

ADVIES BETREFFENDE DE REGIONALISERING VAN DE TELECOMMUNICATIE

Overeenkomstig artikel 22 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector, brengt het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT) het volgende advies uit over het deel dat gewijd is aan de telecommunicatie in het verslag aan de Koning over de hervorming van de instellingen dat opgesteld is door de Eerste Minister.

De Eerste Minister stelt daarin voor om de reglementering inzake telecommunicatie over te dragen aan de gewesten omdat het gaat over "een essentiële hefboom voor het economisch en industrieel beleid".

Het BIPT heeft een technische analyse gemaakt van de vermoedelijke gevolgen van de regionalisering van die federale bevoegdheid. In het eerste deel van het advies wordt een beschrijving gegeven van de huidige institutionele situatie (punt A). Het tweede deel vormt een impactstudie inzake de overdracht van de telecommunicatiebevoegdheid naar de gewesten. Het BIPT heeft in vier hoofdlijnen (punt B) de voornaamste gevolgen vastgelegd van een dergelijke bevoegdheidsoverdracht inzake kosten voor de ondernemingen, kosten voor de consument, administratieve lasten en de impact op de internationale vertegenwoordiging, maar ook de impact op andere federale bevoegdheden die met telecommunicatie te maken hebben.

A. DE BETREKKINGEN TUSSEN DE FEDERALE STAAT EN DE GEDEFEDEREERDE INSTANTIES OP TELECOMMUNICATIEGEBIED

Het BIPT verricht zijn diverse activiteiten op het gebied van telecommunicatie (samen met omroep verzameld onder het begrip elektronische communicatie), in hoofdzaak op basis van een exclusieve federale bevoegdheid. Op deze principiële federale bevoegdheid bestaat echter een uitzondering vooral ten gunste van de gemeenschappen en veel meer bijkomstig van de gewesten.

Het Belgische federale systeem verleent de gemeenschappen immers de bevoegdheid inzake omroep en televisie als cultuurgebonden materie, terwijl de Federale Staat bevoegd blijft voor de andere vormen van elektronische communicatie (of telecommunicatie in engere zin).

Tot in de jaren negentig werden die verschillende diensten door specifieke netwerken ondersteund: de coaxkabel ("teledistributie") en radiogolven in de specifieke banden voor radio-omroep en televisie enerzijds, en het koperpaar en de radiogolven in andere specifieke banden voor de eigenlijke telecommunicatie (spraaktelefoondiensten of diensten voor dataoverdracht), anderzijds. Later zijn die grenzen vervaagd tot we terechtgekomen zijn in de huidige situatie, waarin zo goed als alle openbare elektronische-communicatienetwerken virtueel in staat zijn om alle soorten diensten te ondersteunen. Zo bieden de kabeloperatoren telefoniediensten of internettoegangsdiensten aan naast hun traditionele activiteit, en omgekeerd maken de operatoren die aanvankelijk enkel telefonie aanboden, gebruik van de technologische ontwikkelingen van het telefonische koperpaar (ADSL, VDSL, ...) om internettoegangsdiensten aan te bieden en recenter televisie.

Deze "despecialisatie" van de netwerken heeft het zogenoemde convergentieverschijnsel

mogelijk gemaakt tussen enerzijds de telecommunicatie en anderzijds de audiovisuele sector of de multimedia.

A.1. De infrastructuur voor elektronische communicatie

De bevoegdheidsverdeling die is vastgelegd in de grondwet en de bijzondere wet tot hervorming der instellingen heeft die technologische ontwikkeling niet gevolgd.

Bij de precisering van de omvang van het eigenlijke begrip "omroep" heeft het Arbitragehof (dat het Grondwettelijk Hof is geworden) de bevoegdheid van de gemeenschappen bevestigd om "de *technische aspecten van de overdracht te regelen die een accessorium zijn van de aangelegenheid van radio-omroep en televisie*", waarbij het eraan toevoegde, om rekening te houden met het convergentieverschijnsel, dat die bevoegdheid "*niet gebonden [is] aan een wijze van uitzenden of overbrengen*"¹. Het Hof heeft zelfs zijn uitgebreide interpretatie voortgezet, in die zin dat het onder radio-omroep het volgende verstaat: "*Een radio-omroepprogramma is bestemd voor het publiek in het algemeen of voor een deel ervan, zelfs wanneer op individueel verzoek wordt uitgezonden*", voor zover het evenwel niet gaat om "*geïndividualiseerde informatie*" of informatie met "*vertrouwelijk karakter*"². Steeds meer diensten, internet (in zijn onderdeel *world wide web*), diensten voor video op verzoek, enz., beantwoorden dus aan die definitie.

