications locales; parce que leur filiale opérant sur le territoire de leur homologue n'aurait plus à subir les augmentations de prix appliquées à titre de représailles. Tant que Telia et Telenor opèrent comme des entités séparées, les prix auxquels elles offrent les services interurbains et le soutien nécessaire sont contenus du fait que les deux entreprises ont conscience de ne pouvoir augmenter les prix offerts à leurs concurrents, y compris l'une vis-à-vis de l'autre, sans nuire à leurs propres intérêts sur le territoire adjacent, et éventuellement inciter leurs clients à s'intéresser aux possibilités d'utiliser des infrastructures transfrontalières pour faire peser la concurrence par les prix sur leur principal fournisseur. Cette contrainte disparaîtrait après la concentration. Les parties pourraient jouer de leur contrôle de la boucle locale lors des négociations avec des opérateurs souhaitant obtenir l'interconnexion, car la maîtrise de la boucle locale leur confère un avantage exclusif. Elles pourraient aussi proposer des services interurbains d'une portée géographique beaucoup plus vaste et les vendre à des prix inférieurs à ceux de leurs concurrents, pour qui les frontières nationales restent une contrainte. À cela viendrait s'ajouter le fait qu'elles occupent une position dominante très forte sur leurs territoires nationaux respectifs pour la fourniture des infrastructures (réseau câblé).
192. En conséquence, l'opération envisagée renforcerait la position dominante des parties sur les marchés de la fourniture de services interurbains en Suède et en Norvège.

Services internationaux

193. Le marché international peut être considéré soit comme celui de la fourniture de services téléphoniques internationaux, soit comme un marché limité à des paires de pays données.
194. Si l'on considère d'abord le marché dans son ensemble, selon les informations fournies par les parties dans le formulaire CO, le trafic des communications internationales en 1998 s'est chiffré à [...] millions de minutes en Norvège et à [...] millions de minutes en Suède.

195. Le tableau suivant indique les parts du marché national en pourcentage des recettes globales provenant des communications internationales.

	Uniquement en Norvège	Uniquement en Suède
Services internationaux		
<i>Telia</i>	[0-10 %]*	[60-70 %]*
<i>Telenor</i>	[80-90 %]*	[0-10 %]*
<i>Telenordia</i>	[0-10 %]*	[0-10 %]*
Cumulées		
<i>Tele 2</i>	[0-10 %]*	[20-30 %]*
<i>Tele 8</i>	[0-10 %]*	
<i>Global One</i>		[0-10 %]*
<i>Sonera</i>		[0-10 %]*
<i>RSL Com</i>		[0-10 %]*
<i>MCI WorldCom</i>		[0-10 %]*
<i>Netnet</i>	[0-10 %]*	

196. Au niveau national, les chiffres indiquent clairement que Telenor, qui détient une part de [80-90 %]*, domine le marché norvégien. Pour la Suède également, la part de [60-70 %]* des communications internationales revenant à Telia indique l'existence d'une position dominante.
197. Ces parts de marché indiquent une domination mesurée par référence aux parts du trafic international global détenues par les parties. L'analyse suivante porte sur le flux de trafic international entre des pays donnés. La répartition du trafic par pays de destination montre qu'en 1998, [20-30 %]* du trafic international de Telenor était destiné à la Suède, [10-20 %]* au Danemark et [0-10 %]* à la Finlande. En ce qui concerne Telia, [15-25%]* de son trafic international était destiné à la Norvège, [10-20 %]* au Danemark et [0-10 %]* à la Finlande.

198. Le tableau suivant indique les flux de trafic vocal international entre les pays nordiques en pourcentage des appels par pays d'origine en 1997 (source "Direction of traffic 1999", statistiques du trafic, UIT).

	ORIGINE	ORIGINE	ORIGINE	ORIGINE
DESTINATION	Suède	Norvège	Finlande	Danemark
Suède	-	26	28,7	15,5
Norvège	12,7	-	3,6	9,4
Finlande	13,6	2,5	-	1,8
Danemark	10,3	14,6	2,9	

199. Les tableaux ci-dessus prouvent que les flux de trafic nordiques représentent un volume considérable.
200. La concentration entraînera l'élimination de la concurrence effective exercée par Telia Norge en Norvège et par Telenordia en Suède, étant donné que Telia Norge et Telenordia disparaîtront en tant que fournisseurs concurrents. Pour les raisons exposées ci-dessus, la concentration entraînera aussi l'élimination de la concurrence potentielle représentée par Telia et Telenor.
201. En outre, comme on l'a vu plus haut, l'entreprise issue de la concentration sera davantage tentée et à même d'adopter un comportement discriminatoire vis-à-vis des tiers. En ce qui concerne l'incidence sur le trafic entre des paires de pays données, comme il est expliqué ci-dessus, les parties à la concentration seront davantage en mesure et tentées d'augmenter (ou de ne pas diminuer) les tarifs de terminaison d'appels ou de réduire la qualité de l'interconnexion. Bien que les appels ne prennent pas tous fin en Norvège ou en Suède (certains concurrents pouvant, par exemple, n'offrir que des services sortants), les opérateurs concernés devront payer la taxe d'émission du trafic sur les réseaux de l'opérateur en place et ils seront par conséquent tributaires de l'opérateur en place pour une partie de leurs coûts.
202. Les parties ont fait valoir que leur trafic par-delà cette frontière est infime et ne représente qu'une fraction de leur chiffre d'affaires. On a constaté, par ailleurs, que [20-30 %]* du trafic international de la Norvège était destiné à la Suède et qu'environ [10-20 %]* du trafic international de la Suède avait pour destination la Norvège. Les concurrents ont déclaré que le trafic international entre les deux pays représente une part substantielle de leurs recettes. Les liaisons internationales sont souvent un moyen pour les concurrents de prendre pied dans des pays dont le marché des télécommunications est encore dominé par l'opérateur historique. Des éléments d'information fournis à la Commission par des tiers ont confirmé que le trafic transfrontalier était beaucoup plus important pour ces opérateurs en termes de recettes globales que ce que les parties prétendaient qu'il était pour elles. La concentration aurait donc une incidence beaucoup plus sensible sur les coûts des concurrents car ceux-ci dépendent en général davantage du trafic international Norvège/Suède que ce n'est

apparemment le cas pour les opérateurs en place, non seulement pour la liaison en question, mais aussi pour l'ensemble des produits groupés.

203. En ce qui concerne les communications vers le Danemark et la Finlande, l'entité issue de l'opération n'aura pas à craindre de représailles si elle augmente sa taxe de répartition vis-à-vis des autres opérateurs de la région nordique. Elle pourra terminer son propre trafic sortant dans ces pays par l'intermédiaire de ses filiales. Les filiales de Telia ou de Telenor au Danemark ou en Finlande peuvent soit assurer la terminaison en utilisant leurs droits d'accès dégroupé à la boucle locale, soit s'interconnecter avec les opérateurs en place locaux à des conditions réglementées, en sachant que les concurrents opérant au Danemark et en Finlande ont moins de possibilités d'user de représailles car ils ne disposent pas en Norvège ou en Suède de moyens de faire aboutir le trafic qui leur permettent d'éviter les taxes de répartition ou d'interconnexion imposées par l'opérateur en place³³.
204. En conséquence, l'opération projetée renforcerait la position dominante des parties sur les marchés de la téléphonie internationale en Suède et en Norvège, notamment dans les deux pays réunis.

Téléphonie mobile en Norvège et en Suède

205. Telia et Telenor exercent des activités de télécommunications mobiles respectivement en Suède et en Norvège. Telia Norge est titulaire d'une licence GSM en Norvège et Telenordia en a obtenu une en Suède. Les parties à la concentration tireraient profit des licences dont elles seraient titulaires au Danemark et en Finlande.
206. En 1998, le marché suédois de la téléphonie mobile a été estimé à environ [1,5-2]* milliard d'euros. Sur cette base, la part de Telia a été estimée à [50-60 %]* et celles d'Europolitan et Comviq à respectivement [20-30 %]* et [10-20 %]*. En termes de volume du trafic, le marché se chiffrait à [...] milliards de minutes de communication. En Norvège, Telenor détenait une part de [65-75 %]* du marché de la téléphonie mobile (GSM), les [25-35 %]* restants allant à son concurrent, Netcom GSM ASA. D'après ces données, les parties occupent une position forte, sinon dominante, sur leurs marchés respectifs.
207. En se fondant sur une définition nationale des marchés, les parties font valoir que leurs activités ne se chevauchent ni en Norvège ni en Suède, étant donné que leurs filiales respectives n'utilisent pas la licence GSM qui leur a été octroyée. Le fait que ces filiales ont déjà consacré les efforts et les fonds nécessaires à l'acquisition de ces licences GSM doit cependant être considéré comme un indice de leur détermination à s'introduire sur le marché l'une de l'autre. En outre, étant donné l'importance du trafic entre la Suède et la Norvège (voir ci-dessus) et la possibilité qu'ont les parties de terminer à prix coûtant les appels aboutissant sur leur marché national, il convient de conclure qu'en l'absence de l'opération de concentration, les deux parties auraient été bien placées pour utiliser leur licence

³³ Il convient de noter que Telia possède, entre la Suède et le Danemark, des câbles qui ont, selon les tiers, une capacité suffisante pour prendre en charge tout le trafic Telia/Telenor vers le Danemark et qu'elle possède, en outre, des circuits entiers allant de la Suède respectivement vers la Finlande et la Norvège.

GSM pour prendre pied sur le marché l'une de l'autre. Pour y parvenir, elles auraient pu, comme on le verra ci-dessous, renoncer aux taxes d'itinérance entre la Norvège et la Suède. La concentration éliminera par conséquent un concurrent potentiel important tant en Norvège qu'en Suède.

208. Les problèmes qui se posent au sujet de la téléphonie mobile dans la région nordique sont les mêmes que ceux qui ont été constatés dans le cas de la téléphonie fixe. La concentration donnerait aux parties la possibilité d'éliminer les taxes d'itinérance ou de les amener à un niveau où le prix des communications entre la Norvège et la Suède ne serait majoré d'aucune surtaxe internationale. Elles seraient tentées de recourir à cette possibilité comme stratégie commerciale pour éliminer les concurrents. En fait, le concept de taxes d'itinérance devient théorique, étant donné que les paiements faits d'un réseau à l'autre seraient simplement des transferts d'une aile de l'entité issue de l'opération à l'autre. Les utilisateurs se trouvant en Suède pourraient commander le service en Norvège ou vice-versa et utiliser le téléphone de façon permanente en mode itinérant. En supprimant les taxes d'itinérance (ou en les ramenant sur les appels effectués sur leurs réseaux partagés à un niveau tel que ces appels seraient en fait traités comme des appels nationaux), les parties pourraient offrir des prix systématiquement inférieurs à ceux proposés par leurs concurrents, qui seraient contraints de maintenir le régime des taxes d'itinérance ou risqueraient de se subventionner réciproquement en cas de déséquilibre du trafic.
209. En outre, pour les raisons exposées ci-dessus à propos de la téléphonie fixe, la concentration renforcera la capacité des parties et leur tentation d'augmenter (ou de ne pas diminuer) les redevances de terminaison d'appels ou de réduire la qualité de l'interconnexion. En effet, on peut faire valoir au sujet de la téléphonie mobile les mêmes considérations que pour tous les autres services dont l'offre dépend de l'accès à la boucle locale. Comme les autres opérateurs mobiles seraient obligés de faire appel aux parties pour la terminaison de leurs appels sur la boucle locale en Norvège et en Suède, les parties se trouveraient dans la même position que pour la terminaison du trafic provenant d'un réseau fixe traditionnel.

Téléphonie mobile en Irlande

210. L'Irlande est le seul pays, en dehors de la Suède et de la Norvège, où les activités des parties se chevauchent. Telia et Telenor exercent respectivement un contrôle en commun sur les opérateurs de téléphonie mobile qui ensemble sont actuellement les deux seuls opérateurs actifs sur le marché irlandais des télécommunications mobiles: Telia partage avec KPN et l'État irlandais le contrôle d'Eircom (anciennement Telecom Eireann), dont l'opérateur mobile est Eircell, qui détient une part de marché de [60-70 %]*; Telenor exerce, avec ESAT Telecom, un contrôle conjoint sur ESAT Digifone, le seul concurrent actuel, qui détient [30-40 %]* du marché.
211. Lors de l'audition, les parties ont déclaré qu'elles céderaient leurs activités qui se chevauchent de manière à éliminer complètement le chevauchement entre Telia et Telenor en Irlande. Cette offre a été réitérée dans les engagements proposés par les parties (voir section IV). Sauf cette cession, l'opération conférerait à la nouvelle entreprise le contrôle conjoint sur toutes les opérations de télécommunications mobiles c'est-à-dire sur les deux seuls opérateurs

actuellement présents sur le marché irlandais des télécommunications mobiles. En permettant à l'entité qui en sera issue d'exercer un contrôle conjoint sur tous les acteurs du marché, la concentration conduirait donc, en l'absence de cessions répondant aux conditions requises, à la création d'une position dominante en Irlande.

Accès des opérateurs aux boucles locales (Norvège et Suède)

212. Le pouvoir de marché des opérateurs qui fournissent des services de boucle locale peut être fonction du volume de trafic dont ils assurent la terminaison, lequel dépend à son tour du nombre d'abonnés et du volume de trafic qui leur est livré.

Parts de marché pour le trafic de boucle locale empruntant le réseau Telenor³⁴, 1998

Société (Norvège)	Part de marché calculée sur la base des recettes/(minutes de communication), %	Part de marché en nombre d'abonnés ³⁵ (entreprises/particuliers), %
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.d.
NetNet	[0-10 %]*([0-10 %])*	[0-10 %/0-10 %]*
Autres	[0-10 %]*([0-10 %])*	

213. Que l'on se réfère aux recettes, aux minutes de communication ou au nombre d'abonnés, la conclusion est la même: Telenor contrôle toujours l'accès à la boucle locale. Telenor ne fournit pas le dégroupage de la boucle locale et avant 1998, elle détenait une part de 100 %. Depuis lors, la concurrence s'est développée. Les parties disent que Telia Norge compte quelque [...] clients, qui ont opté pour la préselection de l'opérateur, Tele 2 environ [...] et Tele 1 Europe environ [...]. Toutefois, ces nouveaux concurrents ne peuvent pas tirer de revenus de la terminaison d'appels et seuls les concurrents qui disposent de leur

³⁴ Les parties ont indiqué que ces chiffres de parts de marché ne se rapportent qu'au trafic au départ du réseau de Telenor et que leurs parts de marché seraient moins élevées si l'on y ajoutait le trafic provenant d'autres réseaux. Toutefois, étant donné que Telenor ne fournit pas un accès dégroupé à la boucle locale, la majeure partie du trafic généré par les concurrents sur la boucle locale le sera sur le réseau de Telenor par préselection de l'opérateur ou sélection de l'opérateur appel par appel. Pour la terminaison d'appels, seuls les réseaux disposant de leur propre accès fixe à la boucle locale seraient, quoi qu'il en soit, en mesure de terminer le trafic et ils pourraient seulement s'attendre à terminer une proportion liée à leur taille relative par rapport à celle de Telenor. L'élément de distorsion n'excéderait donc pas quelques points de pourcentage.

³⁵ La somme des chiffres est supérieure à 100 parce que certains abonnés disposent de systèmes de préselection de l'opérateur et/ou d'accès par ligne commutée qui leur permettent de recourir aux services de plusieurs opérateurs.

propre accès fixe, notamment sous forme de boucle radio, ou les clients d'affaires disposant d'une liaison fixe avec un autre opérateur, sont véritablement en mesure de concurrencer l'opérateur en place.

214. En Suède, les parties estiment que Telia détient, sur la boucle locale, une part d'environ [90-100 %]* des recettes, [90-100 %]* des minutes de communication, ou [90-100 %]* des abonnés. Une part de marché aussi élevée indique une position dominante. La préselection du transporteur n'est pas encore disponible en Suède, mais il était prévu de l'introduire le 11 septembre 1999. En raison de différends portant sur la mise en oeuvre de la procédure de sélection, Telia ayant refusé de transférer des clients à d'autres opérateurs si certaines conditions n'étaient pas remplies, il a été décidé de prolonger la période de transfert de deux mois (11 novembre 1999).
215. Telia et Telenor peuvent par conséquent tous deux être considérés comme des opérateurs dominants sur ce marché. La concentration renforcera la position dominante de Telenor en Norvège en éliminant Telia Norge, qui est, avec Tele 2, son plus grand concurrent actuel. En outre, comme il est expliqué dans l'introduction de l'appréciation sous l'angle de la concurrence, la concentration éliminera la concurrence potentielle qui existe entre les parties.
216. Du fait de l'élimination de la concurrence effective et potentielle, la nouvelle entité sera mieux placée pour alourdir les coûts supportés par ses rivaux pour l'accès à la boucle locale, pour les raisons exposées dans l'introduction de l'appréciation sous l'angle de la concurrence.
217. En conséquence, l'opération projetée renforcerait la position dominante des parties sur les marchés de l'accès des opérateurs à la boucle locale en Suède et en Norvège.

Accès des opérateurs aux réseaux interurbains et internationaux

218. Les parts de marché indiquées ci-dessus pour les communications interurbaines et internationales illustrent la position dominante des parties dans le traitement du trafic interurbain et international. Sur le territoire national, les opérateurs cherchant à offrir un accès au réseau interurbain ou international pâtiraient de leur incapacité à fournir en contrepartie des services de terminaison d'appels. Bien qu'ils puissent convenir de prendre en charge le trafic interurbain ou international des nouveaux opérateurs de la boucle locale, il leur serait difficile d'offrir des prix compétitifs sur le marché interurbain en raison de l'obligation de s'interconnecter avec l'opérateur en place pour la terminaison d'appel. Quoi qu'il en soit, comme les nouveaux opérateurs dépendront du réseau des opérateurs en place pour l'émission des appels, ils seront tributaires de ces derniers pour une partie de leurs coûts. Pour le trafic international, ils ne seraient pas en situation de traiter efficacement avec des opérateurs en dehors de la Norvège et de la Suède qui chercheraient un opérateur pour terminer leurs appels en Norvège et en Suède étant donné que leurs prix devraient nécessairement inclure un élément correspondant à l'accès à la boucle locale. L'opérateur en place pourrait à tout moment ruiner leurs efforts en recourant à des stratégies dites de rééquilibrage. Comme l'opérateur en place serait en mesure de combiner les réseaux des deux pays et de contrôler l'accès aux utilisateurs finals, il jouirait, en matière de

coûts, d'une position que ses rivaux ne pourraient reproduire. L'opération prévue renforcerait alors la position dominante détenue par Telenor sur le marché de l'accès des opérateurs au réseau interurbain et international en Norvège. Compte tenu des engagements proposés par les parties en ce qui concerne la cession de leurs activités se chevauchant et de leurs activités dans le secteur de la télévision par câble ainsi que du dégroupage de la boucle locale (voir section IV), il n'est pas nécessaire de déterminer si l'opération aurait entraîné la création ou le renforcement d'une position dominante sur les marchés suédois de la fourniture d'infrastructures de réseau interurbain et international.

Services de transmission de données d'entreprise

219. Dans le tableau suivant, les parts de marché sont ventilées par pays.

Parts des services de transmission de données d'entreprise (%)	Telia	Telenor	Parts cumulées
En Norvège uniquement	[10-20 %]*	[60-70 %]*	[70-80 %]*
En Suède uniquement	[65-75 %]*	[10-20 %]*	[80-90 %]*

220. La concentration aurait pour effet de renforcer la position dominante des parties en augmentant leurs parts de marché. Elle éliminerait le premier concurrent de l'opérateur en place en Suède et en Norvège. En Suède, les quatre plus grands concurrents seraient Tele2, avec [5-15 %]*, Global One, avec [0-10 %]*, MCI WorldCom, avec [0-10 %]*, et Sonera, avec [0-10 %]*. En Norvège, les plus grands concurrents seraient Posten SDS, avec [0-10 %]*, IBM, avec [0-10 %]*, Global One, avec [0-10 %]*, ainsi que Equant et Fellesdata, avec [0-10 %]* chacune. En outre, la concentration éliminerait le concurrent potentiel le plus menaçant.

221. On trouve sur ce marché des exemples de sociétés qui fournissent un service de transmission de données d'entreprise à vocation essentiellement "nordique". L'une de ces sociétés est Telenordia, l'entreprise commune de Telenor, BT, et Tele Denmark, qui est spécialisée dans la fourniture de services de ce type en Suède et dans la région nordique, notamment à des entreprises qui cherchent des solutions adaptées à la transmission de données dans cette zone. On peut aussi citer Nordicom, entreprise dans le cadre de laquelle Telenordia, Tele Danmark et Telenor fournissent à une clientèle d'affaires des services de transmission de données à grande vitesse dans la région nordique. Des tiers ont également fourni de nombreux exemples de sociétés nordiques ayant manifesté leur intérêt pour des services ciblés sur leurs besoins spécifiquement nordiques.

222. La concentration pourrait avoir une double incidence sur le marché des services de transmission de données d'entreprise: elle exercerait ses effets, d'une part, sur l'accès à la boucle locale et, d'autre part, sur l'accès à l'infrastructure. Les concurrents opérant sur le marché de la transmission de données d'affaires qui chercheraient à obtenir l'accès par le RTPC seraient désavantagés par rapport aux parties, car ils ne seraient pas en mesure d'offrir des services équivalents aux leurs. Concrètement, les parties pourraient tirer parti du fait qu'elles contrôlent la

boucle locale pour grouper les services de transmission de données d'entreprise avec des services de boucle locale, tels que la téléphonie vocale, dans l'ensemble de la région nordique. Dans ce contexte, il convient de noter que les parties sont en mesure d'offrir des produits qui ont été spécifiquement conçus pour le marché nordique et qui couvrent les quatre pays nordiques. Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'apporter une réponse définitive à la question de savoir si ces produits pourraient être considérés comme constituant un marché distinct, l'enquête réalisée par la Commission a montré que certaines sociétés nordiques ont manifesté un intérêt pour des services de télécommunications ciblés sur leurs besoins spécifiquement nordiques. Toutes choses égales par ailleurs, de tels produits "nordiques" seraient par conséquent attrayants pour un acheteur amené à choisir un service de transmission de données d'entreprise. En Norvège et en Suède au moins, les concurrents des parties ne seraient pas en mesure d'offrir des services de transmission de données d'entreprise comprenant des services de boucle locale, car ils dépendraient des parties pour la fourniture éventuelle d'un accès à la boucle locale; or, pour les raisons exposées plus haut, les parties auraient une capacité accrue d'alourdir les coûts de ces concurrents ou d'exercer une discrimination à leur égard. Les concurrents seraient donc désavantagés.

