

**Advies van de Raad van het BIPT
van 29 april 2024
over
de voorstellen van resolutie nr.73/01 en 3033/1
ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers
betreffende het onderzoek om
marktregulators samen te voegen voor een betere
marktwerking**

INHOUDSOPGAVE

1. Voorwerp	3
2. Inhoud en reikwijdte van de voorstellen van resolutie	4
3. Context	6
4. Overzicht van vergelijkende analyses verricht op internationale schaal	7
4.1. Inleiding	7
4.2. De risico's van "verkleving" van regulering en politiek.....	8
4.3. De verschillende invalshoeken van de regulering	10
4.4. Het vereiste niveau van expertise	12
5. De eisen inzake budgettaire onafhankelijkheid van de regulerende instanties	15
6. De samenwerking tussen regulerende instanties	17
7. De voornaamste uitdagingen voor het BIPT	18
8. Conclusie.....	20

1. Voorwerp

1. Dit advies van het BIPT heeft betrekking op de voorstellen van resolutie [nr. 3033/1](#) betreffende een fusie van marktregulators voor een betere marktwerking en [nr. 73/1](#) betreffende het onderzoek om marktregulators samen te voegen.
2. Het BIPT brengt dit advies uit naar aanleiding van het verzoek van de Commissie Economie, Consumentenbescherming en Digitale Agenda van de Kamer van volksvertegenwoordigers, ontvangen via e-mail op 28 maart 2024 om uiterlijk 29 april 2024 een advies te verstrekken over de voorstellen van resolutie. Gelet op dit tijdschema kan dit advies niet als definitief worden beschouwd.
3. Dit advies wordt geformuleerd conform artikel 14, § 1, 1^o, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector: *"Art. 14. § 1. Onverminderd zijn wettelijke bevoegdheden, heeft het Instituut de volgende taken met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en elektronische communicatiediensten [...]: 1^o het formuleren van adviezen op eigen initiatief, in de gevallen waarin de wetten en besluiten erin voorzien of op verzoek van de minister of van de Kamer van volksvertegenwoordigers; [...]."*

2. Inhoud en reikwijdte van de voorstellen van resolutie

4. In de voorstellen van resolutie wordt door de indieners gesteld:

4.1. Voorstel nr. 73/1:

"Er zijn verschillende argumenten om de mogelijkheid tot een fusie van een aantal regulatoren ook in ons land te onderzoeken. Een samenvoeging van een aantal regulatoren kan zorgen voor een vergroting van de efficiëntie en kwaliteit van het markttoezicht. Ook kan de samenvoeging leiden tot het ontstaan van efficiëntiewinsten en schaalvoordelen door het efficiënter inzetten van het personeel en het delen van kennis en ondersteuning. Dit is zeker belangrijk voor kleinere regulatoren met slechts enkele (tientallen) medewerkers. Een sterk, onafhankelijk en efficiënt markttoezicht komt de consument, de ondernemingen en de betrokken sector ten goede".

4.2. Voorstel nr. 3033/1:

"Momenteel gebeurt de controle op de markt minder efficiënt dan mogelijk zou zijn omdat het toezichhoudend landschap erg versnipperd is. Er is bovendien slechts een beperkte uitwisseling van informatie tussen al die actoren, wat nochtans cruciaal is indien men daadkrachtig wil optreden. Het fusioneren van marktregulatoren tot één orgaan zou de effectiviteit en de efficiëntie van het markttoezicht aanzienlijk kunnen verhogen.

Daarom stellen wij voor om de bevoegdheden van de marktregulatoren te evalueren om tot synergieën te komen en hun werking te versterken. Een samenvoeging kan leiden tot efficiëntiewinsten en schaalvoordelen als gevolg van het wegnemen van een samenloop van taken, een doelmatige inzet van personeel en het delen van expertise en ondersteuning. (...)/ In België zou een fusie van de BMA, de CREG en het BIPT logisch zijn."

5. In de voorstellen van resolutie wordt de federale regering verzocht:

5.1. Voorstel nr. 73/1:

1. de samenvoeging van de federale regulatoren tot één instantie te onderzoeken;
2. om bij het onderzoek na te gaan voor welke regulatoren het opportuun zou zijn om te worden samengevoegd;
3. bij dit onderzoek na te gaan welke voor- en nadelen deze samenvoeging teweeg kan brengen;
4. na te gaan hoe de samenwerking met de deelstaatregulatoren kan worden versterkt.
5. hierover binnen het jaar verslag uit te brengen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

5.2. Voorstel nr. 3033/1:

1. werk te maken van meer toezicht en een beter toezicht op de marktwerking door de marktregulatoren aanbevelingen te laten doen en eventueel te laten ingrijpen waar nodig;
2. de samenwerkingsprotocollen tussen marktregulatoren (versneld) te actualiseren en er prioriteit aan te geven;
3. de bevoegdheden van de marktregulatoren te evalueren om tot synergieën te komen en hun werking te versterken;
4. een plan op te stellen teneinde een fusie van de marktregulatoren tot één orgaan door te voeren, en dit ten minste te doen voor de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA), de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) en het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT).

3. Context

6. Vooreerst merken we op dat het gevraagde advies strikt genomen niet valt onder de taken van het BIPT, zoals uiteengezet in artikel 14, § 1, 1^o, van de wet van 17 januari 2003 *met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector* (hierna "Wet BIPT-statuuut"), vermits het ruimer is dan de daarin opgesomde materies, onder meer in de sectoren van de elektronische communicatie en postdiensten. Het betreft evenwel een materie van structurele en organisatorische aard, die een aanzienlijke impact kan hebben op de uitoefening van de eigen huidige en toekomstige (zie punt 7) taken. Het BIPT beschouwt zich dan ook bevoegd om zich over deze materie uit te spreken.
7. Vervolgens is het van belang te verduidelijken dat de termijn waarbinnen dit advies is gevraagd, niet in verhouding staat tot de structurele aard van het behandelde vraagstuk, dat eigenlijk een diepgaande reflectie vergt. Een grondige analyse van de in de voorstellen van resolutie geopperde kwestie vereist een verregaande investering, zowel in tijd als in budgettaire middelen, die momenteel niet gerechtvaardigd lijkt en niet realistisch is op korte of middellange termijn.
8. In het verleden heeft het BIPT reeds kunnen meewerken aan een soortgelijke, hoewel kleinere, oefening, in het kader van een studie die in 2022 en 2023 is uitgevoerd om de impact te analyseren van de integratie met een andere sectorregulator, met name de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal (hierna "DRV"), en dit op initiatief van die dienst.
9. Op basis van deze eerdere oefening kwam het BIPT, ondanks een actieve samenwerking van bijna een jaar met de DRV en zijn twee externe consultants, tot de conclusie dat de beoogde integratie meer problemen dan oplossingen met zich zou meebrengen, en wegens het gebrek aan aanvankelijk verhoopte synergieën *in concreto* meer kosten met zich zou meebrengen dan een *status quo*. Het eindresultaat van de studie kon dan ook als teleurstellend worden bestempeld. Zo werden finaal geen significante schaalvoordelen gevonden door het samenvoegen van de horizontale diensten, diende er een hogere totale loonkost te worden voorzien door de integratie van verschillende personeelsstatuten en dreigde een hoog risico op kruissubsidiëring van inkomsten uit de verschillende sectoren (waarbij inkomsten uit de ene sector mogelijks onterecht zouden worden aangewend door de regulator voor uitgaven inzake andere sectoren). De oefening heeft overigens aangetoond dat een dergelijke fusie een belangrijke impact zou hebben gehad in termen van managementkosten of organisatie van de leidinggevende structuur, in vergelijking met de reeds bestaande structuren. Kortom, de negatieve gevolgen van een dergelijke fusie zouden niet in verhouding staan tot het verhoopte hypothetische voordeel, om nog maar te zwijgen van de moeilijkheden in verband met – op zich heel reële en huidige – nieuwe digitale uitdagingen, waarop we zullen terugkomen (zie punt 7).

