II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

DECISÃO DA COMISSÃO

de 27 de Novembro de 1996

relativa aos períodos adicionais solicitados pela Irlanda para a transposição das Directivas 90/388/CEE e 96/2/CE no que respeita à plena concorrência nos mercados de telecomunicações

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(97/114/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta o Acordo que institui o Espaço Económico Europeu,

Tendo em conta a Directiva 90/388/CEE da Comissão, de 28 de Junho de 1990, relativa à concorrência nos mercados de serviços de telecomunicações [1], com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 96/19/CE [2], e, nomeadamente, o nº 2 do seu artigo 2º,

Tendo em conta a Directiva 96/2/CE da Comissão, de 16 de Janeiro de 1996, que altera a Directiva 90/388/CEE no que respeita às comunicações móveis e pessoais [3], e, nomeadamente, o seu artigo 4º,

Tendo notificado [4] os terceiros interessados para apresentarem as suas observações em conformidade com o disposto no nº 2 do artigo 2º da Directiva 90/388/CEE, e no artigo 4º da Directiva 96/2/CE,

Considerando o seguinte:

[1] JO nº L 192 de 24. 7. 1990, p. 10.
[2] JO nº L 74 de 22. 3. 1996, p. 13.
[3] JO nº L 20 de 26. 1. 1996, p. 59.
[4] JO nº C 169 de 13. 6. 1996, p. 5.

A. OS FACTOS

I. O pedido da Irlanda

(1) O Governo irlandês, por carta de 15 de Maio de 1996, solicitou os seguintes períodos de transposição adicionais:

— Até 1 de Janeiro de 2000, no que respeita à abolição dos direitos exclusivos actualmente concedidos à Telecom Eireann para a prestação de serviços de telefonia vocal e a criação da respectiva infra-estrutura de redes, em lugar de 1 de Janeiro de 1998, conforme previsto no nº 2 do artigo 2º da Directiva 90/388/CEE;

— Até 1 de Julho de 1999, no que respeita à supressão das restrições relativas à prestação de serviços de telecomunicações já liberalizados através de:

a) redes instaladas pelo fornecedor do serviço de telecomunicações,

b) infra-estruturas fornecidas por terceiros, e

c) utilização partilhada de redes, instalações e locais,

em lugar de 1 de Julho de 1996, conforme previsto no nº 2 do artigo 2º da Directiva 90/388/CEE;

— Até 1 de Janeiro de 2000, no que respeita à interconexão directa das redes de telecomunicações móveis, e não de imediato, conforme previsto no artigo 3ºD da Directiva 90/388/CEE.

Este pedido está em conformidade com as resoluções do Conselho 93/C 213/01, de 22 de Julho de 1993 [1], e 94/C 379/03, de 22 de Dezembro de 1994 [2].

(2) O Governo irlandês considera estes períodos de transposição adicionais necessários pelas seguintes razões:

2.1. A Irlanda tem desenvolvido consideravelmente as redes de telecomunicações, o que exigiu avultados investimentos, envolvendo elevados níveis de endividamento. A capacidade da Telecom Eireann proceder aos ajustamentos estruturais necessários, nomeadamente no domínio das tarifas, tem sido condicionada por estes elevados níveis de endividamento, pelo elevado custo da prestação de serviços de telecomunicações na Irlanda e pela elevada estrutura de custos da Telecom Eireann.

2.2. São necessários ajustamentos estruturais adicionais para permitir à Telecom Eireann actuar de forma eficaz num mercado plenamente concorrencial, assegurando simultaneamente a manutenção do serviço universal, um aumento na densidade telefónica e reduções do endividamento e da estrutura de custos da Telecom Eireann. Estes ajustamentos implicam:

1) um maior desenvolvimento das redes de telecomunicações na Irlanda,

2) um maior ajustamento da estrutura de tarifas da Telecom Eireann,

3) a reestruturação da Telecom Eireann, e, nomeadamente, um desenvolvimento acrescido dos seus produtos e serviços para os sectores nacional e internacional, a reestruturação da sua base de custos e a sua reconversão definitiva num organismo orientado para o mercado e as necessidades dos clientes.

Com o apoio de um parceiro estratégico, esta reestruturação que exigiria, de outro modo, mais tempo, poderia ser concluída até 1 de Janeiro de 2000.

2.3. A liberalização da infra-estrutura muito antes da liberalização dos serviços de telefonia vocal permitiria aos prestadores de serviços liberalizados captar uma parte significativa da clientela da Telecom Eireann.

2.4. No que se refere à interconexão móvel, a concessão aos operadores de redes móveis da liberdade de interconexão permitir-lhes-ia eludir a rede telefónica comutada (RTC) pública para o tráfego internacional e as chamadas interurbanas e apoderar-se, além disso, de uma quota significativa do tráfego internacional da Telecom Eireann, o que implicaria uma redução considerável das receitas para esta última e perturbaria o programa de ajustamento estrutural.

2.5. A derrogação solicitada não impedirá o desenvolvimento da concorrência noutros domínios do sector das telecomunicações na Irlanda.

(3) Em anexo à sua carta de 15 de Maio de 1996 o Governo irlandês forneceu uma descrição pormenorizada dos investimentos necessários para o desenvolvimento da rede, o reequilíbrio previsto das tarifas e a reestruturação da Telecom Eireann.

(4) O Governo irlandês anunciou que, caso fosse concedida a derrogação solicitada, procederia à transposição para o direito nacional das alterações introduzidas na Directiva 90/388/CEE pela Directiva 96/19/CE em conformidade com o seguinte calendário:

— quarto trimestre de 1996: criação de uma autoridade de regulamentação das telecomunicações, totalmente independente, e adopção de disposições adequadas para o financiamento do sector,

— primeiro trimestre de 1998: publicação das alterações legislativas propostas com vista à introdução da plena concorrência e à supressão de todas as restrições até 1 de Janeiro de 2000, incluindo propostas relativas ao financiamento do serviço universal,

— terceiro trimestre de 1998: data limite para a introdução das alterações legislativas,

— quarto trimestre de 1998: comunicação à Comissão dos projectos de licenças para a prestação dos serviços de telefonia vocal e/ou para a criação das respectivas infra-estruturas de redes;

— primeiro trimestre de 1999: publicação das condições de licenciamento para todos os serviços e, se for caso disso, das tarifas de interconexão, em conformidade, em ambos os casos, com as directivas comunitárias pertinentes,

— Julho-Dezembro de 1999: concessão das licenças e alteração das licenças existentes a fim de permitir a prestação em condições concorrenciais de serviços de telefonia vocal e a interconexão sem restrições das redes móveis a partir de 1 de Janeiro do ano 2000.

O pedido foi entregue nos serviços da Comissão na quarta-feira, 15 de Maio de 1996.

II. As observações apresentadas

(5) Catorze empresas, bem como a Confederação Irlandesa de Sindicatos *(Irish Congress of Trade Unions)* apresentaram observações na sequência da comunicação publicada pela Comissão em 13 de Junho de 1996.

[1] JO nº C 213 de 6. 8. 1993, p. 1.
[2] JO nº C 379 de 31. 12. 1994, p. 4.