223. Il convient, en outre, d'avoir à l'esprit que, comme il a été expliqué dans l'introduction de l'appréciation sous l'angle de la concurrence, les parties sont en mesure de mettre en œuvre des pratiques anticoncurrentielles touchant tous les services de transmission de données (ainsi que les autres services de télécommunications) dans la région nordique. Au Danemark et en Finlande, l'accès à la boucle locale est réglementé, de sorte qu'il est disponible à un meilleur coût qu'en Norvège et en Suède, où il n'existe pas d'obligation de dégroupage de la boucle locale. Cette situation et l'internalisation des coûts résultant de la concentration entraîneront sans doute un relèvement des coûts d'accès que les concurrents de l'entité issue de la concentration devraient supporter en Suède et en Norvège pour fournir des services nordiques à leurs clients. L'entité issue de l'opération continuera de bénéficier, pour sa part, des dispositions plus libérales en matière d'accès en vigueur au Danemark et en Finlande et sera en mesure de terminer les appels dans ces pays à des conditions fixées en fonction des coûts réels. C'est pourquoi, en usant de sa position renforcée au niveau de la boucle locale, l'entité issue de la concentration aura la possibilité d'éliminer la concurrence dans la région nordique.
224. Les parties pourraient s'appuyer sur leur position de force dans le secteur des lignes louées (voir l'analyse ci-dessus).
225. Si la concentration renforce la position de la nouvelle entité dans ses relations avec les autres opérateurs de télécommunications, les réseaux de données privés cherchant à obtenir l'interconnexion en tant qu'opérateurs risquent de figurer parmi les premières victimes en raison de la faiblesse relative de leur pouvoir de négociation. Telia/Telenor sera en mesure d'offrir des conditions favorables pour des services groupés comprenant l'accès à la boucle locale, à un prix tel que l'opérateur de réseau de données n'aurait pour ainsi dire d'autre choix que d'accepter d'acheter les services en question à Telia/Telenor. L'entité issue de la concentration pourrait de ce fait mettre ses concurrents potentiels dans l'impossibilité de soumettre des offres compétitives, au moins en ce qui concerne

la terminaison d'appels, et cela dans une zone beaucoup plus étendue que ce ne n'aurait été le cas auparavant.

226. En Norvège, Telenor fournit des services de transport par le réseau à un certain nombre de fournisseurs de services de transmission de données d'entreprise. Son principal client est Telia Norge, dont les achats de services de transport par le réseau se sont chiffrés à [...] millions d'euros en 1998. Telia Norge a également acheté des composants physiques à Telenor pour un montant de [...] million d'euros. La concentration permettra aux parties d'internaliser ces coûts et, partant, de procurer à la nouvelle entité un avantage concurrentiel de plus.
227. En ce qui concerne la possibilité d'offrir des services de télécommunications pan-nordiques, la concentration éliminera la concurrence potentielle entre Telia et Telenor. En effet, ces deux sociétés étaient, avant l'opération, les seules capables d'offrir un service couvrant leur propre pays ainsi que la Finlande et le Danemark, grâce à un accès privilégié à la boucle locale, et les seules à pouvoir "troquer" l'accès à leur boucle locale contre des concessions réciproques. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que Telenordia, TeleDanmark et Telenor ont créé une entreprise commune, Nordicom, dans le but de fournir des services de transmission de données à grande vitesse à la clientèle d'affaires dans la région nordique. Après la concentration, la concurrence potentielle entre Telia et Nordicom sera éliminée.
228. En conséquence, l'opération projetée renforcerait la position dominante des parties sur les marchés des services de transmission de données d'entreprise en Suède et en Norvège.

Description de l'Internet

Réseaux et accords d'échange de trafic et de transit Internet

229. D'un point de vue technique, l'Internet est un réseau mondial de routeurs et de serveurs connectés par des câbles, qui sont en principe des câbles de télécommunications. Telia et Telenor possèdent toutes deux une capacité affectée à l'Internet, mais elles ne transmettent pas la totalité de leur trafic Internet par leurs réseaux. Le trafic Internet se divise en trois catégories:
- le trafic envoyé par un FSI à un ou plusieurs fournisseurs de services de transit;
 - le trafic dont la terminaison est assurée par un FSI sur son propre réseau (c'est-à-dire qu'il achemine directement jusqu'à son client, qu'il s'agisse d'un utilisateur final ou d'un réseau FSI); et
 - le trafic envoyé par le FSI à des interfaces d'échange de trafic secondaire (le trafic transmis dans le cadre d'accords d'échange de trafic n'entraîne aucun paiement entre parties contractantes)³⁶.

³⁶ Décision de la Commission dans l'affaire WorldCom/MCI, mentionnée au paragraphe 106 ci-dessus.

230. Les parties ont donné la description suivante de leurs réseaux et elles ont ventilé leur trafic entre les trois catégories définies ci-dessus.

Telia

231. Au sommet de l'infrastructure de réseau de Telia en Suède, on trouve [...] nœuds. Au niveau inférieur, Telia gère [...] nœuds de distribution. Outre ces [...] nœuds, Telia gère [...] nœuds de commutation RTPC. Telia a conclu des accords d'échange de trafic avec [...] FSI au point de commutation national de Stockholm (le D-GIX) et [...] accord privé d'échange de trafic avec [...]. Telenor et Telenordia figurent parmi les [...] FSI. Telia ne fournit pas de services de "transit" national (fourniture aux FSI de services de transport de leurs communications Internet sur la base du protocole Internet dans les limites du territoire national) ni de terminaison, mais elle vend du transit à usage international à d'autres FSI. Sa part du marché du transit dans l'EEE est d'environ [5-15 %]; sur le marché mondial, elle ne dépasserait pas [0-10 %].
232. En Norvège, Telia a un réseau Internet ayant pour centre un nœud implanté à [...]. Ce réseau est connecté au réseau suédois de Telia et à son réseau international. Telia a conclu des accords d'échange de trafic avec [...] FSI, dont Telenor, au point de commutation Internet d'Oslo (NIX). Telia a [...] clients pour le transit.
233. L'infrastructure Internet internationale de Telia ("la dorsale") comprend [...] nœuds en Europe et [...] aux États-Unis. Le trafic Internet de Telia destiné aux États-Unis quitte la Suède par le réseau de câbles [...] avant d'être pris en charge par les réseaux de câbles [...] ou [...]³⁷. Aux États-Unis, Telia achète du transit à [...]. Telia échange aussi du trafic avec [...] FSI aux États-Unis. En ce qui concerne le trafic européen, Telia achète du transit aux prestataires de services de portage pour opérateurs [...], de [...]. Telia échange également du trafic avec [...] FSI au London InterNet eXchange (LINX).
234. Telia estime qu'environ [25-35 %] du trafic au départ de son réseau est envoyé à des fournisseurs de transit, [20-30 %] est terminé sur son réseau et [40-50 %] est envoyé à des interfaces d'échange secondaire.
235. En ce qui concerne la destination géographique du trafic Internet, Telia estime qu'une part d'environ [50-60 %] de son trafic d'utilisateur provenant du marché intérieur suédois est destinée aux États-Unis. Les [40-50 %] restants sont destinés à l'Europe, dont [30-40 %] à la Suède/Scandinavie (soit [25-35 %] pour la Suède, [0-10 %] pour la Norvège, [0-10 %] pour le Danemark et [0-10 %] pour la Finlande). Sur l'ensemble de son trafic suédois, [0-10 %] vont à Telenordia et moins de [0-10 %] à Telenor. En ce qui concerne le trafic provenant de Norvège, Telia estime que [25-35 %] de ce trafic a pour destination finale la Norvège, [0-10 %] la Suède, [0-10 %] le Danemark et [0-10 %] la Finlande. Sur l'ensemble de son trafic norvégien, [0-10 %] vont à Telenor et [0-10 %] à Telenordia.

37 [...]

Telenor

236. Au sommet de son infrastructure en Norvège, Telenor gère [...] nœuds centraux. Au niveau inférieur, Telenor gère [...] nœuds de distribution et [...] nœuds d'accès. Telenor conclut des accords d'échange de trafic avec tout FSI présent au point de commutation Internet d'Oslo. Telenor vend des services de transit à [...] FSI; sa part du marché du transit dans l'EEE est négligeable [0-10 %].
237. En Suède, Telenor possède, par l'intermédiaire de Telenordia, une infrastructure Internet de grande capacité. Au sommet de son réseau, Telenordia gère [...] nœuds centraux. Au niveau inférieur, Telenordia gère [...] nœuds de distribution. Telenordia possède une boucle locale radio qui relie moins de [...] entreprises à sa dorsale Internet. Telenordia dessert le reste de sa clientèle grâce à des accords d'interconnexion avec Telia.
238. En outre, par l'intermédiaire de Telenordia, Telenor possède [...] au centre de commutation Internet [...], où elle a conclu [...] accords d'échange de trafic; Telenordia contrôle aussi un câble connecté à un nœud à [...]. Telenordia contrôle une liaison entre [...] et [...] et envoie du trafic Internet par [...]. Telenordia achète des services de transit à [...] pour son trafic européen. Elle a également conclu un accord de transit avec [...]. Près de [55-65 %] du trafic Internet de Telenordia est international et près de [70-80 %] de ce trafic international est destiné aux États-Unis. Son trafic vers les États-Unis est transmis par un câble construit par le consortium TAT (le câble 12).
239. Pour ce qui est de sa dorsale, Telenor possède [...] nœuds à [...], [...] au centre de commutation international [...] et [...] à [...]. Le trafic destiné aux États-Unis est acheminé de Norvège vers [...] par le câble [...], d'où il est acheminé vers le Canada par le câble [...], pour être transporté du Canada vers le nœud de Telenor à [...] par [...]. Telenor loue de la capacité sur le réseau [...] et le réseau [...] de [...].
240. Telenor considère qu'environ [50-60 %] de son trafic total Internet est acheminé vers des fournisseurs de transit, [20-30 %] est terminé sur son propre réseau et [15-25 %] est échangé dans le cadre d'accords d'échange.
241. En ce qui concerne la destination géographique de son trafic, Telenor estime qu'environ [70-80 %] de son trafic Internet en provenance de Norvège est international, dont une part de [50-60 %] à destination des États-Unis, [0-10 %] prenant fin dans les pays nordiques et les [0-10 %] restants dans d'autres pays européens. Telenor estime que [0-10 %] de son trafic total Internet est terminé sur le réseau de Telia et [0-10 %] sur celui de Telenordia.

242. Telia et Telenor fournissent des services Internet en Suède et en Norvège. En Norvège, si l'on considère conjointement l'accès commuté et l'accès spécialisé, Telenor détient une part de marché (en valeur) de [50-60 %]* contre [5-15 %]* pour Telia. Leur part cumulée serait donc de [60-70 %]*. En ce qui concerne l'accès fixe, Telenor possède une part de marché de [30-40 %]* (en valeur et en nombre d'abonnés); les deux autres grands opérateurs sont Tele2 et EUNet, avec [5-15 %]* chacun, suivis de Telia, avec [0-10 %]*. En ce qui concerne l'accès commuté, les chiffres (en valeur) sont de [60-70 %]* pour Telenor, [10-20 %]* pour Telia et [5-15 %]* pour Tele2; si l'on considère le nombre des abonnés, la part cumulée des parties serait encore plus importante, puisqu'elle atteindrait [80-90 %]* (Telenor [65-75 %]* et Telia [10-20 %]*).
243. En Suède, si l'on regroupe l'accès commuté et l'accès spécialisé, la part de marché de Telia (en valeur) est de [30-40 %]* contre [0-20 %]* pour Telenordia, ce qui donne une part cumulée de [40-50 %]*. En ce qui concerne l'accès fixe, les parts de marché (en valeur) sont les suivantes: Telia: [30-40 %]*; Tele2: [20-30 %]; Telenordia: [10-20 %]*; MCI WorldCom: [5-15 %]* et Global One: [0-10 %]*. Si l'on considère le nombre d'abonnés (tant pour l'accès commuté que pour l'accès fixe), les parties atteindraient une part cumulée encore plus élevée: [50-60 %]*. Pour ce qui est de l'accès commuté, les parts (en valeur) sont les suivantes: Telia: [30-40 %]*; Telenordia: [10-20 %]*; Tele2: [30-40 %]* et BIP: [0-10 %]*. Si l'on considère le nombre des abonnés à l'accès commuté, la part de marché cumulée des parties en Suède atteindrait [50-60 %]*. D'après les informations fournies dans la notification, les parts de marché des parties sont demeurées relativement stables au cours des trois dernières années, en particulier si on les compare à celles de leur principal concurrent, Tele2, qui, d'après cette même source, a enregistré une tendance constante à la baisse au cours de la même période (tant pour les abonnés à l'accès commuté que pour les abonnés à l'accès fixe).
244. À la suite de la concentration, les parties, en raison de la position plus forte qu'elles occupent sur le marché des capacités et du contrôle plus important qu'elles exercent sur la boucle locale, occuperaient une position dominante en Suède, et la position dominante qu'elles détiennent à l'heure actuelle sur le marché norvégien se trouverait renforcée. Elles sont notamment déjà en mesure d'opérer des discriminations, vis-à-vis de leurs concurrents, en faveur de leurs propres activités de FSI, par exemple en regroupant les services aux abonnés au téléphone et les services FSI. En outre, elles seraient en mesure de procéder à un subventionnement croisé de leurs activités dans le domaine de la fourniture de services Internet à partir des profits plus importants réalisés dans le secteur des services relatifs à la boucle locale.
245. Sans dégroupage de la boucle locale, les FSI se trouveraient dans une situation de plus en plus défavorable, sur le plan de la concurrence, par rapport aux parties à la concentration, tant en Norvège qu'en Suède. Premièrement, les deux parties à la concentration ont annoncé publiquement que l'ensemble de leur trafic de télécommunications migrerait vers une plateforme IP avec points d'accès spécialisés proches des utilisateurs finals. Sans dégroupage de la boucle locale, si les concurrents migraient également vers la technologie IP, ils ne seraient pas en mesure de fournir un accès rapide, parce qu'il ne leur serait pas possible de

disposer leurs propres équipements électroniques à la fois dans les locaux des utilisateurs et près du répartiteur principal. Les FSI auraient du mal à concurrencer ce gros réseau intégré et techniquement avancé (qui couvrirait au moins la Suède et la Norvège, et peut-être aussi les infrastructures des parties dans l'ensemble de la zone nordique). La seule solution qui resterait peut-être alors aux FSI serait d'atteindre les utilisateurs finals par accès commuté au moyen d'un RTPC de plus en plus obsolète.

246. Deuxièmement, si la boucle locale n'était pas dégroupée, les parties pourraient éliminer totalement les FSI concurrents. En l'absence de dégroupage, rien ne permet de garantir que les FSI puissent offrir des services à large bande (connexions Internet rapides), dans la mesure ils ne pourraient pas fournir d'accès rapide sans placer leurs équipements à la fois dans les locaux des utilisateurs et près du répartiteur principal. L'utilisation de la bande large est essentielle pour les applications Internet émergentes impliquant une transmission vidéo et vocale. Les parties à la concentration pourraient décider d'offrir des services à large bande en gros aux concurrents, mais rien ne permet de garantir qu'elles le feraient effectivement à des prix compétitifs. Il est plus probable qu'elles garderaient la bande large pour leur usage exclusif, de telle sorte qu'elles seraient seules à pouvoir offrir un service Internet rapide aux utilisateurs finals.
247. De ce fait, l'opération prévue créerait une position dominante pour la nouvelle entité sur le marché de l'accès à Internet en Suède et renforcerait la position dominante déjà détenue par Telenor sur ce marché en Norvège.

Publicité sur Internet

248. D'après les parties, le marché de la publicité sur Internet en Suède est un marché émergent qui n'est pas encore arrivé à maturité et il existe peu d'informations fiables à son sujet. Les parties affirment - une position reprise dans leur réponse à la communication des griefs - que les activités de Telia sont extrêmement limitées et qu'elles sont toutes exercées par l'intermédiaire de SOL. Or, les informations réunies par la Commission au cours de son enquête laissent à penser que cela n'est pas entièrement vrai. La Commission a été informée du fait que Telia et Telenor, par l'intermédiaire de SOL, contrôlent le premier et le septième site suédois, en ordre d'importance, Passagen et Evreka. En outre, Telia opère sur le marché suédois de la publicité sur Internet par l'intermédiaire d'au moins quatre sites: Telia Internet, le catalogue de recherche Telia Email, le site "Pages jaunes" de Telia, Gulasidorna, et le site de l'entreprise Telia. Sur chacun de ces sites, Telia vend ou échange des bandeaux publicitaires et des actions de parrainage.
249. D'après les parties, la part de marché de Telia (et donc de SOL) est d'environ [10-20 %]*. Ce chiffre est contredit par un plaignant qui prétend que trois seulement des sites Internet mentionnés ci-dessus (Passagen, Evreka et Telia Internet) représentent 50 % des recettes publicitaires sur Internet. Il conviendrait de préciser que ce plaignant n'a pas été en mesure de fournir de preuves corroborant ce chiffre de 50 % de parts de marché. La Commission n'a donc aucune raison de penser que les chiffres avancés par les parties ne sont pas corrects. En outre, Telenordia, qui est contrôlée conjointement par Telenor, possède une part de marché d'environ [0-10 %]*. Les parties ont contesté cette affirmation en déclarant que le marché total de la publicité sur Internet en Suède

en 1998 a été estimé par l'IRM (Institut pour la publicité et les médias) à 207 millions de SEK, dont 29,9 millions de SEK pour SOL, soit 14,4 % du marché. Pour 1999, les chiffres correspondants (estimations) sont de 408 millions de SEK et 50 millions de SEK respectivement, ce qui donne une part de marché de 16,4 % pour SOL. Si l'on tient compte des recettes des autres sites de Telia, Gula Sidorna et Emfas, la part totale est évaluée à 16,4 %.

250. En Suède, à l'exception des deux sites mentionnés ci-dessus, Telia opère exclusivement par l'intermédiaire de SOL. De même, Telenor n'a aucune activité de publicité sur Internet en Suède en dehors de SOL. Compte tenu du fait que les parties ont déjà réuni leurs activités au sein de SOL, la concentration n'aura pas d'effet direct sur la concurrence dans le domaine de la publicité sur Internet en Suède.
251. En Norvège, les parties contrôlent, par l'intermédiaire de SOL, le plus important site norvégien (Scandinavian OnLine), avec une part de marché de [40-50 %]* (en valeur). Quant à Telenor, en dehors de SOL, elle opère par l'intermédiaire d'ABC Startsiden AS et de Telenor Media. Telenor vend ou échange, par exemple, des bandeaux publicitaires sur ses pages jaunes. Toutefois, ces activités ont une importance économique négligeable. SOL est le numéro un sur ce marché, avec une part de [40-50 %]*; ses trois plus importants concurrents sont Nettavisen avec [10-20 %]*, Aftenposten avec [10-20 %]* et Dagbladet avec [0-10 %]*. Pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus à propos de la Suède, la concentration n'aura pas d'effet direct sur la concurrence dans le secteur de la publicité sur Internet en Norvège.
252. À la suite de l'audition et compte tenu des arguments avancés par les parties dans leur réponse, la Commission estime que celles-ci n'auront pas la possibilité de faire usage de leur puissance de marché accrue en tant que FSI pour contrôler le marché de la publicité sur Internet. La Commission n'a trouvé aucune preuve (statistiques ou études, par exemple) indiquant que le contrôle de la page de démarrage Internet fournie par défaut par les FSI constituait une force concurrentielle décisive sur le marché de la publicité sur Internet. En effet, rien n'empêche un utilisateur de changer de page de démarrage et rien ne prouve que ce type de changement n'arrive que rarement.
253. La Commission considère donc que la concentration n'entraînera pas la création ou le renforcement d'une position dominante sur le marché de la publicité sur Internet en Suède et en Norvège.

Vente d'espaces publicitaires dans les annuaires téléphoniques locaux et commerciaux

254. Alors que la présente procédure était en cours, Telenor a signé un accord pour céder ses filiales suédoises Lokaldelen et Företagsinfo, éliminant ainsi tout chevauchement entre les activités des parties sur ce marché en Suède et, par là même, toute préoccupation sur le plan de la concurrence que l'opération aurait pu susciter. Il n'est donc pas nécessaire d'évaluer ces marchés plus en détail.

PABX

255. Telia opère essentiellement dans le secteur de l'installation et de la distribution de PABX en Suède, où elle détient une part de marché d'environ [45-55 %]*. Dans ce pays, Telenor opère par l'intermédiaire d'Internordia, une entreprise commune avec TeleDanmark, qui possède une part de marché d'environ [0-10 %]*. Les parts de marché des principaux concurrents sont les suivantes: Alcatel: [20-30 %]*; Philips: [0-10 %]*; Siemens: [0-10 %]* et Enator Dotcom: [0-10 %]*.
256. En Norvège, la part de marché détenue par Telenor est estimée à [50-60 %]*. Telia fournit des PABX de grande taille par l'intermédiaire de Telia Norge, et sa part de marché est évaluée à [10-20 %]*. Leur principal concurrent est Alcatel, qui détient [25-35 %]* du marché.
257. Des parts de marché d'une telle ampleur constituent de bons indicateurs de la position dominante détenue par chacune des parties dans son pays d'origine. La puissance de ces dernières sur leurs marchés est due au fait que Telia et Telenor, en tant qu'opérateurs historiques, ont joui d'une position privilégiée pour connecter ces équipements au réseau de télécommunications. Cela est confirmé par la forte notoriété des marques Telia et Telenor en tant que fournisseurs de PABX en Suède et en Norvège respectivement.
258. Les parties affirment que les barrières à l'entrée sont faibles, notamment pour les constructeurs existants qui souhaitent pénétrer sur le marché en tant que distributeurs, plutôt que de vendre leurs produits à des tiers. Toutefois, la puissance des producteurs est quelque peu diminuée par la normalisation de la technologie PABX, qui réduit l'identification de la marque de producteur et permet au distributeur de fournir une gamme de PABX produits par des constructeurs différents.
259. Les clients attachant une grande importance à l'installation, à l'entretien et aux autres services après-vente, c'est le distributeur qui assume l'entière responsabilité du produit et du service correspondant vis-à-vis des clients. Un distributeur qui jouit d'une réputation bien établie dans le domaine de la fourniture des PABX et du service après-vente correspondant, peut capitaliser sur cette puissance. Les constructeurs ne disposent pas de l'organisation nécessaire pour le service après-vente (c'est d'ailleurs pour cette raison qu'ils ont recours à des distributeurs, tels que les parties). C'est pourquoi, l'argument des parties concernant la menace que constituerait l'arrivée de constructeurs sur le marché n'est pas très crédible.
260. Lors de l'audition, les parties ont déclaré qu'elles céderont leurs activités qui se chevauchent, de façon à éliminer tout chevauchement entre Telia et Telenor en Suède et en Norvège. À moins que cette cession ne soit confirmée, la concentration notifiée renforcerait la position dominante de Telia et Telenor, en Norvège et en Suède respectivement, sur le marché de l'installation et de la distribution de PABX.

