II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 27 novembre 1996

concernant les délais supplémentaires demandés par l'Irlande pour la transposition des directives 90/388/CEE et 96/2/CE de la Commission en ce qui concerne la pleine concurrence dans les marchés des services de télécommunications

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

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

(97/114/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu l'accord sur l'Espace économique européen,

vu la directive 90/388/CEE de la Commission, du 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications [1], modifiée en dernier lieu par la directive 96/19/CE [2], et notamment son article 2 paragraphe 2,

vu la directive 96/2/CE de la Commission, du 16 janvier 1996, modifiant la directive 90/388/CEE en ce qui concerne les communications mobiles et personnelles [3], et notamment son article 4,

après avoir invité dans une communication [4] les parties intéressées à présenter leurs observations, conformément à l'article 2 paragraphe 2 de la directive 90/388/CEE et à l'article 4 de la directive 96/2/CE,

considérant ce qui suit:

[1] JO n° L 192 du 24. 7. 1990, p. 10.
[2] JO n° L 74 du 22. 3. 1996, p. 13.
[3] JO n° L 20 du 26. 1. 1996, p. 59.
[4] JO n° C 169 du 13. 6. 1996, p. 5.

A. LES FAITS

I. Demande de l'Irlande

(1) Le gouvernement irlandais a demandé, par lettre du 15 mai 1996, une prolongation des périodes de transposition:

— jusqu'au 1er janvier 2000, pour l'abolition des droits exclusifs accordés actuellement à Telecom Eireann en ce qui concerne la téléphonie vocale et l'infrastructure correspondante qui, en vertu de l'article 2 paragraphe 2 de la directive 90/388/CEE, devaient être supprimées pour le 1er janvier 1998,

— jusqu'au 1er juillet 1999, pour la levée des restrictions à la fourniture des services de télécommunications déjà libéralisés:

a) sur des réseaux mis en place par le prestataire du service de télécommunications;

b) sur des infrastructures fournies par des tiers

et

c) au moyen d'un usage partagé de réseaux, installations et sites,

qui, en vertu de l'article 2 paragraphe 2 de la directive 90/388/CEE, devait intervenir pour le 1er juillet 1996,

— jusqu'au 1er janvier 2000, pour l'interconnexion directe entre les systèmes de communications mobiles qui, en vertu de l'article 3 *quinquies* de la directive 90/388/CEE, devait être mise en œuvre sans délai.

Cette demande est conforme aux résolutions 93/C 213/01 (1) et 94/C 379/03 (2) du Conseil.

(2) Le gouvernement irlandais considère que ces périodes de transition supplémentaires sont nécessaires pour les raisons suivantes:

2.1. L'Irlande a considérablement développé ses réseaux de télécommunications, ce qui a nécessité des investissements importants et entraîné un niveau élevé d'endettement; Telecom Eireann a été limitée dans sa capacité à procéder aux ajustements structurels nécessaires, notamment en matière de tarifs, en raison de ce niveau élevé d'endettement, du coût élevé de la prestation de services de télécommunications en Irlande et de la structure de ses coûts.

2.2. D'autres ajustements structurels sont indispensables pour que Telecom Eireann puisse fonctionner efficacement dans un marché entièrement ouvert à la concurrence, tout en garantissant le maintien du service universel et un accroissement de la densité des abonnés, et en réduisant la dette et les coûts de l'entreprise. Ces ajustements impliquent:

1) la poursuite du développement des réseaux de télécommunications en Irlande;

2) la poursuite de l'ajustement de la structure des tarifs de Telecom Eireann;

3) la transformation de Telecom Eireann et, en particulier, la poursuite du développement de ses produits et services pour les secteur national et international, l'adaptation de sa structure de coûts et l'achèvement de sa transformation en un organisme axé sur le marché et sur les besoins de la clientèle.

Avec l'aide d'un partenaire stratégique, cette transformation qui, sans une telle alliance, prendrait plus de temps, pourrait être achevée avant le 1er janvier 2000.

2.3. Une libéralisation de l'infrastructure qui interviendrait trop longtemps avant la libéralisation de la téléphonie vocale permettrait aux prestataires des services libéralisés de capter une partie de la clientèle de Telecom Eireann.

2.4. En ce qui concerne l'interconnexion mobile, la liberté d'interconnexion par des opérateurs de réseaux mobiles leur permettrait de contourner le réseau public téléphonique commuté pour le trafic interurbain et international et, en outre, de capter à leur profit une partie importante du trafic international de Telecom Eireann, ce qui aura pour effet de réduire sensiblement les recettes de celle-ci et de perturber son programme d'ajustement structurel.

2.5. La dérogation demandée n'entravera pas le développement de la concurrence dans les autres domaines du secteur des télécommunications en Irlande.

(3) Le gouvernement irlandais a fourni, en annexe à sa lettre du 15 mai 1996, une description détaillée des investissements nécessaires au développement du réseau, du rééquilibrage prévu des tarifs et de la restructuration de Telecom Eireann.

(4) Le gouvernement irlandais a annoncé que si la dérogation était accordée, il procéderait en tout état de cause à la transposition des modifications insérées dans la directive 90/388/CEE par la directive 96/19/CE selon le calendrier suivant:

— quatrième trimestre 1996: création d'une autorité de réglementation des télécommunications totalement autonome et adoption des dispositions appropriées pour le financement du secteur,

— premier trimestre 1998: publication des modifications législatives proposées en vue de la réalisation de la pleine concurrence et de l'élimination de toutes les restrictions pour le 1er janvier 2000, et publication des propositions relatives au financement des services universels,

— troisième trimestre 1998: objectif fixé pour l'adoption des modifications législatives,

— quatrième trimestre 1998: communication à la Commission des projets d'autorisation pour la téléphonie vocale et/ou pour les fournisseurs des réseaux correspondants,

— premier trimestre 1999: publication des conditions d'octroi des autorisations pour tous les services et, le cas échéant, des redevances d'interconnexion, conformément aux directives communautaires concernées,

— juillet-décembre 1999: octroi des autorisations et modification des autorisations existantes, pour permettre d'ouvrir la prestation des services de téléphonie vocale à la concurrence et d'assurer l'interconnexion complète des réseaux mobiles à partir du 1er janvier 2000.

Cette demande est parvenue aux services de la Commission le mercredi 15 mai 1996.

II. Observations transmises par des tiers

(5) À la suite de la communication publiée par la Commission le 13 juin 1996, 14 entreprises, ainsi que la Confédération irlandaise des syndicats (Irish Congress of Trade Unions) ont transmis des observations.

(1) JO n° C 213 du 6. 8. 1993, p. 1.
(2) JO n° C 379 du 31. 12. 1994, p. 4.

(6) D'après celles-ci:

— les autorités irlandaises n'ont pu apporter la preuve que le réseau actuel était, de fait, si peu développé qu'une période de transition soit nécessaire avant la libéralisation complète. Les critères mentionnés dans la directive 90/388/CEE modifiée, et notamment l'article 2 paragraphe 2, ne sont pas respectés. Un réseau de base moderne est actuellement en place et la préoccupation véritable de Telecom Eireann n'est plus de raccourcir des listes d'attente, mais plutôt d'«encourager» la demande,

— bien que les réseaux de télécommunications irlandais soient moins développés que ceux de certains autres États membres de l'Union européenne, des progrès considérables ont été accomplis au cours des dernières années, dont certains grâce à un financement communautaire (de l'ordre de 65 à 70 millions d'écus pour la période 1989-1999). Telecom Eireann a bien amélioré son taux de pénétration: entre le 1er avril 1994 et le 31 mars 1995, les raccordements ont augmenté de 6 %, ce qui représente une croissance de 22 % pour les nouveaux raccordements,

— Telecom Eireann a réduit les tarifs des communications de 34 % en termes réels entre 1986 et 1994; le trafic total a augmenté de 7,4 % en 1994/1995,

— les engagements concernant la restructuration des tarifs et l'amélioration de la structure des coûts de Telecom Eireann sont si vagues et généraux qu'ils manquent de crédibilité,

— les arguments avancés par Telecom Eireann dans sa demande, notamment ceux concernant son endettement, sont très exagérés et tout à fait fallacieux. En effet, les derniers comptes annuels de cette société montrent que sa situation financière est, à bien des égards, étonnamment saine,