(6) De acordo com estas observações:

— as autoridades irlandesas não comprovaram o facto de a rede existente ser, na realidade, tão subdesenvolvida que é necessário um período de derrogação suplementar antes da liberalização plena. Não preencheram os critérios estabelecidos na Directiva 90/388/CEE com a última redacção que lhe foi dada e, nomeadamente, o nº 2 do artigo 2º Foi já instituída uma rede básica moderna e a verdadeira preocupação da Telecom Eireann não consiste em reduzir as listas de espera mas em «fomentar» a procura,

— embora as redes de telecomunicações na Irlanda tenham sido menos desenvolvidas que as de certos Estados-membros da União Europeia, registaram-se importantes progressos nos últimos anos. Estes progressos foram devidos, em parte, ao financiamento comunitário (cerca de 65 a 70 milhões de ecus no período compreendido entre 1989 e 1999). A Telecom Eireann tem vindo a aumentar com êxito a sua penetração no mercado: entre 1 de Abril de 1994 e 31 de Março de 1995, as conexões das linhas telefónicas aumentaram 6 %, o que representa um crescimento das novas linhas de 22 %,

— as tarifas das chamadas da Telecom Eireann foram reduzidas 34 %, em termos reais, entre 1986-1994; o tráfego total aumentou 7,4 % em 1994-1995,

— os compromissos assumidos pela Telecom Eireann no sentido de reestruturar as tarifas e melhorar a sua estrutura de custos são tão vagos e genéricos que carecem de credibilidade,

— os argumentos invocados no pedido relativo à Telecom Eireann, nomeadamente no que respeita ao seu endividamento, pecam por exagero e induzem gravemente em erro. As últimas contas anuais da empresa em causa revelam que a sua situação financeira é, em muitos aspectos, surpreendentemente saudável,

— no que respeita ao elevado custo da prestação de serviços na Irlanda, qualquer operador concorrente seria afectado por estes custos,

— os investimentos projectados da Telecom Eireann para concluir a cobertura telefónica universal (isto é, um aumento no investimento de aproximadamente 43 %) estão sobrestimados. Estes investimentos não podem ser considerados necessários antes da liberalização, uma vez que a própria Irlanda reconhece que dispõe já de uma rede moderna, incluindo capacidade em matéria de rede digital com integração de serviços (RDSI) tão desenvolvida como as redes de outros organismos de telecomunicações na Europa. Estes investimentos teriam por objectivo a criação de redes de hierarquia digital síncrona (SDH) de fibra óptica a nível nacional, o estabelecimento de redes não hierárquicas e a criação de sistemas de acesso de linhas de cobre de elevada e reduzida largura de banda. Até à data, nenhum outro país da União Europeia possui redes com estes requisitos. Além disso, foram lançadas algumas dúvidas sobre o alcance da obrigação de serviço universal imposta à Telecom Eireann. Nos termos do Irish Telecommunications Act, a Telecom Eireann está apenas sujeita à obrigação de satisfazer as necessidades do utente na condição de considerar esses pedidos «razoavelmente exequíveis». O facto de a Telecom Eireann desejar melhorar o nível dos serviços de telecomunicações por ela prestados decorre das decisões tomadas pela sua direcção e não de uma medida estatal,

— a associação da Telecom Eireann com um novo parceiro, a PTT Telecom/Telia, anunciada em Junho, não deve contribuir para retardar a introdução da concorrência,

— as derrogações consolidariam a posição dominante da Telecom Eireann no mercado irlandês das telecomunicações, aumentando o risco de abuso dessa posição dominante. Na prática, a Telecom Eireann exerceria discriminações contra os prestadores de serviços liberalizados no que respeita, por exemplo, aos descontos por volume concedidos a outros clientes com um volume de tráfego comparável. Além disso, não investiria o suficiente nas cabinas telefónicas públicas e provocaria atrasos no fornecimento dos serviços às empresas concorrentes,

— um mercado em que os operadores estejam em condições de criar redes alternativas e fornecer serviços de valor acrescentado e de transmissão de dados criará um enquadramento estável que incentivará a Telecom Eireann a reestruturar as suas operações e a concluir, de forma rápida e eficaz, a sua transformação num organismo orientado para o mercado e para as necessidades dos seus clientes. Graças a este enquadramento, as fontes das receitas de telefonia vocal da Telecom Eireann ficam protegidas, pelo que esta empresa poderá assim assegurar plenamente o serviço da sua dívida. Aquando da introdução da plena liberalização, os operadores poderão responder rapidamente às necessidades dos clientes, uma vez que terão sido já desenvolvidas infra-estruturas concorrentes,

— a derrogação solicitada quanto à utilização da infra-estrutura alternativa prejudicaria, nomeadamente, o tráfego transfronteiras entre a Irlanda do Norte e o Eire. A derrogação pretendida impediria os operadores na Irlanda do Norte de conservar as suas margens sobre os serviços de dados transfronteiras e as chamadas dos grupos fechados de utilizadores,

— a Confederação Irlandesa de Sindicatos *(Irish Congress of Trade Unions)* receia que se não forem asseguradas à Telecom Eireann receitas suficientes para sustentar o crescente nível de investimentos com que inevitavelmente se deparará, bem como a redução das tarifas e da remuneração dos accionistas, o Governo irlandês deverá suportar avultados encargos suplementares. Tal comprometeria a perspectiva de um novo acordo social a negociar em Dezembro próximo, podendo consequentemente conduzir ao termo da cooperação por parte dos sindicatos no âmbito do processo de liberalização neste sector estratégico crucial.

(7) Por carta de 29 de Julho de 1996, a Comissão transmitiu às autoridades irlandesas as quinze observações apresentadas pelos terceiros interessados, recebidas na sequência da comunicação da Comissão publicada em 13 de Junho de 1996 sobre a sua intenção de dar início a um processo.

Em resposta às observações supramencionadas, as autoridades irlandesas declaram, por carta de 19 de Setembro de 1996, nomeadamente o seguinte:

— a Telecom Eireann está e continuará a estar sujeita a todas as regras da concorrência vigentes a nível europeu e nacional, e qualquer terceiro que tenha sofrido danos poderá utilizar as vias de recurso normalmente aplicáveis. Qualquer insinuação de que uma derrogação alteraria esta situação carece de fundamento,

— a situação de endividamento da Telecom Eireann, embora tenha melhorado, continua a constituir um grave condicionalismo. O rácio dos capitais alheios em relação aos capitais próprios no final do exercício fiscal 1995/1996 era de 139,9 para a Telecom Eireann comparativamente com 8,9 para a British Telecom, 124,3 para a Telefónica de España, 65 para a Portugal Telecom, 39,4 para a OTE, 59 para a France Telecom, 242,5 para a Belgacom e 405,9 para a Deutsche Telekom,

— a ESAT Digifone estaria numa posição particularmente vantajosa se pudesse prestar outros serviços para além de GSM através da sua infra-estrutura própria,

— as taxas de penetração telefónica representam uma forma simples de avaliar o desenvolvimento da rede e do serviço universal e encontram-se em nítido atraso em relação às médias da União Europeia. Este diferencial não pode ser completamente eliminado antes de 2000. O diferencial é particularmente acentuado fora das principais zonas urbanas em que as taxas de penetração continuam a ser reduzidas e a rede de acesso local, normalmente a parte mais onerosa da rede a desenvolver, exigirá a introdução de melhorias significativas para permitir que sejam efectuadas as conexões necessárias e garantida uma qualidade adequada do serviço,

— no exercício que findou em 4 de Abril de 1996, a totalidade dos custos de exploração representavam 55 % das receitas globais. As despesas de pessoal representavam, por seu turno, mais de 50 % dos custos de exploração. A tónica principal a nível da redução dos custos será colocada na diminuição dos efectivos da empresa. Estes regimes de redução de pessoal devem ser aplicados numa base voluntária, pelo que só podem ser implementados com êxito ao longo de vários anos. A empresa está igualmente a ponderar activamente a possibilidade de recorrer à subcontratação em diversos domínios, mas tal deve ser efectuado de forma cuidadosa em conjugação com os programas de redução de efectivos. Por este motivo, revela-se necessário um período de três anos para proceder à introdução das necessárias alterações na estrutura de custos,

— a conexão e o aluguer são actividades deficitárias para a Telecom Eireann. Este problema deve ser abordado a dois níveis, mediante o aumento das receitas e a redução dos custos,

— para além dos níveis de preços médios relativos ao aluguer e às chamadas, deve ser revista a estrutura de preços. Dois exemplos possíveis neste domínio são:

  i) reduções do preço de aluguer aos utilizadores de baixos rendimentos ou com uma reduzida taxa de utilização,

  ii) introdução de uma facturação baseada na duração das chamadas sem taxa mínima ou com uma taxa inicial reduzida.

  Em ambos os casos, é necessário tempo para alterar as estruturas por forma a adaptá-las a um sistema mais orientado para o mercado.

III. Aplicação da derrogação prevista no nº 2 do artigo 90º

(8) O nº 2 do artigo 90º prevê que as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ficam submetidas às regras da concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. A aplicação desta disposição no sector das telecomunicações está expressamente prevista na Directiva 90/388/CEE. Ao abrigo desta directiva, com a última redacção que lhe foi dada pelas Directivas 96/2/CE e 96/19/CE, a Comissão autorizará, a seu pedido, determinados Estados-membros a manter por um período de tempo adicional os direitos exclusivos concedidos a empresas às quais confiem a criação de redes públicas de telecomunicações e o fornecimento de serviços de telecomunicações, bem como as restrições sobre a concorrência daí decorrentes, desde que estas medidas sejam necessárias para assegurar o desempenho das funções específicas atribuídas às empresas que beneficiam de direitos exclusivos.

