

## II

*(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)*

## KOMMISSION

## ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 12. Februar 1997

über Zusatzfristen, die Portugal für die Umsetzung der Richtlinien 90/388/EWG und 96/2/EG der Kommission in bezug auf den vollständigen Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten eingeräumt werden

(Nur der portugiesische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(97/310/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN  
GEMEINSCHAFTEN —

A. SACHVERHALT UND RECHTLICHER  
HINTERGRUND

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf das Abkommen zur Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums,

gestützt auf die Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt der Telekommunikationsdienste <sup>(1)</sup>, zuletzt geändert durch die Richtlinie 96/19/EG <sup>(2)</sup>, insbesondere auf Artikel 2 Absatz 2,

gestützt auf die Richtlinie 96/2/EG der Kommission vom 16. Januar 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die mobile Kommunikation und Personal Communication <sup>(3)</sup>, insbesondere auf Artikel 4,

nachdem allen Betroffenen gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 90/388/EWG und Artikel 4 der Richtlinie 96/2/EG Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde <sup>(4)</sup>,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. *Die Anträge der Portugiesischen Republik*

(1) Mit Schreiben vom 14. Mai 1996 hat die portugiesische Regierung gemäß Artikel 4 der Richtlinie 96/2/EG folgende Umsetzungsfristen beantragt:

— Eine Frist bis zum 1. Januar 1998 in bezug auf die Aufhebung der für Betreiber von Mobil- und Personalkommunikationssystemen geltenden Beschränkungen hinsichtlich des Aufbaus einer eigenen Infrastruktur. Nach Artikel 3c der Richtlinie 90/388/EWG hatte die Aufhebung unverzüglich zu erfolgen.

— Eine Frist bis zum 1. Januar 1999 für die direkte Zusammenschaltung zwischen Mobilkommunikationssystemen. Nach Artikel 3d der Richtlinie 90/388/EWG war die Zusammenschaltung unverzüglich zu gestatten.

Die portugiesische Regierung hält diese zusätzlichen Umsetzungsfristen aus folgenden Gründen für erforderlich:

1.1. Was die Aufhebung der Beschränkungen für Betreiber von Mobil- und Personalkommunikationssystemen hinsichtlich des Aufbaus ihrer eigenen Infrastruktur und der Nutzung von durch Dritte bereitgestellter Infrastruktur

<sup>(1)</sup> ABl. Nr. L 192 vom 24. 7. 1990, S. 10.

<sup>(2)</sup> ABl. Nr. L 74 vom 22. 3. 1996, S. 13.

<sup>(3)</sup> ABl. Nr. L 20 vom 26. 1. 1996, S. 59.

<sup>(4)</sup> ABl. Nr. C 189 vom 29. 6. 1996, S. 9 und ABl. Nr. C 260 vom 7. 9. 1996, S. 3.

betrifft, so erwirtschaftet Portugal Telecom über die von GSM-Betreibern gemieteten Leitungen etwa 2 % ihrer Einnahmen. Der Verlust eines Teils dieser Einnahmen (7,423 Mrd. PTE im Jahre 1997, bei einem Umsatz von mehr als 375 Mrd. PTE) könne sich auf die Finanzierung des Universaldienstes auswirken, da Portugal Telecom gleichzeitig mit der Liberalisierung der Satellitenkommunikation und der Bereitstellung von Diensten an geschlossene Benutzergruppen konfrontiert sein werde.

1.2. Was das Recht von Mobilfunkbetreibern auf direkte Zusammenschaltung mit ausländischen Netzen betrifft, so seien die internationalen Tarife der Portugal Telecom für über Festnetz erbrachte Sprachtelefondienste immer noch nicht kostenorientiert. Bei sofortiger Einräumung dieses Rechts müsse Portugal Telecom daher entweder ihre internationalen Tarife massiv senken (mit Mindereinnahmen, die für 1997 auf 9,652 Mrd. PTE geschätzt werden) oder (schätzungsweise) 15 % ihres internationalen Festnetzgesprächverkehrs an Mobilfunkbetreiber verlieren (dies würde 1997 8,104 Mrd. PTE entsprechen). Außerdem würde sie die Einnahmen aus der Zusammenschaltung der Mobilfunknetze mit ausländischen Netzen einbüßen (5,519 Mrd. PTE im Jahre 1997). Dies könnte sich ebenfalls nachteilig auf die Finanzierung des Universaldienstes auswirken.

(2) Im Anhang an ihr Schreiben vom 14. Mai 1996 übermittelte die portugiesische Regierung Ausführungen darüber, wie sich eine unverzügliche Durchführung der Richtlinie 96/2/EG auswirken würde.

(3) Gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 90/388/EWG hat die portugiesische Regierung mit Schreiben vom 25. Juni 1996 weitere zusätzliche Umsetzungsfristen beantragt, und zwar:

— Bis zum 1. Januar 2000 für die Aufhebung der ausschließlichen Rechte, über die Portugal Telecom gegenwärtig im Bereich der Sprachtelefondienste und der diesbezüglichen Netzinfrastruktur verfügt. Hierfür ist gemäß Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 90/388/EWG der 1. Januar 1998 vorgesehen.

— Bis zum 1. Juli 1999 für die Aufhebung der Beschränkungen bei der Bereitstellung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste unter Nutzung

a) vom Erbringer der Telekommunikationsdienste errichtete Netze,

b) durch Dritte bereitgestellter Infrastruktur und

c) gemeinsamer Netze, sonstiger Anlagen und Standorte.

Diese Bestimmungen sind gemäß Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Richtlinie 90/388/EWG vor dem 1. Juli 1996 umzusetzen. Sie beziehen sich nicht auf Kabelfernsehinfrastruktur, die in Artikel 4 derselben Richtlinie geregelt ist.

Diese Zusatzfristen für die Umsetzung hält die portugiesische Regierung aus folgenden Gründen für notwendig:

3.1. Portugal Telecom erwirtschaftete etwa 6 % ihrer Einnahmen durch die Bereitstellung von Mietleitungen (1995 etwa 23 Mrd. PTE bei einem Umsatz von 393 Mrd. PTE). Die sofortige Aufhebung der Beschränkungen bei der Nutzung von alternativer Infrastruktur könnte innerhalb von fünf Jahren über Substitutionseffekte (Kundenverlust durch Anbieter alternativer Netze) und Einnahmefeffekte (Tarifsenkungen aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit) zu Verlusten in Höhe von 24 Mrd. PTE führen. Diese Einbußen könnten sich auf die Finanzierung des Universaldienstes auswirken, da Portugal Telecom gleichzeitig mit der Liberalisierung der Satellitenkommunikation und der Bereitstellung von Diensten an geschlossene Benutzergruppen konfrontiert sein werde.

3.2. Portugal Telecom strebe eine vollständige Umstrukturierung der Tarife für den Sprachtelefondienst an. Diese Umstrukturierung werde teilweise durch die derzeitige, bis 1998 geltende Preisvereinbarung gewährleistet, die eine reale Senkung des globalen Preisniveaus und Erhöhungen der nicht kostendeckenden Tarife um die Inflationsrate von 6 % vorsähe. Damit Portugal Telecom in einem vollständigen wettbewerbsoffenen Markt wirksam funktionieren kann, seien neben weiteren strukturellen Anpassungen Studien erforderlich, in denen geprüft wird, ob dieses Konzept für den Zeitraum 1998 bis 2000 überarbeitet werden muß, so daß die Tarifreform bis zu dem vorgesehenen Zeitpunkt abgeschlossen werden kann.

(4) Weitere Einzelheiten wurden bei einem bilateralen Gespräch am 18. Juni 1996 in Brüssel und in einem weiteren Schreiben der portugiesischen Regierung (vom 30. Juli 1996) mitgeteilt. Erneut erörtert wurden die Fragen bei bilateralen Gesprächen, die am 12. November in Straßburg und am 18. November 1996 in Brüssel stattfanden, sowie in einer im Anschluß daran übermittelten Fernkopie der portugiesischen Regierung vom 22. November 1996.

## II. *Eingegangene Stellungnahmen*

- (5) Nach der Bekanntmachung der Kommission vom 29. Juni 1996 gaben vier Unternehmen und Organisationen eine Stellungnahme ab.

In bezug auf die Aufhebung der Beschränkungen für Betreiber von Mobil- und Personalkommunikationssystemen hinsichtlich des Aufbaus ihrer eigenen Infrastruktur wird in den meisten dieser Stellungnahmen folgendes ausgeführt:

- Keine Rechtfertigung gebe es für eine Ausnahmeregelung, nach der sich die Portugiesische Republik gegen die Auswirkungen der Umsetzung der Richtlinie 94/46/EG der Kommission<sup>(1)</sup> über Satellitenkommunikation und der Liberalisierung der nicht vorbehaltenen Dienste, wie Sprachdienste für geschlossene Benutzergruppen, aufgrund der Richtlinie 90/388/EWG — deren Inkrafttreten bereits vor Jahren fällig war — schützen darf. Weder Satellitenkommunikation noch nicht vorbehaltenen Dienste, wie z. B. Sprachdienste für geschlossene Benutzergruppen, würden genügend Gesprächsverkehr mit Ursprung oder Abschluß in GSM-Netzen abziehen, da sie sich hierfür nicht eignen.
- Es sei unwahrscheinlich, daß beide GSM-Betreiber alle gemieteten Leitungen 1997 kündigen, da es mehrere Jahre dauere, um ein neues Netz aufzubauen und um als neu auf den Markt tretender Anbieter wirklich mit Portugal Telecom konkurrieren zu können. Die Verlustschätzungen seien daher viel zu hoch gegriffen. In einer Stellungnahme wird auf eine Studie verwiesen, aus der folgendes hervorgeht: Sollte Portugal Telecom auf das Preisniveau konkurrierender Netze heruntergehen (Wettbewerbseffekt), anstatt bei ihren hohen Preisen zu bleiben (Substitutionseffekt), dann würde der Einnahmeverlust aufgrund der Richtlinie nur 1,3 % der Einnahmen von Portugal Telecom betragen und nicht 15 %, wie von der portugiesischen Regierung behauptet. Außerdem wird in der Stellungnahme betont, daß GSM-Betreiber auf kürzere Sicht mehr neuen Gesprächsverkehr einbringen als Verkehr von Portugal Telecom auf sich ziehen.
- Außerdem seien in den meisten statistischen Angaben, die in dem portugiesischen Antrag verwendet werden, nicht alle relevanten Informationen berücksichtigt. So gingen die Berechnungen nicht auf die Unternehmen im Portugal Telecom Konzern ein, die von der Richtlinie profitieren und nicht unter ihr leiden würden. Die behaupteten Auswirkungen müßten daher stark nach unten korrigiert werden.

