II

(Rättsakter vilkas publicering inte är obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 27 november 1996

om Irlands begäran om ytterligare tidsfrister för genomförande av direktiv 90/388/EEG och 96/2/EG vad gäller full konkurrens på marknaderna för teletjänster

(Endast den engelska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(97/114/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av Avtalet om upprättandet av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde,

med beaktande av kommissionens direktiv 90/388/EEG av den 28 juni 1990 om konkurrens på marknaderna för teletjänster [1], senast ändrat genom direktiv 96/19/EG [2], särskilt artikel 2.2 i detta,

med beaktande av kommissionens direktiv 96/2/EG av den 16 januari 1996 om ändring av direktiv 90/388/EEG med avseende på mobil- och personkommunikation [3], särskilt artikel 4 i detta,

efter att ha berett berörda parter tillfälle [4] att lämna synpunkter i enlighet med artikel 2.2 i direktiv 90/388/EEG och artikel 4 i direktiv 96/2/EG, och

med beaktande av följande:

A. FAKTA

I. Irlands begäran

(1) Den irländska regeringen har i skrivelse av den 15 maj 1996 begärt ytterligare tidsfrister för genomförande av direktiven

— till den 1 januari 2000 i fråga om avskaffandet av den ensamrätt som för närvarande beviljas Telecom Eireann vad gäller tillhandahållandet av taltelefoni och därtill hörande nätinfrastruktur, i stället för den 1 januari 1998 enligt artikel 2.2 direktiv 90/388/EEG,

— till den 1 juli 1999 vad gäller upphävandet av restriktionerna för tillhandahållandet av redan avreglerade teletjänster i fråga om

a) de nät som inrättas av tillhandahållaren av teletjänsterna,

b) infrastruktur som tillhandahålls av tredje man, och

c) delat utnyttjande av nät, annan utrustning och anläggningar,

i stället för den 1 juli 1996 enligt artikel 2.2 i direktiv 90/388/EEG,

— till den 1 januari 2000 vad gäller direkt sammankoppling mellan mobila telenät, i stället för omgående enligt artikel 3 d i direktiv 90/388/EEG.

(1) EGT nr L 192, 24.7.1990, s. 10.
(2) EGT nr L 74, 22.3.1996, s. 13.
(3) EGT nr L 20, 26.1.1996, s. 59.
(4) EGT nr C 169, 13.6.1996, s. 5.

Denna begäran är förenlig med rådets resolutioner 93/C213/01 av den 22 juli 1993 [1] och 94/C379/03 av den 22 december 1994 [2].

(2) Den irländska regeringen anser att dessa ytterligare genomförandeperioder är nödvändiga av följande skäl:

2.1 Irland har genomfört en omfattande utveckling av telenätet. Detta har krävt stora kapitalinvesteringar som innebär hög skuldsättning. Telecom Eireann har förhindrats åstadkomma nödvändiga strukturanpassningar, särskilt i fråga om taxor, på grund av dessa höga skuldnivåer, den höga kostnaden för tillhandahållande av teletjänster i Irland och Telecom Eireanns högkostnadsstruktur.

2.2 Ytterligare strukturanpassningar krävs för att Telecom Eireann skall kunna fungera effektivt på en helt konkurrensutsatt marknad och samtidigt på ett sätt som säkerställer tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster, ökad telefontäthet och minskningar av Telecom Eireanns skulder och kostnadsstruktur. Dessa anpassningar innebär

1) ytterligare utveckling av Irlands telenät,

2) ytterligare anpassning av Telecom Eireanns taxestruktur,

3) omvandling av Telecom Eireann, särskilt ytterligare utveckling av produkter och tjänster till hushållen och inom den internationella sektorn, omstrukturering av kostnadsunderlag och slutförande av omställningen till en marknads- och kundinriktad organisation.

Med bistånd från en strategisk partner bör denna omvandling, som annars skulle kräva längre tid, kunna uppnås före den 1 januari 2000.

2.3 En avreglering av infrastrukturen som inträffar långt före avregleringen av taltelefoni skulle göra det möjligt för tillhandahållare av avreglerade tjänster att undergräva Telecom Eireanns kundunderlag.

2.4 Vad gäller mobil samtrafik skulle frihet för mobila operatörer att bedriva samtrafik möjliggöra för dem att förbigå det offentliga telefonnätet (PSTN) i fråga om rikssamtal och internationella samtal och dessutom göra det möjligt för dem att ta en stor andel av Telecom Eireanns internationella teletrafik, vilket skulle leda till att Telecom Eireanns intäkter minskar avsevärt och störa strukturanpassningsprogrammet.

2.5 Det sökta undantaget skulle inte förhindra utvecklingen av konkurrens på andra områden inom telesektorn i Irland.

(3) Den irländska regeringen överlämnade en detaljerad beskrivning av de kapitalinvesteringar som krävs för utvecklingen av nätet, den planerade omfördelningen av taxorna samt omstruktureringen av Telecom Eireann i bilagan till sin skrivelse av den 15 maj 1996.

(4) Den irländska regeringen förklarade att om undantaget beviljas skulle den under alla omständigheter införliva ändringarna i direktiv 90/388/EEG genom direktiv 96/19/EG i den nationella lagstiftningen enligt följande tidsplan:

— Fjärde kvartalet 1996: inrättande på helt självständig basis av en tillsynsmyndighet inom telesektorn, med lämpliga förfaranden för finansiering från industrin.

— Första kvartalet 1998: offentliggörande av föreslagna lagändringar i syfte att införa fullständig konkurrens och upphäva alla restriktioner före den 1 januari 2000, inbegripet förslag till finansiering av samhällsomfattande tjänster.

— Tredje kvartalet 1998: mål för genomförande av lagändringar.

— Fjärde kvartalet 1998: meddelande till kommissionen om förslag till tillstånd för taltelefoni och till bakomliggande nätoperatörer.

— Första kvartalet 1999: offentliggörande av tillståndsvillkoren i fråga om samtliga tjänster och i tillämpliga fall samtrafikavgifter, i båda fallen i enlighet med relevanta EU-direktiv.

— Juli–december 1999: tilldelning av tillstånd och ändring av befintliga tillstånd i syfte att möjliggöra konkurrensutsatt tillhandahållande av taltelefoni och obegränsad samtrafik för mobila nät från och med den 1 januari 2000.

Begäran överlämnades till kommissionens enheter onsdagen den 15 maj 1996.

II. Mottagna synpunkter

(5) Fjorton företag samt den irländska fackföreningsrörelsen har lämnat synpunkter efter det att kommissionen offentliggjorde meddelandet den 13 juni 1996.

[1] EGT nr C 213, 6.8.1993, s. 1.
[2] EGT nr C 379, 31.12.1994, s. 4.

(6) Synpunkterna är bl.a. följande:

— De irländska myndigheterna har inte kunnat bevisa att de befintliga näten i själva verket är så underutvecklade att de under alla omständigheter kräver ytterligare tid innan de kan avregleras. De har inte heller uppfyllt kriterierna i direktiv 90/388/EEG i dess ändrade lydelse, särskilt artikel 2.2. Ett modernt grundläggande nät har nu inrättats, och vad Telecom Eireann verkligen vill är inte att korta av köerna utan att "stimulera" efterfrågan.

— Även om Irlands telenät är mindre utvecklat än i en del andra medlemsstater inom EU har stora framsteg gjorts på senare år. En del av dessa framsteg har skett tack vare EU-finansiering (i storleksordningen 65–70 miljoner ecu under perioden 1989–1999). Telecom Eireann har framgångsrikt vunnit större täckning: mellan den 1 april 1994 och den 31 mars 1995 ökade förbindelserna med 6 %, vilket motsvarar en tillväxt med nya förbindelser på 22 %.

— Telecom Eireanns samtalstaxor har minskat med 34 % i fast penningvärde under tiden 1986–1994; den totala teletrafiken ökade 1994–1995 med 7,4 %.

