

II

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

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 12 februari 1997

betreffende de toekenning aan Portugal van bijkomende termijnen voor de uitvoering van de Richtlijnen 90/388/EEG en 96/2/EG betreffende de volledige mededinging op de markten voor telecommunicatiediensten

(Slechts de tekst in de Portugese taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(97/310/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE
GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese
Gemeenschap,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese
Economische Ruimte,

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

⁽¹⁾ PB nr. L 192 van 24. 7. 1990, blz. 10.

⁽²⁾ PB nr. L 74 van 22. 3. 1996, blz. 13.

⁽³⁾ PB nr. L 20 van 26. 1. 1996, blz. 59.

⁽⁴⁾ PB nr. C 189 van 29. 6. 1996, blz. 9 en PB nr. C 260 van 7. 9.
1996, blz. 3.

A. DE FEITELIJKE EN JURIDISCHE ACHTER-
GRONDI. *De verzoeken van de Portugese Republiek*

- (1) Overeenkomstig artikel 4 van Richtlijn 96/2/EG heeft de Portugese regering bij schrijven van 14 mei 1996 om de volgende uitvoeringstermijnen verzocht:

- tot 1 januari 1998 met betrekking tot de opheffing van beperkingen voor exploitanten van mobiele en persoonlijke communicatiesystemen ten aanzien van de opbouw van eigen infrastructuur. Deze opheffing diende krachtens artikel 3 quater van Richtlijn 90/388/EEG onverwijld ten uitvoer te worden gelegd;
- tot 1 januari 1999 met betrekking tot de rechtstreekse interconnectie van mobiele telecommunicatiesystemen. Deze bepaling diende krachtens artikel 3 quinquies van Richtlijn 90/388/EEG onverwijld ten uitvoer te worden gelegd.

De Portugese regering acht deze bijkomende uitvoeringstermijnen om de volgende redenen noodzakelijk:

- 1.1. Met betrekking tot de opheffing van beperkingen voor exploitanten van mobiele en persoonlijke communicatiesystemen op de opbouw van eigen infrastructuur en het gebruik van infrastructuur van derden,

verklaart Portugal dat de voor de interconnectie van Portugal Telecom gehuurde netten omstreeks 2 % van de inkomsten van dit bedrijf uitmaken. Het verlies van een gedeelte van deze inkomsten (7,423 miljard escudo's in 1997 op een omzet van meer dan 375 miljard escudo's) kan gevolgen voor de financiering van de universele dienstverlening hebben, aangezien Portugal Telecom terzelfder tijd de gevolgen zal ondervinden van de liberalisering van satellietcommunicatie en de verstrekking van diensten aan besloten gebruikersgroepen.

1.2. Wat betreft het recht van exploitanten van mobiele netten op rechtstreekse interconnectie met buitenlandse netten, betoogt Portugal dat de internationale tarieven voor de vastespraak-telefoniediensten van Portugal Telecom nog steeds niet in overeenstemming zijn met de kosten. Indien dit recht onverwijld ten uitvoer moet worden gelegd, moet Portugal Telecom haar internationale tarieven drastisch verlagen (de gevolgen hiervan worden geraamd op 9,652 miljard escudo's in 1997) of verliest zij volgens ramingen 15 % van haar internationale vaste telefoonverkeer via het vaste net ten gunste van de exploitanten van mobiele telecommunicatiesystemen (8,104 miljard escudo's in 1997). Bovendien zal de onderneming de inkomsten verliezen welke voortvloeien uit de interconnectie van de mobiele netten met buitenlandse netten (5,519 miljard escudo's in 1997). Dit kan eveneens ongunstige gevolgen hebben voor de financiering van de universele dienstverlening.

(2) De Portugese autoriteiten hebben een beschrijving van de gevolgen van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/2/EG. Deze gegevens zijn gevoegd bij de brief van de Portugese autoriteiten van 14 mei 1996.

(3) Voorts hebben de Portugese autoriteiten, overeenkomstig artikel 2, lid 2, van Richtlijn 90/388/EEG, bij schrijven van 25 juni 1996 om de volgende uitvoeringstermijnen verzocht:

— tot 1 januari 2000 voor de afschaffing van de thans voor Telecom Portugal geldende uitsluitende rechten inzake spraaktelefonie en de daartoe bestemde netten. Deze bepaling moet volgens artikel 2, lid 2, van Richtlijn 90/388/EEG vóór 1 juli 1998 ten uitvoer gelegd zijn;

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

a) door de verrichter van de telecommunicatiedienst aangelegde netten,

b) door derden verschaft infrastructuur, en

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

Deze bepalingen hadden volgens artikel 2, lid 2, derde alinea, van Richtlijn 90/388/EEG vóór 1 juli 1996 moeten zijn uitgevoerd. Zij hebben geen betrekking op de infrastructuur voor kabelnetten, die onder de regels van artikel 4 van de richtlijn vallen.

De Portugese regering acht deze bijkomende uitvoeringstermijnen noodzakelijk om de volgende redenen:

3.1. Portugal Telecom verkrijgt omstreeks 6 % van haar inkomsten uit het beschikbaar stellen van huurlijnen (in 1995, 23 miljard escudo's op een omzet van 393 miljard escudo's). De onverwijld opheffing van de beperkingen op het gebruik van andere infrastructuren kan leiden tot een verlies van 24 miljard escudo's over vijf jaar, als gevolg van een substitutie-effect (verlies van klanten aan de exploitanten van andere netten) en een inkomsteneffect (noodzakelijke tariefverlaging om concurrerend te blijven). Dit verlies kan gevolgen hebben voor de financiering van de universele dienstverlening, aangezien Portugal Telecom terzelfder tijd de gevolgen zal ondervinden van de liberalisering van satellietcommunicatie en de verstrekking van diensten aan besloten gebruikersgroepen.

3.2. Portugal Telecom wil haar tarieven voor spraaktelefonie opnieuw in evenwicht brengen. Dit evenwichtsherstel wordt ten dele gegarandeerd door de huidige prijsovereenkomst, die tot 1998 geldt door een werkelijke verlaging van het algemene prijsniveau en een verhoging van het inflatiepercentage met 6 % van de tarieven beneden de kostprijs. Verdere structurele aanpassingen zijn vereist, wil Portugal Telecom effectief functioneren op een door volledige mededinging gekenmerkte markt, terwijl studies dienen te worden afgerond waarbij wordt nagegaan of het nodig is deze aanpak voor de periode 1998-2000 aan te passen opdat het evenwichtsherstel van de tarieven op die datum voltooid zal zijn.

(4) Tijdens een bilaterale bijeenkomst op 18 juni 1996 te Brussel, en aansluitend in een schrijven van de Portugese autoriteiten van 30 juli 1996 werden nadere gegevens verstrekt. Het onderwerp werd opnieuw behandeld tijdens bilaterale bijeenkomsten op 12 november te Straatsburg en op 18 november 1996 te Brussel, en aansluitend in een door de Portugese autoriteiten gezonden faxbericht van 22 november 1996.

II. De ontvangen opmerkingen

- (5) Vier ondernemingen en verenigingen hebben naar aanleiding van de door de Commissie op 29 juni 1996 bekendgemaakte mededeling opmerkingen gemaakt.

Met betrekking tot de opheffing van de beperkingen voor exploitanten van mobiele en persoonlijke communicatiesystemen op de oprichting van eigen infrastructuur wordt in de meeste opmerkingen:

- verklaard dat er geen rechtvaardiging is voor het verlenen van een afwijking waarbij Portugal bescherming mag bieden tegen de gevolgen van de tenuitvoerlegging van Richtlijn 94/46/EG van de Commissie⁽¹⁾ met betrekking tot satellietcommunicatie en van de liberalisering van de niet-gereserveerde diensten, met inbegrip van de spraakdiensten voor besloten gebruikersgroepen (BGB's) die, overeenkomstig Richtlijn 90/388/EEG, al jaren geleden had moeten plaatsvinden. Hierbij wordt erop gewezen, dat noch de diensten voor satellietcommunicatie, noch de niet-gereserveerde diensten — inclusief BGB's — een voldoende hoeveelheid verkeer van of naar GSM-netten vervangen, daar geen van beide hiervoor geschikt zijn;
- verklaard, dat redelijkerwijs niet mag worden verondersteld dat beide GSM-exploitanten in 1997 al hun huurlijnen zullen opzeggen, daar het verscheidene jaren duurt voordat een ander net is uitgebouwd of nieuwe marktdeelnemers in staat zijn met Portugal Telecom in concurrentie te treden. De raming van de verliezen is derhalve overdreven hoog. In één van de opmerkingen wordt verwezen naar een studie volgens welke ingeval Portugal Telecom de prijzen afstemt op die van de concurrerende netten (concurrentie-effect) in plaats van de prijzen hoog te houden (substitutie-effect), de uiteindelijke negatieve gevolgen van de richtlijn voor Portugal Telecom slechts 1,3 % van de inkomsten bedragen in plaats van de door de Portugese autoriteiten opgegeven 15 %. Bovendien brengen GSM-exploitanten eerder nieuw verkeer aan dan het verkeer van Portugal Telecom op korte termijn te substitueren;
- aangevoerd, dat in het grootste deel van de statistische gegevens uit de Portugese aanvraag geen rekening wordt gehouden met alle relevante informatie. Zo werden de ondernemingen van het Portugal Telecom-concern die uit de richtlijn voordeel zouden halen in plaats van eronder te lijden, bij de berekeningen buiten beschouwing gelaten. Gelet hierop, moeten de beweerdte ongunstige gevolgen sterk worden verminderd.

