



**INSTITUT BELGE DES SERVICES POSTAUX
ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS**

I B P T

**COMMUNICATION DU CONSEIL DE L'IBPT
DU 28 AVRIL 2014
CONCERNANT LA CONSULTATION RELATIVE À
LA THÉSAURISATION DU SPECTRE**

TABLE DES MATIÈRES

1	Executive Summary	3
2	Synthèse de la réponse de Belgacom	4
3	Synthèse de la réponse de Mobistar.....	4
4	Synthèse de la réponse de Base Company.....	5
5	Synthèse des réponses aux questions	5
5.1	QUESTION 1A: QUE DÉSIGNE SELON VOUS LA NOTION DE THÉSAURISATION DU SPECTRE?.....	5
5.2	QUESTION 1B: PENSEZ-VOUS QU'UNE DÉFINITION DE LA THÉSAURISATION PUISSE RÉSISTER À L'ÉPREUVE DU TEMPS ?.....	5
5.3	QUESTION 2: ÊTES-VOUS D'ACCORD AVEC LE FAIT QUE L'IBPT IMPOSE DES RÈGLES?.....	5
5.4	QUESTION 3: EXISTE-T-IL UNE RELATION AVEC LES SPECTRUM CAPS, SI OUI, LAQUELLE ?.....	6
5.5	QUESTION 4: QUEL CRITÈRE OBJECTIF CONVIENT-IL D'APPLIQUER?	6
5.6	QUESTION 5: AVEZ-VOUS DES PROPOSITIONS DE PROCÉDURE?	6
5.7	QUESTION 6: L'ARTICLE 18, §3, LCE EST-IL D'APPLICATION AUX BANDES DE 2GHZ NON APPAIRÉES?	6
6	Suite de la consultation.....	7

1 Executive Summary

Trois réponses à la consultation ont été reçues (celles de Belgacom, Mobistar et Base Company). Les réponses des trois opérateurs sont très similaires. Les trois réponses ne contiennent aucun élément confidentiel.

Les trois MNO ne soutiennent l'imposition de mesures pour empêcher la thésaurisation que si la demande de spectre est supérieure à l'offre. L'utilisation incomplète du spectre octroyé est ressentie comme une « thésaurisation inoffensive », ne nécessitant pas d'intervention. Les opérateurs doivent en effet pouvoir librement, dans certaines limites, planifier l'utilisation du spectre acquis pendant la durée de leur licence en fonction de l'évolution générale du marché.

L'IBPT doit toutefois intervenir s'il est question d'objectifs spéculatifs et anticoncurrentiels. Les répondants ont donné l'exemple de BidCo, qui avait acquis le spectre dans la bande 2,1 GHz mais qui a déclaré n'avoir aucune intention de déployer un réseau.

Une objection justifiée de la part des opérateurs concerne le fait que les arrêtés royaux actuels auxquels sont soumises les différentes licences ne comprennent aucune disposition visant l'implémentation de la prévention de la thésaurisation. Les pouvoirs publics devraient donc modifier les règles du jeu au cours de route. De plus, les opérateurs déclarent que les obligations de couverture actuelles luttent contre la thésaurisation.

Si l'IBPT prend tout de même des mesures, il ne peut dès lors s'agir de règles générales. En effet, des règles générales ne permettraient pas l'adoption éventuelle de mesures appropriées pour des cas individuels et pourraient limiter la compétence discrétionnaire du régulateur. Il ne convient donc pas de développer un cadre réglementaire ex ante.

S'il est constaté par le régulateur ou par un ou plusieurs acteurs du marché qu'une partie donnée thésaurise le spectre de manière préjudiciable, c.-à-d. le spectre qui est utilisable et nécessaire, l'IBPT doit alors consulter le marché. Toutes les parties concernées peuvent alors exprimer leur point de vue et le régulateur peut juger le cas spécifique individuellement.

