



COMMISSION EUROPÉENNE

Brussels, 28.9.2020  
C(2020) 6772 final

Institut Luxembourgeois de  
Régulation (ILR)

17, rue du Fossé  
2922 Luxembourg  
Luxembourg

À l'attention de  
M. Luc Tapella  
Directeur

Fax: +352 28 228 229

**Objet:           Affaire LU/2020/2265: Marché de la fourniture en gros d'accès de haute qualité au Luxembourg**

**Observations de la Commission conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2002/21/CE**

Monsieur,

## **1. PROCEDURE**

Le 31 août 2020, la Commission a enregistré une notification présentée par l'autorité de régulation nationale luxembourgeoise (ARN), l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR)<sup>1</sup>, concernant le marché de la fourniture en gros d'accès de haute qualité en position déterminée au Luxembourg<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Au titre de l'article 7 de 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») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 33), telle que modifiée.

<sup>2</sup> Correspondant au marché 4 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 «cadre» (recommandation de 2014 sur les marchés pertinents), JO L 295 du 11.10.2014, p. 79).

La consultation nationale<sup>3</sup> s'est déroulée du 15 juin 2020 au 15 juillet 2020.

La Commission a envoyé une demande d'informations<sup>4</sup> à l'ILR le 4 septembre 2020 et a reçu une réponse le 9 septembre 2020.

En vertu de l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre», 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**

### **2.1. Contexte**

Le marché de la fourniture en gros d'accès de haute qualité en position déterminée au Luxembourg a déjà fait l'objet d'une notification et a été évalué par la Commission sous le numéro d'affaire LU/2015/1695<sup>5</sup>. L'ILR a défini un marché unique englobant les segments de lignes louées sur le circuit interurbain et les segments terminaux de lignes louées. Le marché défini étant différent de celui inclus dans la recommandation de la Commission sur les marchés pertinents, l'ILR a procédé au test des trois critères et a conclu que le marché devait continuer à être régulé ex ante.

En outre, l'ILR a désigné l'Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT) – entre-temps devenue POST Luxembourg – comme opérateur disposant d'une puissance significative sur le marché (PSM) et lui a imposé une série de mesures correctrices, dont: i) l'accès et la colocalisation; ii) la transparence; iii) la non-discrimination; iv) la séparation comptable, et v) le contrôle des prix sur la base d'un modèle ascendant des coûts incrémentaux à long terme avec une majoration pour la récupération des coûts communs (BU-LRIC+), et la comptabilisation des coûts. Compte tenu de l'évolution du marché, et notamment des entrées sur le marché des segments sur le circuit interurbain, les mesures correctrices ne couvraient que les segments terminaux de lignes louées, mais pas les segments sur le circuit interurbain. Les plafonds tarifaires réels ne faisaient pas partie de la notification et devaient être établis à un stade ultérieur, étant donné que le modèle BU-LRIC+ était encore en cours d'élaboration.

Dans ses observations, la Commission a attiré l'attention sur l'absence d'éléments probants solides à l'appui de la définition d'un marché unique pour les segments de lignes louées sur le circuit interurbain et les segments terminaux de lignes louées. Toutefois, étant donné que l'ILR ne proposait pas de réguler les segments de lignes louées sur le circuit interurbain alors qu'ils faisaient partie du même marché, la Commission a considéré que le résultat de l'analyse en termes de régulation aurait été identique même si l'ILR définissait des marchés distincts pour les segments de lignes louées sur le circuit interurbain et les segments terminaux de lignes louées. La Commission a également émis des observations sur l'intention de l'ILR de ne notifier les spécifications du modèle de calcul des coûts qu'à un stade ultérieur, ainsi

---

<sup>3</sup> Conformément à l'article 6 de la directive «cadre».

<sup>4</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la directive «cadre».

<sup>5</sup> C(2015) 1337.

que sur la nécessité de respecter les délais des cycles d'analyse de marché tels que prévus à l'article 16, paragraphe 6, de la directive «cadre».

Les plafonds tarifaires applicables au marché de gros de la fourniture d'accès de haute qualité en position déterminée au Luxembourg ont déjà fait l'objet d'une notification et ont été évalués par la Commission sous le numéro d'affaire LU/2015/1815. La Commission n'avait formulé aucune observation.

