II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 27. november 1996

om Irlands anmodning om yderligere gennemførelsesfrister hvad angår gennemførelsen af direktiv 90/388/EØF og 96/2/EF med hensyn til fuld liberalisering af markedet for teletjenester

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(97/114/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde,

under henvisning til Kommissionens direktiv 90/388/EØF af 28. juni 1990 om liberalisering af markedet for teletjenester [1], senest ændret ved direktiv 96/19/EF [2], særlig artikel 2, stk. 2,

under henvisning til Kommissionens direktiv 96/2/EF af 16. januar 1996 om ændring af direktiv 90/388/EØF for så vidt angår mobil- og personkommunikation [3], særlig artikel 4,

efter at have opfordret [4] de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, i direktiv 90/388/EØF og artikel 4 i direktiv 96/2/EF, og

ud fra følgende betragtninger:

A. FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

I. Den irske anmodning

(1) Ved brev af 15. maj 1996 anmodede den irske regering om følgende yderligere gennemførelsesfrister:

— indtil den 1. januar 2000 hvad angår ophævelse af de eksklusive rettigheder, der i øjeblikket er tillagt Telecom Eireann med hensyn til tilrådighedsstillelse af taletelefoni og de dertil knyttede net, i stedet for den 1. januar 1998 som foreskrevet i artikel 2, stk. 2, i direktiv 90/388/EØF

— indtil den 1. juli 1999 hvad angår ophævelse af restriktioner for tilrådighedsstillelse af allerede liberaliserede teletjenester via:

a) net oprettet af udbyderen af teletjenesten

b) brug af tredjemands infrastrukturer, og

c) deling af net, andre faciliteter og arbejdssteder

i stedet for den 1. juli 1996 som foreskrevet i artikel 2, stk. 2, i direktiv 90/388/EØF

— indtil den 1. januar 2000 hvad angår direkte sammenkobling af mobilkommunikationssystemer, som i henhold til artikel 3d i direktiv 90/388/EØF skulle gennemføres straks.

[1] EFT nr. L 192 af 24. 7. 1990, s. 10.
[2] EFT nr. L 74 af 22. 3. 1996, s. 13.
[3] EFT nr. L 20 af 26. 1. 1996, s. 59
[4] EFT nr. C 169 af 13. 6. 1996, s. 5.

Denne anmodning er i overensstemmelse med Rådets resolution 93/C213/01 af 22. juli 1993 [1] og 94/C379/03 af 22. december 1994 [2].

(2) Den irske regering anser disse yderligere gennemførelsesfrister som nødvendige af følgende grunde:

2.1 Irland har foretaget en større udbygning af telenettet. Dette har krævet investering af betydelig kapital, herunder stor gældsætning. Telecom Eireann's mulighed for at foretage de nødvendige strukturtilpasninger, navnlig af takster, er begrænset af det høje gældsniveau, de store omkostninger i forbindelse med levering af telekommunikationstjenester i Irland og Telecom Eireann's vanskelige omkostningsstruktur.

2.2 Der er behov for yderligere strukturtilpasninger, hvis Telecom Eireann skal fungere effektivt på markedsvilkår på en måde, der samtidig sikrer opretholdelse af det almene tjenesteudbud, forøgelse af telefontætheden og ændring af Telecom Eireann's gælds- og omkostningsstruktur. Sådanne tilpasninger indebærer:

1) yderligere udbygning af Irlands telenet

2) yderligere justering af Telecom Eireann's takststruktur

3) omstrukturering af Telecom Eireann, navnlig videreudvikling af produkter og tjenester til indenlandsk og international trafik, omstrukturering af omkostningsgrundlaget og færdiggørelse af omlægningen til en markedsstyret og kundeorienteret organisation.

Hvis der deltager en strategisk partner i omstruktureringen, vil den kunne gennemføres inden den 1. januar 2000; i modsat fald vil den vare længere.

2.3 Liberaliseres infrastrukturen betydeligt tidligere end taletelefonien, vil det give udbyderne af de liberaliserede tjenester mulighed for at underminere Telecom Eireann's kundeunderlag.

2.4 Med hensyn til sammenkobling af mobilkommunikationssystemer vil fri sammenkobling sætte operatørerne i stand til at omgå det offentlige telefonnet (PSTN) i forbindelse med transittrafik og international trafik, ligesom de vil kunne overtage en betydelig del af Telecom Eireann's internationale samtaler, hvilket vil gå alvorligt ud over Telecom Eireann's indtjening og afbryde gennemførelsen af strukturtilpasningsprogrammet.

2.5 Den undtagelse, der anmodes om, vil ikke forsinke liberaliseringen på andre områder af telesektoren i Irland.

(3) Den irske regering fremsendte en detaljeret redegørelse for de nødvendige investeringer til udbygningen af nettet, den planlagte takstudligning og omstruktureringen af Telecom Eireann som bilag til brevet af 15. maj 1996.

(4) Den irske regering meddelte, at hvis undtagelsen godkendes, vil den indarbejde ændringerne i direktiv 90/388/EØF, indsat ved direktiv 96/19/EF, i den nationale lovgivning efter følgende tidsplan:

— fjerde kvartal 1996: oprettelse af en fuldstændig uafhængig tilsynsmyndighed for telekommunikationsområdet baseret på en hensigtsmæssig finansiering fra industriens side

— første kvartal 1998: offentliggørelse af forslag til lovændringer med henblik på fuld liberalisering og ophævelse af alle restriktioner pr. 1. januar 2000, herunder forslag til finansiering af det almene tjenesteudbud

— tredje kvartal 1998: tidsfrist for gennemførelse af lovændringer

— fjerde kvartal 1998: Kommissionen underrettes om udkast til licenser for udbydere af taletelefoni og/eller de dertil knyttede net

— første kvartal 1999: offentliggørelse af licenskriterier for alle tjenester og af sammenkoblingsafgifter, i givet fald i begge tilfælde i overensstemmelse med de relevante EU-direktiver

— juli-december 1999: tildeling af licenser og ændring af eksisterende licenser for at muliggøre et konkurrencedygtigt udbud af taletelefoni og fri sammenkobling af mobilnet fra den 1. januar 2000.

Denne anmodning blev indleveret til Kommissionens tjenestegrene onsdag den 15. maj 1996.

II. Kommentarer

(5) Fjorten virksomheder og den irske fagforeningskongres har fremsat bemærkninger efter offentliggørelsen af Kommissionens meddelelse den 13. juni 1996.

[1] EFT nr. C 213 af 6. 8. 1993, s. 1.
[2] EFT nr. C 379 af 31. 12. 1994, s. 4.

(6) Følgende anføres i disse bemærkninger:

— de irske myndigheder har ikke godtgjort, at det eksisterende net er så lidt udbygget, at det er nødvendigt med en yderligere overgangsperiode før fuld liberalisering. De har ikke opfyldt det kriterium, der er opstillet i det ændrede direktiv 90/388/EØF, især i artikel 2, stk. 2. Irland har nu et moderne basisnet, og Telecom Eireann's egentlige opgave nu er ikke at nedbringe ventelister, men at »fremme« efterspørgslen

— Irlands telenet har været mindre udbygget end visse andre EU-medlemsstaters net, men der er i de senere år gjort store fremskridt. Nogle af disse fremskridt er opnået med EU-midler (i størrelsesordenen 65-70 mio. ECU i perioden 1989-1999). Telecom Eireann har med succes øget dækningen: mellem den 1. april 1994 og den 31. marts 1995 steg tilslutningerne således med 6 %, hvilket er en stigning i nye tilslutninger på 22 %

— Telecom Eireann's telefontakster er faldet med 34 % i faste priser i perioden 1986-1994; den samlede trafik steg med 7,4 % i perioden 1994-1995