Il n'existe pas de consensus quant à la révision des spectrum caps. Belgacom demande une adaptation des caps en fonction du trafic traité par un opérateur. Mobistar déclare que les caps pourraient être revus après un certain temps, mais qu'il faut accorder suffisamment d'attention à un équilibre entre les opérateurs et que toute distorsion concurrentielle doit être évitée.

Les trois opérateurs affirment que dans le cas des bandes de 2 GHz non appairées il n'est pas question de thésaurisation. Belgacom déclare qu'il ne doit pas y avoir d'intervention, sauf s'il a été prouvé qu'un besoin réel existe pour ces fréquences.

2 Synthèse de la réponse de Belgacom

- Belgacom accueille favorablement les efforts produits par l'Institut pour lutter contre la thésaurisation, mais affirme que le cadre réglementaire actuel offre déjà un panel suffisant de moyens.
- En ce qui concerne la définition du concept de thésaurisation du spectre proposée, Belgacom déclare qu'il convient de prendre en compte le fait que le moment d'une mise aux enchères ne correspond pas toujours au moment auquel un opérateur souhaite utiliser le spectre et qu'un opérateur planifie normalement un déploiement progressif de son réseau. Le concept de « fins autres que les fins habituelles » comprend les fins spéculatives et anticoncurrentielles.
- Belgacom renvoie aux autres dispositions relatives à la couverture et aux redevances à payer, qui sont imposées aux titulaires d'une licence.
- Les conditions de couverture contribuent à une utilisation efficiente du spectre, mais les fréquences 2100MHz TDD, 2600MHz et 3500MHz n'ont pas été soumises au respect d'obligations de couverture. Belgacom donne l'exemple de BidCo.
- Belgacom déclare que les délais légaux relatifs aux conditions de couverture sont suffisants et que des mesures complémentaires ne sont pas nécessaires.
- En ce qui concerne les cas pour lesquels il n'existe pas d'obligation de couverture, Belgacom déclare que le cadre réglementaire ne peut pas être modifié maintenant, sauf si l'IBPT peut démontrer l'existence d'un besoin réel de libérer lesdites fréquences. L'IBPT doit, dans de tels cas, fixer des délais dans lesquels les fréquences doivent être utilisées.
- Belgacom déclare que l'IBPT doit fixer les règles relatives à la thésaurisation au moment de l'attribution des droits et non pas en cours de licence.
- Belgacom partage le point de vue selon lequel une seule station de base ne peut valoir comme exploitation effective.
- Belgacom souhaite une révision des caps qui tienne compte du fait que Belgacom dispose d'un volume de trafic supérieur à celui des autres opérateurs.

3 Synthèse de la réponse de Mobistar

- Mobistar déclare que cela ne fait pas partie des priorités: la thésaurisation du spectre doit être considérée selon deux points de vue:
 - 1) le caractère équitable des conditions du marché et de la concurrence entre les opérateurs d'une part et
 - 2) les intérêts des consommateurs d'autre part.
- Mobistar renvoie à la concurrence limitée pour les récentes mises aux enchères du spectre, aux spectrum caps existants et au fait qu'il n'existe pas de nouvelle demande concernant ces fréquences.
- De plus, Mobistar affirme que les réseaux mobiles publics garantissent déjà une utilisation très efficace du spectre.
- Les conditions liées à la licence doivent déterminer les exigences imposées aux titulaires d'une licence. Selon Mobistar, de nouvelles conditions ne peuvent pas être imposées.
- Les situations où le spectre est inutilisé de manière non intentionnelle ne constituent pas des cas de thésaurisation.
- Les opérateurs doivent disposer du spectre durant toute la durée de la licence, ce qui peut signifier que le spectre est moins nécessaire au début.
- Les opérateurs sont parfois obligés d'acheter plus de spectre que nécessaire (largeur de bande minimale mise aux enchères et/ou risque de manquer de spectre).

