



Belgisch Instituut voor
postdiensten en telecommunicatie

**Besluit van de Raad van het BIPT
van 29 augustus 2023
inzake
de toekenning aan Entropia Investments BV 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 Entropia Investments BV	7
4. Standpunt van Entropia Investments BV.....	9
5. Samenwerkingsakkoord.....	10
6. Besluit.....	11
7. Beroepsmogelijkheden	12

1. Inleiding

1. Op 31 maart 2023 ontving het BIPT een aanvraag vanwege Entropia Investments BV 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.
2. Entropia Investments BV werd geïnformeerd over het feit dat een operatornummer noodzakelijk is alvorens een net met gedeelde middelen kan worden toegewezen.
3. Op 31 mei 2023 heeft Entropia Investments BV zich vervolgens als operator aangemeld bij het BIPT overeenkomstig artikel 9 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (hierna "telecomwet"). Op basis van deze kennisgeving werd op 13 juni 2023 het operatornummer 4181 aan Entropia Investments BV toegekend.
4. Entropia Investments BV wenst een netwerk te exploiteren op basis van de TETRA²-standaard.
5. Entropia Investments BV wenst dit TETRA-communicatienetwerk te gebruiken voor de heropstart van de activiteiten die eerder werden uitgeoefend op basis van de gebruiksrechten in het *besluit van 24 april 2013 betreffende de toekenning aan Entropia Digital NV van gebruiksrechten voor de exploitatie van een openbaar trunkingnetwerk voor radiocommunicatie op basis van de TETRA-norm*. Deze gebruiksrechten liepen af op 31 maart 2023.
6. Entropia Investments BV wenst het TETRA-communicatienetwerk eveneens te gebruiken om te verbinden met het landelijk Entropia TETRA-netwerk in Nederland en voorts uit te breiden met breedband push-to-talk, push-to-video en applicatie API's van derden.
7. Het netwerk zal in eerste instantie verspreid over gans Vlaanderen en Brussel openbaar worden aangeboden op de markt. Aansluitend behoort de uitbreiding naar Wallonië tot een beoogde navolgende fase.

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.

2. Regelgevend kader

8. 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.³ 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".
9. Om in categorie 8b te kunnen vallen moet een onderneming een operator zijn. Volgens artikel 2, 11^o, van de telecomwet is een operator "een persoon of onderneming die een openbaar elektronische-communicatienetwerk of een voor het publiek beschikbare elektronische-communicatiedienst aanbiedt".
10. Een openbaar elektronische-communicatienetwerk wordt 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.*"⁴
11. 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) internettoegangsdienst; 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;*"⁵
12. Als ondersteuning bij de interpretatie van deze begrippen, en meer bepaald aangaande het begrip "openbaar" geeft de memorie van toelichting⁶ bij een 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*

³ 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.*"

⁴ Zie artikel 2, 10^o van de telecomwet.

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

⁶ [Memorie van Toelichting](#) bij het wetsontwerp van 26 juni 2017 houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie, *Parl. St.*, 2016-2017, DOC 54, 2558/001, p 17.

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."*

13. 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 Entropia Investments BV te behandelen.

3. Analyse

3.1. Praktijk in andere lidstaten

14. 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.⁷ 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.
15. 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.⁸ 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.⁹ Ook in Duitsland betekent openbaar beschikbaar dat elke niet-gedefinieerde groep personen toegang moet kunnen krijgen.¹⁰ 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.¹¹
16. In Frankrijk wordt een onafhankelijk netwerk (in tegenstelling tot een openbaar netwerk) gedefinieerd als een elektronische-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.¹² In 2005 heeft ARCEP een besluit¹³ 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."*
17. 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

⁷ Questionnaire van 27 januari 2020 aangaande het begrip "openbare elektronische-communicatienetwerken" en "openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten".

⁸ 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.

⁹ *Idem*, p. 56.

¹⁰ Antwoord van Duitse regulator op de questionnaire van 27 januari 2020 aangaande het begrip "openbare elektronische-communicatienetwerken" en "openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten".

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

¹² Code des postes et des communications électroniques, artikel L32, 4°.

¹³ 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.¹⁴

18. 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

19. Het BIPT meent dat een elektronische-communicatienetwerk als "openbaar" of een elektronische-communicatiedienst als "voor het publiek beschikbaar" kan worden beschouwd wanneer deze openlijk wordt aangeboden op de markt en niet alleen aan een vooraf bepaalde groep van gebruikers. 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.
20. 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).
21. 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.¹⁵

3.3. Analyse van de aanvraag van Entropia Investments BV

22. Op basis van de verstrekte informatie en op basis van de eerder verleende gebruiksrechten aan Entropia Digital NV in het besluit van 24 april 2013 kunnen we stellen dat het netwerk niet gericht is op één specifieke onderneming of site.
23. De basisstations die werden vergund in het dossier van Entropia Digital NV zijn namelijk verspreid over Vlaanderen en Brussel, waardoor quasi het hele Vlaamse en Brusselse grondgebied kunnen worden bediend.
24. Uit onderzoek van de website van Entropia blijkt dat verschillende abonnementsformules worden aangeboden met een groot dekkinggebied en verschillende functionaliteiten.

¹⁴ 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.

¹⁵ Naar voorbeeld van wat ARCEP in haar besluit inzake gesloten gebruikersgroepen heeft gedefinieerd.

25. Entropia Investments BV geeft aan dat het TETRA-netwerk een open karakter zal hebben, met als doel commercialisatie. Het commercieel model bestaat onder meer uit vier verschillende maandelijkse abonnementsformules voor spraakdiensten, die verschillen qua functionaliteiten.
26. 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 sites waarvoor de aanvraag is ingediend.
27. Op basis van de eerder vermelde informatie kan het BIPT afleiden dat Entropia Investments BV 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.
28. De definitie van een "net met gedeelde middelen"¹⁶ stelt specifiek dat de frequenties en de infrastructuur hiervan gedeeld worden door de verschillende eindgebruikers.
29. Bovenstaande elementen hebben als gevolg dat de aanvraag van Entropia Investments BV inderdaad in categorie 8b van het KB Radiocom valt, namelijk die van operatoren van netten met gedeelde middelen.

¹⁶ Zie artikel 1.23° van het KB Radiocom.

4. Standpunt van Entropia Investments BV

30. Entropia Investments BV informeerde ons over enkele praktische en operationele elementen, dewelke grotendeels werden opgenomen in het besluit.

5. Samenwerkingsakkoord

31. Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord¹⁷ 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.

32. Het BIPT ontving geen inhoudelijke opmerkingen van de gemeenschapsregulators.

¹⁷ Samenwerkingsakkoord van 17 november 2006 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franstalige (sic) Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het wederzijds consulteren bij het opstellen van regelgeving inzake elektronische-communicatienetwerken, het uitwisselen van informatie en de uitoefening van de bevoegdheden met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken door de regulerende instanties bevoegd voor telecommunicatie of radio-omroep en televisie, *B.S.* 28 december 2006, 75371.

6. Besluit

33. 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:

Entropia Investments BV
Kanaalstraat 1A
8020 Oostkamp

gebruiksrechten te verlenen in categorie 8b - operator van netten met gedeelde middelen - overeenkomstig artikel 4 van het KB Radiocom, voor het uitbaten van een netwerk als operator van een net met gedeelde middelen op basis van de TETRA-standaard.

34. 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 indienstelling ervan.
35. Deze gebruiksrechten gelden vanaf 1 september 2023.

7. Beroepsmogelijkheden

36. 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.
37. 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