(9) No que respeita ao fornecimento de serviços de telecomunicações e respectivas redes, afigura-se que a Telecom Eireann é um organismo de telecomunicações na acepção do artigo 1º da Directiva 90/388/CEE, dado que lhe foi atribuído um serviço de interesse económico geral nos termos do nº 1 do artigo 14º do *Irish Postal and Telecommunications Services Act* de 1983 e que lhe impõe as seguintes obrigações:

a) Prestar um serviço de telecomunicações nacional no território do país e entre este território e o estrangeiro;

b) Satisfazer as necessidades dos sectores industrial, comercial e social, bem como dos particulares no que respeita a serviços de telecomunicações gerais e eficientes e, na medida em que a empresa o considere razoavelmente exequível, todos os pedidos razoáveis referentes a esses serviços em todo o território nacional; e

c) Assegurar, no território nacional e no estrangeiro, os serviços de consultoria, orientação, formação e contratação que a empresa considere necessários.

(10) Esta disposição permite, na realidade, que a Telecom Eireann recuse prestar serviços de telecomunicações sempre que considere que estes não são razoavelmente exequíveis, por exemplo, quando não estiver em condições de os fornecer ou explorar. De acordo com o Governo irlandês, esta excepção à obrigação geral imposta consignada no nº 1 do artigo 14º seria, não obstante, interpretada de forma restrita. Igualmente relevante neste contexto é o disposto no nº 1, alínea a), do artigo 15º da lei que impõe à empresa a obrigação de prestar estes serviços às mais baixas tarifas possíveis.

(11) A Telecom Eireann opera com base no princípio de que satisfará todos os pedidos razoáveis de serviços telefónicos dentro de prazos normais, independentemente do local em que estes serviços devam ser fornecidos. Além disso, as tarifas de conexão à rede, de aluguer e de chamadas telefónicas são imputadas na mesma base a nível nacional. A Telecom Eireann é igualmente responsável pela instalação e manutenção de cabinas telefónicas públicas não rentáveis e assegura gratuitamente o acesso aos serviços de urgência. Estas funções devem ser desempenhadas independentemente das circunstâncias específicas ou do grau de rentabilidade económica de cada operação individual.

(12) A questão que deve ser considerada é a de saber em que medida o pedido de supressão temporária de toda a concorrência por parte de outros operadores económicos é necessário para permitir ao titular dos direitos exclusivos continuar a desempenhar a sua função de interesse geral e, nomeadamente, beneficiar de condições economicamente aceitáveis.

(13) O principal ponto de partida de uma análise deste tipo deve ser a premissa de que a obrigação que recai sobre a empresa à qual foi atribuída essa função de desempenhar serviços em condições de equilíbrio económico pressupõe que lhe seja possível compensar os sectores menos lucrativos com as receitas obtidas nos sectores rentáveis, justificando-se assim uma restrição da concorrência por parte de outras empresas nestes sectores economicamente rentáveis.

(14) Com efeito, se as empresas individuais fossem autorizadas a concorrer com o titular dos direitos exclusivos nos sectores da sua escolha em que esses direitos são exercidos, disporiam deste modo da possibilidade de concentrar as suas actividades nas operações economicamente rentáveis e de propor tarifas mais vantajosas que as imputadas pelos titulares dos direitos exclusivos uma vez que, ao invés destes últimos, não são obrigadas, por motivos económicos, a compensar as perdas nos sectores não rentáveis com os lucros de outros sectores.

(15) No entanto, as restrições sobre a concorrência não se justificam para os serviços concretos que podem ser dissociados do serviço de interesse geral — isto é, telefonia vocal — e que satisfazem necessidades especiais dos operadores económicos, na medida em que esses serviços específicos, devido à sua natureza e às condições em que são oferecidas (tal como a área geográfica em que são prestados), não comprometem o equilíbrio económico do serviço de interesse económico geral assegurado pelo titular dos direitos exclusivos.

(16) Algumas observações referem o facto de que, na prática, os novos operadores poderiam igualmente contribuir para assegurar as funções relevantes de interesse económico geral. A curto prazo, contudo, a Telecom Eireann continuará a ser a única empresa em condições de prestar um serviço de telefone universal aos particulares nas áreas de reduzida densidade populacional. Por este motivo, a Comissão examinou, em relação a cada um dos períodos de transposição suplementares solicitados, se a concessão da derrogação em causa era necessária para permitir à Telecom Eireann desempenhar a sua função de interesse geral e beneficiar de condições economicamente aceitáveis.

B. APRECIAÇÃO JURÍDICA

I. Pedido de um período adicional de transposição no que respeita à telefonia vocal e à infra-estrutura de rede subjacente

Análise do impacto da supressão dos direitos exclusivos actualmente detidos pela Telecom Eireann

(17) A telefonia vocal é definida no artigo 1º da Directiva 90/388/CEE. O alcance deste serviço foi especificado na comunicação da Comissão 95/C 275/02 ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a situação de transposição e de aplicação da Directiva

90/388/CE relativa à concorrência nos mercados dos serviços de telecomunicações [1], bem como em correspondência trocada entre a Comissão e os Estados-membros. Dado que o monopólio da telefonia vocal constitui uma excepção às regras gerais da concorrência, deve ser interpretado de forma restrita.

(18) Em conformidade com o princípio geral da proporcionalidade, qualquer prorrogação do período de transposição deve ser estritamente proporcional ao necessário para realizar a adaptação estrutural que se impõe, segundo o Governo irlandês, para a introdução da plena concorrência, ou seja:

i) maior desenvolvimento das redes de telecomunicações da Telecom Eireann;

ii) maior ajustamento da estrutura de tarifas da Telecom Eireann;

iii) reestruturação da Telecom Eireann, e, nomeadamente, um desenvolvimento acrescido dos seus produtos, a reestruturação da sua base de custos e a sua reconversão definitiva num organismo orientado para o mercado e as necessidades dos clientes.

(19) O objectivo dos direitos exclusivos concedidos à Telecom Eireann era o de assegurar a prestação de um serviço universal de telefonia vocal e a criação da rede pública de telecomunicações. Estes direitos permitiam-lhe não só beneficiar de formas de financiamento menos onerosas — a empresa pode contrair empréstimos ao abrigo da garantia do Estado e 2 % dos seus activos foram financiados por subvenções atribuídas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional — para realizar importantes investimentos na digitalização da sua rede, como manter também tarifas mais elevadas e uma estrutura de custos menos eficiente — devido, em especial, ao excesso de efectivos — do que teria sido possível num ambiente concorrencial. Como salientado numa das observações apresentadas [2], o excesso de pessoal, mais especificamente no grupo etário de 35 a 44 anos, foi o resultado da política seguida pela Telecom Eireann na realização do seu programa de modernização no início da década de 80, em que preferiu recorrer à contratação de pessoal fixo em lugar de o subcontratar a empresas privadas.

(20) Tal demonstra que os direitos exclusivos não constituem um meio adequado para o prosseguimento do desenvolvimento da rede de telecomunicações. Na sua resolução de 22 de Julho de 1993, o Conselho reconheceu neste sentido que a manutenção destes direitos exclusivos deveria ser suprimida até 1 de Janeiro de 1998, concedendo-se um período de transição para os Estados-membros que carecessem de um período de tempo adicional para implementar os ajustamentos estruturais necessários.

(21) Os ajustamentos estruturais necessários devem ser examinados à luz dos seguintes critérios:

— necessidade de prosseguir o reequilíbrio das tarifas,

— reduzida densidade telefónica,

— elevado endividamento e estrutura de custos da Telecom Eireann.

a) Reequilíbrio das tarifas

(22) A Irlanda afirma que, desde 1990, todas as tarifas [excluindo o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e descontos], incluindo as relativas ao aluguer e às chamadas locais registaram uma redução significativa em termos reais. Não obstante, a Irlanda afirma que a Telecom Eireann continua a praticar preços relativamente elevados, alguns dos quais são desproporcionados em relação aos custos. A Telecom Eireann estabeleceu como um dos seus objectivos registar níveis de preços correspondentes ao quadrante mais baixo dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) até 2000. Para a prossecução deste objectivo, é ainda necessário reequilibrar os encargos por forma a aproximar os preços dos custos correspondentes. A Irlanda tem adoptado uma abordagem gradual e flexível em relação à adaptação das tarifas, mantendo simultaneamente salvaguardas para os consumidores em termos de preço e qualidade do serviço. Devido aos limites do regime de variação de preços proposto, a Telecom Eireann necessita de aproximadamente cinco anos para introduzir os aumentos das chamadas locais a tarifa reduzida, isto é, de 1996 até 2000. Segundo as previsões mais plausíveis, a Irlanda entende que a Telecom Eireann estaria numa posição suficientemente sólida para fazer face à liberalização em 2000.