4 Synthèse de la réponse de Base Company

- Base Company distingue la thésaurisation préjudiciable du spectre et la thésaurisation inoffensive du spectre (dans le cas où il n'existe aucun intérêt de la part d'autres opérateurs).
- Les pouvoirs publics favorisent la thésaurisation en obligeant les opérateurs à acquérir du spectre lorsqu'il n'y a pas encore de nécessité (cf. la mise aux enchères prématurée dans les bandes 2,1 GHz et 2,6 GHz) et de par des assignations de fréquence inefficaces (par exemple les 4 canaux dans la bande GSM).

5 Synthèse des réponses aux questions

5.1 Question 1a: Que désigne selon vous la notion de thésaurisation du spectre?

Belgacom: Belgacom renvoie aux fins spéculatives et anticoncurrentielles de la thésaurisation. Les règles ne peuvent pas être modifiées en cours de licence.

Mobistar: Les opérateurs doivent pouvoir permettre l'utilisation du spectre, qui est utilisé de manière très efficace par les MNO, sur toute la durée de la licence. De plus, les opérateurs sont parfois obligés de participer à une mise aux enchères dont le timing ne correspond pas toujours aux exigences du marché. Une distinction doit être établie entre la non-utilisation permanente du spectre sur l'entièreté du territoire et l'utilisation partielle. Les conditions financières imposées par la réglementation contribuent à la thésaurisation.

Base Company: distinction entre thésaurisation préjudiciable et inoffensive. Une intervention ne convient que dans les cas de thésaurisation préjudiciable, en d'autres termes si un autre opérateur est intéressé par l'acquisition du spectre.

5.2 Question 1b: Pensez-vous qu'une définition de la thésaurisation puisse résister à l'épreuve du temps ?

Mobistar: La thésaurisation ne s'applique que dans un certain nombre de cas très clairs (l'opérateur annonce lui-même qu'il n'utilisera pas le spectre, infraction aux conditions de couverture). Une évaluation est nécessaire au cas par cas. Un régulateur ne peut intervenir que si la demande est supérieure au spectre disponible ET si les spectrum caps permettent la poursuite de l'augmentation du spectre ET s'il existe des acteurs sur le marché qui n'ont aucune intention d'utiliser le spectre.

5.3 Question 2: Êtes-vous d'accord avec le fait que l'IBPT impose des règles?

Belgacom: Les règles relatives à la couverture et au lancement du service figurent déjà dans la législation. Des règles complémentaires relatives à la thésaurisation ne sont pas nécessaires.

Mobistar: Des règles complémentaires ne sont pas nécessaires. Le risque de thésaurisation est faible, au vu de l'intérêt limité pour les mises aux enchères précédentes. Une évaluation au cas par cas doit être effectuée. Si des règles générales sont définies, le risque existe alors que cela devienne un exercice théorique, qui pourrait limiter le pouvoir discrétionnaire du régulateur.

Base Company: Les pouvoirs publics doivent uniquement intervenir dans le cas d'une thésaurisation préjudiciable. Des règles supplémentaires pour lutter contre la thésaurisation ne sont pas nécessaires; la législation actuelle suffit.

5.4 Question 3: Existe-t-il une relation avec les spectrum caps, si oui, laquelle ?

Belgacom: il n'y a pas de lien direct avec le spectrum cap, mais les spectrum caps doivent être revus en fonction du volume de trafic de l'opérateur.

Mobistar: Il existe une relation entre la thésaurisation et le spectrum cap. Un spectrum cap n'est toutefois pas un moyen efficace pour lutter contre la thésaurisation, bien qu'il puisse limiter indirectement l'ampleur de la thésaurisation. Les caps pourraient être revus après un certain temps. Il convient toutefois d'accorder suffisamment d'attention à un équilibre entre les opérateurs et toute distorsion concurrentielle doit être évitée.