In bezug auf das Recht der Mobilfunkbetreiber, sich direkt mit ausländischen Netzen zusammenzuschalten, wird in den Stellungnahmen folgendes ausgeführt:

- Wenn die portugiesische Regierung ausführt, die direkte Zusammenschaltung zwingt Portugal Telecom zu einer massiven Tarifsenkung, andernfalls sie 15 % ihres internationalen Festnetzverkehrs an Konkurrenten verlore, so werde dabei weder der Kostenrückgang noch die erhöhte Inanspruchnahme in Rechnung gestellt, was den negativen Effekt auf Portugal Telecom jeweils stark vermindere.
- Hinsichtlich des Argumentes der portugiesischen Regierung, durch die Mobilfunkbetreiber werde sich der internationale Verkehr von Portugal Telecom verringern, sei es höchst unwahrscheinlich, daß die Benutzer (die zum größten Teil gewerbliche Benutzer sind) für internationale Gespräche der GSM anstelle des öffentlichen Fernsprechnetzes benutzen werden.
- Portugal Telecom müßte in der Lage sein, ihre internationalen Tarife um mindestens 30 % herabzusetzen. Verschiedenen großen Endverbrauchern werde ein solcher Abschlag bereits eingeräumt. Durch Mengenrabatte für Mobilfunkbetreiber würden fairere Rahmenbedingungen geschaffen, da sie es konkurrierenden Mobilfunkbetreibern ermöglichen würden, Auslandsgesprächstarife anzubieten, die den Festnetz-Auslandsgesprächstarifen der Portugal Telecom besser entsprechen. Zur Zeit werden GSM-Betreibern von Portugal Telecom nahezu<sup>(2)</sup> 100 % ihres Auslandsgespräch-Gebührensatzes für Einzelkunden in Rechnung gestellt. Wie in einer Stellungnahme dargelegt wird, würde eine solche Tarifsenkung die Geschäftstätigkeit von Portugal Telecom nicht stark berühren, aber die Nutzeffekte aufgrund niedrigerer Preise mit sich bringen.
- Die tatsächlichen Auswirkungen auf den Universaldienst wären vernachlässigbar gering. Die einzigen in der Dokumentation der Regierung aufgeführten Zahlen bezögen sich auf die Höhe der Investitionen, die zur Erfüllung der Universaldienstverpflichtungen erforderlich sind. Daß derlei Investitionen auch wachsende Einnahmen nach sich ziehen (Anschlußgebühren, Grundgebühren, einlaufende Gespräche, allgemeine Förderung der Dienste von Portugal Telecom), werde nicht erwähnt, und auch nicht, daß zur kostenwirksameren Erbringung des Universaldienstes neueste

(1) ABl. Nr. L 268 vom 19. 10. 1994, S. 15.

(2) GSM-Betreiber erhalten einen Abschlag in Höhe von 16,4 PTE je Minute (unabhängig von dem Ort des Anrufs).

Technologie eingesetzt werde. Sinnvoll sei das EG-Konzept eines Universaldienst-Fonds, der etwaige aus den Universaldienstverpflichtungen sich ergebende Unterschiede finanziell ausgleicht, anstatt Mobilfunkbetreibern Beschränkungen aufzuerlegen. Ein Rechnungssystem sollte geschaffen werden, mit dem die Kosten des Universaldienstes genauer zu schätzen sind. Die vorliegenden Schätzungen seien nicht zuverlässig.

- Eine Ausnahmeregelung in diesem Bereich werde lediglich die Entwicklung der grenzübergreifenden Mobilkommunikation hinauszögern und Wachstum und Entwicklung im Mobilfunkmarkt behindern, der in anderen Ländern, in denen frühzeitig ein unbeschränkter Wettbewerb zugelassen worden ist, Beschäftigungszuwächse und andere wirtschaftliche Nutzeffekte gebracht hat.

Mit Schreiben vom 20. August 1996 übermittelte die Kommission der portugiesischen Regierung die vier Stellungnahmen dieser Betroffenen, die nach der Veröffentlichung der Bekanntmachung der Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 29. Juni 1996 eingegangen waren. Die Kommission ersuchte die portugiesische Regierung, sich zu den Auslassungen der betroffenen Dritten zu äußern.

- (6) Im Anschluß an die Bekanntmachung, die die Kommission am 7. September 1996 veröffentlichte, übermittelten sieben Unternehmen und Organisationen eine Stellungnahme. Eines dieser Unternehmen teilte der Kommission allerdings mit Schreiben vom 18. November 1996 mit, seine Stellungnahme entspreche möglicherweise nicht mehr der aktuellen Situation in Portugal, da Portugal Telecom die Anwendung kostenorientierter Zusammenschaltungstarife auf Auslandsgespräche plane.

In bezug auf die Aufhebung der ausschließlichen Rechte, die Portugal Telecom gegenwärtig bei der Bereitstellung von Sprachtelefondiensten und der entsprechenden Netzinfrastruktur innehat, sowie der Beschränkungen für die Bereitstellung bestimmter bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste, wird in den Stellungnahmen folgendes aufgeführt:

- Die beherrschende Position des derzeitigen öffentlichen Telefondienstbetreibers sollte nicht noch dadurch gestärkt werden, daß man ihm allein gestattet, massiv in die Infrastruktur (wie z. B. Kabel) zu investieren, die die wichtigsten alternativen Träger von Telekommunikationsdiensten abgeben sollten. Ein Unternehmen mit einem Telekommunikationsmarktanteil von über 90 %, das höhere Gewinne erziele (sie nahmen 1996 um 40 % gegenüber 1995 zu und lagen, nach Steuern und Abschreibungen,

bei 50 Mrd. PTE) als British Telecom, France Telecom, Tele Danmark und AT&T, sei nicht schutzbedürftig. Die von der Öffnung des Marktes bewirkte Effizienzsteigerung konnte den Verbrauchern sowie der gesamten portugiesischen Wirtschaft zugute. Die portugiesische Regierung verwechsle möglicherweise das Allgemeininteresse mit den Interessen von Portugal Telecom. Sollte die vollständige Umsetzung der Richtlinien tatsächlich erhebliche Einkommenseinbußen für Portugal Telecom mit sich bringen, so könne dies nur bedeuten, daß Portugal Telecom bisher die Möglichkeit gehabt hat, auf Kosten der anderen Marktakteure und der Verbraucher überhöhte Preise für ihre Dienstleistungen zu verlangen. Überhaupt sei fraglich, ob Portugal Telecom zwangsläufige Verluste erleiden werde, und daß etwaige Verluste unbedingt zu einem schlechteren Dienstleistungsangebot führen müßten. Des weiteren gehe die portugiesische Regierung von einer zu hohen Preiselastizität der Nachfrage aus. Es sei nicht gesagt, daß man auf diesem schnell wachsenden Markt bei Schätzungen einfach Zahlen der Vergangenheit zugrundelegen könne. Eine Preiskontrolle seitens der portugiesischen Regierung schließlich sei nicht realistisch oder nicht ausreichend.

- Die Universaldienstverpflichtungen könnten durchaus von neu auf den Markt kommenden Akteuren erfüllt werden, was die portugiesische Regierung auch immer betont habe. Der Wettbewerb werde zu niedrigeren Kosten und damit auch zu niedrigeren Kosten des Universaldienstes führen. Gegenwärtig erhalte Portugal Telecom staatliche Subventionen für bestimmte fortgeschrittene Dienstleistungen und habe schließlich auch den Marktvorteil des universellen Anbieters. Außerdem sei der europäische Regionalentwicklungsfonds zur Hilfestellung bei der Erfüllung bei der Universaldienstverpflichtungen eingesetzt worden. Die Schätzungen der portugiesischen Regierung könnten nicht vollständig nachgeprüft werden, da das Berechnungsverfahren nicht transparent sei. In den meisten Stellungnahmen wird hervorgehoben, die von der portugiesischen Regierung vorausgeschätzten Verluste erschienen übertrieben. Höchst unwahrscheinlich sei, daß Portugal Telecom alle Leitungsmietkunden verlieren werde; viele Mietleitungsbenutzer seien Tochtergesellschaften von Portugal Telecom. Sollte es überhaupt zu einer allgemeinen Einnahmeminderung für Portugal Telecom kommen, so würde dies zu höheren Einnahmen bei diesen Tochtergesellschaften führen. Beispielsweise hielten Telepac 75 % des Datenübermittlungsmarkts, TMN 50 % des Mobilfunkmarkts, CONTACTEL und TLM 67 % des Paging-Markts, TV Cabo 75 % des Kabelfernsehmarkts und Radiomóvel 70 % des

Gruppierungsmarkts. Beim öffentlichen Sprachtelefondienst habe Portugal Telecom eindeutig eine Monopolstellung inne, und hier würde der bei weitem größte Teil ihrer Einnahmen anfallen. Der Universaldienst werde also größtenteils hieraus finanziert und nicht aus etwaigen Einnahmen aus der Leitungsvermittlung.

— Portugal Telecom arbeite rentabel, dem Unternehmen gehe es finanziell gut. Die Gewinne seien 1995 um 70 % gestiegen, bei sinkenden Tarifen. Portugal Telecoms Aktienkurs habe sich besser entwickelt als der allgemeine Aktienindex in Portugal und den USA, wo Portugal Telecom börsengehandelt wird: an der New Stock Exchange lag der Kurs im Februar 1996 bei 22,375 US-Dollar, gegenüber einem Plazierungskurs von 18,275 US-Dollar. Zur Zeit suche Portugal Telecom einen strategischen Partner, um sich in der in Vorbereitung befindlichen nächsten Privatisierungsphase auf dem Markt zu positionieren.

— Die portugiesische Regierung habe den Tarifreformbedarf bei den Sprachtelefondiensten falsch eingeschätzt. Die Durchschnittskosten eines Ortsgesprächs seien in Portugal mit denen im UK, in Belgien, Dänemark und Österreich vergleichbar, lägen aber höher als in Deutschland und den Niederlanden. Andererseits sei ein durchschnittliches Ferngespräch um 43 % teurer als im europäischen Durchschnitt. Allerdings beruhe dieser Vergleich möglicherweise auf unzutreffenden Annahmen und sei nicht überprüfbar. Ortsgespräche seien in Portugal als Anrufe innerhalb eines Radius von 5 km definiert (im UK hingegen von 30 km). Auch sei die dem Vergleich zugrundeliegende Gebühreneinheit in Portugal mit 3 Minuten länger als in anderen Mitgliedstaaten. Die Tarife müßten also nicht neu austariert, sondern einfach nur in allen Bereichen gesenkt werden. Wenn eine neue Tarifskaala überhaupt erforderlich sei, dann nur als unvermeidliches Ergebnis des Liberalisierungsprozesses. Ohne ein transparentes Berechnungsverfahren sei es im übrigen unmöglich, die Angaben der portugiesischen Regierung gebührend zu überprüfen.

— Bei 2-Mbs-Leitungen über 100 km lägen Portugal Telecoms Preise 2,6 mal höher als die von British Telecom. Diese Differenz sei eindeutig nicht kostenbegründet. Auch sei die Richtlinie des Rates 92/44/EWG vom 5. Juni 1992<sup>(1)</sup> zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen nicht ordnungsgemäß

in portugiesisches Recht umgesetzt worden, denn sonst wären die Preise auf jeden Fall gesunken. Daß Portugal Telecom nicht in der Lage sei, Dienstleistungen, die Konkurrenten auf alternativer Infrastruktur anbieten würden, zu den gleichen Bedingungen bereitzustellen, sei kein Grund, um die Konkurrenten davon abzuhalten, auf dem Markt tätig zu werden. Im übrigen besitze Portugal Telecom auf dem Kabelfernsehmarkt eine beherrschende Stellung, der eine äußerst wichtige alternative Telekommunikationsinfrastruktur darstellt. Eine Ausnahmeregelung, wie von der portugiesischen Regierung beantragt, würde diese Stellung nur verstärken.

Mit Schreiben vom 29. November 1996 übermittelte die Kommission der portugiesischen Regierung die Stellungnahme dieser sieben betroffenen Dritten, die auf die Bekanntmachung der Kommission vom 7. September 1996 hin eingegangen waren. Die Kommission ersuchte die portugiesische Regierung, sich zu den Ausführungen dieser betroffenen Dritten zu äußern.

