



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.9.2016
C(2016) 6021 final

Institut Luxembourgeois de
Régulation (ILR)
17, rue du Fossé,
L-2922 Luxembourg
Luxembourg

À l'attention de:
M. Luc Tapella
Directeur

Télécopieur: +352 28 228 229

Monsieur,

Objet: Décision de la Commission concernant l'affaire LU/2016/1903-1904: fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée au Luxembourg (analyse de marché et tarifs)

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

1. PROCEDURE

Le 17 août, la Commission a enregistré deux notifications de l'autorité réglementaire nationale luxembourgeoise, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR)¹, concernant l'analyse du marché de la fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée² (LU/2016/1903) et la fixation des tarifs de terminaison d'appel fixe (LU/2016/1904) au Luxembourg.

¹ En vertu 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, modifiée par la directive 2009/140/CE, JO L 337 du 18.12.2009, p. 37, et par le règlement (CE) n° 544/2009, JO L 167 du 29.6.2009, p. 12.

² Correspondant au marché 1 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 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (recommandation concernant les marchés pertinents), JO L 295 du 11.10.2014, p. 79.

La consultation nationale³ s'est déroulée du 13 juin au 13 juillet 2016.

Le 25 août 2016, une demande d'informations⁴ a été envoyée à l'ILR, qui a transmis sa réponse le 30 août. Une demande d'informations complémentaires a été envoyée le 30 août 2016 et une réponse a été reçue le lendemain.

Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre», les autorités réglementaires nationales (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 gros de la terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée au Luxembourg a été précédemment notifié et évalué par la Commission dans l'affaire LU/2013/1521⁵. L'ILR avait alors proposé d'imposer à tous les opérateurs disposant d'une puissance significative sur le marché⁶ (PSM) une série d'obligations, dont celle d'un contrôle tarifaire fondé sur un modèle LRIC strict supposant l'existence d'un opérateur générique efficace. À cette époque, la Commission avait enjoint à l'ILR de mettre en œuvre sans délai le modèle ascendant des coûts différentiels à long terme (BU-LRIC) strict recommandé, notamment en raison de l'absence de tarifs intermédiaires proposés conformément à la recommandation sur les tarifs de terminaison d'appel⁷.

Par la suite, l'ILR a notifié, sous le numéro d'affaire LU/2014/1682⁸, une mesure concernant l'application du modèle BU-LRIC strict et la fixation, pour la période 2014-2016, d'un plafond tarifaire de 0,14 centimes/minute devant être imposé à tous les opérateurs PSM. Dans sa lettre d'observations, la Commission a fait part de préoccupations concernant la proportion élevée des coûts commerciaux de gros dans le tarif global de terminaison d'appel fixé par l'ILR, par rapport aux autres États membres. La Commission a invité en outre l'ILR à réfléchir, lors du prochain cycle d'analyse du marché, à la question de savoir s'il ne serait pas plus approprié d'adopter une approche fondée sur des plafonds tarifaires annuels plutôt que sur une

³ Conformément à l'article 6 de la directive «cadre».

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

⁵ C(2013) 8710.

⁶ Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT), Cegecom, Coditel, Luxembourg Online, Orange, Orange Business Luxembourg, Tango, Telenet Solutions, Verizon, Visual Online, Voipgate et Voxbone.

⁷ Recommandation de la Commission 2009/396/CE du 7 mai 2009 sur le traitement réglementaire des tarifs de terminaison d'appels fixe et mobile dans l'UE (recommandation sur les tarifs de terminaison d'appel), JO L 124 du 20.5.2009, p.67.

⁸ C(2014) 10218.

moyenne établie sur l'ensemble de la période d'analyse du marché, surtout si l'écart entre les niveaux BU-LRIC annuels devait s'accroître⁹.

Dans les affaires LU/2015/1814¹⁰ et LU/2016/1830¹¹, l'ILR a notifié son projet de mesures concernant deux nouveaux venus sur le marché; La Commission n'a formulé aucune observation.

