II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 27 november 1996

betreffende de door Ierland gevraagde bijkomende termijnen voor de uitvoering van de Richtlijnen 90/388/EEG en 96/2/EG met betrekking tot de volledige mededinging op de markten voor telecommunicatiediensten

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(97/114/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte,

Gelet op Richtlijn 90/388/EEG van de Commissie van 28 juni 1990 betreffende de mededinging op de markten voor telecommunicatiediensten (1), laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 96/19/EG (2), inzonderheid op artikel 2, lid 2,

Gelet op Richtlijn 96/2/EG van de Commissie van 16 januari 1996 tot wijziging van Richtlijn 90/388/EEG met betrekking tot mobiele en persoonlijke communicatie (3), inzonderheid op artikel 4,

Na overeenkomstig artikel 2, lid 2, van Richtlijn 90/388/EEG, en artikel 4 van Richtlijn 96/2/EG belanghebbenden in de gelegenheid te hebben gesteld hun opmerkingen te maken (4),

Overwegende hetgeen volgt:

A. DE FEITEN

I. Het Ierse verzoek

(1) Bij brief van 15 mei 1996 verzocht de Ierse regering om toekenning van bijkomende uitvoeringstermijnen:

— tot 1 januari 2000 voor de opheffing van de huidige uitsluitende rechten van Telecom Eireann voor het verrichten van spraaktelefoniediensten en het beschikbaar stellen van de daartoe bestemde netinfrastructuur, in plaats van tot 1 januari 1998, zoals bepaald in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 90/388/EEG;

— tot 1 juli 1999 voor de opheffing van de beperkingen op het verrichten van reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten met betrekking tot:

a) door de verrichter van de telecommunicatiedienst aangelegde netten,

b) door derden verschafte infrastructuren, of

c) het gemeenschappelijke gebruik van netten, andere voorzieningen en terreinen,

in plaats van tot 1 juli 1996, zoals bepaald in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 90/388/EEG;

— tot 1 januari 2000 voor de rechtstreekse interconnectie van mobiele telecommunicatienetten, in plaats van onmiddellijk, zoals bepaald in artikel 3 quinquies van Richtlijn 90/388/EEG.

(1) PB nr. L 192 van 24. 7. 1990, blz. 10.
(2) PB nr. L 74 van 22. 3. 1996, blz. 13.
(3) PB nr. L 20 van 26. 1. 1996, blz. 59.
(4) PB nr. C 169 van 13. 6. 1996, blz. 5.

Dit verzoek is in overeenstemming met de resoluties 93/C213/01 van 22 juli 1993 [1] en 94/C379/03 van 22 december 1994 [2] van de Raad.

(2) De Ierse regering achtte deze bijkomende uitvoeringstermijnen om de volgende redenen noodzakelijk:

2.1. Ierland heeft grote inspanningen geleverd voor de ontwikkeling van de telecommunicatienetten; dit vergde aanzienlijke kapitaalinvesteringen, waardoor hoge schulden zijn ontstaan; wegens deze hoge schulden, de hoge kosten van telecommunicatiediensten in Ierland en haar ongunstige kostenstructuur was Telecom Eireann beperkt in haar mogelijkheden om de vereiste structurele aanpassingen te verwezenlijken, in het bijzonder wat de tarieven betreft.

2.2. Er zijn verdere structurele aanpassingen vereist om Telecom Eireann in staat te stellen op een volledig voor mededinging opengestelde markt efficiënt te werken op een zodanige wijze dat de instandhouding van een universele dienst, een toename van de dichtheid van het telefoonnet, een verlaging van de schulden van Telecom Eireann en een verbetering van haar kostenstructuur worden gewaarborgd; deze aanpassingen omvatten:

1. de verdere ontwikkeling van de telecommunicatienetten in Ierland;

2. de verdere aanpassing van de tariefstructuur van Telecom Eireann;

3. de omvorming van Telecom Eireann, meer bepaald de verdere ontwikkeling van haar producten en diensten voor de binnenlandse en de internationale sector, de herstructurering van haar kostenbasis en de voltooiing van haar reorganisatie tot een markt- en klantgericht bedrijf.

Met de hulp van een strategische partner zou deze omvorming, die anders meer tijd zou vergen, vóór 1 januari 2000 kunnen worden verwezenlijkt.

2.3. Een liberalisatie van de infrastructuur geruime tijd vóór de liberalisatie van de spraaktelefonie, zou de verrichters van geliberaliseerde diensten de mogelijkheid geven het klantendraagvlak van Telecom Eireann aan te tasten.

2.4. Wat de interconnectie van mobiele netten betreft, zou vrije interconnectie door de exploitanten van dergelijke netten hen in staat stellen interlokaal en internationaal verkeer aan te bieden buiten het openbare geschakelde telefoonnet om; voorts zouden zij hierdoor de kans krijgen een belangrijk aandeel van het internationale telefoonverkeer van Telecom Eireann te veroveren, waardoor de inkomsten van Telecom Eireann aanzienlijk zouden dalen en het programma van structurele aanpassingen op losse schroeven zou komen te staan.

2.5. De gevraagde afwijking zal geen belemmering vormen voor de ontwikkeling van de mededinging op andere gebieden van de telecommunicatiesector in Ierland.

(3) De Ierse regering gaf in een bijlage bij haar brief van 15 mei 1996 een omstandige beschrijving van de voor de ontwikkeling van het net vereiste kapitaalinvesteringen, het voorgenomen evenwichtsherstel van de tarieven en de herstructurering van Telecom Eireann.

(4) De Ierse regering verklaarde dat zij, indien de gevraagde afwijking wordt toegestaan, de door Richtlijn 96/19/EG in Richtlijn 90/388/EEG aangebrachte wijzigingen in elk geval volgens het onderstaande tijdschema in nationaal recht zal omzetten:

— vierde kwartaal van 1996: oprichting van een volledig zelfstandige regelende instantie op het gebied van de telecommunicatie, met passende voorzieningen voor financiering door de industrie;

— eerste kwartaal van 1998: bekendmaking van de voorstellen tot wetswijziging, die moeten leiden tot de invoering van volledige mededinging en de opheffing van alle beperkingen vóór 1 januari 2000, met inbegrip van voorstellen inzake de financiering van universele diensten;

— derde kwartaal van 1998: richtdatum voor de voltooiing van de wetswijzigingen;

— vierde kwartaal van 1998: mededeling aan de Commissie van ontwerp-vergunningen voor de verrichters van spraaktelefoniediensten en/of voor aanbieders van daartoe bestemde netten;

— eerste kwartaal van 1999: bekendmaking van de vergunningsvoorwaarden voor alle diensten en van de interconnectiekosten, een en ander in overeenstemming met de toepasselijke Gemeenschapsrichtlijnen;

— juli-december 1999: verlening van vergunningen en aanpassing van bestaande vergunningen, opdat de verrichting van spraaktelefoniediensten op basis van mededinging en de onbeperkte interconnectie van mobiele netten vanaf 1 januari 2000 mogelijk zijn.

De diensten van de Commissie ontvingen het verzoek op woensdag 15 mei 1996.

II. Ontvangen opmerkingen

(5) Veertien ondernemingen alsmede de Ierse Bond van Vakverenigingen hebben naar aanleiding van de door de Commissie op 13 juni 1996 bekendgemaakte mededeling opmerkingen ingediend.

[1] PB nr. C 213 van 6. 8. 1993, blz. 1.
[2] PB nr. C 379 van 31. 12. 1994, blz. 4.

(6) In deze opmerkingen wordt het volgende aangevoerd:

— de Ierse autoriteiten hebben niet aangetoond, dat het huidige net werkelijk zo weinig ontwikkeld is, dat hun gedurende bijkomende perioden een afwijking van de verplichting tot volledige vrijmaking moet worden toegestaan. Zij hebben niet het bewijs geleverd dat aan de criteria van Richtlijn 90/388/EEG, zoals gewijzigd, en in het bijzonder aan artikel 2, lid 2, is voldaan. Er bestaat op het ogenblik een modern basisnet, en de echte bedoeling van Telecom Eireann is niet de wachtlijsten te verkorten, maar veeleer de vraag „aan te moedigen".

