



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 16 juin 2016
(OR. en)

10329/16

Dossier interinstitutionnel:
2016/0185 (COD)

TELECOM 121
COMPET 381
MI 458
CONSOM 154
CODEC 898

PROPOSITION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	15 juin 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2016) 399 final
Objet:	Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (UE) n° 531/2012 en ce qui concerne les règles applicables aux marchés de gros de l'itinérance

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2016) 399 final.

p.j.: COM(2016) 399 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.6.2016
COM(2016) 399 final

2016/0185 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant le règlement (UE) n° 531/2012 en ce qui concerne les règles applicables aux
marchés de gros de l'itinérance**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{ SWD(2016) 201 final }

{ SWD(2016) 202 final }

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'intervention réglementaire de l'UE sur les marchés de gros et de détail de l'itinérance au cours des 10 dernières années se justifiait par la nécessité d'améliorer les conditions de fonctionnement du marché intérieur des services d'itinérance à l'intérieur de l'Union¹.

En 2015, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le règlement (UE) 2015/2120², qui est entré en vigueur le 29 novembre 2015 et modifiait le règlement (UE) n° 531/2012 (le règlement concernant l'itinérance)³.

Le règlement (UE) 2015/2120 impose la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail dans l'Union à partir du 15 juin 2017, sous réserve d'une utilisation raisonnable des services d'itinérance et avec la possibilité d'appliquer un mécanisme de dérogation en fonction de la viabilité de ladite suppression. Ces nouvelles règles concernant les services d'itinérance au détail sont désignées, dans le présent exposé des motifs, par le terme de règles de l'«itinérance aux tarifs nationaux» (IATN).

Quoique nécessaire, la réglementation du tarif de détail ne permet pas, à elle seule, de mettre en œuvre l'IATN. Pour que la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail soit viable dans toute l'Union et ne fausse pas les conditions de la concurrence sur les marchés nationaux, les marchés de gros nationaux doivent être concurrentiels et produire des prix qui permettent aux opérateurs d'offrir durablement des services d'itinérance au détail sans aucun surcoût.

À cet égard, la Commission a entrepris de réexaminer le marché de gros de l'itinérance afin de déterminer les mesures nécessaires à la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement concernant l'itinérance⁴.

Cette analyse des marchés de gros montre que leur fonctionnement souffre toujours d'un certain nombre de défaillances (comme leur dimension oligopolistique, combinée au caractère bilatéral des accords d'itinérance et au manque de produits de remplacement de gros). Elle montre aussi que la position de négociation des générateurs nets de trafic en itinérance, y compris des acteurs économiques les plus faibles sur les marchés de gros, risque en fait d'être plus difficile en vertu de l'IATN si aucune mesure compensatoire n'est appliquée, ce qui

¹ Voir l'arrêt dans l'affaire C-58/08, EU:C:2010:321.

² Règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

³ Règlement (UE) n° 531/2012 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

⁴ Pour plus de détails, voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le réexamen du marché de gros de l'itinérance [référence finale] et le document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le réexamen du marché de gros de l'itinérance [référence finale].

pourrait alors compromettre le fonctionnement des marchés nationaux des opérateurs de réseau d'origine.

En même temps, les règles concernant le marché de gros devraient garantir que les opérateurs de réseau visité sont en mesure de recouvrer les coûts supportés pour la fourniture en gros de services d'itinérance, y compris les coûts associés et communs. Cela devrait avoir pour effet de ne pas dissuader d'investir dans les réseaux visités et d'éviter toute distorsion de la concurrence nationale sur les marchés visités en raison d'un arbitrage réglementaire au profit d'opérateurs qui recourent à des mesures correctrices de l'accès à l'itinérance pour exercer une concurrence sur des marchés visités nationaux par ailleurs concurrentiels.

La présente initiative vise donc à réguler le fonctionnement des marchés de gros nationaux de l'itinérance afin de supprimer les frais d'itinérance supplémentaires au détail d'ici au 15 juin 2017 sans fausser la concurrence sur les marchés visités et d'origine nationaux.

- **Cohérence avec les dispositions en vigueur dans le domaine d'action**

La suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail est une mesure essentielle pour faire en sorte que la réglementation des télécommunications contribue à l'instauration et au fonctionnement d'un marché unique numérique dans toute l'Union. Cet objectif a également été rappelé dans la stratégie pour un marché unique numérique que la Commission a exposée le 6 mai 2015⁵. En particulier, le fait de réglementer le marché de gros de l'itinérance pour instaurer l'IATN dans l'Union permettra d'atteindre l'objectif politique consistant à faire en sorte que, grâce au bon fonctionnement des marchés, les Européens aient accès à une infrastructure à haut débit sans fil de haute performance, à un prix abordable, dans toute l'Union.

Les colégislateurs ont reconnu l'importance de cet objectif pour le marché unique numérique dans son ensemble lorsque les règles IATN ont été adoptées en 2015. Toutefois, étant donné les corrélations entre les marchés de gros et de détail de l'itinérance, ils ont soumis l'application de l'IATN à l'adoption de mesures législatives afin d'appréhender les problèmes au niveau de gros nécessaire pour permettre la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail dans l'Union.

La présente proposition de règlement est donc destinée à compléter les règles sur l'itinérance, notamment en ce qui concerne les marchés de gros, et à permettre l'application des règles IATN à partir du 15 juin 2017. Cela est conforme aux objectifs politiques poursuivis par le règlement concernant l'itinérance et la stratégie plus générale pour un marché unique numérique.