— en ce qui concerne le coût élevé de la prestation de services en Irlande, les opérateurs concurrents y seraient également soumis,

— les investissements prévus par Telecom Eireann pour assurer la couverture téléphonique de l'ensemble du pays (à savoir une augmentation de l'investissement d'environ 43 %) sont surestimés. Ces investissements ne peuvent pas être considérés comme nécessaires avant la libéralisation, puisque l'Irlande reconnaît qu'elle dispose déjà d'un réseau moderne, y compris des capacités en matière de réseau numérique à intégration de services (RNIS), tout aussi développé que les réseaux d'autres opérateurs de télécommunications en Europe. Ces investissements auraient pour objectifs la création de réseaux à couverture nationale à hiérarchie numérique synchrone en fibres optiques, la mise en place de réseaux non hiérarchiques ainsi que de systèmes d'accès en cuivre à grande et petite largeur de bande. À l'heure actuelle, aucun des autres pays de l'Union européenne ne possède de tels réseaux. En outre, certains doutes ont été émis quant à l'étendue de l'obligation de service universel imposée à Telecom Eireann. D'après la loi irlandaise sur les télécommunications, Telecom Eireann n'est tenue de satisfaire les besoins des usagers que dans la mesure où elle estime que les demandes introduites peuvent être «raisonnablement satisfaites». Le fait que Telecom Eireann veuille améliorer le niveau des services de télécommunications qu'elle fournit est le résultat d'une décision de gestion et non d'une obligation imposée par l'État,

— l'arrivée d'un nouveau partenaire pour Telecom Eireann, PTT Telecom/Telia, annoncée en juin, ne doit pas constituer un motif de report de l'ouverture du marché à la concurrence,

— l'octroi de dérogations sanctionnerait la domination que Telecom Eireann a toujours exercé sur le marché irlandais des télécommunications, accroissant par là même le risque d'un abus de position dominante. En fait, Telecom Eireann exercerait des discriminations à l'encontre de prestataires de services libéralisés pour ce qui est, par exemple, des tarifs dégressifs que Telecom Eireann accorde à d'autres clients ayant un trafic comparable; en outre, elle investirait moins qu'il n'est nécessaire dans les publiphones et retarderait la fourniture de services aux sociétés concurrentes,

— un marché sur lequel des opérateurs pourront construire d'autres réseaux et fournir des services à valeur ajoutée et des services de transmission de données permettra la création d'un environnement stable qui incitera Telecom Eireann à restructurer ses opérations et à achever, rapidement et efficacement, sa transformation en un organisme axé sur le marché et les besoins de la clientèle. Grâce à cet environnement, les flux de revenus assurés à Telecom Eireann par la téléphonie vocale seront protégés, ce qui lui permettra d'assurer pleinement le service de sa dette. Lorsque la libéralisation sera totalement achevée, les opérateurs seront en mesure de répondre rapidement aux besoins des consommateurs, puisque des infrastructures concurrentes seront déjà en place,

— l'octroi de la dérogation relative à l'utilisation d'infrastructures fournies par des tiers porterait notamment atteinte au trafic transfrontalier entre l'Irlande du Nord et l'Eire. Elle empêcherait les opérateurs établis en Irlande du Nord de conserver leurs marges sur les services de données transfrontaliers et les appels des groupes fermés d'usagers,

— la Confédération irlandaise des syndicats craint que si l'on n'assure pas à Telecom Eireann des recettes suffisantes pour assurer l'augmentation du niveau des investissements à laquelle elle devra inévitablement faire face, la réduction des tarifs et les rémunérations des actionnaires, le gouvernement irlandais devra assumer des coûts supplémentaires considérables. Cela influerait défavorablement sur les perspectives de signature d'un nouvel accord de partenariat social, qui devra être négocié en décembre, et pourrait, à terme, entraîner la fin de la coopération des syndicats au processus de libéralisation dans ce secteur d'une importance stratégique cruciale.

(7) Par lettre du 29 juillet 1996, la Commission a transmis aux autorités irlandaises les 15 observations communiquées par des tiers à la suite de la publication de la communication de la Commission relative à l'ouverture d'une procédure au Journal officiel du 13 juin 1996.

En réponse à ces observations, les autorités irlandaises ont notamment fait valoir, par lettre du 19 septembre 1996, les arguments suivants:

— Telecom Eireann est, et continuera à être, soumise à toutes les règles de concurrence courantes européennes et irlandaises et toute partie ayant subi un préjudice pourra utiliser les voies de recours normales. Il serait erroné de laisser penser qu'une dérogation changerait quoi que ce soit à cet état de fait,

— l'endettement de Telecom Eireann, bien qu'il ait diminué, continue à peser lourdement sur son activité. Le rapport dettes totales/capitaux propres totaux (ratio d'endettement) à la fin de l'année civile 1995/1996 était de 139,9 pour Telecom Eireann, contre 8,9 pour British Telecom, 124,3 pour Telefónica de España, 65 pour Portugal Telecom, 39,4 pour OTE, 59 pour France Telecom, 242,5 pour Belgacom et 405,9 pour Deutsche Telekom,

— ESAT Digifone bénéficierait d'un avantage particulier si elle pouvait offrir des services autres que le GSM sur ses propres infrastructures,

— les taux de pénétration du téléphone constituent une mesure simple du développement du réseau et du service universel et ils sont nettement inférieurs aux moyennes communautaires. Cet écart ne pourra pas être comblé complètement avant l'an 2000. Il est particulièrement net en dehors des principales zones urbaines, où les taux de pénétration demeurent faibles, et le réseau local, traditionnellement la partie du réseau la plus coûteuse à développer, devra être considérablement amélioré pour que les raccordements nécessaires puissent être effectués et qu'une qualité adéquate du service soit garantie,

— au cours de l'exercice qui a pris fin le 4 avril 1996, les coûts d'exploitation représentaient 55 % des revenus totaux, tandis que les coûts de personnel étaient nettement supérieurs à 50 % des coûts d'exploitation. La réduction des coûts se fera essentiellement par le biais d'une réduction des effectifs de la société. Toutefois, celle-ci devra se faire sur une base de volontariat et devra, de ce fait, être étalée dans le temps. La société examine également activement les possibilités de sous-traitance dans un certain nombre de domaines, mais ces projets devront être gérés avec soin, conjointement aux plans de réduction des effectifs. C'est pourquoi une période de trois ans est nécessaire pour apporter les modifications nécessaires à la structure des coûts,

— Telecom Eireann enregistre des pertes dans les secteurs des raccordements et de la location; l'entreprise devra aborder ce problème sur deux fronts: l'augmentation des recettes et la réduction des coûts,

— outre les niveaux des prix moyens pour les locations et les appels, la structure des prix devra être modifiée. Voici deux exemples de modifications envisageables:

  i) réduction des locations pour les usagers à faibles revenus ou à faible taux d'appels;

  ii) introduction d'une facturation basée sur la durée sans taxe minimale ou avec une taxe initiale faible.

  Dans les deux cas, il faudra du temps pour modifier ces structures et les rendre mieux adaptées aux exigences du marché.

III. Application de la dérogation prévue à l'article 90 paragraphe 2 du traité

(8) L'article 90 paragraphe 2 dispose que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont soumises aux règles de concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. La directive 90/388/CEE précise que cette disposition est applicable au secteur des télécommunications. Conformément à cette directive, modifiée par les directives 96/2/CE et 96/19/CE, la Commission autorisera certains États membres, sur leur demande, à continuer à accorder, pendant une période de transition, les droits exclusifs octroyés à des entreprises auxquelles ils ont confié l'établissement de réseaux publics de télécommunications et la fourniture de services de télécommunications, avec les restrictions de la concurrence qui les accompagnent, lorsque ces mesures sont nécessaires pour garantir l'exercice de la mission particulière impartie aux entreprises bénéficiant de ces droits exclusifs.