4. Overzicht van vergelijkende analyses verricht op internationale schaal

4.1. Inleiding

10. De kwestie van de fusie van nationale regulerende instanties is geen nieuw idee en is hier en daar in andere landen van de Europese Unie of elders in de wereld al in beperkte mate ten uitvoer gelegd. Traditioneel wordt in de vergelijkende studies een onderscheid gemaakt tussen de multisectorale regulator – of ook "verticale" regulator genoemd – en de "superregulator", waartoe ook de mededingingsautoriteit of zelfs, in meer zeldzame gevallen, de autoriteit voor consumentenbescherming behoort, die allebei een horizontaal aspect hebben.
11. Het is belangrijk een totaalbeeld te krijgen, die niet beperkt is tot enkel het Duitse en het Nederlandse geval, die in de voorstellen van resolutie worden vermeld als voorbeelden van een geslaagde fusie van regulatoren. Zo *"heeft Duitsland ervoor gekozen de bevoegdheden van de bestaande regulator geleidelijk aan uit te breiden. Duitsland heeft bijgevolg nooit de reeds bestaande instellingen moeten afschaffen."*¹ (vrij vertaald). Strikt genomen is er in Duitsland dan ook geen fusie geweest, omdat de bevoegdheden met betrekking tot de spoorwegsector en energie, die niet waren toebedeeld aan enig organisme, in 2006 en 2011 toegevoegd zijn aan de bevoegdheden inzake elektronische communicatie en de postsector, die al in 1998 waren toebedeeld².
12. Zoals verder zal blijken uit de uitgevoerde analyses, kan op grond van de ervaringen in Duitsland en Nederland niet worden beweerd dat de regulering van de sector absoluut is versterkt, hoewel dat in die omstandigheden het hoofddoel zou moeten zijn.
13. Vervolgens wijzen we erop dat verschillende staten ofwel hebben afgezien van een fusieplan, ofwel overwogen hebben om de instanties die eerder waren gefuseerd, opnieuw te splitsen. Zo bestudeert het Spaanse parlement momenteel een wetsontwerp³ dat tot doel heeft de nationale regulerende instanties (mededinging, energie, elektronische communicatie, postsector, audiovisuele media en spoorwegen en luchthavens), die voordien samengevoegd waren, te splitsen, terwijl de Zweedse overheid, die vroeger het voornemen had om haar regulerende en mededinging instanties samen te voegen, beslist heeft om die fusie niet te voltooien.
14. In Australië heeft een commissie van het Australische parlement, *"de commissie-Harper, een hele tijd na de oprichting van een superregulator geoordeeld dat de regulatoren, enerzijds, en de mededingingsautoriteit en de instantie verantwoordelijk voor consumentenbescherming anderzijds, opnieuw gescheiden moesten worden en overgedragen naar een nieuwe multisectorale regulator. De commissie concludeerde dat het te verkiezen was om de regulering van de toegang en van de prijzen in de netwerkindustrieën toe te vertrouwen aan een toegangs- en prijsregulator. De commissie-Harper betoogt dat de regulatoren op basis van een coöperatieve houding frequente interacties zouden hebben met de gereguleerde ondernemingen. De*

¹ Jeroen de Ceuster, Frank Naert en Bertel de Groote, "Comment organiser les compétences", Les régulateurs des industries de réseau, Larcier, 2022. « *l'Allemagne a choisi d'étendre progressivement les pouvoirs du régulateur existant. Par conséquent, elle n'a jamais eu à abolir les institutions déjà existantes.* »

² <https://www.bundesnetzagentur.de/EN/General/Bundesnetzagentur/AboutUs/start.html>

³ <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5229796.pdf>

mededingingsautoriteiten zouden daarentegen vaker optreden als een tegenstander van de betrokken ondernemingen.”⁴ (vrij vertaald). Kortom, een onderscheid zou gehandhaafd moeten worden tussen regulering “ex-ante” en regulering “ex-post” (zie hierna, par.27-28).

4.2. De risico’s van “verkleving” van regulering en politiek

15. Uit de geraadpleegde analyses blijkt dat de centralisatie die volgt na de fusie van sectorale regulatoren deze laatste blootstelt aan risico’s die hun werking in het gedrang kunnen brengen. Die risico’s worden uitgedrukt in termen van “verkleving”, die onvermijdelijk de onafhankelijkheid aantast die in Europa wordt geëist om de correcte werking van deze instanties te waarborgen met het oog op de regulerende doelstellingen die eraan worden toegewezen, doorgaans door de Europese reglementering. Die risico’s zouden toenemen in het geval van een “superregulator” na een fusie. De risico’s zijn tweeledig: enerzijds de verkleving van de regulator met de industrie (in het bijzonder met de historische operator in geval van een markt die uit een monopolie komt, zoals bij telecommunicatie of de postsector) en anderzijds, de verkleving van de regulator met de politieke actoren.
16. Wat die laatste betreft, voeren de tegenstanders van de integratie van sectorregulatoren eerst aan dat de gevolgen van “*regulatory capture*”(verkleving) veel ernstiger zijn wanneer alle bevoegdheden geconcentreerd zijn in een multisectorale regulator. Een politieke “verkleving” zou aantrekkelijker worden voor andere openbare actoren (bijv. politici)⁵. Welnu, zo’n risico strookt niet met de onafhankelijkheidseisen van het Europees recht, die met name uitgedrukt zijn in de artikelen 6 en 8 van het Wetboek voor elektronische communicatie⁶:

"Artikel 6

Onafhankelijkheid van nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties

⁴ Jeroen De Ceuster, Frank Naert en Bertel De Groote, op. cit., blz. 109-110. « *la Commission Harper (...) a estimé que les régulateurs, d’un côté, et l’autorité de la concurrence et l’autorité responsable de la protection des consommateurs, d’autre part, devraient être à nouveau séparés et transférés à un nouveau régulateur multisectoriel. (...) La Commission en a conclu qu’il était préférable de confier la régulation de l’accès et des prix dans les industries de réseau à un régulateur d’accès et de prix. (...) La Commission Harper soutient que les régulateurs auraient des interactions fréquentes avec les entreprises réglementées, fondées sur une attitude coopérative. Les autorités de la concurrence, en revanche, agiraient plus souvent comme un opposant des entreprises concernées.* »

⁵ Ibid., blz. 107.

⁶ Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, PB L 321 van 17.12.2018, blz. 36. Er kan nog worden verwezen naar considerans (37): “*De onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties is bij de in 2009 afgeronde herziening van het regelgevingskader voor elektronische communicatie versterkt om te zorgen voor een meer doeltreffende toepassing van het regelgevingskader en hun autoriteit en de voorspelbaarheid van hun besluiten te verhogen. Daartoe moesten uitdrukkelijke bepalingen worden opgenomen in de nationale wetgeving om ervoor te zorgen dat een nationale regelgevende instantie, bij het uitoefenen van haar taken, beschermd is tegen externe interventie of politieke druk die haar onafhankelijke oordeel over de vraagstukken die haar worden voorgelegd in gevaar zouden kunnen brengen. Een dergelijke externe invloed maakt een nationale instantie ongeschikt om volgens het regelgevingskader op te treden als een nationale regelgevende instantie. Met het oog hierop moesten vooraf voorschriften worden opgesteld met betrekking tot de redenen die aanleiding geven voor ontslag van het hoofd van de nationale regelgevende instantie om ervoor te zorgen dat er volstrekt geen twijfels kunnen zijn over de neutraliteit van die instantie en dat de instantie niet gevoelig is voor externe factoren (...).*”

1. De lidstaten waarborgen de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties en van andere bevoegde instanties door ervoor te zorgen dat zij juridisch gezien onderscheiden zijn van en functioneel onafhankelijk zijn van een natuurlijke of rechtspersoon die elektronische communicatienetwerken, -apparatuur of -diensten aanbieden. Lidstaten die de eigendom van of de zeggenschap over ondernemingen die elektronische communicatienetwerken of -diensten aanbieden, behouden, zorgen voor een daadwerkelijke structurele scheiding tussen de regelgevende taken en de met eigendom of zeggenschap verband houdende activiteiten.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties hun bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze en tijdig uitoefenen. De lidstaten zien erop toe dat zij over voldoende technische, financiële en menselijke middelen beschikken om de hun toegewezen taken uit te voeren”.

"Artikel 8

Politieke onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht van de nationale regelgevende instanties

1. Onverminderd artikel 10 treden de nationale regelgevende instanties onafhankelijk en objectief op, ook bij het ontwikkelen van interne procedures en de organisatie van het personeel, functioneren zij op transparante wijze en leggen zij daarvoor overeenkomstig het Unierecht verantwoording af, en vragen of aanvaarden zij geen instructies van andere instanties in verband met de uitoefening van de taken die hun op grond van de nationale wetgeving tot omzetting van het Unierecht zijn toegewezen. Dit vormt geen beletsel voor toezicht overeenkomstig het nationale grondwettelijke recht. Alleen beroepsinstanties die zijn opgezet in overeenstemming met artikel 31, zijn bevoegd besluiten van de nationale regelgevende instanties te schorsen of ongedaan te maken.

2. De nationale regelgevende instanties brengen jaarlijks verslag uit, onder meer over de toestand van de markt voor elektronische communicatie, over de besluiten die zij nemen, over hun personele en financiële middelen en hoe die middelen worden toegewezen, en over toekomstige plannen. Die verslagen worden openbaar gemaakt."

17. We kunnen dit illustreren met de recente moeilijkheden die de regering heeft ondervonden om de directieleden van de federale regulatoren te benoemen. Wegens gebrek aan benoemde leidinggevendenden aan het hoofd ervan is hun goede werking maandenlang, in sommige gevallen zelfs jarenlang belemmerd. Als de economische regulering geconcentreerd zou zijn bij één enkele instantie, neemt het risico op politieke druk rond de benoeming van leidinggevendenden in die enig overblijvende instantie dermate toe, dat het niet ondenkbaar is dat deze werkelijk verlamd wordt. Dit risico wordt nog versterkt wanneer leidinggevendenden profielen moeten hebben met een veelheid aan competenties, wat het aantal valabele kandidaten nog zou verkleinen.
18. Zoals hierboven vermeld, "(...) in het kader van een superautoriteit is er echter nog een argument tegen. (...) Bijgevolg zou de centralisatie van de regulatoren en van de mededingingsautoriteit het risico van "verkleving" met de industrie kunnen vergroten, mits beide voorheen bevoegd waren om toezicht te houden op de gereguleerde ondernemingen

en na de integratie in staat zijn het gedrag van de andere dienst te voorspellen.”⁷ (vrij vertaald).

19. De toename van het risico van verkleving met zowel de sector als de politiek in geval van een fusie is een conclusie waartoe ook een studie komt die op ruimere schaal dan enkel de Europese Unie is verricht. *“De samenvoeging van alle ex-ante- en ex-postfuncties in één regulator lijkt er echter niet noodzakelijkerwijs voor te zorgen dat deze instantie beter in staat is om overheidsinmenging in haar beleidsoriëntaties tegen te gaan.”* (...) *Terwijl we er initieel instinctief van uitgaan dat sectorspecifieke regulatoren meer onderhevig kunnen zijn aan “verkleving” met grote historische gevestigde operatoren en eerder zullen toegeven aan politieke druk vanuit de overheid, is het geenszins duidelijk dat een grotere instantie met een breed scala aan bevoegdheden er beter in zal slagen de gevaren af te wenden die het gevolg zijn van het feit dat de industrie verkleefd is met regeringen die hun politieke invloed willen uitoefenen. Aangezien een multifunctionele instantie onvermijdelijk middelen van de centrale overheid nodig zal hebben voor haar financiering, valt bovendien te verwachten dat dit op zich ook kan leiden tot verkleving met die overheid.”*⁸ (vrij vertaald). Verder wordt dieper ingegaan op de problematiek van de financiering van de regulator(en) (zie hierna, punt 5).

