



Belgisch Instituut voor
postdiensten en telecommunicatie

**Besluit van de Raad van het BIPT van 8 maart 2022
betreffende
de toekenning aan Flash Services Belgium N.V.
van gebruiksrechten voor de exploitatie
van een openbaar netwerk voor radiocommunicatie**

Niet-vertrouwelijke versie

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding.....	3
2. Regelgevend kader.....	4
3. Analyse.....	6
3.1. Praktijk in andere lidstaten.....	6
3.2. Open of gesloten gebruikersgroep.....	7
3.3. Analyse van de aanvraag van Flash Services Belgium N.V.....	7
4. Standpunt van Flash Services Belgium N.V.	9
5. Samenwerkingsakkoord.....	10
6. Besluit.....	11
7. Beroepsmogelijkheden.....	12

1. Inleiding

1. Op 9 december 2021 heeft Flash Services Belgium N.V. zich als operator aangemeld bij het BIPT overeenkomstig artikel 9 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie. Op basis van deze kennisgeving werd het operatornummer 4100 aan Flash Services Belgium N.V. toegekend.
2. Gelijktijdig met de aanmelding als operator, ontving het BIPT een aanvraag vanwege Flash Services Belgium N.V. voor het bekomen van gebruiksrechten op basis van categorie 8b van artikel 4¹ van het koninklijk besluit van 18 december 2009 betreffende de private radiocommunicatie en de gebruiksrechten voor vaste netten en netten met gedeelde middelen (hierna "KB Radiocom"). Deze categorie omhelst de netten opgesteld door operatoren van netten met gedeelde middelen.
3. Flash Services Belgium N.V. wenst een hybride netwerk te exploiteren, waar zowel via de TETRA²- als via de DMR³-standaard zou worden gewerkt en waar via partners koppelingen naar andere toepassingen zouden worden aangeboden.
4. Toegang tot het netwerk zou worden aangeboden via publiek toegankelijke abonnementsformules.

¹ Artikel 4 van het KB Radiocom bepaalt de rangschikking van vergunde radionetten en radiostations op basis van hun bestemming en de wijze waarop zij werken.

² Terrestrial Trunked Radio

³ Digital Mobile Radio

2. Regelgevend kader

5. Artikel 6, § 1, van het KB Radiocom stelt dat het BIPT de aanvragen voor vergunningen voor het houden en gebruiken van private radiostations onderzoekt en de categorie bepaalt waaronder de vergunning valt.⁴ Artikel 4 van ditzelfde KB legt de verschillende categorieën vast waarin de netwerken en stations voor radiocommunicatie worden gerangschikt, waaronder de volgende categorieën :
 - Categorie 1 betreft de "private mobiele radionetten, behalve deze die onder categorie 3 vallen" (de 3^e categorie waarvan sprake betreft de private mobiele radionetten aangelegd door de overheid, de maatschappijen voor de exploitatie van het vervoer per spoor, de ziekenhuizen en klinieken, en de instellingen voor medische of sociale hulp);
 - Categorie 8 betreft "netten opgesteld a) door operatoren van punt-tot-punt netten of van punt-tot-multipunt netten of b) operatoren van netten met gedeelde middelen".
6. Om in categorie 8b te kunnen vallen moet een onderneming een operator zijn. Volgens artikel 2, 11^o, van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna "telecomwet") is een operator "persoon of onderneming die een openbaar elektronische-communicatienetwerk of een voor het publiek beschikbare elektronische-communicatiedienst aanbiedt".
7. Een openbaar elektronische-communicatienetwerk wordt dan weer als volgt gedefinieerd: "*een elektronische-communicatienetwerk dat geheel of hoofdzakelijk wordt gebruikt om voor het publiek beschikbare elektronische-communicatiediensten aan te bieden ter ondersteuning van de overdracht van informatie tussen netwerkaansluitpunten.*"⁵
8. Een elektronische-communicatiedienst wordt als volgt gedefinieerd : "*een gewoonlijk tegen vergoeding via elektronische-communicatienetwerken aangeboden dienst, die, met uitzondering van diensten waarbij met behulp van elektronische-communicatienetwerken en -diensten overgebrachte inhoud wordt geleverd of redactioneel wordt gecontroleerd en met uitzondering van audiovisuele en auditieve mediadiensten, de volgende soorten diensten omvat: a) internettoegangsdiens; b) interpersoonlijke communicatiedienst; en c) diensten die geheel of hoofdzakelijk bestaan in het overbrengen van signalen zoals transmissiediensten die voor het verlenen van intermachinale diensten worden gebruikt.*"⁶
9. Als ondersteuning bij de interpretatie van deze begrippen geeft de memorie van toelichting⁷ bij een recente wijziging van artikel 9 van de telecomwet twee richtlijnen mee, namelijk:
 - "*Aangezien de andere lidstaten doorgaans ook refereren aan de criteria van "openbare elektronische-communicatienetwerken" en "openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten" of aan gelijkaardige termen, zal het BIPT zich*

⁴ Zie artikel 6 §1 van het KB Radiocom: "*Het Instituut onderzoekt de aanvragen voor vergunning om een privaat radiostation te houden en te gebruiken of om een privaat radionet aan te leggen en te doen werken. Het bepaalt de categorie waaronder de vergunning valt.*"

⁵ Zie artikel 2, 10^o van de telecomwet.