— Åtagandena i fråga om omstrukturering av taxor och förbättring av Telecom Eireanns kostnadsstruktur är så vaga och allmänna att de saknar trovärdighet.

— De argument som anförs i ansökan beträffande Telecom Eireann, särskilt företagets skulder, är starkt överdrivna och allvarligt vilseledande. Av företagets senaste årsredovisning framgår att dess finansiella ställning i många avseenden är förvånansvärt god.

— Vad gäller de höga kostnaderna för tillhandahållande av teletjänster i Irland skulle varje konkurrerande operatör drabbas av samma kostnader.

— Telecom Eireanns planerade investeringar för att fullborda telefontäckningen (dvs. en investeringsökning med ca 43 %) är överdrivna. Dessa investeringar kan inte anses vara nödvändiga före avregleringen, eftersom Irland medger att det redan har ett modernt nät, inbegripet ISDN-tjänster, som är lika utvecklade som andra europeiska teleorganisationers nät. Dessa investeringar skulle inriktas på inrättandet av landsomfattande optiska SDH-fibernät ("Synchronous Digital Hierarchy"), genomförandet av icke-hierarkiska nät och inrättandet av kopparnätsystem med hög och låg bandbredd. I dag har ännu inget annat EU-land nät som motsvarar dessa krav. Dessutom råder vissa tvivel i fråga om omfattningen av den förpliktelse att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som åvilar Telecom Eireann. Enligt den irländska telelagen har Telecom Eireann endast skyldighet att tillgodose användarbehoven under förutsättning att företaget tycker att kraven är "rimligt genomförbara". Att Telecom Eireann vill förbättra nivån på de teletjänster företaget tillhandahåller beror på ledningsbeslut och inte på statliga åtgärder.

— Att Telecom Eireann fått en ny partner, PTT Telecom/Telia, vilket kungjordes i juni, borde inte tillåtas försena införandet av konkurrens.

— Undantag skulle stödja Telecom Eireanns fortsatt dominerande ställning på den irländska marknaden för teletjänster och öka risken för missbruk av den dominerande ställningen. Telecom Eireann skulle diskriminera tillhandahållare av avreglerade tjänster, t.ex. i fråga om mängdrabatter som beviljas andra kunder med en jämförbar trafikvolym. Företaget skulle också investera alltför lite i telefonautomater och försena tillhandahållandet till konkurrerande företag.

— En marknad på vilken operatörerna kan bygga alternativa nät och tillhandahålla plustjänster och dataöverföring skulle skapa ett stabilt klimat som kommer att stimulera Telecom Eireanns omstrukturering av verksamheten och slutförandet av omvandlingen till en marknads- och kundinriktad organisation snabbt och effektivt. Ett sådant klimat skulle säkerställa att Telecom Eireanns intäkter från taltelefoni skyddas, och följaktligen att företaget kan betala sina skulder fullt ut. När den fullständiga avregleringen har ägt rum kommer operatörerna att snabbt kunna tillgodose kundernas krav, eftersom konkurrerande strukturer redan uppstått.

— Det begärda undantaget i fråga om användningen av alternativ infrastruktur skulle särskilt skada den gränsöverskridande trafiken mellan Nordirland och den irländska republiken. Det sökta undantaget skulle förhindra operatörer i Nordirland från att kunna bibehålla marginalerna i fråga om gränsöverskridande datatjänster och gruppsamtal för slutna användargrupper.

— Den irländska fackföreningsrörelsen befarar att om Telecom Eireann inte säkerställs tillräckliga intäkter för att klara av den oundvikligen ökade investeringsnivån, taxesänkningen och utdelningen till aktieägare, så kommer den irländska regeringen att stå inför enorma bestående merkostnader. Detta skulle skada utsikten till ett nytt avtal mellan arbetsmarknadens parter som skall förhandlas i december och skulle kunna ha till följd att fackföreningsrörelsen drar sig undan samarbetet inom ramen för avregleringsprocessen inom denna centrala och strategiska sektor.

(7) I skrivelse av den 29 juli 1996 överlämnade kommissionen till de irländska myndigheterna de femton synpunkter från tredje man som mottogs i samband med offentliggörandet av meddelandet den 13 juni 1996 om att förfarandet inletts.

Som svar på ovanstående synpunkter har de irländska myndigheterna anfört i skrivelse av den 19 september 1996 bl.a. följande:

— Telecom Eireann är och förblir underkastat alla normala europeiska och irländska konkurrensregler, och varje part som anser sig ta skada har tillgång till normala tillämpliga förfaranden för klagomål. Allt som tyder på att ett undantag skulle förändra detta faktum är inte korrekt.

— Telecom Eireanns skuldsituation, som har förbättrats, är fortfarande ett allvarligt hinder. Förhållandet totala skulder till totala intäkter vid utgången av beskattningsåret 1995/96 var 139,9 för Telecom Eireann jämfört med t.ex. 8,9 för British Telecom, 124,3 för Telefónica de España, 65 för Portugal Telecom, 39,4 för OTE, 59 för France Telecom, 242,5 för Belgacom och 405,9 för Deutsche Telekom.

— ESAT Digifone skulle få en stor fördel om det kan tillhandahålla andra tjänster än GSM via egen infrastruktur.

— Siffrorna på telefontäthet är helt enkelt ett mått på nätutveckling och samhällsomfattande tjänster, och dessa ligger långt efter genomsnittet inom EU. Gapet kan inte överbryggas helt före år 2000. Gapet är särskilt uppenbart utanför tätorterna i områden där telefontätheten förblir låg och där det lokala nätet, som traditionellt är den del av nätet som kostar mest att utveckla, kommer att kräva avsevärda förbättringar för att möjliggöra anslutning och lämplig kvalitet på tjänster.

— Under det år som avslutades den 4 april 1996 utgjorde de totala driftkostnaderna 55 % av de totala intäkterna. Personalkostnaderna i sin tur utgjorde över 50 % av driftskostnaderna. Kostnadsreduktionen koncentreras huvudsakligen på antalet anställda. Men personalminskningsprogrammen måste vara frivilliga till sin karaktär och kan bara tillämpas framgångsrikt under loppet av flera år. Företaget undersöker också aktivt möjligheten att anskaffa från externa källor i vissa områden, men detta måste hanteras varsamt i samband med personalminskningsprogrammen. Av det skälet krävs en period på tre år för att åstadkomma nödvändiga förändringar av kostnadsstrukturen.

— Anslutning och uthyrning är förlustverksamheter för Telecom Eireann. Detta behöver tacklas från två håll: ökade intäkter och kostnadsreduktion.

— Även frånsett den genomsnittliga prisnivån på förhyrning och samtal behöver prisstrukturen ses över. Möjliga förändringar är följande två exempel:

i) Minskad uthyrning för låga intäkter eller användare som ringer lite.

ii) Införande av avgifter baserade på varaktighet utan minimiavgift, eller låg uppkopplingskostnad.

I båda fallen krävs tid för att förändra strukturerna till ett mer marknadsinriktat system.

III. Tillämpning av undantaget i artikel 90.2

(8) I artikel 90.2 föreskrivs att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall vara underkastade konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Tillämpningen av denna bestämmelse inom telesektorn föreskrivs närmare i direktiv 90/388/EEG. Enligt det direktivet, ändrat genom direktiv 96/2/EG och 96/19/EG, skall kommissionen på begäran ge vissa medlemsstater rätt att under ytterligare tidsperioder behålla den ensamrätt som beviljats företag som anförtrotts upprättandet av allmänt tillgängliga telenät och tillhandahållandet av teletjänster, liksom konkurrensbegränsningar, i den mån dessa åtgärder är nödvändiga för att säkerställa fullgörandet av de särskilda uppgifter som tilldelats företag med ensamrätt.

