



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.11.2020
C(2020) 8577 final

Institut Luxembourgeois de
Régulation (ILR)

rue du Fossé 17
2922 Luxembourg
Luxembourg

À l'attention de:
M. Luc Tapella
Directeur

Télécopieur: +352 28 228 229

Objet: Affaire LU/2020/2282: fourniture en gros d'accès de haute qualité en position déterminée au Luxembourg — mesures correctrices (plafonds tarifaires)

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

Monsieur,

1. PROCEDURE

Le 30 octobre 2020, la Commission a enregistré une notification présentée par l'autorité de régulation nationale luxembourgeoise (ARN), l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR)¹, concernant le marché de la fourniture en gros d'accès de haute qualité en position déterminée au Luxembourg². La mesure définit les plafonds tarifaires pour la fourniture d'un accès de gros de haute qualité.

¹ 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.

² 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 nationale³ s'est déroulée du 31 août 2020 au 1^{er} octobre 2020.

La Commission a envoyé une demande d'informations⁴ à l'ILR le 10 novembre 2020 et a reçu une réponse le 16 novembre 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/2020/2265⁵.

L'ILR a défini 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.

L'ILR a considéré 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). 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.

L'ILR a conclu que le marché géographique pertinent était national.

L'ILR a désigné POST comme entreprise disposant d'une puissance significative sur le marché, sur la base de différents éléments. Premièrement, l'ILR a observé que les parts de marché de POST sur le marché pertinent sont élevées 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.

Eu égard aux arguments ci-dessus, l'ILR a imposé 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.

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

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

⁵ C (2020) 6772.

En ce qui concerne les obligations incombant à POST en matière de contrôle des prix, les coûts pris en compte sont les coûts d'un opérateur efficace hypothétique au Luxembourg, sur la base d'un modèle BU-LRIC+.

Dans ses observations relatives à l'affaire en question, la Commission a invité 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 a vivement encouragé l'ILR à procéder à l'avenir à une analyse conjointe de ces marchés.

2.2. Le projet de mesure notifié

Dans le projet de mesure notifié, l'ILR propose de fixer les plafonds tarifaires applicables au marché de gros de la fourniture d'accès de haute qualité en position déterminée. Les plafonds tarifaires respectifs applicables au marché de gros de la fourniture d'accès de haute qualité sont établis selon le mode de calcul LRIC+ ascendant, qui combine une approche de modélisation ascendante avec une majoration pour la récupération des coûts communs.

Les plafonds tarifaires sont fonction des coûts d'un opérateur hypothétique efficace au Luxembourg, qui se caractérise par: la demande à laquelle il fait face; le réseau dont il a besoin pour satisfaire la demande ainsi que d'autres paramètres économiques.

La demande à laquelle l'opérateur efficace hypothétique fait face est un des éléments essentiels pour pouvoir dimensionner un réseau. La demande est caractérisée principalement par le nombre de raccordements ainsi que par le trafic des services vocaux, des services à haut débit et des services de capacités. La période de modélisation, le niveau de qualité et la sécurité des services sont d'autres paramètres importants pour déterminer le niveau de la demande.

Pour la géolocalisation des utilisateurs (c'est-à-dire des bâtiments), il est essentiel de considérer la démographie et la géographie luxembourgeoises. À cette fin, l'ILR a recueilli des données auprès de l'Administration du Cadastre et de la Topographie (ACT) et du Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE). Les données relatives au trafic à gérer par le réseau de l'opérateur efficace hypothétique sont déterminées de manière à répondre à la situation luxembourgeoise. L'ILR a tenu compte des données de trafic collectées auprès des opérateurs luxembourgeois de communications électroniques.

Les niveaux de qualité et de sécurité requis pour les services de l'opérateur efficace hypothétique sont reflétés par le taux d'utilisation ainsi que par le taux de redondance des différents équipements.

Lorsqu'il définit le réseau techniquement capable de satisfaire la demande qui a été déterminée, l'ILR module à la fois le réseau d'accès et le réseau cœur de l'opérateur efficace hypothétique pour pouvoir déterminer les coûts des prestations d'accès de haute qualité. Le réseau d'accès de l'opérateur efficace hypothétique comprend

quatre types d'infrastructures, à savoir un réseau d'accès classique (cuivre) et trois types de réseaux de nouvelle génération (FTTC, FTTH-GPON, FTTH-P2P).

En ce qui concerne le réseau cœur, le modèle de coûts suppose l'utilisation d'un réseau de nouvelle génération IP/NGN qui correspond actuellement aux choix technologiques les plus efficaces.

Le modèle utilisé par l'ILR pour déterminer les coûts de l'opérateur efficace hypothétique sollicite un éventail de données d'entrée et de paramètres économiques, tels que, entre autres, les coûts d'investissement (CAPEX) des éléments de réseau, qui sont valorisés selon la méthode des coûts de remplacement bruts (GRC); les durées de vie économique respectives des éléments de réseau utilisées pour la détermination des coûts; l'évolution des prix; le taux d'inflation; les dépenses d'exploitation (OPEX), qui comprennent les frais de personnel, les frais liés à la maintenance, les coûts liés à la consommation d'énergie, etc.; les coûts communs, comprenant les frais généraux, tels que les frais liés aux ressources humaines, aux finances, aux licences, aux frais de régulation, etc. et le coût moyen pondéré du capital (CMPC).

