

**RESULTATS (NON CONFIDENTIELS) DES CONSULTATIONS PUBLIQUES NATIONALES DU 13 JUIN 2016 AU 13 JUILLET 2016**

**PORTANT SUR L'ANALYSE RELATIVE AU MARCHÉ DU DÉPART D'APPEL SUR LE RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE PUBLIC EN POSITION DÉTERMINÉE (MARCHÉ 2/2007)**

**ET**

**PORTANT SUR L'ANALYSE RELATIVE AU MARCHÉ DE LA FOURNITURE EN GROS DE TERMINAISON D'APPEL SUR UN RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE PUBLIC INDIVIDUEL EN POSITION DÉTERMINÉE (MARCHÉ 1/2014)**

**ET**

**PORTANT SUR LA FIXATION DES PLAFONDS TARIFAIRES POUR LA PRESTATION DE TERMINAISON D'APPEL SUR UN RÉSEAU TÉLÉPHONIQUE PUBLIC INDIVIDUEL EN POSITION DÉTERMINÉE (MARCHÉ 1/2014)**

---

Secteur Communications électroniques

---

Le présent document clôture le processus de consultation publique nationale du 13 juin 2016 au 13 juillet 2016 portant sur :

- l'analyse relative au marché du départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (Marché 2/2007) ;
- l'analyse relative au marché de la fourniture en gros de terminaison d'appel sur un réseau téléphonique public individuel en position déterminée (Marché 1/2014) ;
- la fixation des plafonds tarifaires pour la prestation de terminaison d'appel sur un réseau téléphonique public individuel en position déterminée (Marché 1/2014).

En application de l'article 4(3) du règlement 13/168/ILR du 21 août 2013 relatif à la procédure de consultation instituée par l'article 78 de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques, l'Institut tient à rappeler qu'il tient exclusivement compte des commentaires qu'il a reçus **durant la période de la consultation et qui se rapportent directement et uniquement au projet en question.**

Ainsi, tout commentaire reçu après ce délai, ou qui ne se rapporte pas strictement au projet soumis à une consultation publique ne saurait être pris en compte et ne fera donc **l'objet d'aucune publication** de la part de l'Institut.



L'Institut a reçu une contribution de la part de :

- AT&T Global Network Services Belgium Luxembourg S.p.r.l.
- Cegecom S.A.
- Entreprise des postes et télécommunications
- Join Experience S.A.
- NV Verizon Belgium Luxembourg S.A.
- OPAL a.s.b.l.
- Tango S.A.

Le fait d'inclure ces commentaires dans ce document ne signifie nullement que l'Institut approuve ou désapprouve les opinions exprimées. L'Institut n'a pris en compte que les commentaires qui se rapportaient à l'étude en question. Les parties ne se rapportant pas au sujet spécifique qui étaient inclus dans les contributions n'ont pas été publiés.

Luxembourg, le 17 août 2016



**Contribution d'AT&T à la consultation publique de l'ILR relative au *Troisième cycle d'analyse de marché: Fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée***

AT&T Global Network Services Belgium Luxembourg SPRL - Luxembourg Branch (« AT&T ») a l'honneur d'apporter sa contribution à la consultation publique relative au *Troisième cycle d'analyse de marché: Fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée*, émise par l'Institut Luxembourgeois de Régulation («ILR») le 13 juin 2016 (« la Consultation »).

Présent dans le monde entier sous la marque AT&T, le groupe AT&T avec pour maison mère, AT&T Inc. (cotée au NYSE:T) possède une vaste expérience en tant qu'opérateur alternatif ou opérateur historique, exploitant de réseaux fixes et mobiles, ainsi que dans le secteur en pleine expansion de la convergence des technologies et des services.

Le groupe AT&T est devenu le premier opérateur mondial de télévision payante suite à l'intégration de la société DirecTV en 2015. Cette même année, AT&T Inc. a également acquis les sociétés mexicaines de téléphonie mobile Iusacell et Nextel Mexico. Le groupe AT&T est aussi le leader sur le marché de la connexion des objets. Il est également l'un des principaux fournisseurs de services de connectivité bilatéraux reliant le Luxembourg et tous les autres États membres de l'Union européenne avec les États-Unis. Au Luxembourg, AT&T est un fournisseur alternatif de services de réseau d'entreprise et d'accès Internet pour des sociétés multinationales.

Ces dernières années, grâce à une politique favorisant la concurrence et l'investissement dans le secteur privé, le Luxembourg a réalisé d'importants progrès en matière de terminaison d'appel en rapprochant les tarifs internationaux des coûts. AT&T salue ce résultat et soutient les mesures complémentaires proposées par L'ILR dans le cadre de la



présente consultation afin de poursuivre cet objectif important. Cependant, l'ILR propose aussi de permettre aux opérateurs luxembourgeois d'appliquer des taux plus élevés de terminaison d'appel pour les appels internationaux en provenance des pays extérieurs à l'Espace économique européen (EEE). AT&T souhaite faire part de ses préoccupations à ce sujet.

Ne reposant sur aucune base de coût, l'approche de l'ILR est susceptible de causer une augmentation des prix des appels, une saturation des réseaux et une limitation de la croissance du marché. Une telle décision créerait un précédent qui pourrait affecter les lignes internationales desservant le Luxembourg ainsi que celles des pays qui emboîteront le pas de l'ILR. Par ailleurs, se pose la question de la conformité de cette proposition aux accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'ILR devrait plutôt appliquer la même politique de promotion de tarifs concurrentiels de terminaison d'appel à tous les appels internationaux. Ce qui serait, à notre avis et à long terme, le moyen le plus adapté pour répondre à la problématique de tarifs de terminaison d'appel élevés pratiqués par certains pays hors de l'EEE. Cela profiterait aux consommateurs du Luxembourg et des autres pays en stimulant une nouvelle croissance du marché mondial des télécommunications.

**1. ILR propose que les tarifs de terminaison des appels en provenance de pays hors de l'EEE soient exemptés de la réglementation applicable aux appels en provenance des pays membres de l'EEE.**

Dans cette consultation, AT&T comprend que l'IRL propose d'imposer comme remèdes, une série d'obligations en matière d'interconnexion, de non-discrimination et d'orientation des prix en fonction des coûts, aux opérateurs que l'Institut a *identifié comme étant puissants sur le marché de la terminaison d'appel en position déterminé sur leur réseau téléphonique public (ci-après « opérateur identifié comme puissant » ou « opérateur PSM »)*. L'ILR propose toutefois de n'appliquer l'obligation de respecter les plafonds tarifaires de terminaison d'appel fixés par l'Institut qu'aux appels en provenance de pays membres de l'EEE.

L'ILR propose, en particulier, de permettre aux opérateurs PSM d'appliquer des taux plus élevés que les niveaux basés sur les coûts pour la terminaison des appels des utilisateurs finaux hors de l'EEE.<sup>1</sup>

À l'appui de cette proposition, l'ILR part du constat que les taux de terminaison d'appel pratiqués par les opérateurs dans les pays en dehors de l'EEE peuvent être beaucoup plus élevés que ceux en vigueur au Luxembourg. L'ILR propose donc d'exempter les opérateurs luxembourgeois de l'obligation de respecter les plafonds de tarifs de terminaison d'appel orientés vers les coûts pour tous les appels en provenance de l'extérieur de l'EEE. Et ceci, bien que l'Institut n'ait identifié qu'une dizaine de destinations en dehors de l'EEE pour lesquelles les volumes d'appels sont non négligeables et pour lesquelles les montants à payer par les opérateurs luxembourgeois sont donc élevés,<sup>2</sup> l'ILR n'a pas l'intention de limiter l'exemption à ces dernières. Il propose plutôt de laisser à l'entière discrétion de chaque opérateur luxembourgeois le choix des pays hors EEE pour lesquels il renoncera au principe de services de terminaison d'appels à des tarifs basés sur les coûts.

**2. Ces problèmes devraient être réglés par une politique plus favorable à la concurrence, qui profiterait aux consommateurs et favoriserait la croissance de ce marché**

AT&T salue les progrès significatifs qu'ont réalisés ces dernières années le Luxembourg et les autres États membres en matière de réduction des tarifs de terminaison des appels internationaux sur les réseaux fixes et mobiles. Malheureusement, à présent, certains opérateurs d'autres pays de l'UE cherchent à pratiquer, pour les appels en provenance de l'extérieur de l'UE, des taux de terminaison d'appel plus élevés que pour ceux provenant de

---

<sup>1</sup> Consultation, section 398

<sup>2</sup> Consultation, section 388

l'intérieur – et parfois beaucoup plus élevés. Ces sur-tarifs ne paraissent corrélés avec aucun surcoût. De tel taux discriminatoires impactent les consommateurs et les professionnels de chaque côté des routes internationales concernées, en induisant un cercle haussier des taux de terminaison d'appel qui est toujours associé à une spirale de réduction des volumes.<sup>3</sup>

Par cette décision soumise à consultation, l'ILR ne reprend pas seulement à son compte des pratiques discriminatoires malheureusement déjà adoptées par certains Etats membres, mais crée un précédent en allant bien au-delà de toutes les décisions prises jusque-là par d'autres régulateurs européens. Certains d'entre eux, en effet, pour tenter de résoudre ce problème de taux de terminaison d'appel élevés sur certaines destinations, ont autorisé leurs opérateurs SMP nationaux à pratiquer des taux, certes supérieurs, mais toujours orientés vers les coûts et limités à ceux pratiqués en retour par l'opérateur gérant l'autre extrémité de la route internationale<sup>4</sup>. La décision de l'ILR de donner toute latitude à ses opérateurs SMP pour fixer

---

<sup>3</sup> Voir, par exemple, OECD, *International Traffic Termination*, OECD Digital Economy Paper No. 238, (2014) ("OECD Report"), disponible en anglais sur <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jz2m5mnlvkc.pdf?expires=1412608238&id=id&accname=guest&checksum=8252522A9B9FA33244637A40CFA6BBED>. Le rapport de l'OCDE décrit les effets qu'ont les tarifs de terminaison moins élevés sur la stimulation d'une augmentation du trafic international à la suite de la libéralisation des marchés des télécommunications dans le monde et examine les politiques appliquées par certains pays africains pour augmenter les tarifs de terminaison pour le trafic international entrant. Le rapport conclut que «les politiques visant à augmenter les paiements reçus par les opérateurs étrangers peuvent, au mieux, apporter le même niveau de revenus au pays ou, en effet, causer une légère diminution du chiffre d'affaires par chemin d'accès. Cependant, même si les revenus restent inchangés, le trafic entrant vers ces pays diminue de toute évidence de manière significative, d'autant plus dans ceux qui n'ont pas imposé de telles mesures. Ainsi, quels que soient les effets sur les paiements, il faut également tenir compte d'autres effets de contagion au reste de l'économie résultant d'une réduction du trafic international». *Id.* à 32.

<sup>4</sup> Voir par exemple la décision de l'ARCEP : *Analyse des marchés de gros de la terminaison d'appel vocal fixe, vocal mobile et SMS des opérateurs en métropole et outre-mer pour la période 2014 – 2017* « **6.1.3.2 b Cas des échanges de trafic avec les opérateurs actifs dans les pays extérieurs à l'Espace économique européen**

Les tarifs de terminaisons d'appel pratiqués par des opérateurs actifs dans des pays extérieurs à l'Espace économique européen, où les terminaisons d'appel ne font pas toujours l'objet d'un

librement le taux de terminaison d'appel, quelle que soit la liaison bilatérale, est une remise en cause complète de l'évolution de la réglementation de ces 20 dernières années. Elle pourrait être suivie par d'autres autorités réglementaires des Etats membres et conduirait, par ricochet, à des actions similaires dans des pays en dehors de l'Europe. Les pays en développement, qui maintiennent une large part de ces taux de terminaison d'appel plus élevés, pourrait être particulièrement affectés. Cette décision pourrait anéantir les réductions des tarifs mondiaux de terminaison d'appel, réductions âprement acquises au cours de 20 dernières années, et qui ont permis une augmentation massive du trafic et facilité l'accès des consommateurs et des entreprises aux télécommunications dans le monde entier. Plutôt que de prendre une décision

---

encadrement similaire à celui mis en œuvre en Europe, peuvent être significativement plus élevés que les niveaux tarifaires pratiqués en Europe.

Dans ses avis n° 13-A-15 et n° 13-A-16, l'Autorité de la concurrence appelle à la recherche d'un cadre permettant aux opérateurs européens de bénéficier de conditions de concurrence équilibrées avec leurs homologues non-européens, « *afin que les opérateurs européens puissent – dans le respect des règles internationales – négocier avec leurs pairs non-européens lors de négociations contractuelles bilatérales afin de prévoir des mesures adaptées, par exemple, des conditions de réciprocité* ».

Comme indiqué à la section 4.1.3, l'Autorité considère, pour les cas des appels vocaux ou SMS émis par les utilisateurs finals situés dans des pays extra-européens, qu'une absence de régulation des opérateurs des utilisateurs appelants, de même qu'une régulation selon des bases différentes de celles retenues par le cadre européen – notamment dans le choix des références de coûts – conduisant à la pratique de tarifs élevés pour le trafic envoyé en retour à ces opérateurs, justifie un aménagement du remède tarifaire appliqué aux opérateurs régulés sur une zone géographique couverte par la présente analyse.

Dans ce cadre, l'Autorité estime pertinent, pour les opérateurs désignés comme puissants par la présente décision et concernant les appels en provenance de pays extérieurs à l'Espace économique européen :

- de les soumettre à l'obligation d'orientation vers les coûts des tarifs de terminaison d'appel ;
- de leur permettre néanmoins, dans une recherche d'équivalence tarifaire, de conditionner l'application des tarifs régulés aux niveaux tarifaires pratiqués par l'opérateur partenaire ou au cadre réglementaire appliqué en regard.

Le cas échéant, les opérateurs désignés comme puissants par la présente décision pourront donc, concernant les appels émis par les utilisateurs finals situés dans des pays extérieurs à l'Espace économique européen, pratiquer des niveaux plus élevés que celui prescrit par l'obligation d'orientation vers les coûts, dans la limite des tarifs pratiqués en retour.

[http://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/ADM\\_TAF\\_TAM\\_TA\\_SMS-Notification-CE-281014.pdf](http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/ADM_TAF_TAM_TA_SMS-Notification-CE-281014.pdf)

aussi déstructurante, l'ILR devrait adopter le principe d'un tarif de terminaison d'appel identique pour l'ensemble du trafic international. Et pour démêler le problème des taux de terminaison d'appel internationaux élevés, l'institut pourrait choisir d'autres solutions plus ciblées en s'inspirant des décisions adoptées aux États-Unis par la Federal Communications Commission (FCC) pour stimuler la concurrence.