### III. Antwort der Portugiesischen Republik

(7) Mit Schreiben vom 3. Oktober 1996 übermittelten die portugiesischen Behörden eine erste Erwiderung auf die Stellungnahmen der betroffenen Dritten, die ihnen mit Schreiben vom 20. August übermittelt worden waren.

Sie hoben darin hervor, von den GSM-Betreibern in Portugal sei keine Lizenzgebühr (außer einer Vergütung für das Zulassungsverfahren) verlangt worden, so daß die GSM-Betreiber durchaus weiter für die Inanspruchnahme der Infrastruktur von Portugal Telecom zahlen könnten. Trotz dieser Zusatzkosten hätten die GSM-Betreiber eine Marktstellung erreicht, mit der Portugal den sechsten Rang in der EU einnehme.

In einem weiteren Schreiben (Fernkopie vom 22. November 1996) führten die portugiesischen Behörden erneut aus, alternative Infrastrukturbetreiber würden in der Lage sein, Portugal Telecoms Leitungsmietpreise für zusammengeschaltete Leitungen um 50 % zu unterbieten, und Anbieter liberalisierter Telekommunikationsdienste würden nur noch 10 % der von ihnen benötigten Leitungen von Portugal Telecom mieten. Die Nachfrageminderung würde sich sofort einstellen, da öffentliche Einrichtungen bereits Kapazität installiert hätten, außer auf örtlichem Niveau. Durch mehr Wettbewerb würden die Einnahmen von Portugal Telecom um schätzungsweise 2 Mrd. PTE pro Jahr zurückgehen, da alternative Infrastruktur zu niedrigeren Preisen vermietet würde.

(1) ABl. Nr. L 165 vom 19. 6. 1992, S. 27.

Entschiede sich Portugal Telecom für die andere Möglichkeit, nämlich den Zusammenschaltungspreis für die gemieteten Leitungen erheblich zu senken, um ihren Marktanteil bei etwa 80 % zu halten, dann würden Portugal Telecom in diesem Bereich Einnahmen in Höhe von 14 Mrd. PTE entgehen.

Mit Schreiben vom 3. Januar 1997 — bei der Kommission eingegangen am 17. Januar 1997 — übermittelten die portugiesischen Behörden Ausführungen, in denen sie ihre Haltung gegenüber der zweiten Serie von Stellungnahmen betroffener Dritter verteidigte.

**IV. Artikel 4 der Richtlinie 96/2/EG und Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 90/388/EWG**

- (8) Nach Artikel 4 der Richtlinie 96/2/EG und Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 90/388/EWG gestattet die Kommission bestimmten Mitgliedstaaten auf Antrag, die in Richtlinie 90/388/EWG genannten Termine nicht einzuhalten und innerhalb von Zusatzfristen die ausschließlichen Rechte aufrechtzuerhalten, die mit der Bereitstellung öffentlicher Telekommunikationsnetze und -dienste betrauten Unternehmen gewährt wurden, soweit dies erforderlich ist, um die gebotene Strukturanpassung durchzuführen. Die Anwendung der Ausnahmeregelung nach Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag auf den Telekommunikationssektor ist geregelt in Richtlinie 90/388/EWG, geändert durch Richtlinie 96/2/EG in bezug auf Mobil- und Personalkommunikation und Richtlinie 96/19/EG in bezug auf die Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten.

Was die Bereitstellung öffentlicher Telekommunikationsdienste und -netze anbetrifft, so ist Portugal Telecom unbestreitbar mit einem Dienst von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut, gemäß Abschnitt III ihrer Konzession als öffentliches Telekommunikationsunternehmen aufgrund des Gesetzesdekrets Nr. 40/95 vom 15. Februar 1995<sup>(1)</sup>. Nach ihrem Konzessionsvertrag hat Portugal Telecom Universaldienstverpflichtungen in bezug auf die Bereitstellung des Telefonfestnetz-, Telex-, Telegraphen- und Datenübertragungsdienstes. Diese Aufgaben sind unabhängig von den besonderen Bedingungen des einzelnen Vorgangs und seiner betriebswirtschaftlichen Rentabilität „gleichwertig und kontinuierlich“<sup>(2)</sup> zu erfüllen. Die Konzession sieht vor, daß bei Liberalisierung von Diensten im Zusammenhang mit dem öffentlichen Telefonnetz Portugal Telecom für die Bereitstellung des Universaldienstes eine Vergütung erhalten

kann, und zwar auf verschiedene Weise, wie z. B. tarifäre Mechanismen, EU-Förderprogramme für die Grundversorgung, eine Verringerung der an den portugiesischen Staat zu zahlenden jährlichen Konzessionsvergütung (1 % des Umsatzes) und über die Errichtung einer besonderen Kasse, in die Portugal Telecom und die anderen Telekommunikationsbetreiber einzahlen. Zur Zeit besteht die Finanzierungsmethode darin, von den meisten Benutzern höhere Preise zu verlangen, um so die nicht kostendeckenden Tarife auszugleichen.

Da eine adäquate Kostenrechnungsmethode nicht angewandt wurde, konnte Portugal die Kosten des Universaldienstes nicht genau beziffern, sondern nannte nur eine grobe Schätzung von 81 Mrd. PTE für die gesamte Investition (ausgehend von den von Portugal Telecom angewandten Abschreibungssätzen<sup>(3)</sup>) wird die Kommission daher in ihrer Würdigung der Sache davon ausgehen, daß diese Gesamtinvestition einer jährlichen Belastung von rund 15 Mrd. PTE entspricht, also einem Drittel der Nettogewinne, die Portugal Telecom 1995 erzielte). Die Kosten des Universaldienstes in Portugal umfassen nicht allein die Investitionskosten, sondern auch die Betriebskosten, u. a. für Instandhaltung. Diese finanzielle Belastung wurde teilweise durch die EG subventioniert, nämlich über Zuschüsse, die Portugal Telecom zur Entwicklung ihres Netzes aufgrund der Programme PROTER, STAR, TELEMATIQUE und THERMIE erhielt, sowie durch Darlehen der Europäischen Investitionsbank. Diese Finanzhilfen waren jedoch nicht unmittelbar mit den Kosten des Universaldienstes verknüpft.

- (9) Aufgrund der Richtlinie ist also zu klären, inwieweit der beantragte zeitweilige Ausschluß des Wettbewerbs seitens anderer Wirtschaftsakteure „unbedingt erforderlich“ ist, um die notwendigen „strukturellen Anpassungen zu erreichen“.

Ausgangspunkt für die Prüfung hat der Umstand zu sein, daß ein mit einer Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betrautes Unternehmen der Verpflichtung unterliegt, seine Dienste so zu erbringen, daß es sich in einem betriebswirtschaftlichen Gleichgewicht befindet, so daß es ihm möglich sein muß, weniger gewinnbringende Sektoren mit Hilfe der rentablen auszugleichen; dies rechtfertigt es, in den betriebswirtschaftlich rentablen Sektoren den Wettbewerb seitens einzelner Unternehmen zu beschränken. Wäre es einzelnen Unternehmen gestattet, mit dem Inhaber der ausschließlichen Rechte in Sektoren ihrer Wahl zu konkurrieren, so könnten sich diese Unternehmen nämlich auf die betriebswirtschaftlich rentablen Vorgänge konzentrieren und günstigere Tarife als der Inhaber der ausschließlichen Rechte

(1) DR I Reihe A Nr. 39/95 vom 15. Februar 1995 in der Fassung vom 28. Februar 1995 DR I Reihe A Nr. 50/95.

(2) Nach der Definition des Universaldienstes in Artikel 1 Buchstabe o) der Konzession von Portugal Telecom als öffentlicher Telekommunikationsdienst.

(3) Prospekt der Portugal Telecom, Mai 1996, S. 76.

anbieten, da sie ja, anders als dieser, nicht aus betriebswirtschaftlichen Gründen gezwungen sind, Verluste aus nicht rentablen Sektoren durch Gewinne aus rentableren wertzumachen.

Richtlinie 90/388/EWG gewährte daher eine vorübergehende Ausnahmeregelung aufgrund von Artikel 90 Absatz 2 in bezug auf ausschließliche und besondere Rechte für die Bereitstellung des Sprachtelefondienstes, da die finanziellen Ressourcen für die Entwicklung des öffentlichen Telekommunikationsnetzes immer noch in erster Linie aus dem Betrieb des Sprachtelefondienstes stammen. Diesen Dienst zu diesem Zeitpunkt dem Wettbewerb zu öffnen, könnte daher die Erfüllung der Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, mit der die Telekommunikationsorganisationen betraut sind, beeinträchtigen. Gerechtfertigt sind Wettbewerbsbeschränkungen nur bei Diensten, die aufgrund ihrer Beschaffenheit und der Voraussetzungen, unter denen sie auf einem Wettbewerbsmarkt angeboten werden, das wirtschaftliche Gleichgewicht bei der Bereitstellung des Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gefährden oder in irgendeiner anderen Weise beeinträchtigen würden. Beschränkungen der Bereitstellung solcher Dienste können daher nur dann zugelassen werden, wenn eine derartige Wirkung hinreichend belegt ist.

- (10) In einigen Stellungnahmen wurde geltend gemacht, auch neu auf den Markt tretende Akteure könnten an der Erfüllung der Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse mitwirken. Sinn der Ausnahmeregelung ist es in der Tat, die Erfüllung der Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, nicht aber einzelne Unternehmen zu schützen. Kurzfristig wird Portugal Telecom jedoch das einzige Unternehmen sein, das ein universelles öffentliches Fernsprechnetz in Portugal bereitstellt. Daher hat die Kommission bei jeder der beantragten Zusatzfristen geprüft, ob sie tatsächlich erforderlich ist, um Portugal Telecom in die Lage zu versetzen, ihre Aufgabe von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse unter wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen zu erfüllen, während die gebotenen Strukturanpassungen vorgenommen werden.

## B. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

### I. Antrag auf eine zusätzliche Umsetzungsfrist in bezug auf die Aufhebung der Beschränkungen bei der direkten Zusammenschaltung mobiler Telekommunikationsnetze

#### Zu den Auswirkungen einer sofortigen Aufhebung der Beschränkungen

##### *Argumentation der Portugiesischen Republik*

- (11) Portugal ist der Auffassung, eine Zusatzfrist für die Umsetzung der Richtlinie in bezug auf die direkte

internationale Zusammenschaltung von Mobilfunknetzen sei notwendig, damit die Bereitstellung des Inlands- und Auslandssprachtelefondienstes nicht in Gefahr gerät.

Portugal beantragt zum einen, die verschiedenen Liberalisierungsschritte hinauszuschieben, damit Portugal Telecom sich auf die verschiedenen Konsequenzen einstellen kann, ohne Störungen zu erleiden, die eine normale Entwicklung gefährden würden. Portugal kündigt an, daß es die Satellitenkommunikation nach der Richtlinie 94/46/EG und Sprachdienste für geschlossene Benutzergruppen nach der Richtlinie 90/388/EWG zugelassen hat. Der Umsatz von Portugal Telecom verringere sich hierdurch um schätzungsweise etwa 11 Mrd. PTE pro Jahr, da Portugal Telecom gezwungen sei, ihre Leitungsmiettarife erheblich herabzusetzen, um gegenüber den neuen Alternativen wettbewerbsfähig zu bleiben.