L'ILR a choisi de garder la valeur du CMPC⁶ notifiée dans le cadre de l'affaire LU/2016/1868. L'ILR a expliqué dans le projet de mesure avoir procédé à une revue en interne pour vérifier la compatibilité des principes et valeurs du CMPC actuellement utilisés pour calculer le CMPC avec la communication de la Commission sur le calcul du CMPC⁷ (la «communication»). L'ILR indique que les analyses n'ont pas révélé de différences significatives. Dans sa réponse à la demande de renseignements, l'ILR a en outre expliqué que la méthode utilisée pour calculer la valeur du CMPC ne diffère de la méthode recommandée dans la communication qu'en ce qui concerne les périodes d'estimation des moyennes du taux sans risque, la communication préconisant une moyenne de 5 ans alors que l'ILR applique une moyenne de 7 ans. Dans sa réponse à la demande de renseignements, l'ILR souligne également que le champ d'application de la communication se limite au calcul du CMPC pour les infrastructures historiques, alors que les produits d'accès de gros de haute qualité au Luxembourg contiennent toujours des éléments de fibre optique, notamment entre le PoP local et le PoP régional.

Les plafonds tarifaires définis correspondent aux résultats du modèle de coûts pour chaque année modélisée (2020 à 2023) et reflètent les coûts efficacement et effectivement engendrés par l'opérateur efficace hypothétique pour la fourniture des prestations examinées.

Le tableau ci-dessous présente les plafonds tarifaires proposés par la mesure notifiée.

Tableau 1. Plafonds tarifaires issus du modèle de coûts

⁶ Un CPMC réel avant impôts de 5,21%, majoré d'une prime de risque NGA de 2,5%.

⁷ Communication de la Commission relative au calcul du coût du capital pour l'infrastructure historique dans le cadre de l'examen par la Commission des notifications nationales dans le secteur des communications électroniques dans l'Union européenne, C 375 de 2019, p. 1.

Prestation	2020	2021	2022	2023
Accès de haute qualité en Ethernet — 10 Mbit/s [EUR/racc./mois]	91,73	93,65	95,40	97,17
Accès de haute qualité en Ethernet — 100 Mbit/s [EUR/racc./mois]	320,94	316,94	312,42	307,65
Accès de haute qualité en Ethernet — 1 Gbit/s [EUR/racc./mois]	832,45	817,42	798,86	779,42
Accès de haute qualité en Ethernet — 10 Gbit/s [EUR/racc./mois]	1609,49	1577,30	1536,96	1494,77

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'ILR fixe des plafonds tarifaires pour quatre bandes passantes, mais l'opérateur PSM est libre d'offrir des prestations d'accès de haute qualité en Ethernet, avec une bande passante distincte de celles définies par l'ILR. Les tarifs correspondants doivent alors respecter les plafonds tarifaires qui sont déterminés par trois interpolations linéaires de type « $y = ax + b$ », « x » étant la bande passante offerte (en Mbit/s) et « y » le plafond tarifaire (en EUR/raccordement/mois). La première interpolation linéaire déterminée par l'ILR pour les bandes passantes de 10 Mbit/s à 100 Mbit/s s'applique également aux bandes passantes inférieures à 10 Mbit/s. La deuxième interpolation linéaire couvre les bandes passantes de 100 Mbit/s à 1 000 Mbit/s et la troisième interpolation linéaire couvre les bandes passantes de 1 Gbit/s à 10 Gbit/s. Cette dernière s'applique également aux bandes passantes supérieures à 10 Gbit/s.

3. OBSERVATIONS

Ayant examiné la notification et les informations supplémentaires fournies par l'ILR, la Commission souhaite formuler les observations suivantes⁸:

Examen du CMPC

Pour calculer les plafonds tarifaires applicables aux produits d'accès de gros de haute qualité, l'ILR a utilisé la valeur du CMPC définie en 2016. À cet égard, la Commission tient à rappeler que la valeur du CMPC devrait refléter les conditions économiques actuelles et, afin de garantir que les décisions réglementaires reflètent efficacement les conditions de financement, il serait préférable d'estimer le CMPC en conjonction avec la période d'examen de la réglementation (et pour une période couvrant cette dernière). Par conséquent, la Commission invite l'ILR à envisager une actualisation du CMPC afin que les futures décisions en matière de prix soient fondées de manière cohérente sur une valeur actualisée du CMPC.

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 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.

⁸ Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre».

Conformément au point 15 de la recommandation 2008/850/CE⁹, la Commission publiera ce document sur son site web. Si l'IRL considère que, selon la réglementation de l'Union européenne et la réglementation nationale en matière de secret des affaires, le présent document contient des informations confidentielles que vous souhaitez voir supprimées avant toute publication, vous êtes invité à en informer la Commission¹⁰ dans un délai de trois jours ouvrables suivant la réception de la présente¹¹, en motivant votre demande.

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



Pour la Commission,
Roberto Viola
Directeur général

⁹ 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.

¹⁰ Par courrier électronique: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu

¹¹ La Commission peut informer le public des résultats de son évaluation avant la fin de cette période de trois jours.