



**B I P T**

---

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN  
EN TELECOMMUNICATIE**

**MEDEDELING VAN DE RAAD VAN HET BIPT  
VAN 28 APRIL 2014  
MET BETREKKING TOT DE CONSULTATIE AANGAANDE  
HET HAMSTEREN VAN SPECTRUM**

## INHOUDSOPGAVE

1	Executive summary.....	3
2	Samenvatting antwoord van Belgacom .....	4
3	Samenvatting antwoord van Mobistar.....	4
4	Samenvatting antwoord van Base Company.....	5
5	Samenvatting antwoorden op de vragen .....	5
5.1	VRAAG 1A: WAT VERSTAAT U ONDER HET HAMSTEREN VAN SPECTRUM?.....	5
5.2	VRAAG 1B: DENKT U DAT EEN DEFINITIE VAN HAMSTEREN OOK FUTURE PROOF KAN ZIJN ? .....	5
5.3	VRAAG 2: GAAT U ERMEE AKKOORD DAT HET BIPT REGELS OPLEGT ?.....	5
5.4	VRAAG 3: IS ER EEN RELATIE MET DE SPECTRUM CAPS, ZO JA WELKE? .....	6
5.5	VRAAG 4: WELKE OBJECTIEVE MAATSTAF DIENT ER GEHANTEERD TE WORDEN ?.....	6
5.6	VRAAG 5: HEBT U VOORSTELLEN VOOR EEN PROCEDURE?.....	6
5.7	VRAAG 6: ART. 18 §3 WEC TOEPASSEN OP DE ONGEPAARDE 2GHZ-BANDEN? .....	6
6	Vervolg van consultatie.....	7

## 1 Executive summary

Er werden 3 antwoorden ontvangen op de consultatie (Belgacom, Mobistar en Base Company) De antwoorden van de drie operatoren zijn zeer gelijklopend. De drie antwoorden bevatten geen vertrouwelijke elementen.

De drie MNO's zijn enkel te vinden voor het opleggen van maatregelen om het hamsteren tegen te gaan indien de vraag naar spectrum hoger is dan het aanbod. Het niet volledig gebruiken van het vergunde spectrum wordt als "onschadelijk hamsteren" ervaren waartegen niet opgetreden moet worden. De operatoren moeten immers, binnen bepaalde grenzen, het verworven spectrum vrij kunnen plannen gedurende de looptijd van hun vergunning en in functie van de algemene marktontwikkeling.

Het BIPT moet wel optreden indien er sprake is van speculatieve en anti-competitieve doeleinden. De respondenten gaven het voorbeeld van Bidco, die het spectrum op 2.1 GHz verworven had, maar zelf aangaf dat het geen intentie had om een netwerk uit te bouwen.

Een terecht bezwaar van de operatoren is dat de huidige 'koninklijke besluiten waar de verschillende vergunningen aan onderworpen zijn, geen bepalingen bevatten ter implementatie van het voorkomen van het hamsteren. De overheid zou dus de regels van het spel wijzigen tijdens het spel. Bovendien stellen de operatoren dat de huidige dekkingsverplichtingen het hamsteren tegengaan.

Indien het BIPT toch maatregelen neemt dan mogen dit geen algemene regels zijn. Immers, algemene regels zouden mogelijkerwijze niet toelaten dat er gepaste maatregelen genomen zouden worden voor individuele gevallen en zouden de discretionaire bevoegdheid van de regulator kunnen beperken. Er moet dus geen ex ante regelgevend kader ontwikkeld worden.

Indien de regulator, of één of meerdere marktpartijen vaststelt dat een bepaalde partij op een schadelijke wijze spectrum hamstert, d.w.z. spectrum dat gebruikt kan worden en nodig is, dan moet het BIPT de markt consulteren. Alle betrokken partijen kunnen dan hun visie geven en de regulator kan het specifieke geval individueel beoordelen.