— al waren de telecommunicatienetten vroeger in Ierland minder ontwikkeld dan in sommige andere Lidstaten van de Gemeenschap, de laatste jaren is grote vooruitgang geboekt, ten dele dankzij financiering door de Gemeenschap (ongeveer 65 tot 70 miljoen ecu gedurende de periode 1989-1999). Telecom Eireann is erin geslaagd de penetratie te verhogen: tussen 1 april 1994 en 31 maart 1995 is het aantal netaansluitingen met 6 % gestegen, hetgeen neerkomt op een toename met 22 % van het aantal nieuwe aansluitingen;

— de gesprekstarieven van Telecom Eireann zijn tussen 1986 en 1994 tegen werkelijke prijzen met 34 % gedaald; het totale verkeer is in 1994-1995 met 7,4 % toegenomen;

— de toezeggingen inzake de tariefherstructurering en de verbetering van de kostenstructuur van Telecom Eireann zijn zo vaag en algemeen, dat ze weinig geloofwaardig zijn;

— de in het verzoek aangevoerde argumenten met betrekking tot Telecom Eireann en met name haar schulden zijn sterk overdreven en in hoge mate misleidend. Uit de laatste jaarverslagen van de onderneming blijkt dat haar financiële positie in vele opzichten verbazingwekkend gezond is;

— met de hoge kosten voor het verrichten van diensten in Ierland, zou ook elke concurrerende onderneming worden geconfronteerd;

— de raming van de geplande investeringen van Telecom Eireann voor de voltooiing van een telefoondienst met universeel bereik (dat wil zeggen een verhoging van de investeringen met ongeveer 43 %) is overdreven. Deze investeringen zijn vóór de liberalisatie niet noodzakelijk, daar Ierland toegeeft dat het reeds over een modern net met ISDN-capaciteit (ISDN = digitaal net voor geïntegreerde diensten) beschikt, dat even ontwikkeld is als de netten van andere telecommunicatieorganisaties in Europa. Deze investeringen zouden dienen voor de aanleg van glasvezel-SDH-netten (SDH = synchrone digitale hiërarchie) over het gehele land, de installatie van niet-hiërarchische netten en de aanleg van smal- en breedbandtoegangsnetten met koperdraadtransmissie. Thans beschikt geen enkele andere Lidstaat van de Gemeenschap over netten die aan deze eisen voldoen. Voorts kan worden getwijfeld aan de omvang van de verplichting van Telecom Eireann om een universele dienst te verlenen. Volgens de Ierse Telecommunications Act is Telecom Eireann slechts verplicht aan de behoeften van de gebruikers te voldoen voor zover zulks naar haar oordeel „redelijkerwijs uitvoerbaar" is. Dat Telecom Eireann de kwaliteit van de telecommunicatiediensten wil verbeteren, is het gevolg van managementbeslissingen en niet van een overheidsmaatregel;

— de in juni aangekondigde komst van een nieuwe partner voor Telecom Eireann, PTT Telecom/Telia, zou de invoering van mededinging niet mogen vertragen;

— afwijkingen zouden de aanhoudende dominantie van Telecom Eireann op de Ierse telecommunicatiemarkt bestendigen en het gevaar van misbruik doen toenemen. Telecom Eireann zou verstrekkers van geliberaliseerde diensten discrimineren, bijvoorbeeld wat betreft de quantumkortingen die aan andere klanten met een vergelijkbare verkeersomvang worden toegekend. Bovendien zou Telecom Eireann te weinig in openbare telefoons investeren en de levering aan concurrerende ondernemingen vertragen;

— een markt waarop ondernemingen in staat zijn alternatieve netten aan te leggen en diensten met toegevoegde waarde en datatransmissiediensten te verrichten, zal een stabiel klimaat scheppen, dat Telecom Eireann ertoe zal brengen haar activiteiten snel en doeltreffend te herstructureren en haar omvorming tot een markt- en klantgerichte onderneming te voltooien. Dit klimaat zal de zekerheid geven, dat de inkomsten van Telecom Eireann uit de spraaktelefonie veilig zijn en dat zij derhalve haar verbintenissen volledig kan nakomen. Bij het intreden van de volledige liberalisatie, zullen de bedrijven in staat zijn snel aan de behoeften van de gebruikers te voldoen, omdat concurrerende infrastructuur reeds tot stand zal zijn gekomen;

— de afwijking inzake het gebruik van alternatieve infrastructuur zou met name voor het grensoverschrijdende verkeer tussen Noord-Ierland en Ierland schadelijk zijn. Door de gevraagde afwijking zouden de ondernemingen in Noord-Ierland niet langer in staat zijn hun marges te behouden op grensoverschrijdende datadiensten en op gesprekken binnen besloten gebruikersgroepen;

— de Ierse Bond van Vakverenigingen vreest, dat de Ierse regering blijvend met hoge bijkomende kosten zal worden geconfronteerd indien Telecom Eireann niet verzekerd is van voldoende inkomsten om de onvermijdelijk stijgende investeringen, de verlaging van haar tarieven en de uitkeringen aan haar aandeelhouders te dragen. Dit zou het vooruitzicht op een nieuwe overeenkomst tussen de sociale partners, waarover in december moet worden onderhandeld, ongunstig beïnvloeden en er bijgevolg toe kunnen leiden dat de bond zijn medewerking aan het liberalisatieproces in deze strategische sector opzegt.

(7) Bij brief van 29 juli 1996 heeft de Commissie de opmerkingen van de 15 belanghebbenden die zij naar aanleiding van de bekendmaking van haar mededeling inzake de inleiding van een procedure had ontvangen, aan de Ierse autoriteiten doen toekomen.

De Ierse autoriteiten hebben bij brief van 19 september 1996 in antwoord op voornoemde opmerkingen onder meer het volgende verklaard:

— Telecom Eireann is en blijft onderworpen aan alle gewone Europese en Ierse mededingingsregels, en alle benadeelden beschikken over de normale rechtswegen. Het is onjuist te suggereren dat een afwijking hieraan iets zou veranderen;

— al is de schuldpositie van Telecom Eireann verbeterd, zij is nog steeds een ernstige handicap voor de onderneming. Aan het einde van het boekjaar 1995-1996 bedroeg de verhouding schulden/eigen vermogen bij Telecom Eireann 139,9, tegenover bijvoorbeeld 8,9 bij British Telecom, 124,3 bij Telefónica de España, 65,0 bij Portugal Telecom, 39,4 bij OTE, 59 bij France Télécom, 242,5 bij Belgacom en 405,9 bij Deutsche Telekom;

— het zou een bijzonder voordeel voor ESAT Digifone betekenen, wanneer zij via haar eigen infrastructuur andere dan GSM-diensten zou kunnen verrichten;

— de penetratiegraad van het telefoonnet is een eenvoudige maatstaf voor de ontwikkeling van het net en de universele dienst en deze ligt in Ierland duidelijk ver beneden het gemiddelde in de Gemeenschap. Vóór het jaar 2000 kan dit verschil niet volledig worden weggewerkt. Het verschil is bijzonder duidelijk buiten de grote stedelijke gebieden, waar de penetratiegraad laag blijft en de lokale toegangsnetten, traditioneel het netonderdeel dat het duurst in aanleg is, aanzienlijk zullen moeten worden verbeterd om aansluitingen en diensten van behoorlijke kwaliteit mogelijk te maken;

— tijdens het op 4 april 1996 afgesloten boekjaar bedroegen de totale bedrijfskosten 55 % van de totale inkomsten. De personeelskosten maakten ruim 50 % van de bedrijfskosten uit. Bij de kostenverlaging ligt de klemtoon vooral op een vermindering van het personeelsbestand van de onderneming. De afvloeiingsregelingen moeten op vrijwillige keuzes zijn gebaseerd en kunnen daarom slechts over een periode van jaren met succes worden uitgevoerd. De onderneming onderzoekt ook actief de mogelijkheid van uitbesteding op een aantal gebieden, maar dit moet zorgvuldig geschieden, in samenhang met de programma's inzake personeelsvermindering. Daarom is voor de noodzakelijke wijzigingen van de kostenstructuur een periode van drie jaar vereist;

— de aansluiting en de verhuur zijn verliesposten voor Telecom Eireann. Dit moet langs twee wegen worden aangepakt: verhoging van de inkomsten en verlaging van de kosten;

— afgezien van een aanpassing van het gemiddelde niveau van de huur- en gesprekstarieven, moet de prijsstructuur worden herzien. Twee voorbeelden van mogelijke wijzigingen zijn:

i) verlaging van het huurtarief voor abonnees met een laag inkomen of die een gering aantal gesprekken voeren,

ii) invoering van tarieven volgens gespreksduur zonder minimumtarief of met een laag aanvangstarief.

In beide gevallen is voor de structurele wijzigingen in een meer marktgericht systeem tijd nodig.

III. Toepassing van de uitzondering van artikel 90, lid 2

(8) Artikel 90, lid 2, bepaalt dat ondernemingen, belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, onder de mededingingsregels vallen, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De toepassing van deze bepaling op de telecommunicatiesector is nader geregeld in Richtlijn 90/388/EEG. Overeenkomstig deze richtlijn, zoals gewijzigd bij de Richtlijnen 96/2/EG en 96/19/EG, verleent de Commissie een aantal Lidstaten op hun verzoek het recht, gedurende bijkomende perioden de uitsluitende rechten die door hen aan met de beschikbaarstelling van een openbaar telecommunicatienet en telecommunicatiediensten belaste ondernemingen zijn toegekend, alsook beperkingen van de mededinging te handhaven, voor zover deze maatregelen noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de ondernemingen waaraan uitsluitende rechten zijn toegekend, de hun toevertrouwde bijzondere taken kunnen vervullen.