(9) En ce qui concerne la fourniture de services et de réseaux de télécommunications publics, il apparaît que Telecom Eireann est un organisme de télécommunications au sens de l'article 1er de la directive 90/388/CEE, étant donné qu'elle s'est vu confier un service d'intérêt économique général, conformément à la section 14 point 1 de la loi irlandaise de 1983 sur les services des postes et télécommunications, qui lui impose de:

a) fournir un service national de télécommunications dans le pays, ainsi qu'entre le pays et l'étranger;

b) assurer des services de télécommunications complets et efficaces aux secteurs industriel, commercial, social, ainsi qu'aux particuliers, et répondre à toutes les demandes de ce type de services, dans l'ensemble du pays, dans la mesure où la société juge qu'elles peuvent être raisonnablement satisfaites

et

c) assurer, à l'intérieur et à l'extérieur du pays, les services en matière de conseils, formation et contrats que la société juge nécessaires.

(10) Cette disposition permet en fait à Telecom Eireann de refuser de fournir des services de télécommunications lorsqu'elle juge que cela ne s'avère pas raisonnable, c'est-à-dire lorsqu'elle n'est pas raisonnablement en mesure de les réaliser ou de les mettre en œuvre. D'après le gouvernement irlandais, cette dérogation à l'obligation générale imposée par la section 14 point 1 doit toutefois d'être interprétée de façon étroite. Il signale également l'importance de la section 15 point 1 a) de la loi, qui impose à la société l'obligation de fournir ces services aux tarifs les plus bas possible.

(11) Telecom Eireann opère sur la base du principe qu'elle donne suite à toutes les demandes raisonnables de services téléphoniques dans des délais normaux, quel que soit le lieu où ces services doivent être fournis. En outre, les tarifs de raccordement au réseau, de location et d'appel sont les mêmes pour tout le pays. Telecom Eireann installe et entretient également des publiphones non rentables et fournit un accès gratuit à des services d'urgence. Ces tâches doivent être exécutées quelles que soient les situations particulières ou la rentabilité de chaque opération individuelle.

(12) La question qui doit être examinée est donc de savoir dans quelle mesure l'élimination temporaire de toute concurrence émanant d'autres opérateurs économiques, qui a été demandée, est nécessaire pour permettre au détenteur des droits exclusifs de continuer à assumer sa tâche d'intérêt général et, plus particulièrement, de bénéficier de conditions économiques acceptables.

(13) Cet examen doit essentiellement reposer sur le principe selon lequel l'obligation imposée à l'entreprise chargée d'un service d'intérêt général d'exécuter ce service dans des conditions d'équilibre économique présuppose qu'il lui sera possible d'équilibrer les secteurs moins profitables par les résultats obtenus dans les secteurs rentables et une restriction de la concurrence émanant d'autres entreprises dans ces secteurs rentables est donc justifiée.

(14) En effet, si des entreprises individuelles étaient autorisées à entrer en concurrence avec le détenteur de droits exclusifs dans des secteurs de leur choix où ces droits sont exercés, elles auraient la possibilité de concentrer leur action sur les opérations rentables et de proposer des tarifs plus avantageux que ceux des détenteurs des droits exclusifs puisque, contrairement à ces derniers, elles ne seraient pas tenues, pour des raisons d'ordre économique, de contrebalancer les pertes subies dans des secteurs non rentables par les gains réalisés dans les secteurs plus rentables.

(15) Toutefois, les restrictions de la concurrence ne sont pas justifiées pour les services qui peuvent être dissociés du service d'intérêt général — en l'occurrence la téléphonie vocale — et qui répondent à des besoins spécifiques des opérateurs économiques, dans la mesure où ces services, de par leur nature et les conditions dans lesquelles ils sont offerts, par exemple la zone géographique, ne mettent pas en péril l'équilibre économique du service d'intérêt économique général assuré par le détenteur du droit exclusif.

(16) Certaines observations font état du fait que, en pratique, les nouveaux arrivants sur le marché devraient également contribuer à assurer une partie des tâches d'intérêt économique général. À court terme, toutefois, Telecom Eireann continuera à être la seule entreprise en mesure de fournir un service téléphonique universel aux personnes habitant dans des zones faiblement peuplées. Pour cette raison, la Commission a examiné, pour chacun des délais supplémentaires demandés, si leur octroi était nécessaire pour permettre à Telecom Eireann de remplir la mission d'intérêt général qui lui a été impartie et ce dans des conditions économiquement acceptables.

B. APPRÉCIATION JURIDIQUE

I. Demande d'un délai supplémentaire pour la téléphonie vocale et les réseaux correspondants

Évaluation des répercussions de la suppression des droits exclusifs actuellement accordés à Telecom Eireann

(17) La téléphonie vocale est définie à l'article 1er de la directive 90/388/CEE. La portée de ce service a été précisée dans la communication 95/C 275/02 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le rôle central et l'état actuel de la transposition de la directive 90/388/CEE relative à la concur-

rence dans les marchés des services de télécommunications (1), ainsi qu'à l'occasion d'échanges de correspondance entre la Commission et les États membres. Le monopole des services de téléphonie vocale constituant une exception aux règles générales de concurrence, il doit être interprété de façon stricte.

(18) Conformément au principe général de proportionnalité, toute prolongation d'une période de transposition doit être strictement proportionnelle aux mesures nécessaires pour réaliser les ajustements structurels requis, d'après le gouvernement irlandais, pour l'ouverture totale du marché à la concurrence, c'est-à-dire:

i) la poursuite du développement des réseaux de télécommunications de Telecom Eireann;

ii) la poursuite de l'ajustement de la structure tarifaire de Telecom Eireann;

iii) la mutation de Telecom Eireann, notamment la poursuite du développement de ses produits, la restructuration de ses coûts et l'achèvement de sa transformation en un organisme axé sur le marché et les besoins de la clientèle.

(19) Les droits exclusifs accordés à Telecom Eireann avaient pour objet de lui permettre d'assurer la fourniture d'un service universel de téléphonie vocale et de mettre en place un réseau public de télécommunications. Ils lui ont permis non seulement de financer à moindre coût — l'entreprise a pu emprunter avec la garantie de l'État et 2 % de ses actifs ont été financés par des subventions du Fonds européen de développement régional — d'importants investissements dans la numérisation de son réseau, mais aussi de maintenir des tarifs plus élevés et une structure des coûts moins efficace — en raison, notamment, d'effectifs excédentaires — qu'elle n'aurait pu le faire dans un environnement concurrentiel. Ainsi qu'il est dit dans les observations transmises par l'une des parties concernées (2), ces effectifs excédentaires, en particulier dans la tranche d'âge des 35-44 ans, ont été mis en place par Telecom Eireann au moment de la modernisation de l'entreprise, au début des années quatre-vingt, une tâche pour laquelle elle a fait appel à du personnel interne plutôt qu'à des sociétés privées.

(20) Cela montre que les droits exclusifs ne constituent pas un bon moyen de poursuivre le développement d'un réseau de télécommunications. Dans sa résolution du 22 juillet 1993, le Conseil a reconnu que ces droits exclusifs devraient être supprimés d'ici au 1er janvier 1998, avec une période de transition pour les États membres qui auraient besoin d'un délai supplémentaire pour mener à bien les ajustements structurels nécessaires.

(21) Ces ajustements structurels doivent être examinés à la lumière des critères suivants:

— nécessité de la poursuite du rééquilibrage des tarifs,

— faible densité des abonnés,

— endettement élevé et structure des coûts de Telecom Eireann.

a) Rééquilibrage des tarifs

(22) L'Irlande a déclaré que, depuis 1990, tous les tarifs (hors TVA et remises), y compris ceux des locations et des communications locales, ont sensiblement baissé en termes réels. Malgré cela, l'Irlande affirme que Telecom Eireann pratique toujours des prix relativement élevés, dont certains sont disproportionnés par rapport aux coûts. Telecom Eireann s'est fixé pour objectif d'atteindre les niveaux de prix du quartile inférieur des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) d'ici à l'an 2000. Pour atteindre cet objectif, il est encore nécessaire de procéder à un rééquilibrage en adaptant les tarifs pour rapprocher les prix des coûts y afférents. L'Irlande aborde le rééquilibrage des tarifs de façon progressive et souple, tout en conservant des garde-fous pour les consommateurs en termes de prix et de qualité de service. Compte tenu des limites du régime de variation des prix prévu, Telecom Eireann aura besoin d'environ cinq ans pour introduire les augmentations des communications locales à tarif réduit, c'est-à-dire de 1996 à 2000. D'après les prévisions les plus plausibles, l'Irlande pense que Telecom Eireann sera dans une situation suffisamment forte pour assumer la libéralisation en l'an 2000.

