



EUROPEAN COMMISSION

Bruxelles, 21/08/2009  
C(2009)6609

**SG-Greffe (2009) D/5047**

Institut belge des services postaux  
et des télécommunications (IBPT)

35 Boulevard du Roi Albert II B-  
1030 Bruxelles  
Belgium

A l'attention de:  
M. Eric Van Heesvelde  
Président du Conseil

Fax: +32 2 226 88 41

M. Van Heesvelde,

**Objet: Affaire BE/2009/0949: Marché de la fourniture en gros d'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) aux boucles et sous-boucles sur lignes métalliques pour la fourniture de services à large bande et de services vocaux**

**Affaire BE/2009/0950: Marché de la fourniture en gros d'accès à large bande**

**Observations formulées conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2002/21/CE<sup>1</sup>**

## **I. PROCEDURE**

Le 24 juillet 2009, la Commission a enregistré une notification de l'autorité réglementaire belge, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications («IBPT»), relative au marché de la fourniture en gros d'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) aux boucles et sous-boucles sur lignes métalliques et au marché de la fourniture en gros d'accès à large bande en Belgique.

La consultation publique nationale<sup>2</sup> s'est déroulée du 15 juillet 2009 au 6 août 2009.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Conformément à l'article 6 de la directive «cadre».

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

## **II. DESCRIPTION DES PROJETS DE MESURE**

### **II.1. Contexte**

Le marché de la fourniture en gros d'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) aux boucles et sous-boucles sur lignes métalliques pour la fourniture de services à large bande et de services vocaux et le marché de la fourniture en gros d'accès à large bande en Belgique<sup>3</sup> ont fait l'objet précédemment d'une analyse dans les affaires portant les numéros BE/2007/0735-736<sup>4</sup>.

La décision de l'IBPT du 10 janvier 2008 concernant les marchés 11 et 12 (affaires BE/2007/735-736) a été annulée par la Cour d'appel belge le 7 mai 2009 pour insuffisance de la motivation. Dans l'ensemble, l'arrêt estimait que la décision se caractérisait par l'absence quasi totale d'éléments à jour sur l'état de la concurrence potentielle au moment où l'IBPT a pris sa décision en 2008, et par un manque manifeste de recherche et d'analyse.

En ce qui concerne la fourniture d'accès dégroupé (marché 11), la Cour a approuvé la définition du marché et l'analyse du marché de l'IBPT, mais a rejeté un certain nombre des mesures correctrices imposées faute de justification, de proportionnalité et de motivation.

En ce qui concerne la fourniture d'accès "bitstream" (marché 12), la Cour a approuvé la définition du marché mais n'a pas accepté l'analyse de l'IBPT, notamment parce que l'ARN n'avait pas effectué d'analyse adéquate des contraintes indirectes exercées sur Belgacom par les entreprises de distribution par câble. La Cour a également critiqué le fait que l'analyse de l'IBPT ne reposait pas sur une approche dite «modified Greenfield approach» adéquate, dans la mesure où elle n'avait pas tenu compte des effets du règlement relatif au dégroupage de l'accès à la boucle locale sur l'évaluation des conditions concurrentielles du marché de l'accès à haut débit. La Cour a donc estimé que l'IBPT n'avait pas fourni d'analyse solide fiable démontrant la capacité de Belgacom à agir indépendamment de ses clients sur les marchés de gros et de ses concurrents sur les marchés de détail. Elle a de ce fait annulé la désignation de Belgacom comme entreprise ayant une position dominante sur le marché du haut débit. En conséquence, les mesures correctrices imposées ont également été annulées.

L'arrêt a entraîné une grande insécurité juridique et économique pour les opérateurs concurrents sur le marché, puisque la majorité des mesures qui garantissent l'accès de gros ont été annulées avec effet rétroactif. C'est le cas notamment de l'accès "bitstream", qui est le principal intrant pour les opérateurs alternatifs sur le marché belge.

---

<sup>3</sup> Marchés 11 et 12 de la liste figurant dans la recommandation 2003/311/CE de la Commission 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, JO L 114 du 8.5.2003, p.45. («la recommandation»).

<sup>4</sup> Ces notifications ont été modifiées par une troisième notification évaluée sous le numéro de référence BE/2008/0801 qui visait à résoudre les problèmes soulevés par le remplacement prévu du réseau ATM/xDSL de l'opérateur historique par un réseau (VDSL) NGN/NGA. Cette mesure concerne uniquement les remèdes.