En plus des mesures législatives proposées ici, l'instauration de l'IATN s'accompagnera aussi d'actes d'exécution, devant être adoptés d'ici au 15 décembre 2016, qui fourniront des règles détaillées concernant l'application de la politique d'utilisation raisonnable et la méthode pour évaluer la viabilité de la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail.

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Stratégie pour un marché unique numérique en Europe, COM(2015) 192.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Dans la stratégie pour un marché unique numérique, il est indiqué que les réseaux des technologies de l'information et des communications constituent l'épine dorsale sur laquelle se greffent les produits et les services numériques qui pourraient nous assister dans tous les aspects de notre vie et constituer le moteur du développement économique en Europe. Le fait de réglementer les marchés de gros de l'itinérance afin de permettre la suppression des frais d'itinérance supplémentaires contribue donc au développement d'un secteur des télécommunications solide, compétitif et dynamique et à la création des conditions propices à l'élaboration de réseaux et services numériques avancés étayant tous les secteurs de l'économie, y compris les petites et moyennes entreprises.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La nécessité de l'intervention réglementaire de l'UE sur les marchés de gros et de détail de l'itinérance au cours des 10 dernières années se fondait sur l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette intervention a visé à améliorer les conditions de fonctionnement du marché intérieur des services d'itinérance à l'intérieur de l'Union⁶ parce que les autorités réglementaires nationales ont reconnu qu'elles n'étaient pas capables d'appréhender ce problème individuellement du fait de la dimension transfrontière du marché international de l'itinérance⁷. Suite à l'adoption du règlement (UE) 2015/2120, il est nécessaire d'adopter des mesures législatives appropriées pour assurer le bon fonctionnement des marchés de gros de l'itinérance. Cela permettra de fournir l'IATN dans toute l'Union, comme établi par le réexamen du marché de gros de l'itinérance. Les mesures pour réglementer les marchés de gros de l'itinérance conformément à l'article 114 du TFUE sont donc également nécessaires pour assurer le fonctionnement du marché intérieur des services d'itinérance et, en particulier, garantir la fourniture viable de l'IATN.

- **Subsidiarité**

Une approche de la réglementation des marchés de gros de l'itinérance à l'échelle de l'Union éviterait que chaque État membre adopte une approche différente pour traiter le problème du niveau trop élevé des prix de gros. Ces approches multiples constitueraient des entraves au marché intérieur car les fournisseurs de services d'itinérance de l'Union seraient soumis à des conditions réglementaires variables selon qu'ils sont des fournisseurs (en tant qu'opérateurs de réseau visité) ou des acquéreurs (en tant qu'opérateurs de réseau d'origine) de services d'itinérance en gros, bien que des règles sur la fourniture des services au détail soient définies dans le règlement concernant l'itinérance.

Une approche commune au niveau de l'Union est également nécessaire car il est peu probable que chaque État membre soit suffisamment motivé pour réglementer son marché de gros national en tenant compte de l'incidence que sa réglementation pourrait avoir sur la possibilité de fournir l'IATN dans d'autres États membres. Aussi une initiative de l'Union permettrait-elle

⁶ Le recours à cette base juridique a également été confirmé par l'arrêt rendu dans l'affaire C-58/08, EU:C:2010:321, paragraphe 48.

⁷ Voir la lettre de décembre 2005 du Groupe des régulateurs européens au directeur général de la direction générale de la société de l'information de la Commission européenne.

de mieux prendre en considération l'intérêt général de tous les États membres. Si l'on ne parvenait pas à réglementer les marchés de gros de l'itinérance de façon cohérente au niveau de l'Union, il serait plus difficile de fournir l'IATN en raison du risque accru de divergences entre les coûts de gros supportés dans d'autres États membres et les recettes de détail.

À l'inverse, en adoptant une approche commune au niveau de l'UE, on pourrait instaurer les conditions réglementaires nécessaires et faire en sorte que les marchés de gros nationaux contribuent à la réalisation de l'objectif de suppression durable des frais d'itinérance supplémentaires dans toute l'Union. Enfin, une approche commune permettra aussi de prendre en compte l'interdépendance des règles relatives aux marchés de détail et de gros en assurant le fonctionnement harmonieux des marchés de l'itinérance de l'Union, comme cela a déjà été souligné par la Cour⁸.

- **Proportionnalité**

Le législateur a une grande latitude pour faire en sorte que ses choix soient proportionnés. Toutefois, la Cour a précisé, notamment en ce qui concerne les règles relatives à l'itinérance, que le législateur doit fonder ses choix sur des critères objectifs.

Dans ce cas, s'agissant d'apprécier les contraintes dues aux différentes mesures possibles, il faut examiner si les objectifs poursuivis sont de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs⁹. Par conséquent, les mesures réglementaires proposées tiennent compte de deux éléments, conformément aux critères définis à l'article 19, paragraphe 1, du règlement concernant l'itinérance, à savoir la nécessité de faire en sorte que les opérateurs de réseau visité soient en mesure de recouvrer l'ensemble des coûts, y compris les coûts associés et communs, supportés pour la fourniture en gros de services d'itinérance réglementés, et la nécessité d'empêcher l'itinérance permanente ou l'utilisation anormale ou abusive de l'accès de gros aux services d'itinérance à des fins autres que la fourniture de services d'itinérance réglementés aux clients du fournisseur de services d'itinérance lorsque ces derniers se déplacent périodiquement dans l'Union.