(9) Wat het verrichten van openbare telecommunicatiediensten en het beschikbaar stellen van openbare telecommunicatienetten betreft, is Telecom Eireann kennelijk een telecommunicatieorganisatie in de zin van artikel 1 van Richtlijn 90/388/EEG, aangezien zij op grond van Section 14 (1) van de Ierse Postal and Telecommunications Services Act van 1983 is belast met een dienst van algemeen economisch belang, die haar de verplichting oplegt:

a) binnen de staat alsmede tussen de staat en plaatsen buiten de staat een nationale telecommunicatiedienst te verrichten,

b) te voldoen aan de industriële, commerciële, sociale en huishoudelijke behoeften van de staat aan alomvattende en doelmatige telecommunicatiediensten en, voor zover de onderneming zulks redelijkerwijs uitvoerbaar acht, gevolg te geven aan alle redelijke verzoeken om dergelijke diensten in de gehele staat, en

c) binnen en buiten de staat zodanige adviserings-, opleidings- en contractuele diensten te verlenen als de onderneming passend acht.

(10) Deze bepaling geeft Telecom Eireann de mogelijkheid telecommunicatiediensten te weigeren, wanneer zulks redelijkerwijs niet uitvoerbaar, dit wil zeggen redelijkerwijs onmogelijk is. Volgens de Ierse regering wordt deze uitzondering op de door Section 14 (1) opgelegde algemene verplichting eng uitgelegd. Eveneens relevant is Section 15 (1) (a) van de wet, die de onderneming de verplichting oplegt de genoemde diensten tegen een zo laag mogelijke prijs te verrichten.

(11) Telecom Eireann werkt op de basis dat zij binnen normale leveringstermijnen aan alle redelijke verzoeken om telefoondiensten zal voldoen, ongeacht de plaats. Bovendien worden de aansluitingskosten en de huur- en gesprekstarieven in het gehele land op dezelfde grondslag berekend. Telecom Eireann stelt ook onrendabele publieke telefoons ter beschikking en onderhoudt ze en verleent toegang tot de hulpdiensten zonder kosten voor de beller. Deze taken moeten worden vervuld, ongeacht de bijzondere omstandigheden of de mate van winstgevendheid van elke individuele transactie.

(12) Derhalve moet de vraag worden onderzocht, in hoeverre de gevraagde tijdelijke uitsluiting van alle mededinging van andere marktdeelnemers noodzakelijk is, om de houder van het uitsluitende recht in staat te stellen zijn taak van algemeen belang te blijven vervullen en wel onder economisch aanvaardbare omstandigheden.

(13) Bij dit onderzoek moet van de premisse worden uitgegaan dat de verplichting van de met die taak belaste onderneming om haar diensten onder economisch evenwichtige omstandigheden te verrichten, veronderstelt dat minder rendabele sectoren door de rendabele sectoren kunnen worden gecompenseerd, zodat een beperking van de mededinging van individuele ondernemingen voor de economisch rendabele sectoren gerechtvaardigd is.

(14) Immers, wanneer aan individuele ondernemingen werd toegestaan met de houder van de uitsluitende rechten te concurreren in de sectoren van hun keuze waarop die rechten betrekking hebben, zouden zij zich op de economisch rendabele verrichtingen kunnen concentreren en voordeliger tarieven dan die van de houder van de uitsluitende rechten kunnen aanbieden, omdat zij in tegenstelling tot deze laatste niet om economische redenen gedwongen zijn, verliezen in de onrendabele sectoren met winsten in de meer rendabele sectoren te compenseren.

(15) Beperkingen van de mededinging zijn echter niet gerechtvaardigd met betrekking tot specifieke diensten die van de dienst van algemeen belang — in casu de spraaktelefonie — kunnen worden gescheiden en aan bijzondere behoeften van de marktdeelnemers voldoen, omdat dergelijke specifieke diensten wegens hun aard en de omstandigheden waaronder zij worden aangeboden, zoals het geografische gebied waarbinnen zij worden verricht, het economische evenwicht van de door de houder van het uitsluitende recht verrichte dienst van algemeen economisch belang niet in gevaar brengen.

(16) In sommige opmerkingen wordt gesteld, dat in de praktijk ook nieuwkomers tot het vervullen van de betrokken taken van algemeen economisch belang kunnen bijdragen. Telecom Eireann zal echter op korte termijn de enige onderneming blijven die in staat is een universele telefoondienst te verrichten ten behoeve van de bewoners van dunbevolkte gebieden. Daarom heeft de Commissie voor elke gevraagde bijkomende uitvoeringstermijn onderzocht, of de toekenning ervan noodzakelijk is om Telecom Eireann in staat te stellen, haar taak van algemeen belang onder economisch aanvaardbare omstandigheden te vervullen.

B. JURIDISCHE BEOORDELING

I. Het verzoek om een bijkomende uitvoeringstermijn voor spraaktelefonie en de daartoe bestemde infrastructuur

De beoordeling van de gevolgen van de opheffing van de huidige uitsluitende rechten van Telecom Eireann

(17) Spraaktelefonie wordt in artikel 1 van Richtlijn 90/388/EEG omschreven. In mededeling 95/C275/02 van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de stand van zaken en de tenuitvoerlegging van Richtlijn 90/388/EEG betreffende de mededinging op de markten voor

telecommunicatiediensten (1), en in de briefwisseling tussen de Commissie en de Lidstaten, is nader bepaald wat deze dienst inhoudt. Omdat het voorbehouden van spraaktelefoniediensten een uitzondering op de algemene regel van vrije mededinging is, moet dit begrip eng worden uitgelegd.

(18) Overeenkomstig het algemene evenredigheidsbeginsel moet de toekenning van elke bijkomende uitvoeringstermijn, strikt evenredig zijn met wat noodzakelijk is ter verwezenlijking van de structurele aanpassingen die volgens de Ierse regering met het oog op de invoering van volledige mededinging vereist zijn, te weten:

i) de verdere ontwikkeling van de telecommunicatienetten van Telecom Eireann;

ii) de verdere aanpassing van de tariefstructuur van Telecom Eireann;

iii) de omvorming van Telecom Eireann, meer bepaald de verdere ontwikkeling van haar producten, de herstructurering van haar kostenbasis en, de voltooiing van haar reorganisatie tot een markt- en klantgericht bedrijf.

(19) De toekenning van uitsluitende rechten aan Telecom Eireann had tot doel, de verrichting van universele spraaktelefoniediensten en de aanleg van een openbaar telecommunicatienet te waarborgen. Telecom Eireann kon hierdoor niet alleen belangrijke investeringen in de digitalisering van haar net goedkoper financieren — zij kon met staatsgarantie lenen en 2 % van haar fiscaal vermogen werd gesubsidieerd uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling —, maar ook hogere tarieven en een minder efficiënte kostenstructuur — vooral als gevolg van teveel personeel — handhaven dan bij vrije concurrentie het geval zou zijn geweest. Zoals in een opmerking wordt gesteld (2), „is de erfenis van een te omvangrijk personeel, met name in de leeftijdsgroep van 35 tot 44 jaar, een gevolg van het feit dat Telecom Eireann bij de verwezenlijking van haar moderniseringsprogramma in het begin van de jaren tachtig eigen personeel inzette in plaats van zelfstandige aannemers".

(20) Hieruit blijken uitsluitende rechten geen geschikt middel voor een verdere ontwikkeling van het telecommunicatienet. Dienaangaande erkende de Raad in zijn Resolutie van 22 juli 1993, dat op 1 januari 1998 een einde aan de handhaving van deze uitsluitende rechten moest komen, met een overgangsperiode voor Lid-Staten die meer tijd nodig hebben om structurele aanpassingen uit te voeren.

(21) De vereiste structurele aanpassingen moeten worden onderzocht in het licht van de volgende omstandigheden:

— de noodzaak de tarieven verder in evenwicht te brengen;

— de geringe dichtheid van het telefoonnet;

— de zware schulden en de ongunstige kostenstructuur van Telecom Eireann.

a) Evenwichtsherstel van de tarieven

(22) Ierland verklaart dat alle tarieven (exclusief BTW en kortingen), met inbegrip van de huurtarieven en de tarieven voor lokale gesprekken, sinds 1990 tegen reële prijzen aanzienlijk zijn gedaald. Ierland voert ondanks dit resultaat aan, dat het niveau van de telefoonprijzen van Telecom Eireann nog steeds betrekkelijk hoog is en dat bepaalde prijzen nog steeds niet in overeenstemming zijn met de kosten. Telecom Eireann heeft zich tot doel gesteld voor 2000 de prijsniveaus te bereiken in het laagste kwartiel van de OESO-landen. Hiertoe is evenwichtsherstel van de tarieven vereist waardoor de prijzen nog dichter bij de kosten komen te liggen. Ierland gaat bij dit evenwichtsherstel van de tarieven geleidelijk en flexibel te werk terwijl de consument verder garanties inzake prijs en kwaliteit van de dienst worden geboden. Wegens de beperkingen van het voorgestelde prijscontrolestelsel heeft Telecom Eireann ongeveer vijf jaar, dit wil zeggen van 1996 tot en met 2000, nodig om de verlaagde tarieven voor lokale gesprekken op te trekken. Ierland is er op grond van de meest realistische voorspellingen van overtuigd, dat Telecom Eireann in 2000 in een voldoende sterke positie zal verkeren om de liberalisatie te overleven.