2.2. Définition du marché

L'ILR propose d'inclure dans la définition du marché pertinent les services de terminaison d'appel vers les numéros géographiques et non géographiques, au niveau national et régional, au moyen d'un réseau téléphonique commuté et en mode VoIP/VoB gérée. À la différence de sa précédente analyse du marché, l'ILR conclut que la terminaison d'appel vocal vers des numéros non géographiques fait partie du marché pertinent. Dans sa réponse à la demande d'informations, le régulateur précise que les services de terminaison d'appel vers des numéros non géographiques ont été inclus dans le marché pertinent principalement en raison de l'utilisation croissante de la téléphonie VoIP/VoB à laquelle sont attribués des numéros non géographiques (auparavant, ces numéros étaient essentiellement réservés aux services à valeur ajoutée), et de la portabilité des numéros géographiques et non géographiques. L'ILR conclut que les problèmes de concurrence qui se posent pour la terminaison d'appel vers des numéros non géographiques sont les mêmes que pour des numéros géographiques¹².

Le marché géographique pertinent correspond au réseau de chaque opérateur fournissant les services de terminaison.

2.3. Détermination de la puissance sur le marché

L'ILR, se fondant sur les parts de marché, la dynamique concurrentielle, les barrières à l'entrée et le faible contre-pouvoir des acheteurs, propose de désigner comme puissants sur le marché les opérateurs suivants: BT Global Services Luxembourg Sàrl, Cegecom Coditel S.A., Eltrona S.A., Post and Telecommunications Company, Join Experience S.A., Luxembourg Online S.A., Mixvoip S.A., Netline, NV Verizon Belgium Luxembourg S.A., Orange Business Luxembourg S.A., Orange Communications Luxembourg S.A., Tango S.A., Telenet Solutions Luxembourg S.A., Visual Online S.A., Voipgate S.A., Voxbone S.A.

2.4. Mesures correctrices réglementaires

L'ILR propose d'imposer à l'ensemble des opérateurs PSM les obligations suivantes: i) accès et interconnexion; ii) non-discrimination; iii) transparence; et (iv) contrôle

⁹ L'ILR a imposé un plafond tarifaire unique applicable dès l'adoption de la mesure et jusqu'à la fin de 2016. Le tarif correspond à la moyenne des tarifs annuels, calculée selon le modèle, sur la période de trois ans en question (2014-2016).

¹⁰ C(2015) 9537.

¹¹ C(2016) 717.

¹² L'ILR explique que les tarifs actuels de terminaison d'appel pour les numéros non géographiques, qui ne sont pas réglementés aujourd'hui, ne sont pas plus élevés que les tarifs réglementés de terminaison d'appel vers des numéros géographiques.

tarifaire fondé sur un modèle BU LRIC strict supposant l'existence d'un opérateur générique efficace.

Pour ce qui est du contrôle tarifaire, l'ILR a également notifié son projet de décision concernant le niveau des tarifs de terminaison d'appel fixe (FTR), calculés selon son modèle mis à jour. Compte tenu des observations formulées par la Commission, l'ILR propose désormais des FTR pour chacune des années de validité de la décision. Il a également évalué plus en détail le calcul des coûts commerciaux de gros qui sont ajoutés après que les coûts différentiels à long terme stricts ont été déterminés¹³. Les plafonds tarifaires qui résultent de ces nouveaux calculs et que l'ILR propose de fixer pour les FTR sont les suivants:

Année	2017	2018	2019
FTR en centimes d'euro/minute	0,131	0,135	0,138

3. OBSERVATIONS

Ayant examiné la notification et les informations supplémentaires fournies par l'ILR, la Commission souhaite formuler les observations suivantes¹⁴:

Définition du marché: inclusion de la terminaison d'appel vocal vers des numéros non géographiques

Dans le projet de mesure notifié, l'ILR considère que les conditions de concurrence et de marché sont similaires pour la terminaison d'appel vers des numéros non géographiques et vers des numéros géographiques. L'ILR conclut par conséquent que le marché pertinent comprend la terminaison d'appel vers tous les types de numéros non géographiques fixes, y compris vers les numéros pour des services à valeur ajoutée.

La Commission renvoie à la note explicative accompagnant la recommandation concernant les marchés pertinents, selon laquelle le mécanisme de la terminaison d'appel vers des numéros non géographiques pour la fourniture de services à valeur ajoutée plaiderait plutôt en faveur d'une exclusion de ce type de terminaison du marché pertinent¹⁵.

¹³ Les coûts commerciaux de gros sont strictement liés à la fourniture de services de terminaison d'appel vocal et englobent la facturation et l'administration. En raison du volume d'interconnexion plus faible de l'opérateur hypothétique luxembourgeois, ces coûts sont non négligeables.

¹⁴ Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre».