Ces exigences particulières garantissent que, conformément au principe de proportionnalité, les règles relatives au marché de gros de l'itinérance n'ont d'autre effet que ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif politique général. Elles ne doivent pas, notamment, avoir de conséquences économiques négatives non justifiées par la réalisation de l'objectif, par exemple exiger que des opérateurs efficaces fournissent des services à un tarif inférieur à leur coût ou imposer des règles d'accès que les opérateurs de réseau visité ne peuvent limiter à la fourniture de services d'itinérance.

Par ailleurs, comme la Cour l'a souligné, la conformité au principe de proportionnalité n'exclut pas la possibilité que certains opérateurs pâtissent de conséquences économiques négatives dans des cas précis, comme une diminution des bénéfices supérieure à celle qui serait subie pour la fourniture en gros de services d'itinérance sur des marchés pleinement

⁸ Dans son arrêt dans l'affaire 58/08, la Cour a estimé que la réglementation du marché de gros de l'itinérance est conforme au principe de subsidiarité étant donné que «l'interdépendance entre les prix de détail et les prix de gros des services d'itinérance revêt une importance significative, de sorte que toute mesure visant uniquement à faire baisser les prix de détail sans influencer sur le niveau des coûts de fourniture en gros des services d'itinérance communautaire aurait été de nature à perturber le bon fonctionnement du marché de l'itinérance communautaire» (paragraphe 77).

⁹ Arrêt de la Cour dans l'affaire C-58/08, EU:C:2010:321, paragraphe 53.

concurrentiels, ou des pertes causées par une gestion inefficace des coûts de réseau. La raison en est que, en l'occurrence, ces conséquences négatives sont en fait justifiées et nécessaires afin d'atteindre l'objectif poursuivi.

- **Choix de l'instrument**

Les mesures proposées visent à définir des règles directement applicables à la fourniture en gros de services d'itinérance, en modifiant les dispositions correspondantes énoncées dans le règlement concernant l'itinérance. Pour cette raison, il est proposé un règlement.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

La Commission a procédé à un réexamen complet du marché de gros de l'itinérance dans l'Union en vue de la réalisation des objectifs spécifiques fixés dans le règlement concernant l'itinérance.

Ce réexamen montre, en particulier, que les marchés de gros de l'itinérance ne fonctionnent pas toujours correctement. Ces défaillances se traduisent par des prix nettement supérieurs aux coûts estimés, notamment pour les données. Cependant, s'il peut être observé une dynamique concurrentielle sur les marchés de gros de l'itinérance dans l'Union, elle est essentiellement due aux actuels prix de gros des services d'itinérance réglementés. Ces prix plafonnés sont souvent les seuls proposés aux opérateurs ayant un moindre pouvoir de négociation (petits opérateurs ou opérateurs de réseau mobile virtuel). Une autre conclusion du réexamen est qu'il est impossible de prévoir avec certitude quelle sera l'incidence de la future obligation d'IATN, et en particulier de l'accroissement escompté du trafic en itinérance, sur la concurrence sur les marchés de gros nationaux. À l'inverse, si les défaillances du marché affectant la fourniture en gros de services l'itinérance persistent, les auteurs du rapport d'examen n'excluent pas que, faute de mesure compensatoire, un nombre important d'acteurs économiques voient en fait leur position se détériorer en raison de l'IATN.

- **Consultation des parties intéressées**

La Commission a organisé une consultation publique concernant le réexamen des marchés de gros nationaux de l'itinérance du 29 novembre 2015 au 18 février 2016. Cette consultation avait pour objet de recueillir des avis sur la façon dont les marchés de l'itinérance fonctionnent dans l'UE et sur la réglementation actuelle des marchés de gros nationaux dans l'Union compte tenu de l'obligation, prévue par le règlement concernant l'itinérance, de supprimer les frais d'itinérance supplémentaires au détail d'ici au 15 juin 2017. La Commission a reçu un total de 97 réponses (92 par l'intermédiaire du questionnaire en ligne, 3 par courrier électronique et 2 par document de prise de position) de 25 États membres et de la Norvège.

Les opérateurs ont des perceptions différentes de la façon dont fonctionnent les marchés de gros de l'itinérance. Certains opérateurs en place depuis longtemps ou ayant une large base, et en général les opérateurs à fort trafic entrant, font valoir qu'il existe une certaine dynamique concurrentielle puisque les redevances commerciales de gros sont souvent inférieures aux plafonds réglementaires en vigueur. D'autres, en particulier les petits opérateurs, les opérateurs de réseau mobile virtuel et les opérateurs à fort trafic sortant, avancent que les prix

qui leur sont proposés sur le marché de gros se situent à un niveau égal, ou quasiment égal, aux plafonds en vigueur et nettement supérieur aux coûts. Les avis concernant l'incidence de l'IATN sur la concurrence sur les marchés de gros de l'itinérance sont également partagés entre deux groupes d'opérateurs, le premier faisant valoir que l'IATN va accroître la concurrence et le second prétendant le contraire.

Les autorités réglementaires nationales et les pouvoirs publics expriment des opinions similaires à celles des opérateurs dans leur pays. Les pays à fort trafic entrant considèrent que les marchés de gros nationaux de l'itinérance fonctionnent bien, tandis que les pays à fort trafic sortant sont d'un avis contraire. Enfin, les consommateurs et leurs associations font preuve de prudence relativement aux marchés de gros de l'itinérance car ils ne sont pas directement concernés par ces marchés.