— planerne om takstomlægning og forbedring af Telecom Eireann's omkostningsstruktur er så vage og generelle, at de ikke er troværdige

— de argumenter, der fremføres i ansøgningen vedrørende Telecom Eireann, herunder især gældsbyrden, er stærkt overdrevne og alvorligt misvisende. Det sidste årsregnskab viser, at selskabets finansielle situation i mange henseender er overraskende sund

— hvad angår de store omkostninger i forbindelse med levering af tjenester i Irland, vil det gælde for en hvilken som helst operatør

— Telecom Eireann's planlagte investeringer for at sikre universel telefondækning (dvs. en investeringsstigning på omkring 43 %) er overvurderede. Disse investeringer er ikke nødvendige, før liberaliseringen gennemføres, da Irland indrømmer, at det allerede har et moderne net, herunder et ISDN-net, der er ligeså udbygget som andre europæiske teleselskabers net. Investeringerne skulle gå til oprettelse af et landsdækkende fiberoptisk SDH-net, oprettelse af ikke-hierarkiske net og oprettelse af kobberadgangssystemer med stor og lille båndbredde. Ingen af de øvrige EU-medlemsstater har i dag net, der lever op til sådanne krav. Endvidere blev der sået tvivl om omfanget af Telecom Eireann's forpligtelse til at sikre det almene tjenesteudbud. Ifølge den irske lov om telekommunikation er Telecom Eireann kun forpligtet til at opfylde brugerbehov, hvis selskabet skønner, at opfyldelsen af sådanne behov er »rimelig praktisk gennemførlig«. Når Telecom Eireann således ønsker at forbedre sine teletjenester, er det selskabets egen beslutning og ikke et resultat af en statslig foranstaltning

— oprettelsen af en ny partner, PTT Telecom/Telia, for Telecom Eireann, der blev annonceret i juni, bør ikke kunne forsinke liberaliseringen

— en fristforlængelse vil styrke Telecom Eireann's fortsatte dominans på det irske marked for teletjenester og øge faren for misbrug af en sådan dominerende stilling. Telecom Eireann ville diskriminere udbydere af liberaliserede tjenester, f.eks. hvad angår kvantumsrabat til andre kunder med en lignende trafikmængde; selskabet ville endvidere investere for lidt i offentlige telefonbokse og forsinke konkurrerende selskabers udbud

— et marked, hvor operatører kan oprette alternative net og udbyde tillægs- og datatransmissionstjenester, vil skabe et stabilt miljø, der vil opmuntre Telecom Eireann til at omstrukturere sine transaktioner og afslutte omlægningen til et markedsstyret og kundeorienteret selskab hurtigt og effektivt. Et sådant miljø vil sikre, at Telecom Eireann's indtjening fra taletelefoni beskyttes, og at selskabet derfor fuldt ud kan tilbagebetale sin gæld. Når der er gennemført fuld liberalisering, vil operatørerne hurtigt kunne opfylde kundebehovene, da der allerede vil være opbygget konkurrerende infrastruktur

— den ønskede fristforlængelse hvad angår anvendelse af alternativ infrastruktur vil især skade den grænseoverskridende trafik mellem Nordirland og Irland. Undtagelsen vil gøre det umuligt for operatører i Nordirland at få fortjeneste på grænseoverskridende datatjenester og samtaler inden for lukkede brugergrupper

— den irske fagforeningskongres frygter, at hvis Telecom Eireann ikke sikres tilstrækkelige indtægter til at klare det stigende investeringsniveau, takstnedsættelser og dividende til aktionærer, vil den irske regering blive stillet over for store vedvarende ekstraomkostninger. Det ville ødelægge udsigterne for en ny social partnerskabsaftale, der skal forhandles i december og kunne betyde, at fagforeningerne ikke længere vil samarbejde om liberaliseringsprocessen i denne strategisk afgørende sektor.

(7) Ved brev af 29. juli 1996 fremsendte Kommissionen til de irske myndigheder de 15 bemærkninger fra de interesserede parter, der var fremkommet efter offentliggørelsen den 13. juni 1996 af Kommissionens meddelelse om indledning af proceduren.

Som svar på ovennævnte kommentarer anførte de irske myndigheder ved brev af 19. september 1996 bl.a. følgende:

— Telecom Eireann vil fortsat være underkastet de konkurrenceregler, der er gældende i EU og i Irland, og enhver skadelidt kan anvende almindeligt gældende erstatningsmuligheder. En fristforlængelse vil intet ændre ved dette forhold

— selv om Telecom Eireann's gældssituation er blevet forbedret, er den stadig alvorlig. Forholdet mellem samlet gæld og samlet egenkapital (gældsrate) ved udgangen af regnskabsåret 1995/96 var 139,9 for Telecom Eireann sammenlignet med f.eks. 8,9 for British Telecom, 124,3 for Telefónica de España, 65,0 for Portugal Telecom, 39,4 for OTE, 59 for France Telecom, 242,5 for Belgacom og 405,9 for Deutsche Telekom

— ESAT Digifone vil få en stor fordel, hvis det kan udbyde andre tjenester end GSM via sin egen infrastruktur

— telefontæthed er et simpelt mål for netudbygningen og det almene tjenesteudbud, og dette mål ligger klart under EU-gennemsnittet. Denne forskel kan ikke udlignes helt før år 2000. Forskellen er især markant uden for de store byområder, hvor telefondækningen fortsat er lav, og hvor lokalnettet, der traditionelt er dyrest at udbygge i disse områder, kræver betydelige forbedringer for at muliggøre tilslutning og en rimelig kvalitet

— i det år, der endte den 4. april 1996, udgjorde de samlede driftsomkostninger 55 % af den samlede indtjening. Personaleomkostningerne udgjorde noget over 50 % af driftsomkostningerne. En omkostningsreduktion skal især tage udgangspunkt i en personalereduktion. Fratrædelsesordningerne skal være frivillige, og det vil derfor tage en årrække at gennemføre dem effektivt. Selskabet undersøger ligeledes muligheden for udlicitering på en række områder, men denne mulighed skal i givet fald ses i sammenhæng med personalereduktionen. Det er derfor nødvendigt med en treårig periode for at gennemføre de nødvendige ændringer i omkostningsstrukturen

— tilslutning og abonnementer er tabsgivende for Telecom Eireann. Den situation skal angribes fra to vinkler, nemlig større indtjening og nedbringelse af omkostningerne

— bortset fra de gennemsnitlige prisniveauer for abonnementer og samtaler, skal prisstrukturen revideres. To eksempler på mulige ændringer er:

i) nedsættelse af abonnementsafgiften for lavindkomstbrugere eller småbrugere

ii) indførelse af varighedsbaserede takster uden mindsteafgift eller lav oprettelsesafgift.

I begge tilfælde er det nødvendigt at gøre strukturen mere markedsorienteret.

III. Undtagelsen i traktatens artikel 90, stk. 2

(8) Det hedder i artikel 90, stk. 2, at virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, er underkastet konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Anvendelsen af denne bestemmelse på telekommunikationssektoren er nærmere præciseret i direktiv 90/388/EØF. I henhold til dette direktiv, som ændret ved direktiv 96/2/EF og 96/19/EF, skal Kommissionen efter anmodning give en række medlemsstater ret til at forlænge den periode, for hvilken der er indrømmet eksklusive rettigheder til virksomheder, der har fået overdraget at etablere offentlige telenet og levere teletjenester, samt tillade konkurrencebegrænsende foranstaltninger, i det omfang sådanne foranstaltninger er nødvendige for opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet de virksomheder, der er tillagt eksklusive rettigheder.