II. Services de télévision

A. Marchés de produits en cause

261. Telia et Telenor opèrent dans différents secteurs de ce que l'on pourrait nommer, en termes généraux, le marché de la distribution de services de télévision. En ce qui concerne Telenor, ce marché comprend la fourniture de capacités-répéteurs dans les pays nordiques (c'est-à-dire la Norvège, la Suède, le Danemark et la Finlande); la télévision directe par satellite dans les pays nordiques (une activité exercée par Canal Digital, une entreprise commune avec Canal+); des activités dans le secteur de la télévision par câble en Norvège (Telenor Avidi AS) et des activités liées aux services techniques pour la télévision à péage (y compris le système propriétaire Conax). Quant à Telia, elle opère essentiellement dans le secteur de la télévision par câble en Suède (Telia InfoMedia Television AB) et au Danemark (Stofa). Les deux sociétés opèrent sur les marchés de l'achat de contenus et de la vente en gros de droits sur les contenus.
262. L'une des caractéristiques générales du marché de la distribution des services de télévision est l'évolution constante des techniques du domaine analogique vers le domaine numérique. Dans leur notification, les parties n'ont pas indiqué qu'il fallait déterminer des marchés distincts pour les techniques analogiques et numériques, aux différents niveaux de distribution. Dans la décision 1999/242/CE³⁸, la Commission avait indiqué que les services de télévision à péage ne pouvaient pas être subdivisés en services analogiques et numériques. Bien que les services analogiques et numériques existent actuellement en parallèle, la plupart des sources industrielles consultées estiment que les services numériques remplaceront progressivement les services analogiques, à moyen ou à long terme. Parallèlement à cette évolution, il est fortement probable que les secteurs de la télédistribution, de l'Internet et de la téléphonie convergeront.
263. Dans ce contexte de migration vers le numérique, avec les conséquences qui en résultent, notamment le développement de nouveaux services présentant un potentiel de croissance énorme dans les secteurs de la télévision à péage et des services à valeur ajoutée, y compris Internet, la clientèle de Telia constitue un atout particulièrement important pour l'appréciation de la concentration notifiée. Ainsi que nous l'expliquerons ci-dessous, le principal moteur de l'expansion de la télévision par câble, de la télévision directe et de la télévision par antenne maîtresse dans le marché géographique en cause³⁹, a été l'introduction de chaînes financées par la publicité et de chaînes à faible prix d'abonnement. L'appel publicitaire et les recettes qui en découlent sont liés à l'importance de la clientèle qui peut être proposée aux fournisseurs de contenus ou aux annonceurs. Dans un environnement numérique, l'accès à une vaste clientèle constituera un facteur encore plus déterminant pour assurer le succès de prestataires de services comme la nouvelle entreprise.

³⁸ Affaire n° IV/36.237 - TPS, du 3.3.1999, JO L 90 du 2.4.1999, p. 6.

³⁹ Small Master Antenna TV

264. Le pouvoir de marché actuel de chacune des parties, qui est directement proportionnel à leur clientèle respective, sera renforcé par les avantages de l'intégration verticale complète que permettra la concentration à tous les niveaux de la chaîne de distribution de la télévision. Le pouvoir de marché accru dont bénéficiera la nouvelle entreprise à la suite de l'intégration verticale, sera considérablement renforcé dans le futur environnement numérique décrit ci-dessus. Les concurrents de la nouvelle entreprise, y compris Netcom/MTG, ont une clientèle beaucoup plus restreinte qui, bien qu'elle ait de la valeur en termes de recettes dans le domaine de la télévision analogique, sera insuffisante, dans le futur environnement numérique, pour faire obstacle aux avantages concurrentiels dont bénéficiera la nouvelle entreprise du fait de la taille de sa clientèle et donc de l'attrait unique qu'elle présentera pour les annonceurs et les fournisseurs de contenu.
265. La position sur le marché de la nouvelle entreprise qui vient d'être évoquée, et qui est la conséquence de l'importance inégalée de sa clientèle et de l'attrait irrésistible qu'elle offre pour les fournisseurs de contenu, a fortiori dans un environnement numérique, devra être analysée en relation avec le renforcement de sa position sur les marchés voisins. La nouvelle entreprise bénéficiera, du fait de l'intégration verticale consécutive à sa création, d'une position forte, voire dominante, pour toutes les infrastructures nécessaires à l'acheminement des services de télécommunications, ainsi que dans les secteurs de la télévision par câble, de la télévision directe par satellite et de la télévision terrestre numérique. En outre, elle est en bonne position pour développer des services Internet et des services interactifs. À la suite de la concentration, non seulement les fournisseurs de contenu auront toutes les raisons de passer des contrats avec la nouvelle entreprise, mais celle-ci sera elle-même fortement incitée à faire usage de sa position privilégiée au niveau des infrastructures pour peser sur le marché en aval de la distribution. La nouvelle entreprise aura notamment tout intérêt, d'un point de vue économique, à investir lourdement dans l'acquisition, auprès des fournisseurs de contenus et des radiodiffuseurs, des contenus à plus forte valeur, afin de faire basculer en sa faveur, de façon irréversible, les marchés émergents du multimédias dans les pays scandinaves. La nouvelle entreprise aurait ainsi une bonne raison, et aussi la capacité, de cibler les concurrents existants, tels que Netcom/MTG, qui sont actuellement des acteurs importants sur le marché en termes de propriété de contenus et de relation avec les abonnés individuels (par l'intermédiaire des décodeurs analogiques).

Capacité-satellite

266. Les transmissions par satellite sont utilisées pour la distribution des signaux de télévision, de la téléphonie et d'autres services de télécommunications. En ce qui concerne les signaux de télévision, le client peut être soit un radiodiffuseur (CNN, Eurosport, Canal+, etc.), soit un télédistributeur, tel que Canal Digital, Telia et Telenor. Le service peut comprendre la fourniture de la liaison montante (c'est-à-dire la transmission vers le satellite), l'encodage et différents autres services techniques.

267. Dans la notification, les parties n'opèrent aucune distinction entre la fourniture des infrastructures de télédistribution (c'est-à-dire la transmission par satellite ou les infrastructures câblées), d'une part, et le packaging et la vente des différentes chaînes individuelles ou des différents bouquets.
268. Toutefois, elles font valoir que la distribution de la télévision directe par satellite et la distribution de la télévision par câble devraient être considérées comme des marchés distincts et qu'il n'existerait alors aucun chevauchement entre les activités actuelles de Telia et de Telenor. L'argumentation des parties repose sur l'affirmation selon laquelle la télévision directe par satellite et le câble sont, du point du radiodiffuseur, des produits complémentaires plutôt que substitutifs, le but du radiodiffuseur étant d'atteindre autant de téléspectateurs que possible. À l'appui de cette affirmation, les parties font valoir que tous les radiodiffuseurs vendent les droits sur leurs programmes de façon séparée pour la télévision directe par satellite et le câble, dans les pays nordiques. En outre, elles affirment que la substituabilité est faible pour les consommateurs, dans la mesure où le client est soit "câblé", auquel cas il ne sera pas intéressé par la télévision directe par satellite, soit "forcé" d'utiliser cette dernière, et alors il ne sera pas câblé. Telia a précisé qu'au cours des trois dernières années, elle n'avait pas perdu un seul client du câble au profit d'un opérateur de télévision directe par satellite. Les parties estiment également que leur définition de marchés distincts peut s'appuyer sur les décisions 94/922/CE⁴⁰ et 96/177/CE⁴¹ de la Commission rendues dans des affaires antérieures (affaire IV/M.496 MSG Media Services et affaire IV/M.490 Nordic Satellite Distribution (NSD)).
269. Toutefois, l'enquête de la Commission révèle que la question de la définition du marché est peut-être plus complexe que ne le pensent les parties. La fonction d'un réseau câblé ou d'un système de télévision directe par satellite est de fournir une connexion entre les radiodiffuseurs et les téléspectateurs. Le distributeur opère donc à la fois en amont, sur le marché de l'acquisition de droits sur les contenus (en tant qu'acheteur), et en aval, sur le marché de la fourniture de services de télévision aux différents téléspectateurs ou à des intermédiaires, tels que les propriétaires d'appartements et les opérateurs de réseaux de télévision câblée petits ou moyens (réseaux desservis par une antenne maîtresse). Il pourrait être opportun d'établir une distinction entre la substituabilité entre le câble et la télévision directe par satellite sur, d'une part, le marché en amont de l'acquisition de contenu et, d'autre part, les marchés en aval de la distribution au détail et en gros, en dépit des liens qui existent entre ces activités en amont et en aval du point de vue de la concurrence.

⁴⁰ JO L 364 du 31.12.1994, p. 1.

⁴¹ JO L 53 du 2.3.1996, p. 20

270. Premièrement, en ce qui concerne les marchés en aval (c'est-à-dire lorsqu'un opérateur de télévision par câble ou de télévision directe par satellite vend ses services au consommateur final), l'opinion des parties selon laquelle le câble et la télévision directe par satellite constituent des marchés distincts a été contestée par des tiers. S'il existe effectivement certaines différences techniques et commerciales entre ces deux modes de distribution, celles-ci ne sont pas nécessairement plus importantes qu'entre, par exemple, deux câblo-opérateurs concurrents.
271. Il pourrait par exemple être possible d'opérer une distinction entre la fourniture de services liés aux infrastructures (par exemple la connexion physique de l'infrastructure câblée de l'immeuble à un réseau, par exemple celui de Telia) et la transmission des signaux de télévision. Dans la plupart des cas, le propriétaire des infrastructures sera la même entité que celle qui transmet les signaux. Toutefois, cela n'est pas nécessairement le cas. Dans le cas de la télévision par antenne maîtresse, par exemple, les infrastructures peuvent être détenues par une copropriété, tandis qu'un tiers peut assurer non seulement la transmission des signaux de télévision, mais également être contractuellement responsable du fonctionnement et de l'entretien de l'infrastructure câblée dans l'immeuble.
272. Du côté des clients également, il peut ou non y avoir identité entre l'acheteur des infrastructures et des contenus. Cela est normalement le cas pour la télévision directe par satellite, où c'est le ménage individuel qui installe une antenne parabolique et un décodeur, et achète ensuite des cartes à puce (infrastructures) afin de recevoir les signaux de télévision qu'il a choisis. Toutefois, dans le cas du câble, le client qui achète les infrastructures au radiodiffuseur au nom du téléspectateur (client des infrastructures) est généralement le propriétaire d'un immeuble ou un ensemble de copropriétaires, qui factureront aux locataires le coût de ce service en tant que partie intégrante du loyer. En outre, des ménages individuels peuvent, tout comme pour la télévision directe par satellite, acheter le droit de regarder certains signaux de télévision.
273. L'une des difficultés que présente la séparation des services de fourniture des infrastructures et des services de transmission est que les fournisseurs regroupent, à différents degrés, la fourniture de ces deux types de services. Telia, par exemple, inclut une large sélection de chaînes de base, qui sont vendues au propriétaire d'un immeuble en même temps que les services d'infrastructures (c'est-à-dire la connexion du réseau interne de l'immeuble à celui de Telia et, éventuellement, l'entretien et le fonctionnement du réseau interne de l'immeuble). Cela signifie que les réseaux câblés de Telia ont un nombre anormalement bas de ménages individuels en tant que clients directs. D'autres câblo-opérateurs proposent une sélection de chaînes de base moins importante et ont un nombre proportionnellement plus élevé de ménages individuels en tant que clients directs.
274. Certains tiers ont fait valoir que le mode de distribution ne présentait aucune importance, dans la mesure où tant la télévision directe par satellite que le câble permettront au téléspectateur d'accéder plus ou moins à la même gamme de chaînes (bien que certaines chaînes ne soient fournies que par l'un des deux opérateurs de télévision directe par satellite). À cet égard, il convient de noter que les clients semblent payer plus ou moins le même prix pour des services

comparables dans ces deux secteurs. En Suède, par exemple, les ménages individuels paient le même prix (199 SEK) pour des bouquets comparables du réseau câblé de Telia (ou de l'un de ses concurrents) et du réseau de télévision directe par satellite de Telenor. Le seul bouquet concurrent dans ce dernier secteur (Viasat) coûte environ 10 % de plus. Des tiers ont également fourni des exemples de ménages individuels dans des zones câblées (y compris celles exploitées par Telia) qui ont investi dans des équipements de réception de télévision directe par satellite, en déclarant que cette tendance devrait se confirmer avec l'introduction de services numériques, un secteur dans lequel la capacité disponible pour les chaînes de télévision, ainsi que d'autres services tels que l'Internet et la téléphonie, pourraient rendre l'offre du câble et de la télévision directe par satellite moins homogène, ce qui pourrait inciter encore plus les clients à passer de l'un à l'autre.

275. Dans un proche avenir, et dans le contexte de convergence mentionné ci-dessus, la nouvelle entreprise pourrait, si le projet de concentration était approuvé, offrir un ensemble de services tels que la transmission vocale, un accès rapide à Internet, la télévision numérique à péage et des services interactifs numériques. De ce fait, la nouvelle entreprise aurait évidemment un nombre de plus en plus grand de rapports contractuels directs avec des ménages individuels, qui viendraient compléter les contrats collectifs qui existent actuellement entre Telia et des propriétaires d'immeubles. Tout comme dans le cas des décodeurs analogiques, les propriétaires n'accepteront pas de prendre la responsabilité du paiement, par les usagers individuels, de l'utilisation de leurs décodeurs numériques (Internet, services interactifs, télévision à péage, télévision à la demande). Ces services nécessiteront donc des contrats individuels directs entre la nouvelle entreprise et ses clients. Cela ne signifie toutefois pas que les avantages que Telia a tirés des contrats signés avec les propriétaires disparaîtront. Au contraire, la nouvelle entreprise sera en mesure d'utiliser ce modèle de convention collective pour réduire sensiblement les délais et les efforts nécessaires pour passer au nouvel environnement numérique multi-marchés, et sa capacité à regrouper différents services constituera un élément décisif pour réussir à signer de tels contrats⁴².
276. La prétendue distinction entre le câble et la télévision directe par satellite deviendra donc sans doute progressivement moins marquée dans le nouvel environnement numérique. Premièrement, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la structure de la concurrence deviendra de plus en plus semblable sur les différents marchés géographiques en cause, en ce sens que tous les distributeurs au détail signeront des contrats d'abonnement individuels avec leurs téléspectateurs (ce qui est nécessaire pour les décodeurs numériques, ainsi qu'il est dit ci-dessus). Les propriétaires ne seront plus les seuls représentants de la majorité des téléspectateurs et ils joueront donc un rôle moins important dans la chaîne de distribution. Tant la télévision par câble que la télévision directe par satellite seront distribuées via des contrats individuels directs avec les téléspectateurs. Deuxièmement, il est clair que les clients évalueront la nouvelle offre numérique en fonction de sa capacité à offrir un éventail de services large et attirant. Il est

⁴² Le 27.8.1999, Telia a annoncé la signature d'un accord avec HSB Malmö, aux termes duquel elle connectera 34 000 appartements à un réseau à large bande comprenant un accès rapide à Internet, des services de téléphonie, de téléphonie mobile ainsi que des services de télévision numérique.

peu probable que la majorité des clients ait une forte prédilection pour un moyen technique particulier de transmission des nouveaux services numériques, que ce soit la télévision directe par satellite, le câble à large bande ou le câble-satellite allié à un réseau de télécommunications en cuivre traditionnel comme voie de retour pour les services interactifs. Toutefois, si la nouvelle entreprise contrôlait tous ces modes de fourniture, la concurrence au niveau de l'accès local aux téléspectateurs s'en trouverait sensiblement réduite.

277. Deuxièmement, sur les marchés situés en amont (c'est-à-dire lorsqu'un câblo-distributeur ou un distributeur de télévision directe par satellite achète les droits de distribution de contenus), il peut être opportun d'opérer une distinction entre l'achat des droits de retransmission des chaînes télévisées et l'achat de contenus individuels, tels que des films ou des manifestations sportives et autres. Il serait également possible d'opérer une distinction entre, d'une part, les contenus se présentant sous forme de chaînes financées par la publicité et de chaînes financées par des abonnements à bas prix, où le câblo-distributeur ou le distributeur de télévision directe par satellite opère en tant que grossiste et regroupe normalement plusieurs chaînes pour constituer un bouquet et, d'autre part, les chaînes à péage à accès optionnel. Dans la pratique, la plupart des chaînes télévisées de la première catégorie possèdent une base de recettes comportant à la fois des recettes publicitaires et des droits d'abonnement. En outre, ces deux types de chaînes télévisées ont toutes deux intérêt à être distribuées auprès d'un public aussi large que possible, puisque cela permettra d'augmenter les recettes provenant de la publicité (qui sont directement liées au nombre de ménages connectés) et des abonnements, et ce pour un coût supplémentaire négligeable. Pour cette raison, la plupart des radiodiffuseurs de ce secteur chercheront à être inclus dans l'offre de base de chaque opérateur de télévision directe par satellite, de télévision par câble ou de télévision par antenne maîtresse, que les téléspectateurs de cet opérateur aient ou non besoin d'un décodeur pour recevoir cette offre de base. Les radiodiffuseurs de chaînes télévisées à péage à accès optionnel (essentiellement cinéma et sport) tirent leurs recettes du coût relativement élevé de l'abonnement que le téléspectateur doit payer pour recevoir une chaîne donnée et ces chaînes ne sont jamais incluses dans l'offre de base. Le câblo-distributeur ou le distributeur de télévision directe par satellite fera souvent office d'agent pour les chaînes optionnelles, qui fixent généralement les prix. Les radiodiffuseurs de chaînes à péage à accès optionnel ciblent essentiellement les ménages ayant déjà investi dans des décodeurs ou d'autres moyens de réception de signaux brouillés.
278. Plusieurs radiodiffuseurs ont déclaré qu'ils considéraient le câble, la télévision directe par satellite et la télévision par antenne maîtresse comme des canaux de distribution concurrents. La raison en est que malgré leur désir d'être distribués aussi largement que possible et bien que le modèle économique sur lequel leurs activités de radiodiffusion reposent nécessite un degré minimal de distribution dans une zone donnée, il n'est pas nécessaire de réaliser un taux de pénétration de 100 % pour que leur activité soit rentable. D'après eux, cette situation leur permettait avant la concentration notifiée un certain degré de flexibilité dans leurs négociations avec les différents distributeurs, qui disparaîtrait après la création de la nouvelle entreprise.

279. En conclusion, plusieurs éléments semblent indiquer qu'il existe un certain degré de substituabilité entre les activités de Telia, de Telenor et de Canal Digital dans le secteur de la télévision par câble, de la télévision directe par satellite et de la télévision par antenne maîtresse, tant en ce qui concerne la distribution au détail en aval que l'achat de contenu en amont. Toutefois, pour les raisons évoquées ci-dessus, la question de la définition des marchés n'est pas décisive pour l'appréciation du projet de concentration. Si l'affirmation des parties sur l'absence de chevauchement horizontal était admise, la concentration notifiée renforcerait la position dominante de Telia dans le secteur de la télévision par câble en Suède, et ce sur le marché de la distribution situé en aval. Même si d'autres définitions des marchés étaient adoptées (marchés nationaux combinés pour la télévision par câble et la télévision directe par satellite, ou marché scandinave, ou marché nordique), le projet de concentration aboutirait malgré tout à la création ou au renforcement d'une position dominante. Il en va de même sur le marché de l'achat de contenu, où l'opération notifiée créerait une position dominante, et ce que l'on considère que les activités des parties dans le secteur du câble, de la télévision directe par satellite et de la télévision par antenne maîtresse se trouvent sur les mêmes marchés ou sur des marchés voisins (voir ci-dessous).

Vente en gros de droits sur les contenus

280. Les parties ont déclaré qu'elles-mêmes, ainsi que leurs principaux concurrents dans le domaine de la télévision directe par satellite et de la télévision par câble, signent des contrats directement avec les radiodiffuseurs. Le marché de la vente en gros de droits sur les contenus est donc, à l'heure actuelle, essentiellement limité aux ventes à des petits câblo-opérateurs indépendants (télévision par antenne maîtresse). Telenor et, dans une moindre mesure, Telia, opèrent sur ce marché, qui est lié aux marchés de l'achat de contenus en ce sens que le droit d'un distributeur d'utiliser certains contenus pour ses propres opérations de distribution et ses activités de vente en gros est normalement réglé dans le cadre d'un accord unique avec le radiodiffuseur.

Technologie pour les services techniques liés à la télévision à péage

281. Les services techniques liés à la télévision à péage comprennent des services tels que le cryptage et le décryptage de signaux de télévision, la gestion des systèmes d'accès conditionnel, la commercialisation des décodeurs et des cartes à puce. Telenor a mis au point un système d'accès conditionnel propriétaire pour le brouillage et de débrouillage de signaux de télévision (Conax). Certaines de ces fonctions techniques sont extrêmement sensibles d'un point de vue commercial, dans la mesure où elles permettent d'accéder aux données sur les clients et au contenu des accords avec les radiodiffuseurs. Les deux parties fournissent ces services à l'intérieur de leur propre groupe. Elles fournissent également certains de ces services à des câblo-opérateurs concurrents.

B. Marchés géographiques en cause

282. En ce qui concerne les marchés de la distribution, les parties ont affirmé, s'appuyant pour cela largement sur des décisions antérieures de la Commission (voir ci-dessous), que les marchés de la télévision directe par satellite, de la télévision par câble, de l'achat de contenu, de la vente en gros de droits sur les contenus et des services techniques liés à la télévision à péage étaient nationaux. Elles ont également souligné que ces activités nécessitaient la mise en place d'organisations nationales, que les régimes juridiques différaient selon les pays et que les radiodiffuseurs vendaient normalement les droits sur les contenus sur une base nationale.
283. Dans leur réponse à la communication des griefs conformément à l'article 18 du règlement sur les concentrations ("la réponse"), les parties ont déclaré que le marché des capacités-répéteurs était européen et que les autres sociétés de transmission par satellite (Eutelsat et Astra) fournissaient un service qui pouvait se substituer à ceux de Telenor.
284. Toutefois, l'affirmation avancée par les parties dans leur réponse est contredite par les faits relatifs à la location par Telia de capacités-répéteurs auprès de NSAB. Au moment où Telia a réalisé cet investissement stratégique, l'une des solutions envisagées avait été de louer des capacités à Eutelsat dont Telia, en tant qu'opérateur historique en Suède, était actionnaire. Or, Telia a rejeté la solution Eutelsat, en dépit du fait que la capacité dont elle avait besoin pouvait lui être fournie par Eutelsat à un prix inférieur de moitié environ à celui proposé par NSAB (et aussi en dépit du fait que la participation de Telia dans Eutelsat lui aurait mieux permis d'influer sur les décisions stratégiques de cette dernière). La raison pour laquelle Telia, malgré ces avantages, a décidé de ne pas louer de capacité à Eutelsat est que celle-ci ne permet pas d'avoir une bonne empreinte pour les transmissions destinées aux pays nordiques et que la plupart des téléspectateurs potentiels dans cette région ont dirigé leurs antennes paraboliques vers les satellites Telenor et NSAB. Par conséquent, du point de vue d'un radiodiffuseur, l'utilisation d'une autre position satellite pour la transmission d'émissions destinées aux téléspectateurs des pays nordiques impliquerait des coûts très importants à engager pour convaincre un nombre suffisant de téléspectateurs soit d'arrêter de regarder tous les programmes nordiques intéressants proposés à partir des satellites de Telenor (et de NSAB) soit d'investir dans une deuxième antenne parabolique. Quant aux téléspectateurs, ils ne peuvent pas tourner simplement leur antenne parabolique vers Eutelsat ou Astra, dans la mesure où aucun radiodiffuseur nordique ne transmet à partir de ces satellites. C'est pourquoi il n'est pas possible d'accepter l'affirmation avancée par les parties dans la réponse, selon laquelle le marché des capacités-répéteurs serait européen. La Commission maintient donc ce qu'elle affirmait déjà dans l'affaire NSD, à savoir que le marché des capacités-répéteurs s'étend aux pays nordiques.
285. Plusieurs tiers ont suggéré que les marchés de la distribution au détail et de l'achat de contenus s'étendaient en fait à la Scandinavie (c'est-à-dire la Norvège, la Suède et le Danemark) ou aux pays nordiques (les trois pays précédents plus la Finlande). La raison principale en était le fait que les activités en amont des parties dépassent le cadre national. Tout d'abord, tout le monde s'accorde à dire que les capacités-répéteurs sont fournies à l'échelle des pays scandinaves ou

nordiques. Deuxièmement, contrairement à l'opinion avancée par les parties, la plupart des tiers ont affirmé que les contrats relatifs aux droits de distribution de contenus (chaînes commerciales et contenus de chaînes à péage, tels que des films et des manifestations sportives) sont souvent conclus à l'échelle des pays scandinaves ou nordiques. Les facteurs culturels et linguistiques ne sont pas considérés comme des obstacles importants à la transmission d'émissions identiques dans l'ensemble des pays scandinaves, dans la mesure où les émissions sous-titrées sont monnaie courante dans tous ces pays. En outre, les tiers pensent que la nouvelle entreprise continuera à développer ses achats dans toute la Scandinavie (ou les pays nordiques) afin d'alimenter l'ensemble de ses activités de distribution en aval, avec la conséquence que les conditions de concurrence deviendront encore plus homogènes. L'argument avancé par les parties selon lequel les clients individuels de la télévision par câble ne peuvent pas s'adresser à des fournisseurs situés hors de leur pays n'empêche certainement pas d'envisager une définition plus large des marchés en ce qui concerne l'achat de contenu, la vente en gros de droits et la technologie liée à la télévision à péage. En ce qui concerne la télédistribution au détail, le choix des fournisseurs offerts aux clients (en particulier ceux de la télévision par câble) est actuellement limité par les moyens d'accès techniques disponibles et les droits de retransmission détenus par les différents distributeurs. Toutefois, dans la perspective de la transition vers les services numériques, et compte tenu de la tendance à la signature de contrats s'étendant à l'ensemble des pays nordiques pour les droits de distribution, il peut être opportun d'envisager également ce marché dans une perspective plus large (c'est-à-dire à l'échelle de la Scandinavie et des pays nordiques).