Over de herziening van de spectrum caps is geen consensus. Belgacom vraagt een aanpassing van de caps in functie van het verkeer dat een operator afhandelt. Mobistar stelt dat de caps na verloop van tijd herzien zouden kunnen worden, maar dat er voldoende aandacht besteed moet worden aan een evenwicht tussen operatoren en dat competitieve distorsie vermeden moet worden.

De drie operatoren stellen dat er in het geval van de ongepaarde 2GHz banden geen sprake is van hamsteren. Belgacom stelt dat er niet moet opgetreden worden behalve als er aangetoond is dat er een reële nood bestaat voor deze frequenties.

## 2 Samenvatting antwoord van Belgacom

- Belgacom verwelkomt de inspanningen van het Instituut om het hamsteren tegen te gaan, maar stelt dat er reeds voldoende middelen aanwezig zijn in het huidige regelgevend kader.
- Aangaande de voorgestelde definitie van spectrum hamsteren stelt Belgacom dat er rekening moet gehouden worden met het feit dat het tijdstip van een veiling niet altijd overeenkomt met het tijdstip waarop een operator het spectrum wenst te gebruiken en dat een operator normaliter een progressieve ontplooiing van zijn netwerk plant. De “andere doeleinden die los staan van de gebruikelijke doeleinden” omvatten speculatieve en anti-concurrentiële doeleinden.
- Belgacom verwijst naar de andere bepalingen i.v.m. dekking en te betalen rechten, die opgelegd worden aan de vergunningshouders.
- De dekkingsvoorwaarden dragen bij tot een efficiënt gebruik van het spectrum, maar er werden geen dekkingsverplichtingen opgelegd voor de 2100MHz TDD, de 2600MHz en de 3500MHz. Belgacom geeft het voorbeeld van Bidco.
- Belgacom stelt dat de wettelijke termijnen ivm de dekkingsvoorwaarden voldoende zijn en dat er geen bijkomende maatregelen opgelegd moeten worden.
- Voor de gevallen waar er geen dekkingsverplichtingen zijn, stelt Belgacom dat het regelgevend kader nu niet kan gewijzigd worden, behalve indien het BIPT kan aantonen dat er een reële nood bestaat om de betreffende frequenties te ontruimen. Het BIPT moet in deze gevallen termijnen vastleggen waarbinnen de frequenties gebruikt moeten worden.
- Belgacom stelt dat het BIPT de regels ivm hamsteren moet bepalen op het moment dat de rechten toegekend worden en niet tijdens de looptijd van de vergunning.
- Belgacom deelt het standpunt dat de indienststelling van één enkel basisstation geen effectieve uitbating uitmaakt.
- Belgacom vraagt om de caps te herzien rekening houdende met het feit dat Belgacom een groter deel van het verkeer heeft dan de andere operatoren.

## 3 Samenvatting antwoord van Mobistar

- Mobistar stelt dat dit niet tot de prioriteiten behoort: het hamsteren moet bekeken worden vanuit 2 oogpunten:
  - 1) eerlijke marktomstandigheden en eerlijke competitie tussen operatoren enerzijds en
  - 2) het consumentenbelang anderzijds.
- Mobistar verwijst naar de beperkte competitie voor de recente spectrumveilingen, de bestaande spectrum caps en het feit dat er geen nieuwe vraag is voor deze frequenties.
- Bovendien stelt Mobistar dat de publieke mobiele netwerken reeds een zeer efficiënt gebruik van het spectrum garanderen.
- De voorwaarden verbonden aan de vergunning moeten de eisen bepalen die opgelegd worden aan de vergunningshouders. Er mogen volgens Mobistar geen nieuwe voorwaarden opgelegd worden.
- Situaties waarbij spectrum niet-intentioneel niet gebruikt wordt maken geen gevallen van hamsteren uit.
- Operatoren moeten over spectrum beschikken gedurende de hele vergunningsduur, dit kan betekenen dat er in de beginperiode minder spectrum nodig is.
- Operatoren worden soms verplicht om meer spectrum te kopen dan nodig is (min. bandbreedte die geveld wordt en/of risico dat men spectrum zal tekort komen).