(9) Hvad angår tilrådighedsstillelse af offentlige teletjenester og net, fremgår det, at Telecom Eireann er et teleselskab efter artikel 1 i direktiv 90/388/EØF, da selskabet er overdraget en tjeneste af almindelig økonomisk interesse i medfør af paragraf 14, stk. 1, i »Irish Postal and Telecommunications Services Act« fra 1983, hvori det foreskrives, at selskabet skal:

a) udbyde en national telekommunikationstjeneste inden for statens grænser og mellem staten og steder uden for statens grænser,

b) opfylde statens industrielle, kommercielle og sociale behov samt husholdningernes behov for omfattende og effektive telekommunikationstjenester, og — i det omfang selskabet finder det rimelig praktisk gennemførligt — opfylde enhver rimelig efterspørgsel efter sådanne tjenester på hele statens område, og

c) tilvejebringe konsulent-, rådgivnings-, uddannelses- og kontraktbistand i og uden for statens område efter selskabets eget skøn.

(10) Denne bestemmelse betyder faktisk, at Telecom Eireann kan afvise at udbyde teletjenester på steder, hvor det ikke er rimelig praktisk gennemførligt. Ifølge den irske regering ville denne undtagelse fra den generelle pligt, der foreskrives i paragraf 14, stk. 1, ikke desto mindre blive fortolket snævert. Lovens paragraf 15, stk. 1, litra a), er ligeledes relevant, idet den forpligter selskabet til at udbyde disse tjenester til mindstetakster.

(11) Telecom Eireann driver forretning på det grundlag, at selskabet skal opfylde alle rimelige anmodninger om telefon inden for de gængse leveringsfrister uanset sted. Endvidere gælder der de samme takster for tilslutning til telefonnettet, abonnement og samtaler i hele landet. Telecom Eireann stiller ligeledes urentable offentlige telefonbokse til rådighed og vedligeholder dem, ligesom selskabet giver gratis adgang til alarmtjenester. Disse opgaver skal udføres uanset de særlige forhold, der måtte gøre sig gældende, og uanset om hver enkelt transaktion er økonomisk rentabel.

(12) Det spørgsmål, der skal tages stilling til, er derfor i hvilket omfang den midlertidige udelukkelse af konkurrence fra andre økonomiske operatører, der anmodes om, er nødvendig for at gøre det muligt for indehaveren af de eksklusive rettigheder fortsat at udføre sine opgaver af almen interesse på økonomisk acceptable vilkår.

(13) Udgangspunktet for en sådan gennemgang må være, at den forpligtelse, der påhviler den virksomhed, som skal levere tjenesterne under økonomiske ligevægtsforhold, forudsætter, at det er muligt at opveje mindre rentable sektorer med rentable sektorer, hvilket kan begrunde begrænsning af konkurrencen fra virksomheder inden for de økonomisk rentable sektorer.

(14) Hvis individuelle virksomheder har mulighed for at konkurrere med indehaveren af de eksklusive rettigheder i de pågældende sektorer, vil de kunne koncentrere sig om økonomisk rentable transaktioner og tilbyde mere fordelagtige takster end indehaveren af de eksklusive rettigheder, da de — i modsætning til sidstnævnte — ikke af økonomiske årsager skal kompensere for tab i urentable sektorer i de mere rentable sektorer.

(15) Konkurrencebegrænsende foranstaltninger er imidlertid ikke begrundede, når det gælder særlige tjenester, der falder uden for det almene tjenesteudbud — dvs. taletelefoni — og som opfylder særlige behov hos økonomiske operatører, i det omfang sådanne særlige tjenester på grund af deres art og de betingelser, under hvilke de udbydes, som f.eks. det geografiske område hvor de er til rådighed, ikke ødelægger den økonomiske ligevægt for den tjeneste af almindelig økonomisk interesse, der udbydes af indehaveren af den eksklusive rettighed.

(16) Det fremhæves i nogle kommentarer, at nye markedsdeltagere i praksis også kan deltage i udførelsen af relevante opgaver af almindelig økonomisk interesse. På kort sigt vil Telecom Eireann imidlertid fortsat være den eneste virksomhed, der kan levere en universel telefontjeneste til husstande i tyndt befolkede områder. Kommissionen har derfor ved gennemgangen af hver enkelt anmodning om yderligere gennemførelsesfrister undersøgt, om forlængelsen er nødvendig, for at Telecom Eireann kan udføre sin opgave af almen interesse på økonomisk acceptable vilkår.

B. RETLIG VURDERING

I. Anmodning om en yderligere gennemførelsesfrist for taletelefoni og den dertil knyttede netinfrastruktur

Vurdering af virkningen af ophævelsen af de eksklusive rettigheder, der i øjeblikket er tillagt Telecom Eireann

(17) Taletelefoni er defineret i artikel 1 i direktiv 90/388/EØF. Omfanget af denne tjeneste er præciseret i Kommissionens meddelelse 95/C275/02 til Europa-Parlamentet og Rådet om status over og gennemførelse af direktiv 90/388/EØF om liberali-

sering af markedet for teletjenester (1) og i korrespondance mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Da forbeholdet angående taletelefoni er en undtagelse fra de almindelige konkurrenceregler, skal det fortolkes snævert.

(18) Ifølge det generelle proportionalitetsprincip skal enhver forlængelse af gennemførelsesfristen svare nøjagtigt til det tidsrum, der er nødvendigt for at gennemføre de af den irske regering nævnte krævede strukturtilpasninger med henblik på fuld liberalisering, dvs.:

i) yderligere udbygning af Telecom Eireann's telenet

ii) yderligere tilpasning af Telecom Eireann's takststruktur

iii) omstrukturering af Telecom Eireann, navnlig yderligere produktudvikling, omstrukturering af omkostningsgrundlaget og færdiggørelse af omlægningen til en markedsstyret og kundeorienteret organisation.

(19) Formålet med at fastholde Telecom Eireann's eksklusive rettigheder var at sikre tilrådighedsstillelse af universel taletelefoni og oprettelse af offentlige telenet. Det gav selskabet mulighed for at foretage en billigere finansiering — selskabet kunne låne med statsgaranti, og 2 % af selskabets aktiver blev finansieret af tilskud fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling — af betragtelige investeringer i forbindelse med digitaliseringen af nettet og samtidig opretholde højere takster og en mindre effektiv omkostningsstruktur — bl.a. på grund af for mange ansatte — end det ville have været muligt i en konkurrencemæssig sammenhæng. Det nævnes i en af kommentarerne (2), at problemet med for mange ansatte, især i aldersgruppen 35-44 år, skyldes, at Telecom Eireann i forbindelse med gennemførelsen af selskabets moderniseringsprogram i begyndelsen af 1980'erne anvendte egne ansatte i stedet for at lade arbejdet udføre af eksterne private virksomheder.

(20) Dette viser, at eksklusive rettigheder ikke er hensigtsmæssige for at fremme udviklingen af telenettet. I den henseende understregede Rådet i sin resolution af 22. juli 1993, at eksklusive rettigheder skulle ophæves pr. 1. januar 1998, således at der kunne indrømmes en overgangsperiode for de medlemsstater, der havde behov for yderligere tid til at gennemføre strukturtilpasninger.

(21) De krævede strukturtilpasninger skal ses i lyset af følgende forhold:

— behovet for yderligere takstudligning

— den lave telefontæthed

— Telecom Eireann's vanskelige gælds- og omkostningsstruktur.

a) Takstudligning

(22) Irland anfører, at alle takster (moms og rabatter), herunder abonnementsafgifter og lokaltakster, siden 1990 er faldet betragteligt i faste priser. På trods af dette hævder Irland, at Telecom Eireann stadig har forholdsvis høje telefontakster, og at nogle takster er ude af trit med omkostningerne. Telecom Eireann har sat sig som mål at få et prisniveau, der i år 2000 ligger i OECD-landenes nedre kvartil. For at nå dette mål er det fortsat nødvendigt at udligne taksterne via en justering af afgifterne, således at priserne svarer bedre til de underliggende omkostninger. Irland foretager en gradvis og fleksibel takstudligning, samtidig med at der tages forbrugerhensyn hvad angår pris og kvalitet. I betragtning af det planlagte prisloft har Telecom Eireann brug for ca. 5 år for at gennemføre stigningerne og nedsætte taksterne for lokalsamtaler, dvs. fra 1996-2000. Ifølge realistiske prognoser mener Irland, at Telecom Eireann i år 2000 vil være i en tilstrækkelig stærk position til at klare en liberalisering.