(23) O quadro seguinte, baseado em informações de que dispõe a Comissão [3] e que compara certas tarifas telefónicas da Telecom Eireann com as tarifas equivalentes de um operador que tenha já procedido ao reequilíbrio das mesmas [4], apoia a argumentação invocada pelo Governo irlandês:

[1] JO nº C 275 de 20. 10. 1995, p. 2.
[2] «Coin and Card Technology» (CCT), p. 4.
[3] Estudo «Tarifica» realizado a pedido da Comissão — DG XIII.
[4] Uma comparação directa das tarifas telefónicas da Telecom Eireann com a média comunitária (que não é uma média ponderada) não seria pertinente, dado que as estruturas de tarifas dos 15 organismos de telecomunicações da Comunidade persistem em divergir amplamente e, além disso, estão em plena evolução considerado o reequilíbrio das tarifas.

Tarifas em ecus em 1 de Janeiro de 1996	Telecom Eireann (TE)	British Telecom (BT)	Diferença TE/BT (BT = 100)
Aluguer bimensal	29,57 (*)	19,53	151,4
Chamadas locais, 3/10 minutos	0,14 — 0,14	0,06 — 0,19	233,5 — 73,7
Idem (horas de ponta)	0,14 — 0,56	0,14 — 0,47	100 — 119,1
Chamadas interurbanas, 3/10 minutos	1,12 — 3,37	0,35 — 1,16	320 — 290,5
Intra CE 3/10 minutos	1,80 — 6,00	1,29 — 4,31	139,5 — 139,2

(*) Contribuições sociais específicas para utilizadores de baixos rendimentos.

(24) Em virtude do progresso técnico registado a nível da rede, os custos dependem cada vez menos das distâncias envolvidas, pelo que a fixação das tarifas em função dos custos significa, regra geral, que os preços devem ser adaptados por forma a que as receitas sejam reequilibradas de acordo com os custos, ou seja:

— as receitas provenientes das conexões e do aluguer devem cobrir os custos fixos (acrescidos de uma margem normal),

— as receitas das chamadas locais devem cobrir os respectivos custos (acrescidos de uma margem normal),

— as receitas das chamadas interurbanas devem cobrir os respectivos custos (acrescidos de uma margem normal),

— as receitas das chamadas internacionais devem cobrir os respectivos custos (acrescidos de uma margem normal).

Consequentemente, os organismos de telecomunicações devem aumentar as tarifas bimensais de aluguer e das chamadas locais (ou, pelo menos, não reduzi-las) e diminuir as tarifas relativas às chamadas de longa distância. A Telecom Eireann registou certos progressos no respeitante ao reequilíbrio das tarifas das chamadas locais, mas precisa de mais tempo para reduzir as tarifas das chamadas interurbanas e internacionais.

(25) Segundo uma das observações apresentadas [1], o nível geral das tarifas aplicáveis à prestação de serviços de telecomunicações não é relevante para apreciar a medida em que as tarifas foram reequilibradas. Mas mesmo se for utilizada a metodologia proposta na referida observação, continua a transparecer que, na Dinamarca e nos Países Baixos, países que decidiram liberalizar os serviços de telefonia vocal antes de 1 de Janeiro de 1998, o desequilíbrio entre as tarifas de aluguer e das chamadas locais, por um lado, e das chamadas interurbanas e internacionais, por outro, é muito mais reduzido do que na Irlanda.

(26) Nas mesmas observações, argumentou-se que o elevado nível das tarifas pode efectivamente resultar de circunstâncias específicas como, por exemplo, uma densidade populacional muito reduzida que torna a prestação de serviços de telecomunicações proporcionalmente mais onerosa, quando calculada *per capita*. Tal pode ser o caso. No entanto, como acima referido, a British Telecom (BT) e a MCL prestam serviços de telefonia vocal na Irlanda a partir do Reino Unido a preços inferiores em mais de metade da Telecom Eireann [2]. É consequentemente razoável prever que, caso os serviços de telefonia vocal fossem imediatamente liberalizados, estas empresas, entre outros, prestariam serviços de telefonia vocal — pelo menos em determinadas áreas na Irlanda — a tarifas significativamente mais reduzidas (pelo menos no que diz respeito às chamadas interurbanas e internacionais) do que as cobradas pela Telecom Eireann, o que levaria esta última a reduzir enormemente as suas tarifas nos segmentos de mercado relevantes que são os mais rentáveis ou a perder assinantes a favor dos novos operadores.

(27) A manutenção da abordagem gradual perspectivada pela Irlanda para prosseguir o reequilíbrio das tarifas parece, por conseguinte, justificar-se, atendendo ao reequilíbrio (das tarifas bimensais de aluguer e das chamadas locais) já verificado em 1993 e aos firmes compromissos assumidos no sentido de concluir este processo mediante a redução das tarifas das chamadas interurbanas e internacionais até 2000. Além disso, uma aceleração do processo de reequilíbrio das tarifas poderia dar origem a problemas políticos, dado que acarretaria necessariamente o aumento das tarifas das chamadas locais.

b) Densidade telefónica

(28) A Telecom Eireann registou uma das mais aceleradas taxas de penetração telefónica a nível da União Europeia nos últimos cinco anos. Hoje em dia, a Irlanda possui ainda, não obstante, uma penetração telefónica relativamente reduzida em comparação com a maioria dos Estados-membros da União Europeia. Algumas observações apresentadas

[1] «Esat Telecom», p. 34, nº 49.

[2] «ITL», p. 8.

salientaram, com razão, o facto de a penetração telefónica melhorar em consequência da concorrência. Pode presumir-se, todavia, que numa primeira fase, os novos operadores no mercado concentrar-se-ão sobretudo nos utilizadores intensivos a fim de adquirir uma rentabilidade suficiente antes de visarem os novos utilizadores. O argumento invocado pelo Governo irlandês segundo o qual o facto de permitir à Telecom Eireann prosseguir os seus programas de desenvolvimento no intuito de melhorar a densidade telefónica reverterá em benefício do público parece, por conseguinte, ser aceitável, mesmo se o prazo suplementar que lhe for atribuído lhe permita reforçar a sua posição ao melhorar a sua eficiência. Esta melhoria beneficiará também, em certa medida, os novos operadores futuros, uma vez que quanto maior for o número de utilizadores conectado às redes públicas de telecomunicações, tanto maior será o número de chamadas telefónicas gerado para o operador em actividade e para os novos operadores.

(29) Com efeito, os dados apresentados pelo Governo irlandês revelam igualmente que, embora a penetração telefónica seja ainda reduzida na Irlanda, a procura remanescente é igualmente limitada. Afigura-se, nomeadamente, que as listas de espera sofreram uma enorme redução, não obstante o facto de o Estado conceder contribuições sociais no intuito de cobrir os custos de aluguer e de facturação das chamadas telefónicas a determinadas categorias de pensionistas. Actualmente, um assinante em cada oito beneficia já de um regime deste tipo.

(30) Deste modo, os programas de desenvolvimento com vista a aumentar a penetração justificam a prorrogação dos actuais privilégios exclusivos concedidos à Telecom Eireann por um período limitado. Se partirmos da hipótese de que os recentes aumentos anuais registados a nível da densidade da Telecom Eireann na ordem dos 2 % prosseguirão durante os próximos anos, em 1999 este operador deverá atingir a taxa de penetração actualmente registada em Estados-membros como a Itália ou a Bélgica, que não são elegíveis para períodos de transposição suplementares. Não se justificaria um período de transposição suplementar mais longo, mesmo se o aumento da taxa de densidade da Telecom Eireann se atenuar nos próximos anos. Como referido, é na realidade possível que, atendendo à conjugação de certos factores específicos à Irlanda, nomeadamente, de índole demográfica (1) e económica, não se verifique efectivamente uma procura de mais linhas telefónicas pelos particulares. O futuro crescimento do mercado dependeria, nesse caso, da prestação de novos serviços e do aumento do número de clientes comerciais, cujo crescimento poderá ser fomentado mais activamente pela introdução da concorrência, o que não justificaria assim uma prorrogação do prazo de transposição suplementar.

