

II

(Säädökset, joita ei tarvitse julkaista)

KOMISSIO

KOMISSIION PÄÄTÖS,

tehty 12 päivänä helmikuuta 1997,

ylimääräisten täytäntöönpanoaikojen myöntämisestä Portugalille komission direktiivin 90/388/ETY ja komission direktiivin 96/2/EY täytäntöönpanemiseksi täydellisen kilpailun osalta televiestintämarkkinoilla

(Ainoastaan portugalinkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(97/310/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen

ottaa huomioon kilpailusta telepalvelumarkkinoilla 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun komission direktiivin 90/388/ETY⁽¹⁾, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 96/19/EY⁽²⁾, ja erityisesti sen 2 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon direktiivin 90/388/ETY muuttamisesta matkaviestinnän ja henkilökohtaisen viestinnän osalta 16 päivänä tammikuuta 1996 annetun komission direktiivin 96/2/EY⁽³⁾, ja erityisesti sen 4 artiklan,

on pyytänyt asianomaisia osapuolia antamaan asiaa koskevat huomautuksensa⁽⁴⁾ direktiivin 90/388/ETY 2 artiklan toisen kohdan sekä direktiivin 96/2/EY 4 artiklan mukaisesti,

sekä katsoo seuraavaa:

⁽¹⁾ EYVL N:o L 192, 24.7.1990, s. 10.⁽²⁾ EYVL N:o L 74, 22.3.1996, s. 13.⁽³⁾ EYVL N:o L 20, 26.1.1996, s. 59.⁽⁴⁾ EYVL N:o C 189, 29.6.1996, s. 9 ja EYVL N:o C 260, 7.9.1996, s. 3.

A. ASIASELOSTUS JA OIKEUDELLINEN TAUSTA

I Portugalin tasavallan pyynnöt

- (1) Portugalin hallitus on pyytänyt kirjeellä 14 päivältä toukokuuta 1996 direktiivin 96/2/EY 4 artiklan nojalla seuraavia täytäntöönpanoajkoja:

— 1 päivään tammikuuta 1998 rajoitusten poistamiseksi matkaviestinjärjestelmien ja henkilökohtaisten viestintäjärjestelmien omien infrastruktuurien perustamisen osalta. Nämä rajoitukset oli poistettava viipymättä direktiivin 90/388/ETY 3 c artiklan mukaan,

— 1 päivään tammikuuta 1999 matkaviestinverkon suoran yhteenliittämisen osalta. Tämä säädös oli pantava täytäntöön viipymättä direktiivin 90/388/ETY 3 d artiklan mukaan.

Portugalin hallitus katsoo, että nämä ylimääräiset täytäntöönpanoajat ovat tarpeen seuraavista syistä:

- 1.1. Rajoitusten poistamiseksi matkaviestinjärjestelmien ja henkilökohtaisten viestintäjärjestelmien omien infrastruktuurien perustamisen sekä kolmansien osapuolten tarjoaman infrastruktuurin osalta Portugali toteaa, että

Portugal Telecom saa noin 2 prosenttia tuloistaan yhteenliittämispirejä vuokraamalla. Näiden tulojen (7,423 miljardia Portugalin escudoa vuonna 1997 yli 375 miljardin Portugalin escudon liikevaihdosta) menetys voisi vaikuttaa yleispalvelun rahoittamiseen, koska Portugal Telecomin toimintaan vaikuttaa samaan aikaan satelliittiviestinnän vapautuminen ja palvelujen tarjonta suljetuille käyttäjryhmille.

- 1.2. Matkapuhelinoperaattorien oikeudesta liittyä suoraan ulkomaisiin verkkoihin Portugali väittää, että Portugal Telecomin kiinteiden puhelinpalvelujen ulkomaantariffit eivät edelleenkään vastaa kustannuksia. Jos tämä oikeus pantaisiin viipymättä täytäntöön, Portugal Telecomin olisi laskettava ulkomaanpuhelutariffejaan huomattavasti (vaikutukseksi arvioidaan 9,652 miljardia Portugalin escudoa vuonna 1997) tai se menettäisi arviolta 15 prosenttia kiinteän verkon kautta tarjoamaan ulkomaanliikenteestä matkapuhelinoperaattoreille (eli 8,104 miljardia Portugalin escudoa vuonna 1997). Lisäksi se menettäisi tuloja, joita se saa matkapuhelinverkkojen yhteenliittämisestä ulkomaisten verkkojen kanssa (5,519 miljardia Portugalin escudoa vuonna 1997). Tämä voisi haitata myös yleispalvelun rahoittamista.
- (2) Portugalin viranomaiset toimittivat kuvauksen direktiivin 96/2/EY välittömän täytäntöönpanon vaikutuksista. Se on liitetty Portugalin viranomaisten kirjeeseen 14 päivältä toukokuuta 1996.
- (3) Portugalin viranomaiset ovat lisäksi kirjeellä 25 päivältä kesäkuuta 1996 pyytäneet seuraavia täytäntöönpanoajkoja direktiivin 90/388/ETY 2 artiklan 2 kohdan nojalla:
- 1 päivään tammikuuta 2000 Portugal Telecomin nykyisten puhelintoiminnan ja siihen liittyvän verkkoinfrastruktuurin tarjoamista koskevien yksinoikeuksien poistamiselle. Tämä säännös on direktiivin 90/388/ETY 2 artiklan 2 kohdan mukaan pantava täytäntöön ennen 1 päivää tammikuuta 1998,
 - 1 päivään heinäkuuta 1999 rajoitusten poistamiseksi seuraavilta jo vapautetuilta telepalveluilta:

- a) telepalvelujen tarjoajien perustamat verkot;
- b) kolmansien tarjoama infrastruktuuri; ja
- c) verkkojen, muiden toiminteiden ja laitojen jakaminen.

Nämä säännökset oli direktiivin 90/388/ETY 2 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan pantava täytäntöön ennen 1 päivää heinäkuuta 1996. Nämä säännökset eivät koske kaapelitelevisiön infrastruktuureja, joita säännellään saman direktiivin 4 artiklalla.

Portugalin hallitus katsoo, että ylimääräiset täytäntöönpanoajat ovat tarpeen seuraavista syistä:

- 3.1. Portugal Telecom saa noin 6 prosenttia tuloistaan kiinteiden johtojen tarjoamisesta (23 miljardia 393 miljardin escudon liikevaihdosta vuonna 1995). Vaihtoehtoisen infrastruktuurin käyttöä koskevien rajoitusten välitön poistaminen voisi johtaa 24 miljardin escudon tappioon viiden vuoden aikana, kun asiakkaita menetettäisiin vaihtoehtoisiin verkoille ja tariffeja olisi alennettava kilpailukyvyyn säilyttämiseksi. Nämä tappiot voisivat vaikuttaa yleispalvelun rahoittamiseen, koska Portugal Telecomin toimintaan vaikuttaa samaan aikaan satelliittiviestinnän vapautuminen ja palvelujen tarjonta suljetuille käyttäjryhmille.
- 3.2. Portugal Telecom aikoo uudistaa puhelintoiminnan tariffit täysin. Uudelleenhinnointeella taataan osittain nykyisessä, vuoteen 1998 voimassa olevassa hintasopimuksessa alentamalla yleistä hintatasoa ja korottamalla kustannuksia alittavia tariffeja 6 prosentin inflaatio-tasoa vastaavasti. Tarvitaan lisää rakennemu-kautusta, jotta Portugal Telecom voisi toimia tehokkaasti kilpailulle avatuilla markkinoilla. Lisäksi tarvitaan selvityksiä sen arvioimiseksi, onko syytä noudattaa erilaista menettelyä vuodesta 1998 vuoteen 2000, jolloin tariffien määrittely olisi saatettu päätökseen.
- (4) Lisätietoja toimitettiin kahdenvälisessä kokouksessa, joka pidettiin Brysselissä 18 päivänä kesäkuuta 1996, sekä sitä seuranneella Portugalin viranomaisten kirjeellä 30 päivältä heinäkuuta 1996. Asiasta keskusteltiin lisäksi kahdenvälisissä kokouksissa, jotka pidettiin Strasbourgissa 12 päivänä marraskuuta ja Brysselissä 18 päivänä marraskuuta 1996, sekä Portugalin viranomaisten kokousten jälkeen 22 päivänä marraskuuta 1996 lähettämässä telekopiassa.

II Saadut huomautukset

- (5) Neljä yritystä ja yhteisöä toimitti huomautuksensa komission 29 päivänä kesäkuuta 1996 julkaiseman tiedonannon johdosta.

Matkaviestinjärjestelmien ja henkilökohtaisten viestintäjärjestelmien omien infrastruktuurien perustamista koskevien rajoitusten poistamisen osalta useimmissa huomautuksissa todetaan seuraavaa:

- Ei ole perusteltua myöntää poikkeusta, jonka avulla Portugali voi suojautua niiltä vaikutuksilta, jotka aiheutuvat satelliittiviestinnästä 13 päivänä lokakuuta 1994 annetun komission direktiivin 94/46/EY⁽¹⁾ täytäntöönpanosta ja varaamattomien palvelujen vapauttamisesta, mukaan lukien direktiivin 90/388/ETY mukaan suljetuille käyttäjäryhmille tarjottujen puhelin-toimintapalvelujen vapauttaminen, joka olisi pitänyt toteuttaa jo vuosia sitten. Lisäksi huomautetaan, etteivät satelliittiviestintäjärjestelmät tai varaamattomat palvelut, mukaan lukien suljettujen käyttäjäryhmien palvelut, korvaisi riittävästi GSM-verkoista tulevaa tai niihin ohjautuvaa liikennettä, koska kumpikaan järjestelmä ei sovi tähän tarkoitukseen.
- Ei ole odotettavissa, että molemmat GSM-operaattorit peruuttaisivat kaikki kiinteitä johtoja koskevat sopimuksensa vuonna 1997, koska vaihtoehtoisen verkon rakentaminen tai uusien markkinoille tulijoiden kehittyminen Portugal Telecomin kilpailijoiksi kestää useita vuosia. Menetyksiä koskevat arviot ovat sen vuoksi liian korkeat. Eräässä huomautuksessa viitataan tutkimukseen, josta ilmenee, että jos Portugal Telecom mukauttaisi hintansa kilpailevien verkkojen hintoihin (kilpailuvaikutus) sen sijaan, että se säilyttää korkeat hinnat (korvausvaikutus), direktiivin haitallinen taloudellinen vaikutus Portugal Telecomille vastaisi vain 1,3:a prosenttia tuloista Portugalin viranomaisten väittämän 15 prosentin sijaan. Huomautuksissa osoitetaan lisäksi, että GSM-operaattorit luovuttavat liikennettä, eivätkä korvaa Portugal Telecomin liikennettä lyhyellä aikavälillä.
- Huomautusten mukaan suurimmassa osassa Portugalin esittämistä tilastoista ei oteta huomioon kaikkia oleellisia seikkoja. Erityisesti mainittiin, että laskelmissa ei oteta huomioon Portugal Telecom -yhtymään kuuluvia yrityksiä, jotka eivät kärsi direktiivin täytäntöönpanosta, vaan paremminkin hyötyvät siitä. Todetun vaikutuksen pitäisi siis olla huomattavasti pienemmän.

