

**Résumé de la décision de l'Autorité de surveillance AELE n° 070/20/COL du 29 juin 2020 relative à
une procédure d'application de l'article 54 de l'accord EEE**

(Affaire n° 71480 — Telenor)

(2020/C 292/06)

Le 29 juin 2020, l'Autorité de surveillance AELE (l'«Autorité») a adopté une décision relative à une procédure d'application de l'article 54 de l'accord EEE. Conformément à l'article 30 du chapitre II du protocole n° 4 de l'accord entre les États de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice (l'«accord Surveillance et Cour de justice»), l'Autorité publie ci-après les noms des parties et l'essentiel de la décision, y compris les sanctions imposées, en tenant compte de l'intérêt légitime des entreprises à ce que leurs secrets d'affaires ne soient pas divulgués.

1. INTRODUCTION

1. Le 29 juin 2020, l'Autorité a adopté une décision en vertu de l'article 7 du chapitre II du protocole n° 4 de l'accord Surveillance et Cour de justice (la «décision»), adressée à Telenor Norge AS (y compris son prédécesseur en droit Telenor Mobil AS) et à sa société mère Telenor ASA (dénommées conjointement «Telenor»), leur infligeant une amende pour avoir enfreint l'article 54 de l'accord EEE. La décision porte sur un comportement anticoncurrentiel de Telenor (pratiques de compression des marges), contraire à l'article 54 de l'accord EEE, pour les services mobiles à haut débit autonomes ⁽¹⁾ fournis aux clients résidentiels en Norvège au cours de la période 2008-2012 (la «période considérée»).

2. PROCÉDURE

2. L'Autorité a effectué, en vertu de l'article 20, paragraphe 4, du chapitre II du protocole n° 4 de l'accord Surveillance et Cour de justice, des inspections dans les locaux de Telenor à Fornebu (Norvège) du 3 au 12 décembre 2012. Les inspections se sont poursuivies dans les locaux de l'Autorité à Bruxelles du 12 au 14 mars 2013.
3. Le 26 mars 2014, l'Autorité a ouvert une procédure conformément à l'article 2, paragraphe 1, du chapitre III du protocole n° 4 de l'accord Surveillance et Cour de justice, concernant d'éventuelles infractions aux articles 53 et/ou 54 de l'accord EEE commises par Telenor.
4. Le 1^{er} février 2016, l'Autorité a notifié une communication des griefs à Telenor, dans laquelle elle expose ses observations préliminaires. Telenor a présenté sa réponse à la communication des griefs le 25 avril 2016 et une audition s'est tenue les 3 et 4 octobre 2016.
5. Le 24 juin 2019, l'Autorité a notifié à Telenor une communication des griefs complémentaire. Telenor a présenté sa réponse à la communication des griefs complémentaire le 2 septembre 2019 et une audition s'est tenue le 10 octobre 2019.
6. Le 27 février 2020, l'Autorité a envoyé une lettre d'exposé des faits à Telenor afin de lui donner la possibilité de présenter des observations sur les éléments de preuve supplémentaires. Telenor a répondu à la lettre d'exposé des faits le 23 mars 2020.
7. Le 3 juin 2020, le conseiller-auditeur a rendu son rapport final.
8. Le 10 juin 2020, le comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes a été consulté et, le 26 juin 2020, il a émis un avis favorable sur la décision et sur l'amende imposée à Telenor.

⁽¹⁾ Le *service mobile à haut débit* désigne le service qui permet aux utilisateurs finals d'accéder à l'internet par un dispositif à grand écran (par exemple, un ordinateur portable, un miniportable ou une tablette) sans devoir rester à un endroit fixe (c'est-à-dire «*en déplacement*» ou «*en mouvement*»), grâce à des modules externes spécialisés (par exemple, des cartes PC, des modems USB ou des dongles avec la technologie SIM) ou à des modules internes (intégrés) (par exemple, des PC, des ordinateurs portables ou des tablettes avec un système de connectivité intégré). Les services mobiles à haut débit *autonomes* désignent les abonnements mobiles à haut débit (plans tarifaires) qui étaient disponibles à l'achat séparément des autres services de communications mobiles, c'est-à-dire non inclus dans un forfait ou un ensemble.