Ten aanzien van het recht van de exploitanten van mobiele netten op rechtstreekse interconnectie met buitenlandse netten wordt in de opmerkingen:

- erop gewezen dat de analyse van de Portugese autoriteiten als zou rechtstreekse interconnectie Portugal Telecom dwingen haar prijzen sterk te verlagen of anders 15 % van haar vaste internationale verkeer aan haar concurrenten te verliezen, geen rekening houdt met de kostenvermindering en met het toegenomen gebruik, welke beide de gevolgen voor Portugal Telecom sterk beperken;
- verklaard, aangaande het argument van de Portugese autoriteiten inhoudende dat exploitanten van mobiele communicatiesystemen het internationale verkeer van Portugal Telecom doen dalen, dat het uiterst onwaarschijnlijk is dat de gebruikers (voor het grootste deel uit het bedrijfsleven) voor internationale gesprekken in plaats van het openbare telefoonnet (PSTN) hun GSM zullen gebruiken;
- aangevoerd, dat Portugal Telecom op haar tarieven voor internationaal verkeer een verlaging van ten minste 30 % moet kunnen aanbieden. Deze kortingen worden, naar verluidt, reeds aangeboden aan diverse grote eindgebruikers. Bovendien wordt in sommige opmerkingen ook gesuggereerd dat kortingen voor grootgebruik aan exploitanten van mobiele netten tot een eerlijkere situatie leiden die concurrerende exploitanten van mobiele netten in staat stelt internationale tarieven aan te bieden die meer overeenstemmen met de tarieven van Portugal Telecom voor internationale vaste spraaktelefonie. Thans wordt aan GSM-exploitanten bijna⁽²⁾ de volledige internationale tarieven van Portugal Telecom voor particuliere telefoongebruikers aangerekend. Blijkens één opmerking zal deze tariefverlaging de werking van Portugal Telecom niet sterk beïnvloeden en als gevolg van lagere prijzen ook voordelen opleveren;
- over het algemeen ermee ingestemd, dat de eigenlijke gevolgen voor de universele dienstverlening in feite verwaarloosbaar zijn. De enige cijfers in de door de regering ter beschikking gestelde documentatie hebben betrekking op het investeringsniveau dat vereist is om te voldoen aan de universele dienstverplichting (hierna ook „UDV” genoemd). Bewijzen dat deze investeringen (aansluitingsvergoeding, maandelijkse bijdragen, inkomende gesprekken, de inherente verkoopbevordering van de diensten van Portugal Telecom) ook stijgende opbrengsten voortbrengen, ontbreken, evenals

(1) PB nr. L 268 van 19. 10. 1994, blz. 15.

(2) GSM-exploitanten krijgen een korting van 16,4 escudo's per minuut (ongeacht de plaats van het gesprek).

bewijzen voor het gebruik van nieuwe technologie voor de uitvoering van de UDV op een kostendoelmatige wijze. Volgens sommige opmerkingen kan het communautaire idee van een fonds voor de universele dienstverlening worden gebruikt voor de opheffing van kostenverschillen bij de uitvoering van de UDV, in plaats van beperkingen aan de exploitanten van mobiele netten op te leggen. Voorts moet een boekhoudkundig systeem worden opgezet om de kosten van de uitvoering van de UDV te ramen. De huidige ramingen zijn niet betrouwbaar;

- verklaard dat een afwijking op dit gebied de ontwikkeling van grensoverschrijdende mobiele telecommunicatie alleen zal vertragen en de groei en de ontwikkeling van de markt voor mobiele telecommunicatie zal afremmen, die in landen waar snelle, onbeperkte mededinging werd toegelaten, werkgelegenheid en andere economische voordelen heeft opgeleverd.

Bij schrijven van 20 augustus 1996 heeft de Commissie de opmerkingen van de vier belanghebbenden die op de bekendmaking in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 29 juni 1996 hadden gereageerd, aan de Portugese autoriteiten doen toekomen. Zij heeft de Portugese autoriteiten verzocht hun opmerkingen over deze bezwaren van derden kenbaar te maken.

- (6) Zeven ondernemingen en verenigingen hebben na de bekendmaking van de mededeling van de Commissie van 7 september 1996 hun opmerkingen kenbaar gemaakt. Eén van deze ondernemingen heeft de Commissie bij schrijven van 18 november 1996 ervan in kennis gesteld dat een aantal van haar opmerkingen mogelijk niet meer overeenstemmen met de huidige situatie in Portugal, daar Portugal Telecom overwoog voor internationale gesprekken interconnectie te gaan aanbieden tegen op de kostprijs gebaseerde tarieven.

Wat betreft de afschaffing van de uitsluitende rechten van Portugal Telecom inzake de levering van spraaktelefonie en de terbeschikkingstelling van de daartoe bestemde netten en de verdere opheffing van de beperkingen op de verrichting van bepaalde reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten, wordt in de opmerkingen:

- beklemtoond, dat de machtspositie van de gevestigde openbare telefoonexploitant niet mag worden versterkt door hem alleen toestemming te geven zwaar te investeren in deze infrastructuur (zoals kabels) die de belangrijkste alternatieve drager voor telecommunicatiediensten moet zijn. Het is niet nodig een onderneming te beschermen die in de sector telecommunicatie een marktaandeel van 90 % heeft en

meer winst maakt (een winstmarge, na belastingen en afschrijvingen, van 50 miljard escudo's in 1996, een stijging van 40 % tegenover 1995) dan British Telecom, France Telecom, TeleDanmark en AT&T. Het is duidelijk, dat de uit de openstelling van de markt voortvloeiende voordelen de consumenten en de hele Portugese economie ten goede zullen komen. Voorts verwarren de Portugese autoriteiten wellicht het algemeen belang met de belangen van Portugal Telecom. Indien de volledige tenuitvoerlegging van de richtlijnen een duidelijke ongunstige invloed heeft op de inkomsten van Portugal Telecom, kan dit alleen maar betekenen dat Portugal Telecom tot op heden in staat gesteld is voor haar diensten overdreven prijzen op te leggen, ten koste van de andere marktdeelnemers en de consumenten. Tevens worden er vragen gesteld bij het uitgangspunt dat Portugal Telecom onvermijdelijk verliezen lijdt en dat deze verliezen onvermijdelijk een slechtere dienstverlening veroorzaken. Voorts gaan de Portugese autoriteiten uit van een te hoge prijselasticiteit van de vraag. Of het volstaat om op deze snel groeiende markt te vertrouwen op cijfergegevens uit het verleden, mag ernstig worden betwijfeld. Tenslotte is elke prijscontrole door de Portugese autoriteiten niet realistisch of niet afdoende;

- verklaard, dat nieuwe marktdeelnemers aan de UDV kunnen voldoen en dat de Portugese autoriteiten altijd hebben beklemtoond, dat dit het geval zal zijn. De mededinging zal tot lagere kosten leiden en derhalve ook tot lagere kosten voor de UDV. In de huidige toestand krijgt Portugal Telecom, overheidssteun voor bepaalde geavanceerde diensten en heeft zij bovendien het marketingvoordeel van de universeledienstverrichter. Voorts wordt beweerd dat de middelen van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling als steun gebruikt zijn om te voldoen aan de UDV. De door de Portugese autoriteiten verstrekte ramingen kunnen niet volledig worden beoordeeld, omdat een doorzichtige boekhoudprocedure ontbreekt. In de meeste opmerkingen wordt beklemtoond, dat de door de Portugese autoriteiten opgegeven vermoedelijke verliezen overdreven lijken. Het is hoogst onwaarschijnlijk, dat Portugal Telecom al haar cliënten voor huurlijnen zal verliezen, aangezien vele huurders van lijnen dochterondernemingen van Portugal Telecom zijn. Zo er al sprake is van een mogelijke algemene vermindering van de inkomsten van Portugal Telecom, zal dit een verhoging van de inkomsten van deze dochterondernemingen meebrengen. Zo wordt bijvoorbeeld verklaard, dat Telepac 75 % van de markt voor datadiensten in handen heeft, TMN 50 % van de mobilofoniemarkt, Contactel en TLM 67 % van de

- markt voor oproepdiensten, TV Cabo 75 % van de markt voor kabeltelevisie en Radiomóvel 70 % van de markt voor interlokale verbindingen. Portugal Telecom heeft een monopoliepositie op de markt voor openbare spraaktelefonie waar het grootste deel van haar inkomsten wordt behaald. Het grootste deel van de middelen voor de UDV is uit deze activiteiten afkomstig, in plaats van uit de opbrengst van huurlijnen;
- beklemtoond, dat Portugal Telecom winstgevend is en financieel zeer succesvol is. De winsten zouden in 1995 met 70 % zijn gestegen, terwijl de tarieven daalden. De aandelenkoers van Portugal Telecom presteerde sterker dan de algemene beursindex in Portugal en in de Verenigde Staten, waar Portugal Telecom in februari 1996 aan de New York Stock Exchange werd genoteerd tegen een koers van 22,375 US-dollar (tegenover een plaatsingskoers van 18,275 US-dollar). Een strategische partner wordt gezocht, zodat Portugal Telecom een gunstige uitgangspositie verwerft op de markt die tot stand komt na de — thans voorbereide — volgende privatiseringsfase;
 - verklaard, dat de Portugese autoriteiten de noodzaak om de tarieven voor spraaktelefonie opnieuw in evenwicht te brengen, verkeerd hebben ingeschat. De gemiddelde prijs voor een lokaal gesprek in Portugal lijkt vergelijkbaar te zijn met die in het Verenigd Koninkrijk, België, Denemarken en Oostenrijk, maar hoger te liggen dan die in Duitsland en Nederland. Voorts kost een langeafstandsgesprek 43 % meer dan het Europese gemiddelde. Deze vergelijking zou fouten kunnen bevatten, maar dit kan niet worden nagegaan. In Portugal worden lokale gesprekken omschreven als gesprekken binnen een straal van vijf km (in het Verenigd Koninkrijk is dat bijvoorbeeld binnen een straal van 30 km). Voorts wordt voor de vergelijking de Portugese tijdseenheid van drie minuten gebruikt, hetgeen langer is dan in andere lidstaten. Gesteld kan worden dat de tarieven niet opnieuw in evenwicht behoeven te worden gebracht, maar in alle sectoren gewoonweg moeten worden verlaagd. Indien een nieuw evenwicht vereist is, zou dit in ieder geval het onvermijdelijke gevolg van de aan de gang zijnde liberalisering zijn. Voorts kunnen, zonder een doorzichtige boekhoudprocedure de beweringen van de Portugese autoriteiten onmogelijk worden nagegaan;
 - verklaard dat voor 2 Mb-circuits van 100 km de prijzen van Portugal Telecom 2,6 maal hoger liggen dan die van British Telecom. Dit verschil is duidelijk niet op kosten gebaseerd. Voorts is Richtlijn 92/44/EEG van de Raad van 5 juni 1992 betreffende de toepassing van Open

Network Provision (ONP) op huurlijnen⁽¹⁾, niet op passende wijze in Portugees recht omgezet, daar anders de prijzen duidelijk gedaald zouden zijn. Dat Portugal Telecom niet in staat is diensten te verrichten die concurrenten via alternatieve infrastructuur wel kunnen verrichten is geen reden om te verhinderen dat concurrenten op de markt actief zijn. Voorts heeft Portugal Telecom een machtspositie op de markt voor kabeltelevisie, die één van de beste alternatieven is voor telecommunicatie-infrastructuur. Een afwijking zoals door de Portugese autoriteiten is gevraagd, zou deze positie nog versterken.

Bij schrijven van 29 november 1996 heeft de Commissie de opmerkingen van deze zeven belanghebbenden die op de bekendmaking van de mededeling van de Commissie van 29 juni 1996 gereageerd hadden, aan de Portugese autoriteiten doen toekomen. Zij heeft de Portugese autoriteiten verzocht hun opmerkingen over deze bezwaren van derden kenbaar te maken.

III. *Antwoord van de Portugese Republiek*

- (7) Bij schrijven van 3 oktober 1996 hebben de Portugese autoriteiten hun eerste antwoord doen toekomen op de opmerkingen van derden die hun bij schrijven van 20 augustus 1996 waren toegezonden.

In hun antwoord beklemtoonden zij dat van GSM-exploitanten in Portugal geen vergunningsvergoeving gevraagd was (behalve een bijdrage in de kosten voor de vergunningsprocedure), zodat het gebruik van de infrastructuur van Portugal Telecom voor hen betaalbaar bleef. Ondanks deze bijkomende kosten hebben de GSM-exploitanten volgens de Portugese autoriteiten een graad van marktpenetratie bereikt waarmee Portugal in de Europese Unie op de zesde plaats komt.

Vervolgens heeft Portugal in zijn faxbericht van 22 november 1996 herhaald, dat de exploitanten van alternatieve infrastructuur hun huurlijntarieven voor interconnectiecircuits met 50 % onder die van Portugal Telecom kunnen doen dalen en dat de verrichters van geliberaliseerde telecommunicatiediensten slechts 10 % van de door hen benodigde lijnen van Portugal Telecom moeten huren. Portugal voegt hieraan toe dat de afname van de vraag onmiddellijk zal plaatsvinden, aangezien de capaciteit — behalve op plaatselijk niveau — reeds door openbare nutsbedrijven geïnstalleerd is. De Portugese autoriteiten raadden de inkomstendaling voor Portugal Telecom ten gevolge van de toegenomen concurrentie op 2 miljard escudo's per jaar, hetgeen te verklaren is door de verminderde kosten voor de concurrenten die tegen lagere prijzen alternatieve infrastructuur huren.

⁽¹⁾ PB nr. L 165 van 19. 6. 1992, blz. 27.

Voorts stelt Portugal dat indien Portugal Telecom daarentegen de prijs voor interconnectiehuurlijnen aanzienlijk zou verlagen om haar geraamde markt-aandeel van omstreeks 80 % te behouden, de onderneming in deze sector jaarlijks 14 miljard escudo's zou verliezen.

Bij schrijven van 3 januari 1997 zonden de Portugese autoriteiten opmerkingen toe die hun standpunt ten aanzien van de tweede reeks opmerkingen van derden ondersteunen. De Commissie ontving deze opmerkingen op 17 januari 1997.

IV. Artikel 4 van Richtlijn 96/2/EG en artikel 2, lid 2, van Richtlijn 90/388/EEG

- (8) Op grond van artikel 4 van Richtlijn 96/2/EG en artikel 2, lid 2, van Richtlijn 90/388/EEG kan de Commissie een aantal lidstaten op hun verzoek het recht geven van de in Richtlijn 90/388/EEG vastgestelde termijnen af te wijken en gedurende bijkomende perioden de uitsluitende rechten die door hen aan met de terbeschikkingstelling van een openbaar telecommunicatienet en telecommunicatiediensten belaste ondernemingen toegekend zijn, te handhaven, waar zulks noodzakelijk is om de structurele aanpassingen door te voeren en voorzover dit beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor deze aanpassingen. De toepassing van de afwijking van artikel 90, lid 2, van het EG-Verdrag, op de sector telecommunicatie is in die zin gepreciseerd in Richtlijn 90/388/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 96/2/EG met betrekking tot mobiele en persoonlijke communicatie en Richtlijn 96/19/EG met betrekking tot de invoering van volledige mededinging op de markten voor telecommunicatie.

Wat de verrichting van openbare telecommunicatiediensten en de terbeschikkingstelling van netten betreft, lijkt Portugal Telecom een dienst van algemeen economisch belang te zijn toevertrouwd, overeenkomstig afdeling III van de concessieovereenkomst voor openbare telecommunicatiediensten die is goedgekeurd bij de Decreto-Lei nr. 40/95 van 15 februari 1995⁽¹⁾. Volgens de concessieovereenkomst heeft Portugal Telecom een universele dienstverplichting ten aanzien van de levering van vaste telefonie, telex, telegrafie en datatransmissiediensten. Deze opdrachten moeten worden uitgevoerd op basis van „gelijkheid en continuïteit”⁽²⁾, ongeacht de specifieke situaties of de mate van economische winstgevendheid van iedere afzonderlijke transactie. In de concessie is bepaald dat na de liberalisering van de verrichting van openbare geschakelde telefoondiensten Portugal Telecom op een aantal wijzen vergoed kan worden voor zijn universeledienstverplichting, met inbegrip van

tariefmechanismen, EU-steunprogramma's voor universeledienstverplichtingen, korting op de jaarlijks aan de Portugese autoriteiten te betalen concessievergoeding (1 % van de omzet), en door de oprichting van een door Portugal Telecom en andere telecommunicatie-exploitanten te financieren fonds. De thans gebruikte financieringsmethode bestaat erin, dat aan de meeste gebruikers hogere prijzen worden aangerekend om tarieven die beneden de kostprijs liggen, te bekostigen.

Aangezien voor de berekening van de kosten geen adequate boekhoudmethode wordt gebruikt, verstrekke Portugal geen nauwkeurige cijfers over de kosten van de universele dienstverlening, maar slechts een ruwe raming van 81 miljard escudo's voor de gehele investering (rekening houdend met de door Portugal Telecom gehanteerde afschrijvingspercentages⁽³⁾), zal de Commissie bij haar beoordeling derhalve ervan uitgaan, dat deze investering overeenstemt met totale jaarlijkse kosten van omstreeks 15 miljard escudo's, d.i. een derde van de nettowinst van Portugal Telecom in 1995). De kosten voor de universele dienstverlening in Portugal omvatten niet alleen investeringsuitgaven, maar ook exploitatiekosten, zoals onderhoudskosten. Bovendien werd een deel van deze uitgaven door de Gemeenschap gesubsidieerd door middel van leningen aan Portugal Telecom voor de uitbouw van haar net in het kader van de Proter-, Star-, Telematique- en Thermie-programma's, alsmede door leningen van de Europese Investeringsbank. De toekenning van deze steun was echter niet rechtstreeks gebonden aan de kosten van de universele dienstverlening.

- (9) Uit hoofde van de richtlijn moet derhalve worden nagegaan, in hoeverre de gevraagde tijdelijke uitsluiting van alle mededinging door andere marktdeelnemers noodzakelijk is om de structurele aanpassingen door te voeren en of dit beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor deze aanpassingen.

Het uitgangspunt voor een dergelijk onderzoek is, dat de verplichting voor een onderneming waaraan een taak van algemeen economisch belang is toevertrouwd, diensten te verlenen in een situatie van economisch evenwicht, veronderstelt dat activiteiten in minder winstgevende sectoren kunnen worden gecompenseerd door die in winstgevende sectoren, en dat bijgevolg een beperking van de mededinging door individuele ondernemingen ook in economisch winstgevende sectoren gerechtvaardigd is. Indien het individuele ondernemingen wordt toegestaan in sectoren van hun keuze te concurreren met de houder van de uitsluitende rechten, kunnen zij zich immers concentreren op de economisch winstgevende transacties en voordeliger tarieven aanbieden dan die van de houder van de uitsluitende rechten. In tegenstelling tot deze laatste zijn zij immers niet verplicht om economi-

⁽¹⁾ Diário da República I Série A nr. 39/95 van 15 februari 1995, als gewijzigd in Diário da República I Série A nr. 50/95 van 28 februari 1995.

⁽²⁾ Zoals gesteld in de definitie van de universele dienstverlening in artikel 1, onder o), van de door Portugal Telecom gesloten concessieovereenkomst voor openbare telecommunicatiediensten.

⁽³⁾ Portugal Telecom-prospectus (mei 1996), blz. 76.

sche redenen verliezen uit sectoren waar geen winst wordt gemaakt met de opbrengst uit de meer winstgevende sectoren te compenseren.

Richtlijn 90/388/EEG verleende derhalve uit hoofde van artikel 90, lid 2, van het EG-Verdrag een tijdelijke afwijking ten aanzien van bijzondere en uitsluitende rechten voor het leveren van spraaktelefonie. De financiële middelen voor de uitbouw van het openbare telecommunicatienet zijn immers nog steeds in hoofdzaak afkomstig uit de spraaktelefoniediensten. De opening van de spraaktelefonie markt voor mededinging kon, op dat tijdstip, een belemmering vormen voor de aan de telecommunicatieorganisaties toevertrouwde verrichting van een dienst van algemeen economisch belang en voor de uitbouw van het net. Mededingingsbeperkingen zijn slechts gerechtvaardigd met betrekking tot diensten die door hun aard en de wijze waarop zij op een concurrerende markt worden aangeboden, het economische evenwicht bij het verrichten van een dienst van algemeen economisch belang in gevaar brengen of op een andere manier ongunstig beïnvloeden. De beperkingen op het verrichten van dergelijke diensten kunnen derhalve enkel worden toegekend indien een dergelijke invloed daadwerkelijk wordt aangetoond.

- (10) In sommige opmerkingen wordt vermeld, dat in de praktijk ook nieuwe marktdeelnemers tot relevante taken van algemeen economisch belang kunnen bijdragen. De doelstelling van deze afwijking is dat de vervulling van een taak van algemeen economisch belang wordt beschermd, en niet dat specifieke ondernemingen worden afgeschermd. Op korte termijn zal Portugal Telecom echter de enige onderneming blijven die in Portugal een universeel openbaar telefonienet aanbiedt. Bijgevolg heeft de Commissie het verzoek om bijkomende uitvoeringstermijnen onderzocht teneinde na te gaan of zij noodzakelijk zijn om Portugal Telecom in staat te stellen deze taak van algemeen economisch belang uit te voeren en zulks onder economisch aanvaardbare voorwaarden, terwijl tegelijkertijd de noodzakelijke structurele aanpassingen worden doorgevoerd.