286. Toutefois, aux fins de la présente décision, il n'est pas nécessaire de définir avec exactitude l'étendue du marché géographique en cause, dans la mesure où l'opération notifiée créerait ou renforcerait une position dominante à différents niveaux de la chaîne de distribution pour la fourniture de services de télévision, que ce soit sur une base nationale, scandinave ou nordique (voir ci-dessous).

C. Appréciation de la concurrence

Capacités-répéteurs.

287. Telenor est le principal fournisseur de capacités-répéteurs dans les pays nordiques. Ses satellites Thor et Intelsat⁴³, qui sont positionnés à 1° ouest, possèdent au total 48 répéteurs. Dans leur réponse, les parties ont déclaré que tous les répéteurs de Telenor étaient adaptés à la transmission de signaux de télévision. Toutefois, 34 seulement des répéteurs Telenor sont ce que l'on appelle des répéteurs BSS qui, pour des raisons techniques, sont adaptés à la transmission de signaux pour la télévision directe. Les 14 autres répéteurs (répéteurs Intelsat) peuvent être utilisés par exemple pour alimenter les réseaux de télévision par câble, mais ils ne sont pas adaptés aux transmissions directes à domicile. L'ensemble des répéteurs Telenor ont une empreinte nordique. En outre, Telenor a des projets concrets d'augmentation de sa capacité dans un proche avenir, grâce au lancement d'un autre satellite. Telenor et Canal Digital ont investi des sommes considérables dans les installations techniques nécessaires et ont mis en place la

⁴³ Telenor loue l'ensemble des répéteurs disponibles sur le satellite Intelsat à 1° ouest.

seule plateforme nordique pour la transmission de signaux TV numériques qui existe actuellement.

288. Telia ne possède aucune capacité de transmission par satellite, mais elle est, depuis 1997, l'un des plus importants clients de NSAB, le seul concurrent de Telenor ayant une empreinte nordique spécifique. Dans leur réponse, les parties ont fait valoir que Telia n'était pas un client stratégique pour NSAB. Toutefois, cet argument est biaisé, dans la mesure où il repose sur l'hypothèse que Telia n'utilisera pas ses répéteurs loués pour développer des services susceptibles d'inciter d'autres clients à vouloir être sur le même satellite qu'elle. Ainsi qu'il sera expliqué ci-dessous, si cette affirmation devait s'avérer juste, ce serait l'une des conséquences du projet de concentration. Il n'en demeure donc pas moins que Telia, au moment où elle a signé un contrat de location [à long terme]* pour les [...]* répéteurs NSAB, avait des projets concrets de développement de son activité de télévision directe par satellite en concurrence avec Telenor; c'est la raison pour laquelle elle a loué les répéteurs BSS qui, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, sont spécifiquement adaptés à la transmission de signaux pour la télévision directe à domicile. La période de location correspond à la durée de vie prévue du satellite.
289. Au moment où l'accord de location a été signé, ces répéteurs représentaient [...]* de la capacité de NSAB et, de l'avis de cette dernière, il était clair que Telia avait l'intention de mettre sur pied un service concurrent de télévision directe par satellite. L'affirmation selon laquelle Telia ne serait pas un client d'une importance stratégique pour NSAB ne peut donc être acceptée.
290. Outre l'investissement dans la location de répéteurs satellite (dont le coût annuel représente une part importante du chiffre d'affaires de Telia dans le secteur de la télévision par câble), Telia a également réalisé des investissements stratégiques dans des installations de liaison montante à Stockholm. D'un point de vue technique, Telia serait donc en bonne position, si le projet de concentration ne se réalisait pas, pour commencer la distribution directe de signaux TV et autres vers des clients individuels via le satellite (voir ci-dessous).
291. Après la concentration, la nouvelle entreprise contrôlerait de 34 à [...]* répéteurs BSS (selon que l'on inclue ou non les répéteurs NSAB loués par Telia), sur un total de 51 répéteurs BSS en position orbitale 1° ouest et 5° est. La nouvelle entreprise contrôlerait ainsi [60-80 %]* du nombre total des répéteurs adaptés à la transmission de la télévision directe par satellite dans les pays nordiques. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, Telenor estime que [...]* de ses [...]* répéteurs sont adaptés à la radiodiffusion télévisuelle dans les pays nordiques. Si ces [...]* répéteurs étaient inclus dans le calcul, la part de la capacité-répéteurs disponible pour la radiodiffusion télévisuelle dont disposerait la nouvelle entreprise passerait à [...]* répéteurs sur un total de [...]* (à nouveau selon que l'on inclue ou non les répéteurs NSAB loués par Telia), ce qui représenterait [70-80 %]* de la capacité totale disponible.

292. Dans leur réponse, les parties affirment que le nombre de répéteurs dont dispose NSAB est plus élevé que celui indiqué ci-dessus. Cela est inexact. NSAB possède actuellement deux satellites en position orbitale 5° est (Sirius I et Sirius II). Le premier possède quatre répéteurs BSS, et le second 32 répéteurs. Toutefois, sur ces 32 répéteurs, six ne sont adaptés qu'à des fins de communication (et pas pour la radiodiffusion télévisuelle). Treize des 26 répéteurs restants ne sont pas la propriété de NSAB. Ils appartiennent à GE Americom et ne sont pas dirigés vers les pays nordiques⁴⁴. Par conséquent, le nombre total de répéteurs pour la radiodiffusion télévisuelle dont dispose actuellement NSAB est de 17 (ou 11 si l'on déduit les répéteurs loués par Telia), ainsi qu'il ressort des pourcentages indiqués ci-dessus.
293. Les parties estiment également que les répéteurs disponibles sur le satellite Sirius III, qui appartient à NSAB, devraient être ajoutés aux répéteurs NSAB. Ce satellite est actuellement loué à Astra et il n'est pas utilisé pour la radiodiffusion vers les pays nordiques. Toutefois, lorsque le contrat de location prendra fin, en octobre 1999, il est prévu de déplacer le satellite sur la position orbitale de NSAB, c'est-à-dire 5° est. Si ce déplacement était effectué, Sirius III remplacerait Sirius I (qui, en raison du fait que les deux satellites transmettent sur les mêmes fréquences, ne peuvent pas être utilisés simultanément). NSAB disposerait alors de 27 répéteurs au total (ou 21 si l'on déduit les répéteurs loués à Telia), et non de 31, ainsi que les parties l'affirment dans leur réponse.
294. Comme pour tout événement qui n'a pas encore eu lieu, il existe un certain degré d'incertitude quant au fait de savoir si Sirius III sera effectivement déplacé en position orbitale 5° est, et y sera maintenu. L'un des facteurs influant sur cette décision sera l'impact de la concentration notifiée sur la capacité de NSAB à attirer les radiodiffuseurs. Toutefois, même si Sirius III était mis en position orbitale 5° est, les parties n'ont fourni aucun argument convaincant confirmant que cela améliorerait la compétitivité de NSAB. Premièrement, même dans la situation actuelle en matière de télévision analogique (où il faut un répéteur pour transmettre une chaîne de télévision), Telenor et NSAB possèdent une capacité de réserve importante. Dans un environnement numérique, cette capacité sera multipliée, puisqu'un seul répéteur peut transmettre de six à huit chaînes. Cela signifie que les satellites Telenor actuellement disponibles pourront, d'un point de vue technique, transmettre tous les signaux analogiques actuels sous format numérique. Cela vaut également pour NSAB. On ne voit donc pas très bien de quelle manière, ainsi que l'affirment les parties, la position de NSAB pourrait être renforcée avec des capacités-répéteurs supplémentaires. Deuxièmement, ainsi qu'il est dit ci-dessus, Telenor projette également d'ajouter un autre satellite en position orbitale 1° ouest (Thor IV). D'après la notification, Thor IV devrait être lancé en 2002⁴⁵. De ce fait, même si NSAB pouvait retirer un avantage de l'ajout de nouvelles capacités, Telenor bénéficierait sans doute d'un avantage identique, voire plus grand, dans un proche avenir. Troisièmement, ainsi que nous

⁴⁴ Lorsque Telia a évalué les différentes options dont elle pouvait disposer pour la transmission de télévision directe par satellite, elle en a conclu qu'elle ne pourrait utiliser les répéteurs GE Americom que si elle les louait en totalité, dans la mesure où l'intégralité du rayon devrait être dirigé vers les pays nordiques.

⁴⁵ D'après les informations figurant sur la page d'accueil Telenor, Thor IV pourrait déjà être lancé en 2000 ou 2001.

l'expliquerons ci-dessous, il existe de bonnes raisons de penser que le projet de concentration, tel qu'il a été notifié, aurait sensiblement affaibli la compétitivité de NSAB. La question de la capacité dont dispose NSAB ne présente donc que peu d'intérêt pour la présente appréciation.

295. Les propriétaires de NSAB sont SSC, Teracom (37,5 % chacun) et Tele Denmark (25 %). NSAB n'est intégrée verticalement dans aucun des domaines où opèrent Telia et Telenor. L'enquête a montré que la nouvelle entreprise, compte tenu du fait qu'elle est le seul fournisseur intégré verticalement de répéteurs ayant une empreinte nordique, serait la seule société en mesure d'offrir aux téléspectateurs un service groupé comprenant les infrastructures satellite et la distribution au détail (câble et télévision directe à domicile). À la suite de la concentration, le nombre de téléspectateurs connectés au réseau de distribution au détail de la nouvelle entreprise aurait sensiblement augmenté et aurait couvert jusqu'à 70 % de l'ensemble des ménages (voir ci-dessous). Étant donné que Telia apporterait à la nouvelle entreprise le plus important réseau câblé de Suède (avec environ 1,3 million de foyers connectés), cela aurait considérablement renforcé la capacité de la nouvelle entreprise à convaincre les acheteurs de capacité-répéteurs à ne pas acheter cette capacité auprès de son seul concurrent, NSAB.
296. Telenor a déjà engagé une stratégie agressive afin d'inciter les radiodiffuseurs à passer du satellite NSAB au satellite Telenor (et l'on dit qu'au moins un des clients NSAB s'est vu offrir de la capacité-répéteurs gratuitement⁴⁶). Les parties ont contesté ce fait dans leur réponse et déclaré qu'elles n'avaient pas offert de capacité gratuite, mais un contrat basé sur le taux de pénétration, aux termes duquel le paiement pour la capacité-répéteurs est basé sur le nombre de téléspectateurs que le radiodiffuseur atteindra. Il est difficile pour la Commission de parvenir à une conclusion définitive à ce propos, avant que l'autorité de la concurrence suédoise ait arrêté une décision en la matière. Toutefois, on peut conclure de cet exemple qu'il est possible de persuader les radiodiffuseurs de choisir leur fournisseur de capacité satellite sur la base de contrats liés au taux de pénétration réalisé. À la suite de la concentration, la nouvelle entreprise serait donc dans une position beaucoup plus favorable que NSAB qui, du fait de son absence d'intégration en aval, ne sera pas en mesure de garantir un accès aux téléspectateurs de la télévision par câble ou par satellite. En outre, la concentration aurait non seulement augmenté la capacité de la nouvelle entreprise à offrir aux radiodiffuseurs un accès à la distribution au détail, mais elle aurait simultanément réduit la capacité de NSAB à faire de même, dans la mesure où l'unité TV par câble de Telia pourrait avoir eu moins d'intérêt à acheminer les services fournis par l'intermédiaire de NSAB.
297. Il apparaît en outre que des tiers mettent désormais en doute la viabilité de NSAB en tant que concurrent si l'opération prévue devait être réalisée telle qu'elle a été notifiée. On pourrait faire valoir que cette opinion était partagée par Telenor puisqu'elle a choisi, peu avant que l'opération notifiée ne soit annoncée, de ne pas poursuivre sa coopération avec NSAB pour la promotion de l'antenne parabolique "Nordenparabolen". Cette antenne analogique peut recevoir simultanément les signaux de Telenor et de NSAB. Si Telenor avait estimé qu'un nombre important

⁴⁶ Cette question a été portée à l'attention de l'autorité suédoise de la concurrence, affaire n° Dnr 353/1999. Aucune décision n'a encore été prise à l'heure actuelle.

de radiodiffuseurs resteraient chez NSAB après la réalisation de l'opération notifiée, il aurait été logique qu'elle poursuive cette coopération. Dans leur réponse, les parties ont déclaré que l'accord que Telenor avait passé avec NSAB pour la promotion de l'antenne "Nordenparabolen" expirait en 1998 et que la société avait décidé qu'elle n'avait aucun intérêt commercial à poursuivre cette coopération; elle n'en continue pas moins à promouvoir l'antenne "Nordenparabolen". Toutefois, cet argument ne règle pas la question essentielle, qui est que la façon d'agir de Telenor confirme qu'elle se considère comme capable de s'imposer si les téléspectateurs utilisent des antennes dirigées vers l'une seulement des deux positions satellite nordiques⁴⁷. Quoi qu'il en soit, la décision de Telenor de mettre fin à la coopération "Nordenparabolen" aura sans aucun doute des répercussions sur la compétitivité de NSAB, dans la mesure où un nombre important de téléspectateurs des pays nordiques ne pourront pas recevoir les signaux provenant de ses satellites.

298. L'enquête montre donc que la concentration notifiée aurait permis à la nouvelle entreprise de réduire sensiblement, voire d'éliminer, la concurrence de NSAB. Cela n'aurait pas seulement entraîné la création d'une position dominante sur le marché de la fourniture de capacité-répéteurs, mais aurait également renforcé considérablement le contrôle exercé par la nouvelle entreprise à tous les niveaux de la chaîne de distribution. Elle serait ainsi devenue un intermédiaire obligé, toute société souhaitant s'introduire à l'un ou l'autre niveau de la chaîne de distribution étant contrainte d'acheter de la capacité-répéteurs à la nouvelle entreprise.
299. Les parties ont tout d'abord fait valoir que la nouvelle entreprise ne deviendrait pas le fournisseur unique de capacités-répéteurs dans les pays nordiques. Cette affirmation repose en premier lieu sur l'existence d'un fournisseur concurrent de services de ce type, NSAB, et sur le rôle clé de NetCom/MTG⁴⁸ en tant qu'acheteur de capacité-répéteurs et fournisseur de services de radiodiffusion pour son propre secteur de la distribution TV. NetCom/MTG opère en tant que radiodiffuseur par l'intermédiaire, notamment, de TV3 et TV1000, qui sont distribuées dans tous les pays scandinaves. Par l'intermédiaire de Kabelvision, elle opère également dans le secteur de la télévision par câble en Suède, et par l'intermédiaire de Viasat, dans la distribution de télévision directe analogique dans l'ensemble des pays scandinaves. Elle ne possède aucune participation dans le secteur des satellites, mais elle loue de la capacité à Telenor et à NSAB.
300. Toutefois, l'argument des parties concernant le rôle de Netcom/MTG en tant qu'acheteur de capacité-répéteurs ne tient pas pleinement compte des effets à

⁴⁷ La page d'accueil de Canal Digital contient la déclaration suivante: "Toutes les chaînes que nous distribuons peuvent être captées à partir d'une seule position satellite. Cela signifie que vous n'avez pas besoin d'installer plusieurs têtes de réception sur votre antenne parabolique."

⁴⁸ Netcom, MTG et Kinnevik sont cotées séparément à la Bourse de Stockholm, alors que Netcom et MTG sont également cotées séparément au NASDAQ. La Commission a été informée du fait que le maintien de ces cotations séparées impose aux sociétés de respecter certaines conditions fixées par la Bourse en matière de gestion indépendante et de respect de la concurrence. Néanmoins, les parties ont supposé que Netcom et MTG pouvaient être considérées comme un groupe aux fins de la présente appréciation, du fait que Kinnevik (la famille Stenbeck) possède des intérêts importants dans les deux sociétés. Aux fins de la présente décision, la Commission a accepté cette supposition, qui est la plus favorable aux parties notifiantes. (Les intérêts de Netcom/Tele2 dans le secteur de la téléphonie sont décrits dans la section traitant de ces services.)

moyen et à long terme du projet de concentration. Il est vrai que Netcom/MTG dispose d'une certaine puissance sur le plan de la concurrence, y compris en ce qui concerne la notoriété de ses chaînes TV. Toutefois, cette puissance ne doit pas être surestimée. Premièrement, Netcom/MTG achète la plus grande partie du contenu de ses chaînes à des tiers, y compris des studios de production, américains et autres, et des organisateurs de manifestations sportives. De ce fait, la société possède une certaine vulnérabilité, dans la mesure où la plupart des téléspectateurs sont fidèles plutôt à un contenu particulier (qui pourra être acheté par un autre radiodiffuseur à l'avenir) qu'au nom de la chaîne. Cela signifie que Netcom/MTG doit absolument maintenir son niveau de distribution actuel (qui constitue la base de ses recettes, publicitaires et autres), pour financer l'acquisition en continu de contenus attractifs et s'assurer ainsi la fidélité de ses téléspectateurs. Dans leur réponse, les parties ont fait valoir que Netcom/MTG avait déjà conclu un certain nombre de contrats, dont certains sont des contrats exclusifs, avec différents studios de production américains et autres et différents organisateurs de manifestations sportives. Cet argument concerne essentiellement la position actuelle de Netcom/MTG sur les marchés en aval de la distribution au détail, qui seront analysés ci-dessous. Aux fins de l'appréciation des effets de la concentration sur le marché des répéteurs, il suffit de constater que la majorité des contrats mentionnés expireront entre 1999 et 2003 et qu'ils sont donc d'une durée limitée, quel que soit le niveau de protection dont Netcom/MTG jouisse actuellement aux termes des contrats en cours. L'un des principaux accords dans le domaine sportif mentionné par les parties pour attester la soi-disant position de force de Netcom/MTG concerne la ligue de football italienne. Dans leur réponse, les parties indiquaient que Netcom/MTG détenait ces droits jusqu'en 2001. Toutefois, le 1er septembre 1999, il a été annoncé que Canal Digital avait acquis, auprès de la ligue italienne de football, les droits de retransmission pour les pays nordiques, et qu'elle commencerait ses émissions le 12 septembre 1999. C'est pourquoi, étant donné que Canal Digital est apparemment en mesure de faire des offres plus intéressantes que Netcom/MTG pour ces grands accords dans le domaine sportif, il n'est pas possible de considérer l'existence de ces accords comme une caractéristique permanente du marché pour déterminer si Netcom/MTG aura la possibilité de soutenir NSAB en tant que fournisseur satellite concurrent de la nouvelle entreprise, et si elle jugera intéressant de le faire.

301. Deuxièmement, la puissance relative de Netcom/MTG par rapport à celle de la nouvelle entreprise peut être illustrée par le fait que Netcom/MTG, même avant le projet de concentration, avait été contrainte d'accepter un accord de distribution très défavorable avec Telia. En effet, Netcom/MTG doit payer Telia pour faire distribuer sa chaîne la plus populaire, TV3, sur le réseau câblé de cette dernière. Dans leur réponse, les parties ont tenté de contester cette conclusion en déclarant que TV3 n'était pas le seul radiodiffuseur qui rémunérait Telia pour être distribué sur son réseau câblé. Toutefois, cet argument est biaisé. Même si Telia, en tant que câblo-opérateur dominant, a été en mesure d'imposer des conditions désavantageuses à tous les radiodiffuseurs, cela ne modifie en rien le fait que Netcom/MTG dépend de Telia pour la distribution et que cette dépendance se serait renforcée après la création de la nouvelle entreprise.
302. Compte tenu de ce qui précède, l'argument des parties selon lequel Netcom/MTG serait en mesure de compenser la puissance apparente de la nouvelle entreprise

sur le marché de la fourniture de capacité-répéteurs (ou à tout autre niveau de la chaîne de distribution) semble peu probant.