4.3. De verschillende invalshoeken van de regulering

20. Om het daadwerkelijk functioneren van de verschillende markten in de netwerkindustriën te verbeteren heeft de Europese Unie als strategie een drievoudige doelstelling nagestreefd: het versterken van de concurrentie in de dienstverlening, het reguleren van de toegang tot de respectievelijke infrastructuur en het bevorderen van een geïntegreerde EU-markt. Dit heeft echter per sector specifieke maatregelen met zich meegebracht die hun vertaling vonden in sectorspecifieke Europese richtlijnen.⁹
21. In de telecommunicatiesector werd met de in 1988 aangenomen Richtlijn (88/301/EEG) betreffende de mededinging op de markten van telecommunicatie eindapparatuur¹⁰ de eerste stappen genomen naar een geleidelijke liberalisering van de telecommunicatiesector, die traditioneel werd gekenmerkt door staatsmonopolies.

⁷ Jeroen De Ceuster, Frank Naert et Bertel De Groote, op. Cit., p. 115. « (...) dans le cadre d’une super-autorité, il existe un argument supplémentaire en défaveur de celle-ci. (...) En conséquence, la centralisation des régulateurs et de l’autorité de concurrence pourrait accroître le risque de capture par l’industrie, à condition que les deux aient auparavant été compétents pour superviser les entreprises régulées et soient à même de prévoir le comportement de l’autre service après l’intégration. »

⁸ Peter Alexiadis, regulatory directions, Intermedia, April 2019, Vol 47, blz. 34 en 40. *“However, the fusion of all ex ante and ex post functions in one regulatory body does not appear to necessarily render it more likely to be able to combat government interference in its policy orientations. (...) While our initial instincts are to presume that sector-specific regulators are more likely to be prone to “capture” by large historical incumbents and more likely to yield to political pressure exercised by government, it is by no means clear that a larger agency that has a wide portfolio of powers will be any more successful in warding off the dangers brought about by industry capture from governments intent on exercising their political influence. Moreover, given that a multifunctional agency will inevitably need to draw on resources from central government for its funding, one can foresee that this might generate its own dangers of capture from that government.”*

⁹ Market Functioning & Market Integration in EU Network Industries – Telecommunications, Energy & Transport, Discussion paper 111, September 2019

¹⁰ Richtlijn 88/301/EEG van de Commissie van 16 mei 1988 betreffende de mededinging op de markten van telecommunicatie-eindapparatuur, PB L 131 van 27.05.1988, blz. 73-77.

22. In de postmarkt werd met de Richtlijn (97/67/EG)¹¹ eerste gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van een interne markt voor postdiensten en de verbetering van de kwaliteit van deze diensten genomen.
23. In de energiesector werden vanaf 1996 met een eerste sectorspecifieke Richtlijn (96/92/EG) betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit¹² de nodige maatregelen genomen om de elektriciteits- en aardgasindustrie in Europa radicaal te hervormen.
24. Ook voor de andere netwerkindustrieën als spoorwegen, wegtransport en luchttransport werd op Europees vlak telkens een apart – specifiek per sector - regulerend kader uitgewerkt.
25. De opdrachten van de regulerende instanties worden vaak als identiek voorgesteld, hoewel ze op verschillende sectoren van bedrijvigheid worden toegepast. Deze vereenvoudigde kijk op de realiteit kan aan de oorsprong liggen van een misverstand dat ertoe leidt de middelen van gescheiden instanties te bundelen, vanuit de (onterechte) gedachte dat er zeker synergieën moeten bestaan die zullen zorgen voor een efficiëntere regulering en de maatschappij minder zullen kosten.
26. Allereerst hebben de gereguleerde sectoren hun eigen karakteristieken die niet onder één noemer kunnen worden gebracht. Zo bijvoorbeeld worden *"de telecommunicatie- en de postsector gekenmerkt door een monopolie of knelpunten ter hoogte van de lokale klantenservicepunten (...) terwijl er daadwerkelijke concurrentiemogelijkheden zijn op kernnetwerkniveau (met name in het geval van telecommunicatie). Daarentegen wordt algemeen erkend dat de elektriciteits-, gas- en watersectoren allemaal gekenmerkt worden door het bestaan van fysiek onvermijdbare centrale netwerken (...)"*¹³ (vrij vertaald). De diverse gereguleerde sectoren van bedrijvigheid hebben, met andere woorden, hun eigen karakteristieken en hun eigen (Europees) regelgevingskader.
27. Vervolgens onderscheidt men traditioneel de "ex-anteregulering" van de "ex-postregulering". Eerstgenoemde wordt, veralgemenend gesproken, als inherent beschouwd aan de opdrachten van de sectorregulators en laatstgenoemde als inherent aan de opdrachten van de mededingingsautoriteit. De benadering is niet identiek. De ene legt er zich op toe een preventief effect te bewerkstelligen ten aanzien van de risico's die inherent zijn aan de dominantie van enkele spelers op de markt, terwijl de andere meer een curatief effect heeft, wanneer misbruik van machtspositie is vastgesteld. Martin Cave en Jon Stern schrijven ook: *"onze voorkeur gaat uit naar een scheiding tussen de mededingingsautoriteiten en de regulators, die grotendeels gebaseerd is op de bezorgdheid over opportunisme in de regulering en de daaruit voortvloeiende onderdrukking van meerdere standpunten."*¹⁴ (vrij vertaald). Daarom bestaat er een

¹¹ Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, PB L 15 van 21.1.1998, blz. 14-25.

¹² Richtlijn 96/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, PB L 27 van 30.1.1997, blz. 20 – 29.

¹³ Peter Alexiadis, op. cit., blz. 19. *"the telecoms and postal sectors are characterised by a monopoly or bottleneck network element at the local customer service point (...) while there are real possibilities for competition at core network level (especially in the case of telecoms. By contrast, it is widely acknowledged that the electricity; gas and water sectors are all characterized by the existence of physically unavoidable central network (...)"*

¹⁴ Ibid., blz. 23. *"our preference is for separation between competition and regulatory agencies, based largely on concern about regulatory opportunism and about the resulting suppression of multiple viewpoints."*

werkelijke toegevoegde waarde in de samenwerking tussen de instanties voor sectorale regulering en de mededingingsautoriteit, wanneer er gemeenschappelijke belangen op het spel staan.