B. JURIDISCHE BEOORDELING

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

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

Argumentatie van de Portugese Republiek

- (11) Portugal acht een bijkomende uitvoeringstermijn voor de rechtstreekse internationale interconnectie

van mobiele netten noodzakelijk om te voorkomen dat het verrichten van nationale en internationale spraaktelefoniediensten op losse schroeven wordt gezet.

Portugal verzoekt eerst om uitstel van de tenuitvoerlegging van de verschillende fasen van de liberalisering, teneinde Portugal Telecom in staat te stellen alle gevolgen te verwerken, zonder de verstoringen die een normale ontwikkeling in gevaar brengen. Portugal maakt bekend dat het toestemming heeft verleend voor satellietcommunicatie, overeenkomstig Richtlijn 94/46/EG, en voor spraakdiensten voor besloten gebruikersgroepen, overeenkomstig Richtlijn 90/388/EEG. Het raamt de gevolgen van deze maatregelen voor de omzet van Portugal Telecom op omstreeks 11 miljard escudo's per jaar, als gevolg van de aanzienlijke verlaging van de huurlijntarieven van Portugal Telecom, welke vereist is om te kunnen te blijven concurreren met de nieuw aangeboden alternatieven.

Deze gevolgen komen, volgens Portugal, bovenop het inkomstenverlies dat kan voortvloeien uit de onverwijld tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/2/EG met betrekking tot rechtstreekse internationale interconnectie: een gecumuleerd verlies van 50 miljard escudo's.

Portugal staat thans geen rechtstreekse interconnectie tussen de twee Portugese GSM-exploitanten toe, noch tussen deze exploitanten en vaste of mobiele netten in het buitenland. Deze beperking is volgens Portugal noodzakelijk omdat de tarieven voor het vasttelefonienet nog niet op de kostprijs gebaseerd zijn. De opbrengsten in verband met interconnectie bedroegen in 1995 omstreeks 8,5 miljard escudo's. Ingeval de vrije interconnectie van mobiele netten zou worden toegestaan, kan een GSM-exploitant in Portugal zijn net aan een vast of mobiel net uit een ander land koppelen en voor internationale gesprekken afgifteprijzen krijgen, die dicht bij de in dat land geldende — lagere — interconnectietarieven liggen. Exploitanten van mobiele netten kunnen hun GSM-abonnees op die manier tarieven aanbieden die lager liggen dan die van Portugal Telecom. Wanneer Portugal Telecom de prijsverlaging niet volgt, veronderstelt Portugal dat de onderneming niet alleen alle verkeer tussen mobiele netten en van mobiele netten naar buitenlandse netten verliest, maar bovendien ook 15 % van haar verkeer voor vaste spraaktelefonie aan exploitanten van mobiele netten, hetgeen zou neerkomen op een verlies van 27 miljard escudo's over de periode 1996-2000. Mocht Portugal Telecom daarentegen haar internationale tarieven verlagen, dan bedragen de gederfde inkomsten 25 miljard escudo's over dezelfde periode.

Portugal bevestigt echter dat het evenwichtsherstel van de tarieven wordt voortgezet, ongeacht de tenuitvoerlegging van Richtlijn 90/388/EEG, zoals gewijzigd.

- (12) Bovendien beklemtoont Portugal, dat de onverwijde uitvoering van de rechtstreekse internationale interconnectie gevolgen kan hebben voor het verkeer van de vaste internationale spraaktelefonie, met andere woorden voor een deel van de inkomsten die de Commissie voor de financiering van de UDV noodzakelijk acht. Het betoogt dat de huidige tarieven voor internationaal mobiel verkeer van 163 escudo's per minuut kunnen worden verlaagd tot 100 escudo's⁽¹⁾ voor gesprekken met de rest van Europa. De prijzen voor gesprekken met de rest van de wereld zullen omstreeks 60 % hoger blijven, maar kunnen worden verlaagd ten opzichte van de huidige tarieven die tussen 260 escudo's en 490 escudo's per minuut liggen. Ter vergelijking, de tarieven van Portugal Telecom voor vaste internationale telefonie (piekuurtarief/per minuut) bedroegen in april 1996 112 escudo's voor de Europese Unie, 149 escudo's voor de rest van Europa, 164 escudo's voor de Verenigde Staten, 183 escudo's voor Canada en 237 escudo's voor Brazilië.

Volgens het Portugese verzoek zal Portugal Telecom vanaf 1997 15 % van het verkeer voor internationale vaste spraaktelefonie verliezen aan exploitanten van mobiele netten, indien de onderneming haar prijzen niet verlaagt om daadwerkelijk te concurreren met de mogelijke internationale tarieven van de exploitanten van mobiele netten. Het jaarlijks hieruit voortvloeiende verlies aan inkomsten zal 8,104 miljard escudo's bedragen. Portugal Telecom kan daarentegen haar aandeel in het verkeer behouden door de tarieven voor internationale vaste spraaktelefonie te verlagen. In dat geval zal dit in 1997 tot een verlies van 9,652 miljard escudo's leiden.

Beoordeling door de Commissie

- (13) In de eerste plaats kan de Commissie de vertraagde tenuitvoerlegging van eerdere Gemeenschapsrichtlijnen niet aanvaarden als een reden om de toepassing van andere richtlijnen uit te stellen. Toch dienen de gevolgen van de onverwijde tenuitvoerlegging van richtlijnen van de Commissie voor het verrichten van taken van algemeen economisch belang te worden beoordeeld, rekening houdend met de economische voorwaarden waaronder Portugal Telecom deze dienst verricht. Volgens de Portugese autoriteiten bestaan de gevolgen van de tenuitvoerlegging van Richtlijn 90/388/EEG, zoals onder meer gewijzigd bij Richtlijn 94/46/EG, erin

⁽¹⁾ Deze veronderstelling is gebaseerd op het gemiddelde van de verrekenprijzen (accounting rates shares) die British Telecom aanrekent voor het verwerken van internationaal verkeer: 35 escudo's per minuut. Indien de mobiele operator 75 % van de besparing overdraagt aan de eindverbruiker, bedraagt de eindgebruikersprijs 115 escudo's per minuut (schrijven van 30 juli 1996, blz. 9).

dat voor Portugal Telecom de tarieven voor en inkomsten uit huurlijnen dalen, en zij houden derhalve verband met de gevolgen van de opheffing van de beperkingen voor exploitanten van mobiele en persoonlijke communicatiesystemen op de opbouw van hun eigen infrastructuur. De gevolgen van de tariefverlaging voor huurlijnen en de desbetreffende inkomstenvermindering voor de mogelijkheden van Portugal Telecom om een universele dienst aan te bieden, zullen worden onderzocht in het kader van de beoordeling van het verzoek om een bijkomende uitvoeringstermijn voor de tenuitvoerlegging van artikel 3 quater van Richtlijn 90/388/EEG.

- (14) In zijn bijkomende aanvraag van 22 november 1996 verklaarde Portugal dat de Portugese exploitanten van mobiele netten na de volledige tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/2/EG een rechtstreekse koppeling met openbare telefonienetten in andere landen tot stand kunnen brengen, en op die manier de diensten en de infrastructuur van Portugal Telecom kunnen omzeilen. In dit scenario betalen exploitanten van mobiele netten aan de buitenlandse vastetelefonie-exploitanten een aansluitingsvergoeding, in plaats van het bedrag dat zij thans aan Portugal Telecom betalen (106 escudo's per minuut voor Europese gesprekken, hetgeen overeenstemt met een korting van 19,20 escudo's per minuut vergeleken met het normale tarief voor het openbare telefonienet).

Portugal stelt dat een gemiddelde aansluitingsvergoeding voor Europese gesprekken 35 escudo's per minuut bedraagt. Thans rekenen exploitanten van mobiele netten voor internationale gesprekken 164 escudo's per minuut aan. Dit bedrag bestaat uit een interconnectievergoeding van 106 escudo's per minuut voor Portugal Telecom, terwijl 58 escudo's per minuut overblijft voor exploitatiekosten en winstmarge. Om tot een raming te komen van de prijs die exploitanten van mobiele netten na de liberalisering voor Europese gesprekken zullen aanrekenen, telde Portugal de exploitatiekosten van 58 escudo's per minuut en de aansluitingsvergoeding van 35 escudo's per minuut op bij de helft van de kosten voor de internationale transmissie voor het land van herkomst. Volgens de D.300R-aanbeveling van de Internationale Telecommunicatie-Unie (Teurem) bedraagt deze post 10 % van de totale prijs. De totale kostprijs zal derhalve rond 100 escudo's per minuut bedragen.

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

Toch is in Portugal het belangrijkste marktsegment voor GSM-exploitanten dat van de binnenlandse gesprekken. Bovendien blijkt dat ten minste de helft van de kosten van de exploitanten van mobiele netten voor het verwerken van de gesprekken niet van de verkeersomvang afhankelijk is. Het is bijgevolg niet uit te sluiten dat een exploitant van een mobiel net, om zijn totale omzet, het gebruik van zijn net en zijn marktaandeel te verhogen, een groter deel van deze niet van de omvang van het verkeer afhankelijke kosten aan de binnenlandse gesprekken toerekent en internationale tarieven aanbiedt die op hetzelfde niveau liggen als de huidige internationale tarieven van Portugal Telecom. Het aantal GSM-cliënten in Portugal wordt thans op ongeveer 600 000 geraamd en daar deze markt groeit, is er meer ruimte om cliënten aan te sporen hun internationale vaste spraaktelefonie te vervangen door internationale mobiele telefonie.

(16) Wat betreft de door Portugal verstrekte ramingen van de verliezen die de onverwijde toepassing van de internationale rechtstreekse interconnectie zal veroorzaken, wijst de Commissie erop dat, zoals ook in diverse opmerkingen wordt beklemtoond, de markt voor mobiele telefonie een nieuwe, groeiende markt is, waaruit Portugal Telecom reeds aanvullende inkomsten haalt, door de totstandbrenging van van mobiele telefoons afkomstige gesprekken. De winstgevendheid van de vastespraaktelefoniediensten van Portugal Telecom is niet afhankelijk van deze bijkomende inkomsten. De exploitanten van mobiele netten hebben voor Portugal Telecom een bijkomende omzet van 8,5 miljard escudo's behaald, bovenop de 301,5 miljard escudo's die werd behaald met dienstverrichting tussen vastespraaktelefonienetten.