Une grande majorité de participants est d'avis que soumettre les prix de gros de l'itinérance à des plafonds valables dans tous les États membres serait l'approche réglementaire la plus appropriée pour permettre l'IATN en 2017. Cependant, comme ils ont des perceptions différentes de la façon dont fonctionne le marché de gros l'itinérance, les opérateurs sont divisés quant au niveau le plus adapté auquel fixer ces plafonds pour assurer la viabilité de l'IATN. D'aucuns sont favorables au maintien des plafonds actuellement applicables aux prix de gros de l'itinérance tandis que d'autres préconisent de les abaisser substantiellement afin que l'IATN soit viable. De plus, nombre d'opérateurs ont souligné combien le niveau des tarifs de terminaison d'appel est important pour le trafic en itinérance afin de permettre l'IATN pour les appels vocaux.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Afin de rassembler les éléments nécessaires au rapport d'examen, et en plus de la consultation publique, la Commission et l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ont recueilli un ensemble complet de données auprès d'opérateurs¹⁰. La Commission a également commandé une étude externe pour estimer le coût de la fourniture en gros de services d'itinérance¹¹ et a analysé les données qualitatives et quantitatives reçues sur les marchés de gros et de détail de l'itinérance¹².

- **Analyse d'impact**

Le document de travail des services de la Commission, analyse d'impact¹³, a été soumis au comité d'examen de la réglementation, lequel a rendu un avis favorable le 15 avril 2016.

¹⁰ Les données recueillies ont été analysées en collaboration avec le Centre commun de recherche (JRC). Le JRC est un service scientifique interne de la Commission européenne, employant des spécialistes pour effectuer des recherches afin de fournir des avis scientifiques indépendants et fondés sur des données probantes et d'étayer l'action de l'UE. Pour plus d'informations, veuillez consulter le site Web du JRC à l'adresse: <https://ec.europa.eu/jrc/>.

¹¹ SMART 2015/006 «Assessment of the cost of providing wholesale roaming services in the EU», TERA Consultants.

¹² L'analyse a été effectuée par la DG CONNECT en collaboration avec le centre de compétence sur l'évaluation microéconomique du JRC. Pour plus d'informations, veuillez consulter le site Web du JRC à l'adresse: <https://ec.europa.eu/jrc/>.

¹³ Document de travail des services de la Commission, analyse d'impact, accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les règles applicables aux marchés de gros de l'itinérance et modifiant le règlement (UE) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union.

Quatre options ont été envisagées:

Option 1 – Aucune action au niveau de l'Union (scénario de référence). L'IATN ne serait pas applicable à partir du 15 juin 2017 et les consommateurs continueraient à payer des frais d'itinérance supplémentaires au détail.

Option 2 – Maintenir le plafond des prix de gros de l'itinérance dans l'UE au niveau actuel. Avec cette option, les plafonds actuellement applicables aux prix de gros de l'itinérance, fixés dans le règlement concernant l'itinérance (0,05 EUR par minute d'appel effectué, 0,02 EUR par SMS et 0,05 EUR par Mo de données), seraient confirmés par un acte législatif de sorte que l'IATN entrerait en vigueur à partir du 15 juin 2017.

Option 3 – Fixer le plafond des prix de gros de l'itinérance dans l'UE à un niveau plus bas qu'aujourd'hui. Avec cette option, la législation aurait pour effet d'abaisser les plafonds applicables aux prix de gros de l'itinérance à 0,04 EUR par minute d'appel effectué, 0,01 EUR par SMS et 0,0085 EUR par Mo de données, et garantirait aussi l'entrée en vigueur de l'IATN.

Option 4 – Appliquer aux prix de gros de l'itinérance des plafonds par pays. Cette option consisterait à appliquer aux prix de gros de l'itinérance un plafond équivalent aux coûts estimés dans chacun des États membres et fondé sur un modèle commun de calcul des coûts. Elle permettrait également l'entrée en vigueur de l'IATN à partir du 15 juin 2017.

Outre la mesure de plafonnement contenue dans les options 2 à 4, la Commission a aussi étudié une mesure complémentaire qui donnerait aux parties à un accord de fourniture d'itinérance en gros la possibilité de négocier un barème de prix déréglémenté, donc de renoncer à l'application des prix de gros unitaires maximaux prévus dans le règlement concernant l'itinérance.

Il ressort de l'analyse d'impact que **l'option 3 est la plus à même de permettre une IATN viable dans l'Union**, y compris pour les opérateurs ayant moins de pouvoir de négociation. Elle garantit aux opérateurs de réseau visité qu'ils pourront recouvrer les coûts prévus de la fourniture en gros de services d'itinérance et préservera les incitations à investir sur les marchés visités. Le niveau de plafonnement en vertu de l'option 3 laisse également de la place à la concurrence au-dessous du plafond, en permettant aux opérateurs de tirer des avantages économiques de leur taille et donc de négocier des tarifs plus bas.

L'analyse montre aussi que le fait de permettre aux opérateurs de réseaux visité et d'origine de convenir de ne pas plafonner les prix de gros mais de passer un contrat de service non réglementé, par exemple sous la forme d'une tarification fondée sur la capacité ou autre, aurait un effet positif sur le marché de gros de l'itinérance. Cela pourrait donc aussi être autorisé comme mesure complémentaire.

À l'inverse, l'option 4, par comparaison avec l'option 3, ne permettrait pas d'améliorer significativement la viabilité de l'IATN au niveau des opérateurs, mais entraînerait de plus grands risques en termes de recouvrement des coûts au niveau du marché de gros et créerait des difficultés considérables de mise en œuvre.

