



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.2.2019
C(2019) 1379 final

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

À l'attention de
M. Luc Tapella
Directeur
Télécopie: +352 28 228 229

Monsieur,

**Objet: Décision de la Commission concernant l'affaire LU/2019/2137-2138:
Fourniture en gros d'accès local en position déterminée et fourniture
en gros d'accès central en position déterminée au Luxembourg**

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

1. PROCEDURE

Le 14 janvier 2019, la Commission a enregistré une notification présentée par l'autorité de régulation nationale luxembourgeoise, l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR)¹, concernant le marché de la fourniture en gros d'accès local et d'accès central en position déterminée² au Luxembourg.

¹ En vertu de l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 33), telle que modifiée par la directive 2009/140/CE (JO L 337 du 18.12.2009, p. 37) et par le règlement (CE) n° 544/2009 (JO L 167 du 29.6.2009, p. 12).

² Correspondant aux marchés 3 a) et 3 b) de la recommandation 2014/710/UE de la Commission du 9 octobre 2014 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation ex ante conformément à la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (recommandation concernant les marchés pertinents) (JO L 295 du 11.10.2014, p. 79).

La consultation nationale³ s'est déroulée du 26 septembre 2018 au 26 octobre 2018.

Le 23 janvier 2019, la Commission a adressé une demande d'informations⁴ à l'ILR, lequel a transmis sa réponse le 28 janvier 2019.

Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre», les autorités de régulation nationales (ARN), l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et la Commission peuvent formuler des observations à l'ARN concernée sur les projets de mesures notifiés.

2. DESCRIPTION DU PROJET DE MESURE

2.1. Historique du dossier

Le marché de gros de l'accès local en position déterminée au Luxembourg a précédemment fait l'objet d'une notification à la Commission et d'une évaluation par celle-ci dans le cadre de l'affaire LU/2014/1633⁵ en tant que marché de fourniture en gros d'accès (physique) à l'infrastructure du réseau (y compris l'accès partagé ou totalement dégroupé) en position déterminée.

L'ILR avait inclus dans le marché pertinent les services de gros d'accès partagé ou totalement dégroupé à la boucle locale en cuivre ou à la sous-boucle locale en cuivre, ainsi que les réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA) en fibre optique. L'ILR avait exclu du marché pertinent des produits de gros i) l'accès basé sur les réseaux câblés et ii) l'accès par les réseaux mobiles. Le marché géographique pertinent a été défini comme étant de dimension nationale.

L'ILR avait désigné Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT) comme la seule entreprise disposant d'une puissance significative sur le marché (PSM) et lui avait imposé une série de mesures correctrices, notamment: i) le dégroupage de la boucle locale et de la sous-boucle locale de ses réseaux en cuivre et en fibre optique, l'accès à ses gaines et à ses infrastructures de génie civil et, lorsque le dégroupage physique n'était techniquement pas faisable ou économiquement pas viable, l'accès local virtuel dégroupé (VULA); ii) la transparence; iii) la non-discrimination sur la base du principe de l'équivalence des intrants (EoI) pour les réseaux tant en cuivre qu'en fibre optique, un essai de reproductibilité technique, des contrats de niveau de service, des garanties de niveau de service et des indicateurs de performance clés; iv) la séparation comptable; v) une obligation de récupération des coûts et de contrôle tarifaire selon un modèle de calcul des coûts BU LRIC+ pour les services fournis sur le réseau en cuivre, avec une dérogation pour les services NGA dès lors que l'EoI était correctement mise en œuvre; et vi) un essai de reproductibilité économique pour les produits NGA.