28. Ten slotte zou kunnen worden toegevoegd dat in sommige landen de ex-postregulering die specifiek is voor een sector van bedrijvigheid die onderworpen is aan de ex-anteregulering van een instantie, ook door diezelfde instantie ten laste wordt genomen. *"Het VK heeft bijvoorbeeld de relatief unieke "parallele" (concurrency) regeling voor gereguleerde netwerksectoren (met voormalige monopolies), waarbij het mededingingsrecht door sectorspecifieke regulatoren binnen hun sectorale bevoegdheden kan worden gehandhaafd; dit gebeurt parallel met de mededingingsbevoegdheden die worden uitgeoefend door de gespecialiseerde mededingingsautoriteit, de CMA. (...) Wat bijzonder interessant is, is dat Mexico en Peru de mededingingsregels in de telecommunicatiesector toepassen via een gespecialiseerd sectoraal agentschap."*¹⁵ (vrij vertaald). Dat is ook het geval in Griekenland¹⁶, Ierland¹⁷ en de Verenigde Staten¹⁸.

4.4. Het vereiste niveau van expertise

29. Het valt niet te ontkennen dat de technologische, economische, juridische, sociale en ecologische ontwikkeling van de gereguleerde sectoren¹⁹ bijdraagt tot hun toenemende complexiteit, wat de voortdurende ontwikkeling van een gepaste expertise vergt. De karakteristieken die eigen zijn aan elk van die sectoren, worden steeds meer uitgesproken. Dat is de reden waarom in de Europese en nationale teksten logischerwijze eisen inzake vereiste ervaring in de betrokken sector worden gesteld.
30. In de elektronische-communicatiesector worden zulke eisen bijvoorbeeld als volgt opgelegd:

"Artikel 7

Benoeming en ontslag van leden van nationale regelgevende instanties

1. Het hoofd van een nationale regelgevende instantie of, in voorkomend geval, de leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult binnen een nationale regelgevende instantie, of hun plaatsvervangers, worden benoemd voor een ambtstermijn van ten minste drie jaar uit personen met een erkende reputatie en beroepservaring, op basis van verdienste, vaardigheden, kennis en ervaring, en na een open en transparante selectieprocedure. De lidstaten zorgen voor continuïteit in de besluitvorming.

¹⁵ Peter Alexiadis, op. cit., blz. 25. *"For example, the UK has the relatively unique concurrency regime with respect to regulated network (ex-monopoly) sectors, whereby competition law can be enforced by sector-specific regulators within their sectoral remits; this occurs in parallel with the competition powers exercised by the specialist competition authority, the CMA. (...) Most interestingly, Mexico and Peru administer competition rules in the telecoms sector through a specialist sectoral agency."*

¹⁶ <https://www.eett.gr/en/operators/competition/responsibilities/information-about-competencies/>

¹⁷ <https://www.comreg.ie/industry/electronic-communications/regulated-markets-competition/competition-law-enforcement/>

¹⁸ Jonathan B. Baker, sector-specific competition enforcement at the FCC, 2010, <https://transition.fcc.gov/osp/projects/baker-enforcement-091210.pdf>.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Communication regulator of the future, OECE, Digital Economy Papers, October 2022, nr. 333 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f02209e6-en.pdf?expires=1712742743&id=id&accname=guest&checksum=BFD6FE2BD6C83015BB6F3A63954CF9DB8>,

2. De lidstaten zorgen ervoor dat het hoofd van een nationale regelgevende instantie of, in voorkomend geval, de leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult binnen een nationale regelgevende instantie, of hun plaatsvervangers, tijdens hun ambtstermijn alleen kunnen worden ontslagen indien zij niet meer aan de vóór hun benoeming in de nationale wetgeving vastgestelde eisen voor de uitoefening van dat ambt voldoen.

3. Het besluit om het hoofd, of, in voorkomend geval, de leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult, van de betrokken nationale regelgevende instantie te ontslaan, wordt openbaar gemaakt op het moment van ontslag. Het ontslagen hoofd of, in voorkomend geval, de ontslagen leden van het collegiale orgaan dat die functie vervult, van de nationale regelgevende instantie ontvangen een motivering en hebben het recht de openbaarmaking daarvan te verlangen. Indien die motivering niet openbaar gemaakt is, dan wordt zij op aanvraag van die persoon openbaar gemaakt. De lidstaten zorgen ervoor dat dat besluit aan rechterlijke toetsing kan worden onderworpen, zowel wat feitenkwesties betreft, als wat rechtsvragen betreft²⁰."

31. Deze bepaling wordt gerechtvaardigd door considerans (38) van dezelfde richtlijn: "De onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties moet worden versterkt om ervoor te zorgen dat het hoofd en de leden van die instanties niet vatbaar zijn voor externe druk, door minimumkwalificaties voor hun aanstelling en een minimumtermijn voor hun mandaat vast te stellen (...)"

32. Het nationale recht²¹ voorziet eveneens in eisen in verband met ervaring binnen de sector:

"Art. 3. § 1. De kandidaten voor een functie als voorzitter of lid van de Raad moeten over de competenties en de relationele vaardigheden, alsook over de vaardigheden op het vlak van organisatie en beheer beschikken die worden bepaald in de functiebeschrijving en het competentieprofiel van de te begeven functie overeenkomstig artikel 16, eerste lid van de wet. De functiebeschrijving en het competentieprofiel dienen minstens de onder de paragrafen 2 tot en met 4 vermelde voorwaarden te bevatten.

§ 2. De kandidaten voor de functie van voorzitter of lid van de Raad moeten voldoen aan volgende algemene toelaatbaarheidsvereisten :

1° Onderdaan zijn van een E.U. lidstaat of van een staat die deel uitmaakt van de Europese Economische (sic);

2° Een gedrag hebben dat in overeenstemming is met de eisen van de beoogde functie;

3° De burgerlijke en politieke rechten genieten;

4° Houder van een universitair of daarmee gelijkgesteld diploma van de tweede cyclus;

§ 3. Om tot de selectie voor de functie van voorzitter toegelaten te worden, moet de kandidaat daarenboven ofwel een professionele ervaring van tien jaar in de sector post of telecommunicatie of radiocommunicatie bezitten, ofwel een professionele ervaring in die drie sectoren bezitten die tezamen een minimum van tien jaar bedraagt.

²⁰ Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, PB L 321 van 17.12.2018, blz. 36.

²¹ Wet BIPT-statuut, art.17, §3.