Le but recherché par l'ILR dans cette proposition est la réduction de l'écart significatif entre les taux de terminaison d'appel payés et perçus par les opérateurs luxembourgeois dans leurs échanges de trafic international avec certains opérateurs hors de la zone européenne. Les opérateurs américains rencontrent également ce problème dans leurs relations bilatérales avec les opérateurs de nombreux pays. Pendant des années, les opérateurs américains ont payé aux opérateurs étrangers des taux de terminaison d'appel plus élevés que ceux qu'ils sont en mesure d'appliquer aux appels entrants, ceci en raison du marché très concurrentiel de la terminaison d'appel aux États-Unis. Les données publiées par la FCC à ce sujet montrent qu'en 2013, les opérateurs américains percevaient, sur le marché de gros, un taux moyen de 0,03 \$ par minute pour terminer 15,9 milliards de minutes d'appels internationaux entrants, tout en payant un taux moyen de 0,04 \$ par minute pour la terminaison de 73,5 milliards de minutes d'appels internationaux sortants - résultant en un versement net important aux opérateurs étrangers.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Voir FCC Section 43.61 International Traffic Report for 2013, Table A1, disponible en anglais sur [https://apps.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/DOC-334395A2.pdf](https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-334395A2.pdf) . Les données de la FCC montrent également que les opérateurs américains ont terminé 12,8 millions minutes d'appels internationaux entrants depuis le Luxembourg en 2013 à un tarif moyen de 0,1 \$ par minute, mais ont payé un tarif moyen de terminaison d'appel de 0,05 \$ par minute pour 59,5 millions de minutes d'appels internationaux sortants vers le Luxembourg en 2013, résultant en un versement important vers les opérateurs luxembourgeois. Voir, *id.* Bien que les versements nets élevés des opérateurs américains soient en grande partie dus aux déséquilibres de trafic, ces différences de tarifs entraîneraient tout de même d'importants versements nets par les opérateurs américains si le nombre d'appels entrants aux États-Unis et en sortants étaient identiques.



Ce phénomène s'explique en partie par la concurrence très vive sur le marché US qui empêche les opérateurs américains de proposer des taux de terminaison d'appels entrants bien supérieurs aux coûts, quelle que-soit la liaison bilatérale.<sup>6</sup>

Malgré ces écarts persistants entre les taux de terminaison payés et reçus par les opérateurs américains, la FCC a assoupli dès 1999 la réglementation applicable au trafic international et ce, à une vitesse accélérée. Elle a récemment conclu cette évolution par la suppression pure et simple de cette réglementation avec le soutien des opérateurs américains.<sup>7</sup> Ceux-ci ont toujours fait valoir qu'ils sont les mieux placés pour réduire les taux de terminaison d'appels payés aux opérateurs étrangers par des négociations commerciales sur un marché mondial des télécommunications de plus en plus concurrentiel. Les données de la FCC confirment cette conclusion et montrent que les taux moyens de terminaison d'appels internationaux payés par les opérateurs américains ont chuté de 0,22 \$ à 0,04 \$ par minute depuis que la FCC a entamé son processus de déréglementation en 1999.<sup>8</sup> De plus, les diminutions de ces taux ont entraîné une réduction des écarts entre les taux moyens de

---

<sup>6</sup> Tout opérateur international américain cherchant à appliquer des tarifs de terminaison d'appels entrants supérieurs aux niveaux concurrentiels perdrait rapidement le trafic concerné au bénéfice de ses concurrents.

<sup>7</sup> Voir FCC, *International Settlements Policy Reform*, 27 FCC Rcd. 15521 (2012). En guise de soutien à ces mesures de déréglementation, la FCC a appliqué des politiques permettant aux opérateurs puissants sur le marché d'imposer des tarifs de terminaison d'appels excessivement élevés. Voir, *id.*, ¶¶ 3 & 6-9. Les politiques de la FCC s'appliquent uniquement aux opérateurs étrangers puissants sur le marché et ne fonctionnent que si ces opérateurs étrangers appliquent des tarifs de terminaison d'appels excessivement élevés ou prennent des mesures déraisonnables à l'appui des actions visant à accroître les tarifs de terminaison d'appels ou à empêcher la réduction.

<sup>8</sup> Voir FCC Section 43.61 International Traffic Reports for 1999-2012, Table A1, disponible en anglais sur <http://transition.fcc.gov/wcb/iatd/intl.html>.

terminaison d'appels payés et reçus par les opérateurs américains, de 0,07 \$ en 1999, de 0,03-0,04 \$ dans la période 2005-2010 à 0,02 \$ en 2011-2012<sup>9</sup> et 0,03 \$ en 2013.<sup>10</sup>

Au lieu de proposer une décision qui ne manquera pas d'encourager les opérateurs luxembourgeois à augmenter leurs tarifs de terminaison d'appels pour le trafic en provenance de l'extérieur de l'EEE, l'ILR devrait répondre aux préoccupations résultant des écarts de tarifs actuellement rencontrés en maintenant une politique de déréglementation et pro-concurrentielle similaire. Cette politique inciterait les opérateurs luxembourgeois à négocier des taux de terminaison inférieurs avec leurs correspondants étrangers. Ce qui serait susceptible de relancer la croissance sur le marché mondial des télécommunications. Comme indiqué, l'approche proposée par l'ILR risque de produire le résultat contraire.

Dans ce contexte, AT&T tient à souligner la récente décision<sup>11</sup> prise par le régulateur suédois PTS de ne pas adopter sa proposition soumise à consultation visant à permettre aux opérateurs suédois d'appliquer des taux plus élevés que les niveaux basés sur les coûts pour terminer des appels en provenance de pays non membres de l'EEE.<sup>12</sup> Lors de ce changement

---

<sup>9</sup> *Id.*

<sup>10</sup> Voir FCC Section 43.61 International Traffic Reports for 2013, Table A1, disponible en anglais sur [https://apps.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/DOC-334395A2.pdf](https://apps.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-334395A2.pdf).

<sup>11</sup> *Third Consultation on Draft Mobile Call Termination Market Analysis*, PTS, page 70, section 6.4.6, disponible en suédois sur <http://www.pts.se/upload/Remisser/2016/Samtrafik%20o%20mobil%20lric/15-4802-beslutsutkast-mobil-terminering-160601.pdf>,

<sup>12</sup> La proposition antérieure de PTS aurait seulement permis aux opérateurs suédois d'appliquer une tarification réciproque afin de correspondre aux tarifs de terminaison d'appels appliqués par les opérateurs provenant de pays extérieurs à l'EEE, sans pour autant les dépasser. De même, la récente proposition du régulateur allemand BNetzA visant à délier les opérateurs allemands de leurs obligations de mettre fin au trafic en provenance des pays non membres de l'EEE ne s'applique qu'aux cas pour lesquels BNetzA a accepté, par une procédure de réglementation formelle en vertu de la Telecom Law d'Allemagne, que le pays non membre de l'EEE concerné applique les tarifs de terminaison différents si les appels proviennent du pays même ou de pays étrangers. Les opérateurs allemands ne peuvent pas

de position, ce régulateur est arrivé à la conclusion que, puisque le coût de terminaison réel pour les appels provenant de l'extérieur de l'EEE n'est pas plus élevé que pour les appels en provenance de l'EEE, il est équitable et raisonnable d'exiger des opérateurs SMP qu'ils appliquent une tarification homogène pour la terminaison d'appel, quelle que soit la provenance de l'appel. AT&T exhorte l'ILR à adopter une approche similaire.

### **3. Autres préoccupations**

La proposition de l'ILR pose question quant au respect des engagements pris par les Communautés européennes et les États membres dans le cadre de l'accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC. Selon l'article II de cet accord, le Luxembourg et les autres États membres de l'UE doivent appliquer aux «services et fournisseurs de services de tout autre membre un traitement au moins aussi favorable que celui qu'ils appliquent aux services et fournisseurs de services similaires de tout autre pays». Exiger des opérateurs luxembourgeois qu'ils appliquent des tarifs basés sur les coûts pour les appels d'utilisateurs finaux au sein de l'EEE tout en autorisant ces mêmes opérateurs à pratiquer des taux plus élevés que les niveaux orientés vers les coûts pour terminer les appels d'utilisateurs finaux en dehors de l'EEE ne semble pas concorder avec le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) arrêté par cette clause.<sup>13</sup>

---

prendre de mesures relatives au trafic d'un pays particulier sans une analyse au cas par cas d'une autorité de BNetzA et, quand bien même, de telles mesures ne comprennent pas l'application de tarifs de terminaison d'appels différentiels selon le pays d'où provient l'appel. (Voir Projets de décisions de BNetzA sur les recours à imposer aux opérateurs de réseaux mobiles allemands, y compris ceux pour Telekom Deutschland GmbH, disponible en allemand sur: [http://www.bundesnetzagentur.de/cln\\_1431/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK3-GZ/2015/2015\\_0001bis0999/BK3-15-0060/BK3-15-0060\\_Konsultation.html?nn=269466](http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1431/DE/Service-Funktionen/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK3-GZ/2015/2015_0001bis0999/BK3-15-0060/BK3-15-0060_Konsultation.html?nn=269466) )

<sup>13</sup> L'AT&T rejette l'affirmation de l'ILR (consultation, sections 393 à 395) selon laquelle l'exemption des opérateurs luxembourgeois de l'obligation d'appliquer des tarifs basés sur les

Par ailleurs, la mesure proposée par l'ILR pour les appels en provenance de l'extérieur de l'EEE semble être incompatible avec l'engagement supplémentaire des Communautés européennes et de leurs États membres dans le cadre du Document de Référence de l'AGCS, qui exige que le Luxembourg et les autres États membres veillent à ce que l'interconnexion avec les principaux opérateurs soit fournie «selon des termes, conditions ... et tarifs non discriminatoires» et à «des taux basés sur les coûts». <sup>14</sup> Enfin, la mesure proposée par l'ILR semble également incompatible avec les engagements pris par l'UE dans le cadre de l'annexe de l'AGCS sur les télécommunications, qui exige que le Luxembourg et les autres États membres «veillent à ce qu'à tout fournisseur de services de tout membre soit accordé l'accès et l'utilisation des réseaux et services publics de transport de télécommunication à des conditions raisonnables et non discriminatoires». <sup>15</sup> De fait, le Bureau du délégué du département américain au commerce a exprimé la crainte que l'autorisation de taux de terminaison différentiels qui ne correspondent pas à des surcoûts liés à la terminaison de trafic concerné

---

coûts pour mettre fin à des appels provenant de l'extérieur de l'EEE ne viole pas le principe de non-discrimination.

<sup>14</sup> OMC, Communautés européennes et leurs États membres, liste d'engagements spécifiques, engagement supplémentaire, Sect. 2.2. *Voir aussi, par exemple*, OECD Report at 19-21 (décrivant les engagements de l'OMC applicables au trafic international des télécommunications). Le coût supporté par un opérateur pour mettre fin à un appel international sur son réseau domestique reste inchangé, quel que soit le point de départ d'appel. Conformément à cet engagement, le tarif de terminaison d'appel basé sur les coûts requis pour les appels en provenance de pays membres de l'EEE devrait également s'appliquer aux appels en provenance d'autres pays membres de l'OMC.

<sup>15</sup> Annexe à l'AGCS de l'OMC sur les télécommunications, Sect. 5. L'Organe de règlement des différends de l'OMC a constaté que les termes «raisonnables» pour l'accès et l'utilisation requis par l'annexe à l'AGCS sur les télécommunications comprennent «les questions de tarification de cet accès et cette utilisation». WTO, *Mexico – Measures Affecting Telecommunications Services*, WT/DS204/R, Apr. 2, 2002, ¶ 7.333.

puisse aller à l'encontre de la conformité de l'Union européenne à l'annexe de l'AGCS sur les télécommunications et soit une violation du Document de Référence.<sup>16</sup>

#### **4. Conclusion**

L'ILR devrait donc renoncer à adopter la décision proposée pour répondre aux problèmes des tarifs de terminaison d'appel élevés dans les pays non membres de l'EEE, car cette approche pourrait causer une augmentation des coûts à la consommation et une réduction des usages. Au lieu de cela, l'Institut devrait appliquer, en matière de tarifs de terminaison d'appels, la même politique à tous les appels internationaux et encourager la négociation de tarifs de terminaison plus faibles dans les pays non membres de l'EEE grâce à des politiques favorables à la concurrence et à la déréglementation qui profiteront aux consommateurs et autres utilisateurs au Luxembourg et ailleurs tout en favorisant la croissance continue du marché mondial des télécommunications.

AT&T se fera un plaisir de répondre à toute question relative à cette contribution.

**Le 13 Juillet 2016**

Contact : Dominique Baroux, mël : [baroux@att.com](mailto:baroux@att.com)

---

<sup>16</sup> Voir USTR 2015 Section 1377 Report, disponible en anglais sur: [https://ustr.gov/sites/default/files/2015-Section-1377-Report\\_FINAL.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2015-Section-1377-Report_FINAL.pdf) au 13: «Exiger des opérateurs européens, ou même autoriser, qu'ils imposent des tarifs basés sur les coûts pour les appels d'utilisateurs finaux au sein de l'EEE, tout en autorisant ces opérateurs à appliquer des tarifs plus élevés que les niveaux basés sur les coûts pour terminer des appels d'utilisateurs finaux hors de l'EEE, soulève des inquiétudes en ce qui concerne le respect de l'Union européenne envers ses obligations contractées en vertu de l'article II et de la section 5 de l'annexe sur les télécommunications de l'AGCS.» Voir également USTR 2016 Rapport National Trade Estimate, disponible en anglais sur <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-NTE-Report-FINAL.pdf> au 165: «La Commission européenne et les États membres de l'Union européenne semblent soutenir, explicitement ou implicitement, une approche de la terminaison du trafic international à deux vitesses. Ces actions nuisent à la capacité des opérateurs de télécommunications américains à fournir des services abordables et de qualité aux consommateurs américains qui appellent en Europe. Par ailleurs, elles peuvent soulever des questions relatives au traitement réservé aux fournisseurs américains par ces gouvernements de l'UE.»

		NRL95046		
A/C			JUR	
CPT			MAINT	
E			P	
F		14 JUIL. 2016	S.DIR	
G			STAT	
IT/PR			T	0

Institut Luxembourgeois de Régulation  
à l'attention de Monsieur Luc TAPPELLA,  
Directeur  
17, rue du Fossé  
L-2922 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 13 juillet 2016

Affaire suivie par: Didier WASILEWSKI

tél.: +352 26 499-401  
fax: +352 26 499-699

Concerne: Consultation publique nationale 13 juin au 13 juillet 2016 concernant l'analyse du marché de départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (Marché 2/2007).