Enfin, l'option 1 et, dans une moindre mesure, l'option 2 ne permettraient pas d'atteindre l'objectif d'assurer l'IATN dans toute l'Union. La raison en est que l'option 1 ne garantirait pas la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail. L'atteinte au bien-être des consommateurs, notamment en vertu de l'option 1, se chiffrerait à 1,4 milliard d'EUR. L'option 2 ne réglerait pas non plus le problème général de la non-viabilité de l'IATN pour

plusieurs opérateurs (environ 20 % de l'échantillon analysé) et plusieurs États membres (plus de 20 % d'entre eux).

- **Droits fondamentaux**

L'incidence de la proposition sur les droits fondamentaux, comme la liberté d'entreprise, a été analysée. À cet égard, et compte tenu du fait que les plafonds proposés visent à remédier à une défaillance du marché et à garantir le recouvrement des coûts, lesdits plafonds ne constituent pas une mesure disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ni une intervention intolérable portant atteinte à la substance même de cette liberté. La possibilité de ne pas les appliquer a aussi pour objet de donner aux parties une plus grande liberté afin de conclure un accord de fourniture en gros.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

L'IATN deviendra obligatoire à partir de juin 2017, sous réserve de l'applicabilité, à cette date, de l'acte législatif devant être adopté après la présente proposition. La Commission propose donc de conditionner les obligations en matière de rapports à l'entrée en vigueur de l'IATN de sorte que toutes les règles nouvelles relatives aux marchés de détail et de gros aient une période d'application similaire.

En ce qui concerne le contenu de l'exercice de suivi et d'évaluation, la clause actuelle de réexamen figurant à l'article 19, paragraphe 3, du règlement concernant l'itinérance exige de la Commission qu'elle évalue le *«le degré de concurrence, sur le marché tant de gros que de détail de l'itinérance, en particulier la situation concurrentielle des opérateurs de petite taille, indépendants ou ayant récemment commencé leurs activités, y compris les effets des accords commerciaux sur la concurrence et le degré d'interconnexion entre les opérateurs»*.

Cela est donc parfaitement pertinent s'agissant d'apprécier les effets des règles envisagées dans le cadre de la présente initiative sur le marché de gros de l'itinérance. Au titre de l'obligation actuelle de faire rapport, la Commission propose d'utiliser les indicateurs suivants pour évaluer les mesures spécifiques à la présente initiative:

- le nombre de demandes de dérogation pour des raisons de viabilité;
- les volumes totaux de trafic en itinérance entrant et sortant par trimestre;
- les prix de gros moyens et les volumes de trafic non équilibré et équilibré;
- le nombre et les principales caractéristiques des contrats de fourniture en gros fondés sur la capacité; et
- les mesures contractuelles concernant le marché de gros, adoptées pour remédier aux activités économiques à grande échelle basées sur l'itinérance permanente ou l'utilisation anormale ou abusive de l'accès de gros aux services d'itinérance, et leur application effective.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

La proposition de règlement comprend deux articles: le premier indique toutes les modifications proposées du règlement concernant l'itinérance, et le second est consacré à l'entrée en vigueur.

L'article 1^{er} propose d'apporter les modifications suivantes au règlement concernant l'itinérance:

- Le point 1 modifie l'article 3 du règlement concernant l'itinérance en ajoutant la possibilité, pour les parties à un accord de fourniture en gros, de renoncer à l'application des prix de gros maximaux prévus aux articles 7, 9 et 12 du règlement concernant l'itinérance.
- Les points 2 à 4 apportent des modifications aux dispositions en vigueur qui fixent le tarif de gros moyen maximal des appels, des SMS et des données en itinérance, et modifient les valeurs applicables. Les modifications visent aussi à assurer la cohérence des trois articles modifiés (articles 7, 9 et 12).
- Le point 5 apporte une modification à l'article 17 en vue de faire en sorte que l'ORECE soit consulté à propos des litiges concernant les intrants nécessaires à la fourniture en gros de services d'itinérance réglementés.
- Les points 6 et 7 apportent des modifications à la clause de réexamen afin d'assurer la cohérence après l'entrée en vigueur de l'IATN et de préciser les compétences de l'ORECE en matière de collecte de données aux fins du réexamen.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) n° 531/2012 en ce qui concerne les règles applicables aux marchés de gros de l'itinérance

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114,
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
vu l'avis du Comité économique et social européen¹,
après consultation du Comité des régions²,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (UE) n° 531/2012 du Parlement européen et du Conseil³ instaure une approche commune de la réglementation de l'itinérance sur les réseaux publics de communications à l'intérieur de l'Union.
- (2) Dans sa stratégie pour un marché unique numérique exposée le 6 mai 2015⁴, la Commission a estimé que le paquet «Marché unique des télécommunications», adopté par le règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil⁵, constituait

¹ JO C du , p. .

² JO C du , p. .

³ Règlement (UE) n° 531/2012 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union, JO L 172 du 30.6.2012, p. 10.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Stratégie pour un marché unique numérique en Europe, COM(2015) 192.

⁵ Règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) n° 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union, JO L 310 du 26.11.2015, p. 1.

une première étape vers la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail, contribuant ainsi à l'établissement d'un marché unique numérique dans l'Union.