§ 4. Om tot de selectie voor de functie van lid van de Raad toegelaten te worden, moet de kandidaat ofwel een professionele ervaring van zes jaar in de sector post of telecommunicatie of radiocommunicatie bezitten, ofwel een professionele ervaring in die drie sectoren bezitten die tezamen een minimum van zes jaar bedraagt.

§ 5. Een oproep tot kandidaatstelling wordt uitgeschreven door de Minister voor de functie van voorzitter en voor deze van lid van de Raad. De oproep tot kandidaatstelling wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.”²²

33. Sommige auteurs halen in dit verband het systeem aan dat in Nederland is ingesteld. *“Het bestuur van de Nederlandse superautoriteit maakt van zijn kant gebruik van een rotatieregeling van de bevoegdheden voor zijn directeurs. Elke directeur heeft dus een terrein waarvoor hij “verantwoordelijk” is, maar de besluiten van dit bestuur blijven gezamenlijke besluiten. Deze maatregel brengt echter het risico met zich dat de directeurs in een bepaalde sector niet over voldoende deskundigheid beschikken, wat de facto leidt tot een beperking van de controle over alle verschillende diensten en het risico verhoogt op een reglementaire verkleving met een specifieke minister.”²³ (vrij vertaald).*

²² Koninklijk besluit van 11 mei 2003 tot vaststelling van het statuut, de bezoldiging en de plichten van de voorzitter en de leden van de Raad van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie, BS, 3 juni 2003, blz. 30085.

²³ Jeroen De Ceuster, Frank Naert en Bertel De Groote, op. cit., blz. 113. « *Pour sa part, le conseil d’administration de la super-autorité néerlandaise utilise un système de rotation des compétences pour ses directeurs. Chaque directeur a donc un domaine dont il est « responsable », mais les décisions de ce conseil restent des décisions de nature collégiale. Toutefois, cette mesure comporte le risque que les directeurs ne disposent pas d’une expertise suffisante dans un secteur particulier, entraînant de facto une limitation du contrôle exercé sur l’ensemble des différents services et augmentant le risque de capture réglementaire d’un ministère particulier.* »

5. De eisen inzake budgettaire onafhankelijkheid van de regulerende instanties

34. Een van de waarborgen die door het Europees recht zijn ingesteld om de functionele onafhankelijkheid van de regulator te garanderen beoogt de financiële onafhankelijkheid. Opnieuw zijn in de elektronische-communicatiesector de volgende eisen vastgesteld:

"Artikel 9

Regelgevingscapaciteit van nationale regelgevende instanties

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale regelgevende instanties over afzonderlijke jaarlijkse begrotingen en over autonomie in de uitvoering van de toegewezen begroting beschikken. Die begrotingen worden openbaar gemaakt.

2. Onverminderd de verplichting om ervoor te zorgen dat de nationale regelgevende instanties over voldoende financiële en personele middelen beschikken om de hun toegewezen taken uit te voeren, belet de financiële autonomie niet dat er toezicht of controle is overeenkomstig het nationale grondwettelijke recht. Elke controle op de begroting van de nationale regelgevende instanties wordt op een transparante manier uitgevoerd en openbaar gemaakt.

3. De lidstaten zorgen er eveneens voor dat de nationale regelgevende instanties over voldoende financiële middelen en personeel beschikken om hen in staat te stellen actief deel te nemen en bij te dragen aan Berec²⁴."

35. De financieringsregeling van het BIPT is van sectorale aard: de spelers in de elektronische-communicatiesector en de spelers in de postsector zijn de enige die bijdragen tot de financiering van zijn werking sinds het in 1993 is opgericht. In vergelijking met de verschillende soorten van financiering van alle organismen die in de voorstellen van resolutie worden beoogd, is deze bron van sectorale financiering van het BIPT voorgeschreven door het Europees recht. Zo voorziet de voormelde Richtlijn (EU) 2018/1972 in een financieringsregeling die berust op "administratieve bijdragen" (art. 16) en op "vergoedingen" (art. 42), die verder worden toegelicht in de consideransen (53), (54) en (100) van dezelfde richtlijn:

"(53) Het moet mogelijk zijn om ondernemingen die elektronische communicatiediensten aanbieden een administratieve bijdrage op te leggen ter financiering van de werkzaamheden van de nationale regelgevende instantie of andere bevoegde instantie bij het beheer van het systeem inzake algemene machtiging en het verlenen van gebruiksrechten. Dergelijke bijdragen mogen het bedrag van de feitelijke administratieve kosten van die werkzaamheden niet overschrijden (...)."

"(54) (...) Een voorbeeld van een billijk, eenvoudig en transparant alternatief voor die omslagcriteria is een verdeelsleutel gebaseerd op de omzet. Wanneer de administratieve bijdragen zeer laag liggen, kunnen forfaitaire bijdragen, of bijdragen bestaande uit een combinatie van een forfaitair met een omzetgerelateerd bedrag ook een goede mogelijkheid zijn. Voor zover het systeem inzake algemene machtiging ook van toepassing is op ondernemingen met een zeer klein marktaandeel, zoals lokale

²⁴ Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, PB L 321 van 17 december 2018, blz. 36.

netwerkaanbieders, of tot dienstverrichters waarvan het verdienmodel zeer weinig inkomsten oplevert, zelfs bij een significante marktpenetratie in termen van volume, moeten de lidstaten beoordelen of het voor het opleggen van administratieve verplichtingen een passende de-minimisdrempel kan worden vastgesteld."

"(100) Om een optimaal gebruik van middelen te waarborgen, moeten de vergoedingen een weergave zijn van de economische en financiële situatie op de betrokken markt en van elke andere belangrijke factor die hun waarde bepaalt. Tegelijk moeten de vergoedingen zodanig worden bepaald dat een efficiënte toewijzing en een efficiënt gebruik van het radiospectrum gewaarborgd zijn. Deze richtlijn laat het doel waarvoor de vergoedingen voor het gebruiksrecht en het recht om faciliteiten te installeren worden aangewend, onverlet. Het moet bijvoorbeeld mogelijk zijn dergelijke vergoedingen te gebruiken voor de financiering van de werkzaamheden van de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties die niet voldoende uit de administratieve bijdragen kunnen worden gefinancierd. (...)"