Matk puhelinoperaattorin oikeudesta liittyä suoraan ulkomaisiin verkkoihin huomautetaan seuraavaa:

- Portugalin hallituksen tekemässä analyysissä, jossa väitetään, että suora yhteenliittäminen pakottaa Portugal Telecomin alentamaan jyrkästi tariffejaan tai se menettää kilpailijoille 15 prosenttia kiinteän verkon kautta tarjoamastaan ulkomaanliikenteestä, ei oteta huomioon hintojen laskua eikä käytön lisääntymistä, jotka molemmat vähentäisivät Portugal Telecomiin kohdistuvaa vaikutusta.
- Portugalin hallituksen väitteestä, jonka mukaan matk puhelinoperaattorit vähentävät Portugal Telecomin ulkomaanliikennettä, todetaan, että se on erittäin epätodennäköistä, että asiakkaat (joista suurin osa on liikeasiakkaita) käyttävät ulkomaanpuheluissaan GSM-verkkoja PSTN-verkon sijaan.
- Portugal Telecomin pitäisi pystyä tarjoamaan ulkomaanpuheluitaan ainakin 30 prosentin alennuksella. Tällaisia tariffeja sovelletaan oletettavasti jo erilaisiin suuriin loppukäyttäjiin. Lisäksi huomautuksissa mainitaan, että matk puhelinoperaattoreille myönnettävillä määrälennuksilla luotaisiin luottavaisempi ympäristö, jossa kilpailevat matk puhelinoperaattoriyritykset voisivat tarjota ulkomaanpuheluja hinnoin, jotka ovat oikeammassa suhteessa Portugal Telecomin kiinteiden verkkojen kautta tarjoaminen ulkomaanpuheluun tariffien kanssa. Tällä hetkellä GSM-operaattoreilta peritään lähes⁽²⁾ 100 prosenttia Portugal Telecomin ulkomaanpuheluun vähittäishinnoista. Eräässä huomautuksessa osoitetaan, että tariffien alentaminen ei vaikuttaisi paljoakaan Portugal Telecomin toimintakykyyn, mutta sen myötä voitaisiin saavuttaa alhaisemmista hinnoista saatavia hyötyjä.
- Yleisesti oltiin yhtä mieltä siitä, että todellinen vaikutus yleispalveluun olisi vähäinen. Huomautettiin, että ainoat Portugalin hallituksen antamissa asiakirjoissa esitetyt luvut koskivat yleispalvelun velvoitteen täyttämiseksi tarvittavien investointien suuruutta. Asiakirjoissa ei mainittu, että näiden investointien ansiosta tulot kasvaisivat (asennusmaksut, kuukausittaiset maksut, tulevat puhelut sekä yleinen suotuinen vaikutus Portugalin Telecomin palveluihin), eikä selvitetty millaista uusinta tekniikkaa käytettäisiin yleispalvelun velvoitteen täyttämiseen kustannustehokkaammin. Huomautuksissa mainittiin, että yleispalvelun tarjoamisesta

⁽¹⁾ EYVL N:o L 268, 19.10.1994, s. 15.

⁽²⁾ GSM-operaattorit saavat 16,4 Portugalin escudon suuruisen alennuksen minuutilta (puhelun sijainnista riippumatta).

aiheutuvia kustannuksia voitaisiin kattaa yleispalvelurahastoista sen sijaan, että määrättäisiin rajoituksia matkapuhelinoperaattoreille. Lisäksi korostetaan, että olisi laadittava kirjanpitojärjestelmä, jotta voitaisiin arvioida yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvat kustannukset. Tämänhetkiset arviot eivät huomautusten mukaan ole luotettavia.

- Tällä alalla myönnettävä poikkeus vain lykkää rajat ylittävän matkapuhelinviestinnän kehitystä ja rajoittaa kasvua ja kehitystä matkapuhelinmarkkinoilla, jotka ovat tarjonneet työpaikkoja ja muita taloudellisia etuja maissa, joissa on jo varhain sallittu rajoittamaton kilpailu.

Komissio ilmoitti Portugalin viranomaisille kirjeellä 20 päivältä elokuuta 1996 näiden kolmansien lähettämät neljä huomautusta, jotka komissio oli saanut sen jälkeen, kun komissio oli julkaissut tiedonannon *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 29 päivänä kesäkuuta 1996. Komissio pyysi Portugalin viranomaisia antamaan huomautuksensa kolmansien lähettämiin kannanottoihin.

- (6) Seitsemän yritystä ja yhteisöä toimitti huomautuksensa komission 7 päivänä syyskuuta 1996 julkaiseman ilmoituksen johdosta. Yksi näistä yrityksistä kuitenkin ilmoitti komissiolle kirjeellä 18 päivältä marraskuuta 1996, että eräät sen lähettämistä huomautuksista eivät ehkä sovi Portugalin tämänhetkiseen tilanteeseen, koska Portugal Telecom suunnitteli soveltavansa ulkomaanpuheluihin kustannuksiin suhteutettuja yhteenliitäntätariffeja.

Portugal Telecomin tämänhetkisen puhelintoinnin ja siihen liittyvän verkkoinfrastruktuuria koskevien yksinoikeuksien poistamisen sekä jo vapautettujen telepalvelujen rajoitusten poistamisen osalta huomautuksissa:

- Korostetaan, että tällä hetkellä määräävässä asemassa olevaa yleistä puhelinoperaattoria ei tulisi vahvistaa sallimalla sen yksin investoida runsaasti niihin infrastruktuureihin (kuten kaapeleihin), joiden olisi oltava telepalvelujen tärkeimpiä vaihtoehtoisia palveluja. Huomautuksissa mainitaan, että ei ole tarvetta suojella yritystä, jolla on yli 90 prosentin osuus televiestintämarkkinoilla, ja jonka voitot ovat suuremmat kuin British Telecomin, France Telecomin, TeleDanmarkin ja AT & T:n keräämät voitot (verojen ja poistojen jälkeen voitto vuonna 1996 oli 50 miljardia Portugalin

escudoa eli 40 prosenttia suurempi kuin vuonna 1995). On selvää, että markkinoiden avaamisesta seuraava tehokkuus hyödyttää asiakkaita ja koko Portugalin taloutta. Huomautuksissa mainitaan, että Portugalin viranomaiset voivat sekoittaa yleisen edun Portugal Telecomin etuun. Kaikki Portugal Telecomille kyseisten direktiivien täydestä täytäntöönpanosta aiheutuvat haitalliset vaikutukset voidaan tulkita vain siten, että Portugal Telecomin on tähän saakka sallittu hinnoitella palvelunsa liian korkealle muiden markkinaosapuolten ja asiakkaiden kustannuksella. Huomautuksissa kyseenalaistetaan se perusolettamus, että Portugal Telecom kärsii väistämättä tappioita ja että nämä tappiot johtavat väistämättä palvelujen huononemiseen. Lisäksi väitetään, että Portugalin hallitus on arvioinut kysynnän hintajouston liian korkeaksi. Huomautuksissa kysytäänkin, voidaanko näillä nopeasti kasvavilla markkinoilla luottaa menneisyydestä saatuihin lukuihin. Portugalin viranomaisten tällä hetkellä harjoittama hinta- ja valvonta ei ole realistista eikä riittävää.

- Todetaan, että uudet markkinoille tulijat voivat toteuttaa yleispalvelun velvoitetta ja että Portugalin viranomaiset ovat aina korostaneet näin tapahtuvan. Huomautuksissa väitetään, että kilpailu laskee kustannuksia, mistä johtuen myös yleispalveluvelvoitteen kustannukset laskevat. Huomautuksissa osoitetaan, että Portugal Telecom saa valtion tukia erälle kehittyneille palveluilleen ja näin nauttii yleispalvelun tarjoajan saamista markkinaeduista. Lisäksi todetaan, että Euroopan aluekehitysrahastoja on käytetty tukemaan yleispalveluvelvoitteen täyttämistä. Huomautuksissa mainitaan, että on mahdotonta arvioida täysin Portugalin viranomaisten esittämiä arvioita, koska kirjanpito menettely ei ole selvä. Useimmissa huomautuksissa korostetaan, että Portugalin hallituksen esittämät tappioarviot vaikuttavat liioitelluilta. On erittäin epätodennäköistä, että Portugal Telecom menettää kaikki kiinteiden johtojensa asiakkaat, koska useat kiinteiden johtojen käyttäjistä ovat Portugal Telecomin tytäryhtiöitä. Huomautuksissa todetaan, että jos Portugal Telecomin tulot pienenevät, sen tytäryhtiöiden tulot kasvavat vastaavasti. Esimerkkinä mainitaan, että Telepac hallitsee 75:tä prosenttia data-liikennemarkkinoista, TMN hallitsee 50:tä prosenttia matkaviestinmarkkinoista, Contactelilla ja TLM:llä on 67 prosenttia kaukohakumarkkinoista, TV Cabo hallitsee 75:tä prosenttia

kaapelitelevisiomarkkinoista ja Radiomovel 70:tä prosenttia yhteiskäyttömarkkinoista. Portugal Telecomilla on selvästikin monopoliasema julkisilla puhelinmarkkinoilla, joista se saa pääosan tuloistaan. Siitä saadaan myös pääosa yleispalvelun velvoitteen täyttämiseen tarvittavista varoista, eikä niinkään kiinteistä johdoista saatavista tuloista.

— Korostetaan, että Portugal Telecom on kannattava ja taloudellisesti menestyvä yritys. Huomautuksissa todetaan, että voitot lisääntyivät 70 prosenttia vuonna 1995, vaikka hinnat laskivat. Portugal Telecomin osakekurssi on noussut yleisindeksiä nopeammin Portugalissa ja Yhdysvalloissa, jossa Portugal Telecom on noteerattu New Yorkin pörssissä. Osakkeen hinta helmikuussa 1996 oli 22,375 Yhdysvaltain dollaria, kun sen alkuperäinen arvo oli 18,275 Yhdysvaltain dollaria. Tällä hetkellä etsitään strategista kumppania, jonka avulla Portugal Telecom vakiinnuttaisi asemansa markkinoilla sen jälkeen, kun valmisteilla olevan yksityistämisen seuraava vaihe on toteutettu.

— Todetaan, että Portugalin viranomaiset ovat arvioineet väärin tarpeen tasapainottaa puhelin-toiminnan tariffeja. Vaikuttaa siltä, että paikallispuhelijien keskimääräiset kustannukset Portugalissa ovat verrattavissa Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Tanskan ja Itävallan kustannuksiin, mutta korkeammat kuin Saksassa ja Alankomaissa. Toisaalta kaukopuhelijien kustannukset ovat 43 prosenttia Euroopan keskiarvoa korkeammat. Huomautuksissa korostetaan kuitenkin, että tällainen vertailu voi olla väärä, eikä sitä voi tarkistaa. Paikallispuheluiksi määritellään Portugalissa 5 kilometrin säteellä soitettavat puhelut (kun taas esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa säde on 30 kilometriä). Lisäksi Portugalissa vertailuyksikkö on 3 minuuttia, joka on pidempi kuin muissa jäsenvaltioissa. Todennäköisesti tariffien tasapainottamiseen ei ole tarvetta, koska tariffeja on alennettava kaikilla sektoreilla. Jos tasapainottamista tarvitaan, se on joka tapauksessa vapauttamiskehityksen väistämätön tulos. Huomautuksissa mainitaan lisäksi, että ilman avointa kirjanpitoa on mahdotonta arvioida kunnolla Portugalin hallituksen väitteitä.