(9) Vad gäller tillhandahållandet av publika teletjänster och nät verkar det som om Telecom Eireann är en teleorganisation i enlighet med artikel 1 i direktiv 90/388/EEG, eftersom Telecom Eireann har anförtrotts tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt avsnitt 14.1 i 1983 års irländska lag om post- och teletjänster, vilket innebär följande skyldigheter:

a) Att tillhandahålla nationella teletjänster inom staten och mellan staten och platser utanför denna.

b) Att tillgodose statens industriella, kommersiella och sociala behov samt hushållsbehov av omfattande och effektiva teletjänster och, i den mån företaget anser dem rimligt genomförbara, all rimlig efterfrågan på sådana tjänster inom staten.

c) Att tillhandahålla de rådgivnings- och utbildningstjänster samt avtalsenliga tjänster inom och utanför staten som företaget finner lämpligt.

(10) Denna bestämmelse möjliggör faktiskt för Telecom Eireann att vägra tillhandahålla teletjänster där detta inte är rimligt praktiskt, dvs. där det inte är genomförbart eller inte kan utövas. Enligt den irländska regeringen torde detta undantag till den allmänna avgift som föreskrivs i avsnitt 14.1 ändå behöva tolkas restriktivt. Relevant är också avsnitt 15.1 a i lagen som föreskriver att företaget har en skyldighet att tillhandahålla dessa tjänster till lägsta möjliga avgift.

(11) Telecom Eireann driver verksamhet utifrån det faktum att företaget skall uppfylla alla rimliga krav på teletjänster till normala leveransvillkor, oavsett plats. Dessutom tas avgifter för anslutning till telenätet, abonnemangsavgifter och samtalsavgifter ut på samma grundval i hela landet. Telecom Eireann tillhandahåller och underhåller också olönsamma publika telefonautomater och ger tillgång till nödanrop utan avgift för den som ringer. Dessa uppgifter skall genomföras oavsett de särskilda situationerna eller graden av lönsamhet i fråga om varje enskild verksamhet.

(12) Den fråga som skall övervägas är därför i vilken utsträckning det begärda tillfälliga undantaget från all konkurrens från övriga ekonomiska aktörer är nödvändigt för att göra det möjligt för ensamrättsinnehavaren att fortsätta utföra sina uppgifter av samhällsomfattande intresse, särskilt att ha fördelen av ekonomiskt godtagbara villkor.

(13) Utgångspunkten för en sådan bedömning måste bli att det förutsätts att förpliktelsen för det företag, som anförtrotts uppgiften att tillhandahålla sina tjänster på villkor som innebär ekonomisk jämvikt, gör det möjligt att balansera mindre lönsamma sektorer mot lönsamma, vilket därmed motiverar en begränsning av konkurrensen från enskilda företag i fråga om de ekonomiskt lönsamma sektorerna.

(14) Om enskilda företag tillåts konkurrera med ensamrättsinnehavaren inom de sektorer som de själva väljer och som omfattas av sådan ensamrätt får de möjlighet att koncentrera sig på den ekonomiskt lönsamma verksamheten, så att de kan erbjuda mer fördelaktiga taxor än de som ensamrättsinnehavaren erbjuder eftersom de enskilda företagen, till skillnad från den senare, inte av ekonomiska skäl är tvingade att balansera förluster inom olönsamma sektorer mot vinster från mer lönsamma sektorer.

(15) Konkurrensbegränsningarna är emellertid inte motiverade vad gäller särskilda tjänster som går att särskilja från samhällsomfattande intressen — dvs. taltelefoni — och som motsvarar de ekonomiska aktörernas särskilda behov endast i den utsträckning som dessa tjänster, på grund av sin karaktär och de villkor till vilka de erbjuds — exempelvis det geografiska område där de tillhandahålls — inte inverkar menligt på den ekonomiska jämvikten i fråga om den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som utförs av ensamrättsinnehavaren.

(16) I vissa synpunkter nämns att i praktiken skulle nykomlingar också bidra till de uppgifter som är av allmänt ekonomiskt intresse. På kort sikt kommer dock Telecom Eireann att fortsätta vara det enda företag som kan erbjuda samhällsomfattande teletjänster till användare i glest befolkade områden. Av detta skäl har kommissionen i fråga om var och en av de ytterligare tidsfrister för genomförande som begärts undersökt huruvida det är nödvändigt att bevilja dessa för att göra det möjligt för Telecom Eireann att utföra tjänster av allmänt intresse och dra fördel av ekonomiskt godtagbara villkor.

B. RÄTTSLIG BEDÖMNING

I. Begäran om en ytterligare tidsfrist för genomförande vad gäller taltelefoni och därtill hörande nätinfrastruktur

Utvärdering av effekten av ett tillbakadragande av den ensamrätt som Telecom Eireann för närvarande har

(17) Taltelefoni definieras i artikel 1 i direktiv 90/388/EEG. Omfattningen av denna tjänst har angivits i kommissionens meddelande 95/C275/02 till Europaparlamentet och rådet om status och genomförandet av direktiv 90/388/EEG om konkurrens på

marknaderna för teletjänster (1) och i skriftväxling mellan kommissionen och medlemsstaterna. Eftersom reservationen i fråga om taltelefoni är ett undantag från den allmänna konkurrensbestämmelsen skall den tolkas restriktivt.

(18) I enlighet med den allmänna proportionalitetsprincipen skall eventuellt ytterligare genomförandeperioder som beviljas stå i strikt proportion till vad som krävs för att uppnå den nödvändiga strukturanpassning som den irländska regeringen hänvisar till i syfte att införa fullständig konkurrens, dvs.

i) ytterligare utveckling av Telecom Eireanns telenät,

ii) ytterligare anpassning av Telecom Eireanns taxestruktur,

iii) omvandling av Telecom Eireann, särskilt ytterligare utveckling av dess produkter, omstrukturering av kostnadsbasen och slutförande av omställningen till en marknads- och kundinriktad organisation.

(19) Syftet med den ensamrätt som beviljades Telecom Eireann var att säkerställa tillhandahållande av samhällsomfattande taltelefoni och inrättandet av publika telenät. Till förmån för Telecom Eireann har den irländska regeringen gjort det möjligt för företaget att inte bara skaffa billigare finansiering till betydande investeringar för digitalisering av nätet — företaget har kunnat låna med statliga garantier, och 2 % av de skattepliktiga tillgångarna har finansierats genom stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden — utan också att bibehålla högre taxor och en mindre kostnadseffektiv struktur, särskilt genom att ha mer personal än nödvändigt, än vad som skulle varit möjligt för företaget i en konkurrensutsatt omgivning. Som det påpekas i en synpunkt (2) "skapades policyn med stor personal, särskilt i åldersgruppen 35–44 år, av Telecom Eireann vid genomförandet av moderniseringsprogrammet i början av 1980-talet, då man använde anställd personal i stället för att låta arbetet utföras av privata entreprenörer".

(20) Detta visar att ensamrätt inte är ett lämpligt sätt att främja utvecklingen av telenätet. I sin resolution av den 22 juli 1993 bekräftade rådet i detta avseende att bibehållandet av ensamrätter skulle upphöra den 1 januari 1998, med en övergångsperiod för de medlemsstater som begär det i syfte att genomföra strukturanpassningar.

(21) De nödvändiga strukturanpassningarna bör undersökas mot bakgrund av följande omständigheter:

— Behovet av att ytterligare omfördela taxorna.

— Låg telefontäthet.