Votre référence: votre Communiqué du 13 juin 2016

Notre référence: 16555/DW

Monsieur le Directeur,

Nous faisons suite à votre Communiqué du 13 juin portant sur l'analyse du marché de départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (Marché 2/2007).

Nous vous informons par la présente que notre société Cegecom se rallie à la position commune de l'OPAL.

En restant à votre entière disposition pour toutes informations complémentaires, nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur, en l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Stefan VON ARX  
Sales Support / Regulation



Didier WASILEWSKI  
Sales Manager / Fondé de Pouvoir





Non confidentiel

Institut Luxembourgeois de  
Régulation  
Monsieur Luc Tapella  
Directeur  
L-2922 Luxembourg

**Dossier traité par :** Département Régulation Télécom  
en collaboration avec POST Technologies

**N.réf. :** T/2016/1293/R11  
**V.réf. :** /

Luxembourg, le 08 juillet 2016

**Objet :** Réponse à la consultation publique portant sur les marchés 1/2014 (fourniture en gros de terminaison d'appel sur le réseau fixe) et 2/2007 (départ d'appel sur le réseau fixe)

Monsieur le Directeur,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après la réponse de POST Luxembourg (ci-après « POST ») à la consultation publique nationale concernant le marché de la fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (1/2014) et le marché de départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (2/2007).

Les documents servant de base à cette consultation sont :

Marché 1/2014 :

- 1) Le projet de Règlement 16/XXX/ILR du XXX 2016 portant sur la fixation des plafonds tarifaires pour la prestation de terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (Marché 1/2014);
- 2) Le projet de Règlement 16/XXX/ILR du XXX 2016 portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics en position déterminée (Marché 1/2014), l'identification des opérateurs puissants sur ce marché et les obligations imposées à ce titre ;
- 3) Le document intitulé "Troisième tour d'analyse des marchés, Fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (1/2014), et
- 4) Le document de motivation relatif à la fixation des plafonds tarifaires pour la prestation de terminaison d'appel sur un réseau téléphonique public individuel en position déterminée (M1/2014).

**Annexe(s) :** /

Marché 2/2007 :

- 1) Le projet de Règlement 16/XXX/ILR du XXX 2016 relatif à l'analyse du marché de départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (Marché 2/2007), et
- 2) Le document intitulé "Troisième tour d'analyse des marchés, Départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (2/2007).

POST tient à remercier l'ILR de lui avoir offert la possibilité de fournir ses commentaires dans le cadre de la réponse à la présente consultation publique suite à la réunion d'information du 27 mai 2016.



## I- Contexte général

Dans le contexte du 3<sup>ème</sup> round d'analyse de marchés, l'ILR a lancé, sur la période du 13 juin 2016 au 13 juillet 2016, une consultation publique relative aux marchés 1/2014 et 2/2014.

Cette consultation publique vient clore le processus d'analyse de ces deux marchés, processus au cours duquel POST a transmis à l'ILR ses contributions tant qualitative que quantitative, répondant ainsi aux demandes de l'ILR.

Les règlements instaurant le nouveau cadre réglementaire pour ces deux marchés sous revue entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le principal fait marquant de cette analyse de marché est la levée des obligations sur le marché 2/2007, ce dernier ayant été jugé suffisamment concurrentiel par le régulateur et les barrières à l'entrée faibles. POST partage ce constat et se félicite de la décision de l'ILR.

S'agissant du marché 1/2014, 17 acteurs ont été identifiés comme puissants par le régulateur et seront par conséquent soumis au respect des obligations réglementaires qu'il entend imposer. L'ILR propose ainsi de faire évoluer les plafonds de terminaison d'appel sur réseau fixe comme suit :

- 0,131 € cts/min en 2017 ;
- 0,135 € cts/min en 2018 ;
- 0,138 € cts/min en 2019.

En comparaison, en vertu du Règlement 15/186/ILR du 3 février 2015, le plafond actuellement en vigueur s'élève à 0,14 € cts/min.

Pour déterminer ces plafonds tarifaires, l'ILR s'appuie sur un modèle de coût de réseau fixe d'accès et de cœur, suivant la méthodologie pure LRIC.

N'ayant pas de commentaire à formuler s'agissant des constats et conclusions de l'ILR pour le marché 2/2007, POST cantonnera son analyse aux éléments relatifs au marché 1/2014.

## II- Eléments d'analyse

- **Différenciation tarifaire pour la terminaison d'appels ayant leur origine en dehors de l'EEE**

POST se félicite de la possibilité offerte par l'ILR aux opérateurs nationaux de pratiquer une différenciation tarifaire pour la terminaison d'appels ayant leur origine en dehors de l'EEE. L'ILR répond ainsi favorablement à la demande en ce sens formulée et argumentée par POST dans le cadre de cette analyse de marché, et suit par là-même l'approche d'ores et déjà empruntée par d'autres pays européens.

Cette différenciation tarifaire se justifie par le fait que les pays hors UE/EEE ne sont, pour la grande majorité d'entre eux, pas soumis à l'obligation de détermination de leurs tarifs de terminaison sur réseau fixe sur base d'une méthodologie pure LRIC, à l'inverse de la situation prévalant au sein de l'UE. Cela étant, ils appliquent des tarifs représentant un multiple du tarif appliqué pour les appels terminés sur réseaux fixes en UE/EEE. Cette situation pénalise très fortement POST en ce qu'elle fait d'elle un *outpayer* net.

Au regard de ceci, POST ne peut qu'approuver la voie empruntée par l'ILR visant à mettre en place la base réglementaire permettant aux opérateurs luxembourgeois d'appliquer une telle différenciation tarifaire.

- **Prévisions de clients et trafic**

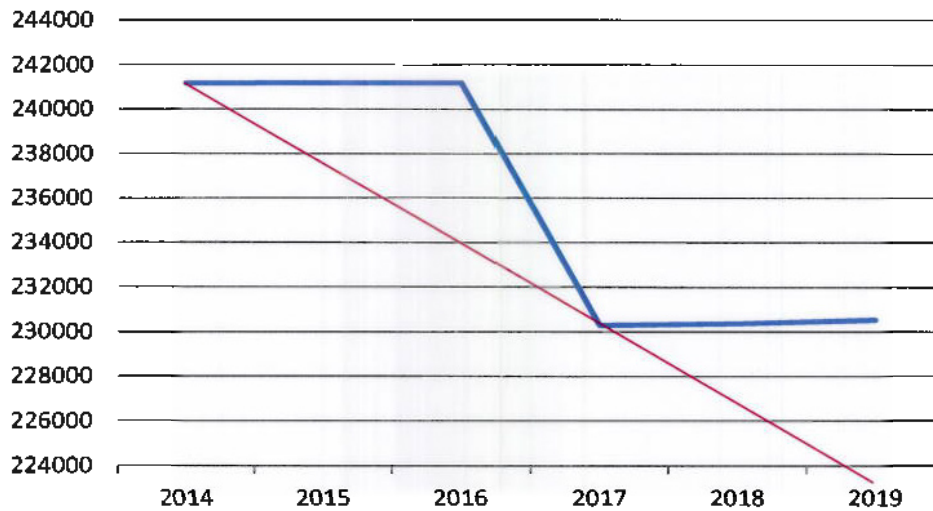
POST s'interroge quant à la pertinence des prévisions de clients et de trafic retenues par l'ILR.

L'ILR prévoit en effet une évolution légèrement croissante du nombre de lignes fixes entre 2017 et 2019, ce qui s'inscrit en contradiction avec la tendance observée au cours des dernières années, alors que rien ne semble justifier une telle rupture.

Les prévisions de POST pour la période 2016-2019, transmises à l'ILR dans le cadre de ses demandes d'information, font au contraire état d'une orientation à la baisse du nombre attendu de clients sur lignes fixes.

Cette probable surévaluation du nombre de lignes fixes ayant un impact sur les résultats du modèle pour la tarification des produits de gros autres que la terminaison d'appel sur réseau fixe, POST est d'avis que l'ILR devrait considérer la tendance entre 2014 et 2017 (cf. ligne rouge du graphique ci-après).

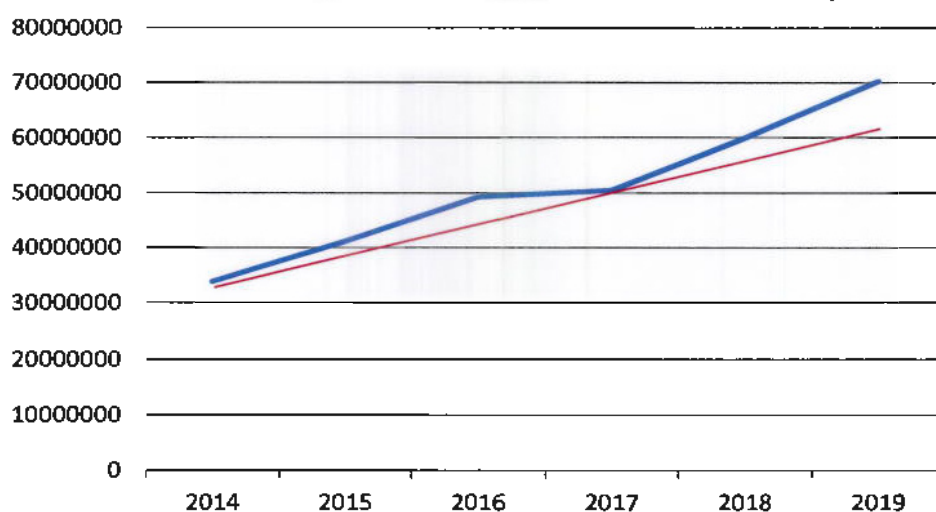
**Figure 1 - Nombre de lignes fixes dans le modèle de 2014 et dans celui en consultation (courbe bleue) et évolution qui devrait selon POST être implémentée dans le modèle (rouge)**



Source: POST

De la même manière, alors que le trafic haut débit à l'heure la plus chargée a cru beaucoup moins vite que prévu entre 2014 et aujourd'hui (cf. graphique ci-dessous), l'ILR propose une croissance plus forte que celle observée par le passé, alors que rien ne semble justifier une telle rupture. De nouveau, étant donné que cela impacte les résultats à la sortie du modèle, POST est d'avis que l'ILR devrait considérer la tendance entre 2014 et 2017 (ligne rouge du graphique) en lieu et place des données actuellement pris en compte.

**Figure 2 - Trafic haut débit dans le modèle de 2014 et dans celui en consultation (courbe bleue) et évolution qui devrait être implémentée (en rouge)**



Source: POST

## • Coûts commerciaux additionnels

L'ILR propose de calculer les coûts commerciaux additionnels en observant les coûts fournis par les opérateurs et en déduisant la courbe de régression suivante :

$$CCAdd(€) = 90000 * \ln(\text{trafic de terminaison}) - 1425000$$

L'ILR indique cependant ne considérer que les frais de ressources humaines, ne reprenant pas les coûts liés aux équipements et aux licences qui lui ont été communiqués par les opérateurs.

L'ILR précise par ailleurs qu'il a souhaité tenir le plus grand compte du commentaire de la Commission Européenne émis suite aux consultations européennes de 2014 et 2015. La Commission Européenne indiquait : « *La Commission considère que les spécificités du marché luxembourgeois (comme le volume de trafic moins élevé ou le niveau de salaires plus élevé que la moyenne européenne) ne suffisent pas à justifier que les coûts commerciaux de gros soient déterminés en dehors du modèle BU-LRIC, car celui-ci peut être conçu de sorte que ces caractéristiques particulières soient prises en compte lors du calcul des coûts commerciaux encourus par un opérateur efficace au Luxembourg. La Commission invite donc l'ILR à modifier en conséquence le modèle de calcul des coûts à l'occasion de sa prochaine mise à jour ou révision.* »

L'analyse de l'ILR soulève plusieurs commentaires de la part de POST.

POST est d'avis que l'ILR devrait prendre en compte le commentaire de la Commission Européenne. En effet, l'ILR modélise les coûts commerciaux en dehors du modèle BU-LRIC alors que la Commission considère qu'ils devraient être déterminés via le modèle. Pour prendre en compte le commentaire de la Commission Européenne, une option consiste à déterminer le besoin en ressources humaines des opérateurs pour ce type de prestation et en tirer les coûts de ressources humaines sur base du coût de revient salarial au Luxembourg.

Si l'ILR devait maintenir son approche inchangée, POST est néanmoins d'avis que la fonction de coût mise en œuvre par l'Institut donne des niveaux de coûts bien trop faibles par rapport aux coûts réels observés au Luxembourg. L'application de la formule aboutit en effet à des coûts de :

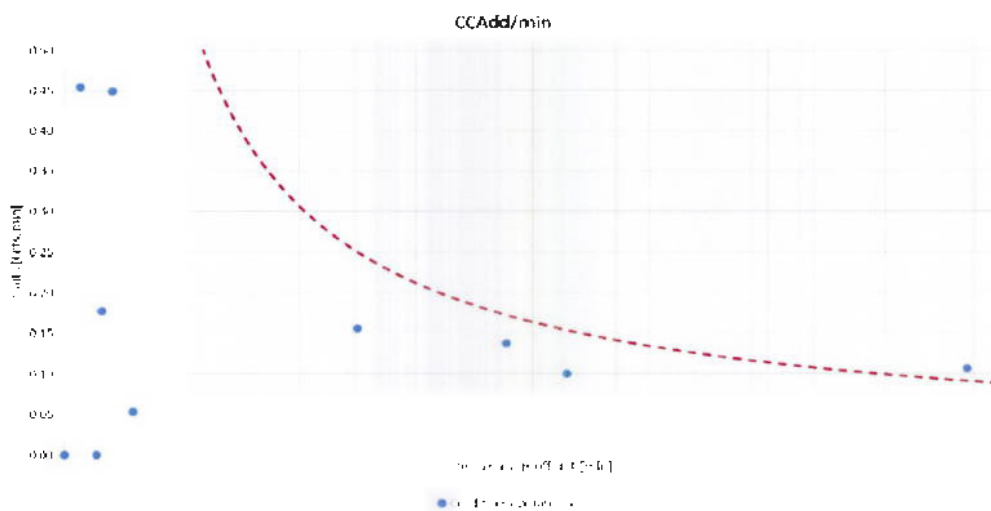
- 0,0959 € cts/min pour le trafic de 2017
- 0,0953 € cts/min pour le trafic de 2018
- 0,0946 € cts/min pour le trafic de 2019
- 0,0640 € cts/min pour 100 millions de minutes
- 0,0811 € cts/min pour 200 millions de minutes
- 0,0912 € cts/min pour 300 millions de minutes

Ainsi, pour ces niveaux de trafic, le coût ne dépasse jamais 0,096 € cts/min. Or, sur les 8 opérateurs apparaissant à la figure 5-7, page 29 du document de motivation de l'ILR (les 2 opérateurs ayant communiqué une valeur nulle devraient naturellement être exclus de l'analyse), tous sauf un ont une valeur supérieure à 0,10 € cts/min.