(1) A dimensão dos agregados familiares na Irlanda é, segundo o pedido apresentado por este país, de 3,2 pessoas, ou seja, maior do que na maioria dos outros Estados-membros da União Europeia, o que reduz o potencial crescimento da taxa de penetração no que diz respeito aos particulares.

c) Endividamento e estrutura de custos

(31) A Irlanda salienta duas deficiências com que a Telecom Eireann se confrontará num futuro enquadramento concorrencial: a sua baixa produtividade (um empregado por 99 linhas) e o seu nível de endividamento (862 milhões de libras irlandesas no final de Março de 1995, o que corresponde a um rácio capitais alheios/capitais próprios de 1,9). No período compreendido entre 1985 e 1995, a Telecom Eireann registou uma melhoria significativa a nível da sua produtividade, facto que se reflecte na redução dos seus custos de pessoal que passaram de 42 % do seu volume de negócios para 30 %. O número de efectivos foi já reduzido de 18 000 para menos de 12 000. Não obstante, o número pouco elevado de linhas por empregado afigura-se uma consequência inevitável da reduzida densidade populacional na Irlanda. As comparações a nível internacional revelam que, em países com uma baixa densidade populacional, os operadores mantêm um número de linhas mais reduzido por trabalhador mesmo após a introdução da concorrência e a generalização do processo de digitalização. O aumento projectado da densidade telefónica nos próximos anos aumentará, até 1999, a produtividade expressa em número de linhas por trabalhador até ao nível actualmente registado na Finlândia. O excesso de pessoal constitui, contudo, uma característica comum dos organismos de telecomunicações em vésperas da sua privatização. A Comissão considera, todavia, que tal não justifica qualquer prorrogação do período de transposição para além de 1 de Janeiro de 1999.

(32) No que respeita à estrutura de endividamento, os valores transmitidos pelo Governo irlandês revelam que, desde 1993, a situação financeira da Telecom Eireann tem vindo a registar uma melhoria sensível. No pedido apresentado, afirma-se que a dívida da Telecom Eireann no final do exercício financeiro 1995/1996 ascendia a 700 milhões de libras irlandesas, o que corresponde a um rácio de capitais alheios/capitais próprios de 1,4. Além disso, a Telecom Eireann receberá um montante total de 220 milhões de libras irlandesas das receitas da venda, dos quais 150 milhões serão atribuídos sob a forma de uma injecção de capital no fim do exercício e o montante remanescente (70 milhões) num prazo de aproximadamente três anos, aquando do exercício da opção pelos parceiros estratégicos ou da realização da oferta pública. O saldo do balanço, que exceda este montante de 220 milhões de libras irlandesas, será utilizado pelo Estado para diminuir o seu passivo em relação ao fundo de pensões. Tal permitirá à Telecom Eireann utilizar os seus recursos próprios para reduzir ainda mais o seu endividamento até ao final de 1998. Nesta data, o rácio de capitais alheios/capitais próprios da Telecom Eireann estará assim em conformidade com os rácios dos operadores em países que tiverem aberto os seus mercados à concorrência:

por exemplo, em 1995 o rácio da Deutsche Telekom e da Belgacom era (1), respectivamente, de 2,5 e 1,4. Consequentemente, o endividamento da Telecom Eireann não poderia justificar um período de transposição adicional que se prorrogasse para além de 1998.

Efeitos sobre as trocas comerciais

(33) O objectivo de adiar a liberalização dos serviços de telefonia vocal é o de retardar a penetração de operadores concorrentes no mercado da telefonia vocal. Por outro lado, conforme salientado numa das observações apresentadas (2), tal afectará as trocas comerciais uma vez que importantes operadores internacionais como a AT&T, a BT, a C&W, a Global One/Sprint e a France Telecom encontram-se já presentes na Irlanda ou manifestaram o seu interesse. A emergência de transportadores irlandeses alternativos será igualmente protelada, o que reduzirá eventualmente as suas possibilidades de expansão no exterior da Irlanda, dado que entretanto os novos operadores beneficiarão de um avanço de dois anos nos outros Estados-membros que procederão à liberalização dos seus mercados até 1 de Janeiro de 1998.

(34) Embora a concessão de uma derrogação a favor da Irlanda se traduza no encerramento do mercado das telecomunicações deste país por um período de dois anos, os efeitos negativos sobre o comércio na Comunidade serão atenuados devido aos seguintes factores:

— dimensão limitada do mercado de telecomunicações irlandês comparativamente com o mercado comunitário. Efectivamente, é de prever que a partir de 1 de Janeiro de 1998, sejam realizados avultados investimentos sobretudo nos Estados-membros mais desenvolvidos como, por exemplo, a Alemanha, os Países Baixos e a França, países em que se revela mais provável uma maior remuneração do investimento,

— período da derrogação solicitada: o estabelecimento no mercado de novos operadores de telefonias públicas exige longos meses de preparação. Os prejuízos que advirão de um período de transposição suplementar de 24 meses para os investidores potenciais serão atenuados se, entretanto, estes puderem já planificar os seus investimentos por forma a estarem operacionais em 1 de Janeiro de 2000.

(35) Esses efeitos serão ainda mais atenuados nas seguintes circunstâncias:

— a Telecom Eireann não expandirá as suas actividades em Estados-membros que tenham já liberalizado os seus mercados. Se tal fosse o caso, a derrogação em causa, que permite à Telecom Eireann manter preços mais elevados no seu mercado nacional, poderia favorecer não apenas a realização das medidas de adaptação necessárias como subvencionar igualmente as suas actividades nos mercados estrangeiros. Tal conduziria evidentemente a uma distorção da concorrência em detrimento dos operadores em actividade e de outros novos operadores nos Estados-membros relevantes e seria contra o interesse comunitário. Neste contexto, qualquer participação da Telecom Eireann, juntamente com os seus parceiros estratégicos PTT Telecom e Telia, ou ainda a Unisource, em investimentos no exterior da Irlanda deve, durante o período de transposição suplementar, ser efectuada de forma plenamente transparente e em condições de mercado. Tal deve ser controlado por um auditor independente,

— o Governo irlandês publicará as condições em matéria de licenciamento um ano antes da liberalização plena e velará para que a Telecom Eireann publique paralelamente as condições de interconexão aplicáveis aos novos operadores,

— o período de transposição adicional será reduzido conforme a seguir referido no que diz respeito à utilização de infra-estruturas próprias/alternativas. Tal permitirá aos novos operadores potenciais explorar e prestar serviços de telecomunicações já liberalizados no âmbito dessas redes na antecipação da introdução da plena concorrência e, nomeadamente, fornecer serviços de telefonia vocal a redes de empresas e a grupos fechados de utilizadores através das redes em questão,

— o Governo irlandês tomará todas as medidas necessárias para assegurar que a Telecom Eireann não utilize a prorrogação do seu monopólio legal para alargar a sua posição dominante em mercados limítrofes ou conexos como, por exemplo, o mercado das cabines telefónicas públicas ou o da televisão por cabo,

— sem prejuízo da avaliação do impacto prevista no terceiro parágrafo do artigo 2º da Directiva 95/51/CE da Comissão (3), o Governo irlandês velará para que, a curto prazo, a Cablelink seja gerida com base em condições normais da concorrência face à Telecom Eireann enquanto esta última permanecer accionista maioritária daquela.

Conclusão

(36) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que as repercussões negativas sobre o comércio que resultariam da concessão à Irlanda de um período de transposição suplementar até 1 de Janeiro de 2000 no que diz respeito à supressão dos direitos exclusivos actualmente detidos pela Telecom Eireann para o fornecimento de serviços de telefonia vocal e da infra-estrutura pública de rede correspondente, em lugar de 1 de Janeiro de 1998, data prevista nos termos do nº 2 do artigo 2º da Directiva 90/388/CEE, não são incompatíveis com o interesse comunitário, na medida em que sejam preenchidas as condições atrás referidas.

(1) «Cable & Wireless», p. 4.
(2) «Esat Telecom», p. 13.
(3) JO nº L 256 de 26. 10. 1995, p. 49.