Dieser Effekt müsse zu dem Einkommensverlust hinzugerechnet werden, der aus der sofortigen Umsetzung der Richtlinie 96/2/EG in bezug auf die direkte internationale Zusammenschaltung resultieren würde: insgesamt 50 Mrd. PTE.

Gegenwärtig wird die direkte Zusammenschaltung weder zwischen den beiden portugiesischen GSM-Betreibern noch zwischen diesen und ausländischen Fest- und Mobilfunknetzen von Portugal gestattet. Diese Beschränkung sei erforderlich, da die Tarife für das Telefonfestnetz noch nicht kostenorientiert seien. Die Einnahmen aus der Zusammenschaltung beliefen sich 1995 auf rund 8,5 Mrd. PTE. Wäre die ungehinderte Zusammenschaltung von Mobilfunknetzen gestattet, so könnte sich ein GSM-Betreiber in Portugal mit einem Festnetz oder Mobilfunknetz in einem anderen Staat zusammenschalten und Lieferpreise für Auslandsgespräche erhalten, die in der Nähe der (niedrigeren) Zusammenschaltungssätze liegen, die in dem betreffenden Land gelten. Auf diese Weise könnten Mobilfunkbetreiber ihren GSM-Abonnenten niedrigere Tarife anbieten als Portugal Telecom. Ginge in dieser Lage Portugal Telecom nicht ebenfalls mit den Preisen herab, so sei davon auszugehen, daß sie nicht nur den gesamten Verkehr zwischen Mobilfunk und Mobilfunk und Mobilfunk und Auslandsnetzen, sondern auch 15 % ihres Festnetztelefonverkehrs an die Mobilfunkbetreiber verlieren würde, was einem Verlust von 27 Mrd. PTE im Zeitraum 1996 bis 2000 entspräche; bei dem anderen Szenario, bei dem Portugal Telecom seine internationalen Tarife senkt, würde der Einkommensverlust in dem Zeitraum 25 Mrd. PTE betragen.

Portugal bestätigt jedoch, die Umgestaltung der Tarife werde unabhängig von der Durchführung der Richtlinie 90/388/EWG in ihrer veränderten Fassung fortgesetzt.

- (12) Außerdem hebt Portugal hervor, die unmittelbare Einführung der direkten internationalen Zusammenschaltung könne sich auf den Festnetzauslandstelefonverkehr auswirken, d. h. auf den Einnahmeanteil, den die Kommission zur Finanzierung der Universaldienstverpflichtung für nötig hält. Bei Gesprächen in andere europäische Länder könnten die derzeitigen internationalen Mobilfunktarife von 163 PTE pro Minute auf 100 PTE gesenkt werden<sup>(1)</sup>. Bei Gesprächen in andere Länder würden die Preise rund 60 % höher bleiben, könnten aber gegenüber den derzeitigen Gebühren von 260 PTE bis 490 PTE pro Minute sinken. Zum Vergleich: die Festnetz-Auslandsgesprächstarife (Spitzenzeiten) der Portugal Telecom beliefen sich (im April 1996) auf 112 PTE pro Minute in die EU, 149 PTE in die übrigen europäischen Länder, 164 PTE in die USA, 183 PTE nach Kanada und 237 PTE nach Brasilien.

Portugal führt aus, daß Portugal Telecom ab 1997 15 % ihres Festnetz-Auslandssprachetelefonverkehrs an Mobilfunkbetreiber verlieren werde, sofern sie ihre Preise nicht senkt, um im Wettbewerb mit den potentiellen Auslandstarifen der Mobilfunkbetreiber zu bestehen. Hieraus würde sich ein jährlicher Einnahmeverlust in Höhe von 8,104 Mrd. PTE ergeben. Könnte Portugal Telecom hingegen ihren Anteil am Verkehr halten, indem sie die Tarife senkt, so käme es zu einem Verlust in Höhe von 9,652 Mrd. PTE (1997).

#### *Standpunkt der Kommission*

- (13) Die verspätete Durchführung früherer EG-Richtlinien, dies sei eingangs betont, kann die Kommission nicht als Rechtfertigung dafür anerkennen, daß die Umsetzung anderer Richtlinien hinausgeschoben wird. Nichtsdestotrotz ist zu untersuchen, wie sich die sofortige Umsetzung der Richtlinien der Kommission auf die Erfüllung von Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auswirken würde, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen Portugal Telecom diesen Dienst bereitstellt. Die Umsetzung der Richtlinie 90/388/EWG, u. a. geändert durch die Richtlinie 94/46/EG, hätte der portugiesischen Regierung zufolge zu einem Sinken der Mietleistungstarife und -einnahmen von Portugal Telecom geführt und ist daher mit der Wirkung der Aufhebung von Beschränkungen für Betreiber von

Mobil- und Personalfunksystemen hinsichtlich des Aufbaus ihrer eigenen Infrastruktur verknüpft. Wie sich Senkungen der Mietleistungstarife von Portugal Telecom und entsprechend niedrigere Einnahmen des Unternehmens auf seine Fähigkeit zur Bereitstellung des Universaldienstes auswirken würden, wird im Zusammenhang mit der Frage geprüft, inwieweit die Zusatzfrist gerechtfertigt ist, die in bezug auf die Durchführung von Artikel 3c der Richtlinie 90/388/EWG beantragt wurde.

- (14) In ihrem Zusatzantrag vom 22. November 1996 führt die portugiesische Regierung aus, nach vollständiger Durchführung der Richtlinie 96/2/EG würden die portugiesischen Mobilfunkbetreiber die Möglichkeit haben, sich direkt mit öffentlichen Telefondienstnetzen anderer Mitgliedstaaten zusammenzuschalten und damit Portugal Telecoms Dienste und Infrastruktur zu umgehen. Anstelle der Zahlungen, die sie zur Zeit an Portugal Telecom leisten (106 PTE je Minute bei Gesprächen innerhalb Europas, was den üblichen Gebührensätzen des öffentlichen Telefondienstes abzüglich 19,20 PTE je Minute entspricht), würden die Mobilfunkbetreiber den ausländischen Festnetztelefondienstbetreibern eine Abschlußgebühr zahlen.

Nach Angaben Portugals beträgt die Abschlußgebühr für europäische Gespräche im Durchschnitt 35 PTE je Minute. Zur Zeit berechneten Mobilfunkbetreiber für Auslandsgespräche 164 PTE je Minute. Dieser Betrag setze sich zusammen aus einer an Portugal Telecom zu zahlenden Zusammenschaltungsgebühr von 106 PTE je Minute und der Summe aus Betriebskosten und Gewinn in Höhe von 58 PTE je Minute. Um zu einem Schätzwert für den Preis für Gespräche innerhalb Europas zu gelangen, den Mobilfunkbetreiber nach der Liberalisierung berechnen würden, addierte die portugiesische Regierung die betrieblichen Aufwendungen von 58 PTE je Minute, die Abschlußgebühr von 35 PTE je Minute und die halben Kosten der Auslandsübertragung, die sich auf das Ursprungsland beziehen. Nach der Empfehlung der internationalen Telekommunikationsunion D.300R (TEUREM) würde sich dieser Posten auf 10 % des Gesamtpreises belaufen. Die Gesamtkosten lägen dementsprechend bei etwa 100 PTE je Minute.

- (15) In bezug auf die Substituierbarkeit von Festnetz- und Mobilfunktelefondiensten ist die Kommission in aktuellen Untersuchungen zu dem Ergebnis gelangt, daß sie nicht erheblich sein kann, da beide Dienste unterschiedlichen Nachfragekategorien zuzuordnen sind, was sich u. a. auch darin niederschlägt, daß die Tarife des GSM-Mobilfunks höher liegen als beim klassischen Sprachtelefondienst.

<sup>(1)</sup> Diese Annahme basiert auf dem Durchschnitt der Gebührensätze („accounting rate shares“) der British Telecom für die Bearbeitung des Auslandsverkehrs, d. h. 35 PTE pro Minute. Gibt der Mobilfunkbetreiber 75 % der Ersparnisse an den Endverbraucher weiter, so wäre der Preis für diesen 115 PTE pro Minute (Schreiben vom 30. Juli 1996, S. 9).

Trotzdem stellen aber die Inlandsgespräche in Portugal das wichtigste Marktsegment für GSM-Betreiber dar. Außerdem sind die Kosten der Gesprächsbearbeitung für Mobilfunkbetreiber offensichtlich mindestens zur Hälfte nicht vom Gesprächsverkehrsvolumen abhängig. Daher ist nicht auszuschließen, daß eine Mobilfunkbetreiber einen höheren Anteil dieser verkehrsunabhängigen Kosten auf die Inlandsgespräche abwälzt und Auslandsgesprächstarife auf demselben Niveau wie gegenwärtig Portugal Telecom anbietet, um dadurch Gesamtumsatz, Netzauslastung und Marktanteil zu erhöhen. Die Zahl der GSM-Kunden in Portugal wird derzeit auf etwa 600 000 geschätzt; es handelt sich um einen Wachstumsmarkt, so daß davon ausgegangen werden kann, daß noch mehr Festnetzgesprächsverkehr durch Mobilfunkverkehr ersetzt wird.

(16) Zu den von Portugal genannten Schätzwerten für Verluste aus der unmittelbaren Umsetzung der direkten Auslandszusammenschaltung stellt die Kommission fest, daß, wie in verschiedenen Stellungnahmen betont wird, der Mobiltelefonmarkt ein neuer, wachsender Markt ist, der Portugal Telecom bereits zusätzliche Einnahmen bringt, nämlich durch die abschließende Bearbeitung von Anrufen, die von Mobiltelefonen aus getätigt werden. Die Rentabilität des Festnetz-Sprachtelefondienstes der Portugal Telecom hängt von diesen Zusatzeinnahmen nicht ab. Die Mobilfunkbetreiber bewirkten einen Zusatzumsatz von 8,5 Mrd. PTE für Portugal Telecom, während mit Gesprächen innerhalb des Festnetzes 301,5 Mrd. PTE eingenommen wurden.

(17) Die Kommission stimmt trotzdem der Auffassung zu, es sei nicht auszuschließen, daß kurzfristig bei direkter Zusammenschaltung von Mobilfunknetzen mit ausländischen Netzen Festnetzauslandsgespräche durch GSM-Auslandsgespräche ersetzt werden könnten. Auch würden die substitutionsbedingten Einbußen nicht zwangsläufig durch Zusatzeinnahmen kompensiert, die Portugal Telecom aus dem Wachstum des GSM-Markts entstünden. Dies würde sich nämlich auf eines der Sprachtelefondienstsegmente auswirken, die zur Zeit für Portugal Telecom am stärksten gewinnbringend sind, nämlich die Auslandsgespräche, und könnte zusammen mit den Auswirkungen der Aufhebung der Beschränkungen bei alternativen Netzen für liberalisierte Dienstleistungen ab dem 1. Juli 1997 dazu führen, daß die Gesamtrentabilität von Portugal Telecom so stark zurückgeht, daß sie nicht mehr in der Lage wäre, den Universaldienst unter wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen zu gewährleisten. Anders wäre das Ergebnis, falls

Portugal die Beschränkungen in bezug auf die Nutzung eigener und alternativer Netzinfrastruktur für die Bereitstellung liberalisierter Telekommunikationsdienste nicht aufheben müßte.