¹⁵ La note explicative de la Commission accompagnant la recommandation concernant les marchés pertinents précise que, dans le cas des services de terminaison d'appel vers des numéros non géographiques utilisés par des fournisseurs de services (pour fournir, par exemple, des services à tarif majoré), les opérateurs ne semblent pas indifférents aux tarifs de terminaison payés par l'appelant car ils ont une incidence sur leur avantage concurrentiel, pour autant qu'ils opèrent eux-mêmes sur des marchés en aval soumis à la concurrence pour les services qu'ils fournissent. Le choix de l'opérateur de terminaison et le prix qui en découle ayant une incidence sur les recettes des fournisseurs de services appelés, ces derniers sont conscients du prix de la terminaison d'appel et y sont sensibles. À cet égard, ces services se distinguent des services de terminaison classiques assurant l'interconnexion entre deux

Néanmoins, la Commission tient compte des arguments avancés par l'ILR dans sa réponse à la demande d'informations, à savoir que la popularité croissante de la téléphonie VoIP/VoB (utilisée pour les communications interpersonnelles, mais à laquelle sont attribués des numéros non géographiques), associée à la portabilité du numéro entre opérateurs de réseau fixe et fournisseurs de VoIP/VoB pourrait rendre moins pertinente la distinction entre numéros géographiques et non géographiques et conduire, en ce qui concerne la terminaison d'appel vers les numéros non géographiques, à des problèmes de marché similaires à ceux qui se posent pour les numéros géographiques.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission engage l'ILR à faire figurer dans le texte final de la mesure les informations supplémentaires relatives au traitement de la terminaison d'appel vers des numéros non géographiques, et à étayer davantage son argumentation par une analyse quantitative détaillée mentionnant notamment l'augmentation du nombre de clients VoIP/VoB et les chiffres exacts de la portabilité des numéros entre réseaux fixes et VoIP/VoB.

Cette analyse doit aussi comprendre une étude du nombre de fournisseurs de services à valeur ajoutée, de leurs parts de marché respectives et de l'évolution de ces dernières dans le temps, ainsi que des tarifs appliqués et de leur évolution dans le temps. Il convient également que l'ILR étudie si les fournisseurs de services qui proposent des services à valeur ajoutée sont en mesure d'influer sur le comportement des opérateurs PSM lorsqu'ils fixent des tarifs de terminaison, si ces fournisseurs se heurtent à des obstacles lorsqu'ils souhaitent changer d'opérateur et si de tels changements d'opérateurs se sont produits dans le passé.

Enfin, l'ILR devrait examiner, compte tenu des informations supplémentaires recueillies, s'il est approprié d'inclure tous les services de terminaison d'appel vers des numéros non géographiques dans un même marché élargi de terminaison d'appel fixe, ou s'il ne faudrait y inclure que les numéros non géographiques utilisés pour des communications interpersonnelles fondées sur VoIP/VoB et non pour la fourniture de (certains) services à valeur ajoutée.

En vertu 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 elle 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/CE¹⁶, la Commission publiera ce document sur son site Web. La Commission ne considère pas les

utilisateurs finals. Dès lors, en cas d'appel vers des numéros non géographiques attribués à des fournisseurs de services, ces derniers peuvent acheter la prestation de terminaison à tout opérateur de réseau et ont la possibilité de changer d'opérateur de réseau pour accroître leurs bénéfices et/ou réduire leurs coûts. Par conséquent, l'opérateur de terminaison est généralement soumis à une pression concurrentielle, car il est confronté au risque de voir son client final fournisseur de service changer d'opérateur de réseau en cas d'augmentation des tarifs de terminaison, ce qui se traduirait par un manque à gagner, à moins que des obstacles objectifs et insurmontables n'empêchent le changement d'opérateur de terminaison.

¹⁶ Recommandation 2008/850/CE de la Commission du 15 octobre 2008 concernant les notifications,

informations qu'il contient comme confidentielles. Si vous considérez que, selon la réglementation de l'Union européenne et la réglementation nationale en matière de secret des affaires, ce document contient des informations confidentielles que vous souhaiteriez voir supprimées avant toute publication, vous devez en informer la Commission¹⁷ dans un délai de trois jours ouvrables suivant réception de la présente¹⁸. Dans ce cas, vous devez motiver votre demande.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.



Pour la Commission,
Roberto Viola
Directeur général

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.

¹⁷ Toute demande doit être envoyée soit par courrier électronique à l'adresse: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu, soit par télécopie au: +32 2 298 87 82.

¹⁸ La Commission peut informer le public des résultats de son évaluation avant la fin de cette période de trois jours.