— Mainitaan, että 2 Mb/s-nopeudella 100 kilometrillä Portugal Telecomin hinnat ovat 2,6 kertaa British Telecomin hintoja korkeammat. Huomautuksissa väitetään, että ero ei selvästikään johdu kustannuksista. Lisäksi mainitaan, että avoimen verkon tarjoamisen soveltamisesta kiinteisiin johtoihin 5 päivänä kesäkuuta 1992 annettua neuvoston direktiiviä 92/44/ETY⁽¹⁾ ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi Portugalin

lainsäädäntöä, koska muutoin hinnat olisivat laskeneet selvästi. Huomautuksissa väitetään, että Portugal Telecomin kyvyttömyys vastata palveluihin, joita kilpailijat tarjoaisivat vaihtoehdoisella infrastruktuurilla, ei ole syy estää kilpailijoita toimimasta markkinoilla. Lisäksi huomautuksissa osoitetaan, että Portugal Telecomilla on määrävä markkina-asema kaapelitelevisiomarkkinoilla, joka on yksi parhaista vaihtoehdoisista televiestinnän infrastruktuureista. Portugalin viranomaisten pyytämä poikkeus vahvistaisi tätä asemaa.

Komissio ilmoitti Portugalin viranomaisille kirjeellä 29 päivältä marraskuuta 1996 näiden seitsemän kolmansien lähettämät huomautukset, jotka se sai sen jälkeen, kun 7 päivänä syyskuuta 1996 annettu komission tiedonanto oli julkaistu. Komissio pyysi Portugalin viranomaisia antamaan huomautuksensa kolmansien lähettämiin kannanottoihin.

III Portugalin tasavallan vastaus

(7) Portugalin viranomaiset toimittivat kirjeellä 3 päivältä lokakuuta 1996 ensimmäisen vastauksensa kolmansien esittämiin huomautuksiin, jotka oli lähetetty kirjeellä 20 päivältä elokuuta 1996.

Kirjeessä viranomaiset korostivat, että GSM-operaattoreilta ei peritä Portugalissa toimilupamaksuja (lukuun ottamatta korvausta lupamenettelyn kuluista) ja että tämän vuoksi GSM-operaattorit pystyisivät edelleenkin maksamaan Portugal Telecomin infrastruktuurin käytöstä. Tästä lisäkustannuksesta huolimatta GSM-operaattorit ovat Portugalin viranomaisten mukaan saavuttaneet puhelintehyden, jonka ansiosta Portugali on EU:ssa kuudennella sijalla.

Portugali toisti 22 päivänä marraskuuta 1996 lähettämässään telekopiossa, että vaihtoehdoisen infrastruktuurin toimittajat pystyisivät tarjoamaan kiinteiden johtojen kautta yhteenliittymiä 50 prosenttia Portugal Telecomia edullisemmin ja että vapautettujen telepalvelujen tarjoajat vuokraisivat Portugal Telecomilta vain 10 prosenttia tarvitsemistaan johdoista. Portugali lisää, että kysyntä pienenesi välittömästi, koska julkinen sektori paikallistasoa lukuun ottamatta on jo asentanut kapasiteettia. Portugalin viranomaiset arvioivat, että kilpailun lisääntyminen vähentäisi Portugal Telecomin vuosituloja 2 miljardilla Portugalin escudolla, koska vaihtoehdoisen infrastruktuurin vuokraaminen alhaisemmilla hinnoilla on alentanut kilpailijoiden kustannuksia.

(1) EYVL N:o L 165, 19.6.1992, s. 27.

Portugalin viranomaiset jatkoivat, että jos Portugal Telecom turvautuisi toiseen vaihtoehtoon ja alentaisi merkittävästi kiinteiden johtojen yhteenliittännän hintaa säilyttääkseen noin 80 prosentin markkinaosuuden, Portugal Telecom menettäisi näitä tuloja yhteensä 14 miljardia escudoa.

Portugalin viranomaiset lähettivät kirjeellä 3 päivältä tammikuuta 1997 kantaansa tukevat huomautuksensa kolmansien toisiin huomautuksiin. Komissio vastaanotti nämä huomautukset 17 päivänä tammikuuta 1997.

IV *Direktiivin 96/2/EY 4 artiklan ja direktiivin 90/388/ETY 2 artiklan 2 kohta*

- (8) Direktiivin 96/2/EY 4 artiklan ja direktiivin 90/388/ETY 2 artiklan 2 kohdan nojalla komissio myöntää pyynnöstä jäsenvaltioille oikeuden poiketa direktiivissä 90/388/ETY esitetyistä päivämääristä sekä oikeuden lisäksi, jolloin ne voivat säilyttää yleistä televerkkoa ja telepalveluja tarjoaville yrityksille myönnettyt yksinoikeudet siinä määrin kuin tämä on perusteltua rakenteellisilla mukautuksilla ja ehdottomasti ainoastaan näiden mukautusten vaatimin laajuuksin. Perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan mukaisen poikkeuksen soveltaminen televiestintäalalle on siten määritelty direktiivissä 90/388/ETY, sellaisena kuin se on matkaviestinnän ja henkilökohtaisen viestinnän osalta muutettuna direktiivillä 96/2/EY ja täydellisestä kilpailusta televiestintämarkkinoilla annetulla direktiivillä 96/19/EY.

Yleisen telepalvelujen ja verkkojen tarjoamisen osalta vaikuttaa siltä, että Portugal Telecomille on annettu tehtäväksi tuottaa 15 päivänä helmikuuta annetulla asetuksella N:o 40/95⁽¹⁾ hyväksytyn julkista telepalvelua koskevan toimiluvan III osassa tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Tämän toimilupasopimuksen nojalla Portugal Telecom hoitaa yleispalvelua kiinteän puhelinpalvelun, teleksi-, lennätin- ja tiedonsiirto- palvelun alalla. Nämä tehtävät on toteutettava siten, että tasa-arvoisuuden ja jatkuvuuden edellytykset⁽²⁾ täyttyvät erityistilanteista tai yksittäisen toiminnon taloudellisesta kannattavuudesta riippumatta. Toimilupasopimuksen mukaan Portugal Telecom

saa välitteisen puhelinpalvelun tarjoamisen vapauttamisen yhteydessä useita erityyppisiä korvauksia yleispalvelun velvoitteen hoitamisesta, kuten hintamekanismin, rahoitusta yleispalvelun veloitteeseen sovellettavista EU:n rahoitusohjelmista, helpotuksia Portugalin viranomaisille maksettavista vuosittaisista toimilupamaksuista (1 prosentti liikevaihdosta), sekä hyötymällä perustettavasta Portugal Telecomin ja muiden teleoperaattorien rahoittamasta rahastosta. Tällä hetkellä käytetään rahoitusmenetelmää, jossa useimpiin käyttäjiin sovelletaan korkeampia hintoja, jolloin voidaan rahoittaa kustannuksia alhaisemmat tariffit.

Riittävän kustannuslaskentamenetelmän puuttumisen vuoksi Portugali ei toimittanut yleispalvelun kustannuksista tarkkoja lukuja, vaan vain suurpiirteisen arvion 81 miljardin Portugalin escudon kokonaisinvestoinneista (ottaen huomioon Portugal Telecomin tekemät poistot⁽³⁾) komissio arvioi, että kokonaisinvestointi vastaa noin 15:tä miljardia Portugalin escudon suuruista vuosittaisia rasitetta eli yhtä kolmasosaa Portugal Telecomin vuoden 1995 voitoista). Yleispalvelun tarjoamisen kustannukset Portugalissa eivät sisällä ainoastaan investointikustannuksia, vaan myös toimintakustannuksia, mukaan lukien ylläpitokustannukset. EY on tukenut osaa näistä kustannuksista verkon kehittämiseksi PROTER-, STAR-, TELEMATIikka- ja THERMIE-ohjelmista Portugal Telecomille myönnettyillä avustuksilla sekä Euroopan investointipankin myöntämällä lainoilla. Tämän tuen myöntäminen ei kuitenkaan liittynyt suoraan yleispalvelun kustannuksiin.

- (9) Direktiivin nojalla on siis selvitettävä, onko pyydetty määräaikainen kilpailun kieltäminen muilta taloudellisilta toimijoilta ”perusteltua rakenteellisilla mukautuksilla ja ehdottomasti ainoastaan näiden mukautusten vaatimin laajuuksin”.

Tämän tarkastelun lähtökohtana on, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavan yrityksen on taloudellisen tasapainon vallitessa voitava korvata heikommin kannattavat alat kannattavilla aloilla, mikä oikeuttaa kilpailun rajoittamiseen yksittäisten yritysten suhteen taloudellisesti kannattavilla aloilla. Jos yksittäisten yritysten sallitaan kilpailla valitsemillaan aloilla yksinoikeuden omaavien yritysten kanssa, ne voisivat keskittyä taloudellisesti kannattaviin toimintoihin ja

⁽¹⁾ Diário da República I, sarja A N:o 39/95, 15.2.1995, sellaisena kuin se on muutettuna Diário da República I, sarja A N:o 50/95, 28.2.1995.

⁽²⁾ Tämä on mainittu Portugal Telecomin julkista telepalvelua koskevan toimiluvan kohdassa, jossa yleispalvelu on määritelty (1 artiklan o kohta).

⁽³⁾ Portugal Telecomin esite, toukokuu 1996, s. 76.

tarjota yksinoikeudella toimivaa yritystä edullisempia tariffeja, koska niiden ei tarvitse tasoitaa kannattamattomien alojen menetyksiä kannattavampien alojen voitoista.

Direktiivissä 90/388/ETY myönnettiin sen vuoksi 90 artiklan 2 kohdan mukainen tilapäinen poikkeus yksin- ja erityisnoikeuksille puhelintoiminnan harjoittamiseen, koska yleisen televerkon kehittämistä varten tarvittavat varat saadaan edelleenkin pääasiassa puhelinpalvelun harjoittamisesta. Puhelintoimintamarkkinoiden avaaminen kilpailulle voisi estää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien niiden palvelujen tuottamista sekä verkon kehittämistä, jotka on annettu televiestintäorganisaatioiden tehtäväksi. Kilpailunrajoitukset ovat oikeutettuja ainoastaan sellaisten palvelujen kohdalla, jotka luonteensa ja niiden ehtojen vuoksi, joilla niitä tarjotaan kilpailulle avoimilla markkinoilla, vaarantaisivat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoamisen taloudellisen tasapainon tai vaikuttaisivat siihen jollakin muulla tavalla. Tästä johtuen tällaisten palvelujen tarjoamista koskevia rajoituksia voidaan myöntää vain, jos tällaisesta vaikutuksesta esitetään merkittäviä todisteita.

- (10) Muutamissa huomautuksissa mainitaan, että käytännössä uudet markkinoille tulijat voivat tarjota keskeisiä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Poikkeuksen tarkoituksena on suojella yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun toteuttamista eikä suojata tiettyjä yrityksiä. Portugal Telecom on kuitenkin lyhyellä aikavälillä edelleen ainoa yritys, joka tarjoaa kattavaa yleistä puhelinverkkoa Portugalissa. Tämän vuoksi komissio on pyydettyjen täytäntöönpanoa koskevien lisäaikojen kohdalla tutkinut, onko niiden myöntäminen välttämätöntä, jotta Portugal Telecom voisi hoitaa tätä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää tehtäväänsä taloudellisesti kannattavissa olosuhteissa samalla, kun toteutetaan tarpeellisia rakenteellisia mukautuksia.

B. OIKEUDELLINEN ARVIOINTI

I *Pyyntö ylimääräisestä täytäntöönpanoajasta matkaviestinverkkojen suoran yhteenliittämisen rajoitusten poistamiseksi*

Arviointi rajoitusten välittömän poistamisen vaikutuksista

Portugalin tasavallan toimittamat perustelut

- (11) Portugali katsoo ylimääräisen täytäntöönpanoajan olevan välttämättömän matkapuhelinverkkojen

suoran kansainvälisen yhteenliittämisen osalta, jotta ei heikennettäisi kansallisen ja kansainvälisen puhelintoiminnan harjoittamisen edellytyksiä.