Die Gefahr nimmt jedoch in dem Maße ab, wie Portugal Telecom ihre Auslandsgesprächstarife senkt. Daher kann das Argument der portugiesischen Regierung im Hinblick auf die beantragte Dauer der Zusatzfrist nicht akzeptiert werden. Unter Berücksichtigung der geplanten Tarifumstrukturierung kann die Gefahr, daß Festnetzgespräche durch GSM-Gespräche ersetzt werden, nur eine Ausnahmeregelung rechtfertigen, die spätestens Ende 1998 ausläuft. Zu diesem Termin nämlich sollte Portugal Telecom ihre Auslandsgesprächstarife bereits so weit herabgesetzt haben, daß eine Substitution durch GSM-Mobilfunkgespräche auszuschließen ist. Erfolgt die Liberalisierung der Auslandszusammenschaltung von Mobilfunknetzen mindestens ein Jahr vor der vollständigen Liberalisierung des Sprachtelefondienstes, so stellt dies außerdem einen starken Anreiz zur rechtzeitigen Durchführung der schrittweisen Tarifreform dar.

#### *Entwicklung des Handelsverkehrs*

(18) Ein Hinausschieben der Liberalisierung der direkten Auslandszusammenschaltung von Mobilfunkbetreibern wird sich auf den zweiten GSM-Betreiber und, soweit sie in naher Zukunft zugelassen werden, die künftigen DCS-1800-Betreiber auswirken. Die Möglichkeit der direkten Zusammenschaltung mit anderen Betreibern würde Aufbau und Entwicklung ihrer Tätigkeit auf dem portugiesischen Markt erheblich fördern. Eine Zusatzfrist für die Richtlinienumsetzung berührt außerdem auch ausländische Akteure, da die Verkehrsweiterleitung zum Gesprächsabschluß durch die portugiesischen Mobilfunkbetreiber umständlicher und kostspieliger wird.

(19) Diese Beeinträchtigung der Entwicklung des Handelsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten wäre jedoch geringer, wenn die portugiesische Regierung im Rahmen der Konzession vom März 1995 dafür sorgen würde, daß Portugal Telecom kostenbezogene Gebührensätze auf die Zusammenschaltung zwischen ihrem Netz und den Mobilfunktelefonnetzen anwendet, insbesondere in bezug auf die Bearbeitung von Auslandsgesprächen.

#### *Schlußfolgerung*

(20) Die sofortige Aufhebung der Beschränkungen bei der direkten Zusammenschaltung von Mobiltelekommunikationsnetzen nach Artikel 3d der Richtlinie 90/388/EWG in der Fassung der Richtlinie 96/2/EG würde die erheblichen Einnahmen von

Portugal Telecom aus dem Auslandsgesprächsverkehr in Gefahr bringen und damit ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die Basisversorgung im Bereich des Sprachtelefondienstes in Portugal unter wirtschaftlich annehmbaren Bedingungen weiter zu gewährleisten. Die Entwicklung des Handelsverkehrs würde durch eine Zusatzfrist bis zum 1. Januar 1999 nicht in einer dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderlaufenden Weise berührt.

## II. Antrag auf eine zusätzliche Umsetzungsfrist in bezug auf die Nutzung eigener und alternativer Netze für die Bereitstellung von Mobil- und Personalkommunikationsdiensten

### Zu den Auswirkungen einer sofortigen Aufhebung der Beschränkungen

#### *Argumentation der Portugiesischen Republik*

- (21) Die von Mobilfunkbetreibern (einschließlich Funkruf- und Fernnetzbetreiber) gemieteten Leitungen machten zur Zeit rund 35 % aller Mietleitungen und rund 2 % der Gesamteinnahmen von Portugal Telecom aus. Werden die Beschränkungen für Betreiber von Mobil- und Personalkommunikationssystemen hinsichtlich des Aufbaus einer eigenen Infrastruktur vor dem 1. Januar 1998 aufgehoben, so würden sich beide GSM-Betreiber ihre eigene Infrastruktur geben, so daß Portugal Telecom 1997 Umsatz in Höhe von 7,4 Mrd. PTE entgehen würde. Nach Berechnung der portugiesischen Regierung würde der entgangene Umsatz bis Ablauf des Jahres 2000 insgesamt 25,6 Mrd. PTE ausmachen. Die Gründe hierfür sind folgende: Zwar würde es, wie Portugal einräumt, viele Jahre dauern, bis Parallelnetze zu den gegenwärtig von Mobilfunkbetreibern genutzten Leitungen von Portugal Telecom entstanden sind, doch wird andererseits auch implizit anerkannt, daß sich auch der Anreiz für Mobilfunkbetreiber verringert, sich ihre eigene Infrastruktur zu geben, da Portugal Telecom auf jeden Fall ihre Leitungsmiettarife schrittweise senken wird. Die Auswirkungen der Umsatzverminderung bei den Mietleitungen werden sich daher für Portugal Telecom in den folgenden Jahren ebenfalls allmählich verringern.

Desweiteren sind der portugiesischen Regierung zufolge die Auswirkungen einer Aufhebung der Beschränkungen für Mobilfunkbetreiber zusammen mit den Auswirkungen einer Liberalisierung des Sprachdienstes für geschlossene Benutzergruppen nach der Richtlinie 90/388/EWG zu prüfen, bei denen es sich um einen Umsatzverlust für Portugal Telecom in der Höhe von 11 Mrd. PTE handelt. Damit würde sich der entgangene Umsatz 1997 auf insgesamt 18,4 Mrd. PTE belaufen.

#### *Standpunkt der Kommission*

- (22) Weder Kommission noch Rat haben je die Meinung vertreten, Einnahmen aus Leitungsmiete seien für die Finanzierung des Universaldienstes unbedingt notwendig. U. a. aus diesem Grunde sieht Artikel 10 der Richtlinie 92/44/EWG des Rates zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen vor, daß die Leitungsmiettarife kostenorientiert sein müssen, d. h. nur tatsächlich entstandene Kosten und nicht die Kosten der Bereitstellung des Festnetzsprachtelefondienstes — welcher ein Dienst für sich ist — in unrentablen Gebieten und an unrentable Kunden in rentablen Gebieten zugrundelegen dürfen. Obwohl Artikel 13 der Richtlinie 92/44/EWG dies gestattete, beantragte die Portugiesische Republik nicht, die Umsetzung der Kostenorientierungspflicht für Mietleitungen zugunsten von Portugal Telecom hinauszuschieben. Da Richtlinie 92/44/EWG insbesondere verlangt, daß die Mietleitungen auf kostenorientierter Basis angeboten werden müssen und die Mitgliedstaaten sich an diese Bestimmung zu halten haben, dürfte sich die Marktposition von Telekommunikationsorganisationen in diesem Bereich nicht erheblich dadurch ändern, daß alternative [Infrastruktur-] Angebote zugelassen werden<sup>(1)</sup>. Daher war die Portugiesische Republik verpflichtet, zu gewährleisten, daß Portugal Telecom bis zum 31. Dezember 1993 ein Abrechnungssystem für Mietleitungen im Sinne von Artikel 10 der Richtlinie 92/44/EWG aufbaut. Wie erwähnt, sind Wettbewerbsbeschränkungen in bezug auf besondere Dienste, die vom Sprachtelefondienst trennbar sind, jedoch nicht gerechtfertigt, sofern der Mitgliedstaat nicht nachweisen kann, daß derartige Dienste aufgrund ihrer Beschaffenheit und der Voraussetzungen, unter denen sie angeboten werden, das wirtschaftliche Gleichgewicht der Bereitstellung des Sprachtelefondienstes beeinträchtigen. Ein solcher Nachweis ist nicht erbracht worden.

Dem portugiesischen Antrag zufolge erwirtschaftete Portugal Telecom 6 % ihrer Einnahmen (23 Mrd. PTE) mit der Bereitstellung von Mietleitungen, 79 % mit der Bereitstellung des Festnetzsprachtelefondienstes (310 Mrd. PTE). Der obenerwähnten Annahme zufolge beträgt die jährliche Belastung durch Universaldienstverpflichtungen rund 15 Mrd. PTE. Es ist nicht gezeigt worden, daß die im Rahmen ausschließlicher Rechte erzielten Einnahmen aus dem Festnetzsprachtelefondienst nicht ausreichen, um die Belastung durch den Universaldienst zu decken, und daß der Monopolbereich daher auf andere Märkte ausgedehnt werden muß.

(1) Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehtetze — Teil 1 — Grundsätze und Terminplan (KOM(94) 440 endg. vom 25. 10. 1994)

Darüber hinaus beruhen nach Ansicht der Kommission die Schätzwerte für die Auswirkungen, die die Aufhebung der Beschränkungen für Mobilfunkbetreiber hinsichtlich des Aufbaus einer eigenen Infrastruktur hätte, auf einem unrealistischen Szenario, und zwar aus folgenden Gründen:

- Wie der zweite GSM-Betreiber feststellt, setzt die Errichtung eines vollständig getrennten Grundnetzes hohe fixe Investitionen voraus, so daß die Schaffung eines solchen Parallelnetzes nur schrittweise vor sich gehen könnte.
- Ein vollständig getrenntes Grundnetz birgt auch erhebliche Risiken (wie bei Störungen). Daher würden die GSM-Betreiber auf jeden Fall weitere Leitungen von Portugal Telecom oder Drittanbietern als Auffangkapazität nutzen, um bei Störungen im eigenen Netz ihren Dienst aufrechterhalten zu können. Desweiteren sind Investitionen in eigene Infrastruktur nur dann gerechtfertigt, wenn das Gesprächsaufkommen genügend groß ist, was aber bei den Funkruf- und Fernnetzbetreibern wahrscheinlich nicht der Fall sein wird. Wie im portugiesischen Antrag festgestellt wird, sind im übrigen die Fernnetzmiettarife am wenigsten kostenorientiert, die Ortsnetzmiettarife hingegen eher. Wäre es andererseits Mobilfunkbetreibern gestattet, ihre eigene Infrastruktur aufzubauen, so könnten sie sich Netze mit höherer Kapazität geben (8, 34 und 140 MBs), wie sie Portugal Telecom gegenwärtig den Mobilfunkbetreibern (einer Stellungnahme zufolge) nicht anbietet. Daher ist die Annahme nicht gerechtfertigt, die Nachfrage für Mietleitungen werde 1997 um 100 % zurückgehen, und dies um so weniger, als Portugal Telecom für die folgenden Jahre Tarifsenkungen plant. Realistischer wäre es, davon auszugehen, daß die Nachfrage nach Kapazität in den nächsten drei Jahren um bis zu 50 % abnehmen könnte. Damit würden höchstens 3,7 Mrd. PTE jährlich an Umsatz verlorengehen (weniger als 1 % des jährlichen Umsatzes). Würde Portugal Telecom ihre Preise anpassen, so wäre die Abnahme natürlich noch geringer, und es könnte sogar zu einer vollständigen Kompensation kommen, wenn die Mobilfunkbetreiber dadurch veranlaßt würden, zusätzliche Basisstationen einzurichten.
- Ein Umsatzverlust stellt keine Gewinnschmälerung in gleicher Höhe dar, da für Portugal Telecom auch die mit der Bereitstellung der Mietleitungen verbundenen Aufwendungen wegfallen würden. Nur die entsprechende Gewinnspanne würde entfallen. Hierzu hat Portugal keine Angaben geliefert. Wir könnten von einer Gewinnspanne von bis zu 50 % ausgehen, was bereits — falls dieser Höchstwert zutrifft — eine unfaire Preisgestaltung im Sinne von Artikel 86 Buchstabe c) EG-Vertrag —
- sowie einen Verstoß gegen die Kostenorientierungsverpflichtung nach Richtlinie 92/44/EWG — darstellen könnte, da dies mehr als doppelt so hoch wäre wie die im Telekommunikationssektor übliche Gewinnspanne. Selbst wenn man dies zugrundelegt, betrüge der entgangene Gewinn weniger als 1,8 Mrd. PTE.
- Wie bereits erwähnt, ist einer der beiden GSM-Betreiber, nämlich TMN, zu 100 % eine Tochtergesellschaft des Portugal-Telecom-Konzerns. Portugal vertritt die Auffassung<sup>(1)</sup>, TMN werde ungeachtet dieser Verbindung sich ebenfalls für eine eigene Infrastruktur entscheiden, um ihre Infrastrukturkosten um 50 % zu verringern. In diesem Fall aber würde der Gewinn von TMN entsprechend zunehmen und in der konsolidierten Rechnungslegung des Portugal-Telecom-Konzerns den negativen Effekt zur Hälfte kompensieren, den die Aufhebung der Beschränkungen für Mobilfunkbetreiber hinsichtlich der Nutzung einer eigenen Infrastruktur mit sich bringen würde. Dementsprechend würde der Effekt unter dem Strich nur 0,9 Mrd. PTE pro Jahr ausmachen.
- Die portugiesische Argumentation beruht auf einer statischen Sicht. Mit der Liberalisierung des Mobilfunkmarktes aufgrund der Richtlinie 96/2/EG dürften Neubetreiber bald von der portugiesischen Regierung die Zulassung zum Tätigwerden auf den DCS-1800-Frequenzbändern erhalten, so daß sich Portugal Telecom gezwungen sehen wird, ihre Netzentwicklung zu beschleunigen, um mit den beiden gegenwärtigen GSM-Betreibern konkurrieren zu können. Durch diese neue Nachfrage wird der bereits sehr begrenzte Effekt der Kündigung einiger Leitungsmieten durch die GSM-Betreiber mehr als wettgemacht. Hervorzuheben ist, daß die Verzögerungen, die bei der Ausschreibung für die DCS 1800- und ERMES-Dienste durch die portugiesische Regierung eingetreten sind, Portugal Telecom größere Mietleitungseinnahmenverluste verursachen, als es die sofortige Durchführung von Artikel 3c der Richtlinie 90/388/EWG in der Fassung der Richtlinie 96/2/EG täte. Auch dürfte die Liberalisierung des Sprachdienstes für geschlossene Benutzergruppen die Mietleitungsnachfrage erheblich erhöhen, nämlich für komplementäre Festnetz-Telekommunikationsdienste; damit ist also sicherlich eine alternative Ansatzmöglichkeit für die von den GSM-Betreibern freigesetzte Übertragungskapazität gegeben. Infolge dieses zu erwartenden Wachstums des Leitungsmietmarktes ist es durchaus möglich, daß Portugal Telecom selbst dann, wenn sie weitere Mengenrabatte gewährt, ihr Gewinnniveau in

<sup>(1)</sup> Schreiben vom 30. Juli 1996, S. 5.

diesem Bereich hält. Mit einer solchen Rabattgewährung hätten die Mobilfunkbetreiber sogar noch geringere Anreize, eine eigene Infrastruktur aufzubauen. Einer der Stellungnahmen zufolge bietet Portugal Telecom der mit ihr verbundenen Gesellschaft TV Cabo Portugal bereits jetzt Glasfaserleitungen zu einem Mietpreis an, der in einigen Fällen um das Fünffache niedriger liegt als der Mobilfunkbetreibern berechnete Mietpreis.

Schließlich muß im Zusammenhang mit der Beurteilung der Auswirkungen, die eine sofortige Umsetzung von Artikel 3c der Richtlinie 90/388/EWG auf den Portugal-Telecom-Konzern hätte, auch Artikel 3a letzter Absatz berücksichtigt werden. Nach dieser Vorschrift dürfen „Mitgliedstaaten, denen eine zusätzliche Übergangsfrist zur Aufhebung der Beschränkungen für Infrastruktur gemäß Artikel 3c eingeräumt wurde (...) während dieser Frist keine weiteren Mobilkommunikations- oder Personal-Kommunikations-Lizenzen an Fernmeldeorganisationen oder mit diesen verbundene Organisationen erteilen. Soweit Fernmeldeorganisationen nicht oder nicht mehr über ausschließliche Rechte oder besondere Rechte gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b) und c) in bezug auf den Aufbau und die Bereitstellung der öffentlichen Netzinfrastruktur verfügen, dürfen sie nicht von vorneherein von diesen Lizenzverfahren ausgeschlossen werden.“ Da TMN dementsprechend während der gesamten von der portugiesischen Regierung beantragten Zusatzfrist an keiner Ausschreibung für DCS 1800 teilnehmen dürfte, würden TMN in dieser Hypothese möglicherweise Gewinne auf diesem neuen Marktsegment entgehen, so daß diese auch von dem oben erwähnten Gewinnminderungsbetrag abzuziehen wären, welcher sich aus der Kündigung der Leitungsmietverträge durch die GSM-Betreiber ergeben würde.

Was die Auswirkungen der Liberalisierung des Sprachdienstes für geschlossene Benutzergruppen anbetrifft, so stellt die Kommission fest, daß sie aufgrund der Richtlinie 90/388/EWG bis zum 31. Dezember 1990 hätte umgesetzt sein müssen.

#### *Entwicklung des Handelsverkehrs*

- (23) Da es, wie obige Ausführungen zeigen, keine Rechtfertigungsgründe dafür gibt, nach Artikel 4 der Richtlinie 96/2/EG eine Ausnahme von der Verpflichtung zu gewähren, Beschränkungen für Mobilfunkbetreiber hinsichtlich des Aufbaus einer eigenen Infrastruktur und der Nutzung der Infrastruktur dritter Beteiligter sofort aufzuheben, brauchen die Auswirkungen einer solchen Ausnahmeregelung auf den Handelsverkehr und ihre mögliche Vereinbarkeit mit den Interessen der Gemeinschaft nicht geprüft zu werden.

#### *Schlußfolgerung*

- (24) Da nichts dafür spricht, daß Portugal Telecom die Gewinne aus der Vermietung von Leitungen an Mobilfunkbetreibern benötigt, um die gebotenen Strukturanpassungen zu gewährleisten, und darüber hinaus davon auszugehen ist, daß der Portugal-Telecom-Konzern insgesamt seine Einnahmen erhöht, wenn keine Ausnahme von der sofortigen Anwendung von Artikel 3c der Richtlinie 90/388/EWG gewährt wird, ist es nicht gerechtfertigt, Portugal Telecom die beantragte Zusatzfrist zu gewähren.

#### **III. Antrag auf eine zusätzliche Umsetzungsfrist in bezug auf den Sprachtelefondienst und die dazugehörige Netzinfrastruktur**

#### **Zu den Auswirkungen einer Aufhebung der ausschließlichen Rechte, über die Portugal Telecom zur Zeit verfügt**

##### *Die Argumentation der portugiesischen Regierung*

- (25) Für die Beantragung der Ausnahmeregelung gibt die portugiesische Regierung folgende Gründe an:
- Portugal Telecom muß ihre Tarife in erheblichem Maße umgestalten;
  - die Anschlußdichte ist niedrig.

##### *Standpunkt der Kommission*

- (26) Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen zusätzliche Umsetzungsfristen strikt den von der portugiesischen Regierung erwähnten Erfordernissen der Strukturanpassung im Hinblick auf die Einführung eines uneingeschränkten Wettbewerbs entsprechen; hierbei geht es um eine weitere Anpassung von Portugal Telecoms Tarifen, die in den meisten Fällen zu hoch erscheinen, sowie um den Umstand, daß die Anschlußdichte zu niedrig erscheint (rund 37 Hauptanschlüsse je 100 Einwohner bei einem EG-Durchschnitt von 48 im Jahre 1995) und die Durchschnittsausgaben je Hauptanschluß gering sind (1995 lagen sie je 100 Einwohner bei 20,720 ECU gegenüber 33,275 ECU im Vereinigten Königreich).
- (27) Die Kommission stellt fest, daß Portugal Telecom mit der Netzmodernisierung bereits weit vorangekommen ist. 1995 war die Vermittlung bei Portugal Telecom zu 70 % digitalisiert, das Fernnetz zu 100 % und das Auslandsnetz zu 89 %. Bei der Ortsgesprächvermittlung soll die Digitalisierung nach Auskunft der portugiesischen Regierung 1998 97 % erreichen und damit weitaus höher liegen als bei anderen Telekommunikationsorganisationen in der Gemeinschaft, wie z. B. Deutsche Telekom und Telecom Italia. Beim Sprachtelefondienst ist die Anschlußdichte im Vergleich zu den übrigen EG-Ländern in Portugal jedoch immer noch sehr niedrig.

## a) Tarifreform

(28) Die portugiesische Regierung macht geltend, daß von 1989 bis 1996 alle Gebühren, außer auf Orts- und Regionalgespräche, real gesenkt worden sind. Trotzdem seien die Tarife größtenteils immer noch zu hoch und weit von denen anderer EG-Telekommunikationsorganisationen entfernt. Auch aus diesem Grunde sei es weiterhin erforderlich, die Gebühren so anzupassen, daß der Preis sich weiter den zugrundeliegenden Kosten annähert. Bei der Neugestaltung der Tarife geht Portugal stufenweise und flexibel vor und achtet auf zumutbare Preise und angemessene Leistung für die Verbraucher. Jede Telekommunikationsorganisation in der Gemeinschaft führt eine Tarifreform durch oder

hat dies getan. Für Portugal stellt sich die Frage, wie schnell diese vonstatten gehen soll. Wegen der Vorgaben der vorgesehenen Preiskappingsregelung benötige Portugal Telecom noch etwa fünf Jahre, um die Fern- und Auslandsgesprächsgebühren zu senken und die Anschluß- und Grundgebühren zu erhöhen (d. h. die Jahre 1996 bis 2000).

(29) Nachstehende Tabelle — beruhend auf im Besitz der Kommission befindlichen Unterlagen<sup>(1)</sup> — stützt die Auffassung der portugiesischen Regierung; in der Tabelle werden bestimmte Telefentarife von Portugal Telecom den entsprechenden Werten einer Telekommunikationsorganisation gegenübergestellt, die bereits ihre Tarife umgestaltet hat<sup>(2)</sup>:

Tarife in Ecu zum 1. Januar 1996	Portugal Telecom	British Telecom	Differenz PT/BT (BT = 100)
Neuananschlußgebühr	76,66	137,53	56
Zweimonats-Grundgebühr	18,53	19,53	95
Ortsgespräche von 3 sowie von 10 Min. Dauer	0,06-0,12	0,06-0,19	100-63
(Spitzenzeiten)	0,06-0,23	0,14-0,47	43-49
Ferngespräche von 3 sowie von 10 Min. Dauer	1,17-3,91	0,35-1,16	334-337
Gespräche innerhalb der EG von 3 sowie von 10 Min. Dauer	2,31-7,70	1,29-4,31	179-179

Bei diesem Vergleich ist insofern Vorsicht angebracht, als die Ortstarifzonen in Portugal (mit einem Radius von 5 km) weitaus kleiner sind als im Vereinigten Königreich (mit einem Radius von mehr als 30 km). Für viele Nahgespräche werden in Portugal daher Regionalgesprächsgebühren erhoben, so daß „Ortsgespräche“ nur rund 7 % der Einnahmen von Portugal Telecom ausmachen.