Na de deur te hebben opengezet voor almaar grotere (uitsluitende) bevoegdheden van de gemeenschappen op het stuk van elektronische communicatie ging het Arbitragehof echter zijn benadering herzien in 2004. Uitgaande van de vaststelling van een steeds verdergaande technologische convergentie en "*inzonderheid het gezamenlijke gebruik van bepaalde transmissie-infrastructuur*"³ heeft het daaruit geconcludeerd: "*te dezen zijn evenwel de bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen inzake de elektronische communicatie-infrastructuur, ten gevolge van de technologische evolutie, dermate verweven geworden dat ze niet meer dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend*"⁴ en legt het "*een in gemeenschappelijk overleg tot stand gekomen regeling*"⁵ op. Verscheidene andere arresten hebben later dat standpunt van het Hof bevestigd.

Een samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de gemeenschappen, zoals toegestaan door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, is gesloten op 17 november 2006⁶. De wetgevende assemblees hebben allemaal hun goedkeuring verleend aan het samenwerkingsakkoord, dat eind september 2007 in werking is getreden.

De samenwerking waarin dat akkoord voorziet, heeft in hoofdzaak betrekking op de uitoefening door de federale regulator⁷ en de gemeenschapsregulatoren⁸ van hun respectieve bevoegdheid⁹. Elk van de vier regulatoren moet zijn ontwerpbesluiten in verband met de infrastructuur voor elektronische communicatie aan de andere mededelen, opdat zij kunnen

¹ Arbitragehof, arrest nr. 109/2000, 31 oktober 2000, punt B.5.2.

² Ibidem, punt B.5.4.

³ Arbitragehof, arrest nr. 132/2004, 14 juli 2004, punt B.5.1.

⁴ Ibidem, punt B.6.2.

⁵ Ibidem, punt B.7.1.

⁶ 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, waaraan goedkeuring is verleend met de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen, art. 158 (B.S., 28.12.06, bl. 75345).

⁷ Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT).

⁸ Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) voor de Vlaamse Gemeenschap; Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) voor de Franse Gemeenschap en Medienrat voor de Duitstalige Gemeenschap.

⁹ Bijkomstig heeft die samenwerking ook betrekking op de opstelling van de wetgeving en de voorbereiding van de vergaderingen van de European Regulators' Group (ERG), waarin de elektronische-communicatieregulatoren van de lidstaten van de Europese Unie, alsook de Europese Commissie verenigd zijn.

nagaan of het ontwerp in kwestie geen inbreuk maakt op hun eigen bevoegdheid.

A.2. Radiofrequenties bestemd voor omroep en de controle erop

Artikel 17 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie bepaalt in dat opzicht dat een samenwerkingsakkoord¹⁰ moet worden gesloten tussen de Federale Staat en de gemeenschappen om de nadere regels vast te leggen inzake coördinatie van de radiofrequenties.

Er dient eraan te worden herinnerd dat op het grondgebied van hun respectieve taalgebied, de toewijzing van frequenties voor omroep volgens de rechtspraak van het Arbitragehof onder de uitsluitende bevoegdheid van de gemeenschappen valt. Het Hof heeft echter vanaf het begin bevestigd dat "[...] de nationale overheid [moet] instaan voor de algemene politie van de radio-elektrische golven", hetgeen voor zover niet wordt geraakt aan de bevoegdheid van de gemeenschappen, "[...] de bevoegdheid [omvat] om de technische normen betreffende het toekennen van de frequenties en betreffende het vermogen van de zendtoestellen uit te vaardigen die gemeenschappelijk moeten blijven voor het geheel van de radioberichtgeving, ongeacht hun bestemming, en de bevoegdheid een technische controle te organiseren en de bedoelde normen strafbaar te stellen (eigen onderlijning)"¹¹.

A.3. Privatief gebruik van het openbaar domein van de wegen door elektronische-communicatieoperatoren

De Federale Staat en de gewesten verschillen van mening over het gebruik van het openbaar domein van de wegen door de elektronische-communicatieoperatoren, dat nog altijd geregeld is door de artikelen 97 en volgende van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

Bij het onderzoek van wat later de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie zou worden, was de Raad van State van mening dat die materie, op grond van de beoogde doelstellingen, zowel onder de federale bevoegdheid als onder die van de gewesten viel, en dat bijgevolg een samenwerkingsakkoord wenselijk zou zijn. De federale wetgever was het daar trouwens uiteindelijk roerend mee eens.