Une loi fédérale adoptée récemment autorise l'IBPT, dans des circonstances exceptionnelles, à arrêter de nouvelles décisions ayant des effets rétroactifs en cas d'annulation d'une de ses décisions précédentes. Afin de restaurer la sécurité économique et juridique pour les opérateurs concurrents, l'IBPT a donc arrêté une nouvelle décision qui vise à compléter la motivation dans l'analyse des marchés et pour les mesures correctrices annulées (ci-après «la nouvelle décision»). Cette nouvelle décision est rétroactive au 10 janvier 2008.

## **II.2 Définition des marchés**

*Marché de la fourniture en gros d'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) aux boucles et sous-boucles sur lignes métalliques*

La Cour n'ayant pas contesté la définition du marché, les modifications se limitent à actualiser les données de marché relatives à cette section. Ainsi, la définition du marché de produits continue à exclure les réseaux à fibres optiques (FTTH/FTTB)<sup>5</sup> et le marché est considéré comme étant de dimension nationale.

*Marché de la fourniture en gros d'accès à large bande*

Les conclusions de l'IBPT ne changent pas et le marché en cause comprend donc l'ADSL, le SDSL et le VDSL. Les réseaux câblés, les produits de revente et les lignes louées ne sont pas inclus dans le marché. La Cour n'a pas non plus contesté la conclusion de l'IBPT selon laquelle le marché de la fourniture en gros d'accès à large bande est de dimension nationale. L'IBPT a fourni des éléments factuels actualisés étayant ses conclusions.

## **II.3 Désignation d'un opérateur puissant sur le marché**

*Marché de la fourniture en gros d'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) aux boucles et sous-boucles sur lignes métalliques*

L'IBPT confirme sa conclusion (non contestée) que Belgacom détient 100 % du marché de l'accès dégroupé, après avoir actualisé les données de marché.

*Marché de la fourniture en gros d'accès à large bande*

L'IBPT maintient sa conclusion que Belgacom possède 100% du marché de la fourniture en gros d'accès à large bande. L'auto-approvisionnement n'est pas pris en compte puisque les réseaux câblés n'entrent pas dans la définition du marché et que le dégroupage de la boucle locale reste très limité en Belgique.

La Cour a annulé la désignation comme opérateur puissant sur le marché en soutenant que l'IBPT n'avait pas appliqué l'approche Greenfield pour l'analyse du marché 12 et n'avait donc pas suffisamment motivé la nécessité d'une réglementation en matière d'accès "bitstream". La Cour a estimé que l'IBPT aurait dû examiner si l'adaptation des prix de gros de l'offre "bitstream", afin d'inciter au dégroupage de l'accès à la boucle locale, n'aurait pas amélioré les conditions du marché 12 grâce à l'arrivée de nouveaux acteurs s'appuyant sur l'accès dégroupé à la boucle locale et les services de transfert ("backhaul"). L'IBPT a réfuté cette critique en évoquant la notion d'échelle des

---

<sup>5</sup> Dans l'affaire BE/2007/0735, les services de la Commission n'ont pas émis d'objection lorsque l'IBPT affirmait que l'accès au réseau d'accès NGN (réseau de prochaine génération) ne fait pas partie du marché de la fourniture en gros d'accès dégroupé à la boucle locale. La Commission a cependant invité l'IBPT à réexaminer les conditions du marché afin de garantir des conditions de concurrence homogènes dans le futur environnement NGN.

investissements. Étant donné (i) les caractéristiques de la demande sur le marché de détail, (ii) le déploiement limité de l'accès dégroupé à la boucle locale, (iii) le passage de Belgacom à une plate-forme exclusivement basée sur l'IP et (iv) en conséquence, l'incapacité des opérateurs concurrents à récupérer les futurs investissements liés au dégroupage de l'accès à la boucle locale, l'IBPT conclut que l'accès dégroupé et l'accès "bitstream" peuvent et doivent coexister sur le marché belge, et que l'accès dégroupé ne doit pas être la seule solution à envisager sur le marché de gros pour intensifier la concurrence sur les marchés de détail en aval.

Pour ce qui est de la conclusion de la Cour selon laquelle la décision de l'IBPT n'a pas tenu compte de la contrainte tarifaire indirecte qui est exercée par le câble sur Belgacom sur le marché haut débit, l'IBPT a amélioré sa motivation en ce qui concerne notamment la méthodologie appliquée. Les données de marché actualisées confirment que les prix de détail sont restés stables au fil du temps et que le coût de l'intrant de gros reste une partie relativement limitée des prix de détail, ce qui confirme la position de l'IBPT selon laquelle la contrainte tarifaire indirecte qui est exercée par le câble sur Belgacom ne peut pas remettre en question la désignation comme opérateur puissant sur le marché.