36. Wat met name het budget van het BIPT betreft, moet eraan worden herinnerd dat het Instituut, in het licht van de Europese richtlijnen betreffende de elektronische-communicatiesector of de postactiviteiten, uitsluitend wordt gefinancierd door de economische actoren in de gereguleerde sectoren. Het BIPT kan de inkomsten uit de elektronische-communicatiesector en die uit de postregelgeving niet combineren en het geheel van deze inkomsten kan niet worden gebruikt om de regulering van andere sectoractiviteiten te subsidiëren.
37. Nauw verbonden met de financieringsregeling is ook de eis om gekwalificeerd personeel aan te werven vastgelegd in het Europees recht. Rekening houdend met de grote verscheidenheid die bestaat in de personeelsstatuten van deze instanties, kan men zich terecht vragen stellen bij de impact van een eventuele fusie wat de financiering betreft. Het vereiste en verworven niveau van budgettaire onafhankelijkheid is geenszins gegarandeerd door bijvoorbeeld een "self-supporting" organisme samen te voegen met een organisme dat afhankelijk is van een dotatie van de staat.
38. Bovendien vormen de logistieke eisen die eigen zijn aan elke entiteit en de verschillen in personeelsstatuut, zonder enige twijfel, een reëel en groot obstakel voor een beoogde toenadering, hetzij wat betreft de aard van de aanwerving (contractueel of statutair), hetzij op het niveau van de weddeschalen, hetzij qua ontwikkelingsmogelijkheden tijdens de loopbaan.

6. De samenwerking tussen regulerende instanties

39. Vanaf zijn oprichting in 1993 was de mogelijkheid van samenwerking tussen het BIPT en de Mededingingsautoriteit (destijds de "Raad voor de Mededinging" genoemd) ingeschreven in de wet. We kunnen vaststellen dat deze samenwerking bijzonder goed verloopt en formeel is vastgelegd bij het koninklijk besluit van 8 mei 2014 (waarvan het BIPT onlangs een aanpassing heeft voorgesteld om die samenwerking nog te verbeteren).
40. Wat de andere federale sectorale instanties betreft, is de samenwerking niet geïnstitutionaliseerd. Dit sluit evenwel geen informele contacten uit, bijvoorbeeld met het oog op de uitwisseling van ervaring tussen regulatoren inzake het opleggen van administratieve sancties of de rechtspraak van het Marktenhof. Wegens de specificiteit van de sectoren lijkt de noodzaak om een formele samenwerking tussen sectorale regulerende instanties in te stellen niet gerechtvaardigd. Er bestaat verder ook een samenwerkingsprotocol met de Kansspelcommissie.
41. Op interfederaal niveau is er als reactie op een arrest van het (toenmalige) Arbitragehof²⁵ een geïnstitutionaliseerde samenwerking op het vlak van de "elektronische communicatie-infrastructuur", die gemeenschappelijk is geworden aan de telecommunicatie en aan de audiovisuele mediadiensten. Die samenwerking is ingevoerd via een samenwerkingsakkoord²⁶ tussen het BIPT en de mediaregulator van elk van de drie gemeenschappen (CSA, VRM en Medienrat), en heeft de vorm aangenomen van de Conferentie van Regulatoren voor de elektronische Communicatiesector (CRC), die naar behoren functioneert.
42. Op internationaal niveau onderhoudt het BIPT geïnstitutionaliseerde werkrelaties binnen de ERGP (postsector) en Berec (elektronische-communicatiesector) en koepelorganisaties van de Europese regulatoren, waarvan het BIPT voorzitter is geweest, respectievelijk in 2019 en 2021. Hieraan is toe te voegen dat het BIPT sinds 2010 lid is van het CERRE (Centre on Regulation in Europe), een denktank die regulatoren, verenigingen, operatoren en universitaire onderzoekscentra in de energie-, technologie-, media-, telecommunicatie- en mobiliteitssectoren samenbrengt. In dit verband worden regelmatig studies gepubliceerd, met inbegrip van studies die horizontaal verscheidene sectoren bestrijken. Het is in die zin opmerkelijk dat in de meer dan tien jaar van zijn bestaan het CERRE nooit een studie heeft gepubliceerd waarin de telecommunicatiesector wordt gecombineerd met deze van energie en mobiliteit.²⁷

²⁵ Arbitragehof, 14 juli 2004, nr. 132/2004.

²⁶ 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, BS, 28 december 2006, blz. 75371.

²⁷ <https://cerre.eu/areas-of-expertise/cross-sector-regulation/#>

7. De voornaamste uitdagingen voor het BIPT

43. Als gevolg van een lawine aan wetgevende initiatieven op het niveau van de Europese Unie in het kader van de "twin transition" (digital & green) moeten op nationaal niveau talrijke taken worden uitgeoefend. Zo heeft het BIPT op initiatief van de Staatssecretaris voor Digitalisering begin 2022 een beleidsnota opgesteld (getiteld "concept nota – digital transformation BIPT 2.0") om de mogelijkheden te schetsen inzake tenuitvoerlegging van de talrijke Europese akten die aangenomen zijn of zullen worden binnen de federale overheid. In het kader van dat initiatief zijn werkvergaderingen gehouden in aanwezigheid van verscheidene regulerende instanties en openbare besturen.
44. Voor het BIPT ligt de prioriteit bij de integratie van alle nieuwe bevoegdheden die eraan (zullen) worden toegewezen. De uitvoering van de Digital Services Act (DSA)²⁸, waarvoor het BIPT zal worden aangewezen als bevoegde autoriteit en coördinator van de digitale diensten, als ook van de Terrorist Content online Regulation (RTCO)²⁹, heeft in het afgelopen jaar heel wat voorbereidend en organisatorisch werk vereist.
45. De regulering van de nieuwe digitale economieën is immers voor het BIPT een essentiële bijkomende activiteit, waarbij de belangrijkste betrokken partijen niet langer enkel de operatoren zijn. Dit toezicht betreft immers het gehele digitale ecosysteem waarbij alle aanbieders van online tussenhandelsdiensten (waaronder online platforms, hosting services en operatoren) betrokken zijn. Deze nieuwe wetgeving en deze nieuwe rol vormen dus een belangrijke uitdaging voor het BIPT. Bovendien is een effectief toezicht op de DSA en de RTCO juist in deze tijden van cruciaal belang. We zijn steeds meer afhankelijk geworden van digitale platforms voor communicatie, werk, onderwijs, winkelen en ontspanning. Het is daarom essentieel dat regelgeving die de online omgeving beheert, effectief geïmplementeerd wordt om gebruikers te beschermen tegen de mogelijke negatieve gevolgen van deze toegenomen online activiteiten. Bovendien zien we een zorgwekkende toename van desinformatie (inclusief in verband met verkiezingen) en illegale online activiteiten. Een doeltreffende implementatie van de DSA en RTCO is noodzakelijk om deze problemen aan te pakken en zal worden verzekerd door online platforms verantwoordelijk te houden voor de inhoud die op hun platforms wordt geplaatst.
46. Ook heeft het BIPT sterk bijgedragen aan de omzetting van de NIS2-richtlijn³⁰ in Belgisch recht en zal het in dat kader het nodige toezicht uitoefenen in de sectoren digitale infrastructuren en post- en koeriersdiensten waarvoor het optreedt als sectorale overheid en sectorale inspectiedienst. Het BIPT zal ook als sectorale overheid instaan voor de aanduiding van de kritieke entiteiten binnen de sector digitale infrastructuren in het kader

²⁸ Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening), PB L 277 van 27.10.2022, blz. 1–102.