## 4 Samenvatting antwoord van Base Company

- Base Company maakt een onderscheid tussen het schadelijk en het onschadelijk hamsteren van spectrum (in het geval er geen interesse bestaat van andere operatoren).
- De overheid werkt hamsteren in de hand door operatoren te verplichten om spectrum aan te kopen wanneer er nog geen behoefte is (bijv. de te vroege veiling op 2,1 GHz en 2,6 GHz) en inefficiënte frequentietoewijzingen (bijv. de 4 kanalen in de GSM band).

## 5 Samenvatting antwoorden op de vragen

### 5.1 Vraag 1a: Wat verstaat u onder het hamsteren van spectrum?

**Belgacom:** Belgacom verwijst naar de speculatieve en anti-competitieve doeleinden van hamsteren. De regels mogen niet gewijzigd worden tijdens de looptijd van een vergunning.

**Mobistar:** Operatoren moeten het spectrum, dat zeer efficiënt gebruikt wordt door de MNO's, in gebruik kunnen stellen over de gehele duur van de vergunning. Bovendien worden operatoren soms gedwongen om deel te nemen aan een veiling, waarvan de timing niet altijd overeenkomt met de markteisen. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen het permanent niet-gebruik van het spectrum over het volledig territorium en het partieel gebruik. De financiële voorwaarden opgelegd door de reglementering werken hamsteren in de hand.

**Base Company:** Onderscheid schadelijk hamsteren en onschadelijk hamsteren. Er moet enkel opgetreden worden in gevallen van schadelijk hamsteren, d.w.z. indien er interesse bestaat van een andere operator om het spectrum te verwerven.

### 5.2 Vraag 1b: Denkt u dat een definitie van hamsteren ooit future proof kan zijn ?

**Mobistar:** Hamsteren kan alleen gelden in een aantal zeer duidelijke gevallen (de operator verkondigt zelf dat hij het spectrum niet zal gebruiken, overtreding van dekkingsvoorwaarden). Een evaluatie is nodig, geval per geval. Een regulator kan enkel optreden indien de vraag hoger is dan het beschikbare spectrum EN de spectrum caps laten een verdere toename van het spectrum toe EN er zijn partijen op de markt die geen enkele intentie hebben om het spectrum te gebruiken.

### 5.3 Vraag 2: Gaat u ermee akkoord dat het BIPT regels oplegt ?

**Belgacom:** De regels aangaande dekking en dienstopening bevinden zich reeds in de wetgeving. Er is geen nood aan bijkomende regels voor het hamsteren.

**Mobistar:** Er is geen nood aan bijkomende regels. Het gevaar op hamsteren is laag gezien de beperkte interesse in de voorbije veilingen. Er moet een evaluatie gemaakt worden geval per geval. Indien er algemene regels gedefinieerd worden, dan bestaat het risico dat dit een theoretische oefening wordt, die de discretionaire macht van de regulator zou kunnen beperken.

**Base Company:** De overheid dient enkel in te grijpen bij schadelijk hamsteren. Er is geen nood aan bijkomende regels om hamsteren tegen te gaan; de huidige wetgeving volstaat.

#### 5.4 Vraag 3: Is er een relatie met de spectrum caps, zo ja welke?

**Belgacom:** Er is niet direct een relatie met de spectrum cap, maar de spectrum caps moeten herzien worden in functie van het verkeersvolume van de operator.

**Mobistar:** Er bestaat een relatie tussen het hamsteren en de spectrum cap. Een spectrum cap is echter geen efficiënt middel om hamsteren te bestrijden, hoewel de graad van hamsteren hierdoor indirect beperkt wordt. De caps zouden na verloop van tijd kunnen herzien worden. Er moet echter voldoende aandacht besteed worden aan een evenwicht tussen operatoren en competitieve distorsie moet vermeden worden.

**Base Company:** Spectrum caps kunnen leiden tot inefficiënt gebruik van het spectrum (bijv. op 2,6GHz blijft een deel ongebruikt).