En conséquence, l'IBPT réaffirme sa conclusion que Belgacom est un opérateur puissant sur le marché de la fourniture en gros d'accès à large bande en Belgique.

#### **II.4 Obligations réglementaires**

##### *Marché de la fourniture en gros d'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) aux boucles et sous-boucles sur lignes métalliques*

La Cour ayant considéré que certaines obligations réglementaires n'étaient pas justifiées, le régulateur s'est attaché à démontrer les trois points suivantes : (i) différenciation géographique du remède relatif à l'accès, (ii) interdiction de retirer un accès accordé antérieurement sans l'accord préalable de l'IBPT et (iii) dégroupage de l'accès aux sous-boucles.

Donnant suite à la critique<sup>6</sup> formulée par la Cour d'appel de Bruxelles concernant la non-différenciation géographique du remède relatif à l'accès, l'IBPT démontre pourquoi il considère que cette différenciation géographique ne se justifie pas. Selon le régulateur, il est impossible de choisir des critères valides pour définir les zones dégroupées et les zones non dégroupées<sup>7</sup>. L'IBPT conclut que toute zone non dégroupée peut devenir dégroupée. L'IBPT explique également que l'obligation d'offrir le dégroupage sur l'ensemble du territoire national, y compris les centraux locaux pour lesquels le dégroupage n'a pas été exigé à ce stade, n'a pas d'incidence sur les investissements et opérations de Belgacom<sup>8</sup>. Le régulateur considère donc que le remède relatif à l'accès avec couverture nationale est proportionné.

---

<sup>6</sup> Dans sa décision du 10 janvier 2008, l'IBPT a imposé, pour la boucle locale de Belgacom, un remède relatif à l'accès qui s'applique dans l'ensemble de la Belgique sans distinction entre les zones dégroupées et les zones non-dégroupées.

<sup>7</sup> L'intérêt commercial que présentera l'achat d'un service de dégroupage dans une zone spécifique dépend de divers facteurs, parmi lesquels la densité de population, le nombre de clients raccordés au LEX, l'intérêt des utilisateurs finaux pour des services particuliers et le type de services qui pourraient être offerts grâce à l'accès dégroupé à la boucle locale.

<sup>8</sup> Cette hypothèse est basée sur le fait que Belgacom (i) fournit le service une fois qu'il a reçu une demande spécifique d'un opérateur concurrent et (ii) applique des tarifs basés sur les coûts pour les opérateurs demandant le dégroupage.

Pour ce qui est de l'ancienne interdiction de retirer un accès accordé antérieurement sans l'assentiment préalable de l'IBPT, le régulateur propose de modifier cette disposition afin de satisfaire les objections de la Cour<sup>9</sup>. L'IBPT établit donc une distinction entre (i) le retrait de l'accès pour cause d'interruption des services et/ou la migration des réseaux de l'opérateur historique, et (ii) le retrait de l'accès pour cause de non-respect des clauses contractuelles par d'autres opérateurs. Dans le premier cas, l'autorisation de l'IBPT reste nécessaire<sup>10</sup>, tandis que dans le second cas le régulateur devrait uniquement être informé des retraits prévus<sup>11</sup>.

Faisant valoir que le dégroupage des sous-boucles était inefficace et irréalisable, la Cour a considéré que l'obligation de fournir l'accès dégroupé à la sous-boucle était injustifiée. L'IBPT prouve donc le bien-fondé de cette mesure correctrice dans la notification actuelle. Il explique que, puisque le dégroupage des sous-boucles est l'étape qui suit immédiatement le dégroupage de la boucle locale sur l'échelle des investissements, l'obligation de dégroupage des sous-boucles est un moyen adéquat de stimuler la concurrence<sup>12</sup>. Le régulateur fait valoir que si l'accès aux sous-boucles locales n'est pas assuré, les opérateurs concurrents pourraient difficilement parvenir au nombre critique de clients nécessaire pour couvrir leurs frais fixes. De plus, l'IBPT ne prévoit pas d'augmentation du nombre de points d'accès aux sous-boucles<sup>13</sup>. Enfin, l'ARN considère que cette solution est proportionnée puisqu'elle empêche les obstacles s'opposant à l'apparition d'un nouveau concurrent sur le marché sans impliquer de frais préliminaires pour l'opérateur historique.

#### *Marché de la fourniture en gros d'accès à large bande*

La Cour ayant annulé l'analyse de puissance sur le marché, elle a par conséquent annulé aussi les mesures correctrices imposées. L'IBPT réintroduit les mesures correctrices et en modifie les modalités comme expliqué pour le marché 11.