— die Einnahmen aus Auslandsgesprächen decken deren Kosten (plus Standardgewinnspanne).

Infolgedessen würden die Telekommunikationsorganisationen in der Regel die Zweimonatsgrundgebühr und den Ortstarif erhöhen (oder dürfen sie zumindest nicht senken) und den Fernstarif herabsetzen. Offensichtlich sind aber, wie bereits erwähnt, die Ortstarife von Portugal Telecom im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten bereits hoch, so daß das Unternehmen nicht in der Lage ist, durch ihre Erhöhung Tarifsenkungen bei Fern- und Auslandsgesprächen auszugleichen.

(30) Da wegen des technischen Fortschritts im Netz die Kosten immer weniger von der Entfernung abhängen, bedingt eine Kostenausrichtung der Tarife im allgemeinen eine Anpassung der Preise, bei der die Kosten durch die Einnahmen ausgeglichen werden; dies bedeutet folgendes:

— die Einnahmen aus Anschluß- und Grundgebühren decken die Fixkosten (plus Standardgewinnspanne);

— die Einnahmen aus Ortsgesprächen decken deren Kosten (plus Standardgewinnspanne);

— die Einnahmen aus Ferngesprächen decken deren Kosten (plus Standardgewinnspanne); und

<sup>(1)</sup> Tarifica-Studie für CEC-GD XIII.

<sup>(2)</sup> Ein direkter Vergleich von Portugal Telecoms Telefentarifen mit dem Gemeinschaftsdurchschnitt (der kein gewichteter Durchschnitt ist) wäre nicht aussagekräftig, da die Tarifstrukturen der Telekommunikationsorganisationen in den 15 EG-Ländern immer noch stark voneinander abweichen und außerdem zur Zeit gerade Tarifreformen laufen. Ein Vergleich mit British Telecom wurde auch bei der Kommissionsentscheidung in bezug auf Irland vom 27. November 1996 unternommen.

- (31) Angesichts der bereits vollzogenen Tarifierungen und der festen Zusagen, bis zum Jahre 2000 die Tarifreform durch Senkung der Fern- und Auslandsgesprächstarife abzuschließen, kann die Fortsetzung des stufenweisen Vorgehens bei der weiteren Senkung der Tarife als gerechtfertigt gelten, da die zur Erhöhung der Anschlußdichte in den kommenden Jahren erforderlichen Ressourcen nicht geschmälert werden dürfen.
- b) Anschlußdichte
- (32) Bei der Erhöhung der Anschlußdichte konnte sich Portugal Telecom in den vergangenen fünf Jahren in die Zuwachsraten-Spitzengruppe innerhalb der Gemeinschaft einreihen (1991: 24 Hauptanschlüsse je 100 Einwohner, 1995: 37). Trotzdem hat Portugal immer noch die zweitniedrigste Anschlußdichte in der Gemeinschaft (nach Irland). Nach portugiesischen Angaben haben 26 % der portugiesischen privaten Haushalte noch kein Telefon; dies liege hauptsächlich daran, daß das Netz noch nicht genügend ausgebaut sei.
- (33) In einigen Stellungnahmen wird zutreffend hervorgehoben, daß sich mit der Einführung des Wettbewerbs die Anschlußdichte erhöhen wird. Man kann jedoch davon ausgehen, daß neu auf den Markt tretende Akteure sich in einer ersten Phase auf Großkunden konzentrieren würden, um eine ausreichende Rentabilität zu erzielen, bevor sie sich neuen Kunden zuwenden. Dem Argument der portugiesischen Regierung, es liege im Interesse der Allgemeinheit, wenn Portugal Telecom in die Lage versetzt wird, sein Ausbauprogramm zur weiteren Erhöhung der Telefondienste fortzusetzen, kann man deshalb zustimmen, selbst wenn die Portugal Telecom eingeräumte Zusatzfrist das Unternehmen in die Lage versetzen sollte, seine Marktstellung durch eine Erhöhung seiner Effizienz zu stärken. Der Ausbau würde zu einem bestimmten Maße auch zukünftigen neuen Marktteilnehmern nutzen: Je mehr Teilnehmer das öffentliche Telekommunikationsnetz hat, desto mehr Gespräche werden geführt, und diese entfallen sowohl auf Portugal Telecom als auch auf neu hinzukommende Unternehmen.
- (34) Allerdings geht aus den Angaben der portugiesischen Regierung nicht nur hervor, daß die Anschlußdichte in Portugal immer noch niedrig ist, sondern auch, daß die unbefriedigte Nachfrage begrenzt ist. So zeigt sich beispielsweise, daß die durchschnittliche Wartezeit für Neuanschlüsse stark abgenommen hat, nämlich von zehn Monaten 1989 auf nur acht Tage 1995.
- (35) Die Notwendigkeit, die Anschlußdichte zu erhöhen, kann es deshalb rechtfertigen, daß Portugal Telecom für einen begrenzten Zeitraum die ausschließlichen Rechte behält. Daß die jährlichen Zuwachsraten bei der Anschlußdichte abnehmen (von 14,5 % 1990 auf 5 % 1995), zeigt, daß wegen verschiedener Faktoren — u. a. demographischer<sup>(1)</sup> und ökonomischer Art (zu erwähnen ist insbesondere das niedrigere portugiesische BIP, das sich in niedrigeren Durchschnittsausgaben je Anschluß niederschlägt: 560 ECU je Hauptanschluß 1995 gegenüber 605 ECU im Vereinigten Königreich) —, die für Portugal spezifisch sind, von den privaten Haushalten gar keine große Nachfrage nach Anschlüssen ausgeht. Ein zusätzliches Marktwachstum würde daher von niedrigeren Tarifen sowie dem Angebot neuer Dienste und zunehmender Geschäftstätigkeit bei den gewerblichen Kunden abhängen; eine solche Entwicklung könnte am besten durch die Einführung des Wettbewerbs beschleunigt werden und würde also keine zusätzlichen Umsetzungsfristen rechtfertigen.
- Entwicklung des Handelsverkehrs*
- (36) Zwar würde der portugiesische Telekommunikationsmarkt mit der Gewährung einer Zusatzfrist für die Portugiesische Republik zwei Jahre lang abgeschottet, doch wären die damit verbundenen nachteiligen Auswirkungen auf die Entwicklung des Handelsverkehrs in der Gemeinschaft durch folgende Faktoren begrenzt:
- Den begrenzten Umfang des portugiesischen Telekommunikationsmarktes, verglichen mit dem Markt der Gemeinschaft. Zu erwarten ist, daß ab dem 1. Januar 1998 umfangreiche Investitionen vor allem in Mitgliedstaaten wie Deutschland, den Niederlanden und Frankreich erfolgen, wo eine höhere Rentabilität zu erwarten ist.
  - Die Dauer der beantragten Fristverlängerung: Ein neuer öffentlicher Telefondienstbetreiber braucht eine längere Vorlaufzeit, um seinen Gewerbebetrieb aufzubauen. Der Nachteil, der eine Zusatzfrist von 24 Monaten für potentielle Investoren hätte, wäre dadurch begrenzt, daß sie in der Zwischenzeit ihre Investitionen vorausplanen könnten, um bereits vor dem 1. Januar 2000 betriebsbereit zu sein.
- (37) Darüber hinaus würden nachteilige Auswirkungen auf die folgenden Gegebenheiten begrenzt:
- Portugal Telecom hat nicht vor, seinen Betrieb auf Mitgliedstaaten auszuweiten, die ihre Märkte bereits liberalisiert haben. Wäre dies der Fall so könnte die Fristverlängerung, mit der die Aufrechterhaltung höherer Preise auf dem Inlandsmarkt ermöglicht wird, nicht nur zur Vornahme der notwendigen Anpassungen, sondern auch zur Quersubventionierung der Tätigkeit auf Auslandsmärkten verwendet werden. Dadurch würde eindeutig der Wettbewerb zu Lasten der vorhandenen und hinzukommenden Telekommunikationsorganisationen in den anderen Mitgliedstaaten verfälscht, und dies würde dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderlaufen.
- <sup>(1)</sup> Die durchschnittliche Haushaltsgröße beträgt in Portugal 2,9 Personen, d. h. mehr als in allen anderen Mitgliedstaaten außer Irland und Spanien (EG-Durchschnitt: 2,6). Dadurch verringert sich das Potential für die Erhöhung der Anschlußdichte bei den privaten Haushalten.

- Die Aufhebung von Beschränkungen in bezug auf die Nutzung eigener oder fremder Infrastruktur gilt, wie nachstehend erwähnt, ab dem 1. Juli 1997. Dadurch sollen etwaige neue Marktteilnehmer von diesem Zeitpunkt an in die Lage versetzt werden, in Vorbereitung auf den vollständigen Wettbewerb über solche Infrastruktur bereits liberalisierte Telekommunikationsdienste anzubieten, insbesondere Sprachdienste über Unternehmensnetze und für geschlossene Benutzergruppen.
- Vollständige Umsetzung der Richtlinie 90/388/EWG — unabhängig von der zur Zeit geltenden Ausnahmeregelung —, insbesondere Aufhebung der zur Zeit geltenden komplementären Lizenzregelungen: Damit können Anbieter liberalisierter Dienste, wie zum Beispiel Anbieter von Sprachdiensten für geschlossene Benutzergruppen, auf der Grundlage einer einfachen Erklärung diese Tätigkeit aufnehmen.
- Unbeschadet der Folgenabschätzung nach Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 95/51/EG der Kommission<sup>(1)</sup> wird kurzfristig gewährleistet, daß TV Cabo als ein von Portugal Telecom unabhängiges Unternehmen geführt wird, solange TV Cabo dem Portugal-Telecom-Konzern angehört.

#### *Schlußfolgerung*

- (38) Aus den dargelegten Gründen ist die Kommission der Auffassung, daß die Entwicklung des Handelsverkehrs, die mit der Einräumung einer zusätzlichen Umsetzungsfrist bis zum 1. Januar 2000 anstatt zum 1. Januar 1998 für die Beseitigung der ausschließlichen Rechte von Portugal Telecom bei der Bereitstellung des Sprachtelefondienstes und der dazugehörigen öffentlichen Netzinfrastruktur verbunden wäre, nach Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 90/388/EWG mit dem Interesse der Gemeinschaft zu vereinbaren ist, sofern die erwähnten Voraussetzungen erfüllt werden.

#### **IV. Antrag auf eine zusätzliche Umsetzungsfrist in bezug auf die Aufhebung der Beschränkungen bei der Bereitstellung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste unter Nutzung eigener und alternativer Infrastruktur**

#### **Zu den Auswirkungen einer sofortigen Aufhebung der Restriktionen**

#### *Argumentation der Portugiesischen Republik*

- (39) Für ihre Beantragung einer Ausnahmeregelung führt die Portugiesische Republik folgende Gründe

an: Wegen verschiedener Faktoren, u. a. demographischer und ökonomischer Art (insbesondere das niedrigere portugiesische BIP, das sich in niedrigeren Durchschnittsausgaben je Anschluß niederschlägt), gibt es wenig Spielraum für eine Verbreiterung des Marktes für liberalisierte Dienstleistungen.