— Telecoms Eireanns struktur med stora skulder och höga kostnader.

a) Omfördelning av taxor

(22) Irland uppger att sedan år 1990 har alla kostnader (med undantag för moms och rabatter), inbegripet abonnemang och lokalsamtal, sjunkit kraftigt i fast penningvärde. Trots detta hävdar Irland att Telecom Eireann fortfarande har en relativt hög nivå på telepriser och att vissa priser ännu inte anpassats till kostnaderna. Telecom Eireann har satt upp målet att uppnå prisnivåer i den lägsta kvartilen bland OECD-länderna före år 2000. Även för att uppnå det målet krävs en omfördelning genom avgiftsanpassning för att bringa priserna närmare de därtill knutna kostnaderna. Irland fortsätter att tillämpa omfördelningen av taxorna gradvis och flexibelt samtidigt som man bibehåller garantier för konsumenterna i fråga om priser och kvalitet på tjänsterna. På grund av begränsningarna i den föreslagna pristaksordningen behöver Telecom Eireann ungefär fem år på sig för att genomföra ökningar eller minskningar av avgifter för lokalsamtal, dvs. 1996–2000. På grundval av de mest sannolika prognoserna tror Irland att Telecom Eireann skulle vara i en tillräckligt stark position för att klara en avreglering år 2000.

(23) Följande tabell, som grundar sig på till kommissionen tillhandahållen information (3) och som jämför vissa av Telecom Eireanns taxor med motsvarigheten hos en operatör som redan omfördelat taxorna (4), stöder den irländska regeringens argument:

(1) EGT nr C 275, 20.10.1995, s. 2.
(2) Coin and Card Technology (CCT), s. 4.

(3) Taxeundersökning genomförd på uppdrag av CEC — GD XIII.
(4) En direkt jämförelse av Telecom Eireanns taxor med genomsnittet inom EG (vilket inte är ett vägt genomsnitt) är inte möjlig, då taxestrukturen i gemenskapens 15 teleorganisationer fortfarande är mycket olika och håller för närvarande dessutom på att genomgå en omfördelning av taxorna.

Taxor i ecu per den 1 januari 1996	Telecom Eireann	British Telecom	Skillnad TE/BT (BT = 100)
Tvåmånadersabonnemang	29,57 (*)	19,53	151,4
Lokalsamtal, 3 resp. 10 minuter	0,14 – 0,14	0,06 – 0,19	233,3 – 73,7
Lokalsamtal (högtrafik)	0,14 – 0,56	0,14 – 0,47	100 – 119,1
Rikssamtal, 3 resp. 10 minuter	1,12 – 3,37	0,35 – 1,16	320 – 290,5
EU-samtal, 3 resp. 10 minuter	1,80 – 6,00	1,29 – 4,31	139,5 – 139,2

(*) Socialbidrag ges till vissa användare med låga inkomster.

(24) Med tanke på att kostnaden blir allt lägre i förhållande till avståndet tack vare den tekniska utvecklingen av nätet innebär kostnadsorienterade taxor i allmänhet att priserna anpassas på så sätt att intäkterna omfördelas mot kostnaderna, dvs.

— anslutnings- och abonnemangsintäkter täcker de fasta kostnaderna (plus en standardmarginal),

— intäkterna från lokalsamtal täcker kostnaderna för dessa (plus en standardmarginal),

— intäkterna från långdistanssamtal täcker kostnaderna för dessa (plus en standardmarginal),

— intäkterna från internationella samtal täcker kostnaderna för dessa (plus en standardmarginal).

Följaktligen måste teleorganisationerna höja avgifterna för tvåmånadersabonnemang och lokalsamtal (eller åtminstone låta bli att sänka dessa avgifter) och sänka taxorna för rikssamtal. Telecom Eireann har uppnått vissa framsteg vad gäller omfördelning av avgifter för lokalsamtal, men de behöver ytterligare tid för att sänka avgifter för rikssamtal och internationella samtal.

(25) Enligt en av synpunkterna [1] har den övergripande nivån på taxorna för tillhandahållandet av teletjänster ingen betydelse för bedömningen av i vilken utsträckning en taxeanpassning uppnåtts. Men även med tillämpning av den metod som föreslås i synpunkten förefaller det som att man i Danmark och Nederländerna, som beslutat att avreglera taltelefonin före den 1 januari 1998, minskat obalansen mellan å ena sidan avgifter för abonnemang och lokalsamtal och å andra sidan regionsamtal och internationella samtal betydligt mer än i Irland.

(26) I samma synpunkt görs det gällande att en hög taxenivå i själva verket kan vara resultatet av speciella omständigheter, exempelvis gles befolkning, vilket gör tillhandahållandet av teletjänster proportionellt dyrare, räknat per invånare. Så kan vara fallet. Men som tidigare nämnts tillhandahåller BT och MCL taltelefoni från Förenade kungariket till Irland till knappt halva priset jämfört med Telecom Eireann [2]. Det är därför rimligt att förvänta sig att om taltelefonin avreglerades omgående, skulle en del av dessa företag — åtminstone i vissa delar av Irland — tillhandahålla taltelefoni till taxor som är avsevärt lägre (åtminstone i fråga om rikssamtal och internationella samtal) än Telecom Eireanns och därmed tvinga det senare att dramatiskt sänka sina taxor inom de berörda marknadssegment som är mest lönsamma eller förlora abonnenter till nykomlingarna.

(27) En fortsättning av det gradvisa tillvägagångssätt som Irland planerar för ytterligare omfördelning av taxor förefaller därför berättigad, mot bakgrund av de taxehöjningar (avgifter för abonnemang och lokalsamtal varannan månad) som gjordes år 1993 och de fasta åtagandena att slutföra processen genom att sänka taxorna för rikssamtal och internationella samtal till år 2000. Dessutom skulle en snabbare omfördelningsprocess av taxorna skapa politiska problem, eftersom en ökning i lokalsamtaltaxor skulle vara nödvändig i detta fall.

b) Telefontäthet

(28) Den tillväxt av telefoninnehav som Telecom Eireann åstadkommit är en av de snabbaste inom EU under de senaste fem åren. Trots det har Irland i dag en förhållandevis låg telefontäthet i jämförelse

[1] Esat Telecom, s. 34, nr 49.

[2] ITL, s. 8.

med de flesta av EU:s medlemsstater. I vissa synpunkter betonas det med rätta att telefoner skulle bli vanligare till följd av konkurrens. Trots det kan man anta att nykomlingar på marknaden under det första skedet huvudsakligen skulle koncentrera sig på att få tillräcklig lönsamhet innan de vänder sig till nya användare. Den irländska regeringens argument att Telecom Eireanns möjlighet att bedriva sina utvecklingsprogram för att ytterligare förbättra telefontätheten kommer att gynna allmänheten förefaller därför godtagbart, även om den ytterligare tid som företaget får också kommer att göra det möjligt för det att stärka sin position tack vare att effektiviteten förbättras. Denna förbättring kommer även till en viss grad att gynna framtida nykomlingar, för om användarna i allt större utsträckning är anslutna till det publika telenätet kommer fler samtal att genereras både för befintliga operatörer och nykomlingar.

(29) De siffror som den irländska regeringen tillhandahåller visar också att även om telefontätheten fortfarande är låg i Irland är efterfrågan trots allt begränsad. Det förefaller särskilt som om köerna minskat kraftigt, och detta trots socialbidrag som innebär ekonomiskt bistånd för abonnemang och samtalsavgifter till berättigade pensionärer. För närvarande uppbär redan en av åtta konsumenter bidrag.

(30) De utvecklingsprogram som syftar till att öka täckningen motiverar därför en fortsättning av Telecom Eireanns under en begränsad tid. Med hänsyn till tidigare årliga ökningar av Telecom Eireanns täckning med 2 % skulle företaget år 1999 ha uppnått den täthet som för närvarande råder i medlemsstater som Italien eller Belgien, vilket inte motiverar ytterligare tidsfrister för genomförande av direktiven. En längre ytterligare tidsfrist för genomförande är inte motiverad, även om ökningen av Telecom Eireanns täckning avtar under följande år. Det är, som tidigare nämnts, mot bakgrund av en kombination av bl.a. demografiska [1] och ekonomiska faktorer som är specifika för Irland, faktiskt möjligt att det inte finns ytterligare efterfrågan på teleförbindelser från hushållen. Ytterligare marknadstillväxt skulle därför vara avhängigt utbudet av nya tjänster och fler företagskunder, vilket lämpligast kan påskyndas genom införandet av konkurrens och därmed inte skulle motivera någon ytterligare tidsfrist för genomförande.