Portugali pyytää ensin, että vapauttamisen eri vaiheiden vaikutuksia lykätään sallimalla Portugal Telecomin sopeutua näihin seurauksiin ilman, että se joutuu kärsimään sen tavanomaisen kehityksen vaarantavista häiriöistä. Portugali ilmoittaa hyväksyneensä satelliittiviestinnän direktiivin 94/46/EY mukaisesti sekä suljetuille käyttäjäryhmille suunnatut puhelinpalvelut direktiivin 90/388/ETY mukaisesti. Se arvioi näiden toimenpiteiden vaikutuksen Portugal Telecomin vuosittaiseen liikevaihtoon olevan noin 11 miljardia Portugalin escudoa; tämä johtuu Portugal Telecomin kiinteiden johtojen tariffien huomattavasta alentamisesta, mikä on tarpeen yrityksen kilpailukyvyyn säilyttämiseksi uusien vaihtoehtojen rinnalla.

Portugalin mukaan tämä vaikutus on lisättävä tulojen menetykseen, joka olisi seurausta direktiivin 96/2/EY välittömästä täytäntöönpanosta suoran kansainvälisen yhteenliittämisen osalta: kaiken kaikkiaan 50 miljardia Portugalin escudoa.

Tällä hetkellä Portugali ei salli suoraa yhteenliittämistä kahden portugalilaisen GSM-operaattorin välillä eikä kyseisten operaattorien ja ulkomaisten kiinteiden tai matkapuhelinverkkojen suoraa yhteenliittämistä. Tämä rajoitus on Portugalin mukaan välttämätön, koska kiinteän puhelinverkon tariffeja ei vielä ole suhteutettu kustannuksiin. Yhteenliittämisestä saatavat tulot olivat noin 8,5 miljardia escudoa vuonna 1995. Jos matkapuhelinverkoille sallittaisiin vapaa yhteenliittyminen, portugalilaisen GSM-operaattorin olisi mahdollista liittyä toisessa jäsenvaltiossa toimivaan kiinteään tai matkapuhelinverkkoon ja päästä ulkomaanpuhelinluiden kohdalla sellaisiin hintoihin, jotka olisivat lähellä tuossa valtiossa sovellettavia (alhaisempia) yhteenliittämisen hintoja. Matkapuhelinoperaattorit voisivat siis tarjota GSM-tilaajilleen Portugal Telecomia alhaisempia hintoja. Jos Portugal Telecom ei alentaisi hintojaan, Portugal olettaa sen menettävän sekä kaiken matkapuhelinverkkojen välisen ja matkapuhelinverkosta ulkomaiseen verkkoon tapahtuvan liikenteen että 15 prosenttia kiinteästä puhelinliikenteestä matkapuhelinoperaattoreille, mikä vastasi 27 miljardin escudon menetyksiä vuosina 1996–2000, tai vaihtoehtoisesti, jos Portugal Telecom laskisi ulkomaanliikenteensä tariffeja, tulojen menetys vastaisi 25 miljardin escudon menetyksiä tuona aikana.

Portugali vahvistaa kuitenkin, että tariffien tasapainottaminen jatkuu direktiivin 90/388/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, täytäntöönpanosta riippumatta.

- (12) Portugali korostaa lisäksi suoran kansainvälisen yhteenliittännän välittömän toteuttamisen mahdollista vaikutusta kiinteään ulkomaanpuhelinliikenteeseen eli siihen osaan tuloista, jonka komissio katsoo olevan tarpeen yleispalvelun rahoittamiseksi. Portugali väittää, että tämänhetkinen ulkomaanliikenteen hinta, eli 163 Portugalin escudoa minuutissa, voitaisiin laskea 100 escudoon⁽¹⁾ niiden puhelujen osalta, jotka suuntautuvat muualle Eurooppaan. Euroopan ulkopuolisiin maihin suuntautuvien puheluiden hinnat olisivat edelleen noin 60 prosenttia korkeammat, mutta niitä voitaisiin laskea verrattuna nykyisiin hintoihin, jotka ovat 260 – 490 escudoa minuutissa. Vertailun vuoksi mainittakoon Portugal Telecomin kiinteiden verkkojen kautta tapahtuvien ulkomaanpuhelimien hinnat (vilkkain aika): 112 escudoa minuutissa Euroopan unionin alueelle, 149 escudoa muuhun Eurooppaan, 164 escudoa Yhdysvaltoihin, 183 escudoa Kanadaan ja 237 escudoa Brasiliaan.

Portugalin pyynnön mukaan Portugal Telecom menettäisi vuodesta 1997 alkaen 15 prosenttia kiinteän verkon kautta tarjoamastaan ulkomaanliikenteestä matkapuhelinoperaattoreille, jollei se laske hintojaan kilpaillakseen tehokkaasti matkapuhelinoperaattoreiden mahdollisten ulkomaanpuhelimien hintojen kanssa. Tästä seuraava vuosittainen tulojen menetys olisi 8,104 miljardia escudoa. Vaihtoehtoisesti Portugal Telecom voisi säilyttää osuutensa liikenteestä laskemalla kiinteiden johtojen kautta tapahtuvan ulkomaanliikenteen hintoja. Tästä aiheutuvat menetykset olisivat 9,652 miljardia escudoa vuonna 1997.

Komission arviointi

- (13) Komissio ei voi katsoa aiempien EY:n direktiivien myöhäisen täytäntöönpanon olevan syy muiden direktiivien täytäntöönpanon viivästykselle. Komission direktiivien välittömän täytäntöönpanon vaikutusta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen suorittamiseen on kuitenkin arvioitava ottaen huomioon ne taloudelliset edellytykset, joiden vallitessa Portugal Telecom kyseistä palvelua tarjoaa. Direktiivin 90/388/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna muun muassa direktiivillä

94/46/EY, täytäntöönpano olisi Portugalin viranomaisten mukaan laskenut Portugal Telecomin kiinteiden johtojen tariffeja ja tuloja ja liittyy siten matkaviestinjärjestelmien ja henkilökohtaisten viestintäjärjestelmien omien infrastruktuurien perustamisrajoitusten poistamiseen. Portugal Telecomin kiinteiden johtojen tariffien ja tulojen laskemisen vaikutus sen kykyyn tarjota yleispalvelua tutkitaan direktiivin 90/388/ETY 3 c artiklan täytäntöönpanolle pyydetyn lisäajan arvioinnin yhteydessä.

- (14) Toimittaessaan lisätietoja 22 päivänä marraskuuta 1996 Portugali totesi, että direktiivin 96/2/EY täydellisen täytäntöönpanon myötä Portugalin matkapuhelinoperaattoreilla on mahdollisuus suoraan yhteenliittämiseen muiden maiden julkisten puhelinverkkojen kanssa, jolloin ne ohittaisivat Portugal Telecomin palvelut ja infrastruktuurin. Jos näin tapahtuisi, matkapuhelinoperaattorit maksaisivat puhelun perille viemisestä ulkomaisille kiinteille puhelinoperaattoreille eivätkä Portugal Telecomille kuten tällä hetkellä (Euroopan sisäisissä puheluissa 106 Portugalin escudoa minuutilta, mikä vastaa tavallisia julkisen palvelun puhelinverkon hintoja vähennettynä 19,20 escudolla minuutilta).

Portugali myöntää, että Euroopan sisäisten puhelujen perille viemisen kustannukset ovat 35 escudoa minuutilta. Matkapuhelinoperaattorit perivät tällä hetkellä ulkomaanpuheluista 164 escudoa minuutilta. Tämä koostuu Portugal Telecomille maksettavasta yhteenliittämismaksusta, joka on 106 escudoa minuutilta, ja toimintakustannusten ja voittomarginaalin osuudesta, joka on 58 escudoa minuutilta. Päästäkseen siihen Euroopan sisäisten puhelujen hintaa, jota matkapuhelinoperaattoreiden arvioidaan laskuttavan vapauttamisen jälkeen, Portugali lisäsi toimintakustannuksia 58 escudolla minuutilta, puhelun perille viemisen kustannuksia 35 escudolla minuutilta sekä puolet kansainvälisen siirron kustannuksista, jotka kuuluvat sille maalle, josta puhelu on lähtöisin. International Telecommunications Unionin D.300R-suosituksen (TEUREM) mukaan tämä on yhteensä 10 prosenttia yhteenlasketusta hinnasta. Arvioidut kokonaiskustannukset olisivat täten 100 escudoa minuutilta.

- (15) Komissio on viimeisimmissä tapauksissa todennut, että kiinteät puhelinpalvelut ja matkapuhelinpalvelut eivät ole merkittävästi korvattavissa toisillaan, koska näillä palveluilla vastataan erilaiseen kysyntään, mistä todisteena ovat esimerkiksi GSM-matkapuhelinliikenteen korkeammat hinnat verrattuna perinteiseen puhelintoimintaan.

⁽¹⁾ Tämä oletamus perustuu British Telecomin perimiin keskimääräisiin kansainvälisen liikenteen käsittelyhintoihin eli 35 escudoa minuutissa. Jos matkapuhelinoperaattori siirtäisi 75 prosenttia säästöstä loppukäyttäjälle, tämän maksama hinta olisi 115 escudoa minuutissa (kirje 30 päivältä heinäkuuta 1996, s. 9).

Kaikesta huolimatta tärkein GSM-operaattoreiden markkinalohko Portugalissa on kotimaanpuhelut. Lisäksi vaikuttaa siltä, että vähintään puolet matkapuhelinoperaattoreiden puheluiden käsittelystä aiheutuvista kustannuksista ei riipu liikenteen määrästä. Sen vuoksi ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että matkapuhelinoperaattori kokonaisliikevaihdon, verkkonsa käytön ja markkinaosuutensa lisäämiseksi jakaa suuremman osuuden näistä liikenteestä riippumattomista kustannuksista kotimaanpuheluille ja tarjoaa Portugal Telecomin ulkomaantarifien kanssa samalla tasolla olevia ulkomaantariffeja. GSM-asiakkaiden määrän Portugalissa arvioidaan tällä hetkellä olevan noin 600 000, ja näiden markkinoiden kasvaessa voidaan asiakkaiden odottaa suuremmassa määrin korvaavan kansainvälistä kiinteää puhelinliikennettä kansainvälisellä matkapuhelinliikenteellä.

(16) Portugalin toimittamista ulkomaanliikenteen suoran yhteenliittämisen välittömästä täytäntöönpanosta aiheutuvia menetyksiä koskevista arvioista komissio toteaa, mitä myös useissa huomautuksissa korostetaan, että matkapuhelinmarkkinat ovat uudet kasvavat markkinat, josta Portugal Telecom jo saa lisätuloja viemällä perille matkapuhelimista tulevat puhelut. Portugal Telecomin kiinteän puhelinliikenteen kannattavuus ei ole näistä lisätuloista riippuvainen. Matkapuhelinoperaattorit toivat Portugal Telecomille 8,5 miljardin escudon lisäliikevaihdon kiinteiden johtojen kautta tapahtuvasta puhelinpalvelusta saadun 301,5 miljardin escudon lisäksi.