---

<sup>9</sup> Selon la Cour, cette obligation est contraire au droit commun en ce sens qu'elle viole les droits contractuels de l'opérateur historique.

<sup>10</sup> L'IBPT précise (p.132 de la nouvelle décision) que Belgacom ne devrait pas interrompre l'accès sans l'avoir préalablement informé, ainsi que les opérateurs concurrents. L'IBPT explique encore (p.140 du même document) que l'interruption d'accès entraîne des conséquences trop importantes pour permettre à l'opérateur historique de prendre cette décision sans autorisation. Il précise qu'il pourrait autoriser le retrait de l'accès dans des conditions particulières, sans entraver la concurrence.

<sup>11</sup> En parallèle, Belgacom devrait informer les opérateurs concurrents du retrait de l'accès au moins 15 jours avant la date prévue pour l'interruption.

<sup>12</sup> L'IBPT base son raisonnement sur le fait que le cadre réglementaire européen encourage autant que possible la concurrence entre infrastructures dans le réseau et que les régulateurs ont le devoir de stimuler cette concurrence en créant des incitants pour les opérateurs disposés à investir dans leur propre infrastructure et/ou à passer d'un central local à une armoire de rue (boîtier extérieur).

<sup>13</sup> Tout en prévoyant une croissance raisonnable pour les opérateurs concurrents, l'IBPT établit son estimation en tenant compte du faible nombre actuel de points d'accès aux sous-boucles et des coûts des équipements actuellement disponibles sur le marché. L'IBPT considère également qu'il n'est pas approprié d'identifier ces sites, car la possibilité de dégroupage dépend (i) d'éléments du plan de rentabilité qui pourraient différer d'un opérateur à l'autre, et (ii) de conditions qui pourraient changer avec le développement de nouveaux modèles commerciaux et/ou l'apparition d'équipements mieux adaptés en termes de capacité et de coûts.

### III. OBSERVATIONS

La Commission a examiné la notification et réitère en grande partie ses observations<sup>14</sup> précédentes<sup>15</sup>:

#### **Promotion des investissements en infrastructures liées au marché de la fourniture en gros d'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) à la boucle locale et concurrence sur le marché de détail**

La Commission reconnaît que, sur le marché de détail belge de l'accès à large bande, l'importance des câblo-opérateurs dans les zones de couverture respectives n'est pas la même dans tout le pays. Néanmoins, la structure du marché au niveau de détail est restée relativement stable au cours des dernières années, ce dont témoigne aussi le degré élevé de stabilité des prix de détail au fil du temps. Ce phénomène apparaît également dans la conclusion de l'IBPT selon laquelle le coût de l'intrant de gros représente environ [...] % du prix de détail, ce qui indiquerait l'existence de marges considérables et de prix de détail élevés par rapport à d'autres États membres de l'UE<sup>16</sup>. En conséquence, les données de marché actuellement disponibles ne révèlent pas de différences suffisamment marquées entre les conditions de concurrence pour justifier une délimitation de marchés subnationaux. Ceci étant, la Commission invite l'IBPT à examiner, dans le contexte national, les raisons du niveau élevé des prix de détail pour les services à large bande en Belgique, notamment sur le plan des marges considérables qui existent entre les intrants de gros et les produits de détail correspondants.

L'une des raisons expliquant la relative stagnation de la concurrence sur le marché de détail pourrait être le fait que sur le marché belge, la présence des opérateurs dépendant du dégroupage de la boucle locale est limitée. Notons à cet égard que le dégroupage de l'accès à la boucle locale, même s'il a commencé à se développer en 2006, est resté faible en 2007<sup>17</sup> et stagne depuis lors. Pour l'IBPT, cette situation est due aux conditions économiques et techniques de l'offre haut débit existante, qui permettent aux opérateurs de différencier - dans une certaine mesure - leur propre offre sur le marché de détail de celle de Belgacom. En outre, les prix du dégroupage complet de la boucle locale restent plus élevés que la moyenne de l'UE<sup>18</sup>.

Tout en notant que les prix du dégroupage de l'accès à la boucle locale ont suivi une tendance à la baisse au cours des trois dernières années<sup>19</sup>, la Commission

---

<sup>14</sup> Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive cadre.

<sup>15</sup> Concernant BE/2007/0735- 0736.

<sup>16</sup> Comme l'indique l'IBPT en page 72 du document de notification et dans les informations supplémentaires transmises dans la réponse à la demande de renseignements.