- (3) Le règlement (UE) 2015/2120 instaure un nouveau mécanisme de tarification au détail des services d'itinérance réglementés dans l'ensemble de l'Union afin de supprimer les frais d'itinérance supplémentaires au détail sans provoquer de distorsion sur le marché national ou sur le marché visité.
- (4) La suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail instaurée par le règlement (UE) 2015/2120, également désignée par «itinérance aux tarifs nationaux» (IATN), est nécessaire pour permettre l'établissement et faciliter le fonctionnement d'un marché unique numérique dans toute l'Union. Toutefois, ce règlement ne suffit pas à assurer le bon fonctionnement du marché de l'itinérance.
- (5) La suppression des frais d'itinérance supplémentaires à partir du 15 juin 2017, prévue dans le règlement (UE) n° 531/2012, est donc subordonnée à l'applicabilité de tout acte législatif proposé par la Commission, qui prévoit des mesures appropriées, à la suite de son réexamen des marchés de gros de l'itinérance.
- (6) La Commission a procédé à un réexamen complet des marchés de gros de l'itinérance afin de déterminer quelles mesures sont nécessaires pour que les frais d'itinérance supplémentaires au détail puissent être supprimés d'ici au 15 juin 2017.
- (7) À la lumière des conclusions qu'elle en a tirées, la Commission a adopté son rapport sur le réexamen du marché de gros de l'itinérance⁶. À cet égard, afin de garantir que les services d'itinérance peuvent être fournis au détail aux tarifs nationaux, les intrants nécessaires à la fourniture en gros doivent être disponibles à un niveau de prix qui permette aux opérateurs de réseau d'origine de fournir l'IATN. Le fait de disposer de marchés de gros nationaux de l'itinérance pleinement concurrentiels, sur lesquels les prix sont conformes aux coûts sous-jacents de fourniture des réseaux visités, devrait assurément contribuer à la viabilité de l'IATN, mais le réexamen révèle que telle n'est pas la situation sur lesdits marchés. Le réexamen a également montré que la future obligation d'IATN de détail est peu susceptible, à elle seule, de garantir un bon fonctionnement des marchés de gros de l'itinérance, qui permettrait de fournir l'IATN dans l'Union d'ici au 15 juin 2017.
- (8) En particulier, le fonctionnement actuel des marchés de gros de l'itinérance pourrait influencer sur la concurrence et les investissements sur les marchés nationaux des opérateurs de réseau d'origine en raison du niveau excessif des prix de gros par rapport aux prix de détail nationaux appliqués aux utilisateurs finaux. Cela concerne notamment les petits opérateurs et les opérateurs à trafic sortant net, ce qui rend l'IATN structurellement non viable.
- (9) Le fonctionnement du marché de gros de l'itinérance devrait permettre aux opérateurs de recouvrer l'ensemble des coûts de la fourniture en gros de services d'itinérance réglementés, y compris les coûts associés et communs. Cela devrait avoir pour effet de ne pas dissuader d'investir dans les réseaux visités et d'éviter toute distorsion de la concurrence nationale sur les marchés visités en raison d'un arbitrage réglementaire au

⁶ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le réexamen du marché de gros de l'itinérance [référence finale].

profit d'opérateurs qui recourent à des mesures correctrices de l'accès de gros aux services d'itinérance pour exercer une concurrence sur des marchés visités nationaux.

- (10) Compte tenu des problèmes recensés, il conviendrait de modifier les mesures actuellement applicables aux marchés de gros de l'itinérance pour faire en sorte que le niveau des prix de gros permette la fourniture viable de l'IATN dans l'Union.
- (11) Afin de permettre le développement d'un marché des services d'itinérance plus efficace, intégré et concurrentiel, les opérateurs, lorsqu'ils négocient un accès de gros aux fins de la fourniture de services d'itinérance au détail, devraient pouvoir négocier des barèmes de prix de gros innovants qui ne soient pas directement liés aux volumes réellement consommés, comme des forfaits, engagements préalables ou contrats fondés sur la capacité, ou qui reflètent les variations de la demande au cours de l'année. Par conséquent, les parties à la négociation devraient avoir la possibilité de ne pas appliquer les prix de gros maximaux des services d'itinérance réglementés durant la période de validité des accords de fourniture d'itinérance en gros ou toute autre période de temps prédéfinie. Dans ce cas, les parties n'auraient pas la possibilité de demander ensuite l'application des prix de gros maximaux basés sur la consommation réelle fixés dans le règlement (UE) n° 531/2012. Ce choix est sans préjudice des obligations relatives à la fourniture au détail de services d'itinérance réglementés conformément au règlement (UE) n° 531/2012.
- (12) En ce qui concerne les règles régissant les prix de gros, les obligations réglementaires au niveau de l'Union devraient être maintenues car toute mesure visant à permettre l'IATN dans l'ensemble de l'Union sans tenir compte du niveau des coûts de gros associés à la fourniture de ces services risquerait de perturber le marché intérieur des services d'itinérance et ne favoriserait pas le développement de la concurrence.
- (13) Les prix de gros maximaux devraient constituer un niveau de sauvegarde et permettre aux opérateurs de recouvrer leurs coûts, y compris les coûts associés et communs. Ils devraient aussi permettre la fourniture viable et généralisée de l'IATN, tout en laissant aux opérateurs une marge de négociation commerciale.
- (14) Les coûts de la fourniture en gros de services d'itinérance, y compris les coûts associés et communs, ont été estimés par plusieurs moyens. L'un d'eux était un modèle général de calcul des coûts, alimenté par des données nationales et reposant sur la méthode utilisée par les autorités réglementaires nationales pour déterminer le plafond des tarifs de terminaison d'appel mobile conformément au droit de l'Union. Un autre moyen a consisté à estimer les coûts à partir d'approches cohérentes, dans toute l'Union, de la réglementation des tarifs nationaux de terminaison d'appel mobile. L'évaluation s'est également fondée sur les prix de gros actuels pour le trafic non équilibré dans l'Union et sur des éléments de preuve concernant les prix actuels de l'accès de gros sur des marchés nationaux.
- (15) Dans l'estimation des coûts, l'incidence que peut avoir le caractère saisonnier des coûts globaux de la fourniture en gros de services d'itinérance au niveau national a été prise en compte. Cette estimation a intégré les effets compensateurs qui atténueraient toute augmentation éventuelle des coûts causée par ce caractère saisonnier du trafic en itinérance. Pour les services de données en particulier, l'augmentation continue de la demande nationale implique qu'une pointe saisonnière de trafic au cours d'une année donnée sera vraisemblablement dépassée par la demande nationale totale au cours de