²⁹ Verordening (EU) 2021/784 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online-inhoud, PB L 172 van 17.5.2021, blz. 79–109.

³⁰ Richtlijn (EU) 2022/2555 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/1972 en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148 (NIS 2-richtlijn), PB L 333 van 27.12.2022, blz. 80–152.

van de CER-richtlijn³¹. Zo blijft het BIPT een cruciale rol innemen in het waken over de algemene veiligheid van onze digitale samenleving.

47. In de nabije toekomst zal het noodzakelijk zijn de onafhankelijke autoriteit (of autoriteiten) aan te wijzen die bevoegd is/zijn voor de "Data Act"³², de "AI Act"³³ en de "Cyber Resilience Act"³⁴, waarbij het BIPT reeds betrokken werd bij de onderhandelingen op EU-niveau. Het BIPT beschikt namelijk over een sterke algemene technologische kennis en heeft reeds jarenlange ervaring met markttoezicht, waarop steeds meer de nadruk wordt gelegd in de nieuwe digitale EU-instrumenten.
48. In dit verband lijkt de voorgestelde fusie van verscheidene regulatoren meer een bedreiging dan een verbetering van de bestaande situatie. Een dergelijk project zou immers de integratie van de talrijke huidige of toekomstige aan het BIPT toevertrouwde bevoegdheden en rollen in het kader van de regulering van het digitale universum, sterk kunnen verstoren. Die integratie vormt de werkelijke organisatorische uitdaging waarop de Raad van het BIPT zich wenst te focussen teneinde de kansen te optimaliseren dat de hele maatschappij er baat bij heeft.

³¹ Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad, PB L 333 van 27.12.2022, blz. 164-198.

³² Verordening (EU) 2023/2854 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 betreffende geharmoniseerde regels inzake eerlijke toegang tot en eerlijk gebruik van data en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn (EU) 2020/1828 (Dataverordening), PB L 2023/2854, van 22.12.2023.

³³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (wet op de artificiële intelligentie) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie, COM/2021/206 final, van 21.4.2021, 2021/0106(COD).

³⁴ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende horizontale cyberbeveiligingsvereisten voor producten met digitale elementen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020, COM/2022/454 final, van 15.9.2022, 2022/0272(COD).

8. Conclusie

49. Binnen de toebedeelde tijd om dit advies te verstrekken kon het BIPT slechts een beperkte analyse uitvoeren. Het BIPT heeft daarbij enerzijds geput uit de ervaring die het opdeed in het kader van de studie inzake een opslorping van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en van de Exploitatie van de Luchthaven Brussel-Nationaal en in het kader van zijn interactie met andere federale instanties voor de uitvoering van de Europese digitale agenda. Anderzijds deed het BIPT een beroep op bestaande analyses die publiek te raadplegen zijn. **De conclusie van het BIPT luidt op dit ogenblik dat enig initiatief om nationale regulerende instanties samen te voegen slechts te overwegen valt als de regulerende bevoegdheden geenszins afgezwakt worden, minstens op een gelijk niveau blijven, en idealiter versterkt worden.** Bovendien heeft een dergelijke fusie slechts zin als er **daadwerkelijke synergieën** bestaan, met name een **wederzijdse versterking, schaalvoordelen in middelen, en totale werkingskosten die lager zijn voor een samengevoegde entiteit dan voor twee of meer aparte entiteiten.** Dit is evenwel **niet aangetoond** en lijkt ons integendeel **ongefundeerd**.
50. Alleen al de grondige studie van een dergelijke werkhypothese vormt op zich een lange en moeilijke onderneming, waarvoor aanzienlijke middelen nodig zijn – middelen die daardoor onvermijdelijk worden afgeleid van andere, prioritaire taken.
51. Het BIPT is van mening dat de eventuele voordelen van een dergelijke fusie (die, nogmaals, geenszins zijn aangetoond) niet opwegen tegen de vele organisatorische nadelen en de omvangrijke investering, zowel in termen van werklust als in tijd. **Het risico dat het BIPT aanzienlijk en blijvend zou worden verzwakt – door zijn onafhankelijkheid te beperken op een manier die niet verenigbaar is met de eisen van het Europees recht, en door zijn vermogen aan te tasten om zich aan te passen aan de digitale uitdagingen** (waaronder de DSA en online terrorisme) – **is reëel en onaanvaardbaar.** De lange periode van instabiliteit die zou volgen, lijkt ons niet verzoenbaar met de verwachtingen van de markt, die snel en voortdurend evolueert.
52. Kortom, **het BIPT kan om de bovengenoemde redenen geen positief advies uitbrengen** over de voorstellen van resolutie om de mogelijkheid tot samenvoeging van marktregulators te onderzoeken.

53. In het licht van de noodzakelijke integratie van de talrijke huidige of toekomstige aan het BIPT toevertrouwde bevoegdheden en rollen in het kader van de regulering van het digitale universum (zoals zijn rol als coördinator voor de DSA, als autoriteit op het vlak van de verordening inzake terroristische online-inhoud of zelfs zijn rol in het kader van de tenuitvoerlegging van de NIS2-richtlijn) lijkt de voorgestelde fusie van verscheidene regulatoren bovendien meer een bedreiging dan een verbetering van de bestaande situatie. Een dergelijk project zou immers deze integratie, die de werkelijke organisatorische uitdaging vormt waaraan de Raad van het BIPT zich moet kunnen wijden om de kansen te optimaliseren dat de hele maatschappij er baat bij heeft, sterk kunnen verstoren.
54. **Wel is het BIPT voorstander en vragende partij om de werking van de afzonderlijke marktregulatoren te versterken** en hun respectievelijke bevoegdheden aan te passen aan de ambitieuze nieuwe doelstellingen van de Europese Unie.

Bernardo Herman
Lid van de Raad

Peggy Valcke
Lid van de Raad

Stefaan Vyverman
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad