II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 27 novembre 1996

relativa alla proroga richiesta dall'Irlanda dei termini per l'attuazione delle direttive 90/388/CEE e 96/2/CE per quanto riguarda la piena concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni

(Il testo in lingua inglese è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(97/114/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo,

vista la direttiva 90/388/CEE della Commissione, del 28 giugno 1990, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni [1], modificata da ultimo dalla direttiva 96/19/CE [2], in particolare l'articolo 2, paragrafo 2,

vista la direttiva 96/2/CE della Commissione, del 16 gennaio 1996, che modifica la direttiva 90/388/CEE in relazione alle comunicazioni mobili e personali [3], in particolare l'articolo 4,

dopo aver invitato le parti interessate a presentare le loro osservazioni [4], conformemente all'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 90/388/CEE e all'articolo 4 della direttiva 96/2/CE,

considerando quanto segue:

A. I FATTI

I. La domanda irlandese

(1) Con lettera del 15 maggio 1996, il governo irlandese ha richiesto la seguente proroga dei termini per l'attuazione delle direttive in questione:

— fino al 1° gennaio 2000 per quanto riguarda l'abolizione dei diritti esclusivi attualmente accordati a Telecom Eireann relativamente alla telefonia vocale e all'infrastruttura di base della rete che, a norma dell'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 90/388/CEE dovrebbe avvenire entro 1° gennaio 1998;

— fino al 1° luglio 1999 per quanto riguarda l'eliminazione delle restrizioni alla fornitura di servizi di telecomunicazioni già liberalizzati relativamente a quanto segue:

a) le reti installate dal prestatore di servizi di telecomunicazione,

b) le infrastrutture messe a disposizione da terzi, e

c) la condivisione delle reti, di altre infrastrutture e dei siti,

che, a norma dell'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 90/388/CEE della Commissione, doveva avvenire entro il 1° luglio 1996;

— fino al 1° gennaio 2000, per l'interconnessione diretta tra sistemi di telecomunicazioni mobili che, a norma dell'articolo 3 quinquies della direttiva 90/388/CEE, doveva avvenire immediatamente.

[1] GU n. L 192 del 24. 7. 1990, pag. 10.
[2] GU n. L 74 del 22. 3. 1996, pag. 13.
[3] GU n. L 20 del 26. 1. 1996, pag. 59.
[4] GU n. C 169 del 13. 6. 1996, pag. 5.

Là domanda è in linea con le risoluzioni del Consiglio 93/C 213/01 del 22 luglio 1993 [1] e 94/C 379/03 del 22 dicembre 1994 [2].

(2) Il governo irlandese ritiene che la proroga richiesta sia necessaria per i motivi qui di seguito esposti.

2.1. L'Irlanda è nel pieno di un grande processo di sviluppo delle reti di telecomunicazione che ha richiesto forti investimenti di capitali che, a loro volta, hanno determinato alti livelli di indebitamento; la capacità di Telecom Eireann di procedere ai necessari adeguamenti strutturali, in particolare per quanto riguarda le tariffe, è stata fortemente condizionata dall'alto livello di indebitamento, dal costo elevato della fornitura di servizi di telecomunicazione in Irlanda e dalla stessa struttura dei costi della società.

2.2. Affinché Telecom Eireann possa operare in maniera efficace in un mercato altamente competitivo, garantendo al tempo stesso il mantenimento di un servizio universale, un aumento della densità telefonica ed una riduzione del debito e della struttura dei suoi costi, si rendono necessari ulteriori aggiustamenti strutturali comportanti:

1) un ulteriore sviluppo delle reti di telecomunicazione irlandesi,

2) ulteriori adeguamenti della struttura tariffaria di Telecom Eireann,

3) la trasformazione di Telecom Eireann ed in particolare un ulteriore sviluppo dei suoi prodotti e servizi per il settore nazionale ed internazionale, la riorganizzazione della sua struttura dei costi ed il completamento della transizione verso un'organizzazione soggetta alle regole del mercato ed attenta alle esigenze della clientela.

Con il contributo di un socio strategico, questa trasformazione, altrimenti ben più lunga, potrebbe essere completata entro il 1° gennaio 2000.

2.3. Una liberalizzazione delle infrastrutture con molto anticipo rispetto a quella della telefonia vocale consentirebbe ai fornitori di servizi liberalizzati di sottrarre a Telecom Eireann parte della sua clientela.

2.4. A livello di interconnessione mobile, un'eventuale liberalizzazione consentirebbe ai gestori di reti mobili di aggirare la rete telefonica pubblica commutata sia per il traffico interurbano che per quello internazionale e di conquistare una quota considerevole del traffico internazionale di Telecom Eireann, intaccando quindi drasticamente i ricavi di quest'ultima e compromettendo il programma di ristrutturazione.

2.5. La deroga richiesta non ostacolerà lo sviluppo della concorrenza in altri segmenti del settore delle telecomunicazioni in Irlanda.

(3) In allegato alla sua lettera del 15 maggio 1996, il governo irlandese ha fornito una descrizione dettagliata degli investimenti di capitali richiesti per lo sviluppo della rete, per il previsto riequilibrio delle tariffe e la ristrutturazione di Telecom Eirean.

(4) Il governo irlandese ha anche annunciato che, in caso di concessione della deroga, darà attuazione nel diritto interno alle modifiche apportate alla direttiva 90/388/CEE dalla direttiva 96/19/CE, conformemente al seguente calendario:

— quarto trimestre 1996: costituzione di un'autorità di regolazione delle telecomunicazioni totalmente autonoma e fissazione delle necessarie disposizioni per il finanziamento del settore;

— primo trimestre 1998: pubblicazione delle modifiche legislative proposte al fine di realizzare la piena concorrenza ed eliminazione di tutte le restrizioni entro il 1° gennaio 2000, comprese le proposte relative al finanziamento dei servizi universali;

— terzo trimestre 1998: scadenza prevista per l'adozione delle modifiche legislative;

— quarto trimestre 1998: comunicazione alla Commissione dei progetti di concessione di licenze per la telefonia vocale e/o ai fornitori delle reti di base;

— primo trimestre 1999: pubblicazione delle procedure di concessione delle licenze per tutti i servizi e dei canoni di interconnessione in conformità, in entrambi i casi, alle direttive comunitarie in materia;

— luglio-dicembre 1999: concessione delle licenze e modifica delle licenze esistenti al fine di consentire libera concorrenza nella fornitura di telefonia vocale ed un'interconnessione delle reti mobili priva di restrizioni a partire dal 1° gennaio 2000.

La domanda è pervenuta ai servizi della Commissione mercoledì 15 maggio 1996.

II. Osservazioni ricevute

(5) Quattordici imprese e la Confederazione dei sindacati irlandese (Irish Congress of Trade Unions) hanno accolto l'invito contenuto nella comunicazione della Commissione del 13 giugno 1996, inviando le loro osservazioni.

[1] GU n. C 213 del 6. 8. 1993, pag. 1.
[2] GU n. C 379 del 31. 12. 1994, pag. 4.

(6) Nelle osservazioni ricevute si sostiene quanto segue:

— Le autorità irlandesi non sono riuscite a dimostrare che l'attuale ritardo nello sviluppo della rete del paese sia tale da giustificare una proroga prima di procedere alla piena liberalizzazione. In particolare, non sembrano soddisfatti i criteri di cui alla direttiva 90/388/CEE e successive modifiche, in particolare l'articolo 2 paragrafo 2. Il paese dispone infatti di una moderna rete di base ed il vero obiettivo di Telecom Eireann non è di ridurre i tempi di attesa quanto piuttosto di «stimolare» la domanda.

— Anche se fino a poco tempo fa le reti di telecomunicazione irlandesi erano relativamente poco sviluppate rispetto a quelle di altri Stati membri, negli ultimi anni sono stati compiuti progressi considerevoli grazie, in parte, anche ai finanziamenti comunitari (dell'ordine di 65-70 milioni di ECU per il periodo 1989-1999). Telecom Eireann ha infatti aumentato la sua penetrazione: fra il 1° aprile del 1994 ed il 31 marzo del 1995, gli allacciamenti sono aumentati del 6 %, con una crescita dei nuovi collegamenti del 22 %.

— Nel periodo 1986-1994, le tariffe di chiamata di Telecom Eireann hanno subito una riduzione del 34 % in termini reali, mentre fra il 1994 ed il 1995 il traffico complessivo è aumentato del 7,4 %.

— Gli impegni di Telecom Eireann a favore di una ristrutturazione delle tariffe e ad un miglioramento della struttura dei costi sono troppo vaghi e generici e mancano quindi di credibilità.

— Le argomentazioni avanzate nella domanda di deroga a favore di Telecom Eireann sono esagerate e fortemente fuorvianti, soprattutto quelle relative al livello di indebitamento dell'impresa. I suoi ultimi conti annuali rivelano una situazione finanziaria che, per molti aspetti, appare sorprendentemente sana.

— Per quanto attiene agli elevati costi che la fornitura dei servizi in questione assume in Irlanda, si tratta di un onere che graverebbe comunque su tutti gli eventuali concorrenti.

— Gli investimenti previsti da Telecom Eireann per il completamento della copertura telefonica universale (cioè un aumento degli investimenti di circa il 43 %) sono sopravvalutati. Non si tratta di investimenti che devono essere realizzati prima della liberalizzazione in quanto, per ammissione dello stesso governo irlandese, il paese dispone già di una rete moderna, inclusa una rete digitale di servizi integrati (ISDN), il cui sviluppo è pari a quello delle reti di altri organismi di telecomunicazione europei. Gli investimenti in questione sono destinati all'installazione su tutto il territorio nazionale di reti a fibre ottiche a gerarchia numerica sincrona (SDH), alla realizzazione di reti non gerarchiche e di sistemi di accesso in rame a larghezza di banda elevata e ridotta. Nessuno degli Stati membri dell'UE dispone in questo momento di reti aventi tali caratteristiche. Ci si domanda inoltre fino a che punto Telecom Eireann sia effettivamente vincolata dall'obbligo di fornire un servizio universale. In base alla legge irlandese sulle telecomunicazioni (Irish Telecommunications Act), Telecom Eireann è tenuta a soddisfare le esigenze dei suoi utenti nella misura in cui le ritenga «ragionevoli». Il desiderio di Telecom Eireann di migliorare i servizi di telecomunicazione offerti è frutto di una decisione degli organi esecutivi dell'impresa e non dello Stato.

— L'accordo con un nuovo socio — PTT Telecom/Telia —, annunciato in giugno, non deve servire a ritardare la creazione di condizioni di piena concorrenza.

— La concessione delle deroghe sancirebbe il perpetuarsi del dominio di Telecom Eireann sul mercato delle telecomunicazioni irlandese, aumentando il rischio di un eventuale abuso di tale posizione. Telecom Eireann si comporterebbe in maniera discriminatoria nei confronti di fornitori di servizi liberalizzati, in relazione per esempio agli sconti per volume concessi ai clienti con un volume di traffico equivalente; ridurrebbe gli investimenti destinati all'installazione di apparecchi telefonici pubblici e ritarderebbe le forniture alle società concorrenti.

— Un mercato in cui gli operatori possano liberamente sviluppare reti alternative e fornire servizi a valore aggiunto e di trasmissione dati favorisce l'emergere di condizioni di stabilità per tutti. In un mercato di questo tipo, Telecom Eireann verrebbe stimolata a ristrutturare le sue attività ed a completare rapidamente ed efficacemente la sua trasformazione in una struttura in grado di rispondere al mercato ed alle esigenze della clientela. In tali condizioni, Telecom Eireann vedrebbe salvaguardati i ricavi generati dalla telefonia vocale e potrebbe ripianare i suoi debiti. In occasione della liberalizzazione, i gestori sarebbero quindi in grado di rispondere rapidamente alle esigenze dei consumatori, potendo contare su infrastrutture concorrenti già sviluppate.

— La deroga richiesta relativamente all'impiego di infrastrutture alternative penalizzerebbe il traffico transfrontaliero fra l'Irlanda del Nord e l'Eire. La sua concessione non consentirebbe agli operatori dell'Irlanda del Nord di mantenere margini sufficienti sui servizi di trasmissione dati transfrontalieri e sulle chiamate dei gruppi chiusi di utenti.

— L'Irish Congress of Trade Unions è preoccupato per gli enormi oneri aggiuntivi che il governo irlandese si troverebbe a dover sostenere qualora Telecom Eireannn non potesse contare sulle entrate necessarie a far fronte all'inevitabile aumento degli investimenti, alla riduzione delle tariffe e alla contrazione dei dividendi degli azionisti. In questo caso verrebbe seriamente compromesso l'esito della nuova concertazione sociale prevista per dicembre, inducendo quindi il sindacato a ritirare il suo sostegno al processo di liberalizzazione di un'industria di tale importanza strategica.

(7) Con lettera del 29 luglio 1996, la Commissione ha trasmesso alle autorità irlandesi le osservazioni inviate dalle quindici parti interessate in risposta alla pubblicazione, in data 13 giugno 1996, della comunicazione relativa all'avvio del procedimento da parte della Commissione.

In risposta alle osservazioni suesposte, le autorità irlandesi, con lettera del 19 settembre 1996, hanno rilevato, fra l'altro, quanto segue:

— Telecom Eireann è e continuerà ad essere soggetta a tutte le disposizioni europee ed irlandesi in vigore in materia di concorrenza e le eventuali parti lese potranno valersi dei normali strumenti di ricorso legale. Non è corretto affermare che un'eventuale deroga modificherebbe tale situazione.

— Il livello di indebitamento di Telecom Eireann, per quanto migliorato, continua a vincolare fortemente l'impresa. Alla fine dell'esercizio 1995/1996, il rapporto fra debiti e fondi propri di Telecom Eireann era 139,9 a fronte di livelli di 8,9 per British Telecom, 124,3 per Telefónica de España, 65 per Portugal Telecom, 39,4 per OTE, 59 per France Telecom, 242,5 per Belgacom e 405,9 per Deutsche Telekom.

— ESAT Digifone sarebbe fortemente avvantaggiata se potesse utilizzare la sua infrastruttura per fornire servizi diversi da quelli GSM.

— I tassi di penetrazione telefonica — che misurano in modo semplice lo sviluppo della rete e l'universalità del servizio — sono chiaramente ben inferiori alla media del resto dell'Unione europea. Difficilmente sarà possibile colmare tale divario prima del 2000. D'altra parte il divario in questione è più evidente fuori dalle principali aree urbane, dove i tassi di penetrazione continuano ad essere bassi e la rete di accesso locale, che costituisce generalmente la sezione della rete il cui sviluppo è più costoso, avrà necessità di radicali miglioramenti che consentano gli allacciamenti e servizi di qualità sufficiente.

— Alla fine dell'esercizio concluso il 4 aprile 1996, i costi totali di esercizio rappresentavano il 55 % dei ricavi complessivi. A loro volta, le spese di personale costituivano più del 50 % dei costi di esercizio. L'operazione di riduzione dei costi mira principalmente a sfoltire il numero di addetti dell'impresa. Sono previsti a questo fine dei programmi di mobilità che dovranno necessariamente avere carattere volontario e, proprio per questo, potrebbero protrarsi per vari anni. L'impresa sta anche esaminando la possibilità di affidarsi ad imprese esterne in un certo numero di settori, decisione che non può certo prescindere dai programmi di riduzione del personale. Per tale motivo, un periodo di tre anni è necessario per realizzare le opportune modifiche della struttura dei costi.

— Le attività di allacciamento e di locazione non sono redditizie per Telecom Eireann. Occorre agire a questo riguardo su due fronti: aumento dei ricavi e riduzione dei costi.

— Al di là del livello medio dei prezzi richiesti per la locazione e per le chiamate, è la struttura stessa delle tariffe a dover essere rivista. Due sono le modifiche possibili:

i) riduzione dei canoni di locazione per gli utenti a basso reddito o con utilizzo limitato;

ii) introduzione di tariffe a tempo senza importo minimo o introduzione di una bassa tariffa iniziale.

In entrambi i casi, occorre del tempo per modificare le strutture attuali e passare ad un sistema effettivamente centrato sul mercato.

III. Applicazione della deroga di cui all'articolo 90, paragrafo 2

(8) L'articolo 90, paragrafo 2 del trattato prevede che le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale siano sottoposte alle regole di concorrenza nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata. L'applicazione di questa disposizione al settore delle telecomunicazioni è sancita dalla direttiva 90/388/CEE. In base alla direttiva in questione, modificata dalle direttive 96/2/CE e 96/19/CE, la Commissione può conferire ad un certo numero di Stati membri, su domanda, il diritto di mantenere per periodi supplementari i diritti esclusivi accordati ad imprese incaricate dell'installazione di reti pubbliche di telecomunicazioni e della fornitura di servizi di telecomunicazioni, unitamente ad eventuali restrizioni della concorrenza, nella misura in cui le misure in questione siano necessarie a garantire l'adempimento dei compiti specifici ad esse affidati.

(9) Per quanto riguarda la fornitura di servizi e di reti pubbliche di telecomunicazioni, risulta che Telecom Eireann è un organismo di telecomunicazioni ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 90/388/CEE, in quanto gestisce un servizio di interesse economico generale ai sensi della sezione 14, paragrafo 1 della legge irlandese sui servizi postali e di telecomunicazione del 1983 (Postal and Telecomunications Services Act). Essa è tenuta infatti a quanto segue:

a) fornire un servizio di telecomunicazioni nazionale all'interno del paese e fra l'Irlanda ed altri Stati;

b) far fronte al fabbisogno dello Stato di servizi di telecomunicazione capillari ed efficienti a favore dell'industria, del commercio, della società e delle famiglie, nei limiti da essa ritenuti ragionevoli, e soddisfare ogni ragionevole domanda di tali servizi in tutto il paese;

c) fornire servizi di consulenza, assistenza, formazione ed in materia contrattuale dentro e fuori del paese in linea con quanto da essa ritenuto opportuno.

(10) Questa disposizione consente in pratica a Telecom Eireann di rifiutarsi di fornire servizi di telecomunicazione nel caso in cui ciò non sia ragionevolmente fattibile, cioè quando l'impresa non ne abbia la capacità. Secondo il governo irlandese, questa deroga all'obbligo generalizzato imposto dalla sezione 14, paragrafo 1 sarebbe stata in ogni caso interpretata in maniera restrittiva. Risulta pertinente a questo riguardo anche la sezione 15, paragrafo 1, lettera a) dell'Act in questione, in base alla quale l'impresa è tenuta a praticare tariffe minime per la fornitura dei suoi servizi.

(11) Telecom Eireann evade ogni ragionevole domanda di servizio telefonico entro tempi normali, indipendentemente da dove essa provenga. Le tariffe di allacciamento alla rete telefonica, il canone di locazione e le tariffe praticate per le chiamate sono uniformi in tutto il paese. Inoltre, Telecom Eireann fornisce e provvede alla manutenzione degli apparecchi telefonici pubblici a pagamento e garantisce l'accesso ai servizi di emergenza senza alcun addebito. Questi compiti devono essere assolti indipendentemente dalle condizioni specifiche o dal livello di redditività economica della singola operazione.

(12) Si tratta pertanto di stabilire fino a che punto la temporanea chiusura ad ogni forma di concorrenza sia effettivamente necessaria per consentire al detentore dei diritti esclusivi di continuare a svolgere le sue funzioni di interesse generale, fruendo al tempo stesso di condizioni economicamente accettabili.

(13) Il punto di partenza di un'analisi di questo tipo deve essere il presupposto che un'impresa chiamata ad operare in condizioni di equilibrio economico deve poter compensare i settori meno redditizi con quelli più redditizi: situazione che giustifica quindi l'imposizione di restrizioni della concorrenza nei settori economicamente redditizi, a scapito delle altre imprese.

(14) Autorizzare le altre imprese a competere con il detentore dei diritti esclusivi nei settori da esse scelti e che sono coperti dai diritti in questione vorrebbe dire dare a tali imprese la possibilità di concentrare i loro sforzi sulle operazioni economicamente redditizie e di offrire quindi tariffe più vantaggiose di quelle praticate dal detentore dei servizi esclusivi non essendo obbligate, a differenza di quest'ultimo, a compensare per motivi economici le perdite registrate nei settori non redditizi con gli utili generati da quelli più produttivi.

(15) Le restrizioni non sono invece giustificate nel caso di servizi specifici che possano essere disgiunti dal servizio di interesse generale — cioè la telefonia vocale — e che soddisfino le particolari esigenze di taluni operatori economici, nella misura in cui tali servizi non pregiudichino, per le loro caratteristiche e per le condizioni a cui sono offerti, come ad esempio l'area geografica coperta, l'equilibrio economico del servizio di interesse generale fornito dal detentore del diritto esclusivo.

(16) Alcune delle osservazioni ricevute fanno rilevare che, in pratica, anche le nuove imprese potrebbero contribuire a loro volta ai compiti che rientrano nell'interesse economico generale. Nell'immediato futuro, Telecom Eireann continuerà ad essere in ogni caso l'unica impresa in grado di fornire un servizio di telefonia universale agli utenti privati residenti in zone scarsamente popolate. Per questo motivo, nell'esaminare ciascuno dei periodi supplementari richiesti, la Commissione si è sforzata di stabilire se la concessione di tali periodi sia necessaria per consentire a Telecom Eireann di svolgere la sua missione di interesse generale fruendo al contempo di condizioni economicamente accettabili.

B. VALUTAZIONE GIURIDICA

I. Richiesta di un periodo di attuazione supplementare relativamente alla telefonia vocale ed all'infrastruttura di base della rete

Valutazione dell'impatto dell'abolizione dei diritti esclusivi accordati a Telecom Eireann

(17) La telefonia vocale viene definita dall'articolo 1 della direttiva 90/388/CEE. La portata di tale servizio viene precisata nella comunicazione della Commissione 95/C 275/02 al Parlamento europeo e al Consiglio sulla situazione attuale e sull'attuazione della direttiva 90/388/CEE relativa alla

concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni [1] e nella corrispondenza intercorsa fra la Commissione e gli Stati membri. La fornitura di servizi di telefonia vocale riservati costituisce un'eccezione alle regole generali della concorrenza e deve essere interpretata in maniera restrittiva.

(18) In base al principio generale della proporzionalità, ogni proroga del termine di attuazione deve essere rigorosamente proporzionata ai tempi richiesti per realizzare quegli adeguamenti strutturali che, secondo il governo irlandese, sono necessari a creare condizioni di piena concorrenza:

i) ulteriore sviluppo delle reti di telecomunicazioni di Telecom Eireann;

ii) ristrutturazione delle tariffe di Telecom Eireann;

iii) la trasformazione di Telecom Eireann ed in particolare un ulteriore sviluppo dei suoi prodotti, la riorganizzazione della sua struttura dei costi ed il completamento della transizione verso un'organizzazione soggetta alle regole del mercato ed attenta alle esigenze della clientela.

(19) L'obiettivo primario della concessione di diritti esclusivi a Telecom Eireann era quello di garantire la fornitura di un servizio di telefonia vocale universale e di installare una rete di telecomunicazioni pubblica. In virtù di tale concessione, Telecom Eireann non solo è riuscita a finanziare a costi minori importanti investimenti per la digitalizzazione della sua rete — può infatti ottenere dei prestiti su garanzia dello Stato ed il 2 % dei suoi attivi sono stati finanziati grazie a sovvenzioni del Fondo europeo di sviluppo regionale — ma ha anche mantenuto, a causa principalmente dell'eccesso di personale, tariffe più elevate ed una struttura dei costi meno efficiente di quella normalmente riscontrabile in condizioni di concorrenza. In una delle osservazioni presentate [2], si fa rilevare che «l'esubero di addetti, riscontrabile soprattutto nella fascia di età compresa fra i 35-44 anni, è una delle eredità lasciate dal programma di modernizzazione avviato da Telecom Eireann nei primi anni Ottanta, quando l'impresa ha preferito impiegare personale interno piuttosto che rivolgersi a privati esterni».

(20) Questo fatto evidenzia come la concessione di diritti esclusivi non sia il mezzo migliore per favorire lo sviluppo della rete di telecomunicazioni. Nella sua risoluzione del 22 luglio 1993, il Consiglio ha riconosciuto la necessità di smantellare tutti i diritti esclusivi entro il 1° gennaio 1998, concedendo un periodo transitorio a quegli Stati membri che abbiano bisogno di tempo supplementare per introdurre i necessari cambiamenti strutturali.