(23) Onderstaande, op informatie in het bezit (3) van de Commissie gebaseerde tabel, waarin bepaalde telefoontarieven van Telecom Eireann worden vergeleken met de overeenkomstige cijfers van een exploitant die zijn tarieven reeds in evenwicht heeft gebracht (4), ondersteunt de argumenten van de Ierse regering:

(1) PB nr. C 275 van 20. 10. 1995, blz. 2.
(2) Coin and Card Technology (CCT), blz. 4.

(3) Studie van Tarifica voor de Commissie van de Europese Gemeenschappen, DG XIII.
(4) Een direkte vergelijking van de telefoontarieven van Telecom Eireann met het gemiddelde in de Gemeenschap (dat geen gewogen gemiddelde is) zou niet juist zijn daar de tariefstructuren van de 15 telecommunicatieorganisaties in de Gemeenschap onderling nog steeds sterk uiteenlopen. Bovendien bevinden zij zich thans in een proces van evenwichtsherstel van de tarieven.

Tarieven in ecu op 1 januari 1996	Telecom Eireann	British Telecom	Verschil TE/BT (BT = 100)
Tweemaandelijks huurtarief	29,57 (*)	19,53	151,4
Lokale gesprekken, respectievelijk 3/10 minuten	0,14 — 0,14	0,06 — 0,19	233,3 — 73,7
Lokale gesprekken (piekuren)	0,14 — 0,56	0,14 — 0,47	100 — 119,1
Interlokale gesprekken, respectievelijk 3/10 minuten	1,12 — 3,37	0,35 — 1,16	320 — 290,5
Gesprekken binnen de Gemeenschap, respectievelijk 3/10 minuten	1,80 — 6,00	1,29 — 4,31	139,5 — 139,2

(*) Gebruikers met een laag inkomen ontvangen een sociale bijdrage.

(24) Omdat ten gevolge van de technische vooruitgang van het net de kosten hoe langer hoe minder van de afstand afhangen, houdt een afstemming van de tarieven op de kosten in de regel in, dat de prijzen zodanig worden aangepast dat de inkomsten weer in evenwicht komen met de kosten, zodat:

— de inkomsten uit aansluiting en verhuur de vaste kosten dekken (plus een vaste winstmarge);

— de inkomsten uit lokale gesprekken de kosten van lokale gesprekken dekken (plus een vaste winstmarge);

— de inkomsten uit interlokale gesprekken de kosten van interlokale gesprekken dekken (plus een vaste winstmarge);

— de inkomsten uit internationale gesprekken de kosten van internationale gesprekken dekken (plus een vaste winstmarge).

De telecommunicatieorganisaties moeten bijgevolg het tweemaandelijkse huurtarief en de tarieven voor lokale gesprekken verhogen (of althans niet verlagen) en de tarieven voor lange-afstandsgesprekken verlagen. Telecom Eireann heeft enige vooruitgang geboekt met het evenwichtsherstel van de tarieven voor lokale gesprekken, maar heeft meer tijd nodig voor de verlaging van de tarieven van interlokale en internationale gesprekken.

(25) Volgens de opmerkingen van een der belanghebbenden [1] is het algemene niveau van de tarieven voor telecommunicatiediensten niet relevant voor de beoordeling van de mate waarin het evenwichtsherstel van de tarieven is gebruikt. Maar zelfs al wordt de in deze opmerkingen voorgestelde methode toegepast, dan nog blijkt in Denemarken en Nederland, die hebben besloten de spraaktelefonie vóór 1 januari 1998 te liberaliseren, de onevenwichtigheid tussen het huurtarief en de tarieven voor lokale gesprekken enerzijds en de tarieven voor lange-afstandsgesprekken en internationale gesprekken anderzijds veel verder te zijn teruggebracht dan in Ierland.

(26) In dezelfde opmerkingen wordt aangevoerd dat een hoog tariefniveau het gevolg kan zijn van bijzondere omstandigheden, zoals een zeer lage bevolkingsdichtheid, waardoor telecommunicatiediensten, berekend pro capita, evenredig duurder worden. Dit zou het geval kunnen zijn. BT en MCL verrichten echter spraaktelefoniediensten van het Verenigd Koninkrijk naar Ierland tegen prijzen die tot meer dan de helft lager kunnen zijn dan die van Telecom Eireann [2]. Bijgevolg valt redelijkerwijs te verwachten dat wanneer spraaktelefonie onmiddellijk zou worden vrijgemaakt, onder andere deze ondernemingen — althans in bepaalde gebieden van Ierland — spraaktelefoniediensten zouden verrichten tegen aanzienlijk lagere tarieven (althans voor interlokale en internationale gesprekken) dan die van Telecom Eireann, zodat deze laatste ofwel haar tarieven in de relevante marktsegmenten, die het meest rendabel zijn, drastisch moet verlagen, ofwel abonnees aan de nieuwkomers verliest.

(27) De voortzetting van de door Ierland beoogde geleidelijke aanpak van een verder evenwichtsherstel van de tarieven lijkt derhalve gerechtvaardigd, gezien het reeds in 1993 gerealiseerde evenwichtsherstel (van het tweemaandelijkse huurtarief en de tarieven voor lokale gesprekken) en de stellige toezegging om het proces te voltooien, door vóór het jaar 2000 de tarieven voor interlokale en internationale gesprekken te verlagen. Bovendien zou een versnelling van het proces van evenwichtsherstel van de tarieven politieke problemen meebrengen, daar in dat geval een stijging van de tarieven voor lokale gesprekken noodzakelijk zou zijn.

b) Dichtheid van het telefoonnet

(28) Telecom Eireann heeft de afgelopen vijf jaar een verhoging van de penetratie van het telefoonnet bereikt die tot de snelste in de Gemeenschap

(1) Esat Telecom, blz. 34, nr. 49.

(2) ITL, blz. 8.

behoort. Desondanks is de penetratie in Ierland nog steeds betrekkelijk laag in vergelijking met de meeste andere Lid-Staten van de Gemeenschap. In sommige opmerkingen wordt terecht beklemtoond dat concurrentie de penetratie zou bevorderen. Niettemin valt aan te nemen, dat nieuwkomers op de markt zich in een eerste fase voornamelijk op grote gebruikers zullen concentreren om voldoende rentabiliteit te bereiken, alvorens zich op nieuwe gebruikers te richten. Het argument van de Ierse regering dat, wanneer Telecom Eireann in staat wordt gesteld haar ontwikkelingsprogramma's met het oog op een verdere verhoging van de telefoondichtheid voort te zetten, dit aan het publiek ten goede zal komen, lijkt dan ook aanvaardbaar, zelfs wanneer het gunnen van meer tijd aan Telecom Eireann haar in staat zal stellen door efficiencyverbetering haar positie te verstevigen. Deze verbetering zal tot op zekere hoogte ook aan toekomstige nieuwkomers ten goede komen, omdat naarmate meer gebruikers op de openbare telecommunicatienetten zijn aangesloten, het aantal gesprekken zowel voor de gevestigde exploitant als voor de nieuwkomers groter zal zijn.

(29) De door de Ierse regering verstrekte cijfers tonen eveneens aan dat, hoewel de penetratie van het telefoonnet in Ierland nog steeds laag is, ook de resterende vraag beperkt is. Met name de wachtlijsten blijken drastisch te zijn verkort, en dit ondanks dat de sociale overheidsuitkeringen een bijdrage in de kosten voor het huren van een telefoon en de gesprekskosten omvatten voor bepaalde gepensioneerden. Thans valt reeds een op de acht gebruikers onder een dergelijke regeling.