(17) Komissio on kuitenkin samaa mieltä siitä, että lyhyellä aikavälillä ei voida sulkea pois sitä, että liitettäessä matkapuhelinverkkoja suoraan ulkomaisiin verkkoihin kiinteät ulkomaanpuhelut voitaisiin korvata kansainvälisillä GSM-puheluilla. Lisäksi tällaisesta korvaamisesta aiheutuvia tappioita ei voitaisi välttämättä korvata Portugal Telecomin GSM-markkinoiden kasvusta saamalla lisätuloilla. Tämä vaikuttaisi nimittäin yhteen Portugal Telecomin tällä hetkellä kannattavimpaan puhelintointialohkoon, eli ulkomaanpuheluihin, ja voisi sen lisäksi, että se poistaa vapautettujen palveluiden tarjoamiseen liittyvät rajoitukset vaihtoehtoisilta verkoilta 1 päivästä heinäkuuta 1997 alkaen, pienentää Portugal Telecomin yleistä kannattavuutta niin paljon, että se ei enää pystyisi tarjoamaan yleispalvelua taloudellisesti hyväksyttävillä

ehdoilla. Tulos olisi toisenlainen, jos Portugali ei poista oman ja vaihtoehtoisen verkkoinfrastruktuurin käytölle vapautettujen telepalveluiden tarjonnassa asetettuja rajoituksia.

Tämä riski kuitenkin pienentyy Portugalin laskiessa ulkomaan tariffejaan. Sen vuoksi Portugalin viranomaisten perustelu voidaan hyväksyä pyydetylle kestoajalle. Ottaen huomioon suunnitellut tariffimuutokset uhka kiinteiden puheluiden korvaamisesta GSM-puheluilla oikeuttaa poikkeukseen korkeintaan vuoden 1998 loppuun asti. Siihen mennessä Portugal Telecomin olisi pitänyt laskea ulkomaan tariffinsa niin alhaalle, että korvaaminen GSM-puheluilla voidaan sulkea pois. Matkapuhelinverkkojen kansainvälisen yhteenliittämisen vaputtaminen vähintään vuosi ennen puhelintoiminnan täydellistä vapauttamista kannustaa lisäksi voimakkaasti toteuttamaan suunnitellut asteittaiset tariffimuutokset ajoissa.

Kaupan kehittyminen

(18) Matkapuhelinoperaattoreiden tarjoaman suoran kansainvälisen yhdysliikenteen vapauttamisen viivästyminen vaikuttaa toiseen GSM-operaattoriin ja, mikäli lupa myönnetään lähitulevaisuudessa, myös tuleviin DCS-1800 -operaattoreihin. Mahdollisuus suoraan yhdysliikenteeseen muiden operaattoreiden kanssa olisi merkittävä tekijä, jolla helpotetaan niiden perustamista ja kehittymistä Portugalin markkinoilla. Lisäksi ylimääräisellä täytäntöönpanoajalla on vaikutusta ulkomaisiin operaattoreihin, koska se tekee liikenteen siirtämisen Portugalin matkapuhelinoperaattoreille puhelun perille viemistä varten hankalammaksi ja kalliimmaksi.

(19) Tämä haitallinen vaikutus jäsenvaltioiden välisen kaupan kehittymiseen pienenesi, jos Portugalin viranomaiset varmistavat maaliskuussa 1995 myönnetyn toimiluvan puitteissa, että Portugal Telecom soveltaa kustannuksiin suhteutettuja hintoja sen oman verkon ja matkapuhelinverkkojen välisessä yhdysliikenteessä, erityisesti ulkomaanpuhelukohdalla.

Päätelmä

(20) Matkaviestinverkkojen suoran yhteenliittämisen rajoitusten välitön purkaminen direktiivin 90/388/ETY, sellaisena kuin se on lisätynä matkaviestinnän ja henkilökohtaisen viestinnän osalta direktiivillä 96/2/EY, 3 d artiklan mukaisesti vaarantaisi

Portugal Telecomin kansainvälisestä liikenteestä saamat huomattavat tulot ja voisi uhata sen kykyä varmistaa jatkossakin puhelintoiminnan kattava tarjoaminen Portugalissa taloudellisesti edullisin edellytyksin. Ylimääräinen täytäntöönpanoaika 1 päivään tammikuuta 1999 saakka vaikuttaisi kaupan kehitykseen tavalla, joka ei olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

II Pyyntö ylimääräisestä täytäntöönpanoajasta matkaviestinjärjestelmien ja henkilökohtaisten viestintäjärjestelmien tarjoamiseen käytettävien omien/vaihtoehtoisten verkkojen käytölle

Arviointi rajoitusten välittömän poistamisen vaikutuksista

Portugalin tasavallan perustelut

- (21) Matkapuhelinoperaattorien vuokraamat johdot (mukaan lukien kaukohaku- ja yhteiskäyttöoperaattorit) edustavat tällä hetkellä noin 35:tä prosenttia yhteenlasketuista vuokratuista piireistä, ja Portugal Telecom saa niistä noin 2 prosenttia kokonaistuloistaan. Portugali toteaa, että jos rajoitukset poistetaan matkaviestinjärjestelmien ja henkilökohtaisten viestintäjärjestelmien omien infrastruktuurien osalta ennen 1 päivää tammikuuta 1998, molemmat GSM-operaattorit perustaisivat oman infrastruktuurinsa, ja Portugal Telecomin liikevaihto vuonna 1997 olisi arviolta 7,4 miljardia Portugalin escudoa. Portugalin viranomaisten laskelmien mukaan arvioidut kumuloituneet liikevaihdon menetykset olisivat 25,6 miljardia escudoa vuoden 2000 loppuun mennessä. Vaikka Portugali myöntää, että matkapuhelinoperaattorien tällä hetkellä käyttämien Portugal Telecomin piirien jäljentäminen kestäisi useita vuosia, toisaalta siitä syystä, että Portugal Telecom joka tapauksessa laskee vähitellen kiinteiden johtojensa tariffeja, tunnustetaan epäsuoraan, että myös matkapuhelinoperaattoreiden houkutus perustaa omaa infrastruktuuria pienenee. Portugal Telecomin kiinteistä johdoista saatavan liikevaihdon mahdollisten menetysten vaikutus pienenee tämän vuoksi vähitellen tulevina vuosina.

Lisäksi Portugalin viranomaisten mukaan matkapuhelinoperaattorien rajoitusten poistamista on tutkittava yhdessä direktiivissä 90/388/ETY tarkoitettujen suljetuille käyttäjäryhmille suunnattujen puhelinpalvelujen vapauttamisen vaikutusten kanssa. Tästä aiheutuvat Portugal Telecomin tulojen menetykset olisivat arviolta yhteensä 11 miljardia escudoa. Vuonna 1997 liikevaihdon menetykset olisivat siis arviolta 18,4 miljardia escudoa.

Komission arviointi

- (22) Komissio ja neuvosto eivät ole koskaan katsoneet, että kiinteistä johdoista saatavat tulot olisivat välttämättömiä yleispalvelun velvoitteen rahoittamiseksi. Osittain tästä johtuen avoimen verkon tarjoamisen soveltamisesta kiinteisiin johtoihin annetun neuvoston direktiivin 92/44/ETY 10 artiklassa todetaan, että kiinteiden johtojen tariffit on suhteutettava kustannuksiin, eli niillä on katettava ainoastaan todelliset kustannukset eikä kiinteän puhelintoiminnan tarjoamisen kustannuksia — joka on erillinen palvelu — kannattamattomilla aloilla ja kannattamattomille käyttäjille kannattavilla aloilla. Vaikka direktiivin 92/44/ETY 13 artiklassa annetaan siihen mahdollisuus, Portugalin tasavalta ei pyytänyt Portugal Telecomille lykkäystä kiinteiden johtojen kustannuksiin suhteuttamisen toteuttamiselle. Koska direktiivissä 92/44/ETY vaaditaan erityisesti, että kiinteitä johtoja on tarjottava kustannuksiin suhteutettuna ja koska jäsenvaltioiden on noudatettava tätä periaatetta, vaihtoehtoisen infrastruktuurin tarjoamisen ei odoteta muuttavan oleellisesti televiestintäorganisaatioiden markkinatilannetta tällä alalla⁽¹⁾. Tämän vuoksi Portugalin tasavallan velvollisuutena oli varmistaa, että Portugal Telecom toteutti 31 päivään joulukuuta 1993 mennessä kustannuslaskentajärjestelmän kiinteille johdoille direktiivin 92/44/ETY 10 artiklan mukaisesti. Kuten edellä on mainittu, kilpailurajoitukset eivät kuitenkaan ole oikeutettuja puhelintoiminnasta erillisten erityispalveluiden kohdalla, elleivät jäsenvaltiot toimita riittävästi todisteita siitä, että luonteensa ja tarjontaedellytysten vuoksi nämä erityispalvelut vaarantavat puhelintoiminnan tarjoamisen taloudellista tasapainoa. Todisteita tästä ei ole toimitettu.

Portugalin hakemusten mukaan Portugal Telecom sai noin 6 prosenttia tuloistaan (23 miljardia Portugalin escudoa) kiinteiden johtojen tarjoamisesta, kun taas 79 prosenttia tuli puhelintoiminnan tarjoamisesta kiinteiden johtojen välityksellä (310 miljardia escudoa). Kuten edellä on arvioitu, yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuva vuosittainen rasite olisi noin 15 miljardia escudoa. Ei ole toimitettu todisteita, jotka osoittaisivat, että yksinoikeudella harjoitettavan kiinteän verkon puhelintoiminnan tulot eivät riittäisi kattamaan yleispalvelun kustannuksia ja että monopolialuetta olisi laajennettava muille erillisille markkinoille.

⁽¹⁾ Vihreä kirja televiestinnän infrastruktuurin ja kaapelitelevisioverkkojen vapauttamisesta — (I osa) — periaatteet ja aikataulu (KOM(94) 440 lopull., 25.10.1994).

Komissio katsoo lisäksi, että käsitykset matkapuhelinoperaattorien omien infrastruktuurien perustamisrajoitusten poistamisesta perustuvat epärealistiin kuvitelmiin, koska