(21) I cambiamenti strutturali richiesti devono essere esaminati alla luce dei seguenti elementi:

— l'esigenza di un ulteriore riequilibrio delle tariffe;

— la bassa densità telefonica;

— l'elevato indebitamento e la struttura dei costi di Telecom Eireann.

a) Riequilibrio delle tariffe

(22) L'Irlanda sostiene che, a partire dal 1990, tutte le tariffe (IVA e sconti esclusi), compresi i canoni di locazione e le tariffe per le chiamate urbane, sono fortemente diminuite in termini reali. Secondo l'Irlanda, al di là di questo risultato, Telecom Eireann continua però ad avere tariffe telefoniche relativamente elevate e prezzi che, in molti casi, non riflettono i costi effettivamente sostenuti. Entro il 2000, Telecom Eireann spera di riuscire a posizionarsi, a livello di prezzi, nel quartile inferiore dei paesi OCSE. Per raggiungere tale obiettivo occorre riequilibrare le tariffe, per allineare i prezzi ai relativi costi. L'Irlanda ha scelto una politica di graduale e flessibile riequilibrio tariffario, mantenendo nel contempo alcune garanzie per i consumatori in termini di prezzi e di qualità del servizio. Considerando i limiti del proposto regime di fissazione dei prezzi massimi praticabili, ci vorranno circa 5 anni (cioè dal 1996 al 2000) prima che Telecom Eireann riesca ad introdurre i previsti aumenti delle tariffe ridotte per le chiamate urbane. Secondo l'Irlanda, nell'anno 2000 Telecom Eireann dovrebbe essere in una posizione sufficientemente solida da non dover soccombere alla liberalizzazione.

(23) La tabella riportata qui di seguito, basata su informazioni in possesso della Commissione [3], mette a confronto le tariffe telefoniche di Telecom Eireann con quelle di un operatore che ha già provveduto a riequilibrare le sue tariffe [4]. I dati in essa contenuti suffragano la tesi del governo irlandese.

[1] GU n. C 275 del 20. 10. 1995, pag. 2.
[2] Coin and Card Technology (CCT), pag. 4.
[3] Studio «Tarifica», eseguito per conto della Commissione (DG XIII).
[4] Un diretto raffronto delle tariffe telefoniche di Telecom Eireann con quelle medie europee (che non sono medie ponderate) non sarebbe molto pertinente, dato che la struttura tariffaria dei 15 OT della Comunità presenta tuttora forti divergenze ed è, inoltre, in piena evoluzione, considerato il riequilibrio tariffario in atto.

Tariffe in ecu al 1° gennaio 1996	Telecom Eireann	British Telecom	Divario TE/BT (BT = 100)
canone bimestrale	29,57 (*)	19,53	151,4
chiamate locali, risp. 3/10 minuti	0,14-0,14	0,06-0,19	233,3-73,7
ore di punta	0,14-0,56	0,14-0,47	100-119,1
interurbane, risp. 3/10 minuti	1,12-3,37	0,35-1,16	320-290,5
chiamate intra UE, risp. 3/10 minuti	1,80-6,00	1,29-4,31	139,5-139,2

(*) Gli utenti a basso reddito fruiscono di tariffe sociali.

(24) Considerata la sempre minor dipendenza dei costi dalla distanza, quando si parla di orientare le tariffe ai costi si intende, in linea generale, una modifica dei prezzi al fine di favorire un bilanciamento di costi e ricavi, cioè:

— i ricavi degli allacciamenti e dei canoni di locazione coprono i costi fissi (più un margine standard);

— i ricavi delle chiamate urbane coprono i costi delle chiamate urbane (più un margine standard);

— i ricavi delle chiamate interurbane coprono i costi delle chiamate interurbane (più un margine standard);

— i ricavi delle chiamate internazionali coprono i costi delle chiamate internazionali (più un margine standard).

Gli organismi di telecomunicazioni devono pertanto aumentare il costo del canone bimestrale e delle chiamate urbane (o evitare, per lo meno, di ridurli) e diminuire invece le tariffe per le chiamate interurbane ed internazionali. Pur avendo compiuto taluni progressi a livello di riequilibrio delle tariffe per le chiamate urbane, Telecom Eireann avrà bisogno di altro tempo prima di poter ridurre quelle per le chiamate interurbane ed internazionali.

(25) In una delle osservazioni pervenute [1], si fa rilevare che il livello complessivo delle tariffe per la fornitura di servizi di telecomunicazione non aiuta a stabilire se e fino a che punto vi sia stato un riequilibrio delle tariffe. Anche la metodologia proposta nell'osservazione in questione mostra tuttavia che in paesi come la Danimarca ed i Paesi Bassi, che hanno deciso di liberalizzare la telefonia vocale anteriormente al 1° gennaio 1998, lo squilibrio fra il canone di locazione e le tariffe per le chiamate urbane, da un lato, e quelle per le chiamate interurbane o internazionali, dall'altro, continua ad essere decisamente minore che in Irlanda.

(26) Nella stessa osservazione si fa rilevare che in alcuni casi possono esservi fattori particolari che giustificano l'esistenza di tariffe elevate come, per esempio, una densità di popolazione molto bassa che rende proporzionalmente più cara la fornitura di servizi di telecomunicazione se calcolati su base pro-capite. Tale considerazione potrebbe essere applicabile al caso in questione. È emerso tuttavia come BT e MCL forniscano servizi di telefonia vocale dal Regno Unito all'Irlanda a prezzi fino al 50 % inferiori a quelli di Telecom Eireann [2]. È pertanto ragionevole ritenere che, in caso di immediata liberalizzazione della telefonia vocale, questi organismi sarebbero in grado di fornire — per lo meno in certe zone dell'Irlanda — servizi di telefonia vocale a tariffe decisamente inferiori (per lo meno per quanto riguarda le chiamate interurbane ed internazionali) a quelle di Telecom Eireann, obbligando pertanto quest'ultima a ridurre drasticamente le sue tariffe nei segmenti di mercato più produttivi o a perdere abbonati a favore delle imprese appena entrate sul mercato.

(27) Sembra pertanto giustificata la proposta dell'Irlanda di proseguire sulla strada di un graduale riequilibrio tariffario sulla scia di quello (canone bimestrale e tariffe per chiamate urbane) già effettuato nel 1993 ed in considerazione del serio impegno a ridurre le tariffe interurbane ed internazionali entro il 2000. Un'accelerazione del ritmo del riequilibrio tariffario provocherebbe, inoltre, problemi politici, in quanto comporterebbe necessariamente un aumento delle tariffe per le chiamate urbane.

b) Densità telefonica

(28) La crescita della penetrazione telefonica di Telecom Eireann è stata una delle più rapide registrate nell'Unione europea negli ultimi cinque anni, pur

[1] Esat Telecom, pag. 34, n. 49.

[2] ITL, pag. 8.

continuando ad essere relativamente bassa rispetto alla maggior parte degli Stati membri. In alcune osservazioni si sottolinea giustamente che condizioni di libera concorrenza favorirebbero l'aumento della penetrazione telefonica. È tuttavia ragionevole ritenere che, in una prima fase, i nuovi concorrenti tenderebbero a concentrare i loro sforzi sui grossi utenti al fine di assicurarsi un'adeguata redditività per poi cercare solo successivamente di attirarne di nuovi. È quindi accettabile l'argomentazione del governo irlandese secondo la quale aiutando Telecom Eireann a migliorare la sua densità telefonica si opera in realtà nel pubblico interesse, anche se il tempo supplementare concesso a Telecom Eireann consentirà a quest'ultima di rafforzare la sua posizione e migliorare la sua efficienza. In un certo senso, questo miglioramento favorirà anche le imprese che si affacceranno per la prima volta sul mercato, in quanto ad un aumento del numero di utenti collegati alle reti pubbliche corrisponde un aumento del numero di chiamate sia per le imprese già presenti sul mercato che per quelle appena comparse.

(29) Le cifre fornite dal governo irlandese mostrano d'altra parte che ad una bassa penetrazione telefonica corrisponde nel paese anche una domanda limitata. Le liste di attesa sembrano essersi drasticamente accorciate, nonostante i contribuiti assistenziali versati dallo Stato a sostegno del canone telefonico e delle spese di chiamata per i pensionati che ne abbiano diritto. Oggi un utente su otto rientra in uno di questi regimi.

(30) I programmi di sviluppo miranti ad aumentare la penetrazione telefonica nel paese giustificano quindi il mantenimento del diritto esclusivo a favore di Telecom Eireann per un periodo limitato. Ipotizzando che nei prossimi anni Telecom Eireann continui ad aumentare la densità telefonica del 2 % all'anno — in linea con gli anni precedenti — nel 1999 dovrebbe essere in grado di raggiungere l'attuale penetrazione di paesi quali l'Italia o il Belgio che non hanno diritto a proroghe per l'attuazione della direttiva. La concessione di un periodo supplementare più lungo non sembra quindi giustificata e questo anche nel caso di una crescita ben più lenta della densità. Si è già fatto rilevare come in realtà, a seguito di un insieme di fattori demografici [1] ed economici tipici del paese, sia plausibile addirittura ipotizzare un completo ristagno della domanda di linee telefoniche da parte dell'utenza privata. La crescita del mercato sarebbe quindi legata in questo caso all'offerta di nuovi servizi ed alla crescita dell'utenza d'affari, che verrebbero a loro volta stimolate dall'apertura del mercato alla concorrenza, facendo quindi venir meno i presupposti alla base della richiesta di un periodo supplementare.