⁶ Zie artikel 2, 5^o van de telecomwet.

⁷ [Memorie van Toelichting](#) bij het wetsontwerp van 26 juni 2017 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie, *Parl. St.*, 2016-2017, DOC 54, 2558/001, p17.

overigens kunnen baseren op de praktijk in die andere lidstaten om die begrippen te preciseren.

- *Het begrip "openbaar" verwijst naar het begrip van een open of gesloten gebruikersgroep."*

10. Het BIPT zal daarom eerst een korte schets geven van de praktijk van de andere lidstaten bij de interpretatie van dit begrip om daarna in concreto de aanvraag van Flash Services Belgium N.V. te behandelen.

3. Analyse

3.1. Praktijk in andere lidstaten

11. Om een vergelijking te kunnen maken met de praktijk in andere EU-lidstaten heeft het BIPT een rondvraag gedaan bij de regulatoren van deze lidstaten.⁸ Een vaak voorkomend criterium om te beoordelen of een netwerk al dan niet openbaar is, is dat van een vooraf bepaalde groep van gebruikers. Dit komt overeen met het begrip "gesloten gebruikersgroep", wat in de hierboven aangehaalde toelichting bij het wetsontwerp vermeld wordt.
12. In het Verenigd Koninkrijk is het voor de beoordeling of een dienst al dan niet voor het publiek toegankelijk is bepalend of toegang tot de groep potentiële klanten niet voor iedereen mogelijk is maar afhankelijk van een eerdere relatie tussen de leverancier en klant.⁹ In Zweden wordt eenzelfde benadering gevolgd, waarbij het bestaan van een voorafgaande relatie ervoor zorgt dat de groep gebruikers als op voorhand bepaald moet gekwalificeerd worden.¹⁰ Ook in Duitsland betekent openbaar beschikbaar dat elke niet-gedefinieerde groep personen toegang moet kunnen krijgen.¹¹ Een gelijkaardige beoordeling gebeurt door de Slovaakse en Bulgaarse regulatoren die stellen dat TETRA-netwerken opgezet door een bedrijf op een industriële site waarschijnlijk niet openbaar zijn, omwille van de gesloten gebruikersgroep en het eigen gebruik van het netwerk.¹²
13. In Frankrijk wordt een onafhankelijk netwerk (in tegenstelling tot een openbaar netwerk) gedefinieerd als een elektronisch communicatienetwerk dat is gereserveerd voor het gebruik van een of meer personen die een gesloten groep gebruikers vormen, met als doel het uitwisselen van interne communicatie binnen deze groep.¹³ In 2005 heeft ARCEP een besluit¹⁴ genomen waarin het een gesloten gebruikersgroep als volgt definieert:
 - *"als een reeks natuurlijke of rechtspersonen die een elektronische-communicatiedienst gebruiken in de context van netwerken die niet op een ander netwerk zijn aangesloten; of*
 - *als een reeks natuurlijke of rechtspersonen die een gemeenschap van belang vormen die uitdrukkelijk kan worden geïdentificeerd door zijn stabiliteit, bestendigheid en zijn bestaan voorafgaand aan het effectieve gebruik van deze elektronische communicatiedienst."*
14. ARCEP heeft in een later stadium een studie laten uitvoeren door Hogan Lovells et Analysys Mason om de notie van operator beter af te kunnen bakenen. Na het vergelijken van de praktijken in verschillende lidstaten concludeert die studie dat een dienst moet beschouwd

⁸ Questionnaire van 27 januari 2020 aangaande het begrip "openbare elektronische-communicatienetwerken" en "openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten".

⁹ Zie Étude sur le périmètre de la notion d'opérateur de communications électroniques, Hogan Lovells et Analysys Mason (pour le compte de l'ARCEP), 2011, p.53.

¹⁰ *Idem*, p. 56.

¹¹ Antwoord van Duitse regulator op de questionnaire van 27 januari 2020 aangaande het begrip "openbare elektronische-communicatienetwerken" en "openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten".

¹² Antwoord van Bulgaarse en Slovaakse regulator op de questionnaire van 27 januari 2020 aangaande het begrip "openbare elektronische-communicatienetwerken" en "openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten".

¹³ Code des postes et des communications électroniques, artikel L32, 45°.