Notons qu'il apparaît par ailleurs fort probable que la réponse de l'opérateur ayant répondu 0,05 € cts/min soit incorrecte car elle semble peu vraisemblable.

Au regard de ceci, POST est d'avis que la courbe de coûts déterminée par l'ILR ne permet pas de recouvrir les coûts pour quasiment tous les opérateurs. POST demande donc à l'ILR de bien vouloir revoir à la hausse les niveaux de coûts commerciaux additionnels prévus. La valeur pour un trafic d'environ 300 à 400 millions de minutes (cf. tableau 5-2, page 15 du document de motivation) devrait au minimum être proche de 0,15 € cts/min étant donné qu'une grande majorité des opérateurs (5) se situe dans cet intervalle.

Figure 5-7 : CCAdd des opérateurs en fonction du trafic de terminaison off-net - zoom [Source: ILR, 2016]



Enfin, la formule choisie par l'ILR donne des résultats qui semblent a priori discutables. En effet, une diminution du trafic engendre également une diminution du coût par minute ce qui ne paraît pas logique :

- 0,0959 € cts/min pour le trafic de 2017
- 0,0953 € cts/min pour le trafic de 2018
- 0,0946 € cts/min pour le trafic de 2019

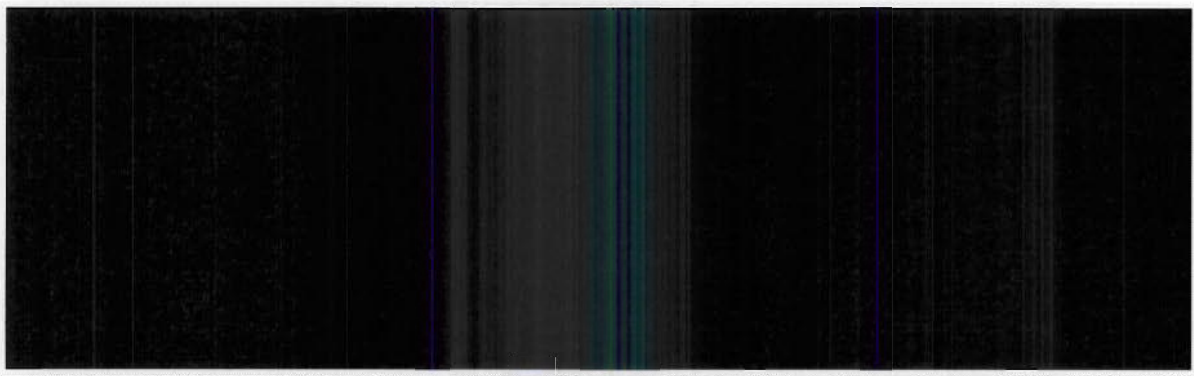
En effet, comme les coûts commerciaux additionnels calculés par l'ILR sont des coûts de ressources humaines et que ces coûts sont relativement fixes puisqu'ils dépendent non pas du trafic mais du nombre d'opérateurs avec lesquels l'opérateur est connecté<sup>1</sup>, une baisse du trafic (tel que supposé pour les années 2018 et 2019) ne devraient pas entraîner de variation des coûts commerciaux additionnels totaux. Cette inélasticité au trafic des coûts salariaux totaux tient au fait que les opérateurs, aussi efficaces soient-ils, ne seront pas en mesure de supprimer un poste si le trafic baisse de 3% sur une année. Par conséquent, les coûts commerciaux ramenés à la minute devraient augmenter.

<sup>1</sup> Ce nombre d'opérateurs avec lesquels l'opérateur est connecté est d'ailleurs similaire d'un pays à l'autre ce qui explique pourquoi le coût total est similaire d'un pays à l'autre et que le coût ramené à la minute doit être beaucoup plus élevé dans un pays comme le Luxembourg par rapport à un pays comme l'Allemagne.



Enfin, alors que l'ILR les a exclus, POST estime qu'une partie des coûts liés aux équipements et licences devrait être prise en compte. Les opérateurs subissant bien de tels coûts pour terminer sur leur réseau le trafic en provenance des autres réseaux, les exclure du périmètre de détermination des coûts commerciaux additionnels revient à sous-estimer le niveau de coûts réellement encouru par un opérateur hypothétique efficace, ce qui va à l'encontre de la méthodologie définie par la Commission Européenne.

Par conséquent, POST demande à l'ILR de bien vouloir réexaminer ce point et se permet de reproduire ci-après les données relatives aux coûts commerciaux additionnels transmises par POST à l'ILR en date du 26 avril 2016. Comme cela ressort de ce tableau, l'analyse réalisée par POST a permis de déterminer qu'elle subissait des coûts commerciaux liés à la terminaison d'appel sur son réseau fixe pour un montant total de [REDACTED] euros.

A large rectangular area that has been completely redacted with black ink, obscuring the data table mentioned in the text above.

- **Non-prise en compte des numéros non-géographiques (page 20)**

Le plafonnement tarifaire prévu par l'ILR pour la terminaison d'appels sur le réseau fixe d'un opérateur exclut les numéros non-géographiques (page 20), ce qui risque de poser problème aux yeux de POST.

En effet, non-soumis au tarif réglementé, les opérateurs destinataires de ces appels pourraient saisir l'occasion pour augmenter drastiquement les tarifs qu'ils appliquent pour terminer ce type d'appels, avec pour conséquences une augmentation des frais encourus par les opérateurs faisant transiter ce trafic vers le réseau destinataire et de possibles divergences notables de tarifs appliqués entre les différents opérateurs.

Afin d'éviter qu'un tel cas de figure ne se matérialise, POST est d'avis que ce type de trafic devrait lui-aussi faire l'objet du plafonnement tarifaire et qu'il soit imposé une symétrie tarifaire comme cela est le cas pour les numéros géographiques.

- **Interconnexion en mode IP**

L'article 4, considérant 6, du *Projet de Règlement 16/XXX/ILR du XXX 2016 portant sur la définition du marché pertinent de la fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics en position déterminée (Marché 1/2014)*, l'identification des opérateurs puissants sur ce marché et les obligations imposées à ce titre stipule que :

« En vertu de l'article 32i) de la Loi de 2011, chaque opérateur identifié comme puissant accorde l'interconnexion en mode IP à son réseau en cas de demande raisonnable d'un opérateur national ou étranger. (nous soulignons)

L'Institut arrête, après consultation, par règlement les conditions techniques et opérationnelles relatives à l'interconnexion en mode IP. A cette fin, l'Institut peut mettre en place des groupes de travail visant l'élaboration des conditions à utiliser et la concertation entre les opérateurs au sujet de la mise en place pratique de l'interconnexion IP pour la voix.

A partir de l'entrée en vigueur dudit règlement, les opérateurs identifiés comme puissants ne sont plus obligés d'accorder une nouvelle interconnexion en mode TDM. »

POST se permet d'attirer l'attention de l'ILR sur le fait qu'il lui est actuellement matériellement impossible d'offrir des interconnexions en mode IP et que cela ne pourra être le cas qu'à l'horizon mi-2017. D'après les informations à disposition de POST, [REDACTED] se trouve lui aussi dans le même cas de figure.

Au regard de cela, POST demande à l'ILR de ne pas prévoir l'introduction d'une telle obligation avant mi-2017.

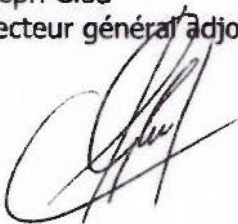
### III- Conclusion

En conclusion, POST demande à l'ILR de bien vouloir revoir son approche à la lumière des éléments développés ci-avant et de procéder à :

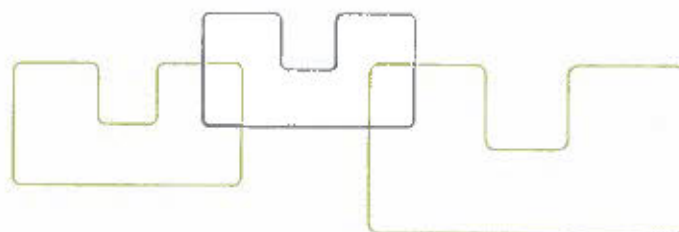
- Une adaptation des prévisions de trafic et de clients sur la période 2017-2019 à la baisse afin de tenir compte de la tendance observée depuis 2014;
- Une révision de la méthodologie de détermination des coûts commerciaux additionnels, et une prise en compte d'une partie des coûts liés aux équipements et licences, pour aboutir à une valeur CCAdd supérieure à 0,15 € cts/min pour un trafic d'environ 300 à 400 millions de minutes;
- Une inclusion des numéros non-géographiques (plage 20) dans le spectre de la réglementation tarifaire afin d'éviter de fortes disparités tarifaires entre opérateurs pour la terminaison de ce type de trafic;
- Un décalage à mi-2017 de l'obligation d'offrir l'interconnexion en mode IP.

En vous assurant que les équipes de POST se tiennent à la disposition des vôtres pour tout éventuel complément d'information, veuillez agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de mes salutations les plus distinguées.

Joseph Glod  
Directeur général adjoint







Institut Luxembourgeois de Régulation  
Attn. Mr Luc Tapella

17, rue du Fossé  
L-1536 Luxembourg  
Luxembourg

Luxembourg, le 13 juillet 2016

*Par courrier et e-mail*

Cher Monsieur Tapella,

Concerne: Commentaires de Join Experience ('Join') sur Troisième Tour D'Analyse Des Marchés – Fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée.

Version Non-Confidentielle

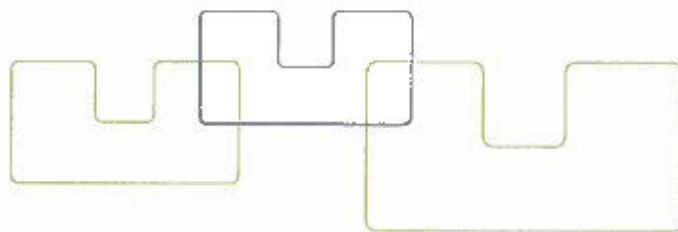
Nous nous référons à notre courrier du 12 novembre 2015 concernant le complément d'analyse de marché (Marché 3/2007) et le Projet de règlement, dans lequel nous avons repris nos principaux commentaires/suggestions en ce qui concerne « les obligations FTR ».

Nous déplorons que votre Institut n'ait pas pris ces commentaires/suggestions en compte après quoi votre Institut a désigné Join comme opérateur puissant sur ce marché avec toutes les obligations qui en découlent.

Nous répétons ci-dessous les principales remarques reprises dans notre courrier du 12 novembre 2015, remarques qui nous semblent aussi valable dans la consultation actuelle :

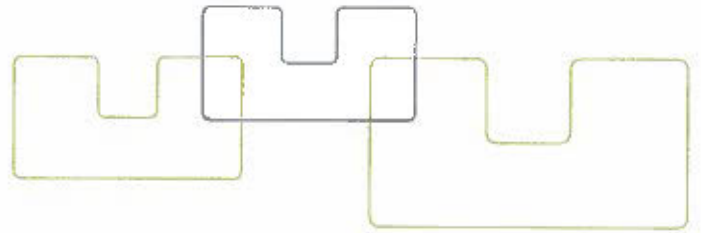
JOIN Experience S.A. / RCS Luxembourg : 8176835/ Autorisation d'Etablissement n° 10037206/ Siège social : 11, rue de Bitbourg L-1273 Luxembourg/ Tél : + 352 2889 9000 / Fax : + 352 2889 9001/ [contact@joinexperience.com](mailto:contact@joinexperience.com)





- Join, étant un nouvel entrant dans ce marché et ayant une part de marché dérisoire sur le marché fixe, est soumis aux mêmes obligations (tarifaires incluses) que des opérateurs ayant une part de marché infiniment supérieure et ceci depuis plusieurs décennies. Au contraire, l'ILR devrait encourager les nouveaux entrants en leur donnant une période de grâce afin de leur donner la possibilité de se développer plutôt que de soumettre ces nouveaux entrants à des obligations très (trop) contraignantes.
- Référant entre autres aux paragraphes concernant la substituabilité nous contestons le fait que la substituabilité n'existerait pas. Comme décrit dans nos réponses précédentes, la substituabilité existe aujourd'hui ! Le trafic OTT augmente de jour en jour par lequel nos clients peuvent être joignables par des applications OTT fixes et mobiles.
- En ce qui concerne le contre-pouvoir des acheteurs du service de terminaison fixe, ce contre-pouvoir existe aujourd'hui, suite à la taille très réduite de Join. Les acheteurs pourraient simplement refuser de terminer du trafic vers Join après quoi les clients Join seraient obligés de trouver une autres solution fixe (autre opérateur) s'ils veulent rester joignables sur leur numéro fixe . Donc, dans les faits, Join ne peut pas de se comporter de façon indépendante et/ou irraisonnable sur ce marché.
- Les obligations d'accès, de non-discrimination et de transparence sont complètement inappropriées vue la taille réduite de Join et d'autres acteurs dans le marché ainsi que les contraintes administratives/opérationnelles y associées.

En ce qui concerne la possibilité de différentier les FTR pour des appels venant en dehors de l'UE, nous, de façon générale, apprécions cette possibilité. Néanmoins nous référons aux



contraintes mentionnées dans nos courriers précédents à ce sujet. En plus, cette possibilité sera surtout, si pas exclusivement, bénéficière aux acteurs terminant un (très) grand de nombre minutes fixes sur leur réseaux.

En conclusion, nous réitérons notre demande à votre Institut de postposer les obligations vis-à-vis de Join et d'autres acteurs ayant une part de marché très réduite sur le marché fixe. En plus il nous semble que ces obligations sont tout à fait disproportionnées d'un point de vue financier et opérationnel.

Nous espérons que votre Institut tiendra compte de nos arguments et demandes mentionnés dans ce courrier. Si vous aviez encore des questions ou remarques, n'hésitez pas à nous contacter.

Dans l'attente de votre retour, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur, nos respectueuses salutations

Luc Van den Bogaert  
VP Wholesale- & Carrier Business



Association sans but lucratif  
Membre de la clc  
7, rue Alcide de Gasperi  
B.P. 482

L-2014 Luxembourg  
Tél. +352 43 94 44 1  
Fax +352 43 94 50  
Mail [claire.bizjak@clc.lu](mailto:claire.bizjak@clc.lu)

Institut Luxembourgeois de Régulation  
Monsieur Luc Tapella  
Directeur  
17, rue du Fossé  
L-1536 Luxembourg

Luxembourg, le 13 juillet 2016

**Concerne : Réponse à la consultation publique du 13 juin 2016 – marchés 1/2014 et 2/2007**

Monsieur le Directeur,

Veillez trouver, ci-joint, l'avis de l'OPAL en réponse à la consultation publique pour le marché 2/2007, lancée le 13 juin dernier.