[1] La famiglia media si compone in Irlanda di 3,2 persone ed è pertanto di maggior ampiezza che nella maggior parte degli Stati membri, fattore questo che riduce la possibilità di una maggiore penetrazione fra l'utenza privata.

c) Indebitamento e struttura dei costi

(31) L'Irlanda ha evidenziato quelli che sarebbero i due punti deboli di Telecom Eireann in condizioni di piena concorrenza: la bassa produttività (un dipendente per 99 linee) ed il livello di indebitamento (862 milioni di IEP a fine marzo 1995, con un rapporto fra passività e consistenze patrimoniali di 1,9). Fra il 1985 ed il 1995, la produttività di Telecom Eireann è notevolmente migliorata, come dimostrano le spese per il personale passate dal 42 % al 30 % del fatturato. Gli addetti sono scesi da 18 000 a meno di 12 000 unità. Il basso numero di linee per addetto sembra essere tuttavia la logica conseguenza della bassa densità di popolazione del paese. Da un confronto con altri paesi risulta che nei paesi a bassa densità di popolazione gli organismi di telecomunicazione continuano ad avere un numero di linee per addetto più basso anche dopo l'apertura alla concorrenza ed in fase di avanzata digitalizzazione. L'aumento della densità telefonica previsto nei prossimi anni porterà, entro il 1999, la produttività (numero di linee per addetto) al livello riscontrabile attualmente in Finlandia. L'eccesso di personale è in ogni caso un elemento comune a tutti gli organismi di telecomunicazione alla vigilia della privatizzazione. La Commissione ritiene tuttavia che ciò non giustifichi la concessione di un periodo supplementare oltre il 1° gennaio 1999.

(32) Per quanto riguarda il livello di indebitamento, i dati forniti dal governo irlandese mostrano un evidente miglioramento della situazione finanziaria di Telecom Eireann a partire dal 1993. In base a tali dati, alla fine dell'esercizio 1995/1996 il debito di Telecom Eireann ammontava a 700 milioni di IEP, con un rapporto fra passività e consistenze patrimoniali uguale a 1,4. Telecom Eireann riceverà inoltre 220 milioni di IEP provenienti dal ricavato della vendita. Una prima iniezione di 150 milioni di IEP verrà versata alla conclusione dell'operazione, mentre il saldo (70 milioni di IEP) verrà pagato nell'arco di circa tre anni, in occasione dell'esercizio dell'opzione da parte dei suoi partner strategici o dell'offerta pubblica. Il saldo restante (al di là di questi 220 milioni di IEP) servirà per ridurre il debito dell'impresa nei confronti dello Stato alla voce fondo pensioni. In questo modo Telecom Eireann potrà utilizzare le sue risorse interne per ridurre il suo indebitamento fino alla fine del 1998. A tale data, il rapporto passività/consistenze patrimoniali di Telecom Eireann dovrebbe risultare in linea con quello degli organismi dei paesi che apriranno i loro mercati alla

concorrenza: nel 1995 il rapporto passività/consistenze patrimoniali di Deutsche Telekom e di Belgacom era [1], rispettivamente, di 2,5 ed 1,4. Pertanto, il livello di indebitamento di Telecom Eireann non dovrebbe essere tale da giustificare un periodo supplementare oltre il 1998.

Effetti sugli scambi

(33) La richiesta di un rinvio del processo di liberalizzazione della telefonia vocale mira a ritardare l'ingresso di operatori concorrenti sul mercato della telefonia vocale. In un'osservazione [2] si fa inoltre notare che tale rinvio inciderebbe sugli scambi, considerata la presenza in Irlanda o l'interesse comunque mostrato in tale paese da grandi imprese che operano su scala mondiale quali AT&T, BT, C&W, Global One/Sprint, France Telecom. C'è da aggiungere che tale misura ostacolerebbe anche la comparsa di nuovi carrier alternativi irlandesi, compromettendo le loro prospettive di espansione fuori dall'Irlanda in quanto si troverebbero in ritardo di due anni rispetto alle imprese già operanti negli Stati membri che liberalizzeranno i loro mercati entro il 1° gennaio 1998.

(34) Sebbene la concessione di una deroga all'Irlanda chiuderebbe alla concorrenza il mercato delle telecomunicazioni di questo paese per un periodo di due anni, l'incidenza sugli scambi comunitari risulterebbe comunque attenuata per i seguenti motivi:

— le dimensioni limitate del mercato delle telecomunicazioni irlandese rispetto a quello comunitario. È prevedibile infatti che, a partire dal 1° gennaio 1998, i maggiori investimenti si concentrino negli Stati dove le telecomunicazioni sono più sviluppate come la Germania, i Paesi Bassi e la Francia, che offrono una maggiore remunerazione sul capitale investito;

— la durata della deroga richiesta: occorrono molti mesi di preparazione ad un nuovo organismo di telecomunicazioni pubblico per potersi insediare in un mercato. Il danno arrecato ai potenziali investitori dalla concessione di un periodo supplementare di 24 mesi verrebbe circoscritto se, nel frattempo, essi fossero già nelle condizioni di poter programmare i loro investimenti in modo da essere già operativi prima del 1° gennaio 2000.

(35) L'effetto in questione risulterebbe ulteriormente attenuato alle condizioni seguenti:

— Telecom Eireann non espande le sue attività negli Stati membri che hanno liberalizzato i loro mercati. Se ciò avvenisse, infatti, la deroga che consente a Telecom Eireann di mantenere prezzi elevati sul mercato nazionale potrebbe essere sfruttata non solo per effettuare i necessari adeguamenti strutturali, ma anche per sovvenzionare le attività dell'impresa nei mercati di altri paesi, falsando ovviamente la concorrenza, a danno delle imprese già presenti su tali mercati e delle nuove imprese, in misura contraria all'interesse comunitario. Tutti gli eventuali investimenti fuori dall'Irlanda a cui Telecom Eireann dovesse partecipare nel corso del periodo di transizione insieme ai suoi partner strategici PTT Telecom e Telia o Unisource dovrebbero pertanto avvenire nella massima trasparenza ed a condizioni di mercato. Tutte le operazioni dovrebbero inoltre essere esaminate da un revisore indipendente.

— Il governo irlandese pubblica le condizioni per il rilascio delle licenze un anno prima della completa liberalizzazione e si assicura che Telecom Eireann pubblichi parallelamente le condizioni di interconnessione che verranno applicate alle nuove imprese.

— Il periodo supplementare relativo all'impiego di infrastrutture proprie/alternative viene ridotto secondo le modalità indicate successivamente. In questo modo si consentirebbe alle imprese potenzialmente interessate ad entrare sul mercato di operare e fornire servizi di telecomunicazione già liberalizzati sulle reti in questione in attesa della liberalizzazione completa e, in particolare, di fornire mediante tali reti servizi vocali ad utenti commerciali e gruppi chiusi di utenti.

— Il governo irlandese prende tutte le misure necessarie a garantire che Telecom Eireann non si avvalga della protezione legale supplementare accordatale per estendere la sua posizione dominante a mercati vicini o complementari quali quello delle telefonia pubblica a pagamento e della TV via cavo.

— Ferma restando la valutazione degli effetti prevista dall'articolo 2, terzo comma della direttiva 95/51/CE della Commissione [3], il governo irlandese garantisce che, entro breve, Cablelink venga gestita da Telecom Eireann a condizioni di mercato nella misura in cui rimanga sotto il controllo di Telecom Eireann.

Conclusioni

(36) In base ai motivi suesposti, la Commissione ritiene che la concessione all'Irlanda di una proroga del termine — e cioè fino al 1° gennaio 2000 — per l'abolizione dei diritti esclusivi attualmente accordati a Telecom Eireann relativamente alla telefonia vocale ed all'infrastruttura pubblica di rete di base che, a norma dell'articolo 2, paragrafo 2 della direttiva 90/388/CEE, dovrebbe invece avvenire entro il 1° gennaio 1998, non incida sugli scambi fra Stati membri in misura contraria all'interesse della Comunità, purché vengano soddisfatte le condizioni indicate precedentemente.

[1] Cable & Telecom Wireless, pag. 14.
[2] East Telecom, pag. 13.
[3] GU n. L 256 del 26. 10. 1995, pag. 49.