[1] Hushållens storlek i Irland är, enligt den irländska ansökan, 3,2 personer, dvs. större än i de flesta övriga EU-länder. Detta minskar potentialen för ytterligare täckning bland hushållen.

c) Skuld- och kostnadsstruktur

(31) Irland framhåller att Telecom Eireann i ett framtida konkurrensutsatt klimat kommer att ha två nackdelar: låg produktivitet (en anställd på 99 linjer) och högskuldnivå (862 miljoner irländska pund i slutet av mars 1995, med ett förhållande skulder/kapital på 1,9). Mellan 1985 och 1995 har Telecom Eireann redan avsevärt förbättrat sin produktivitet, vilket avspeglas i minskningen för personalkostnader från 42 % av omsättningen till 30 %. Personalen har minskats från 18 000 till knappt 12 000. Ett litet antal linjer per anställd tycks i varje fall vara en oundviklig följd av Irlands låga befolkningstäthet. Av internationella jämförelser framgår att operatörer i länder med gles befolkning bibehåller ett mindre antal linjer per anställd även efter det att konkurrens införts och digitaliseringen är långt framskriden. Den planerade ökningen av telefontätheten de närmaste åren kommer att öka produktiviteten uttryckt i antalet linjer per anställd före år 1999 upp till den nivå som för närvarande råder i Finland. Personalöverskott är trots det ett vanligt kännetecknen hos teleorganisationer inför en privatisering. Kommissionen anser emellertid att detta inte kan motivera någon ytterligare genomförandeperiod efter den 1 januari 1999.

(32) Vad gäller skuldstrukturen framgår av de siffror som den irländska regeringen tillhandahåller att sedan år 1993 har Telecom Eireanns finansiella situation förbättrats avsevärt. Enligt ansökan är Telecom Eireanns beräknade skuld vid utgången av räkenskapsåret 1995/96 endast 700 miljoner irländska pund , med ett förhållande skulder/kapital på 1,4. Dessutom kommer Telecom Eireann att ta emot totalt 220 miljoner irländska pund av vinsten från försäljningen. Vid nedläggningen kommer 150 miljoner irländska pund att skjutas till och återstoden (70 miljoner irländska pund) under cirka tre år genom utnyttjande av optionen genom strategiska partner eller offentligt anbud. Resterande medel utöver dessa 220 miljoner irländska pund kommer staten att använda för att minska sin skuld till pensionsfonden. Detta kommer att möjliggöra för Telecom Eireann att använda egna medel för att ytterligare minska sina skulder till utgången av år 1998. Vid den tidpunkten kommer Telecom Eireanns förhållande skuld/kapital inte att ligga utanför ramen för det som gäller för operatörer i länder som

kommer att öppna sin marknad för konkurrens; förhållandet skulder/kapital hos Deutsche Telekom och Belgacom år 1995 var exempelvis 2,5 respektive 1,4 [1]. Följaktligen skulle Telecom Eireanns skulder inte kunna motivera en ytterligare tidsfrist efter år 1998.

Handelseffekter

(33) Syftet med att skjuta upp avregleringen av taltelefoni är att försena konkurrenternas inträde på marknaden för taltelefoni. Detta kommer, vilket påpekats i synpunkterna [2], att påverka handeln, eftersom stora internationella operatörer, däribland AT&T, BT, C&W, Global One/Sprint och France Telecom, redan finns på eller är intresserade av Irland. Även uppkomsten av alternativa irländska operatörer kommer att försenas, vilket i slutändan kommer att minska deras möjligheter att expandera utanför Irland, med tanke på att nykomlingar under tiden kommer att åtnjuta ett två års försprång i övriga medlemsstater, som kommer att avreglera sina telemarknader fram till den 1 januari 1998.

(34) Även om ett beviljande av undantag till Irland skulle skärma av telemarknaden under två år kommer den negativa inverkan på handeln inom gemenskapen att reduceras på grund av följande faktorer:

— Den irländska telemarknadens begränsade storlek jämfört med gemenskapsmarknaden. Den 1 januari 1998 kan massiva investeringar förväntas huvudsakligen i de mest utvecklade medlemsstaterna, nämligen Tyskland, Nederländerna och Frankrike, där högre avkastning på investeringarna kan förväntas.

— Varaktigheten på det begärda undantaget; nya teleoperatörers etablering kräver många månaders förberedelse. Den skada som en ytterligare tidsfrist för genomförande på 24 månader kan innebära för tänkbara investerare skulle begränsas, om de under tiden kan planera investeringar och därmed vara klara att sätta i gång verksamheten redan före den 1 januari 2000.

(35) Eventuella effekter kommer att minska ytterligare under följande omständigheter:

— Telecom Eireann expanderar inte sin verksamhet i medlemsstater som har avreglerat telemarknaderna. I sådana fall skulle undantaget, genom att möjliggöra för Telecom Eireann att bibehålla högre priser på den inhemska marknaden, användas inte bara för att åstadkomma nödvändiga anpassningar utan också för att subventionera verksamhet på utländska marknader. Detta skulle uppenbarligen snedvrida konkurrensen på bekostnad av de befintliga operatörerna och nykomlingar i de berörda medlemsstaterna och strida mot gemenskapsintresset. I sådana fall skulle ett eventuellt deltagande från Telecom Eireann tillsammans med företagets strategiska partner PTT Telecom och Telia, eller Unisource, i investeringar utanför Irland under en ytterligare period, ske på ett sätt som medger full insyn och på marknadsmässiga villkor, vilket skulle övervakas av en oberoende revisor.

— Irlands regering offentliggör licensvillkoren ett år före den fullständiga avregleringen och säkerställer att Telecom Eireann parallellt offentliggör de samtrafikvillkor som skall tillämpas i fråga om nykomlingar.

— Den ytterligare tidsfristen för genomförande reduceras vad gäller användningen av egen/ alternativ infrastruktur enligt nedan. Detta skulle möjliggöra för tänkbara nykomlingar att vara verksamma och tillhandahålla redan avreglerade teletjänster via de nät som förbereds för fullständig konkurrens, särskilt att tillhandahålla talteletjänster till korporativa nät och slutna användargrupper via dessa nät.

— Den irländska regeringen vidtar alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att Telecom Eireann inte utnyttjar sitt ytterligare skydd till att utvidga sin dominerande marknadsställning till angränsande marknader eller marknader för tillbehör, t.ex. telefonautomater eller kabel-TV-industrin.

— Utan att det påverkar den utvärdering av verkan som avses i artikel 2 tredje stycket i kommissionens direktiv 95/51/EG [3], säkerställer den irländska regeringen på kort sikt att Cablelink bedrivs på armlängds avstånd från Telecom Eireann, så länge Telecom Eireann har kvar sitt kontrollerande ägarskap.

Slutsats

(36) På grundval av ovan redovisade utvärdering anser kommissionen att de negativa handelseffekter som skulle bli resultatet av att Irland beviljas en ytterligare tidsfrist för genomförande av direktiven till den 1 januari 2000 vad gäller avskaffandet av den ensamrätt som Telecom Eireann för närvarande innehar i fråga om tillhandahållandet av taltelefoni och därtill hörande nätinfrastruktur enligt artikel 2.2 i direktiv 90/388/EEG, ändrat genom direktiv 96/19/EG, mot bakgrund av att de omständigheter som redovisats ovan inte är oförenliga med gemenskapsintresset, förutsatt att ovan redovisade omständigheter fullgörs.

[1] Cable & Wireless, s. 4.
[2] Esat Telecom, s. 13.
[3] EGT nr L 256, 26.10.1995, s. 49.