(30) De op een verhoging van de penetratie gerichte ontwikkelingsprogramma's kunnen daarom gedurende korte tijd een handhaving van het huidige uitsluitende recht van Telecom Eireann rechtvaardigen. Zo de dichtheid van het telefoonnet van Telecom Eireann de komende jaren in dezelfde mate blijft toenemen als gedurende de afgelopen jaren, dit wil zeggen met 2 % per jaar, zou Telecom Eireann in 1999 de penetratiegraad bereiken van Lidstaten zoals Italië en België, die niet voor bijkomende uitvoeringstermijnen in aanmerking komen. Een langere bijkomende uitvoeringstermijn zou niet gerechtvaardigd zijn, zelfs wanneer de toename van de dichtheid van het telefoonnet van Telecom Eireann gedurende de komende jaren zou vertragen. Zoals gezegd, is het immers mogelijk dat ten gevolge van een combinatie van onder meer demografische [1] en economische factoren die specifiek zijn voor Ierland, in feite bij gezinnen geen verdere vraag naar telefoonaansluitingen bestaat. Een verdere groei van de markt zou dan afhangen van het aanbod van nieuwe diensten en de toename van het aantal zakelijke gebruikers; deze groei kan het best worden versneld door de invoering van mededinging, zodat een bijkomende uitvoeringstermijn niet gerechtvaardigd zou zijn.

c) Schulden en kostenstructuur

(31) Ierland wijst op twee nadelen van Telecom Eireann in een toekomstig klimaat van vrije concurrentie: haar lage productiviteit (één werknemer voor 99 lijnen) en de omvang van haar schulden (862 miljoen Iers pond einde maart 1995, neerkomend op een verhouding vreemd/eigen vermogen van 1,9). Telecom Eireann heeft tussen 1985 en 1995 haar productiviteit reeds aanzienlijk verbeterd, hetgeen tot uiting komt in een vermindering van haar personeelskosten van 42 % van haar omzet tot 30 %. Het aantal werknemers is van 18 000 teruggebracht tot minder dan 12 000. Het kleine aantal lijnen per werknemer lijkt echter een onvermijdelijk gevolg van de lage bevolkingsdichtheid in Ierland. Uit internationale vergelijkingen blijkt bij exploitanten in landen met een lage bevolkingsdichtheid het aantal lijnen per werknemer, zelfs na de invoering van mededinging en een ver doorgevoerde digitalisering, kleiner te blijven. De geplande toename van de telefoondichtheid in de komende jaren zal de productiviteit, uitgedrukt in aantallen lijnen per werknemer, vóór 1999 op het thans in Finland bereikte niveau brengen. Een te groot personeelsbestand is echter een gemeenschappelijk kenmerk van vele telecommunicatieorganisaties aan de vooravond van hun privatisering. De Commissie is evenwel van oordeel, dat dit geen bijkomende uitvoeringstermijn na 1 januari 1999 kan rechtvaardigen.

(32) Wat de schulden betreft, geven de door de Ierse regering verstrekte cijfers een aanzienlijke verbetering van de financiële situatie van Telecom Eireann sinds 1993 te zien. Volgens het verzoek bedraagt de schuld van Telecom Eireann aan het einde van het boekjaar 1995-1996 700 miljoen Iers pond, wat neerkomt op een verhouding vreemd/eigen vermogen van 1,4. Bovendien zal Telecom Eireann in totaal 220 miljoen Iers pond uit de opbrengst van de verkoop ontvangen. 150 miljoen Iers pond zal bij de afsluiting worden ingebracht en de rest (70 miljoen Iers pond) over ongeveer drie jaar, bij de uitoefening van de optie van de strategische partners of de aanbieding van de aandelen aan het publiek. Wat er boven deze 220 miljoen Iers pond overblijft, zal de staat gebruiken ter vermindering van zijn verplichtingen jegens het pensioenfonds. Telecom Eireann zal hierdoor in staat zijn tot het einde van 1998 haar eigen middelen te gebruiken om haar schulden verder te verminderen. Op dat tijdstip zal de verhouding vreemd/eigen vermogen bij Telecom Eireann dus niet veel verschillen van die bij ondernemingen in landen die hun markt

[1] Volgens het Ierse verzoek telt het gemiddelde Ierse gezin 3,2 leden, wat meer is dan in de meeste andere Lid-Staten van de Gemeenschap. Dit beperkt de mogelijkheid van verdere penetratie in het segment van de particuliere gebruikers.

voor mededinging zullen openstellen: bij Deutsche Telekom en Belgacom bijvoorbeeld bedroeg de verhouding vreemd/eigen vermogen in 1995 respectievelijk 2,5 en 1,4 [1]. De schulden van Telecom Eireann kunnen derhalve geen bijkomende uitvoeringstermijn na 1998 rechtvaardigen.

Gevolgen voor de handel

(33) Het uitstel van de liberalisatie van de spraaktelefonie heeft tot doel de toetreding van concurrerende telecommunicatiebedrijven tot de markt voor spraaktelefonie te vertragen. Zoals een der belanghebbenden in zijn opmerkingen stelt [2], zal dit de handel ongunstig beïnvloeden, omdat grote internationale ondernemingen zoals AT&T, BT, C&W, Global One/Sprint en France Télécom reeds in Ierland aanwezig zijn of in Ierland geïnteresseerd zijn. Ook de opkomst van alternatieve telecommunicatiebedrijven in Ierland zelf zal worden vertraagd, hetgeen uiteindelijk hun expansiemogelijkheden buiten Ierland zal beperken, omdat nieuwkomers intussen een voorsprong van twee jaar zullen hebben in de andere Lidstaten die hun markten tegen 1 januari 1998 zullen liberaliseren.

(34) Hoewel de toekenning van een afwijking aan Ierland tot gevolg zou hebben dat de telecommunicatiemarkt in dat land gedurende twee jaar wordt afgesloten, zullen de ongunstige gevolgen hiervan voor de handel in de Gemeenschap beperkt zijn wegens:

— de kleine omvang van de Ierse telecommunicatiemarkt in vergelijking met de markt van de Gemeenschap. Te verwachten valt dat op 1 januari 1998 vooral in de meer ontwikkelde Lidstaten, zoals Duitsland, Nederland en Frankrijk massale investeringen zullen plaatsvinden, omdat daar op een hoger rendement kan worden gerekend;

— de duur van de gevraagde afwijking: de oprichting van nieuwe openbare telefoonondernemingen vergt een maandenlange voorbereiding. Potentiële investeerders zullen van een bijkomende uitvoeringstermijn van 24 maanden niet veel nadeel ondervinden, wanneer zij intussen reeds hun investeringen kunnen plannen, zodat zij vóór 1 januari 2000 operationeel kunnen worden.

(35) Deze gevolgen zullen nog beperkter zijn onder de volgende omstandigheden:

— Telecom Eireann breidt haar activiteiten niet uit tot Lidstaten die hun markten hebben geliberaliseerd. Indien dit het geval was, zou de afwijking, waardoor Telecom Eireann op haar thuismarkt hogere prijzen kan handhaven, niet alleen worden gebruikt voor de noodzakelijke aanpassingen, maar ook voor het kruiselings subsidiëren van activiteiten op buitenlandse markten. Dit zou duidelijk ten nadele van de gevestigde ondernemingen en van andere nieuwkomers in de betrokken Lidstaten de mededinging verstoren en in strijd met het belang van de Gemeenschap zijn. Indien Telecom Eireann gedurende de bijkomende periode aan de zijde van haar strategische partners PTT Telecom en Telia, of Unisource, aan investeringen buiten Ierland zou deelnemen, moet dit dan ook op een volkomen doorzichtige wijze en tegen marktvoorwaarden geschieden. Hierop zou door een onafhankelijke accountant moeten worden toegezien;

— de Ierse regering maakt een jaar vóór de volledige liberalisatie de vergunningsvoorwaarden bekend en zorgt ervoor dat Telecom Eireann tegelijkertijd de interconnectievoorwaarden voor nieuwkomers bekend maakt;

— de bijkomende uitvoeringstermijn inzake het gebruik van eigen/alternatieve infrastructuur wordt beperkt zoals hieronder vermeld. Dit stelt potentiële nieuwkomers in staat, in afwachting van de invoering van volledige mededinging, over dergelijke netten reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten te verrichten en met name over dergelijke netten spraaktelefoniediensten aan bedrijfsnetten en besloten gebruikersgroepen te verlenen;

— de Ierse regering treft alle nodige maatregelen om te waarborgen dat Telecom Eireann geen gebruik van haar bijkomende wettelijke bescherming maakt om haar machtspositie op aangrenzende of secundaire markten zoals die van de openbare telefoons of de kabeltelevisie uit te breiden;

— Onder voorbehoud van de in artikel 2, derde alinea, van Richtlijn 95/51/EG van de Commissie [3] bedoelde beoordeling van de consequenties, ziet de Ierse regering er op korte termijn op toe dat Cablelink onafhankelijk van Telecom Eireann wordt bestuurd, zolang Telecom Eireann de meerderheidsaandeelhouder blijft.

Conclusie

(36) De Commissie is op grond van het bovenstaande van oordeel, dat de ongunstige gevolgen voor de handel van de toekenning aan Ierland van een bijkomende uitvoeringstermijn tot 1 januari 2000 voor de opheffing van de huidige uitsluitende rechten van Telecom Eireann voor het verrichten van spraaktelefoniediensten en het beschikbaar stellen van openbare netinfrastructuur, in plaats van tot 1 januari 1998, zoals bepaald bij artikel 2, lid 2, van Richtlijn 90/388/EEG, niet met het belang van de Gemeenschap onverenigbaar zijn, voor zover aan de hierboven beschreven voorwaarden is voldaan.

[1] Cable & Wireless, blz. 4.
[2] Esat Telecom, blz. 13.
[3] PB nr. L 256 van 26. 10. 1995, blz. 49.

II. Verzoek om een bijkomende uitvoeringstermijn voor de opheffing van de beperkingen op het verrichten van reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten over de eigen en alternatieve infrastructuur

De beoordeling van de gevolgen van de onmiddellijke opheffing van de beperkingen

(37) Ierland betoogt, dat de opheffing van de beperkingen op het gebruik van alternatieve infrastructuur vóór 1 juli 1999 de verrichters van geliberaliseerde diensten in staat zou stellen, de gebruikers gespreksverbindingen met aansluiting op het openbare net in beide richtingen aan te bieden. Deze praktijk zou niet van het aanbieden van spraaktelefoniediensten te onderscheiden zijn, afgezien van onbelangrijke verschillen zoals de nummering en de interconnectiekosten. Ierland vreest dat hierdoor daadwerkelijke concurrentie voor de spraaktelefonie zou ontstaan, ondanks de afwijking voor spraaktelefonie.