Concernant l'analyse du marché 1/2014, nous tenons à vous informer que nous n'avons pas de commentaires à formuler.

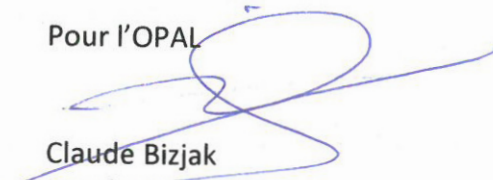
Dans le cadre de la consultation publique portant sur la fixation des plafonds tarifaires du marché 1/2014, l'OPAL n'a pas l'intention de commenter en détail les mécanismes de calcul ayant mené au résultat présenté.

De manière générale, l'OPAL comprend que les coûts « fixed termination rate » (FTR) vont augmenter au cours des années à venir. Cette tendance nous semble préoccupante car elle induit à une perte en efficacité de Luxembourg sur un service dont l'infrastructure devrait être largement amortie.

Partant de l'hypothèse d'un opérateur efficace et considérant que les nouvelles technologies de transport comme le VoIP devraient voir un effet positif sur la structure des coûts, l'OPAL s'étonne du résultat de certains calculs de l'ILR.

En restant à votre entière disposition pour toute demande d'information additionnelle, nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur, en l'assurance de nos sentiments distingués.

Pour l'OPAL



Claude Bizjak  
Secrétaire général



Association sans but lucratif  
Membre de la clc  
7, rue Alcide de Gasperi  
B.P. 482

L-2014 Luxembourg  
Tél. +352 43 94 44 1  
Fax +352 43 94 50  
Mail [claire.bizjak@clc.lu](mailto:claire.bizjak@clc.lu)

**Commentaires de l'OPAL dans le cadre de la consultation  
nationale sur l'analyse du marché de départ d'appel sur le  
réseau téléphonique public en position déterminée**

**(marché 2/2007)**

13 juillet 2016



Association sans but lucratif  
Membre de la clc  
7, rue Alcide de Gasperi  
B.P. 482

L-2014 Luxembourg  
Tél. +352 43 94 44 1  
Fax +352 43 94 50  
Mail [claire.bizjak@clc.lu](mailto:claire.bizjak@clc.lu)

## **1. INTRODUCTION**

Conformément à l'article 17 (1) de la loi du 27 février 2011, ci-après « loi 2011 », sur les réseaux et les services de communications électroniques ayant, entre autres, pour objectif de créer un environnement concurrentiel pour le prédit secteur, l'Institut Luxembourgeois de Régulation, ci-après « ILR » ou « Institut » a procédé à l'analyse du marché de départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (marché 2/2007).

Si l'Institut constate qu'un marché est concurrentiel, mais que des obligations réglementaires sectorielles existent encore, il supprime ces obligations pour les entreprises notifiées sur ce marché. (article 18 de la Loi 2011).

Ici, en l'occurrence, l'Institut conclut à l'issue de l'analyse, que le marché 2/2007 est concurrentiel.

Le projet de règlement 16/XXX/ILR du XXX 2016, stipule par conséquent que les obligations imposées à l'entreprise puissante sur le marché, à savoir l'EPT, aux termes du règlement 14/170/ILR du 6 janvier 2014 seront levées au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (date de son entrée en vigueur) et le prédit règlement de 2014 est abrogé.

Tant l'analyse du marché 2/2007 que le projet de règlement sont soumis à une consultation publique nationale qui s'étend du 13 juin au 13 juillet 2016 et sur laquelle les membres de l'OPAL entendent prendre position comme suit.





Association sans but lucratif  
Membre de la clc  
7, rue Alcide de Gasperi  
B.P. 482

L-2014 Luxembourg  
Tél. +352 43 94 44 1  
Fax +352 43 94 50  
Mail [claud.bizjak@clc.lu](mailto:claud.bizjak@clc.lu)

## 2. COMMENTAIRES

Si l'OPAL peut comprendre que l'ILR souhaite suivre la Recommandation de la Commission européenne du 9 octobre 2014 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des télécommunications électroniques qui indique que le marché de gros sous analyse n'est plus susceptible d'être soumis à une régulation ex-ante, il n'en demeure pas moins qu'il convient de rappeler ici l'objectif de ladite Recommandation ainsi que son caractère non contraignant et de vérifier l'application du « Test des trois critères ».

Ainsi et en premier lieu, il y a lieu de préciser que la Recommandation est un instrument juridique non contraignant. De plus et même si les autorités réglementaires nationales doivent en tenir « *le plus grand compte* » il leur appartient « *conformément au droit de la concurrence* » de définir les marchés pertinents « *correspondant aux circonstances nationales* ».

A cet égard, l'OPAL tient à souligner que la « Bundesnetzagentur » s'est prononcée, entre autres, en faveur du maintien de la régulation sur ce marché. Il ne s'agit donc pas d'une position européenne unanime et la question mérite donc d'être analysée sous un point de vue luxembourgeois, notamment au niveau des alternatives d'accès au réseau et leur viabilité financière (voir Infra).

Or, l'OPAL considère que le marché luxembourgeois se caractérise toujours par une très forte dominance de l'opérateur historique tant au niveau du réseau d'accès lui-même qu'au niveau des services de gros spécifiques tels que l'accès au réseau téléphonique public en position déterminée.

Quant au non-respect d'un seul critère en l'occurrence l'inexistence de barrières à l'entrée :

L'ILR conclut qu'il n'existe plus de barrières à l'entrée de ce marché et le non-respect de ce seul critère indiquerait que ce marché ne doit plus être considéré comme susceptible d'être soumis à une réglementation ex-ante.

L'OPAL entend néanmoins formuler quelques questions quant à l'argumentation de l'Institut :



Association sans but lucratif  
Membre de la clc  
7, rue Alcide de Gasperi  
B.P. 482

L-2014 Luxembourg  
Tél. +352 43 94 44 1  
Fax +352 43 94 50  
Mail [claire.bizjak@clc.lu](mailto:claire.bizjak@clc.lu)

a. §82 Graphique 6 indique une large augmentation du trafic VoIP.

L'Institut relève que le volume de départ d'appels se basant sur le VoIP/VoB a suivi une augmentation continue, tant au niveau des minutes, qu'au niveau des opérateurs actifs.

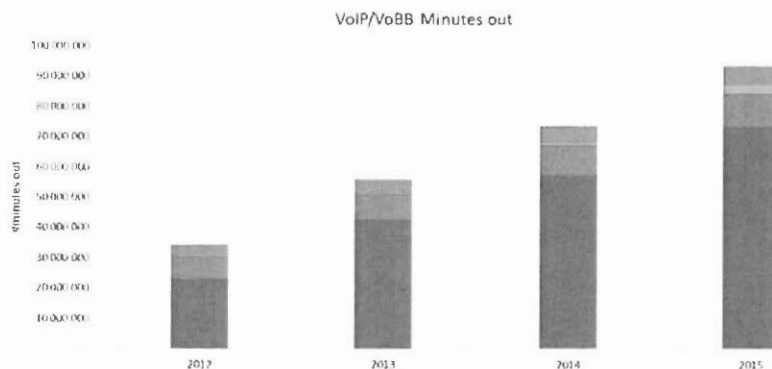
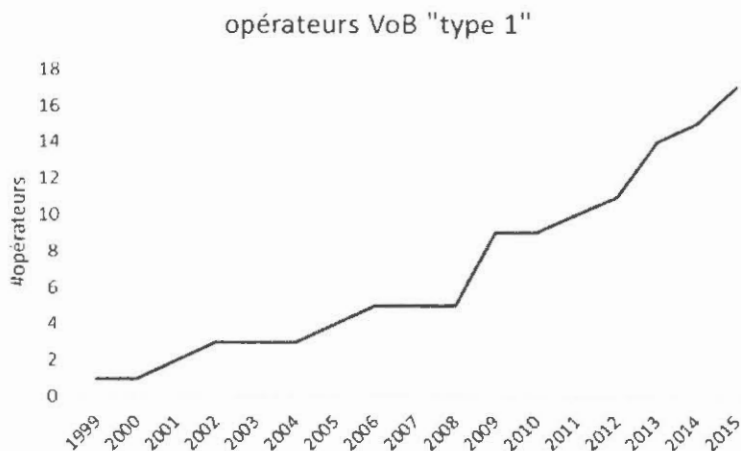


Figure 6: minutes en départ d'appel en VoIP/VoB [source: ILR, 2016]

Le graphique en question ne donne, cependant, aucune indication sur la proportion entre opérateurs. **Quelles sont donc les parts de marché (en volume) des différents acteurs ?**



Egalement, au niveau du nombre d'acteurs, l'OPAL s'interroge quant à la pertinence de ces chiffres. **Quelles sont les parts de marché de ces acteurs ?**

Certes, un grand nombre d'opérateurs alternatifs ont notifié à l'ILR leur intention de fournir des services sur différents marchés mais cela ne signifie pas forcément qu'ils sont effectivement actifs sur ces marchés.



Association sans but lucratif  
Membre de la clc  
7, rue Alcide de Gasperi  
B.P. 482

L-2014 Luxembourg  
Tél. +352 43 94 44 1  
Fax +352 43 94 50  
Mail [claire.bizjak@clc.lu](mailto:claire.bizjak@clc.lu)

Le nombre d'opérateurs notifiés n'équivaut pas au fait que l'opérateur historique ne serait pas dominant et de ce point de vue il convient nécessairement d'examiner les parts de marché de POST ainsi que la dépendance des opérateurs alternatifs à l'opérateur historique (probablement fortement dominant sur le marché de gros aussi bien que sur le marché de détail).

De plus, la dynamique du volume VoB type 1 et du nombre d'acteurs est insuffisante à elle seule à prouver l'absence de barrières à l'entrée du marché considéré du fait du recours à des offres d'accès à large bande. D'abord parce que l'EPT reste encore en position de force sur le marché de l'accès au réseau téléphonique public en position déterminée. Ensuite parce que les opérateurs alternatifs offrent sur le marché résidentiel principalement des services de téléphonie dans le cadre d'offres multiservices (triple play majoritairement), lesquels ne peuvent pas se substituer aux abonnements aux services de téléphonie seuls. Sans compter que l'ILR ne distingue pas entre le secteur résidentiel et non résidentiel alors que pour ce dernier, les clients hésitent à passer aux services vocaux issus du haut débit par crainte de subir une dégradation de la qualité.

**Dans cette perspective, L'OPAL estime qu'il est indispensable lors d'une analyse de marché d'analyser les parts de marché, particulièrement sur le marché de gros que l'ILR propose de déréguler, et distinguant les intrants de gros qui facilitent le marché de détail résidentiel et le marché de détail non-résidentiel.**

**Afin de pouvoir donc apprécier les conclusions de l'ILR, nous demandons à l'ILR de compléter son analyse par la publication des chiffres indiquant les parts de marché de gros et de détail des différents acteurs / différentes catégories d'acteurs ainsi que leur évolution sur la période analysée.**

- b. §94 : L'ILR conclut que l'augmentation du nombre d'opérateurs ainsi que leur trafic généré s'explique notamment par le fait « *qu'il n'est plus requis de dupliquer l'infrastructure d'accès de l'EPT pour fournir des services de départ d'appel en VoB type 1. En effet, pour ce faire, un opérateur alternatif peut recourir un grand nombre d'offres de gros d'accès à large bande* ».**

En premier lieu, l'OPAL tient à souligner que quasi tous les accès à large bande sont toujours desservis par le réseau de l'EPT, qui détient toujours presque 80% du marché de large bande.





Association sans but lucratif  
Membre de la clc  
7, rue Alcide de Gasperi  
B.P. 482

L-2014 Luxembourg  
Tél. +352 43 94 44 1  
Fax +352 43 94 50  
Mail [claire.bizjak@clc.lu](mailto:claire.bizjak@clc.lu)

De plus, l'ILR s'appuie dans sa démonstration sur le fait que « naked DSL » est prévu dans les offres d'accès à large bande sur cuivre ou sur réseau NGA. Or, en pratique, aucun opérateur ne s'appuie sur le « naked DSL » pour proposer leurs services « voix ». C'est plutôt l'inverse qui se produit: offrir un accès à large bande aux clients qui ne souhaitent plus recourir à un « abonnement de téléphonie fixe ». Ceci permet aux opérateurs alternatifs d'offrir un accès internet sans devoir facturer une « ligne PSTN » non-utilisée.

**L'OPAL s'interroge cependant de quelle manière un opérateur alternatif pourrait, en absence d'une offre CPS/WLR, offrir un abonnement téléphonique sans accès internet? Donc exactement l'inverse du « naked DSL ».**

L'OPAL considère également que les seuls remèdes imposés au titre de la régulation des marchés de gros du haut et très haut débit respectivement les offres de gros y relatives ne suffisent pas à elle seules à supprimer les barrières à l'entrée sur les marchés de l'accès au service téléphonique et qu'il reste des écueils certains à une situation de concurrence effective. Il n'est pas démontré qu'en cas de hausse par POST de ses tarifs de départ d'appel (si les 3 ans à venir devraient être couverts par une offre purement commerciale), les opérateurs alternatifs disposeraient du pouvoir de négociation et de contrainte nécessaire pour contrecarrer, ni que les offres de gros large bande seraient un palliatif acceptable.

- c. § 99 : « une baisse des accès CS/CPS, ensemble avec une augmentation de la pénétration de technologies de type VoIP/VoB montrent que le marché sous analyse n'est aujourd'hui plus caractérisé par des barrières élevées à l'entrée au marché. »

Il s'en suit que, quasi tout opérateur alternatif qui souhaite offrir des services de téléphonie fixe résidentiel au niveau national, doit forcément recourir à une offre de l'EPT. L'OPAL estime donc qu'une analyse plus approfondie, notamment au niveau des différents accès régulés, devraient être effectuée dans ce contexte. **La simple existence d'offres d'accès, ne donne aucune indication quant à leur pertinence en vue d'offrir certains services, comme par exemple la téléphonie fixe, ni aucune assurance de procurer des avantages y compris financiers à l'utilisateur final.**

- d. §116 : Données confidentielles.

L'OPAL s'interroge fortement sur la confidentialité des volumes VoIP. Encore, si le VoIP peut se substituer aux services CS, les statistiques devraient pouvoir suivre ce raisonnement ?