¹⁴ Décision no 2005-0208 de l'ARCEP du 15 mars 2005 portant adoption des lignes directrices relatives à la définition de « groupe fermé d'utilisateurs » (GFU) dans le nouveau cadre réglementaire.

worden als beschikbaar voor het publiek wanneer die effectief openlijk aangeboden wordt op de markt en niet enkel aan een vooraf bepaalde groep personen.¹⁵

15. Daarnaast blijkt dat andere regulatoren vaak een case-by-case analyse uitvoeren om uit te kunnen maken of een netwerk openbaar is. In dat opzicht gebruiken sommige regulatoren ook een aantal aanvullende criteria in hun analyse. Zo kan er rekening worden gehouden met het bestaan van een groot aantal mogelijke eindgebruikers, eventueel beperkte territoriale dekking, het commercieel karakter van de geleverde diensten, de publieke beschikbaarheid van informatie over de diensten of de manier waarop er publiciteit gemaakt wordt voor het aanbod.

3.2. Open of gesloten gebruikersgroep

16. Het BIPT meent dat een elektronische-communicatienetwerk als "openbaar" of een elektronische-communicatiedienst als "openbaar beschikbaar" kan worden beschouwd wanneer deze openlijk wordt aangeboden op de markt en niet alleen aan een vooraf bepaalde groep van gebruikers.¹⁶ Deze vooraf bepaalde groep van gebruikers stemt overeen met het begrip "gesloten gebruikersgroep". Zo kan bijvoorbeeld iedereen die dat wenst elektronische-communicatiediensten afnemen bij een operator zoals Telenet of Proximus, zonder dat er aan andere voorwaarden moet worden voldaan.
17. Een dienst wordt daarentegen niet openlijk aangeboden op de markt wanneer de toegang tot die dienst onderhevig is aan voorwaarden die geen verband houden met de elektronische-communicatiedienst zelf (zoals bijvoorbeeld de noodzaak om een bepaalde relatie te hebben met de leverancier van de elektronische-communicatiedienst of de eigenaar van de site waarop deze dienst wordt aangeboden, naast de commerciële relatie die voortvloeit uit de verstrekking van de elektronische-communicatiedienst).
18. Een ander element om het begrip "gesloten gebruikersgroep" te beoordelen, bestaat erin te kijken of er sprake is van een belangengemeenschap die gekenmerkt wordt door stabiliteit, bestendigheid en een voorafgaand bestaan aan het daadwerkelijk gebruik van de elektronische communicatiedienst.¹⁷

3.3. Analyse van de aanvraag van Flash Services Belgium N.V.

19. Op basis van de verstrekte informatie en op basis van de opgegeven locaties in de aanvraag van Flash Services Belgium N.V. kunnen we stellen dat het netwerk niet gericht is op één specifieke onderneming of site. In eerste instantie zouden drie verschillende sites worden bediend, waarna in verschillende stadia andere sites zouden worden toegevoegd aan het netwerk.
20. De toegang tot het netwerk zou worden aangeboden via abonnementsformules, die publiek toegankelijk zijn, doch in eerste instantie vooral gericht op professionele gebruikers in de

¹⁵ Étude sur le périmètre de la notion d'opérateur de communications électroniques, Hogan Lovells et Analysys Mason (pour le compte de l'ARCEP), 2011, p.44.

¹⁶ Eenzelfde benadering wordt bovendien gehanteerd in de BEREC Guidelines (BoR (20) 112) on the Implementation of the Open Internet Regulation, §10.

¹⁷ Naar voorbeeld van wat ARCEP in haar besluit inzake gesloten gebruikersgroepen heeft gedefinieerd.

industriezones van de haven van Antwerpen. De dienst wordt hiermee openlijk op de markt aangeboden en is dus niet beperkt tot een vooraf bepaalde groep personen.

21. Het is verder ook duidelijk dat om van de elektronische communicatie dienst te kunnen genieten er geen bijkomende voorwaarden, die geen band hebben met het leveren van de telecomdienst zelf, moeten voldaan worden. Er is dus geen noodzakelijke voorgaande relatie tussen Flash Services Belgium N.V. en de aanvrager, noch moet er een voorafgaande band bestaan met een bepaalde site om de dienst af te kunnen nemen.
22. Er kan verder ook niet gesproken worden over een belangengemeenschap die gekenmerkt wordt door stabiliteit, bestendigheid en een voorafgaand bestaan aan het daadwerkelijk gebruik van de elektronische communicatiedienst. Er lijkt immers geen band te bestaan tussen de verschillende gebruikers en sites waarvoor de aanvraag is ingediend.
23. Op basis van de eerder vermelde informatie kan het BIPT afleiden dat Flash Services Belgium N.V. voor ogen heeft om voor het publiek beschikbare diensten aan te bieden (het betreft dus geen gesloten gebruikersgroep) en dat het dus een operator betreft overeenkomstig artikel 2, 11°, van de telecomwet.
24. De definitie van een "net met gedeelde middelen"¹⁸ stelt specifiek dat de frequenties en de infrastructuur hiervan gedeeld worden door de verschillende eindgebruikers.
25. Aangezien het niet mogelijk is dat alle frequenties en infrastructuur gedeeld worden door de verschillende eindgebruikers van een netwerk dat de TETRA-standaard combineert met de DMR-standaard, is het noodzakelijk om twee aparte netwerken met elk hun eigen standaard in te richten.
26. Wanneer het BIPT de twee afzonderlijke netwerken heeft goedgekeurd, kan Flash Services Belgium N.V. overgaan tot het aanbieden van beide standaarden in één overkoepelende abonnementsformule.
27. Bovenstaande elementen hebben als gevolg dat de aanvraag van Flash Services Belgium N.V. inderdaad in categorie 8B van het KB Radiocom valt, namelijk die van operatoren van netten met gedeelde middelen.