(38) Ierland voert voorts aan, dat een dergelijke opheffing van de beperkingen er ook toe kan leiden dat Telecom Eireann inkomsten uit de verhuur van lijnen derft. Niet al die inkomsten zouden verloren gaan, maar het effect zou duidelijk voelbaar zijn, omdat gebruikers die klant van Telecom Eireann blijven, lagere prijzen zouden verwachten. Ierland erkent niettemin dat het noodzakelijk is de opheffing van de beperkingen op alternatieve netten te vervroegen, zodat toekomstige concurrenten tijdig netten kunnen aanleggen en financieren om volledige mededinging mogelijk te maken tegen de tijd dat de spraaktelefonie wordt geliberaliseerd. Omdat Ierland klein is en de meeste rendabele klanten geconcentreerd zijn, is Ierland van oordeel dat een liberalisatie van alternatieve infrastructuur zes maanden vóór de liberalisatie van de spraaktelefonie nieuwkomers niet belet om vanaf 1 januari 2000 ten volle te concurreren.

(39) In sommige opmerkingen wordt gesteld, dat dienstverrichters een ernstig nadeel zouden ondervinden, wanneer hun niet zoals de tweede exploitant van een mobiel net, zou worden toegestaan alternatieve infrastructuur te gebruiken, zodat zij een aanzienlijke besparing op de huur van lijnen voor het verrichten van hun diensten kunnen maken. De tweede GSM-exploitant merkt daarentegen op dat, aangezien het hem niet is toegestaan verkeer van derden te vervoeren, de beslissing om een volledig apart raamnet aan te leggen hoge aanloopkosten en grote risico's meebrengt, omdat overtollige capaciteit niet aan andere verrichters van reeds geliberaliseerde diensten kan worden verhuurd. Zo aan Ierland het recht zou worden verleend de liberalisatie van alternatieve infrastructuur uit te stellen, zou dit dus ook de mededinging op de GSM-markten ongunstig beïnvloeden.

(40) Het argument dat de beperkingen op het beschikbaar stellen van alternatieve netcapaciteit moeten worden gehandhaafd om erkende verrichters van geliberaliseerde diensten te beletten het spraaktelefoniemonopolie te ontduiken, kan niet worden aanvaard. De Commissie heeft in haar mededeling over de stand van zaken en de tenuitvoerlegging van Richtlijn 90/388/EEG betreffende de mededinging op de markten voor telecommunicatiediensten verklaard dat een dergelijke „ontduiking" niet in enige mate van betekenis mogelijk is zonder dat dit door de betreffende Lid-Staat wordt opgemerkt. Een aan het publiek aangeboden dienst wordt immers per definitie openbaar bekend.

Omdat voor alle commercieel aangeboden diensten in de regel reclame wordt gemaakt of tenminste prijslijsten, contracten en rekeningen worden opgemaakt, zou een dergelijke ontduiking al in een vroeg stadium aan het licht komen.

Nieuwe exploitanten hebben over het algemeen getoond dat zij het spraaktelefoonmonopolie zullen respecteren. Dienstverrichters willen niet het risico nemen, dat hun vergunning wordt ingetrokken waardoor zij hun verplichtingen jegens hun klanten niet zouden kunnen nakomen. Vele dienstverrichters hebben daarom alvorens hun diensten te beginnen, overleg gevoerd met de nationale bestuursinstanties of met de diensten van de Commissie.

(41) Het gebruik van alternatieve netten ter verrichting van reeds geliberaliseerde diensten zal hieraan niets veranderen. Alternatieve netten moeten immers als openbare geschakelde telecommunicatienetten in de zin van Richtlijn 90/388/EEG worden beschouwd, wanneer zij op het technische niveau van geschakelde netten worden gebracht die ten behoeve van elke geïnteresseerde abonnee gespreksverbindingen tot stand brengen, en daartoe met het openbare geschakelde telefoonnet van de telecommunicatieorganisaties worden verbonden. De aansluitpunten van dergelijke alternatieve netten zouden eveneens als aansluitpunten van openbare geschakelde netten moeten worden beschouwd, en het aanbieden aan het publiek van gespreksverbindingen van en naar die punten zou dan op het aanbieden van spraaktelefoniediensten neerkomen, hetgeen overeenkomstig artikel 2 van de genoemde richtlijn verder aan de telecommunicatieorganisatie, in casu Telecom Eireann, kan worden voorbehouden.

(42) Bovendien erkent Ierland zelf, dat gevallen van ontduiking wegens verschillen in nummering en interconnectiekosten van wettige spraaktelefonie kunnen worden onderscheiden. Omdat het nog tot begin volgend jaar duurt eer de gewijzigde Ierse wetgeving van kracht wordt en met name de nieuwe onafhankelijke regelende instantie haar werkzaamheden aanvangt, zou echter niet kunnen

worden uitgesloten dat Ierland intussen met bepaalde moeilijkheden wordt geconfronteerd wat de daadwerkelijke handhaving van het spraaktelefoniemonopolie betreft. Om deze reden zou een bijkomende uitvoeringstermijn tot de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving, mits duidelijk in de tijd begrensd, gerechtvaardigd kunnen zijn.

(43) Het tweede argument van Ierland, namelijk dat een dergelijke opheffing van de beperkingen er ook toe kan leiden dat Telecom Eireann inkomsten uit de verhuur van lijnen derft, kan evenmin worden aanvaard. Het is juist dat het uitsluitende recht van Telecom Eireann om netinfrastructuur beschikbaar te stellen haar inkomsten garandeert uit de verhuur van lijnen aan eindgebruikers en verrichters van geliberaliseerde telecommunicatiediensten (met uitzondering van de mobiele GSM-telefonie, wanneer de tweede exploitant er de voorkeur aan geeft zijn eigen verbindingen tot stand te brengen). Maar zoals de Commissie in haar Groenboek inzake de liberalisering van telecommunicatie-infrastructuur en kabeltelevisienetwerken, Deel I — Principe en tijdschema (COM(94) 440 def. van 25 oktober 1994) heeft gesteld, vereist Richtlijn 92/44/EEG van de Raad [1] met name, dat huurlijnen op een kostengeoriënteerde basis worden aangeboden. Gezien deze verplichting en aangezien de Lidstaten daaraan moeten voldoen, zal de openstelling van alternatief aanbod naar verwachting de marktpositie van telecommunicatieorganisaties op dit gebied niet wezenlijk wijzigen.

(44) Ofschoon dit op grond van Richtlijn 92/44/EEG was toegestaan, heeft Ierland niet om uitstel ten gunste van Telecom Eireann verzocht voor het nakomen van de verplichting om de prijzen van huurlijnen op de kosten af te stemmen. Ierland liet integendeel op 8 maart 1996 de Commissie weten, dat het overeenkomstig artikel 4 van Richtlijn 90/388/EEG Telecom Eireann toestemming had verleend haar huurlijntarieven te verhogen, met ingang van 1 februari 1996 voor nieuwe circuits en vanaf de eerste factureringsdatum na 31 maart 1996 voor bestaande circuits. Ter rechtvaardiging van die verhoging werd aangevoerd, dat de huurlijntarieven al jarenlang niet meer waren aangepast en dat de huurlijndienst een zware verliespost voor Telecom Eireann was geweest. Uit internationale vergelijkingen blijkt, dat de tarieven van Telecom Eireann zelfs na de verhogingen nog steeds beneden het gemiddelde in de Gemeenschap liggen (zo was bijvoorbeeld op 1 januari 1996 de maandelijkse huurprijs voor een circuit van 50 km 265 ecu tegenover een Gemeenschapsgemiddelde van 380 ecu en waren de aansluitingskosten 489 ecu, tegenover een Gemeenschapsgemiddelde van 596 ecu [2]). Bijgevolg is nauwelijks aannemelijk, dat verstrekkers van alternatieve netten veel lagere tarieven zouden kunnen aanbieden, althans aan de grote meerderheid van de klanten van Telecom Eireann, en dat deze laatste gedwongen zou zijn haar prijzen aanzienlijk te verlagen.

(45) Het is juist, dat de huurlijnprijzen in Ierland nog niet volledig in evenwicht zijn gebracht. Een voorstel inzake kostengeoriënteerde tarieven wordt op het ogenblik gefaseerd ten uitvoer gelegd, en deze activiteit is over de gehele lijn verliesgevend. Indien alternatieve infrastructuur beschikbaar zou zijn, zou Telecom Eireann hierdoor inkomsten verliezen, omdat de klanten hun aanschaf zouden willen diversifiëren, waardoor nog zwaardere verliezen zouden worden geleden.