(23) I nedenstående tabel, der er baseret på oplysninger, der stilles til Kommissionens rådighed (3), sammenlignes nogle af Telecom Eireann's telefontakster med en operatør, der allerede har foretaget takstudligning (4); tabellen bekræfter den irske regerings argumentation:

(1) EFT nr. C 275 af 20. 10. 1995, s. 2.
(2) Coin and Card Technology (CCT), s. 4.
(3) Tarifica Study gennemført for CEC — GD XIII.
(4) En direkte sammenligning af telefontaksterne for Telecom Eireann med EF-gennemsnittet (som ikke er vægtet gennemsnitligt) ville ikke være passende, eftersom prisstrukturerne for de 15 teleselskaber i Fællesskabet stadig er vidt forskellige, og ydermere fordi de i øjeblikket er ved at foretage takstudligning.

Takster i ecu pr. 1. januar 1996	Telecom Eireann	British Telecom	Forskel TE/BT (BT = 100)
2-måneders abonnement	29,57 (*)	19,53	151,4
Lokalsamtaler, henholdsvis 3/10 min.	0,14 — 0,14	0,06 — 0,19	233,3 — 73,7
Lokalsamtaler (spidsbelastningsperiode)	0,14 — 0,56	0,14 — 0,47	100 — 119,17
Mellembyssamtaler, henholdsvis 3/10 min.	1,12 — 3,37	0,35 — 1,16	320 — 290,5
Intra-EU, henholdvis 3/10 min.	1,80 — 6,00	1,29 — 4,31	139,5 — 139,2

(*) Der ydes offentlig støtte til lavindkomstbrugere.

(24) Da omkostningerne på grund af de tekniske fremskridt i nettene bliver stadig mindre afstandsrelaterede, indebærer omkostningsbaserede takster generelt, at priserne tilpasses, således at indtægterne udlignes med omkostningerne, hvilket vil sige, at

— indtægter fra tilslutning og abonnementer dækker faste omkostninger (plus en standardavance)

— indtægter fra lokalsamtaler dækker omkostningerne ved lokalsamtaler (plus en standardavance)

— indtægter fra mellembyssamtaler dækker omkostningerne ved mellembyssamtaler (plus en standardavance)

— indtægter fra internationale samtaler dækker omkostningerne ved internationale samtaler (plus en standardavance).

Teleselskaberne er derfor nødt til at sætte to-måneders abonnementsafgiften og lokaltaksterne op (eller i hvert fald ikke sænke disse afgifter) og nedsætte taksterne for fjernsamtaler. Telecom Eireann har gjort fremskridt hvad angår udligning af lokaltaksterne, men har behov for yderligere tid for at nedbringe taksterne for mellembyssamtaler og internationale samtaler.

(25) Ifølge en kommentar [1] er det samlede takstniveau for tilrådighedsstillelse af teletjenester ikke relevant for vurderingen af, i hvilket omfang der er sket en takstudligning. Selv om man bruger den metode, der foreslås i den nævnte kommentar, viser det sig ikke desto mindre, at i Danmark og Nederlandene, der har besluttet at liberalisere taletelefoni før den 1. januar 1998, er forskellen mellem abonnementsafgiften og lokaltakster på den ene side og fjernsamtaler og internationale samtaler på den anden side meget mindre end i Irland.

(26) Det fremhæves i samme kommentar, at et højt takstniveau kan skyldes særlige omstændigheder, som f.eks. meget lav befolkningstæthed, der gør tilrådighedsstillelse af teletjenester dyrere pr. capita. Det kan være tilfældet. Som nævnt ovenfor udbyder BT og MCL imidlertid taletelefoni fra Det Forenede Kongerige til Irland til priser, der til tider ligger under det halve af Telecom Eireann's [2]. Det må derfor forventes, at hvis taletelefonien blev liberaliseret i dag, ville bl.a. disse selskaber — i hvert fald i visse dele af Irland — kunne levere taletelefoni til takster, der er betragteligt lavere (i hvert fald hvad angår mellembyssamtaler og internationale samtaler) end Telecom Eireann's, hvilket ville tvinge selskabet til en kraftig takstnedsættelse i de markedssegmenter, der er de mest rentable, eller medføre tab af abonnementer til de nye markedsdeltagere.

(27) I betragtning af de takstforhøjelser (to-måneders abonnementsafgift og lokaltakster), der allerede blev gennemført i 1993, samt tilsagnet om at afslutte takstnedsættelsen for mellembyssamtaler og internationale samtaler senest i år 2000, synes det derfor begrundet, at Irland fortsætter den gradvise takstudligning. Endvidere ville en forstærkning af hastigheden, hvormed der sker takstudligning, påføre beslægtede politiske problemer, eftersom det i så fald ville være nødvendigt at forhøje de lokale takster.

b) Telefontæthed

(28) Telecom Eireann har i de sidste fem år oplevet en af de hurtigste vækstrater i EU hvad angår telefondækning. Irland har i dag fortsat en forholdsvis lav telefondækning sammenlignet med de fleste

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

[2] ITL, s. 8.

EU-medlemsstater. Nogle kommentarer understreger med rette, at telefondækningen vil blive forbedret som følge af konkurrencen. Man kan imidlertid formode, at nye markedsdeltagere i første omgang hovedsagelig vil koncentrere sig om store brugere for at sikre tilstrækkelig rentabilitet, før de fokuserer på nye brugere. Den irske regerings argument, hvorefter Telecom Eireann's yderligere udbygning af telefontætheden vil være til gavn for almenheden, synes derfor acceptabelt, selv om en yderligere frist for Telecom Eireann vil give selskabet mulighed for at styrke sin stilling ved at højne effektiviteten. Denne forbedring vil i et vist omfang også blive til gavn for nye markedsdeltagere, idet jo flere brugere der er koblet til det offentlige telenet, jo flere samtaler vil der skulle formidles både via den offentlige operatør og de nye markedsdeltagere.

(29) De tal, som den irske regering har fremsendt, viser faktisk, at selv om telefondækningen i Irland stadig er lav, er den resterende efterspørgsel også begrænset. Det viser sig navnlig, at ventelisterne er reduceret betragteligt til trods for, at der eksisterer offentlige tilskudsordninger for telefonabonnementer og telefontakster for visse grupper. I dag er en ud af hver ottende bruger omfattet af en sådan ordning.

(30) Programmerne til fremme af telefondækningen kan derfor begrunde en fortsættelse af Telecom Eireann's nuværende eksklusive rettigheder i et begrænset tidsrum. Hvis den hidtidige årlige stigning på 2 % i Telecom Eireann's telefondækning fortsættes i de kommende år, vil selskabet i 1999 have samme telefondækning som f.eks. Italien og Belgien har i dag, lande som ikke kan indrømmes yderligere gennemførelsesfrist. En længere gennemførelsesfrist vil ikke kunne retfærdiggøres, selv om stigningen i Telecom Eireann's dækning aftager i de kommende år. Som nævnt er det muligt, at der, som en kombination af bl.a. særlige demografiske (1) og økonomiske faktorer i Irland, faktisk ikke er efterspørgsel efter yderligere telefonlinjer i husholdningerne. En yderligere vækst vil så skulle skabes via udbud af nye tjenester og flere erhvervskunder, der bedst kan opnås ved at indføre konkurrence og derfor ikke kan begrunde en yderligere gennemførelsesfrist.