l'année ou des années suivantes. Par conséquent, comme les réseaux de communications mobiles terrestres sont dimensionnés pour répondre à cette tendance générale à la hausse provoquée par la demande nationale, il est peu probable qu'une pointe de la demande totale de capacité de réseau, causée par des trafics en itinérance saisonniers, justifie des coûts de dimensionnement des réseaux mobiles. Concernant les appels vocaux, pour lesquels la demande est plus stable, des pointes saisonnières de trafic en itinérance peuvent, dans certains pays, avoir une incidence sur les coûts globaux de dimensionnement des réseaux. Toutefois, ces pointes de trafic saisonnières et localisées sont vraisemblablement dues aussi à des utilisateurs nationaux en déplacement dans des zones touristiques et quelque peu atténuées par l'effet compensateur des abonnés itinérants sur l'utilisation des capacités dans les zones métropolitaines durant les vacances d'été.

- (16) Pour fixer le prix de gros maximal des services de données en itinérance réglementés, il a été tenu compte de tous les éléments d'accès nécessaires à la fourniture de ces services, y compris les coûts de transit pour l'acheminement des données à un point d'échange indiqué par l'opérateur du réseau d'origine.
- (17) Il conviendrait de prendre en compte le portefeuille de services offerts par chaque fournisseur d'itinérance en gros, et les volumes escomptés de trafic correspondant, au moment de déterminer dans quelle mesure les prix de gros, en tant que sauvegarde, contribuent à la réalisation du double objectif de faire en sorte que les fournisseurs en gros recouvrent la totalité de leurs coûts et que la non-viabilité de l'IATN reste une exception.
- (18) Par conséquent, le tarif de gros maximal actuel des appels vocaux, des SMS et des données en itinérance devrait être baissé.
- (19) Les autorités réglementaires nationales, tout en garantissant la confidentialité des affaires et le secret commercial et afin de contrôler et superviser l'application du règlement (UE) n° 531/2012 et l'évolution des marchés de gros de l'itinérance, devraient être habilitées à demander des informations sur les accords de fourniture d'itinérance en gros qui ne prévoient pas l'application des prix de gros maximaux. Elles devraient être autorisées à demander des informations sur l'adoption et l'application de conditions, dans les accords de fourniture en gros, destinées à empêcher l'itinérance permanente ou concernant l'utilisation anormale ou abusive de l'accès de gros aux services d'itinérance à des fins autres que la fourniture de services d'itinérance réglementés aux clients du fournisseur de services d'itinérance lorsque ces derniers se déplacent dans l'Union.
- (20) La réglementation tarifaire spécifiquement applicable à l'itinérance suppose qu'un plafond global de l'Union s'applique à un produit composite qui peut aussi comprendre d'autres intrants nécessaires à la fourniture en gros d'accès et d'interconnexion, notamment ceux soumis à une réglementation nationale ou, éventuellement, transnationale. À cet égard, il est prévu de réduire les divergences en matière de réglementation de ces intrants constatées dans l'Union, en particulier par un projet de mesures supplémentaires prises conformément à la directive 2002/21/CE (directive

«cadre»⁷ et destinées à assurer une plus grande cohérence des approches réglementaires. Entre-temps, il conviendrait de régler tout litige, entre les opérateurs de réseau visité et les autres opérateurs, concernant les tarifs appliqués à ces intrants nécessaires à la fourniture en gros de services d'itinérance, en tenant compte de l'avis que doit rendre l'ORECE, conformément aux obligations réglementaires spécifiquement applicables à l'itinérance ainsi qu'à la directive 2002/21/CE (directive «cadre»), la directive 2002/20/CE (directive «autorisation»)⁸, la directive 2002/19/CE (directive «accès»)⁹ et la directive 2002/22/CE (directive «service universel»)¹⁰.

- (21) Il est nécessaire de contrôler et de réexaminer périodiquement le fonctionnement des marchés de gros de l'itinérance et leurs corrélations avec les marchés de détail, en tenant compte de l'évolution de la concurrence et des technologies ainsi que des flux de trafic. Afin de pouvoir apprécier correctement comment les marchés de l'itinérance vont s'adapter aux règles IATN, il conviendrait de recueillir suffisamment de données sur le fonctionnement de ces marchés après la mise en œuvre desdites règles.
- (22) Afin d'évaluer l'évolution de la concurrence sur les marchés de l'itinérance dans l'Union et de rendre compte régulièrement des fluctuations des prix de gros réels pour le trafic non équilibré entre fournisseurs de services d'itinérance, l'ORECE devrait se voir confier la tâche de recueillir des données, auprès des autorités réglementaires nationales, sur les tarifs effectifs appliqués aux trafics équilibré et non équilibré respectivement. Il devrait aussi recueillir des données sur les cas où les parties à un accord de fourniture en gros ont choisi de ne pas appliquer les prix de gros maximaux ou ont pris des mesures, au niveau du marché de gros, destinées à empêcher l'itinérance permanente ou l'utilisation anormale ou abusive de l'accès de gros aux services d'itinérance à des fins autres que la fourniture de services d'itinérance réglementés aux clients du fournisseur de services d'itinérance lorsque ces derniers se déplacent périodiquement dans l'Union.
- (23) Il convient dès lors de modifier en conséquence le règlement (UE) n° 531/2012.
- (24) Les objectifs du présent règlement ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres parce que des mesures nationales ne peuvent pas garantir que les règles concernant les marchés de gros nationaux sont conformes aux règles de l'UE sur les services d'itinérance au détail. Cependant, eu égard aux effets transfrontières des marchés de gros nationaux sur la fourniture au détail de services d'itinérance à l'intérieur de l'Union, lesdits objectifs peuvent être mieux atteints au niveau de l'Union. L'Union peut donc adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de

⁷ 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.