<sup>17</sup> Au niveau national, 2,4 % seulement des lignes sont dégroupées en 2007 (graphique 3.5 du document de notification, p.106).

<sup>18</sup> Selon la figure 113 du 14<sup>ème</sup> rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, datant de 2008, le prix moyen d'un accès à la boucle totalement dégroupé en Belgique (11,10 EUR en octobre 2008) est supérieur à la moyenne de l'UE (10,88 EUR).

<sup>19</sup> Selon les 13<sup>ème</sup> et 14<sup>ème</sup> rapports sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications, les prix de l'accès dégroupé à la boucle locale se situaient à 12,69 EUR en 2006, 11,34 EUR en 2007 et 11,10 EUR en 2008.

invite l'IBPT à veiller à la mise en œuvre efficace des obligations réglementaires permettant d'améliorer encore la fourniture d'accès dégroupé à la boucle locale et, notamment, d'assurer que les niveaux des prix respectifs du dégroupage de la boucle locale et de l'accès "bitstream" offrent les avantages adéquats pour inciter les opérateurs concurrents à passer de l'offre "bitstream" à l'offre d'accès dégroupé à la boucle locale.

Par ailleurs, la Commission invite l'IBPT à évaluer l'impact de la réglementation relative au dégroupage de l'accès à la boucle locale et au marché de fourniture en gros de l'accès à large bande dans sa future analyse, notamment en surveillant l'évolution des conditions de concurrence sur le marché de détail et en vérifiant, en particulier, si le développement du futur marché peut justifier une définition plus fine du marché géographique.

### **Accès aux infrastructures à fibre optique**

L'IBPT a exclu les connexions à fibre optique (FTTH/FTTB) du champ d'application du marché en cause pour la fourniture en gros d'accès dégroupé (y compris l'accès partagé) aux boucles et sous-boucles (les excluant ainsi de l'analyse de marché) sans fournir d'analyse de substituabilité appropriée pour étayer cette conclusion.

La Commission prend acte des arguments de l'IBPT indiquant que l'architecture du réseau de Belgacom n'est pas adaptée au FTTH/FTTB actuellement et que les câbles en cuivre existants ne sont pas placés dans des gaines mais sont des câbles enterrés, ce qui entraîne de coûteux travaux d'ingénierie pour installer le FTTH. Il n'existe actuellement aucune offre sur le marché de détail ou de gros pour les produits à large bande par FTTH ou FTTB et cette situation devrait persister sur toute la période d'examen du marché. La Commission note également que l'IBPT poursuit en ce moment l'analyse de l'évolution des réseaux de prochaine génération (NGN) afin d'évaluer si les projets de mesure actuellement proposés doivent être adaptés à de nouvelles conditions du marché.

Par conséquent, la Commission n'a pas d'objection à formuler à ce stade lorsque l'IBPT affirme que l'accès au réseau d'accès NGN (réseau de prochaine génération) ne fait pas partie du marché de la fourniture en gros d'accès dégroupé à la boucle locale. Toutefois, même si elle reconnaît que les mesures correctrices proposées par l'IBPT sur le marché de la fourniture en gros d'accès à large bande garantit l'accès aux technologies large bande à haut débit (y compris VDSL), la Commission invite l'IBPT à réexaminer les conditions de marché afin d'assurer des conditions de concurrence égales dans le futur environnement NGN.

Conformément à l'article 7, paragraphe 5, de la directive «cadre», l'IBPT doit tenir le plus grand compte des observations d'autres autorités réglementaires nationales et de la Commission et peut adopter le projet de mesures 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 vis-à-vis d'autres projets de mesures notifiés.

En vertu du point 15 de la recommandation 2008/850/CE<sup>20</sup>, la Commission publiera ce

---

<sup>20</sup> Recommandation 2008/850/EC de la Commission du 15.10.2008 concernant les notifications, délais et consultations prévus par l'article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil

document sur son site internet. Elle ne considère pas les informations présentées ci-dessus comme confidentielles. 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 souhaiteriez voir supprimées avant toute publication, vous devez en informer la Commission<sup>21</sup> dans un délai de trois jours ouvrables suivant réception de la présente<sup>22</sup>. Dans ce cas, vous devez motiver votre demande.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Pour la Commission  
Fabio Colasanti  
Directeur général

---

relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (JO L 301 du 12.11.2008, p. 23).

<sup>21</sup> Toute demande doit être envoyée soit par courrier électronique à l'adresse suivante: [INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu](mailto:INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu), soit par télécopie au: +32 2 298 87 82.

<sup>22</sup> La Commission peut informer le public des résultats de son évaluation avant la fin de cette période de trois jours.