II. **Domanda di proroga del termine di attuazione per l'eliminazione delle restrizioni alla fornitura di servizi di telecomunicazione già liberalizzati e mediante infrastrutture proprie o alternative**

Valutazione delle conseguenze in caso di immediata eliminazione delle restrizioni

(37) Secondo l'Irlanda, l'eliminazione delle restrizioni all'uso di infrastrutture alternative prima del 1° luglio 1999 consentirebbe ai fornitori di servizi liberalizzati di offrire ai clienti chiamate vocali e di collegare tali chiamate alla rete pubblica in entrambe le direzioni. Se non per differenze minime a livello di numerazione e di oneri di interconnessione, sarebbe praticamente impossibile distinguere questa offerta di servizi dalla fornitura di telefonia vocale. L'Irlanda teme pertanto che, nonostante la deroga per la telefonia vocale, il mercato in questione sarebbe comunque aperto alla concorrenza.

(38) L'Irlanda ritiene inoltre che l'eliminazione delle restrizioni sarebbe fonte di perdite per Telecom Eireann, in quanto intaccherebbe le entrate che essa ricava dalla locazione delle linee. Anche se non tutte le entrate andrebbero perdute, le ripercussioni sarebbero in ogni caso rilevanti in quanto i clienti rimasti fedeli a Telecom Eireann si aspetterebbero dei prezzi più bassi. L'Irlanda riconosce in ogni caso che occorre accelerare il processo di eliminazione delle restrizioni che ancora gravano sulle reti alternative per far sì che i futuri concorrenti abbiano il tempo di costruire e finanziare le loro reti al fine di arrivare a reali condizioni di piena concorrenza all'atto della liberalizzazione della telefonia vocale. Viste tuttavia le piccole dimensioni del paese e la concentrazione dei clienti più redditizi, l'Irlanda è convinta che, anticipando di sei mesi la liberalizzazione delle infrastrutture alternative rispetto alla liberalizzazione della telefonia vocale, non verrebbero compromesse le prospettive delle nuove imprese a partire dal 1° gennaio 2000.

(39) Nelle osservazioni pervenute si fa rilevare il danno che i fornitori di servizi subirebbero se non fosse consentito loro di utilizzare — come invece può fare il secondo operatore mobile — infrastrutture alternative al fine di ridurre sensibilmente i costi delle linee affittate per la fornitura dei loro servizi. Per contro, il secondo gestore GSM sostiene che, non essendo autorizzato ad affittare capacità a terzi, la decisione di creare una rete principale totalmente separata comporterebbe costi irrecuperabili e rischi assai elevati, in quanto allo stato attuale non è possibile affittare ad altri fornitori di servizi già liberalizzati l'eventuale capacità in eccesso. Concedendo pertanto all'Irlanda il diritto di ritardare la liberalizzazione delle infrastrutture alternative si andrebbe ad incidere anche sulla concorrenza nel mercato dei GSM.

(40) Inoltre non può essere accolta l'argomentazione secondo la quale occorre mantenere le restrizioni alla fornitura di capacità di rete alternativa per la fornitura di infrastrutture alternative, onde impedire che eventuali fornitori autorizzati di servizi liberalizzati aggirino il monopolio della telefonia vocale. Nella sua comunicazione sulla situazione e sull'attuazione della direttiva 90/388/CEE relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni, la Commissione sostiene infatti che una manovra di aggiramento «non ufficiale» non può avvenire su basi estese senza essere rilevata dallo Stato membro interessato. Un servizio offerto al pubblico deve essere ipso facto di dominio pubblico.

In particolare, poiché un'offerta commerciale comporta in genere la pubblicizzazione (dei servizi messi a disposizione) o almeno la pubblicazione dei prezzi applicati, la stipulazione di contratti e l'emissione di fatture, con ogni probabilità tale manovra verrebbe subito alla luce.

I nuovi gestori hanno mostrato, di norma, il rispetto del monopolio della telefonia vocale. I fornitori di servizi non vogliono correre il rischio che venga revocata la loro autorizzazione, in tal caso non sarebbero più in grado di rispettare gli obblighi contratti nei confronti dei propri clienti. Molti fornitori di servizi, prima di iniziare la loro attività, hanno quindi esaminato la questione con le autorità nazionali in materia di normativa e con i servizi della Commissione.

(41) L'uso di reti alternative per la fornitura di servizi già liberalizzati non modificherà questa situazione. Le reti alternative devono essere considerate reti di telecomunicazioni pubbliche commutate ai sensi della direttiva 90/388/CEE, qualora vengano trasformate in reti commutate in grado di fornire servizi vocali agli abbonati interessati e siano interconnesse alla rete telefonica pubblica commutata degli organismi di telecomunicazione. Analogamente, i punti terminali delle reti alternative in questione dovrebbero essere considerati come punti terminali di reti commutate pubbliche ed i servizi vocali forniti al pubblico da o verso tali punti diventerebbero in questo caso servizi di telefonia vocale che, in base all'articolo 2 della direttiva in questione, possono essere ulteriormente riservati agli organismi di telecomunicazioni, nella fattispecie, a Telecom Eireann.

(42) L'Irlanda stessa d'altra parte riconosce che sarebbe in ogni caso possibile distinguere fra le varie forme di «aggiramento» e la telefonia vocale legale, in quanto esistono delle differenze a livello di numerazione e di oneri di interconnessione. Poiché la modifica della normativa irlandese, in particolare la costituzione di un'autorità di regolazione indipendente, avrà effetto solo a partire dall'inizio del prossimo anno, non è da escludere che nel frattempo l'Irlanda incontri qualche difficoltà a far rispettare

il suo monopolio della telefonia vocale. Questa situazione potrebbe quindi giustificare la concessione di un periodo supplementare — purché chiaramente delimitato — fino all'entrata in vigore del nuovo quadro normativo.

(43) Non è sostenibile neanche la seconda argomentazione avanzata dall'Irlanda e cioè che l'eliminazione delle restrizioni potrebbe comportare per Telecom Eireann delle perdite sotto forma di mancati introiti sulle linee affittate. È vero che, grazie al privilegio esclusivo di cui gode, Telecom Eireann ha la garanzia di percepire i ricavi derivanti dalla fornitura di linee affittate ad utenti finali ed a fornitori di servizi di telecomunicazioni liberalizzati (ad eccezione della telefonia mobile GSM, dove il secondo operatore preferisce affidarsi ai propri collegamenti). Come tuttavia ha fatto rilevare la Commissione nel suo Libro verde sulla liberalizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione e delle reti televisive via cavo — Prima parte — Principi e calendario [COM(94) 440 def. del 25 ottobre 1994], la direttiva 92/44/CE del Consiglio [1] stabilisce poi, in particolare, che l'offerta delle linee affittate deve basarsi sull'orientamento ai costi. Considerato quest'obbligo specifico e visto che gli Stati membri debbono adempiervi, l'apertura di una fornitura alternativa non dovrebbe sostanzialmente alterare la posizione economica degli OT in questo settore.

(44) Sebbene la direttiva 92/44/CE lo consenta, l'Irlanda non ha chiesto per Telecom Eireann il rinvio dell'obbligo di orientare sui costi le tariffe per la fornitura di linee affittate. Addirittura, conformemente all'articolo 4 della direttiva 90/388/CEE, l'8 maggio 1996 l'Irlanda ha informato la Commissione di aver autorizzato Telecom Eireann ad aumentare le tariffe relative alle linee affittate secondo il seguente calendario: dal 1° febbraio 1996 per i nuovi circuiti ed a partire dalla prima fatturazione successiva al 31 marzo 1996 per i circuiti esistenti. L'aumento in questione viene giustificato con il fatto che gli oneri relativi alle linee affittate non subivano ritocchi ormai da molti anni ed in considerazione delle forti perdite registrate da Telecom Eireann nel servizio di locazione delle linee. Da un confronto a livello internazionale risulta che, anche dopo gli aumenti, le tariffe di Telecom Eireann continuano ad essere inferiori alla media comunitaria [per esempio, al 1° gennaio 1996, il canone mensile per un circuito di 50 km era di 265 ECU (media UE: 380 ECU), mentre gli oneri di connessione erano di 489 ECU contro una media UE di 596 ECU [2]]. Difficilmente, quindi, eventuali fornitori di reti alternative potrebbero offrire tariffe migliori, per lo meno alla stragrande maggioranza dei clienti di Telecom Eireann, che non dovrà certo ridurre sensibilmente i suoi prezzi.

(45) È vero che in Irlanda il processo di riequilibrio delle tariffe relative alle linee affittate non è stato ancora completato. Si sta gradualmente procedendo all'introduzione di tariffe basate sui costi e, nel complesso, il settore è in perdita. La disponibilità di infrastrutture alternative farebbe diminuire sensibilmente i ricavi di Telecom Eireann a favore dei gestori di tali infrastrutture; i clienti tenderebbero infatti a diversificare i fornitori e questo non farebbe che incrementare le perdite del settore.

(46) Pur riconoscendo infine la necessità di accelerare l'eliminazione delle restrizioni che ancora gravano sulle reti alternative, per dare ai futuri concorrenti il tempo di costruire e finanziare le reti creando i presupposti per una piena concorrenza all'atto della liberalizzazione dei servizi di telefonia, l'Irlanda ritiene che sei mesi di anticipo sarebbero comunque sufficienti. Questa argomentazione prende spunto dalla limitata estensione geografica del paese e dal carattere concentrato della domanda dei clienti più redditizi. In realtà, visto che in Irlanda la principale rete televisiva via cavo è controllata da Telecom Eireann, le prospettive di piena concorrenza offerte ai nuovi concorrenti a partire dal 1° gennaio 2000 risulterebbero seriamente compromesse se essi non disponessero del tempo necessario per estendere la loro rete anche nell'anello locale.

Ripercussioni sul commercio

(47) Grazie al monopolio nella fornitura di infrastrutture pubbliche di telecomunicazioni di cui gode, Telecom Eireann è l'unica in grado di fornire reti affittate e capacità di interconnessione ai fornitori di servizi liberalizzati ed è pertanto in una posizione tale da determinare in gran parte i costi dei suoi concorrenti nel settore dei servizi liberalizzati. Ne è una prova l'aumento delle tariffe delle linee affittate, applicato all'inizio del 1996, che ha reso antieconomica la fornitura di taluni servizi liberalizzati. Il fatto che potenzialmente Telecom Eireann sia in grado di conoscere i costi sostenuti dai suoi concorrenti inciderà in misura crescente sugli scambi, in quanto l'organismo pubblico irlandese amplierà sempre di più la sua offerta di servizi liberalizzati grazie al sostegno tecnico, all'esperienza, all'assistenza di gestione, ai software ed ai sistemi sempre più sofisticati forniti dai suoi soci strategici PTT Telecom e Telia, a cui si aggiunge il

[1] GU n. L 165 del 19. 6. 1992, pag. 26.
[2] Dati elaborati da Tarifica per conto della Commissione (DG XIII).

supporto dell'alleanza mondiale Unisource, leader mondiale di efficienza e di qualità. Ma mentre Telecom Eireann potrebbe fornire i servizi in questione attraverso le sue infrastrutture, i concorrenti che offrono servizi liberalizzati — come per esempio VPN o servizi vocali a gruppi chiusi di utenti — su scala mondiale sarebbero invece obbligati ad affittare circuiti proprio dal gestore con cui sono in concorrenza. In talune osservazioni [1] si fa rilevare che la situazione verrebbe ulteriormente aggravata dal fatto che, sebbene Telecom Eireann si conformi da tutti i punti di vista alla regolamentazione comunitaria ed a quella irlandese in materia, la trasparenza finanziaria dei suoi rendiconti finanziari non è ancora tale da consentire una chiara distinzione fra le attività ancora in regime di monopolio e quelle già liberalizzate; non esiste inoltre, a livello organizzativo, una separazione che impedisca a chi opera nel settore infrastrutture di Telecom Eireann di passare informazioni ai colleghi che vendono invece servizi liberalizzati.

Conclusioni

(48) Esistono strumenti normativi meno restrittivi per impedire un eventuale aggiramento del monopolio della telefonia vocale fino al 1° gennaio 2000. Le misure in questione potrebbero essere attuate dall'autorità di regolamentazione delle telecomunicazioni che l'Irlanda istituirà, fissando anche gli opportuni meccanismi di finanziamento del settore di attività in questione, nel primo trimestre del 1997. Non sembra pertanto giustificata la concessione di un ulteriore periodo per l'attuazione della direttiva al di là della data in questione.

(49) Visto inoltre che Telecom Eireann sarà in grado di fornire al mondo dell'industria e del commercio irlandesi capacità di interconnessione a livello mondiale attraverso la sua rete e le infrastrutture dei suoi partner strategici, compresa la capacità di interconnessione su scala mondiale attraverso Unisource e Uniworld, il periodo supplementare richiesto falserebbe la concorrenza anche sul mercato dei servizi internazionali da e per l'Irlanda a danno delle altre alleanze mondiali.

(50) Per questi motivi, la Commissione ritiene che, al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa e comunque a partire dal 1° luglio 1997, l'eventuale concessione di una proroga per la liberalizzazione delle infrastrutture alternative verrebbe ad incidere sugli scambi in misura contraria all'interesse della Comunità.

III. Domanda di proroga del termine di attuazione per l'eliminazione delle restrizioni all'interconnessione diretta di reti di telecomunicazioni mobili

Valutazione dell'impatto dell'immediata eliminazione delle restrizioni

(51) L'Irlanda sostiene la necessità di una proroga per l'interconnessione diretta internazionale fra sistemi mobili, al fine di non compromettere la fornitura di servizi di telefonia vocale nazionali ed internazionali.

(52) Secondo l'Irlanda, se si autorizzasse la libera interconnessione fra reti mobili, in Irlanda un gestore di GSM potrebbe collegarsi ad una rete fissa o mobile in un altro Stato ed ottenere così, per le chiamate internazionali, prezzi vicini a quelli delle tariffe urbane praticate nel paese in questione. Analogamente, il gestore in questione sarebbe in grado di offrire per il traffico internazionale in arrivo nel paese prezzi strettamente collegati alle tariffe nazionali irlandesi. Sarebbe pertanto in grado di offrire tariffe molto basse agli utenti, catturando quindi una quota sostanziale del traffico internazionale in arrivo. La rete pubblica perderebbe di conseguenza una percentuale sostanziale dei ricavi provenienti della sua clientela e una gran parte di quelli relativi al traffico in arrivo, ricavi che sarebbero solo in parte controbilanciati dall'aumento delle entrate dell'interconnessione nazionale.

(53) L'Irlanda riconosce che in realtà le medie e grandi imprese si trovano già in una situazione simile in quanto i rivenditori che operano sul mercato irlandese già aggirano il regime in vigore. L'Irlanda ritiene che, concedendo ai gestori di sistemi mobili il diritto di interconnessione, non si farebbe altro che esporre immediatamente alla concorrenza un altro ampio segmento di mercato che è fonte di forti ricavi.

(54) Nelle osservazioni si fa rilevare che il mercato della telefonia mobile è un mercato nuovo ed in crescita; eventuali restrizioni all'interconnessione a livello internazionale si ripercuoterebbero pertanto sull'ulteriore traffico mobile generato dai gestori di reti mobili dal cui traffico terminale Telecom Eireann trae ulteriori ricavi. Il secondo gestore irlandese di GSM è inoltre convinto che, in assenza del diritto di interconnettersi direttamente alle reti di altri paesi, è irrealistico attendersi da Telecom Eireann tariffe internazionali di interconnessione accettabili senza vedersi costretti a ricorrere agli strumenti giudiziari disponibili.

(55) In pratica due sono gli aspetti da considerare: i) il livello di fungibilità esistente fra i servizi di telefonia fissi e quelli mobili e ii) il rischio che il monopolio della telefonia vocale venga aggirato ricorrendo a servizi alternativi e cioè chiamando un numero della rete mobile e commutando successivamente la chiamata sulla rete di telefonia vocale fissa di un altro paese.

[1] Vedere in particolare Cable & Telecom Wireless, pag. 2.

(56) Per quanto riguarda il rischio prefigurato al secondo punto, l'argomentazione avanzata viene in realtà a cadere in quanto esistono altri strumenti normativi che consentono di far fronte al pericolo di un eventuale aggiramento del privilegio legale accordato a Telecom Eireann (cfr. comunicazione della Commissione 95/C 275/02).

(57) Per quanto riguarda la fungibilità dei servizi telefonici fissi e mobili, recentemente la Commissione ha potuto riscontrare che essa non è poi così elevata in quanto tali servizi rispondono a categorie di domanda distinte, come dimostra, fra l'altro, il carattere più elevato delle tariffe per servizi di telefonia mobile GSM rispetto a quelle dei servizi per telefonia vocale.