- kuten toinen GSM-operaattori on huomauttanut, täysin erillisen tukiverkon perustaminen edellyttää suuria kiinteitä investointeja, joten tällainen rinnakkaisverkko pystytään toteuttamaan vain asteittain,
- täysin erilliseen tukiverkkoon sisältyy huomattavia riskejä (etenkin jos se epäonnistuu). Tästä syystä GSM-operaattorit jatkaisivat joka tapauksessa Portugal Telecomin tai kolmansien osapuolten johtojen käyttämistä varmuuskapasiteettina, jonka avulla niiden on mahdollisuus ylläpitää palveluaan siinäkin tapauksessa, että niiden oma verkko on epäkunnossa. Lisäksi omaan infrastruktuuriin investoiminen on perusteltua vain silloin, kun liikennettä on riittävästi, mitä todennäköisesti ei tule tapahtumaan kaukohaku- ja yhteiskäyttöoperaattorien kohdalla. Kuten Portugalin hakemuksessa on todettu, kiinteän verkon kaukopuhelujen hinnat ovat vähiten kustannuksiin perustuvia, toisin kuin paikallisverkkojen kohdalla. Toisaalta, jos matkapuhelinoperaattorit saisivat perustaa omia infrastruktuurejaan, ne perustaisivat suuren kapasiteetin piirejä (8, 34 ja 140 Mb/s), joita Portugal Telecom ei (erään huomautuksen mukaan) tällä hetkellä tarjoa matkapuhelinoperaattoreille. Tästä johtuen oletus, että kiinteiden johtojen kysyntä laskisi 100 prosenttia vuonna 1997, ei ole perusteltu, ja sen perustelu heikkenee edelleen tulevina vuosina, jos Portugal Telecomin tariffit laskevat suunnitelmien mukaisesti. Olisi realistisempaa olettaa kapasiteetin kysynnän laskevan enintään 50 prosenttia kolmena tulevana vuotena. Tämä merkitsisi enintään 3,7 miljardin escudon suuruisia menetyksiä vuodessa (vähemmän kuin 1 prosentti vuotuisesta liikevaihdosta). Jos Portugal Telecom sopeuttaisi hintojaan, lasku olisi todennäköisesti pienempi, ja se voitaisiin mahdollisesti korvata täysin, jos matkapuhelinoperaattorit houkuteltaisiin asentamaan lisää tukiasemia,
- liikevaihdon menettäminen ei tarkoita voiton menettämistä, koska Portugal Telecom säästäisi kiinteiden johtojen tarjoamiseen liittyviä kustannuksia. Ainoastaan voittomarginaalia menetettäisiin. Portugali ei ole toimittanut todisteita viimeksi mainitusta. Komission arvon mukaan voittomarginaali olisi enintään 50 prosenttia, mikä — jos arvio osoittautuu oikeaksi — olisi perustamissopimuksen 86 artiklan c kohdassa tarkoitettua kohtuutonta hinnoittelua sen lisäksi, että se rikkoo direktiivin 92/44/ETY kustannusten suhteuttamista koskevia vaatimuksia, koska se olisi enemmän kuin kaksi kertaa televiestintäalan tavallisen voittomarginaalin suuruinen. Myös tältä pohjalta voiton menetys olisi alle 1,8 miljardia escudoa,
- kuten edellä on jo mainittu, TMN, toinen GSM-operaattoreista, on Portugal Telecom -yhtymän 100-prosenttisesti omistama tytäryhtiö. Portugali katsoo (¹⁾), että tästä yhteydestä huolimatta TMN valitsisi oman infrastruktuurin vähentääkseen infrastruktuurin aiheuttamia kustannuksia 50 prosentilla. Tässä tapauksessa TMN:n voittomarginaali kuitenkin kasvaisi vastaavasti ja korvaisi Portugal Telecom-yhtymän konsolidoidussa kirjanpidossa puolet matkapuhelinoperaattorien omien infrastruktuurien käyttöä koskevien rajoitusten poistamisen haitallisesta vaikutuksesta. Vastaavasti nettovaikutus olisi ainoastaan 0,9 miljardia escudoa vuodessa,
- Portugalin viranomaisten väitteen lähtökohta on staattinen. Direktiivin 96/2/EY avulla saavutetun matkapuhelinmarkkinoiden vapauttamisen myötä Portugalin viranomaisten pitäisi pian myöntää uusille operaattoreille lupia toimia DCS-1800 -taajuusalueilla. Uudet operaattorit vaativat Portugal Telecomia nopeuttamaan kiinteiden johtojen verkkonsa kehittämistä, jotta se voisi kilpailla molempien nykyisten GSM-operaattoreiden kanssa. Uudella kysynnällä korvataan vähäiset menetykset, jotka aiheutuvat siitä, että GSM-operaattorit irtisanovat osan kiinteistä johdoistaan. Tässä yhteydessä on korostettava, että Portugalin viranomaisten hidastelu DCS-1800- ja ERMES-palvelujen tarjouspyyntöjen laatimisessa aiheuttaa Portugal Telecomille suurempia kiinteistä johdoista saatavien tulojen menetyksiä kuin direktiivin 90/388/ETY, sellaisena kuin se on lisättyinä direktiivillä 96/2/EY, 3 c artiklan välitön täytäntöönpano aiheuttaisi. Sitä paitsi suljetuille käyttäjäryhmille suunnattujen puhelinpalvelujen vapauttaminen lisännee kiinteää verkkoa täydentäviin telepalveluihin tarvittavien kiinteiden johtojen kysyntää sekä tarjoaa mahdollisuuden hyödyntää GSM-operaattoreilta vapautuvaa kapasiteettia. Jos kiinteiden johtojen markkinat kasvavat odotetulla tavalla, Portugal Telecom voi säilyttää alalta saamansa kokonaisvoitot, vaikka se myöntäisi lisää määrään perustuvia alennuksia. Nämä alennukset voisivat jopa vähentää ennestään matkapuhelinoperaattorien kannustetta perustaa omia infrastruktuurejaan. Yhden huomautuksen mukaan Portugal Telecom tarjoaa jo nyt kiinteitä valokuitujohtoja sitä lähellä olevalle yritykselle, TV Cabo Portugalille hinnoin, jotka eräissä tapauksissa ovat 50

(¹⁾ Kirje 30 päivältä heinäkuuta 1996, s. 5.

kertaa matkapuhelinoperaattoreilta perittäviä maksuja alemmat.

Kun arvioidaan direktiivin 90/388/ETY 3 c artiklan välittömän täytäntöönpanon vaikutusta Portugal Telecom -yhtymään, myös 3 a artiklan viimeinen kappale on otettava huomioon. Tämän säännöksen mukaan ”Jäsenvaltiot, joille myönnetään ylimääräinen täytäntöönpanokausi 3 c artiklassa tarkoitettua perusrakennetta koskevien rajoitusten poistamiseen, eivät saa tämän kauden aikana enää myöntää matkaviestimien tai henkilökohtaisten viestimien toimilupia teleorganisaatioille tai niihin yhteydessä oleville organisaatioille. Jos teleorganisaatiot kyseisissä jäsenvaltioissa eivät tällä hetkellä tai enää nauti yleisen verkon infrastruktuurien rakentamista ja ylläpitämistä koskevista yksin- tai erityisoikeuksista 2 artiklan ensimmäisen kohdan b ja c alakohdan mukaisesti, niitä ei kuitenkaan tulisi aikaisemmin esitetyn perusteella sulkea kyseisten toimilupamenettelyjen ulkopuolelle.” Koska TMN ei siis voi osallistua mihinkään DCS-1800 -tarjouspyyntöön koko sinä mahdollisena lisäaikana, jota Portugalin hallitus on pyytänyt rajoitusten poistamiseksi matkaviestintäjärjestelmien omalta infrastruktuurilta, TMN:n tällä uudella markkinahokolla mahdollisesti menettämät voitot olisi myös vähennettävä edellä lasketusta vaikutuksesta, joka aiheutuu siitä, että GSM-operaattorit irtisanovat kiinteitä johtoja koskevia sopimuksia.

Komissio toteaa, että suljetuille käyttäjäryhmille tarjottavien puhelinpalvelujen vapauttaminen oli toteutettava direktiivin 90/388/ETY mukaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1990.

Kauppan kehittyminen

- (23) Koska edellä esitetty arvio osoittaa, että matkapuhelinoperaattorien omien infrastruktuurien sekä kolmansien tarjoamien infrastruktuurien välitöntä rajoitusten poistamista koskevalle poikkeukselle, jonka mahdollisuus annetaan direktiivin 96/2/EY 4 artiklassa, ei ole aihetta, ei ole tarpeen tutkia tällaisen poikkeuksen myöntämisen vaikutusta kauppaan, eikä sitä, onko poikkeus yhteisön etujen mukainen.

Päätelmä

- (24) Koska ei ole osoitettu, että Portugal Telecom tarvitsee voittoja, joita se saa tarjoamalla kiinteitä johtoja matkapuhelinoperaattoreille välttämättömien rakenteellisten muutosten toteuttamiseksi, ja

lisäksi vaikuttaa siltä, että Portugal Telecom -yhtymä lisäisi kokonaistulojaan, ellei direktiivin 90/388/ETY 3 c artiklan välittömälle soveltamiselle myönnetä poikkeusta, pyydetyn ylimääräisen täytäntöönpanoajan myöntäminen ei ole perusteltua.

III Pyyntö ylimääräisestä täytäntöönpanoajasta puhelintoiminnan ja sen vaatiman verkkoinfrastruktuurin osalta

Portugal Telecomille myönnettyjen yksinoikeuksien poistamisen vaikutuksen arviointi

Portugalin tasavallan perustelut

- (25) Portugalin viranomaiset pyysivät poikkeusta seuraavista syistä:
- Portugal Telecomin on merkittävässä määrin tasapainotettava tariffejaan;
 - puhelinliittymätiheys on alhainen.

Komission arviointi

- (26) Suhteellisuusperiaatteen mukaan ylimääräisten täytäntöönpanoajkojen on ehdottomasti oltava oikeassa suhteessa siihen, mikä on välttämätöntä Portugalin viranomaisten mainitseman tarvittavan rakennemukautuksen toteuttamiseksi, jolla tähdätään täyden kilpailun käynnistämiseen. Portugal Telecomin useimmissa tapauksissa liian korkeilta vaikuttavilta tariffeilta on tarkistettava edelleen, sen verkkotiheyttä on nostettava (tällä hetkellä noin 37 pääliittymää 100:aa asukasta kohden, kun yhteisön keskiarvo vuonna 1995 oli 48) ja alhaista keskimääräistä kulutusta yksittäisten pääliittymien käyttöön on nostettava (vuonna 1995 keskimääräinen kulutus 100:aa asukasta kohden oli 20 729 ecua verrattuna 33 275 ecuun Yhdistyneessä kuningaskunnassa).
- (27) Komissio toteaa, että Portugal Telecom on jo uudistanut verkkonsa menestyksellisesti. Vuonna 1995 Portugal Telecomin vaihteista 70 prosenttia oli digitaalisia, paikallisverkosta 100 prosenttia ja ulkomaanverkoista 89 prosenttia. Portugalin mukaan vuonna 1998 paikkallisvaihteista 97 prosenttia on digitalisoitu, mikä on enemmän kuin muilla yhteisön operaattoreilla, kuten Deutsche Telecomilla ja Telecom Italialla. Puhelinliittymien tiheys on kuitenkin vielä erittäin alhainen Portugalissa verrattuna tilanteeseen muualla yhteisössä.

a) Tariffien tasapainottaminen

- (28) Portugali toteaa, että vuodesta 1989 vuoteen 1996 kaikki hinnat paikallispuheluista ja alueellisia puheluista lukuun ottamatta ovat laskeneet huomattavasti reaaliarvona laskettuna. Portugali väittää, että tästä huolimatta tariffit ovat liian korkeat, eivätkä ne ole oikeassa suhteessa muiden yhteisössä toimivien operaattorien tariffien kanssa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan vielä tasapainottamista mukauttamalla maksuja, jotta pystytään tuomaan hinnat lähemmäs niitä vastaavia kustannuksia. Portugali etenee asteittain ja joustavasti tariffien tasapainottamisessa varmistuen samalla asiakkaille hintatason ja palvelujen laadun säilymisen. Kaikki

yhteisössä toimivat operaattorit ovat toteuttamassa tai ovat toteuttaneet tasapainottamisohjelman. Portugalin kohdalla kysymys on tasapainottamisen vauhdista. Ehdotetun hintojen porrastusjärjestelmän vuoksi Portugali väittää Portugal Telecomin tarvitsevan noin viisi vuotta kauko- ja ulkomaanpuhelukustajien maksujen alentamiseen sekä asennusmaksujen ja kuukausittaisten vuokrien korottamiseen, eli vuodesta 1996 vuoteen 2000.

- (29) Portugalin viranomaisten väitteitä tukee jäljempänä esitetty taulukko, joka perustuu komission saamiin tietoihin⁽¹⁾ ja jossa eräitä Portugal Telecomin puhelintariffeja verrataan jo tariffinsa tasapainottaneeseen operaattoriin⁽²⁾:

Tariffit ecuina, tilanne 1 päivänä tammikuuta 1996	Portugal Telecom	British Telecom	Ero PT/BT (BT = 100)
Uuden yhteyden maksu	76,66	137,53	56
Kahden kuukauden puhelinvuokra	18,53	19,53	95
Paikallispuhelu, 3 ja 10 minuuttia	0,06 – 0,12	0,06 – 0,19	100 – 63
(Vilkkain liikenteen aika)	0,06 – 0,23	0,14 – 0,47	43 – 49
Kaukopuhelu, 3 ja 10 minuuttia	1,17 – 3,91	0,35 – 1,16	334 – 337
EU:n sisäiset puhelut, 3 ja 10 minuuttia	2,31 – 7,70	1,29 – 4,31	179 – 179

Vertailtaessa näitä lukuja on oltava varovainen, koska Portugalissa paikallistariffialueet ovat paljon pienemmät (5 kilometrin säde) kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa (yli 30 kilometrin säde). Useita lähipuheluista laskutetaan Portugalissa siis kaukopuheluina. Tästä johtuen ”paikallispuhelu” edustavat Portugalissa vain 7:ää prosenttia Portugal Telecomin tuloista.

