



EUROPEAN COMMISSION

Bruxelles, 4.8.2006

SG-Greffe (2006) D/204472

Monsieur Eric Van Heesvelde
Président de l'Institut Belge des services
Postaux et Télécommunications
Avenue de l'Astronomie – 14 – Boîte 21
B-1210 Bruxelles
Belgique
Fax: 02 226 88 41

Monsieur le Président,

Objet: Cas BE/2006/0433 : Terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles individuels en Belgique.

Observations conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la Directive 2002/21/EC¹

I. PROCEDURE

Le 7 juillet 2006, la Commission a enregistré une notification de l'autorité réglementaire nationale ("ARN") de Belgique, l'*Institut Belge des services Postaux et Télécommunications* (« IBPT »), concernant le marché² de gros de la terminaison d'appel sur les réseaux mobiles individuels en Belgique, sous la référence BE/2006/0433.

Une consultation nationale³ s'est déroulée du 7 février au 16 mars 2006. La date limite de la consultation communautaire est le 7 août 2006. Le 13 juillet 2006, une demande de compléments d'information a été adressée à l'IBPT. Sa réponse a été reçue le 18 Juillet 2006.

Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive « cadre », les autorités réglementaires nationales et la Commission peuvent adresser à l'ARN concernée des observations sur les projets de mesures notifiés.

¹ Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »), JO L 108, 24.4.2002, p. 33.

² A ce stade, 23 NRA (sur 25) ont achevé leur analyse du présent marché en : Allemagne, Autriche, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède. L'analyse de marché de la Lettonie a été notifiée le 27 juillet 2006.

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

II. DESCRIPTION DU PROJET DE MESURES

II.1. Définition du marché

Trois opérateurs de réseau mobile ("ORM") sont actifs en Belgique : Belgacom Mobile⁴, Mobistar et Base, respectivement entrés sur le marché mobile en janvier 1994, août 1996 et juin 1999. A la fin de 2005, les parts de marché respectives de ces trois opérateurs, en termes d'abonnés et de chiffre d'affaires, s'établissaient ainsi : Belgacom Mobile (48,3% / 52,4%), Mobistar (33,4% / 36,3%) et Base (18,3% / 11,3%).

Les réseaux respectifs de Belgacom Mobile, Mobistar et Base couvrent 99% de la population.

En raison du caractère non substituable de la terminaison d'appel fournie par les différents réseaux, l'IBPT définit un marché distinct de la terminaison d'appel vocal sur le réseau de chaque opérateur mobile (3G compris). L'IBPT estime que la terminaison d'appel par le biais des "passerelles GSM"⁵ fait partie du marché de produit.

Cette définition de marché est conforme à la recommandation⁶ sur les marchés pertinents. La terminaison des SMS est exclue de ce marché de produit.

La délimitation géographique de chaque marché de produit coïncide avec la couverture géographique de chaque réseau.

II.2. Puissance significative de marché ("PSM")

Sur le fondement de son analyse de marché, l'IBPT envisage de désigner Belgacom Mobile, Mobistar et Base comme disposant d'une PSM sur leurs marchés respectifs.

Pour établir la PSM, l'IBPT s'appuie sur les trois principaux critères suivants : (i) les parts de marché (chaque opérateur est en situation de monopole sur son marché) en combinaison avec la concentration du marché, (ii) l'absence de dynamique concurrentielle et (iii) l'absence de pouvoir d'achat compensateur.

L'IBPT conclut, en particulier, qu'aucune des entreprises considérées ne détient un pouvoir d'achat compensateur suffisamment fort pour éliminer la PSM de son homologue. Par exemple, l'IBPT indique que Base, en dépit de sa taille relativement petite en regard de Belgacom Mobile, est parvenu à augmenter le niveau moyen de ses tarifs de terminaison au cours de la période 2001-2004.

⁴ Proximus.

⁵ Les "passerelles GSM" (ou "hérissons") sont des équipements utilisés pour permettre aux réseaux téléphoniques fixes de se connecter directement aux réseaux mobiles par le biais d'un lien de téléphonie mobile radio. L'intérêt de tels "hérissons" est d'éviter les tarifs d'interconnexion fixe vers mobile et de pouvoir bénéficier de tarifs de détail plus faibles pour les appels mobile à mobile.

⁶ Recommandation de la Commission 2003/311/CE du 11 février 2003 concernant les marchés pertinents de produits et de services dans le secteur des communications électroniques susceptibles d'être soumis à une réglementation *ex ante* conformément à la directive « cadre » (la « recommandation »), JO L 114 du 8.5.2003, p. 45

II.3. Obligations réglementaires

Afin de remédier au pouvoir de marché constaté sur chaque marché de gros, l'IBPT propose d'imposer le groupe suivant d'obligations réglementaires à chaque ORM :

- Fournir les prestations d'accès et d'interconnexion
- Non-discrimination externe
- Transparence (y compris la publication d'une offre de référence)
- Contrôle des prix et comptabilisation des coûts

L'IBPT propose d'imposer à Belgacom Mobile et Mobistar les obligations réglementaires supplémentaires suivantes :

- Non-discrimination interne
- Séparation comptable

Les obligations proposées ne concernent que l'interconnexion directe et n'ont pas pour objet de réglementer l'usage des passerelles GSM. La réglementation⁷ existante imposée pour l'usage de ces passerelles sera supprimée.

L'obligation de fournir les prestations d'accès et d'interconnexion vise à contraindre chaque opérateur de réseau mobile à négocier de bonne foi avec toute partie tierce souhaitant terminer des appels sur son réseau. En particulier, au titre de cette obligation, l'IBPT propose que chaque ORM fournisse une offre de colocation à toute partie tierce sollicitant l'accès à son réseau.

L'obligation de non-discrimination impose à chaque ORM d'appliquer les mêmes conditions techniques et tarifaires à ses propres services ou filiales ainsi qu'aux tiers dans une situation identique, de sorte que ces conditions seront indépendantes du réseau à l'origine de l'appel. Cette obligation empêche les pratiques de discrimination ou de forclusion au détriment des tiers (et par voie de conséquence du consommateur final). La non-discrimination interne requise de Belgacom Mobile et Mobistar est jugée nécessaire pour éviter le subventionnement croisé des activités aval⁸. Cette obligation est associée à l'obligation de séparation comptable. L'IBPT estime qu'imposer à Base ces deux obligations ne serait pas proportionné, en raison notamment de sa relative petite taille.

L'IBPT souhaite imposer une obligation de contrôle des prix en vue de réduire les tarifs de terminaison d'appel à des niveaux cibles dans un délai de deux ans, à partir du 1^{er} novembre 2006. Pour cela, l'IBPT a développé un modèle de coûts dont le résultat conduit à la proposition suivante d'évolution pluriannuelle des tarifs de chaque ORM :

	2005	01-nov.-06	01-mai-07	01-janv.-08	01-juil.-08	Variation (relative) 2006/2008	Variation (absolue) 2006/2008
PROXIMUS	12,66 € ct	10,13 € ct	8,09 € ct	7,48 € ct	6,56 € ct	-48,2%	-6,10 € cts
MOBISTAR	15,98 € ct	12,75 € ct	10,16 € ct	9,38 € ct	8,21 € ct	-48,6%	-7,77 € cts
BASE	19,60 € ct	15,81 € ct	12,76 € ct	11,82 € ct	10,41 € ct	-46,9%	-9,19 € cts

⁷ L'IBPT a précédemment défini un cadre réglementaire pour l'usage des passerelles GSM en requérant de l'opérateur GSM l'approbation préalable de l'installation de ces équipements sur son réseau.

⁸ L'IBPT indique également que la non-discrimination interne ne signifie pas que les tarifs de détail "on-net" et "off-net" doivent être identiques mais plutôt que l'ensemble des offres de détail fourni par un opérateur mobile ne doit pas être fourni à un coût global qui ne refléterait pas le niveau sous-jacent des éléments de gros de terminaison auto-fournis.

Le modèle de coût est fondé sur les Coûts Moyens Incrémentaux de Long Terme ("CMILT")⁹ selon une approche "top-down"¹⁰. Son architecture et ses principes sont communs à tous les opérateurs, et ont été discutés avec ces derniers et documentés par eux.

Le modèle est soutenu par un sous-modèle qui prévoit les évolutions des parts de marché et du trafic de chaque ORM. Tous les coûts sont annualisés selon le principe de l'amortissement économique afin que le modèle recouvre tous les coûts pertinents encourus. Les coûts par élément sont alloués aux différents services au moyen de facteurs de routage et de majorations ("*mark-up*").

Les principales hypothèses du modèle sont : (i) l'équivalence des parts de marché des trois ORM en 2017; (ii) une durée de vie des actifs de cinquante¹¹ ans; (iii) l'exclusion des coûts commerciaux; (iv) l'exclusion des coûts UMTS; (v) une imputation proportionnelle *Equal Proportion Mark-Up* ("EPMU") pour l'allocation des coûts communs; et (vi) un CMPC¹² unique de 12,24% pour tous les ORM.

Selon l'analyse de sensibilité fournie par l'IBPT, le modèle apparaît robuste et ses résultats ne varient pas significativement en regard des principales hypothèses sous-jacentes. Il résulte du modèle des tarifs de terminaison mobile asymétriques dans les proportions relatives et absolues suivantes :

	2005	01-nov.-06	01-mai-07	01-janv.-08	01-juil.-08
Asymétries (en valeur relative)					
Mobistar/Proximus	26,2%	25,9%	25,6%	25,4%	25,2%
Base/Proximus	54,8%	56,1%	57,7%	58,0%	58,7%
Base/Mobistar	22,7%	24,0%	25,6%	26,0%	26,8%
Asymétries (en valeur absolue)					
Mobistar/Proximus	3,32 € ct	2,62 € ct	2,07 € ct	1,90 € ct	1,65 € ct
Base/Proximus	6,94 € ct	5,68 € ct	4,67 € ct	4,34 € ct	3,85 € ct
Base/Mobistar	3,62 € ct	3,06 € ct	2,60 € ct	2,44 € ct	2,20 € ct

Le tarif de terminaison mobile respectif de Base, Mobistar et Belgacom Mobile décroît, en valeur absolue, de 9,19, 7,77 et 6,10 cents d'euro. Dans la mesure où le tarif de Base décroît davantage, l'asymétrie avec Belgacom Mobile sera réduite en valeur absolue de 6,94 à 3,85 cents au cours de la période considérée. En valeur relative, cependant, l'asymétrie augmente légèrement.

L'asymétrie résulte plus particulièrement du déséquilibre de trafic entrant entre les trois opérateurs, tandis que les coûts pertinents à recouvrir tendent à converger.

L'autorité nationale de concurrence ("ACN") n'a pas commenté la définition de marché ni les conclusions sur la PSM mais elle a exprimée des interrogations s'agissant des asymétries résultant du modèle de coût de l'IBPT et de leur justification et compatibilité avec le droit de la concurrence.

L'IBPT considère que les obligations réglementaires sectorielles proposées sont fondées sur la nature du problème constaté, proportionnées et justifiées en accord avec les objectifs généraux établis à l'article 8 de la directive "cadre".

⁹ CMILT signifie que le modèle projette les coûts à long terme et impute les coûts aux différents services sur la base des incréments.

¹⁰ "Top-down" signifie que le modèle utilise en entrée les coûts historiques audités de chaque opérateur.

¹¹ Selon l'IBPT, cette période représente l'investissement perpétuel, l'exploitation et la demande d'un réseau GSM.

¹² Coût Moyen Pondéré du Capital.

En particulier, l'IBPT a indiqué, en réponse aux interrogations de l'ACN, que le modèle reflète le fait que Belgacom Mobile, Mobistar et Base sont entrés sur le marché respectivement en 1994, 1996 et 1999. En outre, les coûts respectifs des trois opérateurs PSM sont différents. Cette situation exige un traitement différent, en accord avec les principes d'efficacité économique, de concurrence durable, de l'intérêt et de protection des consommateurs.

En outre, l'IBPT souligne qu'une réduction plus rapide des tarifs de terminaison mobile pourrait avoir un effet global négatif sur le développement de la concurrence sur le marché mobile, ce qui serait défavorable aux consommateurs belges.

III. OBSERVATIONS

La Commission a examiné le projet de mesures et les informations complémentaires fournies par l'IBPT et formule les observations suivantes:

(1) Obligation de contrôle tarifaire

L'IBPT propose de mettre en œuvre l'obligation de contrôle des prix sur le fondement d'un modèle de coûts moyens incrémentaux de long terme avec une approche "top-down", c'est-à-dire en tenant compte des coûts historiques audités de chaque opérateur pour déterminer leurs tarifs de terminaison mobile. Cette méthode aboutit à une forte asymétrie entre les tarifs de terminaison des trois ORM, qui se pérenniserait tout au long et au-delà de la période d'analyse.

La Commission estime que les tarifs de terminaison devraient en principe être symétriques et que l'asymétrie, acceptable dans nombre de cas, doit être convenablement motivée. La Commission reconnaît que, dans certains cas exceptionnels, une asymétrie pourrait se justifier par des différences objectives de coûts dont l'opérateur concerné n'a pas la maîtrise. Les différences de coûts entre l'exploitation d'un réseau GSM900 et d'un réseau DCS1800 pourraient constituer des motifs valables ou aussi des différences significatives de date d'entrée sur le marché.

La Commission s'attend à ce que les différences liées à la technologie soient petites et invite l'IBPT à les quantifier plus précisément si elles devaient être pertinentes au cas présent. En outre, le fait qu'un opérateur mobile soit entré sur le marché plus tard et a donc une part de marché plus petite ne peut justifier un tarif de terminaison plus élevé que pour une période transitoire limitée. Le maintien d'un tarif de terminaison plus élevé ne serait pas justifié après une période suffisamment longue pour que l'opérateur s'adapte aux conditions de marché et devienne efficace; elle pourrait même décourager les petits opérateurs de chercher à accroître leur part de marché.

Pour ces motifs, la Commission partage l'objectif de l'IBPT d'éliminer l'asymétrie des tarifs de terminaison dans un délai raisonnable, sur la base des coûts d'un opérateur efficace¹³. L'IBPT dispose d'une marge d'interprétation pour appliquer les

¹³ La Commission note que l'IPT développera un modèle de coût "bottom-up" afin de déterminer les coûts d'un opérateur efficace.

principes établis à l'article 8(4) de la directive "accès"¹⁴ et donc pour établir ce délai ; cependant la Commission a signalé dans plusieurs cas qu'il est nécessaire de veiller à ce que les asymétries ne demeurent pas trop longtemps¹⁵ et que les tarifs de terminaison mobile de chaque ORM devraient être réduits au niveau des coûts d'un opérateur efficace dès que possible¹⁶.

La Commission estime que l'évolution pluriannuelle proposée dans les mesures notifiées ne répond pas à ces objectifs. La Commission invite l'IBPT à mettre en œuvre plus vite qu'envisagé actuellement le principe d'efficacité économique prospective et de réduire davantage les tarifs de terminaison mobile que doivent pratiquer Mobistar et Base au cours de la période de l'analyse.

A cet égard, la Commission invite l'IBPT à définir le niveau des tarifs de terminaison mobile de chaque opérateur ;

- afin d'atteindre la symétrie entre Belgacom Mobile et Mobistar au cours de la période de la présente analyse (i.e. d'ici 2008). Cela se justifie en considérant que ces opérateurs sont présents sur le marché belge depuis plus de dix ans, qu'ils utilisent la même technologie et que leurs structures de coûts pertinents convergent, tel qu'établi par l'analyse de l'IBPT. En outre, la Commission souligne que dans la majorité des Etats membres où l'orientation réglementaire vers les coûts des tarifs de terminaison mobile est effectivement mise en œuvre (par exemple en Autriche, Italie, France, Suède, Royaume-Uni et aux Pays-Bas), les ARN ont imposé des tarifs de terminaison mobile symétriques entre le premier et le second ORM ;
- afin d'atteindre la symétrie entre tous les opérateurs peu après la période de la présente analyse, sauf si l'IBPT estimait que des différences objectives de coût, échappant à la maîtrise des opérateurs ainsi qu'évoqué aux paragraphes précédents, justifieraient le maintien d'un petit degré d'asymétrie. Cela impliquerait en tout état de cause que les tarifs de terminaison de Base devraient être réduits plus significativement d'ores et déjà au cours de la période de l'analyse.

(2) **Obligation de non-discrimination**

Le considérant 17 de la directive "accès" stipule que *"le principe de non-discrimination garantit que les entreprises puissantes sur le marché ne faussent pas la concurrence, notamment lorsqu'il s'agit d'entreprises intégrées verticalement qui fournissent des services à des entreprises avec lesquelles elles sont en concurrence sur des marchés en aval"*.

La Commission estime que l'obligation de non-discrimination interne proposée n'est pas en désaccord avec le considérant ci-dessus. Bien que la Commission n'exclue pas la possibilité de subventionnements croisés sur les marchés mobiles, elle invite néanmoins l'IBPT à davantage motiver les risques sous-jacents de

¹⁴ Directive 2002/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion (directive « accès »), JO L 108, 24.4.2002, p. 7.

¹⁵ Voir également la lettre de commentaires de la Commission dans le cas AT/2005/0256.

¹⁶ Voir la décision de la Commission du 4 août 2004, cas EL/2004/0078 (SG-Greffe (2004) D/203427) et la décision de la Commission du 4 décembre 2005, cas AT/2005/0256 (SG-Greffe (2005) D/206043).

distorsion de concurrence justifiant l'imposition de la mesure proposée, en particulier dans le contexte de tarifs de terminaison mobile orientés vers les coûts.¹⁷

Conformément à l'article 7, paragraphe 5, de la directive « cadre », l'IBPT se doit de tenir le plus grand compte des observations formulées par les autres ARN et par la Commission, peut adopter le projet de mesures final et, le cas échéant, le communiquer à la Commission.

Les observations ci-dessus reflètent la position de la Commission dans le cadre de cette notification particulière et sont sans préjudice de toute position qu'elle peut prendre vis-à-vis d'autres projets de mesures notifiés.

Conformément au point 12 de la recommandation 2003/561/EC,¹⁸ la Commission publiera ce document sur son site Internet. La Commission ne considère pas que les informations contenues ci-dessus soient confidentielles. Vous êtes invitée à informer la Commission,¹⁹ endéans trois jours ouvrables suivant réception, si vous considérez que, conformément à la réglementation communautaire et nationale en matière de secret des affaires, ce document contient des informations confidentielles que vous désiriez voir supprimées avant toute publication. Vous devez préciser les raisons d'une telle requête.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les plus distinguées,

Pour la Commission,
Fabio Colasanti
Directeur général

¹⁷ Voir également la position commune révisée du GRE sur l'approche relative aux remèdes appropriés dans le cadre réglementaire relatif aux communications électroniques, version définitive de mai 2006, section 5.5.3.

¹⁸ Recommandation de la Commission 2003/561/EC du 23 juillet 2003 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive 2002/21/CE, JO L 190 du 30.7.2003, p. 13.

¹⁹ Votre requête doit être envoyée soit par courriel : INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu ou par fax : +32.2.298.87.82.