Dans ses observations, la Commission avait invité l'ILR à faire en sorte que le VULA soit fourni avec des caractéristiques qui, en termes de fonctionnalités, soient équivalentes aux produits inclus dans le marché de l'accès physique local, et à

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

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

⁵ C(2014) 5729.

spécifier ses caractéristiques. Elle lui avait également demandé d'établir une feuille de route pour la mise en œuvre de l'EoI et de préciser quelles seraient les conséquences, pour EPT, du non-respect de cette feuille de route. En outre, elle avait invité l'ILR à revoir la conception de l'essai de reproductibilité économique une fois le tarif d'accès dégroupé à la boucle locale déterminé, compte tenu de l'importance de la pression résultant d'un produit de référence basé sur le cuivre ou d'autres infrastructures. Enfin, la Commission avait invité l'ILR à notifier et à mettre en œuvre dès que possible le modèle de calcul des coûts proposé ainsi que les tarifs qui en découlaient.

Dans le cadre de l'affaire LU/2015/1769⁶, l'ILR avait fixé les plafonds tarifaires à imposer pour l'accès aux infrastructures de génie civil d'EPT et pour l'accès dégroupé à sa boucle locale et à sa sous-boucle locale pour la période 2015-2017. Les plafonds tarifaires avaient été fixés au niveau de la moyenne sur trois ans des prix orientés vers les coûts obtenus à partir du modèle de coûts BU LRIC+⁷. L'ILR avait prévu la possibilité d'un ajustement à la hausse des plafonds tarifaires pour l'accès dégroupé à la boucle locale et à la sous-boucle locale les 1^{er} juillet 2016 et 1^{er} juillet 2017, si EPT pouvait prouver que le nombre de nœuds de son réseau en cuivre diminuait. La Commission avait fait part de ses préoccupations quant à la possibilité d'ajustements à la hausse des plafonds tarifaires car ces ajustements auraient pu fausser le signal «construire ou acheter» en ce qui concerne les réseaux en cuivre et NGA, entraîner une hausse des prix de détail, décourager la désactivation du réseau en cuivre et compromettre la stabilité et la prévisibilité des tarifs des produits basés sur le cuivre. La Commission avait dès lors demandé à l'ILR de reconsidérer la possibilité d'ajustements à la hausse des plafonds tarifaires régulés pour le réseau en cuivre et de superviser attentivement la mise en œuvre de son approche de régulation afin d'agir immédiatement si nécessaire.

En 2018⁸, l'ILR a réexaminé les plafonds tarifaires à imposer pour l'accès aux infrastructures de génie civil de POST Luxembourg (ci-après «POST»⁹) et pour l'accès dégroupé à sa boucle locale et à sa sous-boucle locale pour la période 2018-2020¹⁰. Les plafonds tarifaires étaient calculés à l'aide d'un modèle de coûts

⁶ COM(2015) 5497.

⁷ Plafonds tarifaires 2015-2017:

Accès à un tronçon de gaine entière ou à un tronçon d'une partie de l'espace disponible dans une gaine [EUR/mètre/mois]	0,13 €
Accès dégroupé à la boucle locale en cuivre [EUR/racc./mois]	9,47 €
Accès dégroupé à la sous-boucle locale en cuivre [EUR/racc./mois]	6,31 €

⁸ Affaire LU/2018/2116, C(2018) 6930.

⁹ Anciennement EPT.

¹⁰ En 2018, l'ILR a fixé les plafonds tarifaires comme suit:

Services	2018	2019	2020

BU LRIC+, qui modélise les coûts d'un opérateur hypothétique efficace au Luxembourg¹¹. La Commission n'a pas formulé d'observations.

2.2. Définition du marché

2.2.1. Marché de détail

Dans le cadre de son analyse des marchés de gros en amont, l'ILR a évalué la situation concurrentielle sur le marché de détail en aval à prendre en considération.

L'Institut définit le marché de détail sous-jacent comme le marché constitué des offres d'accès à haut débit utilisant notamment la technologie xDSL¹², le câble ou la fibre optique, pour une clientèle tant résidentielle que non résidentielle. Il déduit de son analyse que le marché de l'accès à l'internet à haut débit reste très concentré. De fait, l'opérateur historique luxembourgeois POST continue de détenir la plus grande part du marché de détail dans l'UE (plus de 60 %), tandis que le paysage des opérateurs alternatifs reste morcelé¹³. L'ILR constate également que le marché se caractérise par une dynamique concurrentielle faible. L'ILR conclut que POST est l'opérateur dominant sur le marché de détail et que, compte tenu de la situation concurrentielle et du fait qu'une partie du marché de détail de l'accès à l'internet à haut débit repose sur des offres de gros régulées (par exemple, dégroupage, accès à un débit binaire - «bitstream»), ce marché serait encore plus concentré en l'absence de ces offres.