— ulkomaanpuhulutulot kattavat ulkomaanpuhelukustannukset (sekä vakiokatteen)

- (30) Koska verkon teknisen kehityksen vuoksi kustannukset riippuvat yhä vähemmän etäisyydestä, tariffien suhteuttaminen kustannuksiin tarkoittaa yleensä hintojen mukauttamista siten, että tuloilla tasataan kustannuksia, toisin sanoen

— kytkentä- ja vuokratulot kattavat kiinteät kustannukset (sekä vakiokatteen)

— paikallispuhulutulot kattavat paikallispuhelukustannukset (sekä vakiokatteen)

— kaukopuhulutulot kattavat kaukopuhelukustannukset (sekä vakiokatteen)

Televiestintäorganisaatioiden olisi tavallisesti korotettava kahden kuukauden puhelinvuokraa sekä paikallispuhelukustajien hintaa (tai vähintään olla laske-matta näitä hintoja) sekä laskettava kaukopuhelukustajien hintoja. Kuten edellä on jo mainittu, Portugal Telecomin paikallispuhelumaksut ovat kuitenkin korkeat verrattuna muihin jäsenvaltioihin, eikä Portugal Telecom sen vuoksi pysty korvaamaan kauko- ja ulkomaanpuhelukustajien laskua paikallispuhelumaksuja korottamalla.

⁽¹⁾ Tariffien Euroopan yhteisöjen komission PO XIII:lle laatima tutkimus.

⁽²⁾ Portugal Telecomin puhelutariffien vertailu yhteisön keskiarvoon (joka ei ole painotettu keskiarvo) ei ole suotavaa, koska 15 yhteisön televiestintäorganisaation tariffirakenteet ovat edelleen hyvin erilaiset ja koska tariffeja tasapainotetaan parhaillaan. Irlantia koskevassa 27 päivänä marraskuuta 1996 tehdystä komission päätöksessä tehtiin vertailu British Telecomiin.

(31) Koska on välttämätöntä, että ei vaikuteta puhelinliittymätiheyden laajentamisen vaatimiin voimavaroihin, Portugalin suunnitteleman tariffien asteittaisen laskemisen jatkaminen vaikuttaa siten perustellulta ottaen huomioon tähän mennessä toteutettu tasapainottaminen ja yhtiön sitoutuminen viemään hanke loppuun laskemalla kauko- ja ulkomaanpuheluiden tariffeja vuoteen 2000 mennessä.

b) Puhelinliittymätiheys

(32) Portugal Telecomin puhelinliittymätiheyden kasvu on ollut yksi nopeimmista yhteisössä viimeisten viiden vuoden aikana (vuoden 1991 24 pääliittymästä 100:aa asukasta kohden 37 liittymään vuonna 1995). Tällä hetkellä Portugal Telecomin puhelintiheys on kuitenkin yhteisön toiseksi alhaisin (Irlannin jälkeen). Portugali toteaa, että 26 prosenttia Portugalin talouksista on edelleen ilman puhelinta ja että tämä johtuu pääasiasta verkon laajennustarpeesta.

(33) Eräissä huomautuksissa korostetaan oikeutetusti, että kilpailun myötä puhelinliittymätiheys kasvaisi. Voidaan kuitenkin olettaa, että uudet markkinoille tulijat keskittyvät aluksi pääasiassa suurkäyttäjien riittävän kannattavuuden varmistamiseksi ennen kuin ne kohdistavat tarjontaansa uusiin käyttäjiin. Portugalin viranomaisten väite, että sallimalla Portugal Telecomin toteuttaa puhelintiheyden lisäämiseen tähtäviä kehittämissuunnitelmia autetaan kuluttajia, vaikuttaa täten perustellulta, vaikkakin Portugal Telecom voi sille myönnetyn lisäajan turvin vahvistaa asemaansa lisäämällä tehokkuuttaan. Tämä parannus hyödyttää jossain määrin uusia markkinoille tulijoita, koska mitä enemmän käyttäjiä on kytketty yleisiin televerkkoihin, sitä enemmän puheluita välittyy sekä hallitsevan että uusien toimijoiden kautta.

(34) Portugalin hallituksen toimittamat luvut osoittavat lisäksi, että vaikka puhelintiheys on Portugalissa edelleen alhainen, kysyntä on myös rajallista. Vaikuttaa erityisesti siltä, että keskimääräinen puhelinverkkoon kytkemisen odotusaika on lyhentynyt huomattavasti eli 10 kuukaudesta vuonna 1989 ainoastaan 8 päivään vuonna 1995.

(35) Tarve lisätä puhelintiheyttä voi oikeuttaa Portugal Telecomin tämänhetkisen yksinoikeuden jatkamisen tietyksi ajaksi. Puhelintiheyden lisääntymisen hidastuminen (vuoden 1990 14,5 prosentista 5 prosenttiin vuonna 1995) osoittaa, että muun

muussa Portugalille ominaisista väestöllisistä (1) ja taloudellisista tekijöistä (ja erityisesti Portugalin alhaisemmasta BKT:sta, joka heijastuu alhaisempaan puhelinlinjakohtaiseen kulutukseen, eli vuonna 1995 560 ecua liittymää kohden verrattuna 605 ecuun Yhdistyneessä kuningaskunnassa) johtuen kotitalouksissa ei ole enää merkittävää uusien puhelinlinjojen lisätarvetta. Markkinoiden lisäkasvu riippuisi siten uusien palvelujen tarjoamisesta sekä yritysasiakkaiden lisääntymisestä, jota voidaan parhaiten kiihdyttää siirtymällä vapaaseen kilpailuun, joten täytäntöönpanoa koskeva lisäaika ei olisi oikeutettu.

Kauppan kehittyminen

(36) Vaikka poikkeuksen myöntäminen Portugalin tasavallalle sulki Portugalin televiestintämarkkinat kahdeksi vuodeksi, kielteistä vaikutusta yhteisön kaupan kehittymiseen rajoittavat seuraavat tekijät:

— Portugalin televiestintämarkkinat ovat yhteisön markkinoita rajallisemmat. Voidaan olettaa, että suuria investointeja toteutetaan 1 päivästä tammikuuta 1998 alkaen lähinnä kehittyneissä jäsenvaltioissa, kuten Saksassa, Alankomaissa ja Ranskassa, missä investoinneille on odotettavissa korkeampaa tuottoa.

— Pyydetyn poikkeuksen kesto vuoksi: Uusien yleisten puhelintoiminnan harjoittajien perustaminen vaatii usean kuukauden valmistautumisaikaa. Niitä vahinkoja, joita 24 kuukauden pituinen ylimääräinen täytäntöönpanoaika aiheuttaa uusille investoijille, voidaan rajoittaa, jos nämä voivat tällä välin tehdä investointisuunnitelmia ollakseen toimintakykyisiä jo ennen 1 päivää tammikuuta 2000.

(37) Haitallisia vaikutuksia voidaan vähentää myös seuraavin keinoin:

— Portugal Telecom ei laajenna toimintaansa niissä jäsenvaltioissa, joissa markkinat on vapautettu. Jos näin tapahtuisi, poikkeusta, jonka vuoksi Portugal Telecomin on mahdollista säilyttää korkeammat hintansa kotimaan markkinoilla, ei käytettäisi ainoastaan saavuttamaan tarvittavat mukautukset, vaan myös ulkomaanmarkkinoilla toteutettavien toimintojen ristiintukemiseen. Tämä selvästi vääristäisi kilpailua jo toimivien ja muiden uusien eri jäsenmaista tulevien operaattorien kustannuksella, ja olisi näin yhteisön edun vastaista.

(1) Kotitalouksien koko on Portugalissa 2,9 henkeä eli suurempi kuin missään muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa Irlantia ja Espanjaa lukuun ottamatta (yhteisön keskiarvo on 2,6 henkeä). Tästä johtuen mahdollisuus lisätä kotitalouksien puhelintiheyttä on pienempi.

- Omien ja vaihtoehtoisten infrastruktuurien käytölle asetetut rajoitukset poistetaan 1 päivästä heinäkuuta 1997 alkaen, kuten jäljempänä todetaan. Tämä sallisi potentiaalisten markkinoille tulijoiden harjoittaa ja tarjota jo vapautettuja telepalveluja tästä päivästä alkaen näiden verkkojen kautta valmistautuessaan täyteen kilpailuun sekä erityisesti tarjota puhelinpalveluja yritysverkkojen kautta ja/tai suljetuille käyttäjäryhmille näiden verkkojen kautta.
- Toteutetaan kokonaisuudessaan ne direktiivin 90/388/ETY säännökset, joihin ei sovelleta myönnettyä poikkeusta, ja luovutaan nykyisestä ohjelmasta, jolla on myönnetty täydentäviä toimilupia, ja sallitaan näin vapautettuja palveluja tarjoavien, esimerkiksi puhelinpalveluja suljetuille käyttäjäryhmille tarjoavien, aloittaa palvelujensa tuottaminen pelkän ilmoituksen perusteella.
- Edellä esitetyn kuitenkin rajoittamatta komission direktiivin 95/51/EY⁽¹⁾ 2 artiklan kolmannessa kohdassa mainitun arvion vaikutusta TV Caboa hallinnoidaan lyhyellä aikavälillä erillään Portugal Telecomista niin kauan, kuin se säilyy osana Portugal Telecom -yhtymää.

Päätelmä

- (38) Edellä esitetyn arvion perusteella komissio katsoo, että kaupan kehittämiseen, joka aiheutuisi siitä, että Portugalin myönnetään ylimääräinen täytäntöönpanoaika 1 päivään tammikuuta 2000 asti Portugal Telecomin tämänhetkisten puhelintoiminnan ja yleisen verkkoinfrastruktuurin tarjoamista koskevien yksinoikeuksien poistamiselle direktiivin 90/388/ETY 2 artiklan 2 kohdassa säädetyn 1 päivän tammikuuta 1998 sijasta, ei vaikuteta siinä määrin, että siitä olisi haittaa yhteisön eduille, jos edellä esitetyt edellytykset täyttyvät.

IV Pyyntö ylimääräisestä täytäntöönpanoajasta oman ja vaihtoehtoisen infrastruktuurin avulla välitettävien jo vapautettujen telepalvelujen tarjoamisrajoitusten poistamisen osalta

Rajoitusten välittömästä poistamisesta aiheutuvan vaikutuksen arviointi

Portugalin tasavallan perustelut

- (39) Portugalin tasavalta on pyytänyt poikkeusta sillä perusteella, että muun muassa väestötilastollisten ja

taloudellisten tekijöiden yhdistelmän vuoksi (ja erityisesti Portugalin alhaisemman BKT:n vuoksi, joka kuvastuu alhaisemmassa keskimääräisessä kulutuksessa puhelinlinjaa kohden) ei ole kovin todennäköistä, että vapautetut palvelumarkkinat kasvavat.