Bovendien heeft de Belgische Staat bij de Raad van State een vordering ingesteld tegen een besluit van de Vlaamse Regering¹² waarin zij, in strijd met artikel 98, § 2, van de wet van 21 maart 1991, het gebruik van het openbaar domein ondergeschikt maakte aan de betaling van een retributie, waaronder ook voor de telecommunicatieoperatoren. De Raad van State, die zijn arrest nog niet heeft gewezen, heeft aan het Arbitragehof verschillende prejudiciële vragen gesteld. Eind 2006 heeft het Arbitragehof duidelijk de bevoegdheid van de gewesten erkend om het gebruik van het openbaar domein van de wegen te onderwerpen aan machtiging en aan de betaling van een retributie¹³. Het Hof preciseert echter dat het maar om een recht mag gaan, namelijk een (redelijke) financiële compensatie voor een openbare dienst die door de overheid wordt verstrekt, maar in geen geval om een belasting¹⁴. De federale wetgeving zou bijgevolg dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

A.4. De bijzondere situatie van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad

¹⁰ Merk op dat op die manier de gewone federale wetgever het sluiten van een samenwerkingsakkoord niet kan opleggen. Alleen de speciale wetgever kan via de aanneming met gekwalificeerde meerderheid van een bijzondere wet het sluiten van een samenwerkingsakkoord verplicht stellen. Bij gebrek aan een dergelijke regeling blijft de samenwerking facultatief en onderworpen aan de vrije wil van de betrokken partijen om een dergelijk akkoord te sluiten.

¹¹ Arbitragehof, arrest nr. 1/91, 7 februari 1991, punt B.5.

¹² Besluit van de Vlaamse regering van 29 maart 2002 betreffende het toekennen van vergunningen, het vaststellen en innen van retributies voor het privatieve gebruik van het openbaar domein van de wegen, de waterwegen en hun aanhorigheden, de zeekering en de dijken.

¹³ Arbitragehof, arrest nr. 172/2006, 22 november 2006, punt B.7.

¹⁴ Ibidem, punt B.28.

Het gebrek aan bevoegdheden van de Federale Staat inzake omroep dat hiervoor is vermeld, is echter niet absoluut. Die bevoegdheden worden echter onderworpen aan een dubbele beperking: van juridische aard voor de ene en praktisch voor de andere.

De Federale Staat is in Brussel slechts bevoegd voor de zogenoemde "biculturele" aangelegenheden, namelijk voor de instellingen waarvan de activiteiten niet uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap mogen behoren; m.a.w. voor de omroepinstellingen die in Brussel-Hoofdstad gevestigd zijn en die noch uitsluitend in het Frans, noch uitsluitend in het Nederlands televisie- of radioprogramma's uitzenden¹⁵.

De tweede beperking vloeit voort uit het feit dat de Federale Staat, ook al is die juridisch bevoegd om aan die omroepinstellingen vergunningen te verlenen en hun activiteiten te controleren, paradoxaal niet over frequenties beschikt om aan die instellingen toe te wijzen. Vandaar de historische feitelijke toestand dat die omroepinstellingen zich tot de gemeenschappen - in hoofdzaak de Franse Gemeenschap - hebben gericht om een vergunning te krijgen en tegenwoordig *de facto* van hen/haar afhankelijk. De Vlaamse en de Franse Gemeenschap verzetten zich hevig tegen elke eis van de Federale Staat om in de FM-band over frequenties te beschikken om zijn bevoegdheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. Dit laatste gewest beschikt echter over T-DAB-frequenties.

Een wet van 16 maart 2007¹⁶ maakt sedert kort het BIPT tot omroepregulator op het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Sedert de aanneming en omzetting in Belgisch recht van de richtlijnen van het "pakket elektronische communicatie" van 2002 bestaat een van de hoofdtaken van de regulator erin de analyses van de markten die de Europese Commissie als relevant beschouwt, tot een goed einde te brengen. Wegens de institutionele configuratie is die uitoefening echter noodzakelijkerwijs beperkt tot het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en mag die niet slaan op de omroepinstellingen waarvan de activiteiten uitsluitend behoren tot een van de twee grote gemeenschappen, zoals dat nu het geval is met de operatoren van netwerken via radiogolven (RTBF en VRT), zowel analoog als digitaal. Die analyse valt immers onder de respectieve bevoegdheid van de VRM voor de Vlaamse Gemeenschap en van de CSA voor de Franse Gemeenschap.