II. Pedido de um período adicional para a transposição no que respeita à supressão das restrições relativas à prestação de serviços de telecomunicações já liberalizados através de infra-estruturas próprias e alternativas

Apreciação do impacto da supressão imediata das restrições

(37) A Irlanda declara que a supressão das restrições quanto à utilização da infra-estrutura alternativa antes de 1 de Julho de 1999 permitiria aos fornecedores de serviços liberalizados oferecer chamadas locais aos seus clientes e conectar estas chamadas com a rede pública em ambas as direcções. Esta prática em nada se distinguiria da prestação de serviços de telefonia vocal, para além de diferenças negligenciáveis em matéria de numeração e tarifas de interconexão. Em consequência, a Irlanda receia a ocorrência de uma concorrência efectiva no domínio dos serviços de telefonia vocal, não obstante a derrogação concedida neste domínio.

(38) A Irlanda acrescenta que a supressão desses condicionalismos pode igualmente levar a Telecom Eireann a incorrer em perdas de receitas provenientes das linhas alugadas. Embora não fosse perdida a totalidade dessas receitas, verificar-se-ia um impacto substancial na medida em que os assinantes que permanecessem clientes da Telecom Eireann esperariam preços mais baixos. A Irlanda reconhece, contudo, a necessidade de avançar com a supressão das restrições relativas às redes alternativas a fim de assegurar que os futuros concorrentes possam criar e financiar as suas redes de forma atempada com vista a permitir uma plena concorrência aquando da liberalização dos serviços de telefonia vocal. Dada a dimensão diminuta da Irlanda e a concentração geográfica da maior parte dos clientes mais rentáveis, a Irlanda considera que a liberalização das infra-estruturas alternativas seis meses antes dos serviços de telefonia local não comprometeria a capacidade dos novos operadores no mercado de concorrer plenamente a partir de 1 de Janeiro de 2000.

(39) As observações apresentadas referem que os prestadores de serviços seriam particularmente afectados caso não fossem autorizados, à semelhança do segundo operador móvel, a recorrer a infra-estruturas alternativas a fim de efectuar poupanças significativas no que respeita aos custos que representam as linhas alugadas para a prestação dos seus serviços. Ao invés, o segundo operador GSM refere que, dado o facto de não ser autorizado a transportar o tráfego de terceiros, a decisão de criar uma rede de base totalmente distinta acarreta elevados investimentos a fundo perdido e riscos substanciais visto que o excesso de capacidade não pode ser alugado a outros prestadores de serviços já liberalizados. Se for atribuído à Irlanda o direito de protelar a liberalização das infra-estruturas alternativas, tal afectaria consequentemente a concorrência nos mercados GSM.

(40) Não pode ser aceite o argumento de que devem ser mantidas restrições ao fornecimento da capacidade de rede alternativa para o fornecimento de infra-estruturas alternativas a fim de impedir os fornecedores autorizados de serviços liberalizados de contornar o monopólio dos serviços de telefonia vocal. Com efeito, conforme referido pela Comissão na sua comunicação sobre a situação de transposição e de aplicação da Directiva 90/388/CE relativa à concorrência nos mercados dos serviços de telecomunicações, um contorno «não oficial» deste tipo não pode ocorrer a um nível significativo sem que o Estado-membro em causa de tal se aperceba. O serviço proposto ao público deve, *ipso facto*, ser do conhecimento público.

Assim, em especial, qualquer oferta comercial implica normalmente uma certa publicidade (relativamente aos serviços propostos) ou, pelo menos, a elaboração de listas de tarifas, de contratos e de facturas. Um contorno eventual seria, por conseguinte, muito rapidamente detectado.

Os novos operadores declararam-se geralmente dispostos a respeitarem o monopólio da telefonia vocal. Os fornecedores de serviços não pretendem correr o risco de lhes ser retirada a autorização, o que deixaria de lhes permitir honorar as suas obrigações face aos seus clientes. Assim, antes de comercializarem os seus serviços, muitos fornecedores preferem informar-se previamente junto das autoridades regulamentadoras nacionais ou dos serviços da Comissão.

(41) O recurso a redes alternativas para a prestação de serviços já liberalizados em nada alterará esta situação. Efectivamente, as redes alternativas devem ser equiparadas às redes de telecomunicações comutadas públicas na acepção da Directiva 90/388/CEE, quando sejam transformadas em redes comutadas que fornecem serviços vocais a qualquer assinante interessado e se encontram interconectados com a rede telefónica comutada pública dos organismos de telecomunicações. Os pontos terminais dessas redes alternativas devem ser, de igual modo, considerados pontos terminais das redes comutadas públicas, constituindo os serviços vocais prestados ao público a partir ou com destino a esses pontos serviços de telefonia vocal, actividade essa que, nos termos do artigo 2º da referida directiva, podem continuar a ser reservados ao organismo de telecomunicações, neste caso, a Telecom Eireann.

(42) Por outro lado, a própria Irlanda reconhece que é possível estabelecer uma distinção entre esses serviços e os serviços legais de telefonia vocal, em virtude das diferenças existentes em matéria de numeração e tarifas de interconexão. Dado que a alteração do enquadramento regulamentar na Irlanda e, nomeadamente, a criação da nova autoridade de regulamentação independente apenas se

concretizará no princípio do próximo ano, não é de excluir que, entretanto, a Irlanda depare com certas dificuldades na aplicação efectiva do monopólio relativo aos serviços de telefonia vocal. Por este motivo, podia justificar-se um período de transposição suplementar até à entrada em vigor deste novo enquadramento regulamentar, na condição de tal período ser claramente delimitado no tempo.

(43) O segundo argumento invocado pela Irlanda segundo o qual a supressão dessas restrições poderiam levar a Telecom Eireann a incorrer em prejuízos devido à perda de receitas provenientes das linhas alugadas também não pode ser aceite. É certo que, em virtude de dispor do direito exclusivo de fornecer as infra-estruturas de rede, a Telecom Eireann beneficia de receitas garantidas decorrentes do fornecimento de linhas alugadas aos utilizadores finais e aos prestadores de serviços de telecomunicações liberalizados (à excepção da telefonia móvel GSM, em que o segundo operador prefere estabelecer as suas próprias ligações). No entanto, como referido pela Comissão no seu Livro Verde sobre a liberalização da infra-estrutura de telecomunicações e das redes de televisão por cabo — parte I — *princípios e calendário* [COM(94) 440 final de 25 de Outubro de 1994], a Directiva 92/44/CEE do Conselho [1] exige, nomeadamente, que as linhas alugadas sejam oferecidas em condições baseadas nos custos. Atendendo a esta obrigação e à necessidade de os Estados-membros a cumprirem, a abertura a ofertas alternativas não deve alterar substancialmente a posição dos organismos de telecomunicações nesta área do mercado.

(44) Embora tal seja permitido ao abrigo da Directiva 92/44/CEE, a Irlanda não solicitou qualquer diferimento a favor da Telecom Eireann no que respeita à transposição da obrigação de fixar as tarifas das linhas alugadas em função dos custos. Pelo contrário, em 8 de Março de 1996, a Irlanda informou a Comissão, nos termos do artigo 4º da Directiva 90/388/CEE, que tinha autorizado a Telecom Eireann a aumentar as suas tarifas de linhas alugadas a partir de 1 de Fevereiro de 1996 no que respeita aos novos circuitos e, em relação aos circuitos existentes, na primeira data de facturação após 31 de Março de 1996. A justificação aventada para este aumento foi a de que as tarifas das linhas alugadas não tinham sido objecto de qualquer adaptação durante muitos anos e que a Telecom Eireann tinha registado prejuízos significativos no âmbito deste serviço. As comparações a nível internacional revelam que as tarifas da Telecom Eireann são, mesmo após os aumentos, ainda inferiores à média comunitária (por exemplo, em 1 de Janeiro de 1996, a tarifa mensal de aluguer para um circuito de 50 quilómetros: 265 ecus (média comunitária: 380 ecus) e tarifa de conexão: 489 ecus em comparação com uma média comunitária de 596 ecus [2]. Por este motivo, é pouco provável que os fornecedores de rede alternativa possam propor tarifas muito mais vantajosas, pelo menos, em relação à vasta maioria dos clientes da Telecom Eireann e que esta última seja obrigada a reduzir os seus preços de forma substancial.