(1) Husholdningernes gennemsnitsstørrelse i Irland er ifølge den irske anmodning på 3,2 personer, dvs. større end i de fleste andre EU-medlemsstater. Dette nedbringer mulighederne for yderligere telefondækning i husholdninger.

c) Gælds- og omkostningsstruktur

(31) Irland fremhæver to forhold for Telecom Eireann i en fremtidig konkurrencesituation, nemlig selskabets lave produktivitet (1 ansat pr. 99 linjer) og gældsniveauet (862 mio. IEP ved udgangen af marts 1995, hvilket giver en gældsrate på 1,9). I perioden 1985-1995 forbedrede Telecom Eireann allerede produktiviteten betragteligt, hvilket afspejles i nedbringelsen af personaleomkostningerne fra 42 % til 30 % af omsætningen. Antallet af ansatte er nedbragt fra 18 000 til under 12 000. Et lavt antal linjer pr. ansat ser imidlertid ud til at være et resultat af den lave befolkningstæthed i Irland. Internationale sammenligninger viser, at operatører i lande med lav befolkningstæthed har færre linjer pr. ansat, selv efter indførelse af konkurrence og med fremskreden digitalisering. Den planlagte stigning i telefontætheden i de kommende år vil øge produktiviteten hvad angår antal linjer pr. ansat inden 1999, således at den kommer på niveau med det nuværende niveau i Finland. For mange ansatte er imidlertid et generelt problem for teleselskaber, umiddelbart før de privatiseres. Kommissionen mener imidlertid ikke, at det kan begrunde en forlængelse af gennemførelsesfristen ud over den 1. januar 1999.

(32) Hvad angår gældsstrukturen viser de tal, som den irske regering har fremsendt, at Telecom Eireann's finansielle situation siden 1993 er blevet stærkt forbedret. Det fremgår af det fremsendte materiale, at Telecom Eireann's gæld ved udgangen af regnskabsåret 1995/96 er på 700 mio. IEP, hvilket giver en gældsrate på 1,4. Telecom Eireann vil endvidere modtage i alt 220 mio. IEP af indtægterne fra salget. Heraf vil 150 mio. IEP blive tilført selskabet ved regnskabsårets afslutning, og resten (70 mio. IEP) om ca. tre år, når optionen er gennemført af de strategiske partnere eller ved offentlig emission. Beløb udover 220 mio. IEP vil blive anvendt af staten til at nedbringe forpligtelserne over for pensionsfonden. Dette vil betyde, at Telecom Eireann kan bruge sine egne ressourcer til at nedbringe gælden yderligere indtil udgangen af

1998. På det tidspunkt vil Telecom Eireann's gældsrate således ikke være ude af trit med situationen for operatørerne i lande, der har gennemført en liberalisering; f.eks. var Deutsche Telekom's og Belgacom's gældsrate i 1995 [1] henholdsvis 2,5 og 1,4. Telecom Eireann's gæld kan derfor ikke begrunde en forlængelse af gennemførelsesfristen ud over 1998.

Virkninger for samhandelen

(33) Formålet med at udsætte liberaliseringen af taletelefoni er at udskyde konkurrerende netoperatørers indtræden på markedet for taletelefoni. Som nævnt i en kommentar [2] vil dette påvirke samhandelen, da store internationale markedsdeltagere som AT&T, BT, C&W, Global One/Sprint og France Telecom allerede er til stede eller interesseret i Irland. Tilstedeværelsen af alternative irske netoperatører vil ligeledes blive forsinket, hvilket i sidste ende vil begrænse mulighederne for at ekspandere uden for Irland, da nye markedsdeltagere i mellemtiden vil have fået to års forspring i de andre medlemsstater, der liberaliserer deres markeder den 1. januar 1998.

(34) Selv om Irland indrømmes en undtagelse, der vil lukke det irske marked for teletjenester i en toårig periode, vil den negative virkning for samhandelen i EU blive begrænset på grund af følgende faktorer:

— størrelsen af det irske marked for teletjenester i sammenligning med EU-markedet. Det må forventes, at der pr. 1. januar 1998 hovedsagelig vil blive foretaget massive investeringer i medlemsstater med mere udbyggede net, som f.eks. Tyskland, Nederlandene og Frankrig, hvor der kan forventes bedre forrentning

— varigheden af den ønskede undtagelse: nye offentlige teleselskabers etablering kræver mange måneders forberedelse. Ulempen ved en toårig forlængelse af gennemførelsesfristen vil kunne begrænses, hvis de potentielle investorer allerede i denne periode kan begynde at udarbejde investeringsplaner, således at de er operationelle den 1. januar 2000.

(35) Virkningerne begrænses yderligere af følgende forhold:

— Telecom Eireann ekspanderer ikke i medlemsstater, der har liberaliseret deres markeder. Hvis det var tilfældet, ville undtagelsen, hvorefter Telecom Eireann har ret til at fastholde højere priser på hjemmemarkedet, ikke blot kunne anvendes til at gennemføre de nødvendige justeringer, men også til at krydssubsidiere transaktioner på udenlandske markeder. Dette ville naturligvis være konkurrenceforvridende til skade for de offentlige operatører og andre nye markedsdeltagere i den pågældende medlemsstat og være i modstrid med EU's interesser. Hvis Telecom Eireann sammen med sine strategiske partnere PTT Telecom og Telia eller Unisource involveres i investeringer uden for Irland i den forlængede overgangsperiode, skal det ske på fuldstændig gennemsigtig måde og på markedsbetingelser. Dette bør kontrolleres af en uafhængig instans

— den irske regering offentliggør licensbetingelserne et år før den endelige liberalisering og garanterer, at Telecom Eireann samtidig offentliggør de sammenkoblingsbetingelser, der gælder for nye markedsdeltagere

— den forlængede gennemførelsesfrist for anvendelsen af egne/alternative infrastrukturer er afkortet som nævnt nedenfor. Dette betyder, at nye potentielle markedsdeltagere vil kunne udbyde allerede liberaliserede teletjenester via sådanne net inden den fulde liberalisering, herunder udbyde taletjenester til virksomhedsnet og lukkede brugergrupper via sådanne net

— den irske regering træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at Telecom Eireann ikke udnytter sin lovhjemlede beskyttelse til at udvide sin dominerende stilling på beslægtede markeder, som f.eks. markedet for offentlige telefonbokse eller kabel-tv-industrien

— uden at det berører den i artikel 2, tredje afsnit, i Kommissionens direktiv 95/51/EF [3] nævnte vurdering af konsekvenser, vil den irske regering på kort sigt sikre, at administrationen af Cablelink holdes adskilt fra Telecom Eireann, så længe Telecom Eireann forbliver majoritetsaktionær.

Konklusion

(36) På basis af ovenstående vurdering mener Kommissionen, at de negative virkninger for samhandelen, der vil følge af en forlænget gennemførelsesfrist for Irland frem til den 1. januar 2000 for ophævelse af de eksklusive rettigheder, der er tillagt Telecom Eireann hvad angår tilrådighedsstillelse af taletelefoni og den dertil knyttede netinfrastruktur, i henhold til artikel 2, stk. 2, i direktiv 90/388/EØF, ændret ved direktiv 96/19/EF, ikke er uforenelige med EU's interesser, hvis de ovennævnte betingelser opfyldes.

[1] Cable & Wireless, s. 4.
[2] Esat Telecom, s. 13.
[3] EFT nr. L 256 af 26. 10. 1995, s. 49.