303. Toutefois même si l'on admettait, en dépit de ce qui vient d'être dit, que Netcom/MTG, en tant que principal concurrent de la nouvelle entreprise, ait intérêt à utiliser le satellite NSAB de façon à ne pas devenir entièrement dépendante de la nouvelle entreprise, il lui serait de plus en plus difficile de continuer à soutenir NSAB si la plupart des autres radiodiffuseurs décidaient de passer aux satellites de la nouvelle entreprise. En effet, moins NSAB aurait de clients, plus elle devrait facturer des prix élevés pour couvrir ses coûts d'exploitation, y compris ses futurs investissements dans des capacités numériques. Il n'est pas raisonnable de penser, comme les parties le font dans leur réponse, que NSAB réduira ses prix si sa capacité de réserve devait augmenter à la suite du passage de certains radiodiffuseurs à la nouvelle entreprise. S'il est vrai que des investissements dans des satellites représentent, dans une large mesure, des coûts non récupérables, on ne peut pas penser que NSAB continuerait à exploiter ses activités de radiodiffusion dans les pays nordiques si elle n'était pas en mesure d'obtenir un rendement raisonnable des capitaux investis grâce à la location de capacité-satellite. Si, à la suite de la concentration, NSAB n'était plus capable d'attirer les radiodiffuseurs nordiques, elle vendrait ou louerait probablement ses satellites à un autre opérateur, qui les déplacerait alors vers une autre position orbitale, plutôt que de poursuivre des activités dans lesquelles elle perdrait de l'argent, ainsi que les parties l'ont suggéré. Il n'est pas non plus exact de dire, comme les parties l'ont fait dans leur réponse, que NSAB n'est pas dépendante des revenus de ses activités de radiodiffusion dans les pays nordiques, dans la mesure où ils constituent une grande partie des revenus totaux de NSAB.
304. Pour la nouvelle entreprise, c'est l'inverse qui prévaut, dans la mesure où plus elle pourrait attirer de clients en offrant des services groupés verticalement, ainsi qu'en témoignent les contrats basés sur les taux de pénétration mentionnés ci-dessus, plus les prix qu'elle devrait facturer seront faibles. Elle bénéficierait donc d'un avantage important en matière de coûts par rapport à NSAB. Ensuite, Netcom/MTG, en sa qualité de radiodiffuseur de télévision à péage et de télévision commerciale, serait devenue encore plus dépendante de la nouvelle entreprise pour la distribution de ses produits qu'elle ne l'a été vis-à-vis de Telia ou de Telenor. Il aurait donc été encore plus difficile pour Netcom/MTG de s'opposer à la puissance de marché de la nouvelle entreprise en soutenant NSAB. Enfin, NSAB n'est pas en mesure, pour des raisons techniques, d'atteindre un nombre très important de téléspectateurs, notamment en Norvège et au Danemark, car leurs équipements de réception sont dirigés uniquement vers la position satellite de Telenor et ils ne peuvent donc pas recevoir les signaux de NSAB. Tout radiodiffuseur qui ne serait pas relié aux satellites de Telenor, y compris Netcom/MTG, perdrait donc une proportion importante de ses téléspectateurs de télévision par satellite.
305. Dans leur réponse, les parties ont indiqué que cela ne serait plus le cas dans un environnement numérique, dans la mesure où ces clients seront tenus d'acheter un nouveau décodeur et, en général, une nouvelle tête de réception.
306. Si tout le monde s'accorde à dire que tous les téléspectateurs auront besoin d'un nouveau décodeur pour recevoir les signaux numériques il est clair que cela

n'aura aucun impact sur la possibilité d'atteindre les clients de télévision par satellite dont les équipements sont dirigés uniquement vers la position satellite de Telenor. En ce qui concerne la nécessité de changer la tête de réception sur l'antenne parabolique, les parties ont justifié leur opinion sur la nécessité de procéder à ce changement en déclarant qu'une nouvelle tête de réception sera généralement nécessaire parce que les modèles anciens ne sont pas compatibles avec les nouveaux décodeurs analogiques et numériques. Les parties n'ont pas expliqué pourquoi elles estimaient qu'il fallait évaluer les conditions nécessaires à la transition vers le numérique en comparant le besoin de remplacer les anciennes têtes de réception analogiques, qui sont apparemment aussi incompatibles avec les nouveaux décodeurs *analogiques*.

307. Les tiers interrogés ne sont pas d'accord pour dire qu'il est techniquement nécessaire de changer les antennes paraboliques ou les têtes de réception actuelles pour passer au numérique. En outre, d'un point de vue commercial, Canal Digital et Telia ont toutes deux commencé à exploiter des services numériques et proposent des prix subventionnés à leurs clients pour des décodeurs propriétaires qui n'accepteront pas les cartes à puce Netcom/MTG. C'est pourquoi l'argument avancé par les parties lors de l'audition - à savoir que Netcom/MTG pourrait profiter des investissements dans la technologie numérique faits par les parties - n'est pas corroboré par les faits. Compte tenu de ce qui précède, l'affirmation des parties selon laquelle le passage aux services numériques réduira la dépendance de Netcom/MTG vis-à-vis des services satellite de la nouvelle entreprise ne peut être acceptée. De ce fait, leur deuxième affirmation ne peut pas non plus être acceptée, puisque Netcom/MTG n'aurait pas été en mesure de soutenir NSAB, éliminant ainsi les effets négatifs, mentionnés ci-dessus, de la concentration sur la compétitivité de NSAB.
308. Enfin, dans leur réponse, les parties font valoir qu'elles sont confrontées à la menace de l'arrivée sur le marché de nouvelles capacités Intelsat. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, Telenor loue et exploite actuellement l'intégralité de la capacité de radiodiffusion du satellite Intelsat en position orbitale 1° ouest. Les parties n'ont pas expliqué pourquoi il ne serait pas raisonnable de supposer que Telenor participerait également à tout ajout de capacité d'Intelsat en position 1° ouest. L'impression selon laquelle tout nouvel ajout de capacité par Intelsat serait probablement attribué à Telenor est renforcée par le fait que Telenor a apparemment accès aux plans d'entreprise confidentiels d'Intelsat. En outre, les parties n'ont pas été en mesure de fournir la moindre raison expliquant pourquoi Intelsat, si elle devait pénétrer sur le marché indépendamment de Telenor, ne serait pas confrontée à toutes les difficultés décrites ci-dessus qu'a eues NSAB pour attirer des radiodiffuseurs. Or, si Intelsat avait des difficultés, elles risqueraient d'être encore plus grandes que celles de NSAB, dans la mesure où Intelsat ne dispose d'aucune position sur le marché sur laquelle elle pourrait s'appuyer pour pénétrer sur celui-ci. La Commission estime donc que rien ne permet de penser que la position de la nouvelle entreprise sur le marché de la capacité-répéteurs serait limitée par l'arrivée d'Intelsat en tant que nouvel opérateur.
309. Il faut conclure de ce qui précède que le projet de concentration, tel qu'il a été notifié, suscitait des préoccupations importantes dans le secteur de la fourniture de capacité-répéteurs. En outre, les effets de la position de la nouvelle entreprise

dans ce secteur auraient également suscité des préoccupations quant à la concurrence sur les marchés situés en aval (voir ci-dessous). Il faut donc en conclure que la concentration notifiée aurait créé une position dominante qui aurait entravé de façon sensible une concurrence effective sur le marché de la fourniture de capacité-répéteurs dans les pays nordiques.

Télédistribution au détail (destinée aux particuliers)

310. Comme indiqué ci-dessus, les parties estiment que le marché en cause de la télédistribution au détail devrait être apprécié à l'échelle nationale, compte tenu des marchés distincts de la câblodistribution et de la réception directe à domicile. Par ailleurs, un certain nombre d'éléments indiquent que le marché devrait être considéré dans un plus large contexte, tant du point de vue du produit que sous l'angle géographique. Néanmoins, puisque la Commission estime que le projet de concentration est de nature à créer ou à renforcer une position dominante, quelle que soit la perspective adoptée, la présente section appréciera l'incidence de l'opération de concentration envisagée à l'échelon proposé par les parties ainsi que sur un marché cumulé de la câblodistribution et de la réception directe à domicile (au niveau national et scandinave/nordique).

i) Marchés nationaux de la télévision par câble et de la réception directe à domicile (envisagés séparément)

A. Télévision par câble

311. En Norvège, Telenor possède le deuxième réseau de câblodistribution auquel sont connectés quelque [30-40 %]* de tous les foyers norvégiens câblés. De même, Telia détient le deuxième réseau de télévision par câble au Danemark. La notification indique que la part de marché de Telia représente [10-20 %]* de tous les foyers raccordés au câble au Danemark ([30-40 %]* si l'on cumule la câblodistribution et la réception par antenne maîtresse). La part de marché détenue par Tele Denmark s'élève à [80-90 %]* pour la télévision par câble et à [50-60 %]* si l'on inclut la réception par antenne maîtresse. Si l'on admet que le marché en cause de la télévision par câble est national, il est inutile, aux fins de la présente décision, d'évaluer les effets du projet de concentration en Norvège et au Danemark.

312. Telia possède le plus vaste réseau de télévision par câble en Suède. En 1998, 1 250 000 foyers y étaient connectés ([50-60 %]* de tous les foyers suédois raccordés au câble)⁴⁹. En outre, 50 000 foyers desservis par une antenne maîtresse (SMATV) étaient connectés au réseau de Telia. Le nombre de foyers raccordés au réseau de Telia a augmenté ces quatre dernières années. Quant aux opérateurs concurrents, Kabelvision (groupe Netcom/MTG), Stjärn TV et Sweden on Line, leurs parts de marché sont respectivement de [10-20 %]*, [10-20 %]* et [0-10 %]*.

313. Dans la notification, les parties ont estimé que les parts de marché devraient être mesurées au regard des recettes provenant de la télévision à péage plutôt que du

⁴⁹ Selon Telia, son réseau câblé longe [...] foyers suédois (sur un total de 3 980 000), c'est-à-dire que le câble passe à moins de 50 mètres d'eux.

nombre de foyers connectés. Compte tenu de ces considérations et à supposer que les recettes produites par la télévision à péage se définissent, ainsi que le suggèrent les parties, comme les montants versés par les foyers en échange de services de télévision à péage, la part de marché détenue par Telia en Suède serait évaluée à [20-30 %]*. La part de Kabelvision représenterait alors [30-40 %]*, celle de Stjärn TV [20-30 %]* et celle de Sweden on Line [10-20 %]*.

314. Les écarts considérables résultant des deux modes de calcul s'expliquent par les stratégies commerciales utilisées par Telia par comparaison à celles de ses concurrents. Habituellement, Telia vend aux propriétaires d'immeubles un panier de services d'infrastructure groupés et un nombre assez important de chaînes sous la forme d'un "abonnement de base en accès libre". Telia ne considère pas les recettes de ces ventes comme des recettes produites par la télévision à péage. Au contraire, elle ne tient compte que des recettes générées par les foyers qui paient pour recevoir des chaînes supplémentaires en plus de celles que leur offre l'abonnement de base. Kabelvision et les autres câblo-opérateurs ont adopté une stratégie commerciale différente. Ils offrent un abonnement de base relativement restreint (incluant essentiellement les chaînes hertziennes "à diffusion obligatoire") et vendent donc la plupart de leurs services dans le cadre de la "télévision à péage" au sens de la définition des parties. Les faiblesses de cette définition sont évidentes: elle implique effectivement que tous les clients de Telia qui ne souscrivent qu'un abonnement de base produiront un chiffre d'affaires nul, conformément à la définition du marché proposée. En revanche, si un autre client s'abonnait exactement aux mêmes chaînes sur le réseau de l'un des câblo-opérateurs concurrents, la majeure partie du chiffre d'affaires ainsi produit relèverait de la définition des parties. Plus de [45-55 %]* des recettes que Telia tire de la télévision à péage proviennent des propriétaires d'immeubles. Il est donc remarquable que les parties aient cherché à exclure cette partie du chiffre d'affaires de Telia de leur définition du marché de la télévision à péage, d'autant qu'elles n'ont, ce faisant, tenu aucun compte du chiffre d'affaires ainsi exclu. Eu égard aux chiffres les plus récents, la part de marché de Telia excéderait de [55-65 %]* celle de Kabelvision si l'on fondait le calcul sur leurs recettes totales.
315. Plus important encore, l'enquête a montré que tant Telia que ses concurrents évoquent habituellement leur position sur le marché en se référant au nombre de foyers connectés plutôt qu'aux recettes provenant de la télévision à péage (voir, par exemple, le rapport annuel 1997 de Telia). De même, en cas d'acquisition de réseaux câblés, l'évaluation se fonde généralement sur le nombre de foyers connectés. Nombreux sont ceux qui s'attendent à ce que la numérisation accroisse encore la taille du réseau de télévision par câble, notamment parce qu'elle permettra de répartir les investissements considérables entre un plus grand nombre de clients. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission conclut que l'unité de mesure pertinente du pouvoir de marché des parties est le nombre de foyers connectés.
316. Les parties ont affirmé qu'il n'existe aucune concession territoriale pour la fourniture de services de télévision par câble en Suède. Cela signifie que dans l'environnement analogique, le facteur essentiel pour qu'un câblo-opérateur soit compétitif est sa capacité à offrir des chaînes et des programmes très appréciés, à des prix intéressants pour les propriétaires et/ou les foyers, selon le mode de

distribution choisi. Comme indiqué précédemment, avant le projet de concentration, vu le contrôle qu'elle exerçait sur plus de [55-65 %]* du marché, Telia a pu obtenir auprès des radiodiffuseurs des conditions bien meilleures que les autres câblo-opérateurs suédois (y compris les conditions négociées pour la distribution de TV3 que les parties considèrent comme une chaîne "à diffusion obligatoire"). Cette aptitude à obtenir des conditions préférentielles est révélatrice de la position dominante occupée par Telia sur le marché suédois des services de télévision par câble. En outre, l'expansion des activités de Telia en matière de câblodistribution ces quatre dernières années confirme qu'aucun des petits câblo-opérateurs n'a été en mesure de contester cette position d'une manière significative.

317. Les effets verticaux résultant du projet de concentration renforceraient considérablement la position dominante de Telia. Tout d'abord, ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus, la nouvelle entreprise deviendrait la gardienne de la fourniture de capacité de transmission par satellite. Les chaînes de télévision qui sont distribuées par un réseau câblé atteignent généralement le câblo-opérateur par l'intermédiaire de satellites. Cela signifie que la nouvelle entreprise sera capable d'offrir aux radiodiffuseurs un service groupé incluant la transmission par satellite et l'accès au réseau câblé de Telia. Avant l'opération de concentration, Telia n'avait pas cette capacité⁵⁰. Aucun des autres câblo-opérateurs suédois n'est intégré verticalement jusque dans le secteur des services de télévision par satellite. À l'issue de l'opération de concentration, la nouvelle entreprise occuperait donc une position exceptionnelle pour attirer les radiodiffuseurs.
318. En outre, ainsi que nous l'expliquerons ci-dessous, la nouvelle entreprise deviendrait, en sa qualité d'acheteuse de contenu, un partenaire incontournable pour tout radiodiffuseur souhaitant atteindre les téléspectateurs suédois (et autres nordiques). Du point de vue du radiodiffuseur, le marché ne se limite pas à la télévision par câble suédoise. Au contraire, les radiodiffuseurs souhaitent généralement bénéficier d'une distribution aussi vaste que possible. L'enquête a révélé que les accords de distribution entre les radiodiffuseurs et les prestataires nordiques de services de câblodistribution et de réception directe à domicile couvrent souvent toute la Scandinavie ou les pays nordiques et comportent des droits relatifs à la télévision par câble, par antenne maîtresse et/ou à la réception directe à domicile. Si l'on admet que les marchés de la télévision par câble et de la réception directe à domicile sont distincts, il convient manifestement de noter que la nouvelle entreprise déploierait d'importantes activités dans un certain nombre de marchés voisins et contrôlerait, au total, l'accès à pratiquement deux fois plus de foyers nordiques que Telia n'en atteignait avant l'opération de concentration. La nouvelle entreprise bénéficierait donc, au moment de négocier avec les radiodiffuseurs, d'une position plus solide encore que celle occupée par Telia jusqu'à présent.
319. Enfin, comme indiqué ci-après, la nouvelle entreprise serait en mesure d'imposer la technologie brevetée de Telenor en tant que norme de facto de radiodiffusion nordique. Cela signifierait que les autres câblo-opérateurs suédois devraient obtenir sous licence leur procédé de cryptage auprès de leur concurrent en position dominante. Par suite de l'opération de concentration envisagée, une

⁵⁰ Le projet de Telia relatif au lancement de la transmission directe à domicile sera expliqué ci-dessous.

nouvelle forme de dépendance naîtrait donc entre Telia et les autres câblo-opérateurs suédois.

320. Dans leur réponse, les parties ont déclaré que la position de Telia en tant que câblo-opérateur en Suède peut être contestée par les autres câblo-opérateurs, les spécialistes du réseau à large bande et même par les clients particuliers de la télévision par câble qui sont propriétaires du réseau de leur immeuble et pourraient, de l'avis des parties, l'exploiter eux-mêmes. Cette assertion n'est pas corroborée par les faits. Dans leur réponse, les parties affirment que "Telia a perdu un nombre important de contrats jusqu'à présent". En réalité, comme indiqué précédemment, le nombre de foyers raccordés au réseau câblé de Telia a augmenté ces quatre dernières années. Il y a donc lieu de conclure que les parties n'ont pas pu démontrer que la croissance de Telia serait vraisemblablement arrêtée, eu égard notamment aux avantages concurrentiels que comporte le projet de concentration, de sorte qu'il soit permis d'affirmer que le comportement de Telia sur le marché risque d'être considérablement entravé par la crainte d'une perte importante de clients pour l'une ou l'autre des raisons exposées.
321. En conclusion, la position dominante occupée préalablement par Telia sur le marché suédois de la câblodistribution serait considérablement renforcée par l'intégration verticale jusqu'au stade de la fourniture de services par satellite et par la position renforcée de la nouvelle entreprise en tant qu'acheteuse de contenu. Ces effets permettraient vraisemblablement à la nouvelle entreprise de signer des accords plus préférentiels encore que ceux que Telia a conclus par le passé. Par conséquent, le projet de concentration réduirait encore la capacité concurrentielle des autres câblo-opérateurs suédois. En outre, la fonction de prestataire de services techniques assurée par la nouvelle entreprise créerait une nouvelle forme de dépendance entre Telia et les autres câblo-opérateurs suédois, qui réduirait la faculté de ces derniers à faire efficacement concurrence à la nouvelle entreprise.
322. Les parties ont affirmé que la transition en cours entre l'analogique et le numérique dans le domaine des techniques de transmission offrira de nouvelles possibilités aux concurrents actuels et futurs. À cet égard, il convient de souligner que Telia offre déjà des services numériques sur son réseau câblé⁵¹. Contrairement à Telia, la plupart des petits câblo-opérateurs suédois n'ont pas pu jusqu'ici réaliser les investissements considérables nécessaires pour aligner leurs réseaux câblés sur le format numérique. Comme indiqué ci-dessus, Telia a adopté une stratégie grâce à laquelle la plupart des foyers connectés à son réseau câblé reçoivent un assez grand nombre de chaînes dans le cadre de l'abonnement de base analogique, ce qui signifie que la pénétration de son réseau par le décodeur est faible par rapport aux réseaux des autres câblo-opérateurs. Le fait que les réseaux de télévision par câble de la nouvelle entreprise présentent un faible taux de pénétration du décodeur (analogique) facilitera vraisemblablement l'introduction de décodeurs numériques, étant donné qu'il ne faudra pas convaincre les téléspectateurs de réaliser un second investissement. De plus, le système par lequel Telia conclut des contrats avec le propriétaire de l'immeuble, plutôt que directement avec les particuliers, facilitera probablement le lancement

51 Telenor envisage de lancer l'an prochain des services numériques sur son réseau câblé.

de services numériques. Dans leur réponse, les parties ont contesté cette hypothèse en citant un exemple relatif au Royaume-Uni qui, selon elles, indique que les opérateurs bénéficiant d'une forte pénétration du marché par le décodeur analogique sont mieux placés pour introduire le décodeur numérique. Si cela peut être vrai pour le Royaume-Uni, les conditions du marché semblent être différentes dans les pays nordiques. Selon un communiqué de presse de Canal Digital⁵², seuls 20 % de ses nouveaux clients acquis au numérique possédaient auparavant un équipement analogique. Telia n'a pas transmis de chiffres à cet égard depuis le lancement de services numériques sur son réseau de câblodistribution. L'argument invoqué par les parties, selon lequel elles souffriront d'un désavantage concurrentiel pour lancer des services numériques, est donc irrecevable.

323. Lorsque le réseau câblé sera devenu numérique, tous les foyers auront besoin d'un décodeur numérique pour capter les signaux. Telia offre aux foyers qui s'abonnent à ses services numériques un décodeur numérique subventionné. Comme nous le verrons ci-après, à l'issue de l'opération de concentration, la nouvelle entreprise sera en mesure d'imposer la technologie brevetée de Telenor en ce qui concerne les décodeurs utilisés sur ses réseaux de distribution. Le décodeur numérique sera nécessaire pour bénéficier de services à valeur ajoutée, tels que la connectivité Internet, la vidéo à la demande, la quasi-vidéo à la demande ou le paiement à la séance. Ces services devraient intéresser les téléspectateurs. Il y a donc lieu de conclure que rien ne permet de penser que l'introduction de services numériques affaiblirait la position de Telia sur le marché suédois de la câblodistribution. Au contraire, le fait que la nouvelle entreprise occupe, en matière d'offre de services numériques de câblodistribution, une position nettement plus solide que celle des autres câblo-opérateurs suédois constituera vraisemblablement un important avantage concurrentiel et réduira encore la capacité de ces derniers à contester la position dominante renforcée de la nouvelle entreprise.
324. En conclusion, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, si l'on admettait la définition du marché proposée par les parties, le projet de concentration renforcerait la position dominante occupée par Telia sur le marché suédois des services de télévision par câble.

B. Distribution directe à domicile

325. Telenor (Canal Digital) est l'un des deux prestataires de services de réception analogique directe à domicile actifs en Suède (et dans l'ensemble des pays nordiques). L'autre est Viasat (groupe Netcom/MTG). Selon les parties, quelque [5-600 000]* foyers suédois sont actuellement connectés à l'un de ces deux prestataires. En Suède (et dans les autres pays nordiques), les récepteurs analogiques destinés à la réception directe à domicile contiennent normalement deux lecteurs de cartes à puce. En outre, comme indiqué ci-dessus, la plupart des foyers suédois équipés pour la réception directe à domicile utilisent une antenne parabolique de type "Nordenparabolen", capable de capter des signaux émis par les satellites situés tant à 1° ouest (Telenor) qu'à 5° est (NSAB). Dans l'environnement analogique, la plupart de ces foyers peuvent donc s'abonner simultanément à Canal Digital et à Viasat (abonnement double). Par conséquent,

⁵² Communiqué du 5.7.1999.

la mesure de la part de marché traditionnelle est complexe et pas particulièrement significative. En 1998, la distribution analogique directe à domicile assurée par Canal Digital en Suède a atteint [60-70 %]* de tous les foyers équipés pour ce type de réception. Viasat a atteint [70-80 %]* de ces foyers.

326. En Suède (et dans les autres pays nordiques), la distribution analogique directe à domicile se distingue de la câblodistribution par un point important. Alors que traditionnellement, avec le câble, la plupart des chaînes sont disponibles sur tous les réseaux câblés, les bouquets proposés par les deux opérateurs offrant des services de réception directe à domicile sont moins homogènes, étant donné que certaines chaînes ne sont disponibles qu'auprès de l'un des deux distributeurs. Pour Viasat, il s'agit des chaînes produites par le groupe Netcom/MTG (les chaînes suédoise, norvégienne et danoise TV3, TV1000, etc.); quant à Canal Digital, il s'agit de Canal+ et de Kanal5 (et ses chaînes soeurs en Norvège et au Danemark). TV3 et Kanal5 sont, par leur taille, respectivement la première et la deuxième chaîne non hertzienne en Suède. Elles sont toutes deux des chaînes commerciales financées par la publicité. Si TV3 a une plus large audience (environ [5-15 %]*), Kanal5 a, ces dernières années, presque doublé son taux d'écoute qui s'élève aujourd'hui à [0-10 %]*. Les chaînes de télévision à péage optionnelles constituent l'autre catégorie de chaînes exclusivement disponibles sur Canal Digital (Canal+) et Viasat (TV1000).
327. Ainsi qu'il ressort des considérations qui précèdent, les parties ont raison d'affirmer qu'avant l'opération de concentration envisagée, Viasat réussissait relativement mieux à commercialiser son service de réception analogique directe à domicile. On ne devrait toutefois pas surestimer l'importance de cet élément. Il n'en reste pas moins que les décodeurs analogiques utilisés par la majorité des foyers équipés pour la réception directe à domicile sont capables de capter les signaux émis tant par Canal Digital que par Viasat. Pour changer de fournisseur, ces clients n'ont qu'à insérer une nouvelle carte à puce dans leur décodeur. La nouvelle entreprise pourra donc atteindre la plupart des foyers actuellement équipés pour la réception analogique directe à domicile et aura d'emblée une relation contractuelle avec [60-70 %]* d'entre eux.
328. La question pertinente est donc de savoir si les avantages concurrentiels que le projet de concentration offrirait à la nouvelle entreprise sont de nature à rendre beaucoup plus difficile, pour Viasat, toute concurrence sur le marché de la réception directe à domicile. L'appréciation doit être effectuée au regard de la transition actuelle vers la transmission numérique. Comme indiqué précédemment, Canal Digital est le seul fournisseur de signaux numériques de télévision directe à domicile en Suède (et dans les autres pays nordiques). En d'autres termes, l'entreprise détient actuellement 100 % de ce segment du marché. Dans leur réponse, les parties ont déclaré que Viasat pourrait offrir des services numériques de réception directe à domicile dans un délai de six mois et qu'elle ne l'avait pas encore fait notamment parce qu'elle souhaitait réduire les coûts de double arrosage (analogique et numérique). D'un point de vue technique, nul ne conteste que Viasat pourrait offrir une réception numérique directe à domicile à relativement brève échéance. Toutefois, la plus forte contrainte sera probablement de nature commerciale. Ainsi que les parties l'ont souligné, le coût du double arrosage est un facteur déterminant. Le fait que Canal Digital ait pu supporter ces coûts s'explique par son intégration verticale jusque dans le secteur

des services par satellite offerts par Telenor. Contrairement à Viasat, Canal Digital ne doit pas louer sa capacité de transmission par satellite aux conditions du marché. En outre, comme nous l'avons vu, Netcom/MTG ne pourrait pas profiter des investissements réalisés par les parties dans la technologie numérique, étant donné que les décodeurs numériques fournis par Canal Digital et Telia à leurs abonnés n'accepteront pas les cartes à puce de Netcom/MTG.

329. En tout état de cause, toujours est-il que Canal Digital reste, du moins à court et à moyen terme, l'unique fournisseur capable d'offrir des services numériques aux nouveaux abonnés (ou aux abonnés équipés pour la réception analogique directe à domicile souhaitant recevoir des services à valeur ajoutée disponibles en format numérique). De plus, Canal Digital a pu conclure avec des radiodiffuseurs un certain nombre d'accords exclusifs en matière de transmission numérique. Les droits exclusifs de Canal Digital sont plus étendus dans le secteur numérique que dans l'analogique. Par ailleurs, pour les mêmes motifs que ceux qui ont été invoqués au sujet de la télévision par câble, le pouvoir d'achat de la nouvelle entreprise sera beaucoup plus important que celui dont Canal Digital et Telenor disposaient auparavant. Enfin, pour les mêmes raisons encore que celles qui ont été avancées à l'égard de la télévision par câble, la transmission numérique permettra l'introduction de services à valeur ajoutée, tels que le téléchargement d'Internet à haut débit, la vidéo à la demande, la quasi-vidéo à la demande ou le paiement à la séance, et Canal Digital sera le seul fournisseur capable d'offrir ces services à ses clients. Par conséquent, Canal Digital est bien placée pour conquérir des parts de marché supplémentaires puisque les clients détenteurs d'un double abonnement passeront des services analogiques aux services numériques.
330. Cela s'applique également au segment de la réception par antenne maîtresse dans lequel il a jusqu'ici été économiquement impossible de lancer, dans l'environnement analogique, des services à valeur ajoutée qui nécessitent une actualisation de l'infrastructure relativement onéreuse et l'utilisation d'un décodeur. La numérisation pourrait toutefois permettre l'introduction de ces services à un coût raisonnable. La nouvelle entreprise offrirait donc aux réseaux desservis par une antenne maîtresse une "tête de réseau dans le ciel" qui leur permettrait d'accéder à des services dont ils ne pourraient bénéficier autrement. Telia utilise actuellement un dispositif semblable pour alimenter son exploitation danoise de câblodistribution en signaux de télévision, à partir des répéteurs satellitaires qu'elle loue. Outre les revenus potentiellement produits par l'expansion de cette activité, cette stratégie augmenterait le nombre de foyers connectés au système de distribution de la nouvelle entreprise et accroîtrait son pouvoir d'achat (cf. point 347 ss.).

331. Au delà des effets susmentionnés qui renforceraient la position de Canal Digital sur le marché de la réception directe à domicile, l'opération de concentration interdirait ce secteur au concurrent potentiel qu'est Telia. Avant l'annonce de l'opération de concentration, Telia s'était positionnée en vue de pénétrer dans le segment de la réception directe à domicile. En 1997, lorsque Telia a décidé d'investir dans la location [à long terme]* de capacités-répéteurs à NSAB, elle projetait de se lancer dans la distribution de services de réception directe à domicile pour faire concurrence à Telenor (et à Netcom/MTG). Telia a affirmé que sa décision de cesser toute activité en matière de réception directe à domicile avait été prise indépendamment des projets de fusion avec Telenor et que l'opération de concentration n'entraînera donc pas l'élimination d'une concurrence potentielle. Sans produire le moindre élément de preuve à l'appui, Telia a déclaré que l'abandon de ses projets en matière de réception directe à domicile était dû à son incapacité à convaincre les radiodiffuseurs de lui octroyer des droits de distribution dans ce secteur. Outre qu'elle n'est étayée par aucune preuve, cette explication implique donc que Telia, après plusieurs années de contact avec les radiodiffuseurs, réaliserait des investissements considérables à long terme dans sa capacité de transmission par satellite sans s'être assurée que les radiodiffuseurs lui accorderaient les droits nécessaires pour entamer ses activités dans le secteur de la réception directe à domicile. Il est difficile d'accorder crédit à cette explication.
332. En outre, il convient de noter que la décision en application de laquelle Telia a investi pour entrer dans le segment de la réception directe à domicile a été adoptée par sa plus haute hiérarchie et a été annoncée dans son rapport annuel de 1997. Cela est en contradiction avec la décision prétendument "indépendante" d'arrêter ces projets (qui rendait essentiellement superflus les investissements dans les répéteurs satellitaires, [...])* ans avant l'expiration prévue du contrat de location). Telia n'a pas pu prouver que ses cadres dirigeants avaient pris part à cette décision et encore moins qu'elle avait été adoptée indépendamment des projets de fusion avec Telenor.
333. En conclusion, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, si l'on admettait la définition du marché proposée par les parties, le projet de concentration renforcerait la position dominante occupée par Canal Digital sur le marché suédois des services de réception directe à domicile et empêcherait Telia d'être un concurrent potentiel. La Commission estime néanmoins que la position actuelle de Viasat en matière de prestation de services analogiques de réception directe à domicile, ainsi que l'éventualité que cette entreprise puisse surmonter les obstacles commerciaux que comporte le lancement d'activités dans le domaine de la transmission numérique, sont susceptibles de contrebalancer la position future de la nouvelle entreprise sur le marché. Toutefois, la Commission considère que les preuves existantes étayaient manifestement la conclusion selon laquelle la nouvelle entreprise pourra vraisemblablement, lors de futures négociations avec les radiodiffuseurs, prétendre offrir l'accès à la majorité (voire la totalité) des foyers équipés pour la réception analogique et numérique directe à domicile. Viasat ne pourra pas en dire autant, à moins qu'elle ne loue des capacités de transmission par satellite supplémentaires auprès de la nouvelle entreprise et qu'elle ne débute ses transmissions numériques.

334. Tout porte donc à croire que l'opération envisagée entraînera la création d'une position dominante sur le marché de la réception directe à domicile, notamment en ce qui concerne la transmission numérique. En tout état de cause, étant donné que les craintes à l'égard de la concurrence sur ce marché se fondent sur les mêmes motifs que ceux invoqués quant au renforcement de la position dominante de Telia sur le marché de la télévision par câble, cette question peut être laissée en suspens parce qu'elle n'affecterait pas matériellement l'appréciation de la concentration notifiée.

ii) Marché national cumulé de la télévision par câble et de la réception directe à domicile

335. Certains tiers ont estimé qu'une appréciation cumulée de la télévision par câble et de la réception directe à domicile serait judicieuse, compte tenu notamment de la transition entre l'analogique et le numérique dans le domaine des technologies de diffusion. À supposer que cela soit admis, les effets négatifs de la concentration seraient identiques à ceux décrits précédemment. Dans cette hypothèse, la seule différence serait que l'opération de concentration entraînerait un cumul des parts de marché, c'est-à-dire l'addition de celles que Telia détient grâce à ses activités de télévision par câble et de celles que possède Canal Digital grâce à ses activités en matière de réception directe à domicile. La Commission estime donc que cet élargissement du marché n'affecterait pas matériellement l'appréciation de l'opération notifiée.

336. Les chiffres communiqués par les parties révèlent que la Suède compte environ quatre fois plus de foyers connectés au câble que de foyers équipés pour la réception directe à domicile. Le nombre de foyers desservis par une antenne maîtresse est semblable au nombre de ceux qui sont équipés pour la réception directe à domicile. Comme indiqué précédemment, le calcul des parts du marché de la réception directe à domicile est compliqué par le fait qu'un grand nombre d'utilisateurs possèdent un double abonnement. Si, abstraction faite de cette difficulté, on calculait les parts du marché cumulé de la câblodistribution, de la réception par antenne maîtresse et de la réception directe à domicile, les parts détenues par Telia et Canal Digital seraient respectivement de [35-45 %]* et [5-15 %]* environ.

337. La part de marché de la nouvelle entreprise serait donc de [45-55 %]*, soit le double de celle de son concurrent le plus proche, Netcom/MTG. Si toutefois l'on tient compte du fait que, comme indiqué plus haut, Canal Digital peut atteindre tous les téléspectateurs suédois équipés pour la réception analogique directe à domicile, on peut conclure que la nouvelle entreprise aurait un accès direct à quelque [55-65 %]* de tous les foyers connectés au câble, desservis par une antenne maîtresse ou équipés pour la réception directe à domicile.

338. Si le marché devait être apprécié à ce niveau, la nouvelle entreprise bénéficierait encore de tous les avantages concurrentiels susmentionnés que comporte le projet de concentration, c'est-à-dire la réunion des principales activités suédoises de distribution de la nouvelle entreprise (le réseau câblé de Telia) et des activités de transmission par satellite de Telenor; la position de la nouvelle entreprise en tant qu'acheteuse de contenu serait, pour les raisons exposées ci-dessus, considérablement plus solide que celle de Telia ou de Canal Digital; de plus, une

nouvelle forme de dépendance naîtrait entre les autres câblo-opérateurs suédois et la nouvelle entreprise en raison de la fonction de prestataire de services techniques assurée par celle-ci. La nouvelle entreprise serait également beaucoup mieux placée pour la transition entre l'analogique et le numérique.

339. Force est donc de conclure que même dans ces hypothèses, le projet de concentration créerait ou renforcerait une position dominante.

iii) Marché scandinave/nordique cumulé de la télévision par câble et de la réception directe à domicile

340. Certains tiers ont estimé qu'il conviendrait de procéder à une appréciation au niveau scandinave (voire même au niveau nordique). La Commission pense à nouveau que cette extension du marché n'aurait pas d'incidence matérielle sur l'appréciation. Évaluée au regard du marché scandinave, la position susmentionnée de Canal Digital et de Viasat reste essentiellement inchangée pour ce qui est de la réception directe à domicile, étant donné que la situation sur le marché est similaire dans l'ensemble des pays nordiques, en ce sens que la plupart des foyers peuvent capter les signaux analogiques émis tant par Canal Digital que par Viasat. Les chiffres disponibles indiquent qu'au Danemark, le rapport entre les parts de marché détenues par les deux fournisseurs est similaire à celui enregistré en Suède, alors que la situation est inversée en Norvège et en Finlande. Quant à la télévision par câble, la nouvelle entreprise posséderait le plus grand réseau en Suède et le deuxième réseau au Danemark et en Norvège.

341. La même difficulté (double abonnement) complique le calcul des parts du marché de la réception directe à domicile. En outre, la dimension totale du marché varie selon les estimations des diverses sources⁵³. Si, abstraction faite de ces difficultés méthodologiques, on calculait, en se fondant sur les chiffres transmis par les parties, les parts du marché scandinave cumulé de la câblodistribution, de la réception par antenne maîtresse et de la réception directe à domicile, les parts détenues par Telia et Telenor/Canal Digital seraient respectivement de [25-35 %]* et [15-25 %]* environ. La part de marché de la nouvelle entreprise serait donc de [45-55 %]*, soit plus de deux fois supérieure à celle de son concurrent le plus proche, Netcom/MTG, et plus de quatre fois supérieure à celle de n'importe quel autre concurrent⁵⁴.

342. Dans leur réponse, les parties ont tenté de contester ces chiffres en citant un extrait du rapport annuel de MTG indiquant que cette dernière offre aux radiodiffuseurs une connexion avec 1,9 million de foyers nordiques. Ce chiffre inclut cependant une forte proportion de clients en gros et n'est donc pas comparable aux données susmentionnées. Pour pouvoir comparer les chiffres précités aux chiffres avancés par les parties dans leur réponse, il conviendrait

⁵³ Toutes les autres sources ont mentionné un marché total plus restreint que celui indiqué par les parties. L'estimation de ces dernières a donc tendance à sous-évaluer leur part de marché cumulée, par comparaison à celle que l'on obtiendrait en utilisant les données fournies par les autres sources (de 10 %). Toutefois, aux fins de la présente décision, les chiffres communiqués par les parties suffisent.

⁵⁴ Aucune des parties ne déploie d'importantes activités en Finlande. Toutefois, étant donné la taille relative de la Finlande par rapport aux trois pays scandinaves, la part du marché nordique détenue par les parties équivaldrait toujours à [40-50 %].*

d'ajouter les clients en gros de Telenor. Dans les pays scandinaves, Telenor est le fournisseur en gros de [6-700 000]* téléspectateurs desservis par une antenne maîtresse. Cela représente [65-75 %]* du nombre total de ces téléspectateurs. La nouvelle entreprise contrôlerait alors en Scandinavie [60-70 %]* du commerce de détail et de gros réalisé avec les foyers équipés pour la réception directe à domicile, raccordés au câble ou munis d'une antenne maîtresse (ou [50-60 %]* à l'échelle nordique). Cela équivaldrait encore au double de la part détenue par Netcom/MTG.

343. Il y a également lieu de souligner que les parts de marché des parties seraient même supérieures si l'on tenait compte du fait qu'environ [85-95 %]* de tous les clients scandinaves équipés pour la réception directe à domicile pourront capter des programmes analogiques transmis par les satellites de Telenor sans devoir changer d'équipement (ni même déplacer leur antenne). Cela signifie que le nombre de foyers que la nouvelle entreprise pourra directement atteindre serait plus élevé que celui mentionné ci-dessus. Dans ces conditions, la part de marché de la nouvelle entreprise atteindrait [70-80 %]* de tous les foyers scandinaves équipés pour la réception directe à domicile, raccordés au câble ou desservis par une antenne maîtresse (ou [60-70 %]* à l'échelle nordique).
344. Outre le fait qu'elle atteindrait au moins deux fois plus de foyers que son concurrent le plus proche, la nouvelle entreprise bénéficierait, si l'on appréciait le marché au niveau scandinave ou nordique, de tous les avantages concurrentiels susmentionnés offerts par le projet de concentration, c'est-à-dire la combinaison des réseaux câblés suédois et danois de Telia et des activités de transmission par satellite de Telenor; La position de la nouvelle entreprise en tant qu'acheteuse de contenu serait considérablement plus solide que celle de Telia ou de Telenor/Canal Digital; de plus, une nouvelle forme de dépendance naîtrait entre les câblo-opérateurs concurrents de Telia et la nouvelle entreprise, en raison de la fonction de prestataire de services techniques assurée par celle-ci. La nouvelle entreprise serait également beaucoup mieux placée pour la transition entre l'analogique et le numérique.
345. Force est donc de conclure que même dans cette dernière hypothèse, le projet de concentration créerait une position dominante.

iv) Conclusion générale relative à la télédistribution au détail (destinée aux particuliers)

346. En conclusion, selon les informations transmises à la Commission, si l'on admettait la définition du marché proposée par les parties, la nouvelle entreprise contrôlerait l'accès à plus de [55-65 %]* de tous les foyers connectés au câble en Suède. La même conclusion s'imposerait si l'on appréciait le marché au regard du marché suédois cumulé de la télévision par câble, de la réception directe à domicile et par antenne maîtresse. Même si l'on devait évaluer les marchés à l'échelle scandinave ou nordique, la nouvelle entreprise contrôlerait l'accès à [45-55 %]*, voire plus, de tous les foyers. Par conséquent, abstraction faite de la définition exacte du marché, le cumul des activités de distribution des parties conférerait à la nouvelle entreprise une capacité de distribution excédant nettement celle de tous ses concurrents actuels. Eu égard aux motifs qu'elle a exposés ci-dessus, la Commission est parvenue à la conclusion que cet élément,

combiné aux effets verticaux liés à l'intégration de Telia dans les activités de transmission par satellite de Telenor décrites ci-dessus, ainsi qu'à la position renforcée de la nouvelle entreprise en tant qu'acheteuse de contenu et prestataire de services techniques, créerait ou renforcerait une position dominante sur le marché en cause de la télédistribution au détail.

Achat de contenu

347. Les parties sont d'avis qu'aucune d'entre elles n'est une acheteuse de contenu très active puisque leurs activités se limitent à la constitution de bouquets et à la distribution de chaînes de télévision. L'enquête a toutefois révélé que cette affirmation ne s'applique qu'au contenu des chaînes à péage optionnelles (essentiellement les droits de diffusion de films et d'événements sportifs) que les parties ont jusqu'ici relativement peu acheté (bien que Telia ait acquis ces deux types de droits et ait récemment lancé une chaîne thématique sur le golf sur son réseau câblé). Par l'intermédiaire de sa participation dans Canal Digital, Telenor est néanmoins liée à Canal+ qui est l'un des plus grands acheteurs mondiaux de contenu de cette nature. Canal Digital exerce notamment des activités de distribution de contenus de chaînes à péage optionnelles. Elle a, par exemple, acquis les droits scandinaves pour un certain nombre d'importants studios hollywoodiens (dont Paramount, MGM et Fox) ainsi que les droits de retransmission d'événements sportifs en première exclusivité, tels que le championnat de la ligue anglaise de football et de la NBA. Comme indiqué précédemment, le 1er septembre 1999, Canal Digital a acquis des droits nordiques exclusifs pour retransmettre le championnat de football italien (auparavant détenus par Netcom/MTG). Ces droits ont été achetés par Canal+ qui est également responsable de l'achat des droits de télévision à péage pour Canal Digital.
348. En outre, il a été signalé que la nouvelle entreprise pourrait étendre ses activités d'achat de contenu dans le domaine des droits sur les films diffusés en première exclusivité et de retransmission d'événements sportifs, en acquérant, par exemple, les droits nordiques sur les films hollywoodiens et pour toutes les "fenêtres d'exploitation" existantes (paiement à la séance, vidéo à la demande, films diffusés en première et deuxième exclusivité (premium and second pay), films diffusés en clair dans le cadre de l'abonnement de base (free and basic pay)). La nouvelle entreprise aurait intérêt à adopter cette stratégie pour attirer des clients vers ses services de paiement à la séance, de quasi-vidéo à la demande et de vidéo à la demande cependant qu'elle élargit sa distribution numérique (câble et réception directe à domicile). Les droits sur les films diffusés en première et deuxième exclusivité pourraient être utilisés par Canal+ qui n'est distribuée que par Canal Digital dans les pays nordiques. Enfin, elle pourrait vendre en gros aux autres radiodiffuseurs les droits sur les films diffusés en clair dans le cadre de l'abonnement de base (ou développer ses propres services dans ce secteur). Les studios hollywoodiens préfèrent généralement négocier avec un seul acheteur pour le plus grand nombre de "fenêtres d'exploitation" possible, parce que cela réduit les coûts et les risques que comporte la vente des droits nordiques sur leurs contenus.

349. Les parties ont contesté cet argument en déclarant que Netcom/MTG est un plus gros acheteur de contenu qu'elles-mêmes. Dans cette comparaison, les parties omettent toutefois d'inclure Canal+ qui, outre qu'elle diffuse ses chaînes à péage optionnelles exclusivement sur la plate-forme de réception directe à domicile de Canal Digital, est également responsable de l'acquisition des droits de télévision à péage pour Canal Digital. Canal+ compte plus de 10 millions d'abonnés en Europe. On ne saurait donc prétendre que la nouvelle entreprise bénéficierait de moins de ressources que Netcom/MTG en ce qui concerne l'achat de contenu. Au contraire, compte tenu de la taille relative de la nouvelle entreprise et de Netcom/MTG, il est probable que la nouvelle entreprise bénéficierait de ressources plus importantes pour l'achat de contenu. Les parties arguent également que Netcom/MTG est un prestataire de services de télévision à péage plus important que la nouvelle entreprise (cf. supra). Or, pour pouvoir tirer cette conclusion, les parties ont de nouveau soutenu que le nombre de foyers connectés (critère en vertu duquel la nouvelle entreprise dominerait manifestement) est dénué de pertinence. Comme indiqué précédemment, cet argument n'est pas défendable. En outre, hormis les faiblesses de Netcom/MTG décrites ci-dessus, il conviendrait de souligner que ce groupe n'est pas capable de transmettre des signaux numériques de télévision directe à domicile ou par câble. Les services à valeur ajoutée, tels que le paiement à la séance, la quasi-vidéo à la demande et la vidéo à la demande nécessitent des capacités de transmission beaucoup plus importantes que celles qu'offrent les techniques analogiques. Netcom/MTG ne pourra donc livrer une concurrence efficace à la nouvelle entreprise qui achète toutes les "fenêtres d'exploitation" disponibles pour les droits sur les films très appréciés, tant qu'elle n'aura pas réussi à intégrer les techniques numériques. De plus, même après cette transition, Netcom/MTG souffrira d'un handicap concurrentiel, étant donné qu'elle aura accès à un nombre beaucoup plus restreint de foyers connectés.
350. Le contenu des chaînes à péage optionnelles n'est toutefois pas le seul domaine d'intérêt (ni même le principal), d'autant que les professionnels s'accordent à dire que ce secteur n'est pas le moteur essentiel de l'expansion de la télévision par câble et de la réception directe à domicile ou par antenne maîtresse dans les pays nordiques. Le principal incitant a plutôt été l'arrivée de chaînes financées par la publicité et de chaînes à faible prix d'abonnement. Telia et Telenor participent toutes deux à l'achat de contenu, en ce sens qu'elles concluent des accords pour la distribution de différentes chaînes commerciales de télévision par câble, directe à domicile et par antenne maîtresse, qu'elles revendent ensuite sous la forme de bouquets ou à la carte, aux particuliers (au détail) ou aux autres opérateurs de réseaux câblés ou desservis par une antenne maîtresse (en gros). Comme indiqué ci-dessus, Canal Digital et Viasat ont acquis l'exclusivité des droits de télévision directe à domicile pour différentes chaînes. Les droits de télévision par câble sont généralement accordés à titre non exclusif. Canal Digital a toutefois pu acheter un certain nombre de [...] groupés, notamment pour la télévision directe à domicile, par antenne maîtresse et par câble. À ce titre, indépendamment du fait que l'on considère que ses activités scandinaves de télédistribution s'exercent sur un marché en cause ou sur plusieurs marchés voisins, la nouvelle entreprise pourrait, au terme de l'opération notifiée, faire valoir sa capacité renforcée, intégrée verticalement, lors de négociations avec les fournisseurs de contenu.