(17) De Commissie deelt evenwel de mening dat niet mag worden uitgesloten dat, wanneer op korte termijn rechtstreekse interconnectie van mobiele netten met buitenlandse netten tot stand komt, vaste internationale telefoongesprekken door internationale GSM-gesprekken kunnen worden vervangen. Bovendien zullen de verliezen ingevolge deze substitutie niet noodzakelijk worden gecompenseerd door aanvullende inkomsten voor Portugal Telecom uit de groei van de GSM-markt. Dit zou immers één van de onderdelen van de spraaktelefonie treffen die thans voor Portugal Telecom het meest winstgevend zijn — de internationale gesprekken — en zou, naast de gevolgen van de opheffing van de beperkingen op alternatieve netten voor geliberaliseerde diensten per 1 juli 1997, de algemene rentabiliteit zodanig verminderen, dat de onderneming niet langer in staat zou zijn een universele dienst tegen economische aanvaardbare voorwaarden aan te bieden. Deze conclusie luidt anders, indien Portugal de beper-

kingen op het gebruik van eigen en alternatieve netinfrastructuur voor de levering van geliberaliseerde telecommunicatiediensten niet opheft.

Dit risico zal echter afnemen naarmate Portugal Telecom zijn internationale tarieven verlaagt. Bijgevolg kan het argument van de Portugese autoriteiten worden aanvaard met betrekking tot de gevraagde termijn. Rekening gehouden met het voorgenomen evenwichtsherstel van de tarieven, rechtvaardigt de dreigende substitutie van vaste telefoongesprekken door GSM-gesprekken slechts een afwijking tot uiterlijk eind 1998, wanneer de internationale tarieven van Portugal Telecom reeds voldoende moeten zijn verminderd om substitutie door GSM-gesprekken uit te schakelen. Een liberalisering van de internationale interconnectie van mobiele netten minstens één jaar vóór de volledige liberalisering van de spraaktelefonie zal bovendien een stevige stimulans zijn voor de tijdige uitvoering van het voorgenomen evenwichtsherstel van de tarieven.

Ontwikkeling van het handelsverkeer

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

(19) Deze ongunstige invloed op de handel tussen lidstaten zal niettemin worden beperkt, wanneer de Portugese autoriteiten, in het kader van de concessieovereenkomst uit maart 1995, daadwerkelijk ervoor zorgen dat Portugal Telecom met de kostprijs overeenstemmende tarieven aanrekent voor de interconnectie tussen het eigen net en de mobiele telefonienetten, inzonderheid wat de kosten voor het verwerken van internationale gesprekken betreft.

Conclusie

(20) De onmiddellijke opheffing van de beperkingen op de rechtstreekse interconnectie van mobiele telecommunicatienetten overeenkomstig artikel 3 quinquies van Richtlijn 90/388/EEG, zoals ingevoegd bij Richtlijn 96/2/EG met betrekking tot mobiele en persoonlijke communicatie, brengt de aanzienlijke inkomsten van Portugal Telecom uit het internationale verkeer in gevaar en vormt een

bedreiging voor haar vermogen verder onder economisch aanvaardbare omstandigheden een universele spraaktelefoniedienst in Portugal te garanderen. De ontwikkeling van het handelsverkeer zal door de toekenning van een bijkomende uitvoeringstermijn tot uiterlijk 1 januari 1999 niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

II. Het verzoek om een bijkomende uitvoeringstermijn voor het gebruik van de eigen en alternatieve infrastructuur voor de verrichting van mobiele en persoonlijke communicatiediensten

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

Argumentatie van de Portugese Republiek

- (21) De door exploitanten van mobiele netten (ook door de exploitanten van oproep- en interlokale verbindingdiensten) gehuurde lijnen, maken thans 35 % van alle huurlijnen uit en 2 % van alle inkomsten van Portugal Telecom. Portugal betoogt dat, ingeval de beperkingen voor exploitanten van mobiele en persoonlijke communicatiesystemen ten aanzien van de opbouw van eigen infrastructuur vóór 1 januari 1998 worden opgeheven, beide GSM-exploitanten hun eigen infrastructuur zullen aanleggen en dat de omzet van Portugal Telecom in 1997 bijgevolg met 7,4 miljard escudo's zal dalen. De Portugese autoriteiten rekenen voor, dat tegen het einde van het jaar 2000 de gecumuleerde omzetsdaling 25,6 miljard escudo's zal bedragen. De verklaring hiervoor is de volgende. Al erkent Portugal dat de verdubbeling van de thans door exploitanten van mobiele netten gebruikte circuits van Portugal Telecom in feite vele jaren zal vergen, toch wordt, gezien het feit dat Portugal Telecom in ieder geval haar huurlijntarieven geleidelijk vermindert, impliciet toegegeven dat de stimulans voor exploitanten van mobiele netten om hun eigen infrastructuur uit te bouwen, ook zal afnemen. De gevolgen van de omzetsdaling uit huurlijnen voor Portugal Telecom zullen in de daaropvolgende jaren derhalve geleidelijk afnemen.

Bovendien moet volgens de Portugese autoriteiten de weerslag van de opheffing van de beperkingen voor exploitanten van mobiele netten worden onderzocht in samenhang met de weerslag van de liberalisering van spraakdiensten voor besloten gebruikersgroepen op grond van Richtlijn 90/388/EEG. Dit komt voor Portugal Telecom neer op een omzetsdaling van 11 miljard escudo's. Bijgevolg zal

in 1997 de gederfde omzet 18,4 miljard escudo's bedragen.

Beoordeling door de Commissie

- (22) Noch de Commissie noch de Raad zijn ooit van mening geweest dat de opbrengsten uit huurlijnen onmisbaar zijn voor de financiering van de UDV. Dit is één van de redenen waarom in artikel 10 van Richtlijn 92/44/EEG betreffende de toepassing van Open Network Provision (ONP) op huurlijnen is bepaald dat de huurlijntarieven op de kostprijs gebaseerd moeten zijn, dus slechts de directe kosten weergeven en niet de kosten voor levering van vaste spraaktelefonie — een afzonderlijke dienst — in niet-winstgevende gebieden en aan niet-winstgevende gebruikers in winstgevende gebieden. Al werd in artikel 13 van Richtlijn 92/44/EEG voorzien in een uitstelmogelijkheid, toch verzocht de Portugese Republiek ten behoeve van Portugal Telecom niet om uitstel voor de tenuitvoerlegging van de verplichting huurlijnen op basis van kostprijs aan te bieden. Aangezien volgens Richtlijn 92/44/EEG met name vereist is, dat huurlijnen op basis van de kostprijs moeten worden aangeboden, en lidstaten aan dit vereiste moeten voldoen, wordt verwacht dat de openstelling van een alternatief (infrastructuur-)aanbod de marktpositie van telecommunicatieorganisaties op dit gebied niet wezenlijk zal wijzigen⁽¹⁾. Bijgevolg diende de Portugese Republiek ervoor te zorgen dat Portugal Telecom, overeenkomstig artikel 10 van Richtlijn 92/44/EEG, tegen 31 december 1993 een stelsel voor de berekening van de kostprijs van huurlijnen had ingevoerd. Zoals hierboven vermeld, zijn mededingingsbeperkingen voor specifieke diensten die geen verband houden met spraaktelefonie, slechts gerechtvaardigd wanneer lidstaten daadwerkelijk aantonen, dat dergelijke specifieke diensten door hun aard en de wijze waarop zij worden aangeboden, het economische evenwicht bij het verrichten van spraaktelefoniediensten in gevaar brengen. Dergelijke bewijzen zijn niet geleverd.

Volgens de Portugese aanvraag haalde Portugal Telecom 6 % van zijn inkomsten (23 miljard escudo's) uit het aanbod van huurlijnen, tegenover 79 % uit het verrichten van vastetefoniediensten (310 miljard escudo's). Uitgaande van de eerder gegeven veronderstelling zullen de jaarlijkse kosten voor de UDV omstreeks 15 miljard escudo's bedragen. Geen bewijs is geleverd dat de inkomsten uit binnenlandse vaste spraaktelefonie, die op basis van uitsluitende rechten wordt aangeboden, niet volstaan om de kosten voor de universele dienstverlening te dekken en dat het monopolie moet worden uitgebreid tot andere, onderscheiden markten.

⁽¹⁾ Groenboek inzake de liberalisering van telecommunicatieinfrastructuur en kabeltelevisienetten - Deel 1 - Principe en tijdschema (COM(94) 440 def. van 25 oktober 1994).

Bovendien is de Commissie van mening, dat de raming van de gevolgen van de opheffing der beperkingen voor exploitanten van mobiele netten om hun eigen infrastructuur uit te bouwen van een onrealistisch scenario uitgaat, omdat:

- zoals door de tweede GSM-exploitant wordt aangestipt, het opzetten van een volledig afzonderlijk raamnet hoge aanloopkosten meebrengt, zodat een dergelijke parallelnet slechts geleidelijk tot stand kan komen;
- een volledig afzonderlijk raamnet ook aanzienlijke risico's inhoudt (zoals bij het falen van het net). Bijgevolg zullen GSM-exploitanten in ieder geval gebruik blijven maken van lijnen van Portugal Telecom of van andere ondernemingen, als „reserv capaciteit”, waardoor zij bij het falen van het eigen net hun diensten kunnen blijven verrichten. Bovendien is investeren in eigen infrastructuur enkel gerechtvaardigd indien er een voldoende volume aan telefoonverkeer is, hetgeen waarschijnlijk niet het geval zal zijn voor de exploitanten van interlokale verbindingen- en oproepdiensten. Zoals voorts in het Portugese verzoek wordt gesteld, zijn de tarieven voor langeafstandshuurlijnen het minst op kosten gebaseerd, terwijl dit voor lokale circuits minder het geval is. Indien exploitanten van mobiele netten echter de toestemming krijgen hun eigen infrastructuur uit te bouwen, zullen zij ook circuits met een grote capaciteit (van 8, 34 en 140 Mb) kunnen installeren, welke, volgens één opmerking, door Portugal Telecom thans niet aan exploitanten van mobiele netten aangeboden worden. De veronderstelling dat in 1997 geen vraag meer naar huurlijnen zal zijn, is derhalve niet gerechtvaardigd en dit zal, gelet op de voorgenomen tariefverlagingen van Portugal Telecom, in de komende jaren nog minder het geval zijn. Een realistischer benadering is de veronderstelling dat de vraag naar capaciteit in de komende drie jaar tot 50 % zal afnemen. Dit betekent een jaarlijks verlies van 3,7 miljard escudo's (of minder dan 1 % van de jaaromzet). Indien Portugal Telecom haar prijzen echter aanpast, zal de vermindering duidelijk geringer zijn en zal het misschien volledig kunnen worden gecompenseerd, indien dit de exploitanten van mobiele netten ertoe aanzet bijkomende basisstations te bouwen;
- een omzetzijding geen verlies betekent. Portugal Telecom zal namelijk kunnen besparen op kosten voor het aanbieden van de desbetreffende huurlijnen. Enkel de winstmarge zal verdwijnen. Portugal heeft voor dit laatste echter geen bewijzen geleverd. Uitgegaan mag worden van een winstmarge van maximaal 50 % die — indien dit juist is — reeds oneerlijke tarifiering kan vormen in de zin van artikel 86, onder c), van het EG-Verdrag en bovendien

strijdig is met de vereiste van Richtlijn 92/44/EEG dat de tarieven op de kosten moeten zijn gebaseerd, aangezien deze winstmarge meer dan het dubbele bedraagt van de in de telecommunicatiesector gebruikelijke marges. Zelfs op deze basis bedraagt de winstdaling minder dan 1,8 miljard escudo's;

- zoals reeds vermeld, een van de twee GSM-exploitanten — TMN — een dochteronderneming van het Portugal Telecom-concern is. Portugal is van oordeel⁽¹⁾ dat TMN, ondanks deze band, ook zal opteren voor eigen infrastructuur teneinde haar infrastructuurkosten met 50 % te verminderen. Maar in dit geval daalt de winstmarge van TMN evenredig, en worden de negatieve gevolgen van de opheffing van de beperkingen voor exploitanten van mobiele netten om hun eigen net te gebruiken in de geconsolideerde balans van het Portugal Telecom-concern met de helft gecompenseerd. Het effect van dit alles bedraagt derhalve slechts 900 miljoen escudo's netto per jaar;
- de Portugese argumentatie uitgaat van een statische benadering. Zodra de liberalisering van de markt voor mobiele telefonie via Richtlijn 96/2/EG voltooid is, kunnen nieuwe exploitanten van de Portugese autoriteiten immers snel een vergunning krijgen om binnen de DCS 1800-frequentiebanden te werken. De nieuwe exploitanten zullen van Portugal Telecom huurlijnen vragen om de uitbouw van hun net te versnellen met het oog op de concurrentie met de twee bestaande GSM-exploitanten. Deze nieuwe vraag zal meer dan een compensatie zijn voor de uiterst beperkte gevolgen van het feit dat GSM-exploitanten een aantal van hun huurlijnen zullen opzeggen. In dit verband dient te worden beklemtoond, dat het talmen van de Portugese autoriteiten bij het uitschrijven van een openbaar bod voor DCS 1800- en Ermes-diensten grotere verliezen veroorzaakt in de inkomsten van Portugal Telecom uit huurlijnen dan de onverwijld tenuitvoerlegging van artikel 3 quater van Richtlijn 90/388/EEG, zoals ingevoegd bij Richtlijn 96/2/EG, zou veroorzaken. De liberalisering van spraakdiensten voor besloten gebruikersgroepen zal de vraag naar huurlijnen voor aanvullende vaste telecommunicatiediensten stimuleren en een alternatieve gebruiksmogelijkheid bieden voor de door de GSM-exploitanten opgegeven transmissiecapaciteit. Gezien deze groeiverwachtingen op de markt voor huurlijnen kan Portugal Telecom haar totale winst in deze sector behouden, zelfs indien zij bijkomende kortingen voor grootgebruik verleent. Dergelijke kortingen kunnen het voor exploitanten van mobiele netten nog

⁽¹⁾ Schrijven van 30 juli 1996, blz. 5.

minder aantrekkelijk maken om hun eigen infrastructuur uit te bouwen. Volgens één van de ontvangen opmerkingen biedt Portugal Telecom aan het geassocieerde bedrijf TV Cabo Portugal thans reeds huurlijnen van glasvezel aan, tegen prijzen die in bepaalde gevallen 50 maal lager liggen dan de prijs die de exploitanten van mobiele netten wordt aangerekend.

Tenslotte moet bij de beoordeling van de gevolgen van de onverwijld tenuitvoerlegging van artikel 3 quater van Richtlijn 90/388/EEG voor het Portugal Telecom-concern ook rekening worden gehouden met artikel 3 bis, laatste alinea. Daarin is het volgende bepaald: „De lidstaten waaraan een verlengde tenuitvoerleggingstermijn voor de in artikel 3 quater bepaalde afschaffing van de beperkingen ten aanzien van de infrastructuur wordt toegestaan, zullen gedurende die periode geen vergunningen voor mobiele of persoonlijke communicatie meer verlenen aan telecommunicatieorganisaties of daarmee verbonden organisaties. Indien de telecommunicatieorganisaties in de bedoelde lidstaten niet of niet meer uitsluitende of bijzondere rechten, overeenkomstig artikel 2, eerste alinea, onder b) en c), voor de opbouw en het aanbieden van openbare netinfrastructuur genieten, worden zij niet op voorhand van dergelijke vergunningprocedures uitgesloten.” Dit houdt in dat, aangezien TMN gedurende de gehele eventuele bijkomende termijn die de Portugese autoriteiten hebben gevraagd voor de opheffing van de beperkingen voor exploitanten van mobiele netten op het gebruik van eigen infrastructuur, van inschrijving op een openbare bod voor DCS 1800-diensten wordt uitgesloten, ook de mogelijke winst de TMN in dit marktsegment derft, moet worden afgetrokken van de hierboven berekende gevolgen van de opzegging van huurlijnovereenkomsten door GSM-exploitanten.

Wat betreft de gevolgen van de liberalisering van de spraakdiensten voor besloten gebruikersgroepen, wijst de Commissie erop dat deze liberalisering, overeenkomstig Richtlijn 90/388/EEG, uiterlijk op 31 december 1990 moest zijn doorgevoerd.

Ontwikkeling van het handelsverkeer

- (23) Aangezien uit de voorgaande beoordeling blijkt dat er geen redenen zijn voor de in artikel 4 van Richtlijn 96/2/EG vastgestelde afwijking met betrekking tot de onverwijld opheffing van de beperkingen voor exploitanten van mobiele netten ten aanzien van de opbouw van hun eigen infrastructuur en het gebruik van de infrastructuur van derden, behoeft niet te worden onderzocht wat de gevolgen voor het handelsverkeer van het verlenen van een dergelijke afwijking zijn, en evenmin of dit verenigbaar is met de belangen van de Gemeenschap.

Conclusie

- (24) Daar niet is aangetoond, dat Portugal Telecom de winsten uit het aanbieden van huurlijnen aan

exploitanten van mobiele netten nodig heeft om de noodzakelijke structurele aanpassingen uit te voeren en bovendien blijkt dat de winst van het Portugal Telecom-concern in haar geheel stijgt wanneer voor de onverwijld tenuitvoerlegging van artikel 3 quater van Richtlijn 90/388/EEG geen afwijking wordt verleend, is de toekenning van de gevraagde bijkomende uitvoeringstermijn niet gerechtvaardigd.

III. *Het verzoek om een bijkomende uitvoeringstermijn voor spraaktelefonie en de daartoe bestemde netinfrastructuur*

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

Argumentatie van de Portugese Republiek

- (25) De Portugese autoriteiten hebben om de volgende redenen om een afwijking verzocht:
- de noodzaak voor Portugal Telecom om haar tarieven aanmerkelijk in evenwicht brengen;
 - de geringe dichtheid van het net.

Beoordeling door de Commissie

- (26) Overeenkomstig het algemene evenredigheidsbeginsel moet de toekenning van elke bijkomende uitvoeringstermijn strikt evenredig zijn met wat noodzakelijk is ter verwezenlijking van de structurele aanpassingen die volgens de Portugese autoriteiten met het oog op de invoering van volledige mededinging vereist zijn, namelijk de verdere aanpassing van de tarieven van Portugal Telecom, die in de meeste gevallen te hoog lijken, de penetratiegraad van het net die te laag lijkt (gemiddeld 37 hoofdaansluitingslijnen per 100 inwoners tegenover een communautair gemiddelde van 48 in 1995) en de lage gemiddelde uitgaven voor het gebruik van iedere afzonderlijke hoofdaansluitingslijn (in 1995 bedroeg de gemiddelde uitgave per 100 inwoners 20,720 ecu tegenover 33,275 ecu in het Verenigd Koninkrijk).
- (27) De Commissie merkt op, dat Portugal Telecom de modernisering van haar net reeds met succes heeft doorgevoerd. Vanaf 1995 vonden de schakelingen van Portugal Telecom voor 70 % digitaal plaats, waarbij het interlokale net volledig digitaal werd geschakeld en het internationale net voor 89 %. De digitaliseringsgraad van de lokale schakelingen moet volgens Portugal in 1998 97 % bedragen, hetgeen, beduidend hoger is dan andere exploitanten uit de Gemeenschap zoals Deutsche Telekom of Telecom Italia. Toch is de penetratiegraad voor spraaktelefonie in Portugal, in vergelijking met de rest van de Gemeenschap, nog steeds erg gering.

- a) Evenwichtsherstel van de tarieven
- (28) Portugal verklaart dat tussen 1989 en 1996 alle tarieven, met uitzondering van die voor lokale en regionale gesprekken, reëel gedaald zijn. Ondanks deze prestatie beweert Portugal dat de meeste van zijn tarieven nog steeds te hoog zijn en niet in de lijn liggen van de tarieven van de andere exploitanten in de Gemeenschap. Hiertoe is evenwichtsherstel van de tarieven vereist, waardoor de prijzen nog dichter bij de kosten komen te liggen. Portugal gaat bij dit evenwichtsherstel van de tarieven geleidelijk en flexibel te werk, terwijl de consument verder garanties inzake prijs en kwaliteit van de dienst worden geboden. Iedere communautaire exploitant voerde een programma uit voor even-

wichtsherstel van de tarieven, of is daar nog mee bezig. Voor Portugal gaat het vooral om het tempo van dit evenwichtsherstel. Wegens de beperkingen van het voorgestelde prijscontrolestelsel beweert Portugal ongeveer vijf jaar — van 1996 tot en met het jaar 2000 — nodig te hebben om de kosten voor langeafstands- en internationale gesprekken te laten dalen en de installatie- en maandelijkse huur-tarieven te verlagen.

- (29) Onderstaande, op informatie in het bezit van de Commissie⁽¹⁾ gebaseerde tabel, waarin bepaalde telefoontarieven van Portugal Telecom worden vergeleken met de overeenkomstige cijfers van een exploitant die zijn tarieven reeds in evenwicht heeft gebracht⁽²⁾, ondersteunt de argumenten van de Portugese autoriteiten:

Tarieven in ecu per 1 januari 1996	Portugal Telecom (PT)	British Telecom (BT)	Vershil PT/BT (BT = 100)
Tarief voor een nieuwe aansluiting	76,66	137,53	56
Tweemaandelijks huurtarief	18,53	19,53	95
Lokale gesprekken (3 min./10 min.)	0,06-0,12	0,06-0,19	100-63
Lokale gesprekken (piekuurtarief)	0,06-0,23	0,14-0,47	43-49
Interlokale gesprekken (3 min./10 min.)	1,17-3,91	0,35-1,16	334-337
Intra-EG-gesprekken (3 min./10 min.)	2,31-7,70	1,29-4,31	179-179

Bij deze vergelijking is voorzichtigheid geboden omdat de lokaletariefzones in Portugal veel kleiner zijn (binnen een straal van vijf km) dan in het Verenigd Koninkrijk (binnen een straal van 30 km). Bijgevolg worden in Portugal vele kortafstands-gesprekken aangerekend als regionale gesprekken. Daarom maken „lokale gesprekken” in Portugal slechts 7 % uit van de inkomsten van Portugal Telecom.

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

De telecommunicatieorganisaties moeten bijgevolg het tweemaandelijks huurtarief en de tarieven voor lokale gesprekken verhogen (of deze althans niet verlagen) en de tarieven voor langeafstands-gesprekken verlagen. De tarieven van Portugal Telecom voor lokale gesprekken lijken, zoals reeds vermeld is, hoog te zijn in vergelijking met andere lidstaten en Portugal Telecom zal derhalve niet in staat zijn de daling van de tarieven voor interlokale en internationale gesprekken te compenseren met de stijging van de tarieven voor lokale gesprekken.

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

- de inkomsten uit aansluiting en verhuur de vaste kosten dekken (plus een vaste winstmarge);
- de inkomsten uit lokale gesprekken de kosten van lokale gesprekken dekken (plus een vaste winstmarge);
- de inkomsten uit interlokale gesprekken de kosten van interlokale gesprekken dekken (plus een vaste winstmarge), en

⁽¹⁾ Studie van Tarifica voor de Commissie van de Europese Gemeenschappen - DG XIII.

⁽²⁾ Een directe vergelijking van de telefoontarieven van Portugal Telecom met het gemiddelde in de Gemeenschap (dat geen gewogen gemiddelde is) zou niet juist zijn, daar de tariefstructuren van de 15 telecommunicatieorganisaties in de Gemeenschap onderling nog steeds sterk uiteenlopen. Bovendien bevinden zij zich thans in een proces van evenwichtsherstel van de tarieven. Ook in haar beschikking van 27 november 1996 betreffende Ierland heeft de Commissie een vergelijking met British Telecom gemaakt.

- (31) Omdat de middelen die nodig zijn voor een verdere penetratie van het telefoonnet in de komende jaren niet in gevaar mogen worden gebracht, lijkt de voortzetting van de door Portugal beoogde geleidelijke aanpak van verdere tariefdalingen derhalve gerechtvaardigd, gezien het reeds bereikte evenwichtsherstel en de stellige toezegging om het proces te voltooien door vóór het jaar 2000 de tarieven voor interlokale en internationale gesprekken te verlagen.

b) Dichtheid van het telefoonnet

- (32) Portugal Telecom heeft de afgelopen vijf jaar een verhoging van de penetratie van het telefoonnet bereikt die tot de snelste in de Gemeenschap behoort (van 24 hoofdaansluitingslijnen per 100 inwoners in 1991 naar 37 in 1995). Desondanks heeft Portugal Telecom thans — na Ierland — nog steeds de laagste penetratiegraad. Portugal verklaart dat 26 % van de Portugese gezinnen nog steeds geen telefoon heeft en dat dit de belangrijkste reden is om de uitbouw van het net voort te zetten.

- (33) In sommige opmerkingen wordt terecht beklamtoond, dat concurrentie de penetratie van het telefoonnet zal bevorderen. Niettemin valt aan te nemen dat nieuwkomers op de markt zich in een eerste fase voornamelijk op grote gebruikers zullen concentreren om voldoende rentabiliteit te bereiken, alvorens zich op nieuwe gebruikers te richten. Het argument van de Portugese autoriteiten dat, wanneer Portugal Telecom in staat wordt gesteld haar ontwikkelingsprogramma's met het oog op een verdere verhoging van de telefoondichtheid voort te zetten, dit aan het publiek ten goede zal komen, lijkt dan ook aanvaardbaar, zelfs wanneer de aan Portugal Telecom gegunde extra tijd haar in staat zal stellen door doelmatigheidsverbetering haar positie te verstevigen. Deze verbetering zal tot op zekere hoogte ook aan toekomstige nieuwkomers ten goede komen, omdat naarmate meer gebruikers op de openbare telecommunicatienetten zijn aangesloten, het aantal gesprekken zowel voor de gevestigde exploitant als voor de nieuwkomers groter zal zijn.

- (34) De door de Portugese autoriteiten verstrekte cijfers tonen eveneens aan dat de penetratie van het telefoonnet in Portugal weliswaar nog steeds laag is, maar dat ook de resterende vraag beperkt is. Met name de wachttijd voor een telefoonaansluiting blijkt drastisch te zijn verkort, van tien maanden in 1989 tot slechts acht dagen in 1995.

- (35) De noodzaak om de penetratie van het telefoonnet te verhogen kan daarom een handhaving gedurende een korte periode van het huidige uitsluitende recht van Portugal Telecom rechtvaardigen. De vertraging van de jaarlijkse toename van de dichtheid van het telefoonnet (van 14,5 % in 1990 naar 5 % in 1995) toont aan, dat ten gevele van

een combinatie van onder meer demografische⁽¹⁾ en economische factoren (en inzonderheid het lagere Portugese BBP zoals dat wordt weerspiegeld in een lager uitgavenpatroon per telefoonlijn — 560 ecu per hoofdaansluitingslijn in 1995 in vergelijking met 605 ecu in het Verenigd Koninkrijk) die specifiek zijn voor Portugal, in feite bij gezinnen geen verdere vraag naar telefoonaansluitingen bestaat. Een verdere groei van de markt hangt dan af van de tariefverlagingen, alsmede van het aanbod van nieuwe diensten en de toename van het aantal gebruikers uit het bedrijfsleven; deze groei kan het best worden versneld door de invoering van mededinging, zodat een bijkomende uitvoeringstermijn niet gerechtvaardigd is.

Ontwikkeling van het handelsverkeer

- (36) Al heeft de toekenning van een afwijking aan de Portugese Republiek tot gevolg, dat de telecommunicatiemarkt in dat land gedurende twee jaar wordt afgesloten, toch zullen de ongunstige gevolgen hiervan voor het handelsverkeer in de Gemeenschap beperkt zijn wegens:

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

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

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

— Portugal Telecom breidt haar activiteiten niet uit tot lidstaten die hun markten hebben geliberaliseerd. Indien dit het geval zou zijn, zou de afwijking, waardoor Portugal Telecom op zijn thuismarkt hogere prijzen kan handhaven, niet alleen worden gebruikt voor de noodzakelijke aanpassingen, maar ook voor het kruiselings subsidiëren van activiteiten op buitenlandse markten. Dit zou in de betrokken lidstaten de mededinging duidelijk verstoren ten nadele van de gevestigde ondernemingen en van andere nieuwkomers en in strijd met het belang van de Gemeenschap zijn;

⁽¹⁾ In Portugal telt het gemiddelde gezin 2,9 leden, wat meer is dan in alle andere lidstaten van de Gemeenschap, met uitzondering van Ierland en Spanje (het communautair gemiddelde bedraagt 2,6). Dit beperkt de mogelijkheid van verdere penetratie in het segment van de particuliere gebruikers.

- de opheffing van de beperkingen inzake het gebruik van eigen en alternatieve infrastructuur wordt per 1 juli 1997 van kracht, zoals hieronder vermeld. Dit stelt potentiële nieuwkomers in staat in afwachting van de invoering van volledige mededinging over dergelijke netten reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten te verrichten, en met name om over dergelijke netten spraakdiensten aan bedrijfsnetten en/of besloten gebruikersgroepen te verstrekken;
- de volledige tenuitvoerlegging van de bepalingen van Richtlijn 90/388/EEG die niet onder deze afwijking vallen, en inzonderheid de afschaffing van het bestaande stelsel van aanvullende vergunningen, zal de verrichters van geliberaliseerde diensten, zoals spraakdiensten voor besloten gebruikersgroepen, in staat stellen hun diensten reeds van start te laten gaan op grond van een enkele verklaring;
- onder voorbehoud van de in artikel 2, derde alinea, van Richtlijn 95/51/EG van de Commissie⁽¹⁾ bedoelde beoordeling van de consequenties, wordt TC Cabo op korte termijn onafhankelijk van Portugal Telecom bestuurd, zolang het een onderdeel van het Portugal Telecom-concern blijft.

Conclusie

- (38) De Commissie is op grond van het bovenstaande van oordeel dat de ontwikkeling van het handelsverkeer door de toekenning aan Portugal van een bijkomende uitvoeringstermijn tot 1 januari 2000 voor de opheffing van de huidige uitsluitende rechten van Portugal Telecom voor de verrichting van spraaktelefoniediensten en de beschikbaarstelling van openbare netinfrastructuur, in plaats tot 1 januari 1998, zoals bepaald in artikel 2, lid 2, van Richtlijn 90/388/EEG, niet wordt beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap, voorzover aan de hierboven beschreven voorwaarden is voldaan.

IV. *Het verzoek om een bijkomende uitvoeringstermijn voor de opheffing van de beperkingen op het verrichten van reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten over de eigen en alternatieve infrastructuur*

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

Argumentatie van de Portugese Republiek

- (39) De Portugese Republiek heeft om een afwijking verzocht omdat ten gevolge van een combinatie

van onder meer demografische en economische factoren (en inzonderheid het lagere Portugese BBP zoals dat wordt weerspiegeld in een lager uitgavenpatroon per telefoonlijn) weinig ruimte bestaat voor een uitbreiding van het volume van de markt voor geliberaliseerde diensten.

- (40) Thans brengt het aanbieden van huurlijnen Portugal Telecom meer dan 23 miljard escudo's op (ongeveer 6 % van de omzet). De Portugese autoriteiten verklaren⁽²⁾ dat de opheffing van de beperkingen op het gebruik van alternatieve infrastructuur vóór 1 juli 1999 Portugal Telecom tot het jaar 2000 jaarlijks omstreeks 4 miljard escudo's (of omstreeks 1 % van zijn omzet) zal doen verliezen doordat de verrichters van geliberaliseerde diensten hun huurlijnen (vooral voor langeafstandsinterconnectie) door alternatieve infrastructuur zullen vervangen. Indien Portugal Telecom daarentegen de prijzen voor huurlijnen aanzienlijk verlaagt om haar marktaandeel op — naar raming — 80 % te houden, moet Portugal Telecom, volgens de Portugese aanvraag, tot het jaar 2000 in totaal 24 miljard escudo's aan inkomsten derven.

Beoordeling door de Commissie

- (41) Dit argument kan niet volledig worden aanvaard. Het is weliswaar juist, dat op grond van het uitsluitende recht om netinfrastructuur aan te bieden Portugal Telecom over gegarandeerde inkomsten beschikt uit het aanbieden van huurlijnen aan eindgebruikers en aan verrichters van geliberaliseerde telecommunicatiediensten. Krachtens Richtlijn 92/44/EEG moeten deze huurlijnen evenwel worden aangeboden op basis van de kostprijs. Gezien deze verplichting en aangezien de lidstaten daaraan moeten voldoen, zal de openstelling van een alternatief aanbod de marktpositie van telecommunicatieorganisaties op dit gebied naar verwachting niet wezenlijk wijzigen.
- (42) Het is juist dat de huurlijntarieven in Portugal nog niet volledig in evenwicht zijn gebracht. Toch kan een voorstel inzake kostengeoriënteerde tarieven snel ten uitvoer worden gelegd om te vermijden dat Portugal Telecom inkomsten verliest aan potentiële aanbieders van alternatieve infrastructuur, omdat de klanten van meer aanbieders gebruik zullen willen maken. Een dergelijke tariefverlaging zal Portugal Telecom niet zo aanmerkelijk benadelen als door de Portugese autoriteiten verklaard wordt, omdat:

⁽¹⁾ PB nr. L 256 van 26. 10. 1995, blz. 49.

⁽²⁾ Bijkomende aanvraag van 3 januari 1997.

- de markt voor geliberaliseerde diensten (de spraakdiensten voor besloten gebruikersgroepen werden pas in 1996 geliberaliseerd) op lange termijn een groeiende markt is, ook al wordt erkend dat deze groei in Portugal op korte termijn trager zal verlopen dan in de overige lidstaten. Zelfs met verlaagde tarieven kunnen de verliezen mettertijd worden gecompenseerd door de groeiende vraag naar huurlijnen;
- bovendien een volledig afzonderlijk raamnet aanzienlijke risico's inhoudt (bij storingen). Exploitanten zullen bijgevolg in ieder geval lijnen van Portugal Telecom of van andere ondernemingen blijven huren, als „reservecapaciteit”, waardoor zij bij storingen van het eigen net hun dienst kunnen blijven verrichten;
- een omzetzijding geen verlies aan inkomsten betekent, daar Portugal Telecom kan besparen op de kosten voor het aanbieden van de desbetreffende huurlijnen;
- andere ondernemingen binnen het Portugal Telecom-concern door het aanbieden van hun eigen infrastructuur hun winstmarges in dezelfde mate zullen verhogen wat de mogelijke ongunstige gevolgen van de opheffing van de beperkingen in de geconsolideerde balans van het Portugal Telecom-concern compenseert.

Tenslotte houdt Portugal Telecom geen rekening met de inkomsten die zij zal ontvangen wanneer het concurrenten interconnectiediensten aanbiedt. Gewoonlijk vormen de interconnectie-uitgaven de grootste kosten voor nieuwe ondernemingen die op de markt komen. De opheffing van de beperkingen op het gebruik van alternatieve infrastructuur zal bijgevolg de inkomsten niet verminderen, maar mettertijd inkomsten opleveren.

Ontwikkeling van het handelsverkeer

- (43) Ten gevolge van haar monopolie op de beschikbaarstelling van openbare telecommunicatie-infrastructuur is Portugal Telecom de enige verstrekker van huurlijnen en interconnectie aan verrichters van geliberaliseerde diensten. Zij bepaalt dus in hoge mate de kosten van haar concurrenten in de sector van de geliberaliseerde diensten. Dit bleek onder meer bij de hierboven vermelde hoge huurlijntarieven, waardoor het verrichten van bepaalde geliberaliseerde diensten onrendabel werd. Bovendien zal het feit dat Portugal Telecom op de hoogte kan zijn van de kosten van zijn concurrenten, het handelsverkeer in toenemende mate ongunstig beïnvloeden, omdat de Portugese openbare onderneming haar eigen aanbod van geliberaliseerde diensten wellicht nog verder zal uitbreiden, zij het dat deze groei op korte termijn waarschijn-

lijk beperkt zal zijn. Terwijl Portugal Telecom voor dergelijke diensten haar eigen infrastructuur kan gebruiken, zijn concurrenten die globale geliberaliseerde diensten, zoals een virtueel particulier net of spraakdiensten aan besloten gebruikersgroepen, beschikbaar stellen, bijgevolg uitsluitend aangewezen op het huren van lijnen van de onderneming waarmee zij willen concurreren. Deze situatie wordt volgens sommige belanghebbenden nog verergerd doordat Portugal Telecom thans een onvoldoende doorzichtige boekhouding voorlegt om een duidelijke scheiding te kunnen aanbrengen tussen haar activiteiten in de monopoliesector en die in de geliberaliseerde sector. Voorts bestaat er geen structurele scheiding die werknemers in de infrastructuurtak van Portugal Telecom belet informatie door te geven aan collega's die geliberaliseerde diensten verkopen.

Conclusie

- (44) Gezien de geldende verplichting om, overeenkomstig Richtlijn 92/44/EEG betreffende de toepassing van Open Network Provision (ONP) op huurlijnen, huurlijntarieven toe te passen die op de kostprijs gebaseerd zijn, is een uitgebreide bijkomende uitvoeringstermijn niet gerechtvaardigd. Gezien de gemiddelde beperkte koopkracht van de Portugese gebruiker zal de markt voor reeds geliberaliseerde diensten op de korte termijn echter waarschijnlijk betrekkelijk traag groeien. Een onverwijld opheffing van de beperking op het aanbieden van eigen of alternatieve infrastructuur zal op korte termijn gevolgen hebben voor de inkomsten van Portugal Telecom, hetgeen, samen met het huidige evenwichtsherstel van de tarieven voor spraaktelefonie, een negatieve invloed kan hebben op de uitbouw van het net en op de universele dienstverlening.
- (45) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat, wanneer Portugal een bijkomende uitvoeringstermijn voor de liberalisering van alternatieve infrastructuur wordt toegekend, de ontwikkeling van het handelsverkeer niet wordt beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap, mits deze termijn niet verder loopt dan tot 1 juli 1997,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

Portugal mag de opheffing van de beperkingen op de rechtstreekse interconnectie van mobiele telecommunicatienetten met buitenlandse netten tot 1 januari 1999 uitstellen. Het moet de Commissie vóór dat tijdstip in kennis stellen van de wettelijke maatregelen die zijn genomen om artikel 3 quinquies van Richtlijn 90/388/EEG uit te voeren.

Artikel 2

Portugal mag de in artikel 3 quater van Richtlijn 90/388/EEG vastgestelde opheffing van beperkingen voor exploitanten van mobiele en persoonlijke communicatiesystemen met betrekking tot:

- a) de opbouw van een eigen infrastructuur,
- b) het gebruik van door derden verschaft infrastructuur, en
- c) het gezamenlijk gebruik van netten, andere voorzieningen en terreinen,

niet uitstellen.

De Portugese autoriteiten stellen de Commissie in kennis van alle vergunningen die zijn afgegeven en van de frequentie die — op verzoek — is toegekend aan exploitanten van mobiele netten die hun eigen infrastructuur willen opbouwen en aan eigenaren van andere telecommunicatie-infrastructuur die capaciteit willen verhuren aan exploitanten van mobiele netten.

Artikel 3

Portugal mag de opheffing van de huidige uitsluitende rechten van Portugal Telecom inzake de verrichting van spraaktelefoniediensten en de aanleg en beschikbaarstelling van openbare telecommunicatienetten tot 1 januari 2000 uitstellen, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan volgens onderstaande tijdschema:

— uiterlijk op 1 juli 1997 in plaats van op 1 juli 1996: kennisgeving aan de Commissie van alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor de opheffing van de beperkingen op de verrichting van reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten met betrekking tot:

- a) door de verrichter van de telecommunicatiedienst aangelegde netten,
- b) door derden verschaft infrastructuur, en
- c) het gemeenschappelijke gebruik van netten, andere voorzieningen en terreinen;

— uiterlijk op 12 november 1997 in plaats van 11 januari 1997: kennisgeving aan de Commissie van de wetwijzigingen die voor de invoering van volledige mededinging vóór 1 januari 2000 vereist zijn, met inbegrip van voorstellen inzake de financiering van universele diensten;

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

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

— uiterlijk op 1 januari 2000 in plaats van 1 januari 1998: verlening van vergunningen en aanpassing van bestaande vergunningen om de verrichting van spraaktelefoniediensten op basis van mededinging mogelijk te maken.

Artikel 4

Portugal mag de opheffing van de beperkingen op de verrichting van reeds geliberaliseerde telecommunicatiediensten met betrekking tot:

- a) door de verrichter van de telecommunicatiedienst aangelegde netten,
- b) door derden verschaft infrastructuur, of
- c) het gemeenschappelijke gebruik van netten, andere voorzieningen en terreinen,

tot 1 juli 1997 uitstellen.

Portugal stelt de Commissie uiterlijk op 1 juli 1997 in plaats van 1 juli 1996 in kennis van alle maatregelen die zijn genomen om deze beperkingen op te heffen.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot de Portugese Republiek.

Gedaan te Brussel, 12 februari 1997.

Voor de Commissie

Karel VAN MIERT

Lid van de Commissie