3. EXPOSÉ DES FAITS

9. Telenor est l'opérateur historique de communications fixes et mobiles en Norvège et possède un réseau de communications mobiles à l'échelle nationale. En tant qu'opérateur verticalement intégré, Telenor a fourni des services de communications mobiles à la fois sur le marché de gros et de détail au cours de la période considérée.
10. L'accès à un réseau de téléphonie mobile public est une condition préalable pour les opérateurs qui souhaitent proposer des services de communications mobiles, tels que des services mobiles à haut débit autonomes, aux utilisateurs finals. Alors que les opérateurs de réseaux mobiles («ORM»), tels que Telenor, utilisent leur propre infrastructure de réseau (et sont donc en mesure de s'autoapprovisionner), les non-ORM dépendent de la possibilité d'acheter un accès au réseau par la vente de gros.
11. Au cours de la période considérée, l'écart entre les prix facturés en amont par Telenor aux clients de gros pour la fourniture des services d'accès de gros et de départ sur son réseau de téléphonie mobile public, et les prix qu'elle a facturés à ses propres clients de détail en aval pour les services mobiles à haut débit résidentiels autonomes en Norvège, n'a pas permis à des concurrents aussi efficaces, s'appuyant sur ces services de gros, de concurrencer Telenor sur le marché en aval sans subir de perte.

4. APPRÉCIATION JURIDIQUE

4.1. Marchés en cause

12. Le marché de gros en cause est défini dans la décision comme étant le marché des services d'accès et de départ sur les réseaux publics de téléphonie mobile. Ce marché comprend, pour la période considérée, les services énoncés ci-après, proposés sous toutes les formes de services d'accès de gros, c'est-à-dire l'accès pour les opérateurs d'itinérance nationale, les opérateurs de réseau mobile virtuel et les fournisseurs de services: les services d'accès et de départ d'appels vocaux, de SMS (messagerie textuelle), de MMS et de données (notamment les services de données pour la téléphonie mobile ^(?) et les services mobiles à haut débit), pour les clients résidentiels et les clients professionnels, qu'ils soient prépayés ou payés par la suite, sur tous les réseaux mobiles publics [c'est-à-dire les réseaux GSM et les réseaux 3G (UMTS) et 4G (LTE)].
13. L'Autorité conclut dans la décision que ce marché de gros a une portée nationale.
14. Le marché de détail en cause est défini dans la décision comme étant le marché des services mobiles à haut débit autonomes fournis aux clients résidentiels. Ce marché ne comprend pas: a) les services à haut débit fixes (y compris le Wi-Fi privé et public); b) les services de données pour la téléphonie mobile; et c) les services mobiles à haut débit fournis aux clients professionnels.
15. L'Autorité conclut dans la décision que ce marché de détail a une portée nationale.

4.2. Position dominante

16. Compte tenu des parts de marché que détient Telenor sur le marché de gros en cause, de l'absence de pressions concurrentielles importantes exercées par les ORM concurrents, de l'existence d'obstacles pour entrer sur le marché et s'y implanter et de l'absence de concurrence réelle et potentielle, ainsi que de l'absence de puissance d'achat compensatrice, il est conclu dans la décision que Telenor détenait une position dominante sur le marché de gros des services d'accès et de départ sur les réseaux publics de téléphonie mobile en Norvège au cours de la période considérée.

4.3. Abus de position dominante: compression des marges

17. Il est établi dans la décision que Telenor a exploité de façon abusive sa position dominante, au sens de l'article 54 de l'accord EEE, en imposant des compressions de marge entre les prix de gros facturés en amont pour les services de gros d'accès et de départ sur son réseau de téléphonie mobile public et les prix de détail facturés en aval pour les services mobiles à haut débit autonomes fournis aux clients résidentiels en Norvège.
18. Les calculs effectués par l'Autorité indiquent que des concurrents tout aussi efficaces utilisant les services de gros d'accès et de départ de Telenor sur son réseau de téléphonie mobile ont réalisé ou auraient réalisé des marges brutes négatives ^(?) et n'auraient pas pu reproduire de manière rentable le portefeuille de services mobiles à haut débit autonomes résidentiels de Telenor sur le marché de détail.