Base Company: les spectrum caps peuvent entraîner une utilisation inefficace du spectre (par exemple, une partie reste inutilisée dans la bande 2,6GHz).

5.5 Question 4: Quel critère objectif convient-il d'appliquer?

Belgacom: Dans le cas d'objectifs spéculatifs et anticoncurrentiels de la thésaurisation. D'autre part, les conditions de couverture et les dates de lancement du service commercial suffisent. Certaines fréquences (pour les objectifs de capacité) ne nécessitent pas de délai supplémentaire. Toute modification de ces fréquences de capacité doit être justifiée.

Mobistar: Mobistar n'est pas favorable à la définition d'un cadre ex ante. Vu le besoin fortement croissant de spectre, un opérateur doit disposer de suffisamment de réserve pour pouvoir répondre à ce besoin.

Base Company: Une pénurie doit exister pour pouvoir parler de thésaurisation. Pour le spectre utilisé pour la capacité, une utilisation limitée peut bel et bien être considérée comme une exploitation effective.

5.6 Question 5: Avez-vous des propositions de procédure?

Belgacom: Une nouvelle procédure n'est pas nécessaire.

Mobistar: Toutes les parties doivent pouvoir donner leur avis par rapport au spectre inutilisé et quant à savoir s'il s'agit de thésaurisation ou non. S'il y a une intervention, des mesures financières doivent de préférence être imposées.

Base Company: Les opérateurs doivent être consultés pour déterminer s'il est question ou non de thésaurisation préjudiciable.

5.7 Question 6: l'article 18, §3, LCE est-il d'application aux bandes de 2GHz non appairées?

Belgacom: Non, sauf s'il a été prouvé qu'un besoin réel existe pour ces fréquences.

Mobistar: Non, il ne s'agit pas ici de thésaurisation. En effet, il n'y a pas de système ECO sur l'ensemble du continent européen.

Base Company: il n'est question ni de force majeure, ni de demande de la part d'autres opérateurs pour utiliser ce spectre. Il n'est donc pas question ici de thésaurisation préjudiciable.

6 Suite de la consultation.

Compte tenu des résultats de la consultation, le Conseil de l'IBPT est d'avis de :

- L'IBPT ne fixera pas, jusqu'à nouvel ordre, de cadre ex ante visant à lutter contre la thésaurisation du spectre.
- Les opérateurs sont toutefois en permanence invités à éviter la thésaurisation du spectre.
- Si un cas manifeste de thésaurisation du spectre vient à être constaté, les opérateurs pourront donner leur avis concernant cette infraction. L'IBPT fixera, après avoir entendu toutes les parties concernées, les règles auxquelles ce contrevenant devra répondre.
- Le fait que la thésaurisation soit favorisée par les redevances (prétendument) trop élevées sera examiné plus en détail.
- En ce qui concerne les bandes de 2 GHz non appairées, l'IBPT renvoie aux mesures d'harmonisation prévues par la Commission européenne. Malgré les réticences des trois opérateurs, il y a une grande chance pour que la Belgique soit confrontée aux mesures d'implémentation contraignantes de la CE et que le spectre inutilisé puisse être repris, en temps utile et éventuellement avant la fin de la durée de la licence.
- Les pouvoirs publics doivent tenir compte du fait que lors de l'élaboration d'une nouvelle législation, des mesures adaptées sont prises qui sont déjà d'application avant le début des futurs droits d'utilisation.
- L'imposition de spectrum caps ne constitue pas une mesure efficace pour empêcher la thésaurisation du spectre. Cela n'empêche pas le fait qu'une révision éventuelle des spectrum caps doive être évaluée plus en détail, compte tenu du « réaménagement » en cours des fréquences dans la bande 2,1 GHz et la partie encore disponible dans la bande 2,6 GHz.

Charles Cuvelliez
Membre du Conseil

Axel Desmedt
Membre du Conseil

Luc Vanfleteren
Membre du Conseil

Jack Hamande
Président du Conseil