## **2.2. Définition du marché**

L'ILR définit le marché de la fourniture en gros d'accès de haute qualité en position déterminée comme le marché constitué des offres d'accès basées sur les technologies actives indépendamment des supports physiques sur lesquels les services sont construits. L'ILR a conclu que les offres d'accès de haute qualité et les accès dégroupés à la boucle et sous-boucle locale ne sont pas substituables, en raison de l'absence de substituabilité du côté de l'offre et de la demande<sup>6</sup>.

L'ILR considère qu'au Luxembourg, le marché de la fourniture en gros d'accès de haute qualité est un marché en aval du marché de la fourniture en gros d'accès local en position déterminée (marché 3a)<sup>7</sup>. En application de la régulation du marché 3a, POST assure notamment le dégroupage de son réseau en cuivre et le dégroupage physique ou virtuel de la fibre optique. Ces produits de gros passifs et virtuels constituent des éléments constitutifs que les opérateurs alternatifs peuvent utiliser pour offrir des services de haute qualité en gros et au détail.

À la suite de l'observation formulée par la Commission dans l'affaire LU/2015/1695, le segment des lignes louées sur le circuit interurbain n'est pas inclus dans le marché pertinent. Sur la base de l'architecture de réseau de POST, l'ILR considère que le segment des lignes louées sur le circuit interurbain correspond aux liaisons entre les différents points de présence (PoP) régionaux. Le segment terminal correspond à la liaison entre le client final et un point de présence local ou régional du réseau de POST.

L'ILR a conclu que le marché géographique pertinent était national<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> L'ILR considère notamment que le dégroupage exige du demandeur d'accès qu'il exploite des équipements additionnels et mette en œuvre des connaissances spécifiques des diverses technologies d'accès pour pouvoir faire migrer la clientèle d'un service à un autre.

<sup>7</sup> Ce marché a été notifié à la Commission et évalué sous le numéro d'affaire LU/2019/2137, C(2019) 1379 final.

<sup>8</sup> Cette conclusion repose notamment sur les constatations de l'ILR selon lesquelles, du point de vue de l'offre, la disponibilité et la fourniture actuelle d'un accès de haute qualité par POST et d'autres opérateurs au Luxembourg ne sont pas limitées géographiquement et que, du point de vue de la demande, les opérateurs concurrents sur ce marché doivent être en mesure de proposer des offres sur l'ensemble du territoire national pour répondre à la demande de clients qui sont souvent implantés sur plusieurs sites situés sur le territoire national.

### **2.3. Évaluation de la puissance sur le marché**

L'ILR désigne POST comme entreprise disposant d'une puissance significative sur le marché, sur la base de différents éléments. Premièrement, l'ILR observe que les parts de marché de POST sur le marché pertinent sont élevées<sup>9</sup> et sont restées relativement stables au cours des dernières années. L'ILR justifie également sa conclusion par le contrôle qu'exerce POST sur une infrastructure difficile à dupliquer: en plus de son réseau local en cuivre qui couvre la quasi-totalité du territoire luxembourgeois, POST a déployé, depuis 1995, un réseau FttH sur de vastes parties du territoire<sup>10</sup>. L'analyse de l'ILR repose également sur l'intégration verticale de POST et sur l'existence de coûts irrécupérables et d'économies d'échelle considérables.

### **2.4. Mesures correctrices fondées sur la régulation**

L'ILR a l'intention d'imposer à POST un ensemble de mesures correctrices, notamment des obligations en matière d'accès, de non-discrimination, de transparence, de contrôle des prix et de recouvrement des coûts.

En ce qui concerne plus particulièrement les obligations en matière d'accès, l'ILR a constaté que l'offre de gros régulée imposée lors du précédent cycle d'examen du marché de la fourniture en gros d'accès de haute qualité (en 2015) n'a pratiquement jamais été utilisée par des demandeurs d'accès. Selon l'ILR, ces derniers ont généralement préféré recourir aux offres commerciales de POST fournies au niveau national. Étant donné cette absence de demande pour des produits de gros d'accès de haute qualité au niveau local, l'ILR propose d'imposer à POST l'obligation de fournir ces produits au niveau des six points de présence (PoP) régionaux<sup>11</sup>.