^(?) Les services de données pour la téléphonie mobile sont différents des services mobiles à haut débit et désignent les services qui permettent aux utilisateurs finals d'accéder à l'internet, sans devoir rester à un endroit fixe, par le même abonnement/appareil de téléphonie mobile que celui utilisé pour les services de téléphonie et de SMS/MMS.

19. Les pratiques de Telenor en matière de prix ont notamment entraîné ou auraient entraîné des marges brutes négatives chez des concurrents tout aussi efficaces à chaque niveau d'accès à son réseau (les opérateurs d'itinérance nationale, les opérateurs de réseau mobile virtuel et les fournisseurs de services), sur la base:
- a) des tarifs de gros des opérateurs d'itinérance nationale facturés par Telenor à Network Norway AS, entre le 1^{er} août 2008 et le 31 août 2010 (inclus);
 - b) des tarifs de gros des opérateurs de réseau mobile virtuel facturés par Telenor à Ventelo AS, entre le 1^{er} janvier 2008 et le 30 novembre 2010 (inclus); et
 - c) des tarifs de gros facturés par Telenor aux fournisseurs de services entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2012 (inclus).

4.4. Effet sur la concurrence et les consommateurs

20. Conformément à la jurisprudence des juridictions européennes, si les marges brutes sont négatives, comme l'a constaté l'Autorité dans la décision, l'effet d'éviction au moins potentiel est probable. L'Autorité conclut donc dans la décision à partir de ce constat, comme le confirment d'autres facteurs, que les pratiques tarifaires de Telenor étaient susceptibles ou pour le moins capables d'entraver l'entrée ou l'exercice des activités de concurrents réels ou potentiels au moins aussi efficaces que Telenor elle-même sur le marché de détail des services mobiles à haut débit autonomes fournis aux clients résidentiels en Norvège.
21. Telenor n'a avancé aucune justification objective ni aucun argument d'efficacité pour justifier son comportement.

4.5. Responsabilité de Telenor ASA

22. L'Autorité constate dans la décision que Telenor ASA est solidairement responsable des infractions en tant que société mère et en raison de son influence déterminante, au cours de la période considérée, sur ses filiales détenues à 100 %, Telenor Mobile Holding AS et Telenor Networks Holding AS qui, à leur tour, possédaient Telenor Mobil AS et Telenor Norge AS.

4.6. Compétence

23. Étant donné que la position dominante de Telenor couvre uniquement le territoire de la Norvège, il est conclu dans la décision que l'Autorité est l'autorité de surveillance compétente, au sens de l'article 56, paragraphe 2, de l'accord EEE, pour l'application de l'article 54 de l'accord EEE en l'espèce.

4.7. Affectation du commerce

24. L'Autorité conclut dans la décision que le comportement de Telenor affectait sensiblement le commerce entre parties contractantes au sens de l'article 54 de l'accord EEE.

4.8. Mesures correctives et amendes

25. Au moment de l'adoption de la décision, Telenor avait cessé d'exploiter de façon abusive sa position dominante concernant les trois infractions liées à la compression des marges. Elle est toutefois tenue de s'abstenir d'adopter toute pratique ou mesure ayant un objet ou un effet équivalent à ceux des infractions décrites dans la décision.
26. Les amendes infligées à Telenor pour les trois infractions sont calculées sur la base des principes énoncés dans les lignes directrices de 2006 de l'Autorité pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 23, paragraphe 2, point a), du chapitre II du protocole n° 4 de l'accord Surveillance et Cour de justice. L'Autorité conclut dans la décision que le montant final des amendes à infliger à Telenor Norge AS et Telenor ASA, en tant que responsables solidairement, doit s'élever à 32 562 000 EUR pour l'infraction relative aux tarifs de gros des opérateurs d'itinérance nationale de télécommunications facturés à Network Norway AS; à 27 783 000 EUR pour l'infraction relative aux tarifs de gros des opérateurs de réseau mobile virtuel facturés à Ventelo AS; et à 51 606 000 EUR pour l'infraction relative aux tarifs de gros facturés aux fournisseurs de services, soit un total de 111 951 000 EUR pour les trois infractions.

(⁹) Les marges brutes sont les marges entre le prix de gros des intrants et le prix de détail en aval appliqué par l'entreprise détenant une position dominante avant de tenir compte des coûts de détail en aval.