Association sans but lucratif  
Membre de la clc  
7, rue Alcide de Gasperi  
B.P. 482

L-2014 Luxembourg  
Tél. +352 43 94 44 1  
Fax +352 43 94 50  
Mail [claud.bizjak@clc.lu](mailto:claud.bizjak@clc.lu)

L'analyse de marché ne rend pas compte d'un certain nombre de données pourtant indispensable à savoir :

- Point 78 nombre de minutes d'interconnexion : nous demandons à ce que soient communiqués le nombre de lignes desservies en particulier par POST.
- Point 77 : il en est de même pour le nombre de minutes en départ d'appel fixe de POST.
- Point 82 : il n'y a pas de légende pour comprendre la signification des différentes couleurs ; le schéma ne permet pas de connaître les proportions entre opérateurs dont principalement celle de POST.

Y compris – tel qu'explicité ci-dessus – les parts de marchés de POST.

L'OPAL réitère sa demande de recevoir des statiques complètes incluant les parts de marchés de différents acteurs / catégories d'acteurs (notamment ceux de l'opérateur actuellement déclaré puissant).

### **3. CONCLUSION**

L'OPAL ne peut pas, en l'état actuel de l'analyse du marché 2/2007, se prononcer en faveur ou non de sa dérégulation.

En effet, les chiffres, démontrant un marché concurrentiel, font malheureusement défaut. Or, la part de marché de l'opérateur dominant jusqu'à présent ne devrait pas être confidentielle alors que c'est un critère essentiel d'appréciation. La justification de la dérégulation proposée n'est pas donnée.

L'OPAL considère que le déclin d'un marché ne justifie pas à lui seul sa dérégulation.

Finalement, l'OPAL ne pourra supporter une dérégulation du marché 2/2007 uniquement à la condition sine qua non que les services actuellement proposés par l'EPT via l'offre de gros en place en CS/CPS soient maintenus aux mêmes conditions qu'actuellement et cela pendant une durée minimale de 3 ans. Même si l'ILR note que POST se serait engagée à continuer la fourniture du service CS/CPS via une offre commerciale pour cette période, rien n'a encore été proposé par POST aux opérateurs alternatifs. Or, il appartient à l'ILR de s'assurer de cette continuité pour éviter que les opérateurs qui recourent actuellement à ces services CS/CPS ne se retrouvent sans une offre convenable et d'y mettre le cadre réglementaire contraignant requis soit par des mesures transitoires, soit en s'assurant de la mise à disposition par POST aux opérateurs alternatifs d'une offre CS/CPS aux mêmes conditions qu'actuellement pendant 3 ans.



Institut Luxembourgeois de Régulation  
Attn. Monsieur le Directeur  
Luc Tapella

17, rue du Fossé  
L-2922 Luxembourg

Bertrange, le 13 juillet 2016

Par mail [analyse-marches@ilr.lu](mailto:analyse-marches@ilr.lu); [tom.mannes@ilr.lu](mailto:tom.mannes@ilr.lu); [luc.tapella@ilr.lu](mailto:luc.tapella@ilr.lu)

Objet: L'analyse du marché de départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (Marché 2/2007) ainsi que son projet de règlement 16/XXX/ILR du XXX 2016 relatif à l'analyse du marché de départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (Marché 2/2007)

Ns réf.: MB/JFW/20160713

Monsieur le Directeur,  
Mesdames, Messieurs,

Par la présente, nous nous référons à la consultation référencée en marge portant sur l'analyse du marché de départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (Marché 2/2007) ainsi que son projet de règlement 16/XXX/ILR du XXX 2016 relatif à l'analyse du marché de départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (Marché 2/2007).

Tango n'a pas de commentaires individuels à formuler et que nous rallions à la réponse qui vous sera transmise par l'Association des Opérateurs Alternatifs (OPAL). Nous vous prions dès lors de considérer la réponse de l'OPAL comme la réponse de Tango.

Vous en souhaitant bonne réception, veuillez agréer, Monsieur le Directeur, Mesdames, Messieurs, l'expression de nos salutations distinguées.



Jean-François WILLAME  
Directeur Général



## Verizon reaction to ILR Troisième Tour d'Analyse des Marchés

### Fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (1/2014)

13 July 2016

#### Introduction

NV Verizon Luxembourg SA (**Verizon**) welcomes the opportunity to respond to the ongoing consultation related to ILR's 3rd Round Market Review / Wholesale call termination on individual public telephone networks provided at a fixed location [*« Troisième Tour d'Analyse des Marchés – Fourniture en gros de terminaison d'appel sur réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (1/2014) »*].

Verizon hereby limits its comments to section 10.4 of the consultation document ("*10.4 Obligations liées à la récupération des coûts et au contrôle des prix*"), and more precisely items (383) to (400) of subsection "*10.4.2 Etendue de l'obligation*", where ILR opens up for fixed networks operators in Luxembourg to freely apply higher termination rates for calls that originate outside the EU / EEA than for those originated inside.

#### Differentiation of termination rates is unjustified

Over the last years a growing number of EEA telecom providers have started to charge higher (mobile and fixed) termination rates for voice traffic originating outside the EEA as opposed to the regulated (cost-based) rates for traffic within it. **Verizon strongly believe that such differential rates are unjustified, damaging, and may well be violating the EU telecommunications rules, general competition rules and the WTO General Agreement on Trade in Services (GATS).** This is outlined in the attached position paper developed by Verizon.

The rationale for this practice essentially seems to be a desire to compensate for higher termination rates charged by some non-EEA providers, as a sort of "retaliation" measure. This approach is particularly questionable when applied to traffic originating in countries where rates do not seriously exceed the EEA rates or are even lower, such as the United States (US).

This practice currently broadly materializes in two different forms. The worst form is the "fishing net" whereby all traffic originated outside the EU / EEA is subject to (significantly) increased termination rates regardless of the termination rates that are applied by the country of origin.



The “least bad” of the two evils is “reciprocity”, a more targeted approach exclusively addressing the traffic originating from countries that themselves charge excessive termination rates, while applying the cost-based regulated rates to traffic from countries where rates do not seriously exceed the EEA rates or are even lower.

## The “Fishing Net” Approach

In several countries (Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Greece, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Portugal, and Slovenia) mostly with the implicit or explicit support from the relevant National Regulatory Authority (NRA) and the European Commission (EC), mobile and also sometimes to a lesser extent fixed **operators have introduced higher than the cost-based regulated termination rates for ALL traffic originated outside the EU / EEA.**

This is an **unfair and discriminatory practice**, in particular when such increased rates apply to traffic from countries where termination rates do not seriously exceed the EEA rates or are even lower, the US being a typical example there. It substantially raises the costs for US providers, such as Verizon, for US originating traffic to the EEA and affects the ability to provide affordable voice services to US customers calling the EEA.

It is not only unfair, but it may also **lead to an upward spiral of termination rates** across the globe, where ultimately termination rates will find a new sort of equilibrium at a level far above costs and far above the current level of rates, if operators from unduly hit countries will also start increasing their (presently still low) termination rates for traffic originated from the EEA countries that have introduced higher rates, in a reaction to the increased EEA rates (and associated cost increases) that they are confronted with by the practices in some of the EEA countries.

For example, adopting the “Fishing Net” scenario in Luxembourg could well be detrimental to Luxembourgish citizens when they call US destinations if US carriers were to increase their termination rates for traffic originated in Luxembourg in reaction to a similar increase the other way around for traffic originated in the US, which Luxembourgish providers would have to reflect in their retail prices. This is precisely how Swiss operators have already reacted, by increasing dramatically their termination rates for any European country increasing the rates for Swiss origination.

**Therefore it is extremely surprising for Verizon that ILR is promoting such “Fishing Net” scenario for Luxembourg.**

Furthermore, not only does Luxembourg hardly compare with the above mentioned countries, but also and more importantly, **most of ILR’s assertions supporting its proposal are contradicted by ILR’s own data and charts** presented in its quantitative competition situation analysis, section 6 of the consultation document (“*Analyse quantitative de la situation concurrentielle*”).

For example, chart 6-4 page 25 / item (97) indicates that in 2015 Luxembourgish fixed operators received almost 3 million euros for the termination to their fixed networks in Luxembourg of traffic originated in non-EEA countries, whilst they paid only 1.5 million euros for terminating their traffic to non-EEA destinations – although the wording of item (97) is somewhat misleading, as well as several others in the same section 6, by the way.

It is also noteworthy that the top 10 list of destination countries referred to in item (388) page 69, explicitly designated in chart 6.5 page 25 is radically different from the list of countries usually cited to try and justify increased termination rates. ILR reports the following countries as top destinations by decreasing order of importance, in terms of number of calls:



Switzerland, USA, Taiwan, Japan, Hong-Kong, Singapore, Canada, India, South Africa, Russia; and in terms of minutes: Algeria, Barbados, Switzerland, USA, Eritrea, Taiwan, Japan, Australia, Gibraltar, and Singapore – i.e. essentially and not surprisingly, with a couple of exceptions only, countries hosting major financial places. Traffic volumes to such destinations may well be very significant, this does not *per se* reveal any potential financial issue.

More generally, although narratives in section 6 of the consultation document are sometimes confusing or even misleading, charts therein are not demonstrating the existence of any critical matter, nor the need to consider any increased rates for traffic originated in non-EEA countries and terminating to fixed networks in Luxembourg.

## The “Reciprocity” Approach

As an alternative to the “Fishing Net” approach, the “Reciprocity” approach supported e.g. by the French NRA ARCEP **allows operators to charge different termination rates** than those based on pure BU-LRIC for calls originating in non-EEA countries, where such termination rate exceeds the regulated rate. Following the principle of reciprocity, Luxembourgish operators would be allowed to **charge as a maximum the termination rate implemented by the respective non-EEA telecom providers** for calls originating in their non-EEA networks.

Although not in line with Verizon’s position that regulated cost-based termination rates should apply equally to traffic originated in any country in a non-discriminatory manner, such a “Reciprocity Approach” should definitely be preferred over the “Fishing Net” approach.

Some may object that such reciprocal pricing could lead to higher prices under the principle of “equilibrium” developed in the Game Theory. Verizon does not agree with such an objection, and believes on the contrary that it is the unrestricted “Fishing Net” model which carries the risk that “not to be targeted” carriers will retaliate and further increase their termination prices in a negative upward spiral.

It is interesting to note that Austria, Belgium, France and Italy are supporting such “Reciprocity” approach.

## Additional Regulatory Reporting Requirement

In item (396) of the consultation document, ILR indicates its intention to impose to SMP operators an additional obligation to report information on traffic volumes exchanged with countries outside the EEA and prices applied, on a regular basis twice a year.

Verizon strongly opposes such a novelty insofar as it would apply to us, as it would create a disproportionate burden in consideration of the very small size of voice services activity in Luxembourg (less than EUR 600k revenue). If such a disposition were to be effectively adopted, then an exemption should be granted to operators realizing less than X million euros yearly revenue with voice services. **Item (400) should then be amended** accordingly.

## Conclusions

**Verizon strongly recommends that ILR does not allow differential rates based on the origination of traffic.** Indeed, Verizon considers that the implementation of such differential rates are unjustified, damaging, and may well be violating the EU telecommunications rules, general competition rules and the WTO General Agreement on Trade in Services (GATS).

This is developed further in the attached position paper developed by Verizon, which we kindly invite ILR to consider.





**We strongly believe that the regulated cost-based termination rates of EEA providers in principle should equally apply to traffic originated in any country, in a non-discriminatory manner.**

This is the position that has formally been adopted by regulators in Ireland and Sweden, and also to a certain extent Germany.

However, if a choice must be made between two evils, we strongly prefer a reciprocity approach that would only target countries that apply too high rates themselves while leaving countries with low rates (such as the US) untouched, over the fishing net approach that would apply higher rates for any non-EEA originating traffic indifferently of what the termination rates are that these countries charge. The reciprocity approach is not only much fairer, it also strongly mitigates risks of an upward spiral of termination rates across the globe, which ultimately could also negatively affect EEA operators and EEA citizens who are making calls outside the EEA.

Finally, **no additional regulatory reporting requirements** should be imposed to smaller SMP players such as Verizon in Luxembourg.

**Enclosed:**

Position paper: *"Why Charging Higher than Regulated Termination Rates to Traffic Originating Outside the European Economic Area (EEA) is Not Justified."*

Country Overview

Position paper: *"The EEA'S Discriminatory Telecommunications Termination Rates Violate the General Agreement on Trade in Services"*



## **Why Charging Higher than Regulated Termination Rates to Traffic Originating Outside the European Economic Area (EEA) is Not Justified**

### **Introduction**

Over the last years a growing number of EEA telecom providers have been charging higher (mobile and fixed) termination rates for voice traffic originating outside the EEA as opposed to the regulated (cost-based) rates for traffic within it, and in most instances with the implicit or explicit support from the relevant National Regulatory Authority (NRA) and the European Commission (EC).

This paper outlines why such differential rates are unjustified, damaging, and may well be violating the EU telecommunications rules, general competition rules and the WTO General Agreement on Trade in Services (GATS).

The rationale for this practice seems to be a desire to compensate for higher termination rates charged by some non-EEA providers, as a sort of “retaliation” measure. This approach is particularly questionable when applied to traffic originating in countries where rates do not seriously exceed the EEA rates or are even lower, such as the United States (US).

### **Facts**

Call termination services are interconnection services provided by telecommunications operators to other telecommunications operators. Such services allow for the completion of a call initiated on another telephone network. Call termination services can be provided for traffic originated in-country or abroad. Termination can also be provided over fixed or mobile voice networks.

Originally termination rates were regulated by the NRAs regardless of where traffic originated from. The same cost-oriented rates were mandated for all traffic, no matter where it came from.

Nonetheless, since 2014 an increasing number of EEA providers have started charging higher rates for traffic originating outside the EEA. In most cases these practices were introduced with the implicit or even explicit consent of NRAs. Some NRAs decided to limit their regulatory competence to traffic originating inside the EEA, thus implicitly allowing higher rates for traffic from elsewhere. Moreover, some NRAs explicitly allowed higher rates to be applied horizontally to traffic originating outside the EEA, as a response to high rates in some non-EEA countries.

Consequently an increasing number of EEA providers have been charging much higher rates for traffic originating outside the EEA as opposed to the regulated (cost-based) rates for traffic within it. Whilst some European providers are (rightly) exempting US originated traffic from these higher termination rates many others simply apply one higher termination rate for all traffic from outside the EEA, as is illustrated by the chart in Annex 1.





These practices result in substantial cost increases for Verizon's US originating traffic to the EEA and affect its ability to provide affordable voice services to US consumers calling the EEA.

## **Regulatory Analysis**

The higher rates for non-EEA traffic do not appear to reflect incremental costs for termination of such traffic and there is no other fact-based justification for these higher rates. These practices may therefore well be violating EU sector specific telecommunication rules and general competition law rules as well as the GATS.