- (40) Zur Zeit erziele Portugal Telecom aus der Leitungsvermietung Einnahmen von über 23 Mrd. PTE (rund 6 % des Umsatzes). Eine Aufhebung der Beschränkungen bei der Nutzung fremder Infrastruktur vor dem 1. Juli 1999 würde nach Angaben der portugiesischen Regierung<sup>(2)</sup> bedeuten, daß Portugal Telecom bis zum Jahre 2000 jährlich Einnahmeverluste von rund 4 Mrd. PTE (d. h. rund 1 % des Umsatzes) entstehen, da die Anbieter liberalisierter Dienste anstelle von Mietleitungen (hauptsächlich zur Fernnetz-Zusammenschaltung) alternative Netzinfrastruktur nutzen würden. Würde Portugal Telecom in einem Alternativszenario die Leitungsmiete erheblich herabsetzen, um ihren Marktanteil bei schätzungsweise 80 % zu halten, dann würde sie — so die portugiesische Regierung — bis zum Jahre 2000 Einnahmen in Höhe von insgesamt 24 Mrd. PTE einbüßen.

#### *Standpunkt der Kommission*

- (41) Dieser Darstellung kann nicht in Gänze gefolgt werden. Zwar trifft zu, daß Portugal Telecom aufgrund ihrer ausschließlichen Rechte zum Anbieten von Netzinfrastruktur garantierte Einnahmen aus Leitungsvermietung an Endverbraucher und Anbieter liberalisierter Telekommunikationsdienste bezieht. Doch verlangt Richtlinie 92/44/EWG, daß Leitungen auf kostenorientierter Basis zu vermieten sind. Da die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nachzukommen haben, ist nicht davon auszugehen, daß durch ein alternatives Angebot die Marktposition von Telekommunikationsorganisationen in diesem Bereich erheblich beeinflusst wird.

- (42) Zwar trifft zu, daß die Leitungsmiettarife in Portugal noch nicht vollständig umgestaltet worden sind. Eine kostenorientierte Tarifreform könnte jedoch rasch eingeführt werden, durch die verhindert wird, daß Portugal Telecom gegebenenfalls Einnahmen an alternative Infrastrukturbieter verliert, da die Kunden ein diversifiziertes Angebot wahrnehmen würden. Entsprechende Tarifsenkungen würden sich nicht so stark auf Portugal Telecom auswirken, wie von der portugiesischen Regierung dargestellt, und zwar aus folgenden Gründen:

<sup>(1)</sup> ABl. Nr. L 256 vom 26. 10. 1995, S. 49.

<sup>(2)</sup> Schreiben vom 3. Januar 1997.

- Der Markt für liberalisierte Dienstleistungen (der Sprachdienst für geschlossene Benutzergruppen ist gerade erst 1996 liberalisiert worden) ist langfristig ein Wachstumsmarkt, auch wenn die Zuwächse in Portugal auf kürzere Sicht geringer sein könnten als in anderen Mitgliedstaaten. Selbst bei niedrigeren Tarifen könnten Einbußen nach einiger Zeit durch höhere Nachfrage nach Mietleitungen wettgemacht werden.
- Ein vollständig getrenntes Grundnetz birgt erhebliche Risiken (z.B. im Falle von Störungen). Die Betreiber würden daher auf jeden Fall die Leitungen von Portugal Telecom oder dritter Anbieter weiter benutzen, um Auffangkapazität zu haben, mittels deren sie bei Störungen im eigenen Netz ihren Dienst aufrechterhalten könnten.
- Sinkt der Umsatz, so sinkt der Gewinn nicht in gleicher Höhe, da auch die Aufwendungen für die Bereitstellung der Mietleitungen wegfallen.
- Andere Gesellschaften des Portugal-Telecom-Konzerns würden ihre eigene Infrastruktur anbieten und dadurch ihren Gewinn entsprechend erhöhen, was etwaige negative Auswirkungen der Aufhebung der Beschränkungen für diese Gesellschaften in der konsolidierten Konzernrechnung wettmachen würde.

Ferner berücksichtigt Portugal Telecom nicht die Einnahmen, die ihr durch die Erbringung von Zusammenschaltungsdienstleistungen an Konkurrenten entstehen. Normalerweise sind die Aufwendungen für die Zusammenschaltung der größte Kostenfaktor für neu auf den Markt tretende Akteure. Die Aufhebung der Beschränkungen führt also nicht nur zu keinen Einnahmeverlusten, sondern vielmehr nach einiger Zeit zu Zusatzeinnahmen.

#### *Entwicklung des Handelsverkehrs*

- (43) Als Folge ihres Monopols bei der Bereitstellung der öffentlichen Telekommunikationsinfrastruktur ist Portugal Telecom einziger Anbieter von Mietleitungen und der Zusammenschaltung für Anbieter liberalisierter Dienste. Das Unternehmen legt damit weitgehend die Kosten für seine Konkurrenten bei den liberalisierten Diensten fest. Dies läßt sich u. a. an den erwähnten hohen Leitungsmiettarifen erkennen, durch die die Erbringung bestimmter liberalisierter Dienste unwirtschaftlich wird. Auch daß Portugal Telecom möglicherweise Kenntnis hat von den potentiellen Kosten für ihre Wettbewerber, wird den Handel zunehmend beeinträchtigen, wenn nämlich der öffentliche Diensteanbieter in Portugal sein eigenes Angebot an liberalisierten Diensten weiterentwickelt, auch

wenn hier auf kürzere Sicht von einem langsamen Wachstum auszugehen ist. Während Portugal Telecom derartige Dienste mit eigener Infrastruktur anbieten könnte, wären ihre Wettbewerber, die globale liberalisierte Dienste wie VPN und Sprachdienste für geschlossene Benutzergruppen anbieten, gezwungen, Leitungen in Anspruch zu nehmen, die sie von dem Betreiber zu mieten haben, mit dem sie in Wettbewerb treten wollen. Dies würde sich um so gravierender auswirken, als Portugal Telecom — Stellungnahmen zufolge — seine Bücher nicht auf hinreichend transparente Weise führt, so daß ihre Tätigkeit im Monopolbereich nicht adäquat von ihrer Tätigkeit im liberalisierten Sektor unterschieden werden kann, und daß keine strukturelle betriebliche Trennung besteht, die Mitarbeiter im Infrastrukturbereich von Portugal Telecom daran hindern würde, Informationen an Kollegen weiterzugeben, die liberalisierte Dienste verkaufen.

#### *Schlußfolgerung*

- (44) Da nach Richtlinie 92/44/EWG über die Einführung des offenen Netzzuganges bei Mietleitungen Leitungsmiettarife sich nach den Kosten zu richten haben, wäre eine lange zusätzliche Umsetzungsfrist nicht gerechtfertigt. In Anbetracht der relativ niedrigen durchschnittlichen Kaufkraft des portugiesischen Benutzers ist es jedoch wahrscheinlich, daß der Markt für bereits liberalisierte Dienste relativ langsam zunimmt. Eine sofortige Aufhebung der Beschränkungen bei der Bereitstellung eigener und alternativer Infrastruktur würde sich kurzfristig auf die Einnahmen von Portugal Telecom auswirken, was wiederum zusammen mit der zur Zeit laufenden Umgestaltung der Sprachtelefondiensttarife den Netzausbau und die Telefondienst-Grundversorgung negativ beeinflussen könnte.
- (45) Die Kommission ist daher der Auffassung, daß die Entwicklung des Handelsverkehrs durch die Einräumung einer zusätzlichen Umsetzungsfrist für die Liberalisierung der alternativen Infrastruktur an Portugal nicht in einem den Interessen der Gemeinschaft zuwiderlaufenden Ausmaße beeinträchtigt werden würde, wenn diese Frist den 1. Juli 1997 nicht überschreitet —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

Portugal darf bis zum 1. Januar 1999 die Aufhebung der Beschränkungen bei der direkten Zusammenschaltung von Mobilfunknetzen mit ausländischen Netzen verschieben. Zum gleichen Zeitpunkt hat sie der Kommission die gesetzlichen Maßnahmen anzuzeigen, mit denen Artikel 3d der Richtlinie 90/388/EWG umgesetzt wird.

*Artikel 2*

Nicht verschieben darf Portugal die in Artikel 3c der Richtlinie 90/388/EWG vorgesehene Aufhebung der Beschränkungen für Betreiber von Mobil- und Personalkommunikationssystemen in bezug auf

- a) den Aufbau einer eigenen Infrastruktur,
- b) die Nutzung von durch Dritte bereitgestellter Infrastruktur und
- c) die gemeinsame Nutzung von Netzen, sonstigen Anlagen und Standorten.

Die portugiesische Regierung unterrichtet die Kommission über alle Genehmigungen, welche sie Mobilfunkbetreibern, die eine eigene Infrastruktur aufbauen wollen, und anderen Telekommunikationsinfrastrukturbesitzern, die Kapazität an Mobilfunkbetreiber vermieten wollen, erteilt, und über diesen — auf Antrag — zugeteilte Frequenzen.

*Artikel 3*

Portugal darf bis zum 1. Januar 2000 die Aufhebung der ausschließlichen Rechte verschieben, die Portugal Telecom gegenwärtig in bezug auf die Erbringung des Sprachtelefondienstes und des Aufbaus und der Bereitstellung öffentlicher Telekommunikationsnetze eingeräumt werden, sofern die nachstehenden Bedingungen gemäß den angegebenen Terminen erfüllt werden:

- Bis zum 1. Juli 1997 anstatt zum 1. Juli 1996: Unterrichtung der Kommission über sämtliche Maßnahmen zur Aufhebung der Beschränkungen bei der Erbringung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste
  - a) über vom Erbringer der Telekommunikationsdienste errichtete Netze,
  - b) über von Dritten bereitgestellte Infrastruktur und
  - c) unter gemeinsamer Nutzung von Netzen, sonstigen Anlagen und Standorten.
- Bis zum 12. November 1997 anstatt zum 11. Januar 1997: Unterrichtung der Kommission über gesetzliche Änderungen zur Einführung des vollständigen Wett-

bewerbs bis zum 1. Januar 2000, insbesondere in bezug auf die Finanzierung des Universaldienstes.

- Bis zum 1. Januar 1999 anstatt zum 1. Januar 1997: Unterrichtung der Kommission über Entwürfe von Lizenzen für Sprachtelefondienst-Anbieter bzw. die Betreiber der dazugehörigen Netze.
- Bis zum 1. Juli 1999 anstatt zum 1. Juli 1997: Bekanntgabe der Lizenzbedingungen für sämtliche Dienste und der Zusammenschaltungstarife, jeweils entsprechend den einschlägigen EG-Richtlinien.
- Bis zum 1. Januar 2000 anstatt zum 1. Januar 1998: Erteilung von Lizenzen und Änderung bestehender Lizenzen zur Einführung des Wettbewerbs im Sprachtelefondienst.

*Artikel 4*

Portugal darf die Aufhebung der Beschränkungen, die für die Erbringung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste

- a) über vom Erbringer des Telekommunikationsdienstes errichtete Netze,
  - b) über von Dritten bereitgestellte Infrastruktur und
  - c) unter gemeinsamer Nutzung von Netzen, sonstigen Anlagen und Standorten
- gelten, bis zum 1. Juli 1997 verschieben.

Portugal wird der Kommission bis zum 1. Juli 1997 anstatt zum 1. Juli 1996 alle Maßnahmen mitteilen, die sie ergriffen hat, um diese Beschränkungen aufzuheben.

*Artikel 5*

Diese Entscheidung ist an Portugal gerichtet.

Brüssel, den 12. Februar 1997

*Für die Kommission*

Karel VAN MIERT

*Mitglied der Kommission*