II. Anmodning om en yderligere gennemførelsesfrist for ophævelse af restriktioner for tilrådighedsstillelse af allerede liberaliserede teletjenester via egen og alternativ infrastruktur

Vurdering af virkningen af en øjeblikkelig ophævelse af restriktioner

(37) Irland anfører, at en ophævelse af restriktioner for brug af alternativ infrastruktur før den 1. juli 1999 vil gøre det muligt for udbydere af liberaliserede tjenester at tilbyde kunder taleforbindelser og kobling til det offentlige net i begge retninger. En sådan adfærd vil ikke kunne adskilles fra udbud af taletelefoni, bortset fra små forskelle som f.eks. nummererings- og sammenkoblingsafgifter. Irland frygter derfor, at taletelefoni, på trods af undtagelsen for taletelefoni, reelt vil blive liberaliseret.

(38) Irland tilføjer, at en sådan ophævelse af restriktioner kan betyde, at Telecom Eireann også lider indtægtstab i forbindelse med lejede kredsløb. Selv om ikke alle disse indtægter vil gå tabt, vil det få betydelige følger, idet de kunder, der forbliver Telecom Eireann's kunder, vil forvente lavere priser. Irland erkender imidlertid, at der er behov for at ophæve restriktionerne for alternative net for at sikre, at fremtidige konkurrenter kan opbygge og finansiere net i tilstrækkelig god tid med henblik på fuld konkurrence, når taletelefonien liberaliseres. På grund af Irlands størrelse og koncentrationen af de fleste rentable kunder mener Irland ikke, at en liberalisering af den alternative infrastruktur seks måneder før taletelefonien vil ødelægge de nye markedsdeltageres mulighed for at være fuldt ud konkurrencedygtige fra den 1. januar 2000.

(39) Det nævnes i kommentarerne, at tjenesteudbyderne vil blive stærkt ramt, hvis de ikke som den anden mobiloperatør kan anvende alternativ infrastruktur for at spare betragtelige udgifter til lejede kredsløb til tilrådighedsstillelse af deres tjenester. Omvendt nævner den anden GSM-operatør, at da det ikke er tilladt at formidle tredjemandstrafik, kræver en beslutning om at oprette et helt selvstændigt basisnet høje engangsomkostninger og betragtelige risici, idet overskydende kapacitet ikke kan lejes til andre udbydere af allerede liberaliserede tjenester. Hvis Irland får ret til at udsætte liberaliseringen af alternative infrastrukturer, vil det derfor også påvirke konkurrencen på GSM-markederne.

(40) Argumentet, at det er nødvendigt at bevare restriktionerne for tilrådighedsstillelse af alternativ netkapacitet til udbud af alternativ infrastruktur for at forhindre, at godkendte udbydere af liberaliserede tjenester omgår taletelefonimonopolet, kan ikke godtages. Som Kommissionen nævnte i sin meddelelse om status over og gennemførelse af direktiv 90/388/EØF om liberalisering af markedet for teletjenester, vil en sådan »uofficiel« omgåelse ikke forekomme i væsentligt omfang, uden at den berørte medlemsstat vil bemærke det. En tjeneste, der tilbydes borgerne, må nødvendigvis være kendt.

Da et kommercielt udbud sædvanligvis medfører annoncering (for de tjenester, der stilles til rådighed) eller i det mindste udsendelse af prislister, kontrakter og fakturaer, vil en sådan omgåelse formentlig hurtigt komme frem i lyset.

Normalt respekterer nye operatører taletelefonimonopolet. Tjenesteleverandører vil ikke risikere at få deres tilladelse tilbagekaldt, således at de ikke kan opfylde deres forpligtelser over for kunderne. Før de lancerer en tjeneste, undersøger mange tjenesteleverandører derfor først de gældende forhold ved de nationale tilsynsmyndigheder eller Kommissionens tjenestegrene.

(41) Anvendelsen af alternative net til udbud af allerede liberaliserede tjenester vil ikke ændre denne situation. Alternative net må betragtes som offentlige koblede telenet efter direktiv 90/388/EØF, hvis de opgraderes til koblede net, via hvilke der kan leveres tale til enhver interesseret abonnent, og hvis de kobles til teleselskabernes offentlige telefonnet. Sådanne termineringspunkter på alternative net må ligeledes betragtes som termineringspunkter på det offentlige koblede net, og tale, der udbydes til offentligheden fra eller til sådanne punkter, vil således være taletelefoni, der i henhold til direktivets artikel 2 kan forbeholdes teleselskaberne, i dette tilfælde Telecom Eireann.

(42) Irland erkender endvidere selv, at man på grund af forskelle i nummerering og sammenkoblingsafgifter vil kunne skelne omgåelse fra lovlig taletelefoni. Da ændringen af Irlands lovgivning, herunder oprettelsen af den nye tilsynsmyndighed, først sker fra næste år, kan det imidlertid ikke udelukkes, at

Irland i mellemtiden vil få visse vanskeligheder med effektivt at håndhæve taletelefonimonopolet. En forlængelse af gennemførelsesfristen indtil den nye lovgivning træder i kraft, vil derfor eventuelt kunne retfærdiggøres, forudsat at den er nøje tidsafgrænset.

(43) Det andet argument, som Irland fremfører, nemlig at en sådan ophævelse af restriktioner kan betyde, at Telecom Eireann også vil lide indtægtstab i forbindelse med lejede kredsløb, kan heller ikke accepteres. Det er sandt, at Telecom Eireann er sikret indtægter fra tilrådighedsstillelsen af lejede kredsløb til slutbrugere og udbydere af liberaliserede teletjenester (med undtagelse af GSM-mobiltelefoni, hvor den anden operatør foretrækker at oprette egne forbindelser). Som Kommissionen imidlertid anførte i grønbogen om liberalisering af teleinfrastruktur og kabel-tv-net — Første del — Principper og tidsplan (KOM(94) 440 endelig udg. af 25. oktober 1994), foreskrives det bl.a. i Rådets direktiv 92/44/EØF [1], at taksterne for lejede kredsløb skal være omkostningsbaserede. Som følge af den forpligtelse, som medlemsstaterne skal overholde, skulle åbningen af markedet for private operatører ikke væsentligt ændre teleselskabernes stilling på markedet.

(44) Selv om det ifølge direktiv 92/44/EØF er tilladt, har Irland ikke anmodet om en udsættelse for Telecom Eireann af forpligtelsen til at udbyde omkostningsbaserede lejede kredsløb. Tværtimod meddelte Irland den 8. marts 1996 Kommissionen, at man i henhold til artikel 4 i direktiv 90/388/EØF havde godkendt, at Telecom Eireann hævede taksterne for lejede kredsløb pr. 1. februar 1996 for nye kredsløb og for eksisterende kredsløb ved faktureringer efter den 31. marts 1996. Begrundelsen herfor var, at taksterne for lejede kredsløb i mange år ikke var blevet justeret, og at Telecom Eireann havde haft betragtelige tab på netop lejede kredsløb. Internationale sammenligninger viser, at Telecom Eireann's takster, selv efter forhøjelserne, stadig ligger under EU-gennemsnittet (f.eks. var den månedlige abonnementsafgift for et kredsløb på 50 km pr. 1. januar 1996 på 265 ECU (EU-gennemsnit: 380 ECU) og sammenkoblingsafgiften på 489 ECU sammenlignet med et EU-gennemsnit på 596 ECU [2]. Man kan derfor vanskeligt forestille sig, at udbydere af alternative net vil kunne tilbyde bedre takster, i hvert fald hvad angår de fleste af Telecom Eireann's kunder, og at sidstnævnte bliver nødt til at sænke sine priser betydeligt.

(45) Det er korrekt, at priserne for lejede kredsløb i Irland endnu ikke er helt udlignet. Der er gradvist ved at blive gennemført omkostningsbaserede takster, og denne forretning er overalt tabsgivende. Hvis der fandtes en alternativ infrastruktur, ville Telecom Eireann miste indtægter til denne alternative operatør, da kunderne ville anvende flere leverandører, hvilket ville gøre tabet endnu større.