(45) É certo que as tarifas das linhas alugadas na Irlanda ainda não foram plenamente reequilibradas. Tem vindo a ser gradualmente implementado um projecto de tarifas fixadas em função dos custos, sendo este sector globalmente deficitário. Se existisse uma infra-estrutura alternativa, a Telecom Eireann perderia receitas a favor desta última, uma vez que os clientes pretenderiam diversificar os seus fornecedores, incrementando assim os prejuízos registados neste sector.

(46) Por último, embora reconhecendo a necessidade de avançar com a supressão das restrições que recaem sobre as redes alternativas a fim de assegurar que os futuros concorrentes possam criar e financiar as suas redes de forma atempada no intuito de permitir a introdução da plena concorrência aquando da liberalização dos serviços de telefonia vocal, a Irlanda considera que um período de seis meses seria suficiente para o efeito. Este argumento baseia-se na «reduzida dimensão da Irlanda e na concentração geográfica da maior parte dos clientes mais rentáveis». Com efeito, uma vez que a principal rede de televisão por cabo na Irlanda é controlada pela Telecom Eireann, a capacidade de os novos operadores poderem concorrer plenamente a partir de 1 de Janeiro de 2000 seria comprometida se não dispusessem de tempo suficiente para alargar a sua rede também no sector da rede de assinantes local.

Efeitos a nível das trocas comerciais

(47) Em consequência do monopólio que detém em relação ao fornecimento de infra-estruturas públicas de telecomunicações, a Telecom Eireann é o único fornecedor de linhas alugadas e de interconexão aos prestadores de serviços liberalizados. Determina assim em grande medida os custos dos seus concorrentes no sector dos serviços liberalizados. Tal facto foi, entre outros, ilustrado pelo aumento referido nas tarifas das linhas alugadas no início de 1996 que tornou a prestação de determinados serviços liberalizados não rentável. Este conhecimento potencial pela Telecom Eireann dos custos dos seus concorrentes afectará cada vez mais as trocas comerciais, uma vez que o operador público irlandês desenvolverá ainda mais a sua própria oferta de serviços liberalizados com o apoio técnico, a assistência de especialistas e de gestores e as melhorias em matéria de suporte lógico e de sistemas fornecidos pelos seus parceiros estratégicos PTT Telecom e Telia, apoiados pela sua parceria global com a Unisource, um dos líderes a nível mundial em termos de qualidade e eficiência. Ao passo que a Telecom Eireann pode utilizar a sua própria infra-estrutura para prestar esses serviços, os concorrentes que fornecem serviços liberalizados globais como, por exemplo, serviços VPN (rede

[1] JO nº L 165 de 19. 6. 1992, p. 27.
[2] Valores calculados pela «Tarifica» para a Comissão — DG XIII.

privada virtual) ou serviços vocais a grupos fechados de utilizadores deveriam obrigatoriamente fornecer esses serviços através de circuitos alugados junto do operador com o qual pretendem concorrer. Esta situação seria agravada pelo facto de que, segundo as observações apresentadas (1), embora a Telecom Eireann respeite plenamente as regulamentações comunitária e irlandesa em vigor na matéria, as suas contas não são suficientemente transparentes para permitir distinguir de forma adequada as suas actividades no sector monopolístico das actividades desenvolvidas no sector liberalizado; além disso, não há qualquer separação estrutural que impeça o pessoal empregue no sector das infra-estruturas da Telecom Eireann de transmitir informações aos colegas que vendem serviços liberalizados.

Conclusão

(48) Existem meios regulamentares menos restritivos para evitar que o monopólio dos serviços de telefonia vocal seja contornado até 1 de Janeiro de 2000, podendo esses meios ser implementados pela autoridade de regulamentação do sector das telecomunicações que a Irlanda criará, com os mecanismos adequados para o financiamento do sector, no decurso do primeiro trimestre de 1997. Não parece justificar-se, por conseguinte, a concessão de um período de transposição suplementar para além desta data.

(49) Além disso, uma vez que a Telecom Eireann estará em condições de fornecer na sua própria rede uma interconexão a nível mundial ao sector industrial e comercial irlandês, sustentado pelos recursos dos seus parceiros estratégicos e da sua interconexão global através da Unisource e Uniworld, este período de transposição suplementar iria distorcer ainda mais a concorrência a nível dos serviços globais prestados a partir e com destino à Irlanda em detrimento de outras alianças globais.

(50) Por este motivo, a Comissão considera que os efeitos negativos sobre o comércio que decorreriam da concessão à Irlanda de um período de transposição suplementar no que respeita à liberalização da infra-estrutura alternativa seriam incompatíveis com o interesse da Comunidade, uma vez entrado em vigor o novo enquadramento regulamentar e, o mais tardar, em 1 de Julho de 1997.

III. Pedido de um período adicional para a transposição no que respeita à supressão das restrições relativas à interconexão directa das redes de telecomunicações móveis

Apreciação do impacto da supressão imediata das restrições

(51) A Irlanda considera necessário um período de transposição suplementar no que respeita à interconexão internacional directa das redes móveis a fim de evitar comprometer a prestação de serviços de telefonia vocal nacionais e internacionais.

(52) A Irlanda afirma que, caso as redes móveis sejam autorizadas a interconectar-se livremente, um operador GSM na Irlanda poderia ser conectado a uma rede fixa ou a uma rede móvel noutro Estado-membro e obter preços de fornecimento das chamadas internacionais próximas das tarifas de interconexão local aplicáveis nesse país. De igual forma, o operador GSM irlandês poderia propor o fornecimento do tráfego internacional proveniente do estrangeiro a preços muito semelhantes aos das tarifas de interconexão nacional aplicáveis na Irlanda. O operador GSM poderia propor assim tarifas muito reduzidas aos clientes, podendo vir a captar uma parte substancial do tráfego internacional proveniente do estrangeiro. A rede pública perderia, em consequência, uma parte significativa das receitas dos assinantes e uma grande parte dos pagamentos de regularização provenientes do estrangeiro, perdas essas que seriam apenas parcialmente compensadas pelo aumento das receitas de interconexão a nível nacional.

(53) A Irlanda reconhece que, em certa medida, esta situação é já a existente em relação às médias e grandes empresas, uma vez que os revendedores presentes no mercado irlandês se eximem às modalidades prescritas em matéria de liquidação. A Irlanda entende que a concessão plena de direitos de interconexão aos operadores móveis exporia imediatamente outro importante segmento das receitas internacionais à concorrência.

(54) As observações salientam que o mercado de telefones móveis é um novo mercado em expansão e que as restrições em matéria de conexão internacional afectarão, por conseguinte, o tráfego suplementar gerado pelos operadores móveis, dos quais a Telecom Eireann obtém já receitas adicionais no âmbito da realização de chamadas efectuadas a partir dos telefones móveis. Além disso, o segundo operador GSM argumentou que, na ausência do direito de interconectar directamente com as redes estrangeiras, não era de prever que a Telecom Eireann propusesse tarifas aceitáveis em matéria de interconexão internacional sem o recurso aos meios judiciais.

(55) Na prática, cabe considerar duas questões, a saber: i) o nível de substituibilidade entre os serviços telefónicos móveis e fixos e ii) o risco do monopólio de telefonia vocal ser contornado através de serviços que consistem em marcar para um número móvel que será comutado para uma rede fixa de telefonia vocal no estrangeiro.

(1) Ver, nomeadamente, «Cable & Wireless», p. 2.

(56) No que refere ao último risco, o argumento não pode ser tomado em consideração, uma vez que existem outros meios regulamentares para fazer face a este problema de contornar o monopólio legal detido pela Telecom Eireann (ver comunicação da Comissão 95/C 275/02).

(57) No que diz respeito à substituibilidade entre os serviços telefónicos fixos e móveis, a Comissão, no âmbito de casos recentes, concluiu que essa substituibilidade não é significativa, dado que ambos os serviços respondem a diferentes tipos de procura, facto que é reflectido nomeadamente pelas tarifas mais elevadas aplicadas à telefonia móvel GSM comparativamente à telefonia vocal.