(58) In Irlanda, per i gestori di GSM il principale segmento di mercato è quello delle chiamate nazionali. Sembra inoltre che circa la metà dei costi sostenuti dai gestori mobili per gestire le chiamate sia del tutto indipendente dal traffico. Non si può pertanto escludere che, al fine di aumentare il fatturato complessivo, i livelli di utilizzo della rete e la sua quota di mercato, il gestore di un sistema mobile non decida di imputare alle chiamate nazionali una quota maggiore di quei costi che non sono funzione del traffico e di offrire tariffe internazionali equivalenti alle attuali tariffe internazionali di Telecom Eireann. Come evidenziato in una delle osservazioni ricevute [1], BT e MCL forniscono servizi di telefonia vocale dal Regno Unito all'Irlanda a tariffe inferiori anche di oltre il 50 % a quelle di Telecom Eireann. Collegandosi direttamente alle reti di questi organismi di telecomunicazione pubblici britannici, i gestori di GSM irlandesi sarebbero in grado di offrire tariffe simili a quelle di Telecom Eireann senza vendere sottocosto. L'offerta di chiamate mobili internazionali alle stesse tariffe delle reti fisse sarebbe inoltre un'importante arma commerciale in grado di convincere nuovi abbonati ad acquistare ed utilizzare i servizi di telefonia mobile GSM.

(59) Considerato pertanto il divario attualmente esistente fra le tariffe delle chiamate dall'Irlanda al Regno Unito e le tariffe delle chiamate dal Regno Unito all'Irlanda, non è possibile escludere un crescente ricorso alle chiamate tramite GSM a scapito di quelle tramite la rete fissa: questo andrebbe ad incidere su uno dei due segmenti di mercato della telefonia vocale più redditizi per Telecom Eireann, facendo scender la redditività complessiva di quest'ultima a livelli che le impedirebbero di offrire un servizio universale a condizioni accettabili.

(60) Il rischio dovrebbe in ogni caso diminuire con la graduale riduzione delle tariffe internazionali da parte di Telecom Eireann. Quantunque le argomentazioni del governo irlandese diventino in questo senso accettabili, il periodo supplementare richiesto appare in ogni caso troppo lungo in rapporto alle giustificazioni fornite. Tenendo conto del previsto riequilibrio delle tariffe, il rischio che le chiamate fisse vengano soppiantate da quelle tramite GSM potrebbe giustificare solo la concessione di una deroga fino alla fine del 1998, data in cui le tariffe internazionali di Telecom Eireann saranno scese ad un livello tale da escludere ogni rischio di sostituzione. C'è da aggiungere che la liberalizzazione della possibilità di interconnessione internazionale fra reti mobili un anno prima della completa liberalizzazione della telefonia vocale costituirà un forte incentivo alla tempestiva attuazione del previsto graduale riequilibrio delle tariffe.

Effetti sul commercio

(61) Un eventuale rinvio della liberalizzazione dell'interconnessione internazionale diretta fra sistemi mobili si ripercuoterebbe sul secondo gestore di GSM e sui futuri operatori DCS-1800 nel frattempo autorizzati. La possibilità di interconnettersi direttamente ad altri gestori faciliterebbe in maniera determinante la loro installazione ed espansione sul mercato irlandese. Le conseguenze di un eventuale periodo supplementare si farebbero sentire anche sugli operatori stranieri, rendendo più complessa e costosa la gestione del traffico terminale da parte dei gestori mobili irlandesi.

(62) Questo impatto negativo sugli scambi fra Stati membri risulterebbe tuttavia attenuato se il governo irlandese imponesse a Telecom Eireann di accordare ai gestori di reti mobili sconti specifici e per volume, visto che l'esperienza di altri paesi ha dimostrato che i gestori di reti mobili — a differenza dei grandi utenti a cui vengono peraltro concessi sconti per grandi quantità — generano nuovo traffico.

Conclusione

(63) L'immediata eliminazione delle restrizioni all'interconnessione diretta tra reti di telecomunicazioni mobili ai sensi dell'articolo 3 quinquies della direttiva 90/388/CEE — ivi inserito dalla direttiva 96/2/CE che modifica la direttiva suddetta in relazione alle comunicazioni mobili e personali — metterebbe in pericolo le significative entrate di Telecom Eireann dovute al traffico internazionale, compromettendo la sua capacità di continuare a fornire in Irlanda un servizio di telefonia vocale universale a condizioni economicamente accettabili. Le ripercussioni sugli scambi risulterebbero tuttavia circoscritte se, negli accordi di interconnessione conclusi da Telecom Eireann con i vari

[1] ITL, pag. 8.

gestori mobili, venissero previste delle riduzioni tariffarie, analogamente a quanto avvenuto in altri Stati membri. La Commissione ritiene pertanto che l'impatto negativo circoscritto che si avrebbe sugli scambi, in conseguenza della concessione all'Irlanda di un periodo supplementare in scadenza al 31 dicembre 1998 per l'eliminazione delle restrizioni all'interconnessione diretta fra reti mobili e reti estere, sia controbilanciato dalla certezza di non compromettere in nessun modo il servizio universale e che sia pertanto attualmente compatibile con l'interesse comunitario,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'Irlanda è autorizzata a differire al 1° gennaio 2000 l'abolizione dei diritti esclusivi attualmente accordati a Telecom Eireann relativamente alla telefonia vocale ed alla installazione e fornitura di reti di telecomunicazione pubbliche subordinatamente al rispetto del calendario di cui all'articolo 4.

Articolo 2

L'Irlanda è autorizzata a differire al 1° gennaio 1999 l'eliminazione delle restrizioni all'interconnessione diretta tra reti di comunicazioni mobili e reti estere secondo il calendario di cui all'articolo 4.

Articolo 3

L'Irlanda è autorizzata a differire al 1° luglio 1997 l'eliminazione delle restrizioni alla fornitura di servizi di telecomunicazioni già liberalizzati relativamente a quanto segue:

a) alle reti installate dal prestatore di servizi di telecomunicazioni,

b) alle infrastrutture messe a disposizione da terzi, e

c) alla condivisione delle reti, di altre infrastrutture e dei siti.

Articolo 4

In deroga ai termini previsti a tal fine dalla direttiva 90/388/CEE, come modificata dalla direttiva 96/19/CE, il governo irlandese informa la Commissione circa l'attuazione in diritto interno dei seguenti obblighi conformemente al seguente calendario:

— entro il 1° aprile 1997, in luogo del 1° luglio 1996, la pubblicazione di tutte le misure necessarie ai fini dell'eliminazione delle restrizioni alla fornitura di servizi di telecomunicazione già liberalizzati relativamente a:

a) reti installate dal prestatore di servizi di telecomunicazioni,

b) infrastrutture messe a disposizione da terzi, e

c) condivisione delle reti, di altre infrastrutture e dei siti;

— entro il 1° aprile 1998, pubblicazione delle modifiche legislative proposte al fine di realizzare la piena concorrenza ed eliminare tutte le restrizioni entro il 1° gennaio 2000, comprese le proposte relative al finanziamento dei servizi universali;

— entro il 1° novembre 1998, adozione di tali modifiche legislative;

— entro il 1° gennaio 1999, in luogo del 1° gennaio 1997, notificazione alla Commissione dei progetti di concessione di licenze per telefonia vocale e/o per fornitori delle reti di base;

— entro il 1° aprile 1999, in luogo del 1° luglio 1997, pubblicazione delle condizioni di concessione delle licenze per tutti i servizi ed, eventualmente, dei canoni di interconnessione, in conformità, in entrambi i casi, delle direttive comunitarie in materia;

— entro il 1° novembre 1999, concessione delle licenze e modifica delle licenze esistenti al fine di consentire la libera concorrenza nella fornitura di telefonia vocale e un'interconnessione delle reti mobili priva di restrizioni a partire dal 1° gennaio 2000, in luogo del 1° gennaio 1998.

Entro tre mesi dalla notificazione della presente decisione, il governo irlandese comunica le misure adottate ai seguenti fini:

— garantire la trasparenza in ogni caso di partecipazione di Telecom Eireann, nel corso del periodo di proroga di cui all'articolo 1, ad investimenti fuori dell'Irlanda in collaborazione con i suoi associati strategici PTT Telecom e Telia o Unisource;

— garantire che Telecom Eireann non utilizzi l'ulteriore protezione legale accordatale per rafforzare la sua posizione dominante sul mercato dei telefoni pubblici a pagamento o nel campo delle reti televisive via cavo e garantire che, entro breve, Cablelink venga gestita da Telecom Eireann a condizioni di mercato, nella misura in cui rimanga sotto il controllo di Telecom Eireann.

Articolo 5

L'Irlanda è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 27 novembre 1996.

Per la Commissione

Karel VAN MIERT

Membro della Commissione