(46) Samtidig med at Irland erkender, at der er behov for at ophæve restriktionerne for alternative net for at sikre, at fremtidige konkurrenter kan opbygge og finansiere net i tilstrækkelig god tid med henblik på fuld konkurrence, når taletelefonien liberaliseres, anføres det, at seks måneder er tilstrækkeligt i den henseende. Dette argument begrundes med Irlands størrelse og koncentrationen af de fleste rentable kunder. Da hovedkabel-tv-nettet i Irland kontrolleres af Telecom Eireann, vil det faktisk ikke være muligt for nye markedsdeltagere at være fuldt konkurrencedygtige pr. 1. januar 2000, hvis de ikke har tilstrækkelig tid til at udbygge deres net, herunder også deres abonnentlinjer.

Virkninger for samhandelen

(47) Som følge af sit monopol på tilrådighedsstillelse af offentlige teleinfrastrukturer er Telecom Eireann eneleverandør af lejede kredsløb og sammenkoblinger til udbydere af liberaliserede tjenester. Selskabet bestemmer derfor i vidt omfang omkostningsniveauet for sine konkurrenter i den liberaliserede tjenestesektor. Dette fremgik bl.a. af den nævnte stigning i taksterne for lejede kredsløb i begyndelsen af 1996, der gjorde tilrådighedsstillelse af visse liberaliserede tjenester urentabel. Det faktum, at Telecom Eireann potentielt har kendskab til sine konkurrenters omkostninger, vil i stigende grad påvirke samhandelen, da selskabet vil videreudvikle sit eget udbud af liberaliserede tjenester med teknisk støtte, ekspert- og ledelsesmæssig bistand samt software- og systemforbedringer fra sine strategiske partnere PTT Telecom og Telia, der støttes af deres globale Unisource-partnerskab, som er førende på verdensplan hvad angår kvalitet og effektivitet. Medens Telecom Eireann vil kunne bruge sin egen infrastruktur til at levere sådanne tjenester, vil konkurrenter, der udbyder globale liberaliserede tjenester, som f.eks. VPN- eller taletjenester til lukkede brugergrupper, skulle leje kredsløb hos den operatør, som de ønsker at konkurrere med. Denne situation vil blive forværret

[1] EFT nr. L 165 af 19. 6. 1992, s. 27.
[2] Data beregnet af Tarifica for Europa-Kommissionen — GD XIII.

af det faktum, at Telecom Eireann ifølge kommentarer (1) omend selskabet fuldt ud overholder den gældende EU-regulering og den irske lovgivning — ikke i øjeblikket fremlægger tilstrækkeligt gennemsigtige regnskaber, der adskiller selskabets aktiviteter i den monopoliserede sektor fra aktiviteterne i den liberaliserede sektor, og der er ingen strukturel opdeling, der forhindrer, at ansatte i Telecom Eireann's infrastrukturdel videregiver oplysninger til de kolleger, der sælger liberaliserede tjenester.

Konklusion

(48) Der er færre lovgivningsmæssige restriktioner til at forhindre overtrædelse af taletelefonimonopolet indtil den 1. januar 2000, og sådanne restriktioner vil kunne håndhæves af den tilsynsmyndighed på teleområdet, som Irland i første kvartal af 1997 vil oprette med passende mulighed for industrifinansiering. En forlængelse af gennemførelsesfristen ud over denne dato er derfor ikke begrundet.

(49) Da Telecom Eireann endvidere via sit eget net og støttet af de strategiske partneres ressourcer og deres globale sammenkobling via Unisource og Uniworld kan tilbyde det irske erhvervsliv en verdensomspændende sammenkobling, vil en sådan forlængelse endvidere være konkurrenceforvridende for globale tjenester fra og til Irland på bekostning af de andre globale alliancer.

(50) Kommissionen mener derfor, at de negative virkninger for samhandelen, som ville følge af at indrømme en forlænget gennemførelsesfrist for liberalisering af alternativ infrastruktur, vil være uforenelige med EU's interesser, når den nye lovgivningsmæssige ramme træder i kraft senest den 1. juli 1997.

III. Anmodning om en yderligere gennemførelsesfrist for ophævelse af restriktioner for direkte sammenkobling af mobilkommunikationsnet

Vurdering af virkningen af en øjeblikkelig ophævelse af restriktioner

(51) Irland mener, at det er nødvendigt med en yderligere gennemførelsesfrist for direkte international sammenkobling af mobilnet for at undgå, at tilrådighedsstillelsen af national og international taletelefoni undermineres.

(52) Irland fremhæver, at hvis man frit kunne sammenkoble mobilnet, ville en GSM-operatør i Irland kunne koble sig på et fast net eller mobilnet i en anden medlemsstat og opnå priser på internationale samtaler, der ville ligge tæt på de lokale sammenkoblingstakster i det pågældende land. På samme måde ville den irske GSM-operatør kunne tilbyde indgående international samtaletrafik til priser tæt på de nationale sammenkoblingstakster i Irland. GSM-operatøren ville derfor kunne tilbyde kunderne meget lave takster og kunne forvente at opnå en betragtelig del af den indgående internationale samtaletrafik. Det offentlige net ville som følge heraf miste en betragtelig del af kundeindtægterne og en stor del af afregningsindtægterne fra indgående trafik, der kun delvis ville blive opvejet af øgede nationale sammenkoblingsindtægter.

(53) Irland erkender, at denne situation i et vist omfang allerede gælder for mellemstore og store selskaber, da videresælgere på det irske marked allerede omgår afregningsordningen. Irland forventer, at når mobiloperatørerne fuldt ud indrømmes sammenkoblingsrettigheder, vil det straks åbne et andet stort segment af de internationale indtægter for konkurrence.

(54) Det fremhæves i kommentarerne, at mobiltelefonmarkedet er et nyt vækstmarked, og at restriktioner på international sammenkobling derfor vil påvirke yderligere mobiltrafik hos mobiloperatørerne, hvorfra Telecom Eireann allerede har indtægter i forbindelse med videreførelse af opkald fra mobiltelefoner. Endvidere nævnte den anden GSM-operatør, at hvis der ikke gives ret til direkte sammenkobling med udenlandske net, er det ikke realistisk, at Telecom Eireann kan tilbyde acceptable internationale sammenkoblingstakster uden at anvende de til rådighed værende retsmidler.

(55) I praksis skal to forhold tages i betragtning, nemlig i) mulighederne for udskiftning mellem mobile- og faste telefontjenester og ii) risikoen for at overtræde taletelefonimonopolet med tjenester, der består i at kalde et mobilnummer, der kobles til et udenlandsk fast taletelefoninet.

(1) Se især Cable & Wireless, s. 2.

(56) Den sidste risiko kan ikke tages i betragtning, da der findes andre måder, hvorpå man kan undgå en sådan overtrædelse af Telecom Eireann's lovhjemlede privilegium (jf. meddelelse 95/C275/02).

(57) Hvad angår udskiftning mellem faste og mobile telefontjenester har Kommissionen i nyligt behandlede sager fastslået, at en sådan udskiftning ikke er af afgørende betydning, da de to tjenester svarer til forskellige efterspørgselskategorier, der bl.a. giver sig udslag i højere takster for GSM-mobiltelefoni end for taletelefoni.