En ce qui concerne les obligations en matière de contrôle des prix, POST serait soumise à une obligation d'orientation des prix en fonction des coûts. Les coûts pris en compte sont les coûts d'un opérateur efficace hypothétique au Luxembourg, sur la base d'un modèle BU-LRIC+. Les plafonds tarifaires seront fixés par l'ILR dans une décision distincte.

---

<sup>9</sup> En 2018, la part de marché de POST était de 52 % en volume. La part de marché de ses deux principaux concurrents est respectivement de 25 % et de 13 %. En ce qui concerne les revenus, la part de marché détenue par POST est de 61 %.

<sup>10</sup> Fin 2018, le réseau FttH de POST couvrait environ 70 % des ménages. POST a également entrepris de moderniser son infrastructure GPON FttH pour créer un réseau point à point reliant les sous-boucles dans les armoires de rue au répartiteur central. L'ILR observe que, hormis Cegecom qui a déployé un réseau relativement étendu mais bien plus limité que celui de POST, la majorité des opérateurs n'ont pas déployé de réseau d'accès.

<sup>11</sup> L'ILR explique en outre que si l'accès était fourni au niveau local, compte tenu de l'emprise relativement réduite des PoP sur le réseau en fibre optique de POST, un demandeur d'accès devrait se connecter à 140 PoP pour être en mesure de couvrir le territoire complet. L'ILR estime que les coûts correspondants seraient trop élevés pour les fournisseurs d'accès, compte tenu de la taille relativement modeste du marché de détail de haute qualité.

### 3. OBSERVATIONS

Ayant examiné la notification et les informations supplémentaires fournies par l'ILR, la Commission souhaite formuler les observations suivantes<sup>12</sup>:

#### 3.1. Nécessité de contrôler le caractère suffisant de la régulation en amont

La Commission observe que les opérateurs alternatifs actifs sur le marché de détail des produits d'accès de haute qualité au Luxembourg n'ont pas utilisé jusqu'ici le produit régulé de haute qualité fourni par POST dans le cadre du marché 4. Les principaux concurrents de POST utilisent de plus en plus les produits régulés fournis par POST sur le marché en amont 3a, tels que le dégroupage du cuivre et de la fibre optique, pour fournir des produits d'accès de haute qualité aux niveaux de gros et de détail. D'autres opérateurs ont utilisé l'offre commerciale fournie par POST au niveau national.

La Commission prend acte de l'analyse de l'ILR selon laquelle la fourniture de produits d'accès de haute qualité au niveau régional plutôt qu'au niveau local sera mieux adaptée aux besoins des demandeurs d'accès, notamment dans le cas des plus petits opérateurs. L'ILR souligne également que la situation actuelle n'a pas entraîné de baisse significative des parts de marché de POST au cours des dernières années.

La Commission invite néanmoins l'ILR à suivre de près l'évolution du marché, en particulier la pression concurrentielle exercée par les produits d'accès de gros de haute qualité fournis par des opérateurs alternatifs sur la base du dégroupage de la fibre optique, afin de déterminer si le maintien de la régulation du marché 4 se justifie.

En outre, compte tenu des liens existant entre la régulation des marchés 3a et 4, la Commission encourage vivement l'ILR à procéder à l'avenir à une analyse conjointe de ces marchés.

En application de l'article 7, paragraphe 7, de la directive «cadre», l'ILR doit tenir le plus grand compte des observations formulées par les autres ARN, par l'ORECE et par la Commission et peut adopter le projet de mesure qui en découle, auquel cas il en informe la Commission.

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

Conformément au point 15 de la recommandation 2008/850/CE<sup>13</sup>, la Commission publiera ce document sur son site web. Si l'ILR estime qu'en vertu de la réglementation nationale et de l'UE en matière de secret des affaires, ce document contient des informations confidentielles qu'il souhaite voir supprimées avant toute publication, il est

---

<sup>12</sup> Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre».

<sup>13</sup> Recommandation 2008/850/CE de la Commission du 15 octobre 2008 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, JO L 301 du 12.11.2008, p. 23.

invité à en informer la Commission<sup>14</sup> dans les trois jours ouvrables suivant la réception de la présente en motivant sa demande<sup>15</sup>.

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



Pour la Commission,  
Roberto Viola  
Directeur général

---

<sup>14</sup> Par courrier électronique à l'adresse [CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu](mailto:CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu) .

<sup>15</sup> La Commission peut informer le public des résultats de son évaluation avant la fin de cette période de trois jours.