(23) Le tableau suivant, basé sur des informations dont dispose la Commission (3) et qui compare certains tarifs téléphoniques de Telecom Eireann avec les tarifs déjà rééquilibrés d'un autre opérateur (4), étaye les arguments du gouvernement irlandais:

(1) JO n° C 275 du 20. 10. 1995, p. 2.
(2) Coin and Card Technology (CCT), p. 4.

(3) Étude Tarifica réalisée pour la Commission européenne — DG XIII.
(4) Une comparaison directe des tarifs téléphoniques de Telecom Eireann avec la moyenne communautaire (qui n'est pas une moyenne pondérée) ne serait pas très pertinente, étant donné que la structure tarifaire des 15 organismes de télécommunications de la Communauté présente toujours de fortes divergences et est, de plus, en pleine évolution du fait du rééquilibrage des tarifs.

Tarifs en écus au 1er janvier 1996	Telecom Eireann	British Telecom	Divergence TE/BT (BT = 100)
Location bimestrielle	29,57 (*)	19,53	151,4
Communications locales, resp. 3/10 minutes	0,14 — 0,14	0,06 — 0,19	233,3 — 73,7
(heures de pointe)	0,14 — 0,56	0,14 — 0,47	100 — 119,1
Communications interurbaines, resp. 3/10 minutes	1,12 — 3,37	0,35 — 1,16	320 — 290,5
Intracommunautaire, resp. 3/10 minutes	1,80 — 6,00	1,29 — 4,31	139,5 — 139,2

(*) Des aides sociales sont versées aux usagers à faibles revenus.

(24) Compte tenu du fait que, en raison de l'évolution technique du réseau, les coûts dépendent de moins en moins de la distance, l'adaptation des tarifs aux coûts nécessite en général un ajustement des prix opéré de façon à ce que les recettes et les coûts s'équilibrent, c'est-à-dire que:

— les recettes provenant des raccordements et des locations couvrent les frais fixes (plus une marge normale),

— les recettes provenant des communications locales couvrent les coûts des communications locales (plus une marge normale),

— les recettes provenant des communications interurbaines couvrent les coûts des communications interurbaines (plus une marge normale),

— les recettes provenant des communications internationales couvrent les coûts des communications internationales (plus une marge normale).

Les organismes de télécommunications doivent donc augmenter les tarifs des locations bimestrielles et des communications locales (ou, tout au moins, ne pas les réduire) et baisser les tarifs des appels à longue distance. Telecom Eireann a fait certains progrès en ce qui concerne le rééquilibrage des tarifs des communications locales, mais il lui faudra encore du temps pour baisser les tarifs des communications interurbaines et internationales.

(25) Selon les observations transmises par l'une des parties [1], le niveau général des tarifs appliqués pour la fourniture de services de télécommunications ne constitue pas un critère pertinent pour déterminer la mesure dans laquelle le rééquilibrage des tarifs a été réalisé. Toutefois, même en utilisant la méthodologie proposée dans ces observations, il apparaît toujours qu'au Danemark et aux Pays-Bas, deux pays qui ont décidé de libéraliser la téléphonie vocale avant le 1er janvier 1998, le déséquilibre entre les tarifs des locations et des appels locaux, d'une part, et des appels interurbains et internationaux, d'autre part, est beaucoup plus faible qu'en Irlande.

(26) Il est dit, dans ces mêmes observations, que des tarifs élevés peuvent être dus à des circonstances particulières, telles qu'une très faible densité de population, qui rend la fourniture des services de télécommunications proportionnellement plus chère, lorsqu'elle est calculée par habitant. Cela est peut-être le cas. Toutefois, ainsi qu'il a été dit précédemment, BT et MCL fournissent des services de téléphonie vocale en Irlande, à partir du Royaume-Uni, à des prix inférieurs de plus de la moitié à ceux de Telecom Eireann [2]. On peut donc raisonnablement penser que si la téléphonie vocale était libéralisée dès maintenant, ces sociétés, entre autres, fourniraient des services de téléphonie vocale, tout au moins dans certaines régions de l'Irlande, à des tarifs sensiblement moins élevés (du moins en ce qui concerne les communications interurbaines et internationales) que ceux de Telecom Eireann, ce qui contraindrait cette dernière à réduire considérablement ses tarifs sur les segments de marchés qui sont les plus rentables ou à perdre des abonnés au profit des nouveaux arrivants.

(27) Le maintien de l'approche progressive envisagée par l'Irlande pour la poursuite du rééquilibrage des tarifs semble donc justifié, compte tenu du rééquilibrage (des tarifs des locations bimestrielles et des appels locaux) déjà réalisé en 1993 et des engagements fermes pris par la société de mener ce processus à bien en réduisant les tarifs des communications interurbaines et internationales d'ici à l'an 2000. En outre, une accélération du rythme du rééquilibrage des tarifs poserait des problèmes politiques liés à l'augmentation des tarifs des communications locales qui serait nécessaire dans ce cas.

b) Densité des abonnés

(28) Telecom Eireann a réalisé l'un des taux de pénétration les plus rapides dans l'Union européenne au cours des cinq dernières années. Toutefois, le taux

[1] Esat Telecom, p. 34, n° 49.

[2] ITL, p. 8.

de pénétration du téléphone en Irlande est aujourd'hui encore relativement plus faible que dans la plupart des États membres de l'Union européenne. Certaines observations font valoir, à juste titre, que le taux de pénétration s'améliorera du fait de la concurrence. Toutefois, on peut supposer que dans un premier temps, les nouveaux arrivants sur le marché concentreront essentiellement leurs efforts sur les usagers intensifs, afin de parvenir à une rentabilité suffisante avant de s'adresser aux nouveaux usagers. L'argument avancé par le gouvernement irlandais selon lequel le fait de permettre à Telecom Eireann de poursuivre ses programmes de développement afin d'améliorer la densité des abonnés bénéficiera au grand public semble donc acceptable, même si le délai supplémentaire qui lui sera accordé lui permettra de renforcer sa position en améliorant son efficacité. Toutefois, cette amélioration bénéficiera, jusqu'à un certain point, aux futurs nouveaux arrivants, dans la mesure où plus il y aura d'usagers raccordés aux réseaux de télécommunications publics, plus il y aura d'appels à satisfaire tant par l'opérateur en place que par les nouveaux opérateurs.

(29) De fait, les chiffres communiqués par le gouvernement irlandais montrent que, bien que la pénétration du téléphone soit actuellement faible en Irlande, la demande est également limitée. Il semble, en particulier, que les listes d'attente se soient considérablement réduites, et ce en dépit du fait que l'État accorde des aides sociales couvrant les coûts de location et de facturation des services téléphoniques pour les ayants droit. Actuellement, un abonné sur huit bénéficie déjà de telles aides.

(30) Voilà pourquoi les programmes de développement destinés à accroître le taux de pénétration peuvent justifier une prolongation du monopole actuel de Telecom Eireann pour une durée limitée. En se fondant sur une poursuite, au cours des années à venir, de l'augmentation du taux de pénétration réalisée l'année dernière par Telecom Eireann, qui était de 2 %, l'opérateur irlandais pourrait atteindre en 1999 le taux de pénétration actuellement réalisé dans des États membres tels que l'Italie ou la Belgique, qui ne sont pas habilités à bénéficier de délais supplémentaires pour la transposition des directives. Des délais plus longs ne seraient pas justifiés, même si l'augmentation du taux de pénétration de Telecom Eireann devait se ralentir au cours des années à venir. Ainsi que nous l'avons déjà dit, il est en effet possible que, en raison d'un ensemble de facteurs spécifiques à l'Irlande, notamment démographiques [1] et économiques, il n'y ait en fait pas de demandes de raccordement supplémentaires émanant des ménages. La croissance future du marché dépendra donc de l'offre de nouveaux services et de l'augmentation du nombre des clients commerciaux, dont la concurrence constitue le meilleur moteur et qui ne justifie donc pas une prolongation supplémentaire du délai de transposition.

[1] La taille des ménages en Irlande est, selon la demande introduite par ce pays, de 3,2 personnes, c'est-à-dire plus que dans la plupart des autres États membres de l'Union européenne, ce qui réduit le potentiel d'accroissement du taux de pénétration pour les particuliers.

c) Structure de l'endettement et des coûts

(31) L'Irlande souligne deux handicaps auxquels Telecom Eireann sera confrontée dans un futur environnement concurrentiel: sa faible productivité (un employé pour 99 lignes) et son niveau d'endettement (862 millions de livres irlandaises fin mars 1995, soit un ratio d'endettement de 1,9). Entre 1985 et 1995, la productivité de Telecom Eireann s'est déjà sensiblement accrue, ce qui s'est traduit par une diminution de ses coûts de personnel, tombés de 42 % à 30 % de son chiffre d'affaires. Ses effectifs ont été ramenés de 18 000 à moins de 12 000 personnes. Le nombre peu élevé de lignes par employé semble néanmoins indissociable de la faible densité de population en Irlande. Des comparaisons internationales montrent que, dans les pays à faible densité de population, les opérateurs conservent un nombre plus faible de lignes par employé, même après l'introduction de la concurrence et la généralisation de la numérisation. L'augmentation prévue de la densité téléphonique ces prochaines années portera, d'ici à 1999, la productivité exprimée en nombre de lignes par employé au niveau actuellement enregistré en Finlande. À la veille de leur privatisation, les sureffectifs sont cependant un trait commun des organismes de télécommunications. La Commission considère toutefois que cela ne saurait justifier une prolongation de la période de transition au-delà du 1er janvier 1999.

(32) En ce qui concerne la structure de l'endettement, les chiffres présentés par le gouvernement irlandais établissent que la situation financière de Telecom Eireann s'est sensiblement améliorée depuis 1993. Le document évalue l'endettement de Telecom Eireann à 700 millions de livres irlandaises à la fin de l'exercice financier 1995/1996, soit un ratio d'endettement de 1,4. Par ailleurs, Telecom Eireann recevra un total de 220 millions de livres irlandaises provenant des recettes de la vente. Sur ce montant, 150 millions de livres irlandaises seront injectés en fin d'exercice et le solde (70 millions de livres irlandaises) dans un délai de trois ans environ, lorsque l'option sera exercée par les partenaires stratégiques ou l'émission publique réalisée. L'État utilisera le surplus de capitaux dépassant ce montant de 220 millions de livres irlandaises pour diminuer sa dette par rapport à la caisse de retraites. Telecom Eireann pourra ainsi se servir de ses ressources propres pour poursuivre la réduction de son endettement d'ici la fin de 1998. À cette

date, le ratio d'endettement de Telecom Eireann sera ainsi conforme à ceux des opérateurs des pays qui ouvriront leur marché à la concurrence: en 1995, le ratio d'endettement de Deutsche Telekom et de Belgacom était [1], par exemple, de 2,5 et 1,4 respectivement. Par conséquent, la dette de Telecom Eireann ne saurait justifier une prolongation de la période de transition au-delà de 1998.

Effets sur les échanges

(33) Le report de la libéralisation de la téléphonie vocale vise à retarder l'entrée sur le marché de la téléphonie vocale d'opérateurs concurrents. Par ailleurs, ainsi que l'une des parties concernées l'a fait valoir dans ses observations [2], ce report affectera les échanges, dans la mesure où certaines grandes sociétés internationales, notamment AT & T, BT, C & W, Global One/Sprint et France Telecom, sont déjà présentes en Irlande ou s'intéressent à ce pays. L'apparition d'autres exploitants irlandais sera également retardée, ce qui, en définitive, diminuera leurs possibilités d'expansion en dehors de l'Irlande, car entre-temps, d'autres nouveaux arrivants auront pris une avance de deux ans dans les autres États membres qui libéraliseront leurs marchés dès le 1er janvier 1998.

(34) Même si l'octroi d'une dérogation à l'Irlande se traduira par une fermeture du marché des télécommunications dans ce pays pendant deux ans, son effet négatif sur les échanges dans la Communauté sera atténué en raison de:

— la taille limitée du marché irlandais des télécommunications par rapport au marché communautaire. Il est probable, en effet, que, à partir du 1er janvier 1998, les investissements massifs seront pour l'essentiel réalisés dans les États membres les plus développés, tels que l'Allemagne, les Pays-Bas et la France où les investissements seront susceptibles d'être plus rentables,

— la durée de la dérogation demandée: de longs mois de préparation sont nécessaires avant que de nouveaux opérateurs téléphoniques publics ne s'établissent sur un marché. Le préjudice que constitue pour les investisseurs potentiels une période de transition supplémentaire de vingt-quatre mois sera limité si, entre-temps, ils peuvent déjà planifier leurs investissements, de manière à être opérationnels au 1er janvier 2000.

(35) Ces effets seront encore moindres si les conditions suivantes sont remplies:

— Telecom Eireann n'étend pas son activité dans les États membres qui ont libéralisé leurs marchés. Si tel était le cas, la dérogation permettant à Telecom Eireann de maintenir des prix plus élevés sur son marché intérieur pourrait être utilisée, non seulement pour réaliser les ajustements nécessaires, mais également pour procéder à des subventions croisées sur les marchés étrangers. Cela aurait, de toute évidence, pour effet de fausser la concurrence aux dépens des opérateurs en place et des autres nouveaux arrivants dans les États membres concernés et serait contraire à l'intérêt communautaire. À cet égard, toute participation de Telecom Eireann, avec ses partenaires stratégiques PTT Telecom et Telia, ou encore Unisource, à des investissements en dehors de l'Irlande, devrait, pendant ce délai supplémentaire accordé, être effectué en totale transparence et aux conditions du marché. Un commissaire aux comptes indépendant devrait vérifier que tel est le cas,

— le gouvernement irlandais publie les conditions d'autorisation un an avant la libéralisation complète et veille à ce que Telecom Eireann publie parallèlement les conditions qui seront appliquées aux nouveaux arrivants en matière d'interconnexion,

— la période de transition supplémentaire est réduite comme spécifié ci-dessous, en ce qui concerne l'utilisation d'infrastructures propres ou fournies par des tiers. De nouveaux arrivants potentiels pourront ainsi exploiter et fournir des services de télécommunications déjà libéralisés sur ces réseaux en prévision de l'ouverture complète à la concurrence, notamment des services vocaux à des réseaux d'entreprises et à des groupes fermés d'usagers,

— le gouvernement irlandais prend toutes les mesures nécessaires pour assurer que Telecom Eireann n'utilise pas la prolongation de son monopole pour accroître sa position dominante sur des marchés voisins ou annexes, tels que ceux des publiphones ou de la télévision par câble,

— sans préjudice de l'évaluation de l'incidence prévue à l'article 2 troisième alinéa de la directive 95/51/CE de la Commission [3], le gouvernement irlandais veille, à court terme, à ce que Cablelink soit gérée en toute indépendance par rapport à Telecom Eireann aussi longtemps que cette dernière reste l'actionnaire majoritaire.

Conclusion

(36) Au vu de l'évaluation qui précède, la Commission estime que les effets négatifs sur les échanges imputables à l'octroi à l'Irlande d'une période de transition supplémentaire jusqu'au 1er janvier 2000 pour la suppression des droits exclusifs accordés actuellement à Telecom Eireann en ce qui concerne la téléphonie vocale et l'infrastructure du réseau public, au lieu du 1er janvier 1998, qui est la date prévue à l'article 2 paragraphe 2 de la directive 90/388/CEE, n'est pas incompatible avec l'intérêt de la Communauté, pour autant que les conditions exposées ci-dessus soient remplies.

[1] Cable & Wireless, p. 4.
[2] Esat Telecom, p. 13.
[3] JO n° L 256 du 26. 10. 1995, p. 49.

II. Demande d'un délai supplémentaire pour la levée des restrictions à la fourniture de services de télécommunications déjà libéralisés sur des infrastructures du prestataire du service de télécommunications et des infrastructures alternatives

Évaluation de l'incidence de la levée immédiate des restrictions

(37) L'Irlande estime que la levée, avant le 1er juillet 1999, des restrictions à l'utilisation d'infrastructures fournies par des tiers permettrait aux prestataires de services libéralisés de proposer des communications vocales aux clients et de connecter ces communications au réseau public dans les deux directions. Il serait alors impossible de faire la distinction entre cette pratique et la fourniture de téléphonie vocale, mises à part quelques différences mineures, telles que la numérotation et les redevances d'interconnexion. L'Irlande craint de ce fait une concurrence effective en ce qui concerne la téléphonie vocale, malgré l'attribution d'une dérogation sur ce point.

(38) L'Irlande ajoute que la suppression de ces contraintes pourrait également faire perdre à Telecom Eireann des recettes provenant des lignes louées. Certes, la totalité de ces recettes ne sera pas perdue, mais l'incidence sera importante en ce sens que les clients qui resteront des abonnés de Telecom Eireann escompteront une baisse des prix. L'Irlande admet toutefois la nécessité d'avancer la levée des restrictions sur les réseaux indépendants, de manière à garantir que les futurs concurrents pourront installer et financer leurs réseaux en temps voulu, pour permettre la pleine concurrence au moment où la téléphonie vocale sera libéralisée. Étant donné les dimensions réduites de l'Irlande et la concentration géographique de la plupart des clients les plus rentables, l'Irlande estime que libéraliser les infrastructures alternatives six mois avant la téléphonie vocale ne porterait pas atteinte à la capacité des nouveaux arrivants sur le marché d'être pleinement concurrentiels à compter du 1er janvier 2000.

(39) Selon certaines observations reçues, les prestataires de services seront particulièrement affectés s'ils ne sont pas autorisés, à l'instar du deuxième opérateur mobile, à utiliser des infrastructures de tiers, de manière à économiser les coûts importants que représentent les lignes louées pour la fourniture de leurs services. À l'inverse, le second opérateur GSM indique que, puisqu'il n'est pas autorisé à assurer l'écoulement de trafic pour le compte de tiers, la décision de mettre sur pied un réseau général totalement distinct entraîne des investissements à fonds perdus élevés et des risques importants, étant donné que les capacités excédentaires ne peuvent être louées à d'autres prestataires de services déjà libéralisés. Si l'on accordait à l'Irlande le droit de reporter la libéralisation des infrastructures indépendantes, cette décision affecterait également la concurrence sur les marchés GSM.

(40) L'argument selon lequel il faut maintenir des restrictions à la fourniture de capacités sur des réseaux indépendants pour la fourniture d'infrastructures indépendantes, de manière à empêcher les prestataires habilités des services libéralisés de contourner le monopole de la téléphonie vocale ne peut être accepté. En effet, comme l'a établi la Commission dans sa communication sur le rôle central et l'état actuel de la transposition de la directive 90/388/CEE relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications, un contournement «non officiel» de ce type ne peut pas intervenir à un niveau sensible sans que l'État membre concerné le remarque. Un service proposé au public doit *ipso facto* être porté à la connaissance du public.

C'est ainsi, en particulier, que toute offre commerciale implique normalement une certaine publicité (sur les services proposés) ou, à tout le moins, l'élaboration de listes de tarifs, de contrats et de factures. Un contournement éventuel deviendrait donc très vite évident.

Les nouveaux opérateurs se sont en général clairement engagés à respecter le monopole de la téléphonie vocale. Les fournisseurs de services ne veulent pas prendre le risque d'un retrait d'autorisation, ce qui ne leur permettrait plus de remplir leurs obligations vis-à-vis de leurs clients. C'est ainsi que, avant de commercialiser leurs services, nombre de fournisseurs préfèrent s'informer préalablement auprès des autorités nationales de réglementation ou des services de la Commission.

(41) L'utilisation de réseaux indépendants pour la fourniture de services déjà libéralisés ne modifiera pas cette situation. Les réseaux indépendants doivent en effet être considérés comme des réseaux publics commutés de télécommunications, au sens de la directive 90/388/CEE, lorsqu'ils sont transformés en réseaux commutés fournissant des signaux vocaux à tout abonné intéressé et qu'ils sont interconnectés avec le réseau téléphonique public commuté des organismes de télécommunications. Les points de terminaison de ces réseaux indépendants devraient de même être considérés comme des points de terminaison de réseaux publics commutés et les signaux vocaux fournis à partir et à destination de ces points constitueraient alors de la téléphonie vocale, une activité qui, conformément à l'article 2 de cette directive, peut continuer à être réservée à l'organisme de télécommunications, en l'occurrence Telecom Eireann.

(42) Par ailleurs, l'Irlande admet elle-même qu'il est possible de faire la distinction entre ce qui relèverait du contournement ou de la téléphonie vocale légale en raison des différences en ce qui concerne la numérotation et les redevances d'interconnexion. Étant donné que la modification du cadre réglementaire en Irlande, et notamment la mise en place de la nouvelle autorité de réglementation autonome, ne sera effective qu'en début d'année

prochaine, il est cependant possible que, dans l'intervalle, l'Irlande soit confrontée à certaines difficultés en ce qui concerne l'application effective du monopole de la téléphonie vocale. C'est pourquoi, une période de transition supplémentaire pourrait se justifier jusqu'à l'entrée en vigueur de ce nouveau cadre réglementaire, à condition d'être clairement délimitée dans le temps.

(43) De même, le second argument avancé par l'Irlande, selon lequel la levée de ce type de contraintes pourrait également entraîner pour Telecom Eireann des pertes de recettes provenant des lignes louées, ne peut être accepté. Il est vrai que, en vertu de son privilège exclusif en matière de fourniture d'infrastructures de réseaux, Telecom Eireann bénéficie actuellement de recettes garanties provenant de la fourniture de lignes louées aux utilisateurs finals et aux prestataires de services de télécommunications libéralisés (à l'exception de la téléphonie mobile GSM, où le second opérateur préfère mettre en place ses propres circuits). Toutefois, comme l'a déclaré la Commission dans son Livre vert sur la libéralisation des infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble — première partie — Principes et calendrier [COM(94)440 final, 25 octobre 1994], la directive 92/44/CEE [1] exige notamment que les tarifs des lignes louées soient fonction des coûts. Du fait de cette obligation que les États membres sont tenus de remplir, l'ouverture du marché aux opérateurs privés ne devrait pas modifier de manière sensible la position sur le marché des organismes de télécommunications dans ce secteur.

(44) Bien que la directive 92/44/CEE l'y autorise, l'Irlande n'a pas sollicité de report en faveur de Telecom Eireann pour la transposition de l'obligation d'orienter les tarifs des lignes louées en fonction des coûts. Au contraire, le 8 mars 1996, l'Irlande a informé la Commission, conformément à l'article 4 de la directive 90/388/CEE, qu'elle avait autorisé Telecom Eireann à augmenter les tarifs de ses lignes louées à partir du 1er février 1996 pour les nouveaux circuits et à la première date de facturation postérieure au 31 mars 1996 pour les circuits existants. L'Irlande a justifié cette hausse en déclarant que, depuis de nombreuses années, les tarifs des lignes louées n'avaient fait l'objet d'aucun ajustement et que Telecom Eireann enregistrait des pertes importantes sur son service de lignes louées. D'après des comparaisons internationales, les tarifs de Telecom Eireann sont, même après les augmentations, toujours inférieurs à la moyenne de l'Union européenne [par exemple, prix de l'abonnement mensuel au 1er janvier 1996 pour un circuit de 50 kilomètres: 265 écus (moyenne de l'Union européenne: 380 écus), taxe de raccordement: 489 écus contre 596 écus en moyenne dans l'Union européenne [2]]. Il est pour cette raison peu probable que des fournisseurs de réseaux indépendants puissent proposer des tarifs beaucoup plus avantageux, tout au moins à la grande majorité des clients de Telecom Eireann, et que cette dernière soit contrainte d'abaisser sensiblement ses prix.

(45) Il est exact que les tarifs appliqués en Irlande pour les lignes louées ne sont pas encore totalement rééquilibrés. Un projet de tarifs fondés sur les coûts est actuellement mis en œuvre de façon progressive et cette activité est globalement déficitaire. Si une infrastructure indépendante était disponible, Telecom Eireann perdrait des recettes au profit de cette dernière, car les clients souhaiteront diversifier leurs fournisseurs, accentuant ainsi les pertes enregistrées par cette activité.

(46) Enfin, tout en reconnaissant la nécessité d'avancer la levée des restrictions sur les réseaux indépendants de manière à garantir que les futurs concurrents pourront installer et financer leurs réseaux en temps voulu pour permettre la pleine concurrence au moment où la téléphonie vocale sera libéralisée, l'Irlande estime que six mois suffisent à cette fin. Cet argument se fonde sur les dimensions réduites de l'Irlande et la concentration géographique des clients les plus rentables. En fait, étant donné que Telecom Eireann contrôle le principal réseau de télévision par câble en Irlande, la capacité des nouveaux arrivants à être pleinement concurrentiels à partir du 1er janvier 2000 serait compromise si ceux-ci ne disposaient pas d'un temps suffisant pour étendre leur réseau aussi dans le secteur des lignes d'abonnés.

Effets sur les échanges

(47) Du fait de son monopole sur la fourniture d'infrastructures de télécommunications publiques, Telecom Eireann est le seul fournisseur de lignes louées et d'interconnexion aux prestataires de services libéralisés. Elle détermine donc dans une large mesure les coûts supportés par ses concurrents dans le secteur des services libéralisés. Cela a été, entre autres, mis en lumière par la hausse déjà mentionnée, début 1996, des tarifs des lignes louées, ce qui a rendu la fourniture de certains services libéralisés non rentable. Cette connaissance potentielle par Telecom Eireann des coûts de ses concurrents affectera de manière croissante les échanges: en effet, l'opérateur public irlandais étoffera encore davantage sa propre offre de services libéralisés, avec l'appui technique, l'assistance de spécialistes et de gestionnaires, les améliorations en matière de logiciels et de systèmes que lui apportent ses partenaires stratégiques PTT Telecom et Telia, soutenus par leur partenariat mondial avec Unisource, qui comptent parmi les leaders mondiaux en termes de qualité et d'efficacité. Alors que Telecom Eireann pourrait utiliser ses propres infrastructures pour fournir des services de ce type, ses concurrents proposant des services mondiaux libéralisés, tels que le réseau privé virtuel (VPN) ou des services vocaux destinés à des groupes fermés

[1] JO n° L 165 du 19. 6. 1992, p. 27.
[2] Chiffres calculés par Tarifica pour la Commission européenne — DG XIII.

d'usagers, devraient obligatoirement utiliser des lignes louées par l'opérateur qu'ils veulent concurrencer. Cette situation serait aggravée par le fait que, selon certaines observations reçues (1), même si Telecom Eireann respecte totalement les réglementations, tant communautaires qu'irlandaises, actuellement en vigueur sur cette question, ses comptes ne sont actuellement pas suffisamment transparents pour permettre de distinguer les activités relevant de son monopole de celles relevant du secteur libéralisé; par ailleurs, il n'existe aucune séparation structurelle qui empêche le personnel travaillant dans le secteur des infrastructures de Telecom Eireann de communiquer des informations à leurs collègues vendant des services libéralisés.

Conclusion

(48) Les moyens réglementaires empêchant le contournement du monopole sur la téléphonie vocale d'ici le 1er janvier 2000 sont moins nombreux; ces moyens pourraient être mis en œuvre par l'autorité de réglementation des télécommunications, que l'Irlande va créer, avec les dispositions appropriées pour le financement du secteur, au cours du premier trimestre de 1997. Il ne semble donc pas justifié d'accorder une période de transition supplémentaire au-delà de cette date.

(49) Par ailleurs, étant donné que Telecom Eireann sera en mesure de fournir sur son propre réseau une interconnexion mondiale à l'industrie et aux entreprises irlandaises, soutenue par les ressources de ses partenaires stratégiques et leur interconnexion mondiale via Unisource et Uniworld, cette période de transition supplémentaire fausserait la concurrence sur les services mondiaux en provenance et à destination de l'Irlande, au détriment des autres alliances mondiales.

(50) La Commission estime par conséquent que les effets négatifs sur les échanges qui résulteraient de l'octroi à l'Irlande d'une période de transition supplémentaire en ce qui concerne la libéralisation des infrastructures de tiers seront incompatibles avec l'intérêt de la Communauté, une fois que le nouveau cadre réglementaire sera entré en vigueur et, au plus tard, le 1er juillet 1997.

III. Demande d'un délai supplémentaire pour la levée des restrictions à l'interconnexion directe des réseaux de télécommunications mobiles

Évaluation de l'incidence de la levée immédiate des restrictions

(51) L'Irlande estime qu'une période de transposition supplémentaire est nécessaire en ce qui concerne l'interconnexion internationale directe des réseaux mobiles pour éviter de compromettre la fourniture de la téléphonie vocale nationale et internationale.

(52) L'Irlande fait remarquer que si les réseaux mobiles étaient autorisés à s'interconnecter librement, un opérateur GSM en Irlande pourrait être connecté à un réseau fixe ou à un réseau mobile dans un autre État et obtenir des prix de fourniture de communications internationales proches des tarifs d'interconnexion locale applicables dans ce pays. De même, l'opérateur GSM irlandais pourrait écouler le trafic international entrant à des prix proches des prix pratiqués pour l'interconnexion nationale en Irlande. L'opérateur GSM pourrait par conséquent proposer des tarifs très bas aux clients et espérer s'octroyer une part non négligeable du trafic international entrant. Le réseau public perdrait de ce fait une partie substantielle des recettes provenant des abonnés et une part importante des paiements entrants, qui ne seraient que partiellement compensées par l'augmentation des revenus dégagés par l'interconnexion nationale.

(53) L'Irlande admet que cette situation existe déjà, dans une certaine mesure, pour les moyennes et grandes entreprises, car les revendeurs présents sur le marché irlandais contournent la réglementation sur les modalités de règlement. L'Irlande espère que l'octroi de droits d'interconnexion totale aux opérateurs mobiles aura pour effet d'ouvrir immédiatement à la concurrence un autre segment important des recettes internationales.

(54) Les observations reçues soulignent que le marché du téléphone mobile est un marché en expansion et que les restrictions en matière de connexion internationale affecteront par conséquent le trafic supplémentaire généré par les opérateurs mobiles, dont Telecom Eireann tire déjà des recettes supplémentaires provenant de l'établissement de communications effectuées à partir de téléphones mobiles. Par ailleurs, le second opérateur GSM a fait valoir que, en l'absence de droits d'interconnexion directe avec des réseaux étrangers, Telecom Eireann ne pourrait, de manière réaliste, proposer des tarifs d'interconnexion internationale acceptables sans avoir recours aux voies de droit disponibles.

(55) En pratique, il convient de considérer deux problèmes: i) le niveau de substituabilité entre services téléphoniques mobiles et services téléphoniques fixes et ii) le risque de contournement du monopole de la téléphonie vocale par le biais de services consistant à appeler un numéro mobile qui sera commuté à un réseau fixe de téléphonie vocale situé à l'étranger.

(1) Voir notamment Cable & Wireless, p. 2.

(56) En ce qui concerne ce dernier risque, l'argument ne peut être pris en compte, puisqu'il existe d'autres moyens réglementaires de traiter cette question du contournement du privilège légal de Telecom Eireann (cf. communication 95/C 275/02 de la Commission).

(57) Pour ce qui est de la substituabilité entre les services téléphoniques fixes et mobiles, la Commission a conclu, dans des cas récents, que cette substituabilité n'était pas importante, étant donné que les deux services répondent à des catégories différentes de demande, ce qui se traduit, entre autres, par les tarifs plus élevés appliqués à la téléphonie mobile GSM par rapport à la téléphonie vocale.

(58) En Irlande, le principal segment de marché pour les opérateurs GSM est celui des communications nationales. Il apparaît en outre que la moitié au moins des coûts supportés par les opérateurs mobiles pour acheminer les communications sont des coûts indépendants du trafic. Il n'est donc pas exclu qu'un opérateur mobile, en vue d'accroître son chiffre d'affaires global, l'utilisation de son réseau et sa part de marché, affecte une part plus élevée de ces coûts indépendants du trafic aux communications nationales et propose des tarifs internationaux équivalant aux tarifs internationaux appliqués actuellement par Telecom Eireann. Comme le souligne l'une des parties ayant transmis des observations (1), BT et MCL fournissent des services de téléphonie vocale du Royaume-Uni vers l'Irlande à des tarifs pouvant être inférieurs de plus de la moitié à ceux de Telecom Eireann. Une interconnexion directe avec les réseaux de ces opérateurs de télécommunications publics britanniques permettrait aux opérateurs GSM irlandais de proposer des tarifs similaires à ceux de Telecom Eireann sans vendre à perte. En outre, le fait d'offrir des communications mobiles internationales aux tarifs du réseau fixe constituerait un outil de marketing puissant pour convaincre de nouveaux abonnés d'acheter et d'utiliser la téléphonie mobile GSM.

(59) Étant donné les différences actuelles entre les tarifs appliqués aux communications Irlande-Royaume-Uni et aux communications Royaume-Uni-Irlande, le risque de substitution des communications GSM aux communications téléphoniques internationales fixes ne peut donc être exclu. Cela affecterait un des deux segments du marché de la téléphonie vocale qui sont pour l'instant les plus rentables pour Telecom Eireann et pourrait porter atteinte à sa rentabilité globale, au point qu'elle ne serait plus en mesure de fournir un service universel dans des conditions économiquement acceptables.

(60) Ce risque diminuera cependant à mesure que Telecom Eireann abaissera ses tarifs internationaux. Bien que l'argument présenté par le gouvernement irlandais puisse donc être accepté, la période de transition supplémentaire demandée est trop longue au vu des justifications avancées. Si l'on tient compte du rééquilibrage prévu des tarifs, le risque que les communications fixes soient remplacées par les communications GSM pourrait uniquement justifier une dérogation jusqu'à la fin 1998 au plus tard, date à laquelle les tarifs internationaux de Telecom Eireann devront avoir été suffisamment réduits pour exclure le risque de substitution par les communications mobiles GSM. Une libéralisation de l'interconnexion internationale des réseaux mobiles, au moins un an avant la libéralisation complète de la téléphonie vocale, constituera par ailleurs une incitation forte à procéder à temps au rééquilibrage progressif envisagé.

Effets sur les échanges

(61) Les effets de la libéralisation différée de l'interconnexion internationale directe des opérateurs mobiles concerneront le second opérateur GSM et, si les autorisations sont accordées à temps, les futurs opérateurs DCS-1800. La possibilité d'une interconnexion directe avec d'autres opérateurs faciliterait grandement leur implantation et leur expansion sur le marché irlandais. Par ailleurs, la période de transition supplémentaire affectera également les opérateurs étrangers, puisque la transmission du trafic en vue de l'établissement des communications par les opérateurs mobiles irlandais sera rendue plus complexe et plus coûteuse.

(62) Les effets négatifs sur les échanges entre États membres seront cependant réduits si le gouvernement irlandais veille à ce que Telecom Eireann applique aux opérateurs mobiles des rabais spécifiques et des tarifs dégressifs qui, comme dans d'autres États membres, prendraient en compte le fait que, contrairement aux grands usagers, les opérateurs mobiles génèrent du trafic nouveau.

Conclusion

(63) La levée immédiate des restrictions à l'interconnexion directe entre les réseaux de télécommunications mobiles, en vertu de l'article 3 quinquies de la directive 90/388/CEE, inséré par la directive 96/2/CE en ce qui concerne les communications mobiles et personnelles, porterait atteinte aux recettes importantes que Telecom Eireann retire du trafic international et compromettrait sa capacité à continuer à garantir la fourniture universelle de la téléphonie vocale en Irlande dans des conditions économiquement acceptables. Les effets sur les échanges pourraient, du reste, être limités si des accords d'interconnexion conclus entre Telecom Eireann et les opérateurs mobiles prévoyaient des réductions de tarifs similaires à celles appliquées dans d'autres États membres. La Commission estime donc que les effets négatifs limités sur les

(1) ITL, p. 8.

échanges qu'entraînerait l'octroi à l'Irlande d'une période de transition supplémentaire jusqu'au 31 décembre 1998 au plus tard en ce qui concerne la levée des restrictions sur l'interconnexion directe entre les réseaux mobiles et les réseaux étrangers sont compensés par la certitude que le service universel n'en sera pas affecté et que, par conséquent, ce délai supplémentaire n'est pas, à l'heure actuelle, incompatible avec l'intérêt de la Communauté,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'Irlande est autorisée à reporter, jusqu'au 1er janvier 2000, l'abolition des droits exclusifs accordés actuellement à Telecom Eireann en ce qui concerne la téléphonie vocale ainsi que la mise en place et la fourniture de réseaux publics de télécommunications, pour autant que les conditions exposées à l'article 4 soient appliquées suivant le calendrier fixé.

Article 2

L'Irlande est autorisée à reporter, jusqu'au 1er janvier 1999, la levée des restrictions à l'interconnexion directe entre les réseaux de télécommunications mobiles et les réseaux étrangers, pour autant que les conditions exposées à l'article 4 soient appliquées suivant le calendrier fixé.

Article 3

L'Irlande est autorisée à reporter, jusqu'au 1er juillet 1997, la levée des restrictions à la fourniture de services de télécommunications déjà libéralisés:

a) sur des réseaux mis en place par le prestataire du service de télécommunications;

b) sur des infrastructures fournies par des tiers

et

c) au moyen d'un usage partagé de réseaux, installations et sites.

Article 4

Par dérogation aux délais fixés à cette fin dans la directive 90/388/CEE, modifiée par la directive 96/19/CEE, le gouvernement irlandais informe la Commission de la transposition en droit interne des obligations suivantes, selon le calendrier ci-après:

— au plus tard le 1er avril 1997, au lieu du 1er juillet 1996: publication de toutes les mesures nécessaires à la levée des restrictions à la fourniture de services de télécommunications déjà libéralisés:

  a) sur des réseaux mis en place par le prestataire du service de télécommunications;

  b) sur des infrastructures fournies par des tiers;

  c) au moyen d'un usage partagé de réseaux, installations et sites,

— avant le 1er avril 1998: publication des modifications législatives proposées en vue de la réalisation de la pleine concurrence et de l'élimination de toutes les restrictions pour le 1er janvier 2000, et publication des propositions relatives au financement des services universels,

— avant le 1er novembre 1998: adoption des modifications législatives exposées ci-dessus,

— au plus tard le 1er janvier 1999, au lieu du 1er janvier 1997: notification à la Commission des projets d'octroi de licences pour la téléphonie vocale et/ou pour les fournisseurs des réseaux correspondants,

— au plus tard le 1er avril 1999, au lieu du 1er juillet 1997: publication des conditions d'octroi des licences pour tous les services et, le cas échéant, des redevances d'interconnexion, conformément, dans les deux cas, aux directives communautaires concernées,

— au plus tard le 1er novembre 1999: octroi des licences et modification des licences existantes pour permettre d'ouvrir à la concurrence la fourniture de la téléphonie vocale et d'assurer l'interconnexion complète des réseaux mobiles à partir du 1er janvier 2000, au lieu du 1er janvier 1998.

Par ailleurs, le gouvernement irlandais informe la Commission, trois mois au plus tard après notification de la présente décision, des mesures prises pour:

— instaurer la transparence en ce qui concerne toute participation de Telecom Eireann, conjointement avec ses partenaires stratégiques PTT Telecom et Telia, ou avec Unisource, à des investissements réalisés en dehors de l'Irlande pendant le délai supplémentaire accordé en vertu de l'article 1er,

— garantir que Telecom Eireann ne fait pas usage de la prolongation de son monopole pour étendre sa position dominante sur le marché des publiphones ou de la télévision par câble, et veiller, à court terme, à ce que Cablelink soit gérée en toute indépendance par rapport à Telecom Eireann aussi longtemps que cette dernière reste l'actionnaire majoritaire.

Article 5

L'Irlande est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 27 novembre 1996.

Par la Commission

Karel VAN MIERT

Membre de la Commission