¹⁸ Zie artikel 1.23° van het KB Radicom

4. Standpunt van Flash Services Belgium N.V.

28. Het BIPT ontving geen inhoudelijke opmerkingen vanwege Flash Services Belgium N.V.

5. Samenwerkingsakkoord

29. Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord voorziet in de raadpleging door een reguleringsinstantie van de andere reguleringsinstanties voor elk ontwerpbesluit betreffende de elektronische-communicatienetwerken. De geraadpleegde reguleringsinstanties beschikken over een termijn van 14 kalenderdagen om hun opmerkingen mee te delen aan de reguleringsinstantie die het ontwerp heeft voorgelegd.

30. Een ontwerpbesluit is aan de mediaregulatoren meegedeeld op 2 februari 2022. Wij hebben geen opmerkingen hieromtrent vanwege de Gemeenschapsregulatoren ontvangen.

6. Besluit

31. Krachtens artikelen 13/1 en 18 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en de artikelen 23 tot 29 van het koninklijk besluit van 18 december 2009 betreffende de private radiocommunicatie en de gebruiksrechten voor vaste netten en netten met gedeelde middelen, heeft de Raad van het BIPT besloten om de maatschappij:

Flash Services Belgium N.V.
INGBERTHOEVEWEG 3D
2630 AARTSELAAR

32. gebruiksrechten te verlenen in categorie 8B - operator van netten met gedeelde middelen - overeenkomstig artikel 4 van het KB Radiocom, voor het uitbaten van twee netwerken:

32.1. als operator van een net met gedeelde middelen op basis van de TETRA-standaard.

32.2. als operator van een net met gedeelde middelen op basis van de DMR-standaard.

33. De frequenties die zullen worden toegewezen door het BIPT kunnen gebruikt worden overeenkomstig de volgende voorwaarden:

- a) de gebruiksrechten worden toegekend voor een periode van 10 jaar - na die 10 jaar zijn de gebruiksrechten op aanvraag verlengbaar voor periodes van 5 jaar, na een positieve analyse door het BIPT;
- b) de radiocommunicatiedienst wordt aangeboden aan het publiek uiterlijk een jaar na de toekenning van deze gebruiksrechten;
- c) het BIPT legt de technische karakteristieken vast van de basisstations en van de vaste, mobiele en draagbare stations vóór elke indienststelling ervan.

34. Deze gebruiksrechten gelden vanaf de datum van de publicatie ervan op de website van het BIPT.

7. Beroepsmogelijkheden

35. Overeenkomstig artikel 2, § 1, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector hebt u de mogelijkheid om tegen dit besluit beroep in te stellen bij het Marktenhof, Poelaertplein 1, B-1000 Brussel. Het beroep wordt, op straffe van onontvankelijkheid die ambtshalve wordt uitgesproken, ingesteld door middel van een ondertekend verzoekschrift, waarbij het aangevochten besluit is bijgevoegd en dat wordt ingediend ter griffie van het hof van beroep van Brussel binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van het besluit of bij gebreke aan een kennisgeving, na de publicatie van het besluit of bij gebreke aan een publicatie, na de kennisname van het besluit.
36. Het verzoekschrift bevat op straffe van nietigheid de vermeldingen vereist door artikel 2, § 2, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Indien het verzoekschrift elementen bevat die u als vertrouwelijk beschouwt, dan moet u dat uitdrukkelijk aangeven en op straffe van nietigheid, een niet-vertrouwelijke versie van dat verzoekschrift indienen. Het Instituut publiceert op zijn website het verzoekschrift dat door de griffie van het gerecht genotificeerd is. Elke belanghebbende partij kan in de zaak tussenkomen binnen dertig dagen na deze publicatie.

Axel Desmedt
lid van de Raad

Bernardo Herman
lid van de Raad

Luc Vanfleteren
lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
voorzitter van de Raad