351. D'après les éléments de l'enquête, la nouvelle entreprise deviendra un partenaire incontournable pour tous les radiodiffuseurs de chaînes financées par la publicité et/ou par des abonnements à bas prix qui souhaitent cibler le marché nordique. Pour ces radiodiffuseurs, l'élément décisif sera la capacité d'atteindre un nombre suffisant de foyers pour que la publicité et les abonnements produisent assez de recettes. A la suite de la concentration, cela ne sera possible en Suède qu'en recourant aux réseaux de distribution de la nouvelle entreprise (permettant à cette dernière de contrôler l'accès à [60-70 %]* des foyers raccordés au câble et d'atteindre la plupart des foyers équipés pour la réception directe à domicile ou par antenne maîtresse). La nouvelle entreprise pourrait aussi être le seul distributeur bénéficiant d'une bonne couverture des foyers possédant un téléviseur dans toutes les grandes agglomérations. Les foyers de ces zones intéressent particulièrement les annonceurs et donc les radiodiffuseurs commerciaux. Le réseau de distribution de la nouvelle entreprise ne pourrait être remplacé par aucun autre, pas même celui de Netcom/MTG (qui présente un taux de raccordement inférieur à 50 %).
352. Dans leur réponse, les parties se sont employées à réduire l'importance de l'avantage que leur confère l'accès à un plus grand nombre de foyers, en déclarant que Netcom/MTG et Stjärn TV sont des solutions de rechange pour les radiodiffuseurs qui ne figurent pas dans l'offre de base. Or, ces radiodiffuseurs se heurteront toujours à une difficulté, celle d'atteindre le plus grand nombre possible de foyers. Le câblo-opérateur peut choisir de vendre à ses clients un abonnement de base assez large, ne nécessitant pas l'utilisation d'un décodeur (à l'instar de Telia et de Telenor), ou de ne diffuser en clair que les chaînes à diffusion obligatoire (comme le font la plupart des autres câblo-opérateurs). Même s'ils ont adopté une stratégie analogique fondée sur le décodeur, ces derniers offrent habituellement un abonnement de base ainsi qu'un ou plusieurs bouquets plus étoffés et donc, plus onéreux. L'inclusion d'une chaîne dans le bouquet élargi d'autres câblo-opérateurs, de même que dans les réseaux câblés des parties, signifiera que celle-ci ne sera reçue que par un nombre restreint de tous les foyers connectés. Les décisions commerciales prises par le câblo-opérateur n'ont aucune incidence sur le principe selon lequel les chaînes financées par la publicité dépendent du nombre maximal de téléspectateurs qu'elles peuvent atteindre dans chacun des systèmes de distribution. Ces chaînes s'efforceront donc d'être intégrées dans les offres de base, de même que dans les réseaux câblés des parties. Par conséquent, si elles n'y parviennent pas, elles se heurteront essentiellement aux mêmes difficultés pour être distribuées dans le cadre de l'offre de base correspondante de Netcom/MTG et Stjärn TV. L'argument des parties ne saurait donc être accepté. Il sera dénué de toute pertinence au terme de la transition vers un environnement numérique puisque, comme nous l'avons indiqué, tous les foyers auront besoin d'un décodeur numérique pour capter les signaux de télévision⁵⁵, de sorte que même les signaux des chaînes à diffusion obligatoire ne seront pas accessibles en clair.

⁵⁵ Les parties (ainsi que d'autres distributeurs) continueront à offrir un abonnement de base dans l'environnement numérique.

353. Les parties ont également soutenu que Stjärn TV disposerait du même pouvoir de négociation que la nouvelle entreprise, en raison de son acquisition par UPC. Néanmoins, l'enquête ne corrobore pas la conclusion selon laquelle les activités de télédistribution d'UPC en dehors des pays nordiques sont susceptibles d'avoir une incidence sur sa capacité à concurrencer la nouvelle entreprise en tant qu'acheteuse de contenu. Au contraire, l'enquête indique que Stjärn TV et UPC devraient verser une importante prime aux chaînes afin d'obtenir des droits exclusifs dans les pays nordiques, étant donné qu'elles ne pourraient garantir l'accès qu'à moins de 10 % de tous les téléspectateurs nordiques. Par conséquent, toutes les chaînes qui envisageraient d'accorder des droits exclusifs ou préférentiels pour les pays nordiques à Stjärn TV ou à UPC devraient leur demander une forte prime pour couvrir le risque que la chaîne ne puisse atteindre le reste des téléspectateurs nordiques et, en particulier, ceux qui sont connectés aux différents réseaux de distribution de la nouvelle entreprise. En ce qui concerne les radiodiffuseurs qui ont fondé une chaîne financée par la publicité destinée en particulier aux pays nordiques, il est peu probable qu'une distribution par l'intermédiaire de Stjärn/UPC soit une solution viable, indépendamment de l'importance de la prime qu'ils pourraient théoriquement recevoir. C'est pourquoi l'assertion des parties relative au pouvoir de négociation de Stjärn TV ne peut être acceptée.
354. Un autre argument avancé par les parties dans leur réponse est que l'introduction de transmissions terrestres numériques réduira la dépendance des radiodiffuseurs à l'égard de la nouvelle entreprise. Ce type de transmission a débuté en Suède le 1er avril 1999. Compte tenu de la relative étroitesse de la bande, le nombre de licences est également limité. Des licences ont été accordées aux trois chaînes hertziennes analogiques à diffusion obligatoire. En outre, quatre chaînes commerciales (TV3, Kanal5, Canal+ et TV8) et quatre chaînes éducatives/régionales ont obtenu une licence. Jusqu'ici, seule SVT parmi les chaînes publiques à diffusion obligatoire a commencé ses transmissions terrestres numériques. Les ventes de décodeurs adaptés à ces transmissions sont très faibles (environ 350 au cours des quatre premiers mois⁵⁶). Ainsi donc, l'insinuation des parties selon laquelle les transmissions terrestres numériques limiteront considérablement leur pouvoir à l'égard des radiodiffuseurs ne saurait être acceptée.
355. En ce qui concerne la Norvège et le Danemark, la nouvelle entreprise contrôlerait l'accès à quelque [35-45 %]* et [25-35 %]* des foyers câblés et serait bien positionnée pour la réception par antenne maîtresse (cf. infra), tandis que sa position en matière de réception directe à domicile serait comparable à celle qu'elle occupe en Suède.
356. La nouvelle entreprise pourrait adopter une stratégie commerciale lui permettant de faire valoir ce rôle de "gardienne" en Suède (qui compte deux fois plus de foyers que la Norvège ou le Danemark) pour obtenir des droits de distribution préférentiels ou exclusifs (câble, télévision directe à domicile ou par antenne maîtresse dans tous les pays nordiques). S'il est manifestement vrai, comme les parties l'ont souligné dans leur réponse, que la nouvelle entreprise aura besoin de

⁵⁶ Aftonbladet, 1.9.1999.

contenus attrayants dans le cadre de ses activités de télédistribution, sa dépendance envers un seul fournisseur de contenu sera moindre que la dépendance de chaque fournisseur de contenu par rapport à la nouvelle entreprise. Les radiodiffuseurs financés par la publicité ou par des abonnements à bas prix qui opèrent dans les pays nordiques se fondent sur des modèles financiers qui requièrent d'atteindre les téléspectateurs connectés aux réseaux de distribution de la nouvelle entreprise en Suède. Ils n'auraient que peu de possibilités de refuser les exigences de cette dernière et, tant qu'elle leur permet de conserver et de développer leurs activités, ils n'auraient aucune raison de le faire. De plus, la nouvelle entreprise pourrait sérieusement menacer les radiodiffuseurs d'exclusion de sa distribution (comme Telia l'a fait dans le passé avec l'une des chaînes de Netcom/MTG). Elle pourrait également monnayer la diffusion de la chaîne sur ses réseaux de distribution et/ou inclure la ou les chaînes réticentes dans un bouquet qui soit moins rémunérateur pour le radiodiffuseur. Parmi les répercussions des décisions différenciées prises par les distributeurs, l'on peut mentionner le fait que Telia a, pendant plusieurs années, diffusé dans le cadre de son abonnement de base la chaîne Eurosport en langue anglaise, que la totalité des 1,3 million de foyers connectés peuvent recevoir. Parallèlement, Telia a inclus la version nordique d'Eurosport dans son offre élargie à laquelle on ne peut accéder qu'au moyen d'un décodeur. Par conséquent, la grande majorité des foyers raccordés au réseau câblé de Telia (qui ne paient que l'abonnement de base) ne peuvent recevoir cette chaîne dans leur langue, malgré les efforts déployés par les radiodiffuseurs pour offrir un service plus attrayant⁵⁷.

357. En ce qui concerne les bouquets, il a également été porté à l'attention de la Commission que la numérisation permettra aux distributeurs de mieux faire valoir leurs atouts face aux radiodiffuseurs. Cela s'explique par le fait que la capacité accrue permettra aux distributeurs de créer des bouquets ou offres multiples, attirant chacun un groupe différent d'abonnés (et offrant donc des revenus potentiels divers aux radiodiffuseurs). La numérisation accroîtra donc la capacité de la nouvelle entreprise, en tant que distributeur en position dominante, de procurer à ses fournisseurs favoris des revenus plus élevés.
358. La capacité de la nouvelle entreprise à obtenir des droits de distribution préférentiels ou exclusifs affaiblira considérablement le pouvoir concurrentiel des autres distributeurs (câble, réception directe à domicile ou par antenne maîtresse), étant donné que les produits de ces derniers seraient désavantagés en termes de coût et/ou ne pourraient offrir aux clients qu'un nombre restreint de chaînes. Lorsque les accords de distribution existants devront être renouvelés, les radiodiffuseurs n'auront pas d'autre solution viable pour leur distribution dans les pays nordiques. Cela conférerait donc une position dominante à la nouvelle entreprise en tant qu'acheteuse de contenu pour la télédistribution.

⁵⁷ Dans leur réponse, les parties ont souligné que, depuis mai 1999, Eurosport nordique est diffusée dans le cadre de l'abonnement de base de Telia, en application d'un nouvel accord dont la durée est toutefois limitée ([...]*).

359. Ces craintes sont renforcées par l'intégration verticale de la nouvelle entreprise jusqu'au stade de la fourniture de répéteurs satellitaires à empreinte nordique. Étant donné que NSAB, son seul concurrent en matière de transmission par satellite, n'est pas intégré verticalement, la nouvelle entreprise serait le seul fournisseur capable d'offrir un service groupé incluant une infrastructure satellitaire et une distribution au détail couvrant une importante proportion de tous les foyers équipés d'un téléviseur. Ces pratiques de vente groupée sont, dans une certaine mesure, déjà utilisées par Telenor et Canal Digital. Par exemple, dans les accords conclus par Canal Digital avec plusieurs radiodiffuseurs, ces derniers ne [...]*. Cela est intéressant pour les radiodiffuseurs, étant donné que la capacité-répéteur, si elle est louée séparément, peut représenter 30 % ou plus des coûts totaux supportés par la chaîne. Compte tenu du contrôle exercé par la nouvelle entreprise sur 65 à 77 % de la capacité-répéteur nordique adaptée à la télédistribution, aucun autre distributeur ne pourrait adopter ces pratiques de la même manière et leur seule possibilité de copier cette stratégie consisterait à louer, aux conditions du marché, un groupe de répéteurs à la nouvelle entreprise et/ou à NSAB. Outre cet avantage sur le plan des coûts, cette dernière pourrait, à l'issue de l'opération de concentration, menacer sérieusement les radiodiffuseurs en les soumettant à des conditions de distribution moins intéressantes (par exemple, en les excluant de l'abonnement de base), en particulier sur le réseau câblé de Telia, à moins qu'ils n'acceptent ses services groupés.
360. Il est très probable que la nouvelle entreprise adopte diverses stratégies de vente groupée visant à faire valoir ses atouts dans un secteur pour renforcer sa position globale en tant que distributeur. Par exemple, Canal Digital a conclu plusieurs accords de distribution exclusifs couvrant non seulement ses activités principales - diffusion par satellite analogique et numérique - mais aussi la câblodistribution et la distribution par antenne maîtresse numériques. De même, Telia a conclu des accords lui octroyant non seulement des droits de distribution avantageux pour la télévision par câble, mais aussi des droits pour la réception par antenne maîtresse et directe à domicile (qu'elle ne fait pas actuellement valoir dans ses activités). Dans leur réponse, les parties ont réfuté ces constats, déclarant que Canal Digital et, en particulier, Telia ne disposent que d'un nombre restreint de droits exclusifs, que ceux-ci ne sont pas avantageux, que tous ces droits sont utilisés et, finalement, que Netcom/MTG bénéficie de droits exclusifs plus importants. On ne saurait accueillir aucun des arguments des parties. Selon leurs propres informations, Canal Digital possède un large éventail de droits exclusifs. Par exemple, Canal Digital bénéficie en Suède de droits numériques exclusifs pour [...]* chaînes diffusées par satellite, [...]* chaînes diffusées par câble et [...]* chaînes diffusées par antenne maîtresse. Ces droits sont beaucoup plus étendus que ceux que détient Netcom/MTG. Il n'est pas surprenant que les fournisseurs de chaînes soient moins enclins à accorder des droits exclusifs à Netcom/MTG, étant donné que de nombreux radiodiffuseurs peuvent hésiter à faire appel à un radiodiffuseur concurrent pour leur distribution dans les pays nordiques. Quant aux autres allégations des parties, les informations transmises par des radiodiffuseurs et d'autres distributeurs indiquent clairement que Telia bénéficie effectivement de droits de distribution avantageux. Enfin, la question en jeu n'est pas de savoir si, avant le projet de concentration, Telia a déjà acquis une vaste gamme de droits en matière de réception directe à domicile et par antenne maîtresse. Il s'agit plutôt de savoir si la capacité de Telia à obtenir ces droits

(sans déjà exercer d'activités dans ces domaines) est une indication du pouvoir cumulé dont la nouvelle entreprise jouira à l'issue de la concentration.

361. Les parties ont également pu négocier des droits [...] auprès de plusieurs de leurs fournisseurs actuels. En outre, Telenor a engagé une stratégie agressive pour inciter les radiodiffuseurs à quitter les satellites de NSAB en faveur des siens. Comme indiqué précédemment, un radiodiffuseur a récemment été convaincu de passer sur le satellite situé à 1° ouest en se voyant offrir un accord fondé sur le taux de pénétration. La nouvelle entreprise pourrait utiliser ces stratégies pour réduire encore ou supprimer la concurrence que lui livrent d'autres distributeurs de télévision par satellite, par câble et par antenne maîtresse et/ou NSAB, ce qui pourrait être de nature à renforcer davantage sa position de partenaire incontournable pour tous les radiodiffuseurs commerciaux. Cela affermirait considérablement son rôle de "gardienne" et son contrôle sur tous les stades du processus de télédistribution en Scandinavie.
362. En conclusion, eu égard à tous les motifs exposés ci-dessus, la Commission estime que la concentration notifiée conférerait une position dominante à la nouvelle entreprise en tant qu'acheteuse de contenu pour la télédistribution.

Vente en gros de droits sur les contenus

363. Les deux parties (et Canal Digital) vendent en gros des droits sur les contenus. Telenor (y compris Canal Digital) est le plus important grossiste existant et a plus de [...] clients en gros dans les trois pays scandinaves. Ces clients sont essentiellement des réseaux desservis par une antenne maîtresse et des réseaux câblés. Selon le rapport annuel 1998 de Telenor, 686 000 téléspectateurs scandinaves ont obtenu l'accès à la télévision à péage dans le cadre de ces activités. Cela représente 70 % de tous les foyers équipés pour la réception par antenne maîtresse dans la région. Le deuxième grossiste dans ces trois pays est Netcom/MTG qui, en 1998, atteignait un nombre de téléspectateurs légèrement plus faible que Telenor. Selon la notification, les activités de Telia se sont jusqu'ici limitées au Danemark où elle approvisionne quelque [...] réseaux desservis par une antenne maîtresse⁵⁸. Une caractéristique générale du marché du commerce de gros est qu'une partie importante des clients est approvisionnée par Telenor et Netcom/MTG.
364. Néanmoins, il semble que le projet de concentration permettrait à la nouvelle entreprise de se développer et de renforcer nettement cette activité commerciale, ce qui pourrait revêtir une importance stratégique pour l'entité issue de la fusion. La nouvelle entreprise pourrait encore renforcer ses activités de commerce de gros en utilisant sa position de "gardienne" de la prestation de services par satellite décrite ci-dessus (en particulier en ce qui concerne les services numériques), outre sa position de partenaire obligatoire pour les chaînes commerciales en matière de distribution au détail. Compte tenu de ces atouts, la nouvelle entreprise pourrait créer plusieurs bouquets analogiques et numériques. Comme indiqué ci-dessus, la nouvelle entreprise serait la seule dans les pays nordiques à pouvoir intégrer dans ses bouquets numériques des services à valeur

⁵⁸ Telia n'a pas indiqué le nombre de foyers qui bénéficient de services dans le cadre de ses activités de grossiste.

ajoutée, tels que le paiement à la séance, la quasi-vidéo à la demande, la vidéo à la demande et l'accès à Internet. Elle pourrait offrir ces bouquets à tous les opérateurs de télévision par câble et par antenne maîtresse du marché nordique. Elle aurait de bonnes raisons d'adopter cette stratégie, d'autant que le coût supplémentaire de la fourniture en gros de ces bouquets, qu'elle développe pour ses propres activités de distribution, serait très faible, voire nul.

365. Même avant le projet de concentration, Telia, Telenor et Canal Digital pouvaient se prévaloir de leur solide position dans leur principal secteur d'activités pour obtenir auprès des radiodiffuseurs de meilleures conditions que leurs concurrents (ou encore, du point de vue des fournisseurs, les radiodiffuseurs acceptaient une distribution sur les réseaux des parties à des conditions moins intéressantes que celles qu'ils acceptaient dans des systèmes de distribution concurrents). Telia a par exemple pu, entre 1995 et 1998, réduire sensiblement les charges totales qu'elle versait aux radiodiffuseurs, bien que le nombre de radiodiffuseurs avec lesquels elle avait conclu des accords de distribution pendant la même période fût passé de [...]*. Dans leur réponse, les parties ont réfuté ce constat. Elles sont d'avis que la réduction des coûts supportés par Telia s'explique par la diminution du nombre de foyers possédant un décodeur raccordés à son réseau (de [...]* à [...]*) et que la comparaison devrait se fonder sur les recettes que la télévision à péage rapporte à Telia. Tout d'abord, bien qu'on ne voie pas très bien comment une baisse du nombre de décodeurs pourrait réduire les coûts de Telia, il n'en reste pas moins qu'en 1995, Telia versait en moyenne [...]* à chaque radiodiffuseur. En 1998, ce chiffre était descendu à [...]*, soit une diminution de [...]*. Ensuite, comme indiqué précédemment, la Commission réfute la définition des recettes de la télévision à péage proposée par les parties, au motif qu'elle exclut plus de la moitié du chiffre d'affaires que Telia tire de la télédistribution de détail. Par conséquent, l'argument avancé par les parties dans leur réponse est irrecevable.

366. Nombreux sont ceux qui prévoient qu'à l'issue de la concentration envisagée, la nouvelle entreprise utilisera sa position de partenaire incontournable pour les radiodiffuseurs en vue d'obtenir de meilleures conditions encore en matière de droits groupés sur la vente au détail et en gros. Vu ses avantages concurrentiels, la nouvelle entreprise pourrait vraisemblablement offrir des bouquets de programmes à des prix qui inciteraient les autres opérateurs de télévision par câble et par antenne maîtresse à lui acheter ces droits plutôt que de les acheter directement aux radiodiffuseurs (y compris Netcom/MTG). Comme indiqué plus haut, ces radiodiffuseurs dépendraient aussi de plus en plus de la nouvelle entreprise pour la télédistribution de détail dans les trois pays scandinaves, ce qui limiterait leur capacité à concurrencer la nouvelle entreprise au niveau du commerce de gros. Même si certains avantages à court terme en matière de coûts pourraient résulter du fait que la nouvelle entreprise offre aux opérateurs concurrents de télévision par câble et par antenne maîtresse, du moins au début, des conditions intéressantes pour ses bouquets vendus en gros, la concurrence pourrait s'en trouver fortement affectée à moyen et à long terme.

367. Tout d'abord, la nouvelle entreprise éliminerait dans une large mesure la concurrence exercée par les opérateurs de télévision par câble et par antenne maîtresse, non seulement en détenant toutes les informations utiles sur le volume de leurs activités et la structure de leurs coûts, mais aussi éventuellement en leur imposant des obligations d'exclusivité ou restrictives qui les empêcheraient de rivaliser en offrant des contenus neufs ou novateurs.
368. Ensuite, une telle évolution signifierait que les fournisseurs de contenu seraient confrontés en Scandinavie à un acheteur de contenu en position dominante, voire monopolistique. Cela non seulement aurait une incidence néfaste sur leur rentabilité, mais aussi réduirait sensiblement leur capacité d'influencer les bouquets et les ventes de leurs contenus ou de leurs chaînes. Dans ces circonstances, les radiodiffuseurs seraient probablement peu enclins à investir pour améliorer la qualité et/ou créer de nouveaux contenus. À l'issue de la concentration envisagée, les marchés scandinaves de la télédistribution pourraient donc entrer dans l'ère numérique avec en perspective un choix limité offert au consommateur, en lieu et place du choix élargi escompté.
369. Le projet de concentration attribuerait donc une position dominante à la nouvelle entreprise dans la vente en gros des droits sur le contenu, que l'on apprécie le marché à l'échelon scandinave ou séparément pour les trois pays.