- (40) Portugal Telecom saa tällä hetkellä enemmän kuin 23 miljardia escudoa kiinteiden johtojen tarjoamisesta (noin 6 prosenttia liikevaihdosta). Portugalin viranomaiset toteavat⁽²⁾, että vaihtoehtoisen infrastruktuurin käytön rajoitusten poistaminen ennen 1 päivää heinäkuuta 1999 aiheuttaisi Portugal Telecomille noin 4 miljardin escudon vuosittaiset menetykset vuoteen 2000 asti (eli noin 1 prosenttia liikevaihdosta) sen vuoksi, että vapautettujen palvelujen tarjoajat korvaavat (pääasiassa kaukoliikenneliittymien) kiinteät johdot vaihtoehtoisella infrastruktuurilla. Portugalin ilmoituksessa todetaan, että jos Portugal Telecom laskisi huomattavasti vuokratujen johtojen hintoja säilyttääkseen noin 80 prosentin markkinaosuuden, Portugal Telecom menettäisi vuoteen 2000 mennessä yhteensä 24 miljardin escudon tulot.

Komission arviointi

- (41) Tätä väitettä ei voida hyväksyä kokonaisuudessaan. On totta, että kiinteiden johtojen tarjoamisesta loppukäyttäjille ja vapautettujen telepalvelujen tarjoajille Portugal Telecomille koituu tuloja verkkoinfrastruktuurin tarjoamisen yksinoikeudestaan. Direktiivissä 92/44/ETY kuitenkin vaaditaan, että kiinteitä johtoja on tarjottava suhteutettuna kustannuksiin. Tämän velvoitteen vuoksi, ja koska jäsenvaltioiden on sitä noudatettava, vaihtoehtoisen tarjonnan avaamisen ei odoteta merkittävästi muuttavan teleorganisaatioiden markkinatilannetta tällä alalla.
- (42) Portugalissa kiinteiden johtojen hinnat eivät vielä ole täysin tasapainossa. Kustannuksiin perustuva tariffiehdotus voitaisiin kuitenkin panna nopeasti täytäntöön, jotta estettäisiin se, että Portugal Telecom menettää tulojaan mahdollisille vaihtoehtoisten infrastruktuurien tarjoajille, koska asiakkaat toivovat mahdollisesti tarjonnan eriytymistä. Hinnanalennukset eivät vaikuttaisi Portugal Telecomiin niin merkittävästi kuin Portugalin viranomaiset väittävät seuraavista syistä:

(1) EYVL N:o L 256, 26.10.1995, s. 49.

(2) Ylimääräinen ilmoitus 3 päivänä tammikuuta 1997.

- Vapautettujen palvelujen markkinat ovat kasvavat markkinat (puhelinpalvelut suljetuille käyttäjäryhmille vapautettiin vasta vuonna 1996) pitkällä aikavälillä, vaikka myönnetäänkin, että kasvu lyhyellä aikavälillä voi olla Portugalissa hitaampaa kuin muissa jäsenvaltioissa. Kiinteiden johtojen kysynnän kasvu voi korvata tappiot aikanaan jopa silloin, kun tariffeja alennetaan.
- Täysin erilliseen tukiverkkoon sisältyy lisäksi huomattavia riskejä (etenkin jos se epäonnistuu). Tästä syystä operaattorit jatkaisivat joka tapauksessa Portugal Telecomin tai kolmansien osapuolten johtojen käyttämistä varmuuskapasiteettina, jonka avulla niiden on mahdollisuus ylläpitää palveluaan siinäkin tapauksessa, että niiden oma verkko on epäkunnossa.
- Liikevaihdon menetys ei tarkoita tulojen menetyttä, koska Portugal Telecom säästäisi kiinteiden johtojen tarjoamiskustannuksissa.
- Muut Portugal Telecom -ryhmän yritykset lisäsivät vastaavasti oman infrastruktuurinsa ansiosta voittomarginaaliaan, jolla korvattaisiin Portugal Telecom -ryhmän konsernitilinpäätöksessä rajoitusten poistamisesta aiheutuneet haittavaikutukset niiden osalta.

Portugal Telecom ei ota huomioon tuloja, joita se saa kilpailijoilta toimittamalla niille yhteenliittämispalveluita. Yhteenliittämisestä aiheutuvat maksut ovat tavallisesti markkinoille tulijoiden suurin yksittäinen kustannuserä. Vaihtoehtoisen infrastruktuurin käyttörajoitusten poistamisella ei itse asiassa pienennetä tuloja, vaan aikanaan sillä voidaan myös saada tuloja.

Kauppan kehittyminen

- (43) Koska Portugal Telecomilla on yksinoikeus yleisen teleinfrastruktuurin tarjoamiseen, se on ainoa kiinteitä johtoja ja yhteenliittymiä vapautettujen palvelujen tarjoajille välittävä operaattori. Tästä johtuen se määrää suurelta osin vapautettujen palvelujen alalla toimivien kilpailijoidensa kustannuksista. Tämä esiintyy muun muassa edellä mainituissa kiinteiden johtojen korkeissa hinnoissa, joiden vuoksi eräiden vapautettujen palvelujen tarjoaminen ei ole taloudellisesti kannattavaa. Se, että kilpailijoiden kustannukset ovat mahdollisesti Portugal Telecomin tiedossa, vaikuttaa kauppaan yhä enenevässä määrin, koska portugalilainen julkinen operaattori jatkaa todennäköisesti oman vapautettujen palvelujen tarjontansa kehittämistä, vaikka

tämä kasvu onkin todennäköisesti lyhyellä aikavälillä hidasta. Koska Portugal Telecom voi käyttää omaa infrastruktuuriaan näiden palvelujen tarjoamisessa, kilpailijoiden, jotka tarjoavat vapautettuja palveluja, kuten virtuaalista erillisverkkoa tai puhelinpalveluja suljetuille käyttäjäryhmille, olisi näin ollen luotettava siltä operaattorilta vuokrattuihin piireihin, jonka kanssa se aikoo kilpailla. Tilannetta pahentaa se, että Portugal Telecom ei huomautusten mukaan laadi riittävän avointa kirjanpitoa, jotta sen monopolilohkon toiminnot voitaisiin erottaa vapautetun lohkon toiminnoista. Lisäksi kirjanpitoa ei ole eriytetty rakenteellisesti, jotta voitaisiin estää Portugal Telecomin infrastruktuurin kanssa työskentelevää henkilöstöä välittämästä tietoa vapautettuja palveluja myyville kollegoille.

Päätelmä

- (44) Koska avoimen verkon tarjoamisen soveltamisesta kiinteisiin johtoihin annetun direktiivin 92/44/ETY mukaan kiinteiden johtojen tariffit on suhteutettava kustannuksiin, pitkähkölle ylimääräiselle täytäntöönpanoajalle ei ole perusteita. Koska portugalilaisten käyttäjien keskimääräinen kulutusvoima on kuitenkin suhteellisen alhainen, on todennäköistä, että kasvu jo vapautettujen palveluiden markkinoilla on lyhyellä aikavälillä suhteellisen hidasta. Oman tai vaihtoehtoisen infrastruktuurin tarjonnalle asetettujen rajoitusten välitön poistaminen vaikuttaa Portugal Telecomin tuloihin lyhyellä aikavälillä, mikä yhdessä tämän hetkisen puhelintariffien tasapainottamisen kanssa voisi vaikuttaa kielteisesti verkon kehitykseen ja yleispalvelun tarjoamiseen.
- (45) Tämän vuoksi komissio katsoo, että kaupan kehittymiseen ei ole vaikutusta sillä, että Portugalille myönnetään ylimääräinen täytäntöönpanoaika vaihtoehtoisen infrastruktuurin vapauttamiseksi yhteisön etujen vastaisessa määrin, jos edellä mainittu kausi ei jatku 1 päivän heinäkuuta 1997 jälkeen.

ON TEHNYT SEURAAVAN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Portugali saa lykätä matkaviestintaverkkojen suoraan yhteenliittymistä ulkomaisiin verkkoihin koskevien rajoitusten purkamista 1 päivään tammikuuta 1999. Sen on ilmoitettava komissiolle ennen tätä päivää niistä lainsäädännöllisistä toimenpiteistä, jotka se on toteuttanut direktiivin 90/388/ETY 3 d artiklan täytäntöönpanemiseksi.

2 artikla

Portugali ei saa lykätä direktiivin 90/388/ETY 3 c artiklan mukaista matkaviestinjärjestelmien ja henkilökohtaisten viestintäjärjestelmien rajoitusten poistamista seuraavilla aloilla:

- a) oman infrastruktuurin perustaminen;
- b) kolmansien tarjoamien infrastruktuurien käyttö; ja
- c) verkkojen, muiden toiminteiden ja paikkojen jakaminen.

Portugalin viranomaisten on ilmoitettava komissiolle pyydettäessä kaikista luvista ja taajuuksista, joita on myönnetty matkapuhelinoperaattoreille, jotka aikovat perustaa oman infrastruktuurin, ja muille televiestintäinfrastruktuurin omistajille, jotka aikovat vuokrata kapasiteettia matkapuhelinoperaattoreille.

3 artikla

Portugali saa lykätä 1 päivään tammikuuta 2000 Portugal Telecomin tämänhetkisten puhelintoiminnan tarjoamista ja yleisen televerkon perustamista ja tarjoamista koskevien yksinoikeuksien poistamista, jos seuraavia ehtoja sovelletaan tässä annetun aikataulun mukaisesti:

- viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 1997 1 päivän heinäkuuta 1996 sijasta: ilmoitus komissiolle kaikista toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä jo vapautettuja telepalveluja koskevien rajoitusten poistamiseksi seuraavilla aloilla:
 - a) telepalveluiden tarjoajan perustamat verkot;
 - b) kolmansien tarjoamat infrastruktuurit; ja
 - c) verkkojen, muiden toiminteiden ja paikkojen jakaminen;
- viimeistään 12 päivänä marraskuuta 1997 11 päivän tammikuuta 1997 sijasta; ilmoitus komissiolle lainsäädännön muutoksista, jotka ovat välttämättömiä vapaan kilpailun käynnistämiseksi 1 päivään tammikuuta

2000 mennessä, mukaan lukien ehdotukset yleispalveluiden rahoituksesta;

- viimeistään 1 päivänä tammikuuta 1999 1 päivän tammikuuta 1997 sijasta: ilmoitus komissiolle alustavista puhelintoiminnan luvista ja/tai taustalla olevista verkkojen tarjoajista;
- viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 1999 1 päivän heinäkuuta 1997 sijasta: kaikkien palvelujen toimilupaehdojen sekä yhdysliikennemaksujen julkistaminen asiaa koskevien EU:n direktiivien mukaisesti;
- viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2000 1 päivän tammikuuta 1998 sijasta: toimilupien myöntäminen ja olemassa olevien toimilupien muuttaminen kilpailun sallimiseksi puhelintoimintapalveluiden tarjonnassa.

4 artikla

Portugali voi lykätä 1 päivään heinäkuuta 1997 jo vapautettujen telepalvelujen tarjoamista koskevat rajoitukset seuraavilla aloilla:

- a) telepalvelujen tarjoajien perustamat verkot;
- b) kolmansien tarjoamat infrastruktuurit; ja
- c) verkkojen, muiden toiminteiden ja paikkojen jakaminen.

Portugalin on ilmoitettava komissiolle viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 1997 1 päivän heinäkuuta 1996 sijasta kaikista tällaisten rajoitusten poistamiseksi toteutetuista toimenpiteistä.

5 artikla

Tämä päätös on osoitettu Portugalin tasavallalle.

Tehty Brysselissä 12 päivänä helmikuuta 1997.

Komission puolesta

Karel VAN MIERT

Komission jäsen