



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.9.2025
C(2025) 6338 final

Institut Luxembourgeois de
Régulation (ILR)

17, rue du Fossé
2922 Luxembourg
Luxembourg

À l'attention de:
M. Luc Tapella
Directeur

Objet: Affaire LU/2025/2590-2591: Fourniture en gros d'accès local en position déterminée et fourniture en gros d'accès central en position déterminée au Luxembourg

Observations de la Commission au titre de l'article 32, paragraphe 3, de la directive (UE) 2018/1972

Monsieur,

1. PROCEDURE

Le 14 août 2025, la Commission a enregistré une notification présentée par l'autorité de régulation nationale (ARN) luxembourgeoise, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR)¹, concernant le marché de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée²

¹ En application de l'article 32 de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (JO L 321 du 17.12.2018, p. 36).

² Correspondant au marché 1 de la recommandation (UE) 2020/2245 de la Commission du 18 décembre 2020 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément au code, ci-après la «recommandation de 2020 concernant les marchés pertinents» (JO L 439 du 29.12.2020, p. 23).

et le marché de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée au Luxembourg³.

La consultation nationale⁴ s'est déroulée du 15 mai 2025 au 27 juin 2025.

La Commission a envoyé une demande d'informations⁵ à l'ILR le 21 août 2025 et a reçu une réponse le 26 août 2025.

En vertu de l'article 32, paragraphe 3, du code, les ARN, l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et la Commission peuvent formuler des observations sur les projets de mesures notifiés à l'ARN concernée.

2. DESCRIPTION DU PROJET DE MESURE

La notification concerne la définition des marchés de gros pertinents pour l'accès local et l'accès central au Luxembourg, la désignation des opérateurs puissants sur le marché (PSM) et l'imposition d'obligations réglementaires.

2.1. Contexte

Le marché de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (accès local de gros) et le marché de la fourniture en gros d'accès central en position déterminée (accès central de gros) au Luxembourg ont fait l'objet de notifications à la Commission par le passé et ont été évalués par celle-ci sous les numéros d'affaires LU/2019/2137-2138⁶.

2.1.1. Accès local de gros

L'ILR a défini le marché de produits pertinent comme le marché des services de gros d'accès dégroupé à la boucle locale et à la sous-boucle locale en fibre optique et en cuivre, pour une clientèle tant résidentielle que non résidentielle. Il a défini le marché géographique pertinent comme étant national. Il a désigné POST Luxembourg (POST) comme disposant d'une puissance significative sur le marché (PSM) et lui a imposé les obligations suivantes: i) accès, ii) non-discrimination, iii) transparence et iv) contrôle des prix.

³ Correspondant au marché 3b de la recommandation 2014/710/UE de la Commission du 9 octobre 2014 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre»), ci-après la «recommandation de 2014 concernant les marchés pertinents» (JO L 295 du 11.10.2014, p. 79). Ce marché a été supprimé de la liste des marchés sur lesquels une réglementation ex ante peut se justifier, qui figure dans la recommandation (UE) 2020/2245 de la Commission du 18 décembre 2020 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément au code (JO L 439 du 29.12.2020, p. 23) (ci-après la «recommandation de 2020 concernant les marchés pertinents»), qui s'applique actuellement.

⁴ Conformément à l'article 23 du code.

⁵ Conformément à l'article 20, paragraphe 2, du code.

⁶ C(2019) 1379.

En ce qui concerne le contrôle des prix, les services de dégroupage sont actuellement encadrés sur la base d'un modèle BU LRIC+ pour l'accès dégroupé au réseau cuivre et par un essai de reproductibilité économique (ERT) pour l'accès dégroupé à la fibre optique.

Dans le cadre de l'affaire LU/2021/2334⁷, l'ILR a fixé des plafonds tarifaires pour l'accès dégroupé à la boucle locale et à la sous-boucle locale de POST pour la période 2021-2024.

2.1.2. Accès central de gros

L'ILR a défini le marché de la fourniture en gros d'accès central comme le marché constitué des offres d'accès bitstream, y compris les offres de revente, sur une infrastructure en cuivre ou en fibre optique, pour une clientèle tant résidentielle que non résidentielle. Il a défini le marché géographique pertinent comme étant national. Il a désigné POST comme disposant d'une puissance significative sur le marché (PSM) et lui a imposé les obligations suivantes: i) accès, ii) non-discrimination, iii) transparence et iv) contrôle des prix.

En ce qui concerne le contrôle des prix, tous les produits bitstream, indépendamment de l'infrastructure sous-jacente, sont encadrés par un essai de reproductibilité économique (ERT).

En ce qui concerne les affaires LU/2019/2137-2138, la Commission a formulé des observations sur l'intention de l'ILR de supprimer l'obligation d'accès aux gaines. La Commission a demandé à l'ILR: i) de surveiller la demande d'accès aux gaines et aux infrastructures de génie civil et ii) le cas échéant, de déterminer si des demandes raisonnables ne sont pas satisfaites, la meilleure réponse à apporter étant alors une mesure correctrice ex ante en matière d'accès.

2.2. Définition des marchés

L'ILR a commencé par analyser la situation concurrentielle sur le marché de détail avant d'évaluer les marchés de gros.

2.2.1. Marché de détail

L'ILR définit le marché de détail sous-jacent comme le marché constitué des offres d'accès à haut débit, incluant le cuivre, le câble et la fibre optique, qu'elles s'adressent à une clientèle résidentielle ou non résidentielle.

L'ILR constate que le marché de l'accès à l'internet à haut débit reste très concentré. Post Telecom⁸ conserve une part de marché élevée, tant en nombre d'abonnés qu'en chiffre d'affaires⁹, tandis que le paysage des opérateurs alternatifs reste morcelé¹⁰.

⁷ COM(2021) 6648.

⁸ Post Telecom appartient au groupe POST.

⁹ Le 30 juin 2024, POST Telecom détenait une part de marché de [REDACTED] % en valeur et de 58,5 % en nombre d'abonnés.

¹⁰ Le marché de détail luxembourgeois compte huit opérateurs alternatifs, les quatre plus grands opérateurs en termes de part de marché – Proximus Luxembourg S.A., Luxembourg Online S.A., Orange

L'ILR constate également que le marché se caractérise par une dynamique concurrentielle faible. L'ILR conclut que POST occupe une position dominante sur le marché de détail et qu'en l'absence d'offres de gros régulées de la part de POST, ce marché serait encore plus concentré.

2.2.2. Accès local de gros

Comme dans son analyse de marché précédente, l'ILR définit le marché de la fourniture en gros d'accès local comme le marché des services de gros d'accès dégroupé à la boucle locale et à la sous-boucle locale en fibre optique et en cuivre, pour une clientèle tant résidentielle que non résidentielle. L'ILR exclut du marché de produits pertinent l'accès par réseau câblé¹¹ et par réseaux mobiles. La couverture FTTH a augmenté d'environ 15 points de pourcentage depuis 2019 au Luxembourg. Le rythme de déploiement de la fibre optique s'est ralenti ces dernières années, en raison de l'augmentation des coûts et des difficultés opérationnelles liées au déploiement de nouvelles infrastructures dans les zones rurales. L'ILR conclut qu'il y a substituabilité du côté de la demande entre le cuivre et la fibre. L'ILR conclut que le dégroupage de la paire de cuivre et le dégroupage de la fibre optique restent toujours substituables.

L'ILR estime que le marché a une dimension géographique nationale.

2.2.3. Accès central de gros

L'ILR définit le marché de la fourniture en gros d'accès central comme le marché constitué des offres d'accès bitstream sur une infrastructure en cuivre ou en fibre optique, pour une clientèle tant résidentielle que non résidentielle. Comme dans son analyse de marché précédente, l'ILR exclut le câble du marché de produits pertinent¹². L'ILR conclut que les services d'accès à un débit binaire délivrés sur une infrastructure en cuivre et ceux délivrés sur une infrastructure en fibre optique sont substituables et font donc partie du même marché.

Communications Luxembourg S.A. et Eltrona Interdiffusion S.A. – détenant une part de marché en valeur comprise entre ■■■ % et ■■■ %. Les quatre autres opérateurs alternatifs (Antenne Collective Ettelbruck, Sudstroum, Télédistribution Walferdange et Visual Online) détiennent une part de marché en valeur comprise entre ■■■ % et ■■■ % et représentent ensemble moins de ■■■ %.

¹¹ La part de marché du réseau câblé reste marginale et représente moins de 10 % des abonnements internet. L'ILR ne constate ni d'intention de la part du câblo-opérateur de fournir une offre de gros qui nécessiterait, de la part des potentiels demandeurs d'accès, d'effectuer des investissements coûteux, ni l'existence d'une demande de la part des opérateurs alternatifs. L'ILR fait notamment valoir que les demandeurs d'accès n'envisageraient pas une migration vers le câble en raison des importants coûts de changement.

¹² L'ILR exclut le câble du marché au motif que les demandeurs d'accès n'envisageraient pas de passer au câble en raison des coûts de changement élevés et de l'absence d'offre de gros d'accès bitstream indépendante des services de contenu. L'élaboration d'une telle offre nécessiterait d'ailleurs beaucoup de temps, de sorte qu'il est peu probable qu'un opérateur alternatif migre vers une telle offre dans l'hypothèse d'une augmentation légère mais permanente du prix de l'accès bitstream sur une infrastructure en cuivre ou en fibre optique.

L'ILR considère également que, dans le cas d'une augmentation légère mais permanente du prix de l'accès bitstream sur une infrastructure en câble coaxial, un fournisseur de services d'accès bitstream sur une infrastructure en cuivre ou en fibre optique ne peut pas facilement proposer la fourniture de services de gros sur l'infrastructure en câble coaxial vu qu'il ne détient aucun élément de ce réseau d'accès et que le déploiement d'une telle offre nécessiterait des investissements majeurs.

Étant donné que ce marché de produits n'est plus répertorié dans la recommandation de 2020 sur les marchés pertinents comme étant susceptible d'être soumis à une réglementation ex ante, l'ILR applique le «test des trois critères». En ce qui concerne le premier critère, l'ILR conclut qu'il existe des facteurs qui agissent comme des barrières élevées et non provisoires à l'entrée pour un opérateur nouvel entrant. L'ILR a constaté le contrôle par l'opérateur historique d'une infrastructure difficilement duplicable, une inégalité en matière de profit en termes d'économies d'échelle et de gamme, l'avantage de l'opérateur historique en raison de son intégration verticale et le faible contre-pouvoir des opérateurs alternatifs sur le marché de gros. L'ILR estime donc que, tant que les barrières à l'entrée des concurrents sont élevées et qu'il n'existe quasi aucun contre-pouvoir des opérateurs alternatifs, il est très difficile pour ces derniers d'être en mesure d'améliorer leur position concurrentielle à court et moyen terme. Ainsi, l'ILR conclut que le premier critère, à savoir la présence de barrières à l'entrée élevées et non provisoires, est rempli pour le marché 3b/2014. L'ILR estime qu'en l'absence d'une réglementation ex ante, l'entrée sur le marché est freinée et entravée. En ce qui concerne le deuxième critère, l'ILR conclut à l'absence d'évolution possible du marché vers une concurrence effective. En ce qui concerne le troisième critère, l'ILR conclut que le droit de la concurrence ne peut remédier, seul, aux défaillances structurelles et persistantes du marché. L'ILR conclut par conséquent que les trois critères continuent d'être remplis cumulativement et que le marché de gros de l'accès central doit continuer à faire l'objet d'une réglementation ex ante au Luxembourg.

L'ILR estime que le marché a une dimension géographique nationale.

2.3. Détermination de la puissance sur le marché

POST exploite l'unique réseau de couverture nationale et c'est le seul opérateur à offrir des produits d'accès de gros capables d'atteindre l'ensemble de la clientèle.

Sur le marché de gros de l'accès local, POST est le seul fournisseur de services d'accès (100 % de part de marché), tandis que sa part de marché sur le marché de gros de l'accès central dépasse 90 %. Sur le marché de gros de l'accès central, POST, Cegecom et Luxembourg Online sont les seuls fournisseurs de gros sur le marché, tandis que Visual Online fournit une quantité très limitée d'accès bitstream. La part de marché de Luxembourg Online a diminué de plus de cinq points de pourcentage entre 2021 et juin 2024 (passant de 8,4 % à 3,0 %) du fait de la fermeture progressive du réseau cuivre, tandis que la part de marché de Cegecom a augmenté d'environ un point de pourcentage sur la même période (de 4,7 % à 5,6 %).

L'ILR considère qu'une réplique du réseau de POST est difficile et qu'une entrée sur le marché engendrerait des coûts irrécupérables élevés. Il estime qu'à défaut de régulation, les demandeurs d'accès ne peuvent pas jouir d'une puissance d'achat compensatrice assez grande pour exercer une pression suffisante sur POST. Cette situation apparaît comme stable dans le temps et ne devrait pas évoluer à court terme. Dès lors, l'ILR conclut que POST dispose d'une PSM sur les deux marchés de gros pertinents.

2.4. Mesures correctrices de régulation

2.4.1. Accès local de gros

En ce qui concerne le marché de la fourniture en gros d'accès local, l'ILR entend continuer à imposer les obligations suivantes à POST: i) accès, ii) non-discrimination, iii) transparence et iv) contrôle des prix.

En ce qui concerne l'accès, l'ILR entend maintenir les mêmes obligations que lors du cycle d'examen précédent, à savoir l'accès dégroupé aux boucles locales en fibre optique et en cuivre ou, lorsque l'accès dégroupé n'est techniquement pas possible, le VULA.

S'agissant de l'obligation de non-discrimination, l'ILR entend maintenir le test de l'équivalence des intrants (EoI). POST est ainsi obligé de mesurer des indicateurs de non-discrimination, comprenant des indicateurs financiers et des indicateurs de performance clés. L'obligation de non-discrimination s'étend aux prix, aux questions techniques, aux informations, aux services de soutien opérationnel, aux procédures, à la qualité des services, à l'identification des clients et aux informations obtenues de la part des demandeurs d'accès.

Dans le cadre de l'obligation de transparence, POST est tenu de publier une offre de référence pour la fourniture en gros d'accès local en position déterminée et une offre de référence de colocalisation.

Pour ce qui est du contrôle des prix, l'ILR entend maintenir des plafonds tarifaires pour l'accès au cuivre et aux ressources associées, et introduire des plafonds tarifaires pour l'accès à la fibre optique.¹³

Lors des derniers cycles d'analyse de marché, l'ILR avait constaté que les produits de dégroupage du cuivre servaient de produit d'ancrage, ce qui justifiait une régulation plus légère sur la fibre, c'est-à-dire l'imposition d'un ERT plutôt que l'imposition de plafonds tarifaires. Toutefois, dans la présente analyse de marché, l'ILR observe que les produits en cuivre sont désormais rarement demandés par les acteurs du marché. En conséquence, le plafond tarifaire pour le dégroupage du cuivre n'assure plus l'ancrage direct des prix. En outre, le dégroupage du cuivre est limité aux zones non couvertes par la fibre optique, qui se réduisent étant donné que le réseau cuivre devrait être progressivement supprimé d'ici à 2030. Par conséquent, les produits de dégroupage du cuivre n'exercent plus de pression importante sur les prix de détail.

L'ILR a analysé le rôle potentiel du câble et il conclut que les produits câblés n'exercent pas de pression indirecte sur les prix et n'exercent aucune pression concurrentielle à la baisse sur les tarifs de POST.

En outre, l'ILR considère que les mesures visant à préserver la concurrence au moyen d'un ERT sont insuffisantes. Selon l'ILR, POST a utilisé cette flexibilité tarifaire pour

¹³ Les plafonds tarifaires sont fondés sur le modèle de coûts BU LRIC+ de l'ILR.

augmenter ses prix de gros du dégroupage de la fibre optique à plusieurs reprises entre 2018 et 2025¹⁴.

Sur la base des considérations qui précèdent, l'ILR conclut qu'il est nécessaire d'adapter l'obligation de tarification pour l'accès à la fibre en imposant des plafonds tarifaires, qui remplaceront l'application d'un ERT.

L'ILR indique que, pour des raisons de sécurité juridique, les obligations tarifaires sur le marché de gros de l'accès local actuellement en vigueur devraient être maintenues jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux plafonds tarifaires¹⁵. Plus précisément, les dispositions relatives à l'ERT resteront applicables lors de l'entrée en vigueur de la présente analyse de marché et seront abrogées dès l'entrée en vigueur du règlement fixant les plafonds tarifaires pour les services de dégroupage.

En ce qui concerne l'accès au réseau cuivre, les plafonds tarifaires en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024 seront maintenus jusqu'à la fermeture définitive du réseau cuivre.

2.4.2. *Accès central de gros*

À l'instar de ce qui se passe pour le marché de l'accès local et comme c'était le cas lors du cycle d'examen précédent, l'ILR entend maintenir les obligations suivantes: i) accès, ii) non-discrimination, iii) transparence et iv) contrôle des prix.

En ce qui concerne l'accès, l'ILR entend maintenir les mêmes obligations que lors du cycle d'examen précédent, à savoir exiger de POST qu'il se conforme aux demandes raisonnables d'accès et d'utilisation d'éléments de réseau spécifiques et de ressources associées.

En ce qui concerne la non-discrimination et la transparence, les obligations proposées sont comparables à celles qui sont proposées pour le marché de la fourniture en gros d'accès local.

Dans la même logique que pour les modifications du contrôle tarifaire sur le marché de gros de l'accès local (plafonds tarifaires pour l'accès à la fibre optique et suppression de l'ERT), l'ILR estime qu'il convient d'adapter les obligations tarifaires pour le marché de gros de l'accès central.

Pour tous les produits bitstream – indépendamment de l'infrastructure sous-jacente – et les ressources associées, l'ILR juge nécessaire d'exiger de l'opérateur PSM qu'il veille à ce que les prix soient conformes au principe d'orientation en fonction des coûts. Plus précisément, l'ILR entend imposer à POST la charge de la preuve que les prix de ses services bitstream sont orientés en fonction des coûts¹⁶.

¹⁴ Le prix s'élevait à 17,75 EUR en novembre 2018 et à 21,05 EUR en avril 2025, soit une hausse de 18,5 %. Les opérateurs alternatifs ont fait part d'un certain nombre de préoccupations majeures concernant l'évolution récente des prix. Ils craignent notamment des modifications tarifaires futures imprévisibles susceptibles d'affecter leur compétitivité. Ils ont mis en avant le manque de transparence dans la fixation des prix.

¹⁵ L'ILR a indiqué que les plafonds tarifaires seraient déterminés après l'entrée en vigueur des obligations réglementaires résultant de la présente analyse de marché.

¹⁶ L'ILR peut exiger la modification des prix des produits bitstream et des ressources associées s'il s'avère qu'ils ne reflètent pas une tarification axée sur les coûts.

L'ILR considère que cette obligation est proportionnée et compatible avec la mesure de fixation de plafonds tarifaires pour les services de dégroupage sur le marché en amont (marché 1/2020). L'ILR estime que les plafonds tarifaires imposés pour les services de dégroupage exercent une certaine pression sur les prix des services bitstream. L'ILR considère que cette obligation est justifiée pour empêcher POST de pratiquer des prix excessifs pour les services bitstream, ce qui nuirait à la concurrence et à l'innovation sur le marché de détail.

Les dispositions relatives à l'ERT continueront de s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement fixant les plafonds tarifaires pour les services de dégroupage. Comme mentionné dans le contexte du marché de gros de l'accès local, l'ILR fixera les plafonds tarifaires pour l'accès à la fibre optique après l'entrée en vigueur des obligations réglementaires résultant de l'analyse de marché. Par conséquent, pour des raisons de sécurité juridique, l'ILR estime nécessaire que les obligations tarifaires sur le marché de gros de l'accès central actuellement en vigueur – à savoir l'application d'un ERT – soient maintenues jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions tarifaires sur le marché de gros de l'accès local.

3. REMARQUES

Ayant examiné la notification et les informations supplémentaires fournies par l'ILR, la Commission souhaite formuler les observations suivantes¹⁷:

3.1. Réexamen des marchés en temps utile

L'ILR a adopté sa décision précédente sur le réexamen des marchés de gros de l'accès local et central en mars 2019, il y a plus de six ans. Conformément à l'article 67, paragraphe 5, du code, les ARN réalisent une analyse du marché pertinent et notifient le projet de mesure correspondant conformément à l'article 32 du code dans un délai de cinq ans au plus tard, à compter de l'adoption d'une mesure antérieure.

L'ILR a justifié le retard de notification par l'attente de l'adoption du règlement sur les infrastructures gigabit¹⁸ et de la recommandation sur le gigabit¹⁹ afin de garantir une approche conforme et durable, ainsi que par des changements structurels récents au Luxembourg, à savoir le déploiement de la fibre optique et la migration progressive du cuivre vers la fibre.

Tout en prenant acte de l'explication donnée par l'ILR, la Commission invite instamment les ARN à procéder à l'analyse des marchés pertinents dans un délai de cinq ans.

En application de l'article 32, paragraphe 8, du code, l'ILR doit tenir le plus grand compte des observations formulées par les autres ARN, par l'ORECE et par la Commission et peut

¹⁷ Conformément à l'article 32, paragraphe 3, du code.

¹⁸ Règlement (UE) 2024/1309 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux gigabit de communications électroniques, modifiant le règlement (UE) 2015/2120 et abrogeant la directive 2014/61/UE.

¹⁹ Recommandation (UE) 2024/539 de la Commission du 6 février 2024 sur la promotion réglementaire de la connectivité gigabit.

adopter le projet de mesure qui en résulte. Dans ce cas, l'autorité de régulation nationale communique ce projet à la Commission.

La position de la Commission sur la présente notification particulière est sans préjudice de toute position qu'elle pourrait prendre concernant d'autres projets de mesure notifiés.

Conformément au point 6 de la recommandation (UE) 2021/554²⁰, la Commission publiera le présent document sur son site internet. Si l'ILR considère que, selon la réglementation de l'UE et la réglementation nationale en matière de secret des affaires, le présent document contient des informations confidentielles qu'il souhaite voir supprimées avant toute publication, il est invité à en informer la Commission²¹ dans un délai de trois jours ouvrables suivant la réception de la présente²². Dans ce cas, la demande devra être motivée.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Par la Commission
Roberto Viola
Directeur général



²⁰ Recommandation (UE) 2021/554 de la Commission du 30 mars 2021 concernant la forme, le contenu, les délais et le niveau de détail des notifications effectuées dans le cadre des procédures prévues à l'article 32 de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des communications électroniques européen (JO L 112 du 31.3.2021, p. 5).

²¹ Par courrier électronique: CNECT-markets-notifications@ec.europa.eu

²² La Commission peut informer le public des résultats de son évaluation avant la fin de ce délai de trois jours.