II. **Begäran om en ytterligare tidsfrist för genomförande vad gäller ett upphävande av restriktionerna i fråga om tillhandahållandet av redan avreglerade tjänster via egna och alternativa infrastrukturer**

Utvärdering av effekten av ett omedelbart upphävande av restriktionerna

(37) Irland uppger att upphävandet av restriktioner i fråga om användningen av alternativa infrastrukturer före den 1 juli 1999 skulle göra det möjligt för tillhandahållare av avreglerade tjänster att erbjuda kunderna talsamtal och koppla ihop dessa samtal med det publika nätet i båda riktningar. Denna praxis skulle vara omöjlig att skilja från tillhandahållandet av taltelefoni, bortsett från smärre skillnader, t.ex. numrerings- och uppkopplingsavgifter. Irland befarar att det till följd därav skulle uppstå effektiv konkurrens i fråga om taltelefoni, trots undantaget för detta.

(38) Irland tillfogar att ett sådant upphävande av begränsningar kan orsaka Telecom Eireann förlorade intäkter från förhyrda förbindelser. Även om inte alla intäkter går förlorade skulle det uppstå en kännbar effekt för de återstående kunderna, eftersom Telecom Eireanns kunder skulle förvänta sig lägre priser. Irland medger trots detta behovet av att tidigarelägga upphävandet av restriktioner i fråga om alternativa nät, i syfte att säkerställa att framtida konkurrenter kan bygga och finansiera nät i tillräckligt god tid för att det skall ge fullständig konkurrens när taltelefonin avregleras. Mot bakgrund av att Irland är litet och att koncentrationen av de mest lönsamma kunderna är stor anser Irland att en avreglering av alternativa infrastrukturer sex månader före avregleringen av taltelefonin inte skulle skada nykomlingarnas förmåga att konkurrera helt och fullt från och med den 1 januari 2000.

(39) I synpunkterna sägs det att tillhandahållare av tjänster skulle påverkas särskilt om de inte på samma sätt som den andra mobila operatören tilläts använda alternativa infrastrukturer för att spara avsevärda kostnader för förbindelser som hyrs för tillhandahållandet av tjänster. Omvänt uppger den andra GSM-operatören att, med tanke på att den inte får förmedla trafik åt tredje man, beslutet att inrätta ett helt separat grundnät innebär stora sjunkna kostnader och avsevärda risker, med tanke på att överskottskapaciteten inte kan hyras ut till andra tillhandahållare av redan avreglerade tjänster. Om Irland fick rätt att skjuta upp avregleringen av alternativa infrastrukturer skulle detta därför påverka även konkurrensen på GSM-marknaderna.

(40) Argumentet att restriktionerna för tillhandahållandet av alternativ nätkapacitet för tillhandahållandet av alternativa infrastrukturer måste behållas, i syfte att förhindra auktoriserade tillhandahållare av avreglerade tjänster att kringgå taltelefonimonopolet, kan inte godtas. Kommissionen konstaterade faktiskt redan i sitt meddelande om status och genomförandet av direktiv 90/388/EEG om konkurrens på marknaderna för teletjänster att något sådant "inofficiellt" kringgående inte kan inträffa i någon nämnvärd grad utan att upptäckas av relevant medlemsstat. En tjänst som erbjuds allmänheten måste i och med själva faktum vara allmänt känd.

Särskilt med tanke på att varje kommersiellt utbud normalt skulle innebära annonsering (av den tillgängliga tjänsten) eller åtminstone offentliggörande av prislistor, kontrakt och fakturor, skulle ett sådant kringgående uppenbaras mycket tidigt.

Nya operatörer har i allmänhet visat att de kommer att respektera taltelefonimonopolet. Tillhandahållare av tjänster vill inte riskera att få sitt tillstånd återkallat och därmed inte kunna fullgöra sina skyldigheter mot kunderna. Många tillhandahållare av tjänster kontrollerade därför saken med de nationella tillsynsmyndigheterna eller hos kommissionens enheter innan de påbörjade sin verksamhet.

(41) Användningen av alternativa nät för tillhandahållandet av redan avreglerade tjänster kommer inte att förändra den situationen. Alternativa nät måste faktiskt anses vara publika telenät enligt direktiv 90/388/EEG, där de uppgraderas till att bli nät som tillhandahåller taltjänster till alla intresserade abonnenter och är sammankopplade med teleorganisationernas publika telenät. Ändpunkterna för sådana alternativa nät skulle dessutom anses vara ändpunkterna för publika nät, och taltjänster som tillhandahålls allmänheten från dessa punkter skulle då komma att bli taltelefoni, vilka enligt artikel 2 i detta direktiv fortfarande får reserveras för teleorganisationen, i detta fall Telecom Eireann.

(42) Irland inser också att kringgåendet skulle gå att skilja från laglig taltelefoni beroende på skillnader i fråga om numrerings- och samtrafikavgifter. Eftersom ändringen av Irlands rättsliga ramar, särskilt den nya oberoende tillsynsmyndigheten, kommer

att träda i kraft först nästa år, kan det dock inte uteslutas att Irland under tiden kan stå inför svårigheter med en effektiv tillämpning av taltelefonimonopolet. Av detta skäl kan en ytterligare tidsfrist för genomförande vara motiverad fram till ikraftträdandet av de nya rättsliga ramarna.

(43) Det andra argumentet som Irland gör gällande, dvs. att ett sådant upphävande av restriktioner skulle kunna orsaka Telecom Eireann förlorade intäkter från förhyrda förbindelser kan inte heller godtas. Det stämmer visserligen att Telecom Eireann enligt sin ensamrätt att tillhandahålla nätinfrastruktur uppbär garanterade intäkter från tillhandahållandet av förhyrda förbindelser till slutanvändare och tillhandahållare av avreglerade teletjänster (med undantag av GSM-mobiltelefoni, där den andra operatören föredrar att upprätta egna förbindelser). Kommissionen konstaterade dock i sin grönbok om avregleringen av infrastrukturen för telekommunikationer och kabel-TV-nät — första delen — principer och tidsplan (KOM(94) 440 slutlig av den 25 oktober 1994, att i rådets direktiv 92/44/EEG [1] krävs särskilt att förhyrda förbindelser skall erbjudas på kostnadsorienterad grundval. Mot bakgrund av denna skyldighet och att medlemsstaterna skall iaktta denna förväntas inte öppnandet av alternativ tillgång förändra TE:s marknadsställning i detta avseende väsentligt.

(44) Trots att det tilläts genom direktiv 92/44/EEG begärde Irland inget uppskjutande till förmån för Telecom Eireann i fråga om genomförandet av skyldigheten att kostnadsorientera förhyrda förbindelser. Tvärtom informerade Irland den 8 mars 1996 kommissionen enligt artikel 4 i direktiv 90/388/EEG att landet hade gett Telecom Eireann tillstånd att höja sina taxor för förhyrda förbindelser från och med den 1 februari 1996 vad gällde nya kretsar och i fråga om befintliga kretsar från och med nästa fakturadatum efter den 31 mars 1996. Motiveringen för denna höjning var att avgifterna för förhyrda förbindelser inte hade anpassats på flera år och att Telecom Eireann hade noterat stora förluster i fråga om tjänsterna i samband med förhyrda förbindelser. Internationella jämförelser visar att Telecom Eireanns taxor även efter höjningen är lägre än genomsnittet inom EU (t.ex. den 1 januari 1996 var månadsavgiften per 50 km krets 265 ecu (EU-genomsnitt: 380 ecu) och uppkopplingsavgiften 489 ecu i jämförelse med EU-genomsnittet på 596 ecu [2]). Av detta skäl kan det knappast förväntas att tillhandahållarna av alternativa nät skulle kunna erbjuda mycket bättre taxor, åtminstone inte till den stora majoriteten av Telecom Eireanns kunder och att det senare företaget skulle tvingas sänka sina priser avsevärt.

(45) Det stämmer att avgifterna för förhyrda linjer i Irland ännu inte omfördelats helt och fullt. Ett förslag till kostnadsbaserade taxor genomförs i etapper, och verksamheten går i sin helhet med förlust. Om alternativ infrastruktur fanns tillgänglig skulle Telecom Eireann förlora intäkter till denna eftersom kunderna kanske skulle vilja ha olika leverantörer, och därmed skulle verksamhetens förlust öka ytterligare.