(58) Na Irlanda, o principal segmento de mercado para os operadores GSM é o das chamadas nacionais. Além disso, afigura-se que pelo menos metade dos custos suportados pelos operadores móveis para o processamento das chamadas são custos não relacionados com o tráfego. Deste modo, não é de excluir que um operador móvel, a fim de aumentar o seu volume de negócios global, a utilização da sua rede e a respectiva quota de mercado, afecte uma maior proporção destes custos às chamadas nacionais e proponha tarifas internacionais equivalentes às actuais tarifas internacionais da Telecom Eireann. Como salientado numa das observações apresentadas [1], a BT e a MCL fornecem serviços de telefonia vocal a partir do Reino Unido com destino à Irlanda a preços que são inferiores em mais de metade aos imputados pela Telecom Eireann. Uma interconexão directa com as redes desses operadores britânicos de telecomunicações públicas, permitiria aos operadores GSM irlandeses propor tarifas similares às da Telecom Eireann sem vender abaixo dos custos. Além disso, o fornecimento de chamadas móveis internacionais às tarifas da rede fixa representaria um poderoso instrumento de *marketing* para persuadir novos assinantes a adquirir e a utilizar a telefonia móvel GSM.

(59) Com base nas actuais diferenças entre as tarifas na Irlanda para as chamadas com destino ao Reino Unido e vice-versa, o risco de substituição das chamadas telefónicas internacionais fixas por chamadas GSM não é consequentemente de excluir. Tal afectaria um dos dois segmentos do mercado de telefonia vocal que são actualmente os mais rentáveis para a Telecom Eireann e poderia reduzir de tal modo a sua rentabilidade global que deixaria de prestar o serviço universal em condições economicamente aceitáveis.

(60) Este risco diminuirá, todavia, à medida que a Telecom Eireann diminua as suas tarifas internacionais. Embora o argumento apresentado pelo Governo irlandês possa deste modo ser aceite, o período de transposição adicional solicitado é demasiado longo tendo em conta as justificações aventadas. Atendendo ao reequilíbrio projectado das tarifas, o risco de substituição das chamadas fixas por chamadas GSM pode apenas justificar uma derrogação até 31 de Dezembro de 1998, o mais tardar, data em que as tarifas internacionais da Telecom Eireann deverão ser suficientemente reduzidas para excluir o risco de substituição por chamadas móveis GSM. A liberalização da interconexão internacional das redes móveis pelo menos um ano antes da liberalização total dos serviços de telefonia vocal representará, além disso, um forte incentivo para a introdução atempada do reequilíbrio gradual projectado.

Efeitos sobre as trocas comerciais

(61) Os efeitos do atraso da liberalização a nível da interconexão internacional directa pelos operadores móveis repercutir-se-ão sobre o segundo operador GSM e, logo que sejam atribuídas as licenças, os futuros operadores DCS-1800. A possibilidade de proceder a uma interconexão directa com outros operadores constituirá um factor significativo para facilitar o seu estabelecimento e expansão no mercado irlandês. Por outro lado, o período de transposição adicional afectará igualmente os operadores estrangeiros, uma vez que tornará mais difícil e oneroso a transmissão do tráfego no âmbito da conclusão das chamadas pelos operadores móveis irlandeses.

(62) Estas repercussões negativas sobre o comércio entre os Estados-membros poderão, todavia, ser atenuadas se o Governo irlandês assegurar que a Telecom Eireann ofereça aos operadores móveis descontos específicos e em função do volume que, tal como noutros Estados-membros, tomariam em consideração o facto de, ao contrário dos descontos por volume concedidos a favor dos grandes utilizadores, os operadores móveis gerarem novo tráfego.

Conclusão

(63) A supressão imediata das restrições sobre a interconexão directa das redes de telecomunicações móveis nos termos do artigo 3ºD da Directiva 90/388/CEE, inserida pela Directiva 96/2/CE relativa às comunicações pessoais e móveis teria um impacto negativo sobre as importantes receitas que a Telecom Eireann obtém do tráfego internacional e comprometeria a sua capacidade de continuar a assegurar a prestação de serviços de telefonia vocal universais na Irlanda em condições economicamente aceitáveis. Os efeitos sobre o comércio pode-

[1] «ITL», p. 8.

riam, todavia, ser limitados se fossem previstas reduções nas tarifas, análogas às propostas noutros Estados-membros, no quadro dos acordos de interconexão celebrados entre a Telecom Eireann e os operadores móveis. Deste modo, a Comissão considera que os efeitos negativos limitados sobre o comércio que decorreriam da concessão à Irlanda de um período de transposição suplementar até 31 de Dezembro de 1998, o mais tardar, no que diz respeito à supressão das restrições sobre a interconexão directa das redes móveis com redes estrangeiras são compensados pela certeza de que o serviço universal não será afectado e que por isso este prazo suplementar não é, no presente, incompatível com o interesse comunitário,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Irlanda poderá adiar até 1 de Janeiro de 2000 a supressão dos direitos exclusivos actualmente atribuídos à Telecom Eireann no que diz respeito à prestação de serviços de telefonia vocal e ao estabelecimento e fornecimento das redes de telecomunicações públicas, desde que sejam cumpridas as condições estabelecidas no artigo 4º de acordo com o calendário previsto.

Artigo 2.º

A Irlanda poderá adiar até 1 de Janeiro de 1999 o levantamento das restrições à interconexão directa das redes de telecomunicações móveis com redes estrangeiras, desde que sejam cumpridas as condições estabelecidas no artigo 4º de acordo com o calendário previsto.

Artigo 3.º

A Irlanda poderá adiar até 1 de Julho de 1997 o levantamento das restrições relativas à prestação de serviços de telecomunicações já liberalizados relativamente a:

a) Redes instaladas pelo fornecedor do serviço de telecomunicações;

b) Infra-estruturas fornecidas por terceiros; e

c) Utilização partilhada de redes, instalações e locais.

Artigo 4.º

Em derrogação dos prazos fixados para este efeito na Directiva 90/388/CEE, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 96/19/CE, o Governo irlandês informará a Comissão da transposição para o seu direito interno das seguintes obrigações em conformidade com o calendário a seguir indicado:

— o mais tardar até 1 de Abril de 1997, em lugar de 1 de Julho de 1996: publicação de todas as medidas necessárias para suprimir as restrições relativas ao fornecimento de serviços de telecomunicações já liberalizados no que diz respeito a:

a) redes instaladas pelo fornecedor do serviço de telecomunicações,

b) infra-estruturas fornecidas por terceiros, e

c) utilização partilhada das redes, instalações e locais,

— até 1 de Abril de 1998: publicação das alterações legislativas propostas com vista à introdução da plena concorrência e à supressão de todas as restrições até 1 de Janeiro de 2000, incluindo as propostas relativas ao financiamento de serviços universais,

— até 1 de Novembro de 1998: adopção dessas alterações legislativas,

— o mais tardar até 1 de Janeiro de 1999, em lugar de 1 de Janeiro de 1997: notificação à Comissão dos projectos de licenças relativas ao serviço de telefonia vocal e/ou aos fornecedores das respectivas infra-estruturas de redes,

— o mais tardar até 1 de Abril de 1999, em lugar de 1 de Julho de 1997: publicação das condições de licenciamento para todos os serviços e, se for caso disso, das tarifas de interconexão, em conformidade em ambos os casos com as directivas comunitárias pertinentes,

— o mais tardar até 1 de Novembro de 1999: atribuição das licenças e alteração das licenças existentes a fim de permitir o fornecimento em condições concorrenciais de serviços de telefonia vocal e a interconexão sem restrições das redes móveis a partir de 1 de Janeiro de 2000, em lugar de 1 de Janeiro de 1998.

Além disso, o Governo irlandês comunicará à Comissão, o mais tardar, no prazo de três meses a contar da notificação da presente decisão as medidas tomadas para:

— assegurar a transparência no que respeita a qualquer participação da Telecom Eireann, juntamente com os seus parceiros estratégicos, a PTT Telecom e a Telia, ou a Unisource, em investimentos realizados no exterior da Irlanda durante o prazo adicional concedido nos termos do artigo 1º,

— garantir que a Telecom Eireann não utilize a prorrogação do seu monopólio legal para reforçar a sua posição dominante no mercado das cabines telefónicas públicas ou do sector da televisão por cabo e garantir que, a curto prazo, a Cablelink seja gerida com base em condições normais de concorrência face à Telecom Eireann enquanto esta última permanecer accionista maioritária daquela.

Artigo 5.º

A Irlanda é a destinatária da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 27 de Novembro de 1996.

Pela Comissão

Karel VAN MIERT

Membro da Comissão