(46) Ierland, dat erkent dat het noodzakelijk is de opheffing van de beperkingen op alternatieve netten te vervroegen, opdat toekomstige concurrenten tijdig netten kunnen aanleggen en financieren om volledige mededinging mogelijk te maken tegen de tijd dat de spraaktelefonie wordt vrijgemaakt, stelt tenslotte dat zes maanden hiertoe voldoende zijn. Dit betoog berust op het feit dat Ierland klein is en de meeste rendabele klanten geconcentreerd zijn. Omdat het grootste kabeltelevisienet in Ierland door Telecom Eireann wordt beheerst, zou de mogelijkheid voor nieuwkomers om vanaf 1 januari 2000 ten volle te concurreren in gevaar worden gebracht, indien zij niet over voldoende tijd zouden beschikken om hun net ook in de „plaatselijke lus" uit te breiden.

Gevolgen voor de handel

(47) Ten gevolge van haar monopolie op de beschikbaarstelling van openbare telecommunicatie-infrastructuur is Telecom Eireann de enige verstrekker van huurlijnen en interconnectie aan verrichters van geliberaliseerde diensten. Zij bepaalt dus in hoge mate de kosten van haar concurrenten in de sector van de geliberaliseerde diensten. Dit bleek onder meer bij de hierboven vermelde verhoging van haar huurlijntarieven begin 1996, waardoor het verrichten van bepaalde geliberaliseerde diensten onrendabel werd. Het feit dat Telecom Eireann de kosten van haar concurrenten kan kennen, zal in toenemende mate de handel ongunstig beïnvloeden, omdat de Ierse openbare onderneming haar eigen aanbod van geliberaliseerde diensten nog verder zal uitbreiden, dankzij de bijstand op het gebied van technische kennis en deskundigheid, management en verbetering van programmatuur en systemen van haar strategische partners PTT Telecom en Telia, die, gesteund door hun wereldwijde partnerschap Unisource, tot de wereldleiders in kwaliteit en doelmatigheid behoren. Terwijl Telecom Eireann voor dergelijke dien-

[1] PB nr. L 165 van 19. 6. 1995, blz. 27.
[2] Berekend door Tarifica voor de Commissie van de Europese Gemeenschappen, DG XIII.

sten haar eigen infrastructuur zou kunnen gebruiken, zouden concurrenten die globale geliberaliseerde diensten, zoals een virtueel particulier net of spraakdiensten aan besloten gebruikersgroepen beschikbaar stellen, bijgevolg uitsluitend zijn aangewezen op de huur van circuits van de onderneming waarmee zij willen concurreren. Deze situatie zou volgens sommige belanghebbenden (1) nog worden verergerd, doordat Telecom Eireann, hoewel zij de geldende communautaire en Ierse wetgeving terzake volledig nakomt, thans onvoldoende doorzichtige rekeningen voorlegt om een duidelijke scheiding te kunnen aanbrengen tussen haar activiteiten in de monopoliesector en die in de geliberaliseerde sector; voorts bestaat er geen structurele scheiding, die werknemers in de infrastructuurtak van Telecom Eireann belet informatie door te geven aan collega's die geliberaliseerde diensten verkopen.

Conclusie

(48) Er zijn minder restrictieve maatregelen mogelijk om ontduiking van het spraaktelefoniemonopolie tot 1 januari 2000 te voorkomen, en dergelijke maatregelen kunnen door de regelende instantie op het gebied van de telecommunicatie die Ierland tijdens het eerste kwartaal van 1997 zal oprichten, worden ingevoerd, met passende voorzieningen voor financiering door de industrie. Derhalve lijkt de toekenning van een bijkomende uitvoeringstermijn tot na dat tijdstip niet gerechtvaardigd.

(49) Daar Telecom Eireann dank zij de middelen van haar strategische partners en hun globale interconnectie via Unisource en Uniworld in staat zal zijn over haar eigen net voor een wereldwijde interconnectie ten behoeve van het Ierse bedrijfsleven te zorgen, zou een dergelijke bijkomende uitvoeringstermijn de mededinging op het gebied van wereldwijde diensten van en naar Ierland ten nadele van de andere wereldwijde allianties vervalsen.

(50) De Commissie is om bovenstaande redenen van oordeel, dat de ongunstige gevolgen voor de handel van de toekenning aan Ierland van een bijkomende uitvoeringstermijn voor de liberalisatie van alternatieve infrastructuur, zodra de nieuwe wetgeving van kracht is, en uiterlijk op 1 juli 1997, onverenigbaar met het belang van de Gemeenschap zullen zijn.

III. Het verzoek om een bijkomende uitvoeringstermijn voor de opheffing van de beperkingen op de rechtstreekse interconnectie van mobiele telecommunicatienetten

De beoordeling van de gevolgen van de onmiddellijke opheffing van de beperkingen

(51) Ierland acht een bijkomende uitvoeringstermijn voor de rechtstreekse internationale interconnectie van mobiele netten noodzakelijk om te voorkomen dat het verrichten van nationale en internationale spraaktelefoniediensten op losse schroeven wordt gezet.

(52) Ierland voert aan dat, ingeval de vrije interconnectie van mobiele netten zou worden toegestaan, een GSM-exploitant in Ierland zijn net aan een vast of mobiel net in een ander land zou kunnen koppelen en afgifteprijzen voor internationale gesprekken zou kunnen krijgen, die dicht bij de in dat land geldende lokale interconnectietarieven liggen. De Ierse GSM-exploitant zou ook inkomend internationaal verkeer kunnen leveren tegen prijzen die nauw aan de in Ierland geldende nationale interconnectietarieven zijn gerelateerd. De GSM-exploitant zou bijgevolg de gebruikers zeer lage tarieven kunnen aanbieden, wat hem waarschijnlijk een aanzienlijk aandeel in het inkomende internationale verkeer zou opleveren. Het openbare net zou hierdoor een belangrijk deel van de inkomsten van de gebruikers en een groot deel van de inkomsten uit de verrekening van het inkomend verkeer verliezen, hetgeen slechts ten dele door een toename van de inkomsten uit de nationale interconnectie zou worden gecompenseerd.

(53) Ierland erkent dat dit voor middelgrote en grote ondernemingen reeds tot op zekere hoogte het geval is, omdat op de Ierse markt actieve wederverkopers het verrekeningsstelsel reeds omzeilen. Ierland verwacht dat de toekenning van onbeperkte interconnectierechten aan de exploitanten van mobiele netten ertoe zou leiden, dat een ander groot segment van de internationale activiteiten die inkomsten opleveren, onmiddellijk aan concurrentie wordt blootgesteld.

(54) In sommige opmerkingen wordt beklemtoond, dat de markt van de mobiele telefonie een nieuwe groeimarkt is en dat de beperkingen op de internationale interconnectie bijgevolg een ongunstige uitwerking zullen hebben voor het door de exploitanten van mobiele netten opgewekte bijkomende mobiele verkeer, dat Telecom Eireann nu reeds extra inkomsten oplevert, voor zover zij oproepen die van mobiele telefoons afkomstig zijn verder leidt. De tweede GSM-exploitant voert bovendien aan, dat het zonder het recht van rechtstreekse interconnectie met buitenlandse netten niet realistisch is te stellen, dat Telecom Eireann aanvaardbare internationale interconnectietarieven zou kunnen aanbieden, zonder gebruik te maken van de beschikbare juridische middelen.

(55) In de praktijk moeten twee punten in aanmerking worden genomen: i) de mate van substitueerbaarheid van mobiele en vaste telefoondiensten, en ii) het risico van ontduiking van het spraaktelefoniemonopolie door middel van diensten bestaande in het oproepen van een mobiel nummer dat naar een vast spraaktelefonienet in het buitenland moet worden geschakeld.

(1) Zie i.h.b. Cable & Wireless, blz. 2.

(56) Argumenten ontleend aan dit laatste risico kunnen niet worden aanvaard, omdat er andere maatregelen bestaan om een dergelijke ontduiking van het wettelijke voorrecht van Telecom Eireann aan te pakken (zie mededeling 95/C275/02).

(57) Wat de substitueerbaarheid van vaste en mobiele telefoondiensten betreft, is de Commissie in recente zaken tot de ontdekking gekomen dat die substitueerbaarheid niet zeer belangrijk is, omdat elk van deze beide diensten aan een andersoortige vraag voldoet, hetgeen onder meer hierin tot uiting komt, dat de tarieven voor mobiele GSM-telefonie hoger zijn dan die voor vaste spraaktelefonie.