B. DE WAARSCHIJNLIJKE VOORNAAMSTE GEVOLGEN VAN DE REGIONALISERING VAN DE TELECOMMUNICATIE

Steunend op een vijftiental jaar ervaring met regulering, heeft het BIPT geprobeerd om de weerslag van de regionalisering te meten aan de hand van concrete voorbeelden. Het Instituut baseert zich op de vaststelling dat de economische realiteit van de telecommunicatiesector in essentie een federale dimensie behouden heeft. In die bedrijfssector zou de regionalisering niet overeenstemmen met de bevestiging van een marktsituatie die fundamenteel verschilt van het ene gewest tot het andere; zij zou meer overeenkomen met een territoriale versnippering van een economie van nationale en zelfs Europese omvang¹⁷.

Het is belangrijk te onderstrepen dat de economische analyses die sedert 2005 door het BIPT

¹⁵ Het meest karakteristieke voorbeeld is dat van de zogenoemde "etnische" vrije radio's die uitsluitend programma's in vreemde talen uitzenden bestemd voor de allochtone bevolking in Brussel-Hoofdstad.

¹⁶ Wet van 16 maart 2007 tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van omroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad alsook van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector (*B.S.*, 05.04.07, bl. 19229).

¹⁷ Buiten Belgacom en Voo, hebben alle spelers - waaronder Telenet - buitenlandse aandeelhouders en zijn die in het buitenland aanwezig om evidente redenen in verband met schaalvoordelen.

zijn verricht en concluderen tot het bestaan van nationale markten, allemaal door de Europese Commissie zijn goedgekeurd. Buiten de kabeloperatoren zijn de voornaamste operatoren actief in de drie gewesten van het Belgische grondgebied (Belgacom, Proximus, Mobistar, Base, Tele2, Scarlet, BT, Colt, Verizon). Zelfs Telenet, operator die enkel actief is in Vlaanderen en die kandidaat is geweest om de Waalse kabeloperatoren over te nemen, blijft voorstander van een samenwerking met hen, hetgeen illustreert dat zelfs de regionale operatoren hun activiteiten op nationaal niveau wensen uit te breiden. Geen enkele van die operatoren past een verschillende tarifiering van de diensten toe naargelang van het gewest waar ze worden verstrekt of doet een commercieel aanbod dat verschilt van het ene gewest tot het andere.

Mogen wij er ten slotte op wijzen dat de Europese Commissie van plan is om over te gaan tot een Europese centralisatie van de bevoegdheid in de context van de volgende herziening van het Europese regelgevingskader betreffende de elektronische communicatie via het voorstel voor een "Europese regulator". De overdracht van bevoegdheden naar de gedefedereerde instanties van de lidstaten die volgens een federaal model zijn georganiseerd - zoals Duitsland - is in die sector namelijk nog niet waargenomen.

B.1 De impact van de regionalisering op de kosten voor de ondernemingen

De overdracht aan de gewesten van de telecommunicatiebevoegdheden zou eveneens een algemene kostenstijging met zich brengen voor de regulering van de ondernemingen in deze activiteitensector.

In een eerste instantie zou dit zich uiten in bijkomende rechten, te betalen aan de verschillende instanties. De splitsing van een federale entiteit in verscheidene instanties zou namelijk een gemakkelijk voorspelbare stijging met zich brengen van de bijdragen die ondernemingen betalen om de werking van de reguleringsinstantie in elk gewest te garanderen.

De netwerken van de drie grote mobiele operatoren met nationale vergunningen meer in het bijzonder, zijn zo ingericht dat ze beantwoorden aan de doelstellingen voor nationale dekking. De architectuur van deze netwerken leent zich echter niet gemakkelijk tot een opsplitsing in drie regionale netwerken; een dergelijke ingreep, die waarschijnlijk vereist zou zijn in geval van differentiatie van de regelgevende stelsels volgens de gewesten, zou niet-verwaarloosbare kosten inhouden voor de betrokken operatoren. De regionalisering van de telecomreglementering zou waarschijnlijk tot verschillende regiogebonden gespreksafgiftetarieven op de mobiele netwerken (MTR) leiden (zoals tussen verschillende landen), wat de tariefstructuur op de retailmarkt ingewikkelder zou maken aangezien de tarieven voor oproepen naar de mobiele netwerken (bijvoorbeeld de oproepen van een vast toestel naar een mobiele telefoon vanaf het vaste netwerk van Belgacom) zouden afhangen van het gewest van het mobiele netwerk van de ontvanger. Zo zou ook het nationale nummerplan moeten worden hervormd door het uit te splitsen in drie afzonderlijke subplannen teneinde de oproepen naar mobiele toestellen naar het juiste regionale netwerk te versturen.