(46) Slutligen konstaterar Irland, samtidigt som landet medger behovet av att upphäva restriktionerna i fråga om alternativa nät för att säkerställa att framtida konkurrenter kan bygga och finansiera nät i god tid för att medge fullständig konkurrens när taltelefonin avregleras, att sex månader räcker för ändamålet. Detta argument grundas på "att Irland är så litet och på koncentrationen av de mest lönsamma kunderna". Faktum är att eftersom det största kabel-TV-nätet i Irland kontrolleras av Telecom Eireann, skulle nykomlingars förmåga att konkurrera helt och fullt från och med den 1 januari 2000 skadas i avsaknad av tillräcklig tid för att bygga ut sina nät även "lokalt".

Handelseffekter

(47) Till följd av monopolet i fråga om tillhandahållande av publika teleinfrastrukturer är Telecom Eireann ensam tillhandahållare av förhyrda förbindelser och samtrafik till tillhandahållare av avreglerade tjänster. Företaget bestämmer därmed i stor utsträckning konkurrenternas kostnader inom sektorn för avreglerade tjänster. Detta belystes bl.a. av den ovan angivna höjningen av taxorna för förhyrda förbindelser i början av år 1996 som gjorde tillhandahållandet av vissa avreglerade tjänster olönsamt. Telecom Eireanns potentiella vetskap om konkurrenternas kostnader kommer alltmer att påverka handeln, eftersom den offentliga irländska operatören kommer att utveckla sitt utbud av avreglerade tjänster ännu mer, tillsammans med tekniskt stöd, expertis, administrativt bistånd, mjukvara och systemförbättringar som tillhandahålls av dess strategiska partner PTT Telecom och Telia, uppbackade av deras övergripande samarbete Unisource, som är bland de världsledande i fråga om kvalitet och effektivitet. Telecom Eireann kan använda sin egen infrastruktur för att tillhandahålla dessa tjänster, medan konkurrenter som erbjuder övergripande avreglerade tjänster, t.ex. VPN eller taltjänster till slutna användargrupper, skulle vara tvungna att uteslutande lita till kretsar som hyrs ut av den operatör som de vill

[1] EGT nr L 165, 19.6.1992, s. 27.
[2] Uppgifterna framtagna av Tarifica för kommissionen — GD XIII.

konkurrera med. Situationen skulle förvärras, eftersom Telecom Eireann enligt synpunkterna (1), trots att företaget helt och fullt iakttar nu gällande förordningar både enligt EU-lagstiftning och irländsk lagstiftning i denna fråga, för närvarande inte tillhandahåller räkenskaper med sådan insyn att det är möjligt att på ett lämpligt sätt hålla isär dess verksamhet inom monopolsektorn från verksamheten inom den avreglerade sektorn och det inte finns någon strukturell åtskillnad som förhindrar att personal på Telecom Eireanns infrastruktursida förmedlar information till kolleger som saluför avreglerade tjänster.

Slutsats

(48) Det finns mindre restriktiva sätt att förhindra kringgående av taltelefonimonopolet fram till den 1 januari 2000 och att dessa medel skulle kunna genomföras av den tillsynsmyndighet för telemarknaden som Irland kommer att inrätta, med lämpliga förfaranden för finansiering från industrin, under det första kvartalet 1997. Därför förefaller beviljande av en ytterligare tidsfrist för genomförande efter den tidpunkten inte motiverad.

(49) En sådan ytterligare tidsfrist för genomförande skulle, så snart Telecom Eireann av egen kraft kan tillhandahålla egna nät för världsomspännande uppkoppling till den irländska industrin och företagen, uppbackad av sina strategiska partners medel och deras globala uppkoppling via Unisource och Uniworld, ytterligare snedvrida konkurrensen i fråga om samhällsomfattande tjänster till och från Irland på bekostnad av övriga världsomspännande samarbetspartner.

(50) Av detta skäl anser kommissionen att de negativa handelseffekter som skulle bli resultatet av att Irland beviljas en ytterligare tidsfrist för genomförande i fråga om avregleringen av alternativ infrastruktur, är oförenliga med gemenskapsintresset när de nya rättsliga ramarna träder i kraft senast den 1 juli 1997.

III. Begäran om en ytterligare tidsfrist för genomförande vad gäller ett upphävande av restriktionerna för direkt samtrafik mellan mobila telenät

Bedömning av konsekvenserna av ett omedelbart upphävande av restriktioner

(51) Irland anser att det är nödvändigt med en ytterligare tidsfrist för genomförande när det gäller den direkta internationella samtrafiken på mobila nät för att inte undergräva tillhandahållandet av nationell och internationell taltelefoni.

(52) Irland anför att om mobila telenät tilläts fri samtrafik skulle det vara möjligt för en GSM-operatör i Irland att koppla upp sig till ett fast eller mobilt nät i ett annat land och därmed uppnå priser till slutkund på internationella samtal som ligger nära de avgifterna för lokalsamtal i det landet. På motsvarande sätt skulle en irländsk GSM-operatör kunna erbjuda sig att förmedla inkommande internationella samtal till priser som ligger nära de nationella samtrafikavgifterna på Irland. GSM-operatören skulle därför kunna erbjuda mycket låga taxor till kunderna och kunna förvänta sig en avsevärd andel av den inkommande internationella trafiken. Till följd av detta skulle det publika nätet förlora en betydande del av kundintäkterna och en stor del av inkommande betalningar, vilket endast skulle uppvägas delvis genom ökade nationella samtrafikintäkter.

(53) Irland medger att i en viss grad är detta redan situationen i fråga om medelstora och stora företag, eftersom återförsäljare som är verksamma på den irländska marknaden redan kringgår betalningsordningen. Irland förväntar sig att beviljandet av fullständiga uppkopplingsrättigheter till mobila operatörer genast skulle utsätta ännu ett stort segment av intäkterna från internationell trafik för konkurrens.

(54) I synpunkterna framhålls det att mobiltelefonmarknaden är en ny växande marknad och att restriktionerna i fråga om internationell samtrafik därför kommer att påverka ytterligare mobil trafik som genereras av mobiloperatörerna, från vilka Telecom Eireann redan uppbär ytterligare intäkter från återuppkoppling av samtal från mobiltelefoner. Dessutom anförde den andra GSM-operatören att i avsaknad av rätt att koppla upp sig direkt mot utländska nät är det inte realistiskt att Telecom Eireann skulle erbjuda godtagbara internationella samtrafikavgifter utan att hänvisa till tillgängliga rättsmedel.

(55) I praktiken är det två frågor som skall beaktas: i) nivån på utbytbarhet mellan mobila och fasta teletjänster och ii) risken för att taltelefonimonopolet kringgås via tjänster som består i att man ringer ett mobilt nummer för att sedan kopplas till ett utländskt fast taltelefoninät.

(1) Se särskilt Cable & Wireless, s. 2.

(56) Vad gäller den senare risken kan argumentet inte beaktas, eftersom det finns andra regleringar som behandlar sådant kringgående av Telecom Eireanns lagliga ensamrätt (jfr kommissionens meddelande 95/C275/02).

(57) Vad gäller att fasta och mobila teletjänster är utbytbara har kommissionen i flera fall på sista tiden konstaterat att denna utbytbarhet inte är betydande, mot bakgrund av att respektive tjänst motsvarar olika typer av efterfrågan, vilket bl.a. avspeglas i de högre taxorna för GSM-mobiltelefoni jämfört med taltelefoni.