Accès à un tronçon de gaine entière ou à un tronçon d'une partie de l'espace disponible dans une gaine [EUR/mètre/mois]	0,11	0,11	0,11
Accès dégroupé à la sous-boucle locale en paires métalliques torsadées à partir des sous-répartiteurs existants et futurs [EUR/racc./mois]	5,25	5,34	5,44
Accès dégroupé à la boucle locale en paires métalliques torsadées à partir des répartiteurs principaux existants et futurs [EUR/racc./mois]	8,26	8,43	8,60

Tableau 1: Plafonds tarifaires pour les gaines, le dégroupage de la boucle locale et le dégroupage de la sous-boucle locale

¹¹ Le modèle se fondait sur un réseau d'accès 100 % en cuivre et un cœur de réseau IP/NGN basé sur les technologies les plus efficaces alors disponibles.

¹² Proposant des vitesses supérieures à 2 Mbit/s. L'ILR a exclu du marché les vitesses inférieures à 2 Mbit/s. Cette mesure n'a toutefois qu'une incidence pratique limitée, sachant que l'ILR n'a connaissance d'aucune offre sur le marché de détail qui proposerait des vitesses aussi faibles. En outre, au total, seules quelques dizaines d'accès à des vitesses inférieures à 2 Mbit/s sont en service.

¹³ Il existe 16 opérateurs alternatifs sur le marché de détail luxembourgeois et le plus important d'entre eux détient une part de marché de 13 %. Cinq câblo-opérateurs locaux détiennent une part de marché cumulée d'environ 10 %.

L'ILR s'attend à ce que le déploiement de la fibre optique se poursuive au cours de la période à l'examen et aboutisse à une couverture quasi nationale de la desserte par fibre de l'abonné (FTTP/FTTH)¹⁴.

2.2.2. *Fourniture en gros d'accès local en position déterminée*

L'ILR définit le marché pertinent de la fourniture en gros d'accès local comme le marché des services de gros d'accès dégroupé à la boucle locale et à la sous-boucle locale en fibre optique et en cuivre, pour une clientèle tant résidentielle que non résidentielle. L'ILR exclut du marché pertinent des produits de gros l'accès basé sur les réseaux câblés et l'accès par les réseaux mobiles.

Il estime que le marché a une dimension géographique nationale.

2.2.3. *Fourniture en gros d'accès central en position déterminée*

L'ILR définit le marché de la fourniture en gros d'accès central comme le marché constitué des offres d'accès «bitstream», y compris les offres de revente, sur une infrastructure en cuivre ou en fibre optique, pour une clientèle tant résidentielle que non résidentielle. Les lignes louées et le câble ne font pas partie du marché pertinent. Les lignes louées ne sont pas considérées comme substituables à l'accès «bitstream».

Pour justifier l'exclusion du câble du marché, l'ILR indique que les demandeurs d'accès n'envisageraient pas une migration vers le câble en raison des coûts de changement élevés et du morcellement du paysage du câble, ce qui rend l'accès au câble plus coûteux et plus difficile que l'accès au réseau en cuivre/fibre optique¹⁵. En outre, les coûts de changement doivent être mis en rapport avec la taille globale du marché pouvant être atteint, après réalisation de l'investissement nécessaire à la migration, lequel est très restreint par rapport à celui d'autres États membres. Par conséquent, l'ILR conclut qu'il est peu probable que des opérateurs migrent vers le câble en cas d'augmentation faible mais significative et non transitoire des tarifs d'accès de gros au réseau en cuivre/fibre optique; c'est pourquoi il exclut le câble du marché de gros.

Le marché a une dimension géographique nationale.

2.3. **Appréciation de la puissance significative sur le marché**

L'ILR estime que POST détient une puissance significative sur les deux marchés. POST exploite l'unique réseau de couverture nationale et c'est le seul opérateur à

¹⁴ POST ne cesse d'étendre son empreinte FTTH. À la fin de 2017, 60 % des ménages étaient couverts; à la fin de 2018, la couverture a atteint 70 % environ.

¹⁵ Le paysage du câble reste morcelé au Luxembourg. Les réseaux câblés des 5 opérateurs pris ensemble représentent environ 80 % des foyers au Luxembourg. Tout demandeur d'accès se trouverait donc contraint de conclure des accords d'accès et d'interconnexion avec tous les câblo-opérateurs pour couvrir ne serait-ce qu'une zone comparable à celle dont bénéficieraient les demandeurs d'accès au réseau en cuivre/fibre optique. En outre, aucune offre d'accès n'est actuellement disponible sur les réseaux câblés, indépendamment du contenu.

offrir un produit d'accès de gros capable d'atteindre l'ensemble de la clientèle¹⁶. Sur le marché de l'accès local, POST est le seul fournisseur de services d'accès qui possède une part de marché de 100 %, tandis que la part sur le marché de l'accès central reste constante et supérieure 90 % depuis 2016. Une réplification du réseau d'accès de POST est jugée difficile et une entrée sur le marché engendrerait des coûts irrécupérables élevés. L'ILR conclut également qu'à défaut de régulation les demandeurs d'accès ne peuvent pas jouir d'une puissance d'achat compensatrice assez grande pour exercer une pression suffisante sur POST. Cette situation apparaît comme stable dans le temps et ne devrait pas évoluer à court terme.

2.4. Mesures correctrices fondées sur la régulation

2.4.1. Fourniture en gros d'accès local en position déterminée

Concernant le marché de la fourniture en gros d'accès local, l'ILR propose d'imposer les obligations suivantes: i) accès, ii) non-discrimination, iii) transparence et iv) contrôle des prix. L'ILR propose de ne plus imposer de séparation comptable, étant donné que l'obligation de non-discrimination, combinée à l'obligation de contrôle des prix, est jugée suffisante.

En ce qui concerne l'accès, l'ILR propose d'imposer l'accès, y compris l'accès dégroupé, à la fibre optique. L'ILR n'impose le VULA par la fibre optique que lorsque l'accès dégroupé à la fibre n'est pas techniquement possible¹⁷.

En outre, l'ILR propose d'imposer l'accès à la boucle locale et à la sous-boucle locale en cuivre. Lorsque l'accès à la boucle locale et à la sous-boucle locale n'est pas possible en raison de l'utilisation de la vectorisation ou pour toute autre raison technique, POST est tenu de proposer un produit VULA en remplacement.

Lorsque les locaux du client final sont connectés par une seule technologie d'accès (fibre ou cuivre), l'accès doit être accordé à cette technologie.

Toutefois, lorsque le cuivre et la FTTP/FTTH sont à la disposition du client, seule la fourniture de l'accès à la fibre optique serait requise afin d'encourager davantage l'utilisation de cette technologie¹⁸. La capacité d'atteindre le client avec la FTTP/FTTH dépend (outre le raccordement aux locaux) de la qualité du câblage

¹⁶ Les réseaux d'accès alternatifs développés, sporadiquement, par de petits opérateurs ne disposent pas d'une couverture nationale.

¹⁷ L'obligation d'accès dégroupé s'applique quel que soit le type de réseau d'accès FTTP/FTTH déployé (P2P, P2MP et toute autre forme d'accès). Lorsque le P2MP est déployé, l'accès peut normalement être proposé sous la forme d'un accès par fibre optique noire entre le répartiteur principal et l'armoire de rue et moyennant l'installation d'un filtre (splitter) au niveau de l'armoire de rue.

¹⁸ Dans sa réponse à la demande d'informations, l'ILR précise qu'en ce qui concerne les services existants sur la boucle en cuivre, lorsque la fibre optique est installée en parallèle, l'opérateur historique a l'obligation de maintenir la fourniture tant que le client ne sollicite pas de changement. Mais, dès lors que le client souhaite une modification de son accès internet (mise à niveau, changement d'opérateur, nouvelle installation, notamment), POST est en droit de mettre fin à l'accès en cuivre. Si l'opérateur historique décide de supprimer son offre d'accès dégroupé en cuivre ou de services «bitstream» sur le réseau en cuivre, ses propres filiales sur le marché de détail ne peuvent plus non plus prétendre à la fourniture de services basés sur le cuivre.

interne¹⁹, en particulier dans les immeubles à appartements. Si le câblage interne est capable de supporter les performances de la fibre (1Gbit/s), l'opérateur PSM n'est pas tenu de proposer un accès cuivre. Si le câblage interne n'est pas de nature à fournir un débit de données suffisant, l'opérateur PSM doit permettre l'accès par les deux technologies. Le demandeur d'accès est libre de choisir, ce qui lui donne la possibilité de mettre en œuvre la solution technique appropriée dans les locaux du client. Si aucune information concernant la qualité du câblage interne n'est disponible, le demandeur d'accès peut modifier gratuitement sa demande d'accès FTTP/FTTH en une demande d'accès cuivre ou d'accès «bitstream», jusqu'au moment de l'installation dans les locaux du client.

L'ILR n'impose plus l'accès aux gaines ou aux infrastructures de génie civil. Il n'y a pas eu de demande pour ce type de produit d'accès au cours des dernières années²⁰ et une éventuelle demande future est jugée improbable²¹. L'ILR souligne que l'accès aux gaines est possible en vertu des dispositions de transposition de la directive sur la réduction des coûts, qui confère aux demandeurs d'accès l'avantage supplémentaire de pouvoir s'approvisionner auprès de toutes les infrastructures d'utilité publique, en ce compris les gaines des opérateurs PSM. L'ILR estime dès lors disproportionné de maintenir l'obligation d'accès régulé aux gaines et infrastructures de génie civil.

En ce qui concerne l'obligation de non-discrimination, l'ILR propose d'imposer le test de l'équivalence des intrants (EoI). POST est tenu de mesurer les indicateurs de non-discrimination, dont les indicateurs financiers et de performance clés²². L'obligation de non-discrimination s'étend aux prix, aux questions techniques, à la fourniture d'informations et aux services de soutien opérationnel.

Dans le cadre de l'obligation de transparence, l'opérateur PSM est tenu de publier une offre de référence.

En ce qui concerne le contrôle des prix, l'ILR propose d'imposer des approches tarifaires différenciées en fonction de la technologie sous-jacente. L'ILR propose de fixer des prix pour le cuivre, le VULA et les facilités d'accès associées (tant pour la fibre optique que pour le cuivre) sur la base de son modèle de coûts BU LRIC+, qui modélise un opérateur de réseau fixe efficace au Luxembourg²³. Pour l'accès fibre

¹⁹ Depuis 2012, POST gère une base de données qui dresse une carte de l'état du câblage interne des immeubles. Les opérateurs alternatifs ont librement accès à cette base de données.

²⁰ En 2017, moins de 2 km de gaines ont été louées par l'opérateur PSM.

²¹ POST a d'ores et déjà déployé la technologie FTTP/FTTH auprès de 60 % des ménages et a l'intention de couvrir à terme 100 % des ménages. POST déploie 4 lignes en fibre optique par ménage, dont deux sont reliées au point de présence et les deux autres peuvent être activées rapidement. Dans un tel contexte, l'ILR juge peu probable que des opérateurs alternatifs déploient leur propre réseau FTTP/FTTH en parallèle.

²² Les modalités de l'EoI font l'objet d'une notification distincte: LU/2019/2142.

²³ Les modalités de l'obligation de contrôle des prix pour le cuivre, le VULA et les facilités d'accès associées font l'objet d'une notification distincte: LU/2019/2143.

uniquement, l'ILR propose une dérogation et fonde les prix sur un essai de reproductibilité économique (ERT) ex ante, basé sur les produits phares de POST²⁴.

2.4.2. Fourniture en gros d'accès central en position déterminée

De la même manière que pour le marché de la fourniture d'accès local, l'ILR propose d'imposer les obligations suivantes: i) accès, ii) non-discrimination, iii) transparence et iv) contrôle des prix. L'ILR propose de ne plus imposer de séparation comptable, étant donné que l'obligation de non-discrimination, combinée à l'obligation de contrôle des prix, est jugée suffisante.

En ce qui concerne l'accès, l'ILR estime que le régime d'accès devrait suivre les mêmes principes que ceux décrits ci-dessus. Autrement dit, l'opérateur PSM n'est pas tenu de fournir un accès «bitstream» sur cuivre, s'il n'y a pas d'obligation d'accès dégroupé en cuivre pour la ligne concernée.

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

En ce qui concerne le contrôle des prix pour tous les produits «bitstream», indépendamment de l'infrastructure sous-jacente, l'ILR propose d'imposer que les prix soient fixés sur la base d'un ERT ex ante²⁵. Ce test repose sur les produits phares de POST²⁶.

3. OBSERVATIONS

Ayant examiné la notification et les informations supplémentaires fournies par l'ILR, la Commission souhaite formuler les observations suivantes²⁷:

Accès aux gaines et aux infrastructures de génie civil

La Commission prend note de l'intention de l'ILR de lever l'obligation d'accès aux gaines. Compte tenu des circonstances nationales propres au Luxembourg, telles que l'absence constatée de demande d'accès régulé aux gaines, et des autres possibilités d'accès offertes par la législation nationale, la Commission ne s'oppose pas à la suppression de l'accès aux gaines. Toutefois, la Commission demande à l'ILR i) de suivre la demande d'accès aux gaines et aux infrastructures de génie civil et ii) le cas échéant, de déterminer si des demandes raisonnables ne sont pas satisfaites, la meilleure réponse à apporter étant alors une mesure correctrice ex ante en matière d'accès.

²⁴ Les modalités de l'essai de reproductibilité économique font l'objet d'une notification distincte: LU/2019/2141.

²⁵ Les modalités de l'essai de reproductibilité économique font l'objet d'une notification distincte: LU/2019/2141.

²⁶ L'ILR entend par «produits phares» les produits de détail à haut débit qui, cumulés en ordre décroissant, représentent 70 % du total des revenus de détail et qui, pris individuellement, comptent pour au moins 10 % des revenus de détail.

²⁷ Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive «cadre».

Conformément à l'article 7, paragraphe 7, de la directive «cadre», l'ILR doit tenir le plus grand compte des observations formulées par les autres ARN, par l'ORECE et par la Commission et peut adopter le projet de mesure final, auquel cas elle doit le communiquer à la Commission.

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

Conformément au point 15 de la recommandation 2008/850/CE²⁸, la Commission publiera ce document sur son site web. La Commission ne considère pas les informations qu'il contient comme confidentielles. Si vous considérez que, selon la réglementation de l'Union européenne et la réglementation nationale en matière de secret des affaires, ce document contient des informations confidentielles que vous souhaiteriez voir supprimées avant toute publication²⁹, vous devez en informer la Commission³⁰ dans un délai de trois jours ouvrables suivant réception de la présente. Dans ce cas, vous devez motiver votre demande.

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



Pour la Commission,
Roberto Viola
Directeur général

²⁸ Recommandation 2008/850/CE de la Commission du 15 octobre 2008 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, JO L 301 du 12.11.2008, p. 23.

²⁹ La Commission peut informer le public des résultats de son évaluation avant la fin de cette période de trois jours.

³⁰ Toute demande doit être envoyée soit par courrier électronique à l'adresse: CNECT-ARTICLE7@ec.europa.eu, soit par télécopie au: +32 2 298 87 82.