Dat is eveneens van toepassing voor de vaste operatoren. De Europese richtlijnen bepalen dat de lidstaten een omgeving moeten creëren waarin doeltreffende investeringen door de operatoren worden aangemoedigd. Een netwerkmarkt zoals de telecommunicatiemarkt is niettemin een markt met zware investeringen waar schaalvoordelen een hoofdrol spelen bij de keuze van lancering van nieuwe producten en bijgevolg van nieuwe investeringen. De vaste operatoren (met uitzondering van de kabeloperatoren) beschikken over nationale infrastructuur op het Belgische grondgebied. Bij regionalisering zou zich omwille van de regulering een theoretische splitsing van deze netwerken opdringen, wat uiterst complex is. De netwerkelementen die de lijnen beheren, overschrijden immers de taalgrenzen. Een schakelaar in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan de werking van het nationale netwerk regelen, of een interconnectiepunt in het Vlaams Gewest kan lijnen aan weerszijden van de taalgrens besturen.

De overdracht naar de gewesten zou zich ook vertalen in een grotere complexiteit bij de verwerking van de dossiers. Hoe kleiner het gebied waarin de dominantie van de ondernemingen wordt geanalyseerd, hoe groter het aantal dominante operatoren. Het zijn uiteraard per definitie de dominante operatoren die het gewicht van de regulering dragen. Bovendien is het ondanks het grote aantal transregionale netwerken, niet uitgesloten dat elk gewest de reguleringsinstrumenten differentieert voor de dominante operatoren: gescheiden boekhouding per gewest, kostenmodellen per gewest, WACC-berekening per gewest, kosten van de universele dienstverlening per gewest, kosten van de nummeroverdraagbaarheid per gewest, enz.

Een rechtstreeks gevolg van de gedifferentieerde analyse van de wholesale-kosten (bijvoorbeeld wat betreft het aansluitnet, interconnectie enz.) is het einde van de uniforme, nationale tarifiering die alle operatoren toepassen. Dat zou niet zonder weerslag zijn op de retailprijzen die de consumenten dienen te betalen aan hun leverancier(s).

Een regionalisering van de telecommunicatie zou dus ten slotte voor de betrokken ondernemingen een stijging van de reguleringskosten inhouden. Het is niet uitgesloten dat bepaalde buitenlandse operatoren die België te complex en te duur vinden, zouden overwegen het land te verlaten waardoor de concurrentie zou afnemen en een andere bron van prijsstijging zou ontstaan.

B.2 De impact van de regionalisering op de kosten voor de consumenten

De impact die de regionalisering heeft op de ondernemingen zou een onmiddellijke weerslag hebben op de consumenten: de meerkosten van de regionalisering voor de eersten, zouden heel waarschijnlijk worden vertaald in een wijziging van de consumptietarieven maar ook in een verhoogde complexiteit van de tariefplannen (cf. supra, punt B.1), in het risico van nummerwijzigingen en in een ongelijke universele dienst.

Voor zover de regionalisering zou leiden tot een toename van de reguleringsinstanties, bestaat ook het risico dat de dominante operatoren verschillende verplichtingen krijgen opgelegd naargelang van het gewest met dus bijkomende kosten voor ontwikkeling van wholesale-aanbiedingen door de dominante operatoren en de noodzaak voor de nieuwkomers om meerdere afzonderlijke systemen te ondersteunen met alle bijbehorende meerkosten. Het voornaamste risico bestaat dus in een stijging van de retailprijzen. De terugtrekking van bepaalde operatoren of een stijging van hun kosten zou ontegenzeggelijk betekenen dat de keuze van de consument in termen van prijzen, producten, diensten en kwaliteit zou afnemen. Daaruit zou volgen dat de consument minder van innoverende producten kan genieten in België dan in het buitenland. Op sommige markten bestaat ten slotte ook de kans op sterkere dominantie of zelfs monopolies of duopolies met alle inherente risico's voor de consument.