#### 5.5 Vraag 4: Welke objectieve maatstaf dient er gehanteerd te worden ?

**Belgacom:** Bij speculatieve en anti-competitieve doeleinden van hamsteren. Anderzijds volstaan de dekkingsvoorwaarden en de datums voor de commerciële dienstopening. Sommige frequenties (voor capaciteitsdoeleinden) vereisen geen bijkomende termijnen. Elke wijziging voor deze capaciteitsfrequenties vereist een rechtvaardiging.

**Mobistar:** Mobistar is geen voorstander van de definitie van een ex ante kader. Gezien de sterk stijgende nood aan spectrum, moet een operator over voldoende reserve beschikken om op deze nood te kunnen inspelen.

**Base Company:** Er moet een schaarste bestaan om te kunnen spreken van hamsteren. Voor spectrum dat dient voor capaciteit kan een beperkt gebruik wel beschouwd worden als een werkelijke exploitatie.

#### 5.6 Vraag 5: Hebt u voorstellen voor een procedure?

**Belgacom:** Er moet geen nieuwe procedure komen.

**Mobistar:** Alle partijen moeten hun mening kunnen geven over ongebruikt spectrum of het al dan niet over hamsteren gaat. Indien er opgetreden wordt dan moeten er bij voorkeur financiële maatregelen opgelegd worden.

**Base Company:** De operatoren moeten geconsulteerd worden of er al dan niet sprake is van schadelijk hamsteren.

#### 5.7 Vraag 6: art. 18 §3 WEC toepassen op de ongepaarde 2GHz-banden?

**Belgacom:** Neen, behalve als er aangetoond is dat er een reële nood bestaat voor deze frequenties.

**Mobistar:** Neen, het gaat hier niet over hamsteren. De reden is dat er geen ECO-systeem is op het ganse Europese continent.

**Base Company:** Er is geen sprake van overmacht en geen vraag van andere operatoren om dit spectrum te gebruiken. Er is dus geen sprake van schadelijk hamsteren.

## 6 Vervolg van consultatie.

Rekening houdende met de consultatieresultaten is de Raad van het BIPT van mening dat:

- Het BIPT zal tot nader order geen ex ante kader vastleggen ter bestrijding van het hamsteren van spectrum.
- De operatoren worden echter op permanente wijze uitgenodigd om het hamsteren van spectrum te vermijden.
- Indien er een manifest geval van hamsteren vastgesteld wordt, zullen de operatoren hun visie kunnen geven aangaande deze inbreuk. Het BIPT zal na het horen van alle betrokken partijen de regels vastleggen waaraan deze overtreder dient te beantwoorden.
- Het feit dat het hamsteren in de hand gewerkt wordt door de (vermeende) te hoge rechten, zal nader bestudeerd worden.
- Aangaande de ongepaarde 2GHz-banden verwijst het BIPT naar de geplande harmonisatiemaatregelen van de Europese Commissie. Ondanks de terughoudendheid van de 3 operatoren is er een grote kans dat België geconfronteerd wordt met dwingende implementatiemaatregelen van de EC en dat het ongebruikt spectrum, ten gepaste tijde en mogelijkerwijze nog voor het einde van de looptijd van de vergunning, teruggenomen zou kunnen worden.
- De overheid dient er rekening mee te houden dat er bij de ontwikkeling van nieuwe wetgeving gepaste maatregelen opgenomen worden die reeds van toepassing zijn voor de aanvang van toekomstige gebruiksrechten.
- Het opleggen van spectrum caps zijn geen doeltreffende maatregel om hamsteren te voorkomen. Dit neemt niet weg dat een eventuele herziening van de spectrum caps verder geëvalueerd dient te worden, rekening houdende met de lopende "herschikking" op 2,1 GHz en het nog beschikbaar gedeelte op 2,6GHz.

Charles Cuvelliez  
Lid van de Raad

Axel Desmedt  
Lid van de Raad

Luc Vanfleteren  
Lid van de Raad

Jack Hamande  
Voorzitter van de Raad