Technologie pour les services techniques liés à la télévision à péage

370. Le marché de la prestation de services techniques liés à la télévision à péage est actuellement limité, étant donné que la majorité des opérateurs de télévision par câble et directe à domicile exercent ces activités en leur sein (Telia, Telenor, Netcom/MTG, et d'autres). Les parties fournissent toutefois à des tiers des services techniques liés à la télévision à péage. Telenor en fournit de son propre chef ou par l'intermédiaire de Canal Digital. Cette dernière est actuellement le seul prestataire de services techniques numériques liés à la télévision à péage dans les pays nordiques et a conclu un accord avec [...]*, ainsi qu'avec d'autres opérateurs suédois de télévision par câble ou par antenne maîtresse. Telia offre de tels services aux opérateurs danois de télévision par antenne maîtresse et a conclu un accord avec [...]*, en vertu duquel cette dernière est autorisée à utiliser les logiciels de gestion de données SMS de Telia. Telenor a investi des sommes considérables dans le développement d'un accès conditionnel (CA) breveté numérique et d'une interface de programmation d'applications (API) appelée Conax. Les investissements de Telenor dans cette technologie ont augmenté de [...]* au cours des quatre dernières années.
371. Les parties ont déclaré que l'adoption en 1997 de la norme Eurobox par plusieurs câblo-opérateurs européens et, en 1998, de spécifications communes pour un décodeur inspiré des normes européennes par tous les principaux distributeurs et radiodiffuseurs nordiques, dans le cadre de discussions au sein de l'organisation Nordig, permettra aux clients de choisir un nouveau fournisseur sans devoir changer leur équipement. Les parties admettent néanmoins qu'avant que cela ne soit possible, une harmonisation plus poussée est nécessaire dans le cadre du projet Nordig et que le système Conax ne peut être appliqué à la norme Eurobox.

372. Au cours de l'enquête, on a craint que le projet de concentration ne pousse et n'autorise la nouvelle entreprise soit à abandonner le projet Nordig et à se concentrer sur le système breveté Conax, soit à imposer le Conax en tant que technologie d'accès conditionnel à utiliser dans le cadre du projet Nordig. Si la nouvelle entreprise devait se prévaloir de sa position de pointe à l'égard des services numériques (réseau câble de Telia et activités de Canal Digital en matière de réception directe à domicile) pour imposer le Conax en tant que norme de facto sur le marché, compte tenu du nombre de foyers connectés à ses systèmes de distribution, les autres agents économiques ne pourraient que très difficilement introduire un système concurrent⁵⁹. Pour illustrer la manière dont la nouvelle entreprise pourrait utiliser sa technologie brevetée pour enfermer les clients dans son système de distribution, des tiers ont affirmé que Telenor percevait déjà une forte surtaxe pour la liaison montante d'un signal de télévision qui n'est pas crypté au moyen de la technologie Conax. Un autre exemple est que les décodeurs numériques pour la réception directe à domicile qui sont vendus dans les pays scandinaves, sont bloqués sur le guide des programmes de Canal Digital et le modem intégré dans le téléphone ne peut-être utilisé pour atteindre d'autres fournisseurs. Par conséquent, si Netcom/MTG ou un autre fournisseur devait lancer des services numériques de réception directe à domicile, les clients de Canal Digital ne pourraient changer de fournisseur, à moins d'acheter un nouveau décodeur. Bien que Telia ait jusqu'ici utilisé Viaccess, une technologie concurrente du Conax, dans ses décodeurs numériques, ceux-ci n'ont été installés sur le réseau câblé de Telia qu'en nombre relativement limité (environ [...] * de tous les foyers connectés). En outre, selon les parties, un décodeur numérique combiné (capable de capter des signaux de télévision par câble et par satellite) pourrait être produit pour seulement [...] * euros de plus (moins de [0-20 %]) * que les décodeurs numériques spécifiques actuels. Nombreux sont ceux qui prévoient donc que la nouvelle entreprise utilisera la technologie Conax également sur le réseau câblé existant de Telia et adoptera une stratégie comparable pour les décodeurs numériques de télévision par câble, ainsi que cela a été décrit ci-dessus en ce qui concerne la réception directe à domicile.
373. Il semblerait donc que la nouvelle entreprise pourra utiliser sa position actuelle dans le domaine des services techniques, y compris la technologie brevetée Conax, pour renforcer encore son contrôle sur les marchés susmentionnés. De plus, puisqu'il est probable que la nouvelle entreprise réussirait à imposer sa technologie numérique en tant que norme de facto pour le marché nordique, l'opération de concentration envisagée créerait une position dominante à l'égard de la fourniture de la technologie nécessaire aux services techniques liés à la télévision à péage.

⁵⁹ La directive 95/47/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24.10.1995, relative à l'utilisation de normes pour la transmission de signaux de télévision, JO L 281 du 23.11.1995, p. 51 ("la directive") prévoit que les opérateurs de systèmes d'accès conditionnel doivent offrir un accès non discriminatoire à tous les diffuseurs. Il convient de noter que les avantages dont la nouvelle entreprise bénéficierait en imposant sa technologie en tant que norme de facto ne l'obligeraient nullement à enfreindre la directive.

Conclusion concernant les marchés de la télédistribution

374. Le projet de concentration créerait une entité verticalement intégrée, qui combinerait toutes les activités et les atouts de Telia et de Telenor dans le domaine de la télédistribution. Étant donné que l'objectif ultime de toutes les activités décrites ci-dessus est de permettre aux foyers de recevoir des émissions produites par différents radiodiffuseurs, il existe un lien fort entre les différents niveaux de la chaîne de distribution. La nouvelle entreprise aura de ce fait tout intérêt, d'un point de vue commercial, à user de ses forces à chaque niveau pour renforcer sa position à tous les autres. Comme on l'a constaté plus haut, la concentration aurait pour effet de créer ou de renforcer une position dominante pour la nouvelle entreprise dans les domaines suivants: la fourniture de capacité-répéteur; la télédistribution au détail; l'achat et la vente en gros de contenus et la fourniture de la technologie nécessaire aux services techniques liés à la télévision à péage. Étant donné le lien qui existe entre ces activités, le problème global soulevé par l'opération est encore plus grand que la somme des problèmes qui se posent à chacun des niveaux de la chaîne de distribution. Le fait que la position de la nouvelle entreprise, telle qu'elle a été décrite plus haut, serait encore plus forte dans l'environnement numérique, est particulièrement préoccupant. La création de la nouvelle entreprise pourrait par conséquent conduire à une situation dans laquelle une seule entreprise aurait le pouvoir de façonner le nouveau paysage multimédia issu de la convergence, sans que ses concurrents, ses clients ou les utilisateurs finals ne soient réellement en mesure d'infléchir son comportement.
375. En outre, ces problèmes sont aggravés par le fait que Telenor se propose de prendre le contrôle de Norkring (la société norvégienne de transmission de télévision par voie terrestre, qui possède environ 6 500 stations de transmission en Norvège) dans un avenir proche. La nouvelle entreprise détiendrait de ce fait toutes les plates-formes techniques existantes pour la télédistribution en Norvège. En outre, dans le cadre de la convergence des secteurs des médias et de la téléphonie (avec, notamment, le passage prochain de la technique analogique à la technique numérique), la nouvelle entreprise aurait, en tant que propriétaire des infrastructures nécessaires, des possibilités sans égal de grouper différents services de téléphonie, Internet et de télévision. Elle serait par conséquent en mesure de fidéliser ses clients comme aucun concurrent offrant une gamme de services plus limitée ne pourrait le faire et, partant, de créer des barrières à l'entrée insurmontables couvrant l'ensemble de ses activités.

III. APPRÉCIATION GLOBALE DE L'OPÉRATION NOTIFIÉE

376. L'opération notifiée aurait pour effet de créer ou de renforcer des positions dominantes sur les marchés des services téléphoniques en Suède, en Norvège et en Irlande, ainsi qu'à plusieurs niveaux de la chaîne de télédistribution dans les pays nordiques. Ces effets négatifs résulteraient en partie du pouvoir de marché supérieur dont bénéficierait l'entité issue de la concentration, comme en témoigne le niveau de ses parts de marché par rapport à celles de ses concurrents plus petits et plus faibles. Cette incidence serait cependant considérablement renforcée par les effets verticaux résultant de la combinaison des activités de Telia et Telenor. L'opération aurait donc pour résultat la création d'une entité occupant des positions fortes ou dominantes d'un bout à l'autre de la chaîne de la valeur des

secteurs de la téléphonie et de la télévision. Le fait que, par contraste, la plupart des concurrents de la nouvelle entreprise aux différents niveaux ne sont pas du tout intégrés verticalement contribue à renforcer la domination générale de l'entreprise et réduit encore les chances que ses rivaux soient en mesure de lui livrer une concurrence effective. La diversité des activités de l'entreprise issue de la concentration et sa position de pointe en matière de technologies numériques constitueront également une barrière importante à tous les niveaux de son champ d'activité.

377. Pour les raisons indiquées ci-dessus, la Commission est arrivée à la conclusion que l'opération de concentration notifiée, si elle n'était pas modifiée, serait incompatible avec le marché commun et avec le fonctionnement de l'accord EEE étant donné qu'elle créerait ou renforcerait, sur les marchés suédois et norvégien des services de téléphonie et de télévision, des positions dominantes ayant pour conséquence qu'une concurrence effective serait entravée de manière significative dans le marché commun au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement sur les concentrations, et dans l'EEE au sens de l'article 57, paragraphe 1, de l'accord EEE.

IV. ENGAGEMENTS PROPOSÉS PAR LES PARTIES

378. Afin de résoudre les problèmes de concurrence posés, de l'avis de la Commission, par la concentration, les parties ont proposé des engagements, les 17 et 24 septembre 1999⁶⁰. Il est vrai que les derniers engagements avaient été transmis en dehors des délais prévus par l'article 18 du règlement (CE) n° 447/98 de la Commission⁶¹. Toutefois, ce règlement prévoit également que, dans des cas exceptionnels, la Commission peut proroger ce délai de trois mois. Dans la présente affaire, il convient de noter que les parties avaient déjà soumis des engagements dans ce délai de trois mois et qu'une demande de prorogation d'une semaine du délai fixé pour proposer les engagements contenus dans la deuxième version, était parvenue à la Commission dans ce délai de trois mois. En outre, la demande de prorogation définissait la nature des engagements qui seraient proposés après ce délai supplémentaire d'une semaine, ce qui a permis à la Commission de commencer à apprécier les mesures correctrices avant qu'elles ne soient officiellement présentées.

379. Telia et Telenor appartiennent aux gouvernements suédois et norvégien. C'est pourquoi, leur projet de fusion devait être approuvé par leurs parlements respectifs. Les parlements suédois et norvégien n'ont autorisé l'opération qu'après un débat approfondi, non seulement sur la concentration en tant que telle, mais également sur son impact sur un certain nombre de questions politiques d'intérêt public, telles que la pluralité des médias et l'évolution de la future société de l'information. Dans ce contexte, il convient de reconnaître que les deux gouvernements, en tant que propriétaires, étaient tenus de porter une attention plus grande à l'impact potentiel des dernières mesures correctrices sur ces

⁶⁰ À la suite de l'appréciation de la Commission, les parties ont apporté un certain nombre d'éclaircissements techniques à leurs propositions du 1.10.1999. L'expression "dernière version des engagements proposés" s'applique aux engagements transmis les 17 et 24.9.1999, y compris les éclaircissements du 1.10.1999.

⁶¹ JO L 61 du 2.3.1998, p. 1.

questions d'ordre politique, en menant notamment des discussions avec les représentants des parlements respectifs. Le fait que les parlementaires aient été impliqués dans ce processus a impliqué des contraintes supplémentaires. De même, le fait que des organes politiques de deux pays différents soient impliqués, a constitué un obstacle supplémentaire au respect du délai prévu dans le règlement (CE) n° 447/98. Ces circonstances exceptionnelles ne sont donc pas liées au fait que les entreprises appartiennent à l'État, mais au fait que leurs activités commerciales, notamment celles concernées par les engagements complémentaires, comprennent des activités ayant des répercussions sur des questions politiques plus vastes, d'intérêt national, qui nécessitent une consultation politique. En outre, la publication par PTS (l'autorité de réglementation des télécommunications en Suède), le 16 septembre 1999, d'un rapport contenant une proposition de nouvelle législation sur le dégroupage de la boucle locale, retardera encore le processus d'évaluation par le gouvernement des projets de mesures correctrices des parties dans le secteur du dégroupage de la boucle locale et de la télédistribution. Enfin, les parties auraient dû notifier de nouveau l'accord à leurs parlements respectifs, de telle sorte qu'il n'aurait pas pu être retiré et renouveau avec des modifications aussi facilement qu'une autre opération.

380. Il convient donc de reconnaître que les parties ont été confrontées à des contraintes supplémentaires et exceptionnelles pour soumettre ces engagements, par rapport à celles auxquelles sont confrontées d'autres sociétés (publiques ou privées) dont les activités n'ont pas d'effets directs sur des questions politiques d'intérêt public. Enfin, le fait que des tiers avaient déjà parvenu des observations sur l'engagement relatif au dégroupage de la boucle locale au cours de la première phase, ainsi que la précision des engagements proposés, ont permis aux services de la Commission de procéder à une appréciation en bonne et due forme de la proposition modifiée, y compris pour ce qui est de la consultation des États membres et des tiers.

381. La dernière version des engagements proposée par les parties est la suivante:

(a) Cessions Telia

1. Telia Norge, y compris les activités de Telia en Norvège dans le domaine de la fourniture de services de téléphonie vocale nationaux et internationaux, de services de transmission de données, de services de standards privés et services connexes ainsi que de services Internet;
2. les services de réseau actuellement assurés par Telia Nättjänster Norden AB;
3. Telia InfoMedia Television AB, y compris les activités de Telia dans le domaine de la télédistribution en Suède.

(b) Cessions Telenor

1. la participation de 33 % dans Telenordia, qui comprend des activités dans le domaine des services de téléphonie vocale nationaux et internationaux, des services internet et des services de transmission de données ainsi que des services mondiaux de pointe, y compris Nordicom;

2. la participation de 50 % détenue dans Internordia qui opère en Suède dans le domaine de la fourniture de standards privés;
3. les participations détenues dans Lokaldelen et Telenor Förtagsinfo AB, qui opèrent en Suède dans la fourniture d'annuaires locaux et professionnels;
4. Telenor Avidi AS, y compris les activités de Telenor dans le domaine de la télédistribution en Norvège.

(c) Cession Telia ou Telenor

Les engagements prévoient que soit Telia cédera l'intégralité de sa participation dans Eircom (anciennement Telecom Eireann), soit Telenor cédera l'intégralité de sa participation dans ESAT Digifone.

(d) Dégrouper de la boucle locale

Les engagements prévoient que Telia et Telenor permettront à des concurrents d'accéder à leurs réseaux d'accès locaux respectifs, afin qu'ils puissent fournir tous types de services techniquement réalisables à des conditions non discriminatoires. Cela permettra à ces concurrents d'établir une relation individuelle avec les clients du secteur des télécommunications.

382. L'engagement prévoyant d'accorder un accès à la boucle locale dégroupée prendra effet dans un délai de trois mois à compter de la date de la décision de la Commission. La cession des réseaux de télédistribution respectifs des parties, ainsi que des autres activités mentionnées ci-dessus, est soumise aux conditions normalement imposées par la Commission dans des affaires similaires, et se fera dans un délai de [...] * à compter de la date de la décision de la Commission.
383. Chacun des secteurs à céder sera vendu comme une entreprise en activité et devra comprendre du personnel de vente, de production et du personnel administratif en nombre suffisant, tous les contrats en cours ainsi que toutes les licences nécessaires pour poursuivre l'exploitation des technologies utilisées par ces secteurs dans les mêmes conditions qu'actuellement. Chaque secteur sera vendu à un concurrent actuel ou potentiel viable, non lié à Telia et à Telenor, et possédant les ressources nécessaires ainsi qu'une expérience avérée lui permettant de faire des secteurs cédés une force concurrentielle active sur le marché. Chaque cession devra recevoir l'autorisation expresse de la Commission.
384. Avant les cessions, les parties s'engageront à exploiter ces secteurs en tant qu'activités distinctes et vendables. Telia et Telenor désigneront chacune un mandataire soumis à l'approbation de la Commission. Le mandat de celui-ci, dont les termes devront également recevoir l'approbation de la Commission, l'habilitera à déterminer et à contrôler la gestion et le fonctionnement des secteurs à céder et à faire rapport à la Commission sur le respect, par Telia et Telenor, de leurs engagements, ainsi que sur les caractéristiques des acquéreurs potentiels. Il y aura également obligation de rapport à la Commission et aux autorités nationales des télécommunications sur le respect des engagements dans le secteur du dégroupage de la boucle locale.

385. Enfin, les parties se sont engagées, au cas où les cessions n'auraient pu être menées à bien dans certains délais déterminés, à donner au(x) mandataire(s) un mandat irrévocable (les) l'habilitant à trouver un acquéreur pour les secteurs à céder.

V. APPRÉCIATION DES ENGAGEMENTS PROPOSÉS

386. Dans le domaine des services de télévision, les cessions proposées en matière de télévision par câble permettront d'éliminer les activités supplémentaires apportées par Telia à la nouvelle entité. De ce fait, les activités de celle-ci dans le secteur de la télévision ne seraient pas plus importantes que les activités actuelles de Telenor et, ce qui est encore plus important, le nombre total de foyers connectés au réseau de télédistribution au détail de la nouvelle entité ne serait pas plus important que celui des foyers actuellement connectés à Telenor. Étant donné que l'augmentation du nombre des foyers connectés constituait également la principale source de problèmes sur les marchés verticaux concernés, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les cessions dans le domaine des télévisions par câble élimineraient ces problèmes. De ce fait, bien que la nouvelle entité soit à même de conserver une forte position sur plusieurs de ces marchés verticaux, elle ne serait pas, si les cessions sont menées à bien, dans une position beaucoup plus forte que celle détenue par Telenor, par exemple en ce qui concerne le groupage des services de répéteurs-satellites et des services de télédistribution au détail.
387. Le ou les acquéreur(s) des activités des parties dans le secteur de la télévision par câble en Suède et en Norvège deviendra un acteur important sur les marchés de l'acquisition et de la distribution des services de télévision et sera immédiatement en mesure, du moins en ce qui concerne le réseau de télédistribution de Telia, d'offrir des services à valeur ajoutée avec un système de télédistribution numérique. L'acquéreur des réseaux de télévision par câble des parties pourra, conformément à la pratique qui a cours en matière de restrictions accessoires, exiger des parties qu'elles s'engagent contractuellement à ne pas entrer en concurrence avec les secteurs cédés pendant une durée de trois à cinq ans.
388. Au cours de l'étude du marché en cause qui a été réalisée, il a été suggéré que les parties seraient en mesure de remplacer les activités cédées dans le secteur de la télévision par câble par des services similaires basés sur les technologies xDSL sur le réseau RTPC. Toutefois, il existe plusieurs limites à l'amélioration de ces réseaux à l'aide des technologies xDSL pour la télédistribution. Premièrement, ces technologies sont avant tout adaptées à la fourniture d'un accès rapide à Internet, et non à la télédistribution, du fait que la largeur de bande est insuffisante pour transporter un bouquet traditionnel de chaînes, tout au moins en ce qui concerne les formes commercialement disponibles de la technologie xDSL (ADSL). Deuxièmement, le RTPC étant également utilisé pour la téléphonie vocale et la transmission de données, l'introduction des technologies xDSL est susceptible d'entraîner des problèmes techniques liés à la fiabilité et à l'interférence des services. Troisièmement, les investissements nécessaires pour adapter le RTPC actuel à la technologie xDSL sont très élevés, notamment en ce qui concerne la technologie plus avancée, VDSL, qui peut uniquement être utilisée sur des lignes de cuivre situées à 500-800 m au maximum des locaux du client. En outre, comme les parties devraient apporter ces modifications à l'intégralité des réseaux RTPC, elles n'auraient aucune chance de pouvoir le faire à court ou

moyen terme, même si l'on supposait qu'elles disposent des fonds nécessaires. Force est donc de conclure que la cession des activités dans le secteur de la télévision par câble ne sera pas mise en péril par la capacité des parties à remplacer les activités cédées par des services similaires basés sur les technologies xDSL sur le RTPC.

389. En conclusion, la dernière version des propositions des parties relatives à la cession des réseaux de télévision par câble en Suède et en Norvège éliminerait donc tous les problèmes de concurrences identifiés ci-dessus en ce qui concerne l'acquisition et la distribution de services de télévision.
390. La proposition d'introduire le dégroupage de la boucle locale dans les deux pays est exhaustive et prend comme point de départ les observations de tiers relatives à la proposition faite à cet égard au cours de la première phase. Les observations reçues par la Commission ne font état d'aucune préoccupation quant au fait que la dernière proposition ne serait pas efficace, en raison de limitations qui ne sont pas justifiables par des critères objectifs liés à la sécurité des réseaux. Cette proposition réduira donc fortement les problèmes de concurrence identifiés pour les différents services de télécommunications et garantira, en accordant à de nouveaux arrivants la capacité d'établir une relation individuelle avec leurs clients, que la nouvelle entité restera soumise au moins au même degré de concurrence que celui auquel Telia et Telenor étaient soumises avant le projet de concentration.
391. Il convient toutefois de reconnaître qu'au moins dans un premier temps, les principaux bénéficiaires de la proposition relative au dégroupage de la boucle locale seront sans doute les gros utilisateurs commerciaux. À cet égard, la cession des activités des parties dans le domaine de la télévision par câble aura également pour effet de compléter la proposition relative au dégroupage de la boucle locale. Le nouveau propriétaire des réseaux de télévision par câble pourra entrer en concurrence avec les réseaux de télécommunications des parties en permettant une concurrence accrue sur les différents marchés des télécommunications pour les particuliers et les petites entreprises, qui seront moins à même de profiter du dégroupage de la boucle locale.
392. Enfin, les cessions des activités qui se chevauchent actuellement sur le plan national, telles qu'elles sont décrites ci-dessus, permettront aux nouveaux propriétaires des entreprises respectives de s'implanter solidement ou de renforcer leur implantation sur les marchés suédois et norvégien des télécommunications, dont ils seront à même de garantir le développement sur la base des engagements dans le secteur du dégroupage de la boucle locale décrits ci-dessus. Pour tous ces motifs, la version finale des mesures correctrices proposées par les parties serait de nature à éliminer tous les problèmes de concurrence relevés également dans le secteur des télécommunications.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La concentration notifiée par Telia AB (publ) et Telenor AS le 28 avril 1999, par laquelle les États suédois et norvégien projettent d'acquérir le contrôle en commun d'une nouvelle entreprise, créée pour détenir les actions des deux sociétés notifiantes, est déclarée compatible avec le marché commun et le fonctionnement de l'accord EEE, sous réserve du respect intégral de la dernière version des engagements proposés par les parties, qui sont exposés dans les annexes I et II.

Article 2

Les entreprises suivantes sont destinataires de la présente décision:

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

et

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

Fait à Bruxelles, le 13 octobre 1999.

Par la Commission

Mario MONTI
Membre de la Commission