(58) På Irland är det huvudsakliga marknadssegmentet för GSM-operatörerna inhemska samtal. Dessutom förefaller det som om minst hälften av mobiloperatörernas kostnad för hantering av samtal inte är trafikkänsliga. Det kan därför inte uteslutas att en mobil operatör, i syfte att öka den övergripande omsättningen, användningen av nätet och sin marknadsandel, skulle hänföra en högre andel av de ovan angivna icke-trafikkänsliga kostnaderna till inhemska samtal och erbjuda internationella taxor som ligger på samma nivå som Telecom Eireanns nuvarande internationella taxor. Som framhållits i en synpunkt (1) tillhandahåller BT och MCL taltelefoni från Förenade kungariket till Irland till priser som är knappt hälften av Telecom Eireanns. Genom att koppla upp direkt till dessa brittiska publika teleoperatörer kan irländska GSM-operatörer erbjuda samma avgifter som Telecom Eireann utan att sälja till underpris. Dessutom skulle utbudet av internationella mobila samtal till fasta nättaxor vara ett verksamt marknadsföringsredskap för att övertyga nya abonnenter om att skaffa och använda GSM-mobiltelefoni.

(59) På grund av nuvarande skillnader mellan taxorna för samtal från Irland till Förenade kungariket och vice versa, kan därför risken för att fasta internationella telefonsamtal byts ut mot GSM-samtal inte uteslutas. Detta skulle påverka ett av de två marknadssegment för taltelefoni som för närvarande är mest lönsamt för Telecom Eireann och därmed minska dess övergripande lönsamhet så pass att företaget inte längre kan tillhandahålla samhällsomfattande tjänster på ekonomiskt godtagbara villkor.

(60) Risken kommer dock att minska efter hand som Telecom Eireann sänker sina internationella taxor. Även om den irländska regeringens argument därmed kan godtas är den begärda ytterligare tidsfristen för genomförande alltför lång mot bakgrund av de motiveringar som anförts. Med hänsyn till den planerade omfördelningen av taxor kan risken för att fasta samtal byts ut mot GSM-samtal därför endast motivera ett undantag som längst till slutet av år 1998, då Telecom Eireanns internationella taxor måste ha sänkts tillräckligt för att utesluta att de byts ut mot GSM-mobilsamtal. En avreglering av mobila näts internationella uppkoppling minst ett år före en fullständig avreglering av taltelefoni kommer dessutom att utgöra en stark motivation för att genomföra den planerade gradvisa omfördelningen i god tid.

Handelseffekter

(61) Effekterna av en fördröjd avreglering av direkt internationell uppkoppling för mobila operatörer kommer att drabba den andra GSM-operatören och, om de tilldelats tillstånd, de framtida DCS-1800-operatörerna. Möjligheten att koppla upp sig direkt till andra operatörer skulle vara en avgörande faktor för att underlätta att de etablerar sig och utvecklas på den irländska marknaden. Dessutom kommer en ytterligare tidsfrist för genomförande också att påverka utländska operatörer, eftersom den kommer att göra det mer omständligt och dyrbart att överlämna trafik som skall avslutas av de irländska mobila operatörerna.

(62) Denna negativa effekt på handeln mellan medlemsstaterna skulle trots allt minska, om den irländska regeringen säkerställer att Telecom Eireann tillhandahåller särskilda rabatter och mängdrabatter som skall tillämpas i fråga om mobila operatörer och som, liksom i övriga medlemsstater, skall beakta den omständigheten att till skillnad från de mängdrabatter som beviljas stora användare så genererar mobiloperatörerna ny trafik.

Slutsats

(63) Ett omedelbart upphävande av restriktionerna för direkt samtrafik mellan mobila telenät enligt artikel 3 d i direktiv 90/388/EEG, ändrat genom direktiv 96/2/EG vad gäller mobil- och personkommunikation, skulle riskera Telecom Eireanns stora internationella trafikintäkter och hota dess förmåga att fortsätta säkerställandet av samhällsomfattande tjänster i Irland på ekonomiskt godtagbara villkor. Effekten på handeln skulle dessutom begränsas om taxeminskningar, motsvarande dem i övriga medlemsstater, föreskrivs i samtrafikavtal som ingås av Telecom Eireann och de mobila operatörerna.

(1) ITL, s. 8.

Kommissionen anser därför att de begränsade negativa handelseffekter som skulle bli resultatet av att Irland beviljas en ytterligare tidsfrist för genomförande av direktiven till maximalt den 31 december 1998 vad gäller upphävandet av restriktioner i fråga om mobila näts direkta samtrafik med utländska nät, uppvägs av vissheten att de samhällsomfattande tjänsterna inte kommer att påverkas och att de därför för närvarande inte är oförenliga med gemenskapsintresset.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Irland får fram till den 1 januari 2000 skjuta upp avskaffandet av den ensamrätt som för närvarande innehas av Telecom Eireann vad gäller tillhandahållandet av taltelefoni samt inrättande och tillhandahållande av publika telenät, förutsatt att villkoren i artikel 4 tillämpas i enlighet med den fastställda tidsplanen.

Artikel 2

Irland får fram till den 1 januari 1999 skjuta upp upphävandet av restriktionerna i fråga om mobila telenäts direkta samtrafik med utländska nät, förutsatt att villkoren i artikel 4 tillämpas i enlighet med den fastställda tidsplanen.

Artikel 3

Irland får fram till den 1 juli 1997 skjuta upp upphävandet av restriktioner vad gäller tillhandahållandet av redan avreglerade teletjänster i fråga om

a) nät som inrättats av tillhandahållaren av teletjänsterna,

b) infrastrukturer som tillhandahålls av tredje man, och

c) delning av nät, annan utrustning och anläggningar.

Artikel 4

Genom undantag från de tidsfrister som för detta ändamål fastställs i direktiv 90/388/EEG, ändrat genom direktiv 96/19/EG, skall Irlands regering informera kommissionen om införlivandet i nationell lagstiftning av följande skyldigheter enligt följande tidsplan:

— Senast den 1 april 1997 i stället för den 1 juli 1996: offentliggörande av samtliga åtgärder som krävs för att upphäva restriktionerna vad gäller redan avreglerade teletjänster i fråga om

  a) nät som inrättats av tillhandahållaren av teletjänsterna,

  b) infrastrukturer som tillhandahålls av tredje man, och

  c) delning av nät, annan utrustning och anläggningar.

— Före den 1 april 1998: offentliggörande av föreslagna lagändringar för införandet av full konkurrens och avskaffande av alla restriktioner till den 1 januari 2000, inbegripet förslag till finansiering av samhällsomfattande tjänster.

— Före den 1 november 1998: antagande av lagändringarna.

— Senast den 1 januari 1999 i stället för den 1 januari 1997: underrättelse till kommissionen om förslag till tillstånd för taltelefoni eller till bakomliggande nätoperatörer.

— Senast den 1 april 1999 i stället för den 1 juli 1997: offentliggörande av tillståndsvillkor i fråga om alla tjänster och, i tillämpliga fall, samtrafikavgifter, i båda fallen enligt relevanta EU-direktiv.

— Senast den 1 november 1999: tilldelning av tillstånd och ändring av befintliga tillstånd för att möjliggöra konkurrensutsatt tillhandahållande av taltelefoni och obegränsad samtrafik för mobila nät från och med den 1 januari 2000 i stället för den 1 januari 1998.

Irlands regering skall dessutom senast tre månader efter delgivning av detta beslut informera kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits vad gäller att

— säkerställa insyn i fråga om eventuellt engagemang från Telecom Eireanna vid sidan av dess strategiska partners PTT Telecom och Telia, eller Unisource, i investeringar utanför Irland under den ytterligre tidsfrist som beviljas i artikel 1,

— säkerställa att Telecom Eireann inte utnyttjar det tillkommande reglerade skyddet för att utöka sin dominerande ställning på marknaden för telefonautomater eller kabel-TV-industrin och säkerställa på kort sikt att Cablelink bedrivs på ett visst avstånd från Telecom Eireann så länge Telecom Eireann har kvar sitt kontrollerande ägarskap.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Irland.

Utfärdat i Bryssel den 27 november 1996.

På kommissionens vägnar

Karel VAN MIERT

Ledamot av kommissionen