### ***Violation of EU sector specific telecommunication rules***

In most if not all EU member states NRAs have determined that mobile and fixed terminating providers have Significant Market Power (SMP) and are therefore obliged to apply cost-based rates in a non-discriminatory fashion. The calculation of the cost-based rates in most instances follows the BU-LRIC cost-methodology as recommended by the EC.

We have strong doubts that the application of differential rates depending on whether the traffic originates inside or outside the EEA complies with the principles of non-discrimination and cost-orientation.

### ***Violation of competition law***

Under EU competition law mobile and fixed providers are considered to be dominant in the termination of voice calls on their network and it may well be that the application of higher prices for traffic from outside the EEA as opposed to traffic from within the EEA will constitute an abuse of a dominant position.

The charging of higher termination rates to traffic originating outside the EEA may be considered to be excessive and discriminatory pricing, as these higher rates are clearly excessive related to the "economic value" of the service, and the underlying costs do not differ depending on the country in which the traffic originates.

### ***Violation of GATS***

The application of differential termination rates may well be in violation of the WTO GATS in three ways, which is outlined in more detail in Annex 2:

1. A key principle of the WTO and the GATS is Most Favored Nation (MFN) that prohibits measures treating the service suppliers of one Member less favorably than any other.
2. Article 5(a) of the Annex on Telecommunications requires Members to "ensure that any service supplied of any other Member is accorded access to and use of public telecommunications transport networks and services on reasonable and non-discriminatory terms and conditions".
3. The "Reference Paper" requires "major suppliers" to interconnect with rates being cost oriented, transparent, and reasonable.



## Conclusion

We strongly believe that the regulated cost-based termination rates of EEA providers in principle should equally apply to traffic originated in any country, in a non-discriminatory manner.

This is even more relevant for traffic originating in countries that do not apply high(er) termination rates than in the EEA, such as the US. It would be a good step forward if cost-based rates would also apply to traffic originating from such countries as some EEA NRAs and providers have already decided.

*July 2016*

# Annex 1 – Country Overview



Country	Mobile (MTR) or Fixed Termination (FTR)	Surcharge in place	Surcharge in place since / as of	Surcharge applies to traffic that originates from	Surcharge allowed by NRA?	Comments
Austria	MTR	Yes	Apr 2016	Non-EEA, except US & White List	Yes, but only on a reciprocity basis	RTR draft decision would allow surcharge for calls originating in EU/EEA-countries where BULRIC model is not yet implemented
	FTR	Yes	Apr 2016	Non-EEA, except US & White List	Yes, but only on a reciprocity basis	
Belgium	MTR	Planned	Q3 2016	Non-EEA, except US & White List	Yes, by explicitly allowing differential/higher rates for non-EEA	According to Draft Market Review Decision only - Pending full BULRIC implementation
	FTR	Yes (but only Proximus)	Apr 2016	Non-EEA, except US & White List	Yes, by explicitly allowing differential/higher rates for non-EEA	According to Draft Market Review Decision only
Bulgaria	MTR	Yes	Jul 2016	Non-EEA	Under assessment	Lower surcharge for US origination from Vivacom BTC and Mtel
	FTR	Yes	Jul 2016	Non-EEA	Under assessment	Lower surcharge for US origination
Croatia	MTR	Yes	Apr 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	Yes	Apr 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
Czech	MTR	Yes	Sept 2014	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	Yes	Aug 2014	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
Denmark	MTR	No				
	FTR	No				
Estonia	MTR	Yes	Jun 2016	Non-EEA	Under assessment	
	FTR	TBC	TBC	TBC	Under assessment	
Finland	MTR	No				
	FTR	No				
France	MTR	Yes	Q1 2014	Non-EEA, except US & White List	Yes, but only on a reciprocity basis	
	FTR	Yes	Q1 2014	Non-EEA	Yes, but only on a reciprocity basis	Orange and BouygTel still applying surcharge on FTR for non-EEA including US origination. SFR and Free exclude US
Germany	MTR	Yes (but only E+ and O2)	Feb 2013	Black List (Serbia, Morocco, Russia, Turkey, Ukraine)	No	E+ & O2 consider their approach in line with the market analyses of BNetzA; MTR Market Review currently underway
	FTR	No				
Greece	MTR	Yes	July 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	Yes	Sept 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
Hungary	MTR	Yes	Nov 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	No				
Ireland	MTR	No			No	regulated MTRs also apply to traffic that originates from outside the EU/EEA
	FTR	No				
Italy	MTR	Yes	Q3 2015	Non-EEA, except US & White List	Yes, by only regulating rates for EEA	Draft decision only at this stage
	FTR	No				
Latvia	MTR	Yes	July 2016	Non-EEA	Under assessment	
	FTR	Yes	July 2016	Non-EEA	Under assessment	
Lithuania	MTR	Yes	Jan 2016	Non-EEA	Under assessment	
	FTR	Yes	Jan 2016	Non-EEA	Under assessment	
Luxembourg	MTR	No				
	FTR	No				Introduction of surcharge considered under ongoing 3rd round Market Review
Netherlands	MTR	No				
	FTR	No				
Poland	MTR	Yes	Apr 2016	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	No			Yes, by only regulating rates for EEA	
Portugal	MTR	Yes	Sept 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	No				
Romania	MTR	No				
	FTR	No				
Slovenia	MTR	Yes	Jun 2016	Non-EEA	Under assessment	Lower surcharge for US origination from Telekom Slovenije (PTT)
	FTR	Yes	Jun 2016	Non-EEA	Under assessment	Lower surcharge for US origination from Telekom Slovenije (PTT)
Spain	MTR	No				
	FTR	No				
Sweden	MTR	No			No	regulated MTRs also apply to traffic that originates from outside the EU/EEA
	FTR	No			No	regulated FTRs also apply to traffic that originates from outside the EU/EEA
United Kingdom	MTR	No				
	FTR	No				



# The EEA'S Discriminatory Telecommunications Termination Rates Violate the General Agreement on Trade in Services

## Introduction

- One main cost component of connecting an international circuit from the United States to another country is the rate a foreign telecommunications operator charges a U.S. operator to “terminate” the call on the foreign operator’s network and deliver it to the local consumer.
- The U.S. Trade Representative (USTR) has identified telecommunications termination rates as a foreign trade barrier imposed by European Union (EU) and European Economic Area (EEA) countries (hereinafter EEA).
- According to USTR, “several suppliers in EU Member States . . . are charging higher rates for the termination of international traffic originating outside the EU, or in some cases outside the European Economic Area . . . than for international traffic between sovereign states within the EU or EEA.” These differential rates “do not appear to reflect incremental costs for termination of such traffic.”
- The EEA’s actions violate the GATS in three ways:
  - A fundamental principle of the WTO and the GATS is Most Favoured Nation (MFN). MFN (Article II) prohibits measures treating the service suppliers of one Member less favourably than any other.
  - Article 5(a) of the Annex on Telecommunications requires Members to “ensure that any service supplied of any other Member is accorded access to and use of public telecommunications transport networks and services on reasonable and non-discriminatory terms and conditions.”
  - The Telecommunications Services Reference Paper, adhered to by all EEA countries, requires (Section 2.2) “major suppliers” to interconnect with rates being cost oriented, transparent, and reasonable.

## Facts

- The (EU), its Member States and (EEA) countries are signatory Members of the WTO General Agreement on Trade in Services (GATS), and [took no relevant exemptions in the GATS telecom markets to these commitments](#).
- A critically important telecommunications service here is cross-border termination, where networks of one service supplier are connected to another service supplier in a different country. Termination sometimes occurs between service suppliers of two EEA nations; in other cases, it occurs between a service supplier terminating traffic in an EEA country that originated outside the EEA, such as from the United States.
- A growing number of EEA carriers are charging higher (mobile and fixed) termination rates for telephone traffic originating outside the EEA as opposed to the regulated (cost-based) rates for traffic within it.
- This imbalance began with price increases in late 2014; additional increases have taken effect in 2015 and 2016.

- EEA termination rates for traffic originating outside the EEA have risen to as much as € 0.3450 (Portugal Mobile). By comparison, the average termination rate for traffic from the EEA to US is € 0.003. There is no cost justification for the higher termination rates on non-EEA originated traffic.
- The Office of the United States Trade Representative has singled out this discrimination in 2015 and again in 2016. Unequal termination charges “raise concerns” about the EU’s compliance with GATS and the Telecommunications Annex, see [USTR 2015 Section 1377 Report](#) at 11-14, and “appear to endorse, explicitly or implicitly, a two-tier approach to the termination of international traffic”, in violation of the Reference Paper, see [USTR 2016 National Trade Estimates \(NTE\) Report](#) at 165.

## Arguments

### ***These Discriminatory Interconnection Rates Violate GATS Article II MFN***

- Differential interconnection rates are *prima facie* evidence of disparate treatment of GATS Members, in violation of MFN treatment, nullifying and impairing the benefits of other WTO Members.
- Interconnection is a basic telecommunications service covered by GATS Article II. See *Mexico – Measures Affecting Telecommunications Services*, [WT/DS204/R](#), ¶¶ 7.277-88 (April 2, 2004) (where principal issue concerned Telecom Reference Paper) (hereinafter “*Mexico Case*”).
- The EEA’s actions constitute “measures” under Art I(3) of the GATS:
  - The European Commission’s Recommendation on Fixed and Mobile Termination Rates ([2009/396/EC](#)) required harmonization and common cost-based approach for setting termination rates within the EU, while omitting any mention of external rates. This is itself a “measure”, to the extent it failed to prevent violations of MFN.<sup>1</sup>
  - Following that, some national EU telecoms regulators (Croatia, Czech, Portugal, Poland, etc.) - with the implicit consent of the European Commission - approved clear “measures” i.e. termination rates less favorable for traffic originated outside the EEA than the regulated (cost-based) rates for traffic originated inside the EEA.

### ***The EEA’s Actions Violate Article 5 of the Annex on Telecommunications***

- The EEA’s actions also violate Article 5(a) of the [Annex on Telecommunications](#), which requires Members to “ensure that any service supplied of any other Member is accorded access to and use of public telecommunications transport networks and services on reasonable and non-discriminatory terms and conditions. . .”
- “The term ‘non-discriminatory’ is understood to refer to most-favored-nation and national treatment as defined in the Agreement, as well as to reflect service-specific usage of the term to mean “terms and conditions no less favorable than those to any other user of like public transport networks or services under like circumstances.” (Telecom. Annex, Art. 5(a) n.15.)

---

<sup>1</sup> Under GATT and GATS precedent, a “measure” also encompasses a Member’s failure to act to prevent a violation. *Guatemala – Cement*, [WT/DS60/AB/R](#), ¶ 69 n.47 (Nov. 2, 1998) (GATT) ([a] measure can . . . be an omission or a failure to act on the part of a Member.) (citations omitted). Similarly, “de facto” actions can constitute a measure. *European Commission – Biotech Products*, [WT/DS291/R](#), ¶ 4.254 (Sep. 20, 2006) (panel report).

- The EEA's rates clearly discriminate, contrary to the Annex's obligation that Members continue to ensure "access and use" of telecom networks on "reasonable and non-discriminatory terms."
- EEA Member States cannot justify higher rates for traffic originated outside the EEA. The fact that some countries, mostly in Africa, are charging very high termination rates does not excuse rate increases for the rest of the world. Nor does the absence of CLI on some foreign-originated calls increase the cost of routing, as certain EEA operators have claimed. There has been no cost or other fact-based analysis justifying the higher tariffs.
- Further clarifying the point, Annex 5(b) says "each Member shall ensure that service suppliers of other Members have access to and use of any public telecommunications transport network or service offered within or across the border of that Member" (emphasis added). See also *Mexico Case*, [WT/DS204/R](#), ¶ 7.288.

### ***The EEA's Actions Also Violate the Reference Paper on Basic Telecommunications***

- The [Reference Paper](#), adhered to by the relevant parties here, specifically addresses cross-border interconnection between different suppliers of telecommunications networks (Section 2.1) (*Mexico Case* [WT/DS204/R](#) ¶ 5.48, 5.52).
- The Reference Paper requires (Section 2.2) "major suppliers" to interconnect:
  - At any technically feasible point;
  - Under non-discriminatory terms;
  - Including technical standards, and costs, no less favorable than provided to itself or to non-affiliated providers;
  - With rates being cost oriented, transparent, and reasonable.
- Many if not all of the terminating EEA carriers have been recognized under local law as having "significant market power", i.e., being "major suppliers." As set forth above, the terms of the cross-border interconnection are patently discriminatory.
- USTR made this very point in its [NTE Report](#), noting although EEA countries agreed to ensure "a major supplier is not able to gain an unfair competitive advantage from terminating foreign or competitive calls," several suppliers were charging higher rates for international termination despite the absence of any differences in incremental cost.
- As a result, the Members in which Verizon is seeking to interconnect are nullifying and impairing U.S. benefits under the Reference Paper by permitting different prices for EEA and non-EEA interconnection.
- Further, Members are likely using higher rates on non-EEA originated traffic to prolong low interconnection rates within the EEA – which could be considered anti-competitive cross-subsidization, forbidden by Section 1.2(a) of the Reference Paper.

## **Conclusion**

- We believe that the EU/EEA's actions violate the GATS, Annex 5 and the Telecommunications Reference Paper.
- USTR already is aware of the issue and identified it as a concern in both in [2015](#) and again in [2016](#).
- The EU should remedy this situation rapidly to avoid the need to raise it further as a trade issue.





# **Why Charging Higher than Regulated Termination Rates to Traffic Originating Outside the European Economic Area (EEA) is Not Justified**

## **Introduction**

Over the last years a growing number of EEA telecom providers have been charging higher (mobile and fixed) termination rates for voice traffic originating outside the EEA as opposed to the regulated (cost-based) rates for traffic within it, and in most instances with the implicit or explicit support from the relevant National Regulatory Authority (NRA) and the European Commission (EC).

This paper outlines why such differential rates are unjustified, damaging, and may well be violating the EU telecommunications rules, general competition rules and the WTO General Agreement on Trade in Services (GATS).

The rationale for this practice seems to be a desire to compensate for higher termination rates charged by some non-EEA providers, as a sort of “retaliation” measure. This approach is particularly questionable when applied to traffic originating in countries where rates do not seriously exceed the EEA rates or are even lower, such as the United States (US).

## **Facts**

Call termination services are interconnection services provided by telecommunications operators to other telecommunications operators. Such services allow for the completion of a call initiated on another telephone network. Call termination services can be provided for traffic originated in-country or abroad. Termination can also be provided over fixed or mobile voice networks.

Originally termination rates were regulated by the NRAs regardless of where traffic originated from. The same cost-oriented rates were mandated for all traffic, no matter where it came from.