(58) In Ierland is het belangrijkste marktsegment voor GSM-exploitanten dat van de binnenlandse gesprekken. Bovendien blijkt dat ten minste de helft van de kosten van de exploitanten van mobiele netten voor het verwerken van de gesprekken niet van de verkeersomvang afhankelijk is. Het is bijgevolg niet uit te sluiten dat een exploitant van een mobiel net, om zijn totale omzet, het gebruik van zijn net en zijn marktaandeel te verhogen, een groter deel van deze niet van de omvang van het verkeer afhankelijke kosten aan de binnenlandse gesprekken toerekent en internationale tarieven aanbiedt die op hetzelfde niveau liggen als de huidige internationale tarieven van Telecom Eireann. Zoals een der belanghebbenden in zijn opmerkingen stelt [1], verrichten BT en MCL spraaktelefoniediensten van het Verenigd Koninkrijk naar Ierland tegen prijzen die meer dan de helft lager zijn dan die van Telecom Eireann. Door rechtstreekse interconnectie met de netten van deze Britse openbare telecommunicatie-exploitanten zouden Ierse GSM-exploitanten dezelfde tarieven als Telecom Eireann kunnen aanbieden, zonder beneden de kostprijs te verkopen. Bovendien zou het aanbieden van internationale mobiele gesprekken tegen de tarieven van het vaste net een krachtig marketinginstrument zijn om nieuwe GSM-abonnees aan te trekken.

(59) Op de grondslag van de huidige verschillen in de tarieven voor gesprekken van Ierland naar het Verenigd Koninkrijk en die voor gesprekken van het Verenigd Koninkrijk naar Ierland kan het risico van substitutie van internationale telefoongesprekken via het vaste net door GSM-gesprekken dus niet worden uitgesloten. Dit zou een ongunstige uitwerking hebben op een van de twee segmenten van de spraaktelefoniemarkt die op het ogenblik het meest rendabel voor Telecom Eireann zijn, en zou haar totale rentabiliteit zodanig kunnen verminderen, dat zij niet langer in staat is onder economisch aanvaardbare omstandigheden een universele dienst te verlenen.

(60) Dit risico zal echter kleiner worden naarmate Telecom Eireann haar internationale tarieven verlaagt. Ofschoon het argument van de Ierse regering dus kan worden aanvaard, is de gevraagde bijkomende uitvoeringstermijn, gelet op hetgeen tot staving van het verzoek wordt aangevoerd, te lang. Gelet op het geplande evenwichtsherstel van de tarieven, kan de dreigende substitutie van gesprekken over het vaste net door GSM-gesprekken slechts een afwijking rechtvaardigen tot uiterlijk eind 1998, op welk tijdstip de internationale tarieven van Telecom Eireann voldoende moeten zijn verlaagd om substitutie door mobiele GSM-gesprekken uit te schakelen. Een liberalisatie van de internationale interconnectie van mobiele netten ten minste een jaar vóór de volledige liberalisatie van de spraaktelefonie zal bovendien een sterke stimulans zijn ten gunste van de tijdige uitvoering van het voorgenomen evenwichtsherstel van de tarieven.

Gevolgen voor de handel

(61) De gevolgen van het uitstel van de liberalisatie van de rechtstreekse internationale interconnectie van mobiele netten zullen in de eerste plaats voelbaar zijn voor de tweede GSM-exploitant en, voor zover zij tijdig een vergunning verkrijgen, de toekomstige DCS-1800-exploitanten. De mogelijkheid van rechtstreekse interconnectie met andere exploitanten zou er in belangrijke mate toe bijdragen, hun vestiging en ontwikkeling op de Ierse markt te vergemakkelijken. Bovendien zal de bijkomende uitvoeringstermijn ook buitenlandse infrastructuur-exploitanten benadelen, omdat het doorgeven van verkeer dat door de Ierse exploitanten van mobiele netten naar het eindpunt moet worden geleid, hierdoor lastiger en duurder zal worden.

(62) Deze ongunstige invloed op de handel tussen Lidstaten zou niettemin worden beperkt, wanneer de Ierse regering er zorg voor zou dragen dat Telecom Eireann in specifieke kortingen en quantumkortingen ten gunste van de exploitanten van mobiele netten voorziet, waarbij er zoals in andere Lidstaten rekening mee wordt gehouden dat de exploitanten van mobiele netten in tegenstelling tot grote gebruikers aan wie quantumkortingen worden toegekend, nieuw verkeer voortbrengen.

Conclusie

(63) De onmiddellijke opheffing van de beperkingen op de rechtstreekse interconnectie van mobiele telecommunicatienetten overeenkomstig artikel 3 quinquies van Richtlijn 90/388/EEG, zoals ingevoegd bij Richtlijn 96/2/EG met betrekking tot mobiele en persoonlijke communicatie, zou de aanzienlijke inkomsten van Telecom Eireann uit het internationale verkeer in gevaar brengen en een bedreiging vormen voor haar vermogen, verder onder economisch aanvaardbare omstandigheden een universele spraaktelefoniedienst in Ierland te verzekeren. De gevolgen voor de handel zouden bovendien kunnen worden beperkt, wanneer de interconnectieovereenkomsten tussen Telecom Eireann en de exploitanten van mobiele netten in

[1] ITL, blz. 8.

gelijksoortige tariefverlagingen als die in andere Lidstaten voorzien. De Commissie is bijgevolg van oordeel, dat de beperkte ongunstige gevolgen voor de handel van de toekenning aan Ierland van een bijkomende uitvoeringstermijn tot uiterlijk 31 december 1998 voor de opheffing van de beperkingen op de rechtstreekse interconnectie van mobiele netten met buitenlandse netten, worden gecompenseerd door de zekerheid dat de universele dienst onverminderd behouden zal blijven, en dat die gevolgen derhalve vooralsnog niet met het belang van de Gemeenschap onverenigbaar zijn,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Ierland mag de opheffing van de huidige uitsluitende rechten van Telecom Eireann inzake het verrichten van spraaktelefoniediensten en het aanleggen en beschikbaar stellen van openbare telecommunicatienetten tot 1 januari 2000 uitstellen, mits aan de in artikel 4 gestelde voorwaarden wordt voldaan volgens het daarin neergelegde tijdschema.

Artikel 2

Ierland mag de opheffing van de beperkingen op de rechtstreekse interconnectie van mobiele telecommunicatienetten met buitenlandse netten tot 1 januari 1999 uitstellen, mits aan de in artikel 4 gestelde voorwaarden wordt voldaan volgens het daarin neergelegde tijdschema.

Artikel 3

Ierland mag de opheffing van de beperkingen op het verrichten van reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten met betrekking tot:

a) door de verrichter van de telecommunicatiedienst aangelegde netten,

b) door derden verschafte infrastructuren, of

c) het gemeenschappelijke gebruik van netten, andere voorzieningen en terreinen,

tot 1 juli 1997 uitstellen.

Artikel 4

In afwijking van de in Richtlijn 90/388/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 96/19/EG, te dien einde vastgestelde uiterste termijnen stelt de Ierse regering de Commissie in kennis van de omzetting in nationaal recht van de volgende verplichtingen overeenkomstig het volgende tijdschema:

— uiterlijk op 1 april 1997 in plaats van op 1 juli 1996: openbaarmaking van alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor de opheffing van de beperkingen op het verrichten van reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten met betrekking tot:

a) door de verrichter van de telecommunicatiedienst aangelegde netten,

b) door derden verschafte infrastructuren, of

c) het gemeenschappelijke gebruik van netten, andere voorzieningen en terreinen,

— vóór 1 april 1998: bekendmaking van de voorgestelde wetswijzigingen die moeten leiden tot de invoering van volledige mededinging en de opheffing van alle beperkingen vóór 1 januari 2000, met inbegrip van voorstellen inzake de financiering van universele diensten;

— vóór 1 november 1998: aanneming van de wetswijzigingen;

— uiterlijk op 1 januari 1999 in plaats van 1 januari 1997: kennisgeving aan de Commissie van ontwerpvergunningen voor de verrichters van spraaktelefoniediensten en/of voor de aanbieders van daartoe bestemde netten;

— uiterlijk op 1 april 1999 in plaats van 1 juli 1997: bekendmaking van de vergunningsvoorwaarden voor alle diensten en van de interconnectiekosten, een en ander in overeenstemming met de toepasselijke Gemeenschapsrichtlijnen;

— uiterlijk op 1 november 1999: verlening van vergunningen en aanpassing van bestaande vergunningen, opdat de verrichting van spraaktelefoniediensten op basis van mededinging en de onbeperkte interconnectie van mobiele netten vanaf 1 januari 2000 in plaats van op 1 januari 1998 mogelijk zijn.

De Ierse regering stelt bovendien de Commissie uiterlijk drie maanden na de kennisgeving van deze beschikking in kennis van de maatregelen die zijn genomen om:

— doorzichtigheid te bereiken met betrekking tot alle deelnemingen van Telecom Eireann samen met haar strategische partners PTT Telecom en Telia, of Unisource, aan investeringen buiten Ierland gedurende de bij artikel 1 toegekende bijkomende termijn;

— te waarborgen dat Telecom Eireann geen gebruik van haar bijkomende wettelijke bescherming maakt ter uitbreiding van haar machtspositie op de markt van openbare telefoons of in de kabeltelevisiesector en op korte termijn te waarborgen, dat Cablelink onafhankelijk van Telecom Eireann wordt bestuurd, zolang Telecom Eireann de meerderheidsaandeelhouder blijft.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot Ierland.

Gedaan te Brussel, 27 november 1996.

Voor de Commissie

Karel VAN MIERT

Lid van de Commissie