(58) Det største markedssegment for GSM-operatører i Irland er indenlandske samtaler. Endvidere viser det sig, at mindst halvdelen af mobiloperatørernes omkostninger til håndtering af samtaler er uafhængige af trafikmængden. Det kan derfor ikke udelukkes, at en mobiloperatør for at øge sin samlede omsætning, brug af nettet og sin markedsandel vil overføre en større del af den trafik, hvis omkostninger er uafhængige af trafikmængden, til indenlandske samtaler, og tilbyde internationale takster, der ligger på samme niveau som Telecom Eireann's nugældende internationale takster. Som det nævnes i en kommentar [1], udbyder BT og MCL taletelefoni fra Det Forenede Kongerige til Irland til priser, der er på under halvdelen af Telecom Eireann's priser. Irske GSM-operatører ville ved direkte sammenkobling med disse britiske offentlige teleoperatører kunne tilbyde samme takster som Telecom Eireann uden at gå under omkostningsniveauet. Endvidere ville udbud af internationale mobilsamtaler til fastnet-takster være et vægtigt salgsargument for at få nye abonnenter til at anvende GSM-mobiltelefoni.

(59) På basis af de nuværende takstforskelle mellem samtaler fra Irland til Det Forenede Kongerige og samtaler fra Det Forenede Kongerige til Irland kan risikoen for udskiftning af internationale samtaler over det faste net med GSM-samtaler derfor ikke udelukkes. Dette ville påvirke det af de to taletelefonimarkedssegmenter, der i dag er det mest rentable for Telecom Eireann, og ville kunne reducere selskabets samlede rentabilitet i en sådan grad, at det ikke ville kunne sikre et alment tjenesteudbud på økonomisk acceptable vilkår.

(60) Denne risiko vil imidlertid aftage, når Telecom Eireann nedsætter sine internationale takster. Selv om den irske regerings argument således kan accepteres, er varigheden af den yderligere gennemførelsesfrist for lang i lyset af de fremførte grunde. Når den planlagte takstudligning tages i betragtning, kan risikoen for udskiftning af samtaler over det faste net med GSM-samtaler kun begrunde en udsættelse senest til udgangen af 1998, på hvilket tidspunkt Telecom Eireann's internationale takster må være tilstrækkelig nedbragt til at udelukke udskiftning med GSM-samtaler. En liberalisering af international sammenkobling af mobilnet et år før den fuldstændige liberalisering af taletelefoni vil endvidere være en stærk ansporing til i tide at foretage den planlagte takstudligning.

Virkninger for samhandelen

(61) Virkningen af den forsinkede liberalisering af direkte international sammenkobling af mobiloperatører vil være mærkbar for den anden GSM-operatør, og i det omfang der gives licenser i tide, for de fremtidige DCS-1800-operatører. Muligheden for direkte sammenkobling med andre operatører ville gøre det betydeligt lettere for operatørerne at etablere sig og udvikle sig på det irske marked. Endvidere vil en yderligere gennemførelsesfrist også påvirke udenlandske netoperatører, da det vil blive mere besværligt og bekosteligt for irske mobiloperatører at foretage opkaldstermineringer.

(62) Denne negative virkning for samhandelen mellem medlemsstaterne vil imidlertid blive mindsket, hvis den irske regering kan sikre, at Telecom Eireann tilbyder mobiloperatører særlige mængderabatter og differentierede takster, der, som det gælder i andre medlemsstater, tager i betragtning, at mobiloperatører — i modsætning til mængderabat til storbrugere — skaffer ny samtaletrafik.

Konklusion

(63) En øjeblikkelig ophævelse af restriktioner for direkte sammenkobling af mobilkommunikationssystemer i henhold til artikel 3 d i direktiv 90/388/EØF, som indsat ved direktiv 96/2/EF i forbindelse med mobil- og personkommunikation, ville påvirke Telecom Eireann's betragtelige indtægter fra international trafik og udgøre en fare for selskabets mulighed for fortsat at sikre et alment tjenesteudbud på økonomisk acceptable vilkår. Virkningen for samhandelen vil endvidere kunne begrænses, hvis der — på samme måde som i andre medlemsstater — indføres takstnedsættelser i sammenkoblingsaftaler mellem Telecom Eireann og mobiloperatørerne. Kommissionen mener

[1] ITL, s. 8.

derfor, at den begrænsede negative virkning for samhandelen, der vil følge af indrømmelse af en forlænget gennemførelsesfrist for Irland indtil senest den 31. december 1998 for ophævelse af restriktioner for direkte sammenkobling af mobilnet med udenlandske net, opvejes af visheden om, at det almene tjenesteudbud ikke vil blive påvirket, og forlængelsen er derfor ikke for øjeblikket uforenelig med Fællesskabets interesser —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Irland kan indtil den 1. januar 2000 udskyde ophævelsen af de eksklusive rettigheder, der i øjeblikket er tillagt Telecom Eireann med hensyn til tilrådighedsstillelse af taletelefoni og oprettelse og udbud af offentlige koblede telenet, forudsat at bestemmelserne i artikel 4 gennemføres i henhold til den fastsatte tidsplan.

Artikel 2

Irland kan indtil den 1. januar 1999 udskyde ophævelsen af restriktioner for direkte sammenkobling af mobile telenet med udenlandske net, forudsat at bestemmelserne i artikel 4 gennemføres i henhold til den fastsatte tidsplan.

Artikel 3

Irland kan indtil den 1. juli 1997 udskyde ophævelsen af restriktioner for tilrådighedsstillelse af allerede liberaliserede teletjenester over:

a) net oprettet af udbyderen af teletjenesten

b) brug af tredjemands infrastrukturer, og

c) deling af net, andre faciliteter og arbejdssteder.

Artikel 4

Som undtagelse fra de frister, der er foreskrevet med dette formål i direktiv 90/388/EØF, som ændret ved direktiv 96/19/EF, skal den irske regering underrette Kommissionen om indarbejdelsen i national lovgivning af følgende forpligtelser i henhold til følgende tidsplan:

— senest den 1. april 1997 i stedet for den 1. juli 1996: offentliggørelse af alle foranstaltninger om ophævelse af restriktioner for tilrådighedsstillelse af allerede liberaliserede teletjenester over:

  a) net oprettet af udbyderen af teletjenesten

  b) brug af tredjemands infrastrukturer, og

  c) deling af net, andre faciliteter og arbejdssteder

— inden den 1. april 1998: offentliggørelse af de foreslåede lovgivningsmæssige ændringer med henblik på fuld liberalisering og ophævelse af alle restriktioner senest den 1. januar 2000, herunder forslag til finansiering af det almene tjenesteudbud

— inden den 1. november 1998: vedtagelse af disse lovgivningsmæssige ændringer

— senest den 1. januar 1999 i stedet for den 1. januar 1997: de foreslåede licenser til taletelefoni og/eller dertil knyttede netudbydere anmeldes til Kommissionen

— senest den 1. april 1999 i stedet for den 1. juli 1997: offentliggørelse af licensbetingelserne for alle tjenester og af sammenkoblingsafgifter, i begge tilfælde i overensstemmelse med de relevante EU-direktiver

— senest den 1. november 1999: tildeling af licenser og ændring af eksisterende licenser for at give mulighed for konkurrencedygtig tilrådighedsstillelse af taletelefoni og ubegrænset sammenkobling af mobilnet fra den 1. januar 2000 i stedet for den 1. januar 1998.

Den irske regering skal endvidere senest tre måneder efter anmeldelsen af denne beslutning underrette Kommissionen om, hvilke foranstaltninger den har truffet for at:

— sikre gennemsigtighed hvad angår Telecom Eireann's deltagelse sammen med de strategiske partnere PTT Telecom og Telia eller Unisource i investeringer uden for Irland i den i henhold til artikel 1 indrømmede overgangsperiode

— sikre, at Telecom Eireann ikke anvender forlængelsen af sin vedtægtsmæssige beskyttelse til at styrke sin dominerende stilling hvad angår offentlige telefonbokse eller kabel-tv, og på kort sigt sikre, at administrationen af Cablelink holdes adskilt fra Telecom Eireann, så længe Telecom Eireann forbliver majoritetsaktionær.

Artikel 5

Denne beslutning er rettet til Irland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 27. november 1996.

På Kommissionens vegne

Karel VAN MIERT

Medlem af Kommissionen