Nonetheless, since 2014 an increasing number of EEA providers have started charging higher rates for traffic originating outside the EEA. In most cases these practices were introduced with the implicit or even explicit consent of NRAs. Some NRAs decided to limit their regulatory competence to traffic originating inside the EEA, thus implicitly allowing higher rates for traffic from elsewhere. Moreover, some NRAs explicitly allowed higher rates to be applied horizontally to traffic originating outside the EEA, as a response to high rates in some non-EEA countries.

Consequently an increasing number of EEA providers have been charging much higher rates for traffic originating outside the EEA as opposed to the regulated (cost-based) rates for traffic within it. Whilst some European providers are (rightly) exempting US originated traffic from these higher termination rates many others simply apply one higher termination rate for all traffic from outside the EEA, as is illustrated by the chart in Annex 1.



These practices result in substantial cost increases for Verizon's US originating traffic to the EEA and affect its ability to provide affordable voice services to US consumers calling the EEA.

## **Regulatory Analysis**

The higher rates for non-EEA traffic do not appear to reflect incremental costs for termination of such traffic and there is no other fact-based justification for these higher rates. These practices may therefore well be violating EU sector specific telecommunication rules and general competition law rules as well as the GATS.

### ***Violation of EU sector specific telecommunication rules***

In most if not all EU member states NRAs have determined that mobile and fixed terminating providers have Significant Market Power (SMP) and are therefore obliged to apply cost-based rates in a non-discriminatory fashion. The calculation of the cost-based rates in most instances follows the BU-LRIC cost-methodology as recommended by the EC.

We have strong doubts that the application of differential rates depending on whether the traffic originates inside or outside the EEA complies with the principles of non-discrimination and cost-orientation.

### ***Violation of competition law***

Under EU competition law mobile and fixed providers are considered to be dominant in the termination of voice calls on their network and it may well be that the application of higher prices for traffic from outside the EEA as opposed to traffic from within the EEA will constitute an abuse of a dominant position.

The charging of higher termination rates to traffic originating outside the EEA may be considered to be excessive and discriminatory pricing, as these higher rates are clearly excessive related to the "economic value" of the service, and the underlying costs do not differ depending on the country in which the traffic originates.

### ***Violation of GATS***

The application of differential termination rates may well be in violation of the WTO GATS in three ways, which is outlined in more detail in Annex 2:

1. A key principle of the WTO and the GATS is Most Favored Nation (MFN) that prohibits measures treating the service suppliers of one Member less favorably than any other.
2. Article 5(a) of the Annex on Telecommunications requires Members to "ensure that any service supplied of any other Member is accorded access to and use of public telecommunications transport networks and services on reasonable and non-discriminatory terms and conditions".
3. The "Reference Paper" requires "major suppliers" to interconnect with rates being cost oriented, transparent, and reasonable.



## Conclusion

We strongly believe that the regulated cost-based termination rates of EEA providers in principle should equally apply to traffic originated in any country, in a non-discriminatory manner.

This is even more relevant for traffic originating in countries that do not apply high(er) termination rates than in the EEA, such as the US. It would be a good step forward if cost-based rates would also apply to traffic originating from such countries as some EEA NRAs and providers have already decided.

*July 2016*

# Annex 1 – Country Overview



Country	Mobile (MTR) or Fixed Termination (FTR)	Surcharge in place	Surcharge in place since / as of	Surcharge applies to traffic that originates from	Surcharge allowed by NRA?	Comments
Austria	MTR	Yes	Apr 2016	Non-EEA, except US & White List	Yes, but only on a reciprocity basis	RTR draft decision would allow surcharge for calls originating in EU/EEA-countries where BULRIC model is not yet implemented
	FTR	Yes	Apr 2016	Non-EEA, except US & White List	Yes, but only on a reciprocity basis	
Belgium	MTR	Planned	Q3 2016	Non-EEA, except US & White List	Yes, by explicitly allowing differential/higher rates for non-EEA	According to Draft Market Review Decision only - Pending full BULRIC implementation
	FTR	Yes (but only Proximus)	Apr 2016	Non-EEA, except US & White List	Yes, by explicitly allowing differential/higher rates for non-EEA	According to Draft Market Review Decision only
Bulgaria	MTR	Yes	Jul 2016	Non-EEA	Under assessment	Lower surcharge for US origination from Vivacom BTC and Mtel
	FTR	Yes	Jul 2016	Non-EEA	Under assessment	Lower surcharge for US origination
Croatia	MTR	Yes	Apr 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	Yes	Apr 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
Czech	MTR	Yes	Sept 2014	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	Yes	Aug 2014	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
Denmark	MTR	No				
	FTR	No				
Estonia	MTR	Yes	Jun 2016	Non-EEA	Under assessment	
	FTR	TBC	TBC	TBC	Under assessment	
Finland	MTR	No				
	FTR	No				
France	MTR	Yes	Q1 2014	Non-EEA, except US & White List	Yes, but only on a reciprocity basis	
	FTR	Yes	Q1 2014	Non-EEA	Yes, but only on a reciprocity basis	Orange and BouygTel still applying surcharge on FTR for non-EEA including US origination. SFR and Free exclude US
Germany	MTR	Yes (but only E+ and O2)	Feb 2013	Black List (Serbia, Morocco, Russia, Turkey, Ukraine)	No	E+ & O2 consider their approach in line with the market analyses of BNetzA; MTR Market Review currently underway
	FTR	No				
Greece	MTR	Yes	July 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	Yes	Sept 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
Hungary	MTR	Yes	Nov 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	No				
Ireland	MTR	No			No	regulated MTRs also apply to traffic that originates from outside the EU/EEA
	FTR	No				
Italy	MTR	Yes	Q3 2015	Non-EEA, except US & White List	Yes, by only regulating rates for EEA	Draft decision only at this stage
	FTR	No				
Latvia	MTR	Yes	July 2016	Non-EEA	Under assessment	
	FTR	Yes	July 2016	Non-EEA	Under assessment	
Lithuania	MTR	Yes	Jan 2016	Non-EEA	Under assessment	
	FTR	Yes	Jan 2016	Non-EEA	Under assessment	
Luxembourg	MTR	No				
	FTR	No				Introduction of surcharge considered under ongoing 3rd round Market Review
Netherlands	MTR	No				
	FTR	No				
Poland	MTR	Yes	Apr 2016	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	No			Yes, by only regulating rates for EEA	
Portugal	MTR	Yes	Sept 2015	Non-EEA	Yes, by only regulating rates for EEA	
	FTR	No				
Romania	MTR	No				
	FTR	No				
Slovenia	MTR	Yes	Jun 2016	Non-EEA	Under assessment	Lower surcharge for US origination from Telekom Slovenije (PTT)
	FTR	Yes	Jun 2016	Non-EEA	Under assessment	Lower surcharge for US origination from Telekom Slovenije (PTT)
Spain	MTR	No				
	FTR	No				
Sweden	MTR	No			No	regulated MTRs also apply to traffic that originates from outside the EU/EEA
	FTR	No			No	regulated FTRs also apply to traffic that originates from outside the EU/EEA
United Kingdom	MTR	No				
	FTR	No				



# The EEA'S Discriminatory Telecommunications Termination Rates Violate the General Agreement on Trade in Services

## Introduction

- One main cost component of connecting an international circuit from the United States to another country is the rate a foreign telecommunications operator charges a U.S. operator to “terminate” the call on the foreign operator’s network and deliver it to the local consumer.
- The U.S. Trade Representative (USTR) has identified telecommunications termination rates as a foreign trade barrier imposed by European Union (EU) and European Economic Area (EEA) countries (hereinafter EEA).
- According to USTR, “several suppliers in EU Member States . . . are charging higher rates for the termination of international traffic originating outside the EU, or in some cases outside the European Economic Area . . . than for international traffic between sovereign states within the EU or EEA.” These differential rates “do not appear to reflect incremental costs for termination of such traffic.”
- The EEA’s actions violate the GATS in three ways:
  - A fundamental principle of the WTO and the GATS is Most Favoured Nation (MFN). MFN (Article II) prohibits measures treating the service suppliers of one Member less favourably than any other.
  - Article 5(a) of the Annex on Telecommunications requires Members to “ensure that any service supplied of any other Member is accorded access to and use of public telecommunications transport networks and services on reasonable and non-discriminatory terms and conditions.”
  - The Telecommunications Services Reference Paper, adhered to by all EEA countries, requires (Section 2.2) “major suppliers” to interconnect with rates being cost oriented, transparent, and reasonable.

## Facts

- The (EU), its Member States and (EEA) countries are signatory Members of the WTO General Agreement on Trade in Services (GATS), and [took no relevant exemptions in the GATS telecom markets to these commitments](#).
- A critically important telecommunications service here is cross-border termination, where networks of one service supplier are connected to another service supplier in a different country. Termination sometimes occurs between service suppliers of two EEA nations; in other cases, it occurs between a service supplier terminating traffic in an EEA country that originated outside the EEA, such as from the United States.
- A growing number of EEA carriers are charging higher (mobile and fixed) termination rates for telephone traffic originating outside the EEA as opposed to the regulated (cost-based) rates for traffic within it.
- This imbalance began with price increases in late 2014; additional increases have taken effect in 2015 and 2016.

- EEA termination rates for traffic originating outside the EEA have risen to as much as € 0.3450 (Portugal Mobile). By comparison, the average termination rate for traffic from the EEA to US is € 0.003. There is no cost justification for the higher termination rates on non-EEA originated traffic.
- The Office of the United States Trade Representative has singled out this discrimination in 2015 and again in 2016. Unequal termination charges “raise concerns” about the EU’s compliance with GATS and the Telecommunications Annex, see [USTR 2015 Section 1377 Report](#) at 11-14, and “appear to endorse, explicitly or implicitly, a two-tier approach to the termination of international traffic”, in violation of the Reference Paper, see [USTR 2016 National Trade Estimates \(NTE\) Report](#) at 165.

## Arguments

### ***These Discriminatory Interconnection Rates Violate GATS Article II MFN***

- Differential interconnection rates are *prima facie* evidence of disparate treatment of GATS Members, in violation of MFN treatment, nullifying and impairing the benefits of other WTO Members.
- Interconnection is a basic telecommunications service covered by GATS Article II. See *Mexico – Measures Affecting Telecommunications Services*, [WT/DS204/R](#), ¶¶ 7.277-88 (April 2, 2004) (where principal issue concerned Telecom Reference Paper) (hereinafter “*Mexico Case*”).
- The EEA’s actions constitute “measures” under Art I(3) of the GATS:
  - The European Commission’s Recommendation on Fixed and Mobile Termination Rates ([2009/396/EC](#)) required harmonization and common cost-based approach for setting termination rates within the EU, while omitting any mention of external rates. This is itself a “measure”, to the extent it failed to prevent violations of MFN.<sup>1</sup>
  - Following that, some national EU telecoms regulators (Croatia, Czech, Portugal, Poland, etc.) - with the implicit consent of the European Commission - approved clear “measures” i.e. termination rates less favorable for traffic originated outside the EEA than the regulated (cost-based) rates for traffic originated inside the EEA.

### ***The EEA’s Actions Violate Article 5 of the Annex on Telecommunications***

- The EEA’s actions also violate Article 5(a) of the [Annex on Telecommunications](#), which requires Members to “ensure that any service supplied of any other Member is accorded access to and use of public telecommunications transport networks and services on reasonable and non-discriminatory terms and conditions. . .”
- “The term ‘non-discriminatory’ is understood to refer to most-favored-nation and national treatment as defined in the Agreement, as well as to reflect service-specific usage of the term to mean “terms and conditions no less favorable than those to any other user of like public transport networks or services under like circumstances.” (Telecom. Annex, Art. 5(a) n.15.)

---

<sup>1</sup> Under GATT and GATS precedent, a “measure” also encompasses a Member’s failure to act to prevent a violation. *Guatemala – Cement*, [WT/DS60/AB/R](#), ¶ 69 n.47 (Nov. 2, 1998) (GATT) ([a] measure can . . . be an omission or a failure to act on the part of a Member.) (citations omitted). Similarly, “de facto” actions can constitute a measure. *European Commission – Biotech Products*, [WT/DS291/R](#), ¶ 4.254 (Sep. 20, 2006) (panel report).



- The EEA's rates clearly discriminate, contrary to the Annex's obligation that Members continue to ensure "access and use" of telecom networks on "reasonable and non-discriminatory terms."
- EEA Member States cannot justify higher rates for traffic originated outside the EEA. The fact that some countries, mostly in Africa, are charging very high termination rates does not excuse rate increases for the rest of the world. Nor does the absence of CLI on some foreign-originated calls increase the cost of routing, as certain EEA operators have claimed. There has been no cost or other fact-based analysis justifying the higher tariffs.
- Further clarifying the point, Annex 5(b) says "each Member shall ensure that service suppliers of other Members have access to and use of any public telecommunications transport network or service offered within or across the border of that Member" (emphasis added). See also *Mexico Case*, [WT/DS204/R](#), ¶ 7.288.

### ***The EEA's Actions Also Violate the Reference Paper on Basic Telecommunications***

- The [Reference Paper](#), adhered to by the relevant parties here, specifically addresses cross-border interconnection between different suppliers of telecommunications networks (Section 2.1) (*Mexico Case* [WT/DS204/R](#) ¶ 5.48, 5.52).
- The Reference Paper requires (Section 2.2) "major suppliers" to interconnect:
  - At any technically feasible point;
  - Under non-discriminatory terms;
  - Including technical standards, and costs, no less favorable than provided to itself or to non-affiliated providers;
  - With rates being cost oriented, transparent, and reasonable.
- Many if not all of the terminating EEA carriers have been recognized under local law as having "significant market power", i.e., being "major suppliers." As set forth above, the terms of the cross-border interconnection are patently discriminatory.
- USTR made this very point in its [NTE Report](#), noting although EEA countries agreed to ensure "a major supplier is not able to gain an unfair competitive advantage from terminating foreign or competitive calls," several suppliers were charging higher rates for international termination despite the absence of any differences in incremental cost.
- As a result, the Members in which Verizon is seeking to interconnect are nullifying and impairing U.S. benefits under the Reference Paper by permitting different prices for EEA and non-EEA interconnection.
- Further, Members are likely using higher rates on non-EEA originated traffic to prolong low interconnection rates within the EEA – which could be considered anti-competitive cross-subsidization, forbidden by Section 1.2(a) of the Reference Paper.

## **Conclusion**

- We believe that the EU/EEA's actions violate the GATS, Annex 5 and the Telecommunications Reference Paper.
- USTR already is aware of the issue and identified it as a concern in both in [2015](#) and again in [2016](#).
- The EU should remedy this situation rapidly to avoid the need to raise it further as a trade issue.