⁸ Directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive «autorisation»), JO L 108 du 24.4.2002, p. 21.

⁹ 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 du 24.4.2002, p. 7.

¹⁰ Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), JO L 108 du 24.4.2002, p. 51.

proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

- (25) Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Modifications du règlement (UE) n° 531/2012

Le règlement (UE) n° 531/2012 est modifié comme suit:

- (1) à l'article 3, le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

«4. Les règles sur les prix de gros des services d'itinérance réglementés prévues aux articles 7, 9 et 12 s'appliquent à la fourniture d'accès à tous les éléments de l'accès de gros aux services d'itinérance visés au paragraphe 3, à moins que les deux parties à l'accord de fourniture d'itinérance en gros conviennent expressément que tout prix de gros moyen résultant de l'application de l'accord ne devrait pas être soumis au prix de gros maximal des services d'itinérance réglementés durant une période de temps définie.»;

- (2) à l'article 7, les paragraphes 1 et 2 sont remplacés par le texte suivant:

«1. Le prix de gros moyen que l'opérateur d'un réseau visité peut demander au fournisseur de services d'itinérance pour la fourniture d'un appel en itinérance réglementé au départ du réseau visité, comprenant notamment les coûts de départ d'appel, de transit et de terminaison, ne peut dépasser un plafond de sauvegarde de 0,04 EUR la minute à partir du 15 juin 2017 et, sans préjudice de l'article 19, reste à 0,04 EUR jusqu'au 30 juin 2022.

2. Le prix de gros moyen visé au paragraphe 1 s'applique entre deux opérateurs quelconques et est calculé sur une période de douze mois ou sur toute période plus courte précédant, le cas échéant, le terme de la période d'application du prix de gros moyen maximal prévu au paragraphe 1, ou précédant le 30 juin 2022.»;

- (3) à l'article 9, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. À partir du 15 juin 2017, le prix de gros moyen que l'opérateur d'un réseau visité peut demander au fournisseur de services d'itinérance pour la fourniture d'un SMS en itinérance réglementé au départ du réseau visité ne peut dépasser un plafond de sauvegarde de 0,01 EUR par SMS et, sans préjudice de l'article 19, reste à 0,01 EUR jusqu'au 30 juin 2022.»;

- (4) à l'article 12, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. À partir du 15 juin 2017, le prix de gros moyen que l'opérateur d'un réseau visité peut demander au fournisseur de services d'itinérance pour la fourniture de services de données en itinérance réglementés sur ce réseau visité ne peut

dépasser un plafond de sauvegarde de 0,0085 EUR par mégaoctet de données transmises et, sans préjudice de l'article 19, reste à 0,0085 EUR par mégaoctet de données transmises jusqu'au 30 juin 2022.»;

(5) à l'article 17, paragraphe 1, l'alinéa suivant est ajouté:

«Les litiges entre les opérateurs de réseau visité et les autres opérateurs concernant les tarifs appliqués aux intrants nécessaires à la fourniture en gros de services d'itinérance réglementés peuvent être soumis à l'autorité ou aux autorités réglementaires nationales compétentes conformément à l'article 20 ou 21 de la directive "cadre". Dans ce cas, l'autorité ou les autorités réglementaires nationales compétentes consultent l'ORECE à propos de la mesure à prendre, conformément aux dispositions de la directive "cadre", des directives spécifiques ou du présent règlement, pour régler le litige et attendent l'avis de l'ORECE avant de prendre une mesure pour régler le litige.»;

(6) l'article 19 est modifié comme suit:

a) au paragraphe 3, la première phrase est remplacée par le texte suivant:

«En outre, la Commission soumet, tous les deux ans après le 15 juin 2017, un rapport à l'intention du Parlement européen et du Conseil.»;

b) au paragraphe 4, premier alinéa, la première phrase est remplacée par le texte suivant:

«Afin d'évaluer l'évolution de la concurrence sur les marchés de l'itinérance dans l'Union, l'ORECE recueille régulièrement, auprès des autorités réglementaires nationales, des données sur l'évolution des prix de détail et de gros des services d'appels vocaux, de SMS et de données en itinérance réglementés, y compris des tarifs d'itinérance de gros appliqués aux trafics équilibré et non équilibré respectivement. Il recueille également des données sur les accords de fourniture en gros non soumis aux prix de gros maximaux prévus aux articles 7, 9 ou 12 et sur l'application de mesures contractuelles, au niveau du marché de gros, destinées à empêcher l'itinérance permanente ou l'utilisation anormale ou abusive de l'accès de gros aux services d'itinérance à des fins autres que la fourniture de services d'itinérance réglementés aux clients du fournisseur de services d'itinérance lorsque ces derniers se déplacent périodiquement dans l'Union.».

Article 2

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président