Op het vlak van het dossier inzake nummering lijken meerdere grote moeilijkheden te verwachten. De toegang tot telecommunicatiediensten hangt immers af van de toekenning van telefoonnummers op basis van internationale en nationale nummerplannen. Deze definiëren zones voor zogeheten geografische nummers, die niet overeenstemmen met de regionale indeling van het grondgebied. Zo beslaat zone "02" Brussel, een deel van Vlaams-Brabant en Waals-Brabant. Bij een regionalisering zou het onmogelijk worden om deze zone te beheren door de toekenning van de nummers toe te vertrouwen aan verschillende instanties. Een soortgelijk probleem zou rijzen bij de toekenning van niet-geografische nummers zoals de ISPC's (international signalling point codes). De regionalisering zou echter nog sterker voelbaar zijn indien zou worden verplicht om de mobiele-telecommunicatienetwerken aan te passen (cf. supra, punt B.1) aangezien deze hervorming wijzigingen van oproepnummers voor heel wat mobiele klanten zou inhouden maar ook de noodzaak om een soort "roaming-contracten" tussen de gewesten te sluiten, wat uniek zou zijn in Europa. Ten slotte zouden ook de te hoog gefactuurerde nummers verschillende tariefschema's krijgen naargelang van de geografische situatie van de klant. Dit alles zou de

zaak erg complex maken en niet-verwaarloosbare meerkosten met zich brengen voor de consument.

Een eventuele regionalisering van de telecommunicatiebevoegdheden zou eveneens enkele gevolgen kunnen hebben voor de inhoud van de universeledienstverplichtingen die worden opgelegd aan de operatoren. De Europese richtlijnen van 2002 omvatten de lijst met de elementen van de universele dienst van de elektronische communicatie die kunnen worden gefinancierd door de sector. De lidstaten kunnen andere universeledienstverplichtingen vastleggen maar dan wel ten laste van de openbare financiën. Een regionalisering van de telecommunicatie zou bijgevolg kunnen leiden tot een tweetraps- (of drietraps)plan voor de universele dienst met eventueel een krachtigere en meer uitgebreide universele dienst in de meest welgestelde gewesten, ten nadele van de inwoners van een gewest zonder de budgettaire capaciteit(en) voor een kwantitatieve uitbreiding of kwalitatieve verhoging van de universele dienst, die buiten het strikte Europese kader zou treden dat kan worden gefinancierd door een specifiek sectorfonds.

Een regionalisering zou tot slot dus voor de consument waarschijnlijk een stijging en een verhoogde complexiteit van de tarieven inhouden alsook een vermindering van zijn rechten.

B.3 De impact van de regionalisering op de administratieve lasten

Het BIPT neemt voor een groot deel de rol van “enig loket” op zich wat betreft de regulering van telecommunicatie. De toekenning van deze generieke opdracht aan verscheidene entiteiten waarvan de territoriale bevoegdheid is beperkt tot elk van de drie gewesten leidt noodzakelijkerwijs tot een verdrievoudiging van de administratieve procedures voor de elektronische-communicatieoperatoren die een economische activiteit van nationale omvang wensen te behouden of te ontwikkelen.

Op reglementair vlak zou dit ook een toename van de teksten inhouden die zijn bestemd om de Europese regels te integreren in de rechtsorde van elke gedefedereerde instantie. Dat kan leiden tot afwijkingen tussen de gewesten, meer bepaald op het vlak van technische specificaties (bijvoorbeeld wat betreft de radio-interfaces van radioapparatuur). De fabrikanten van deze apparatuur op wie de notificatieverplichting per lidstaat van toepassing is, zouden wel eens kunnen worden geconfronteerd met vereisten die verschillen van het ene gewest tot het andere. De fabrikant zou minstens verplicht zijn tot notificatie van de apparatuur bij elk gewest.

Hierbij komt ook nog de inmenging door de drie gemeenschappen die bevoegd zijn voor culturele aangelegenheden in de “monoculturele” audiovisuele sector (cf. supra, punt A.1) en door de Federale Staat, die bevoegd is voor de “biculturele” audiovisuele sector (cf. supra, punt A.4).

De beoogde institutionele hervorming zou voor deze operatoren dus betekenen dat zij zich tot zes (zelfs zeven) verschillende reguleringsinstanties moeten richten. En dan hebben we het nog niet over de noodzaak tot samenwerkingsmechanismen tussen deze instanties. Algemeen beschouwd zien we dat ook bij de coördinatie van frequenties aan de grenzen, die momenteel een complexe kwestie vormt wegens de beperkte omvang van ons land: we bevinden ons al heel gauw in een zone van coördinatie met een of meerdere buurlanden. Door de regionalisering van het beheer van het radiospectrum zou het aantal coördinatiezones toenemen en bijgevolg ook de complexiteit van dit dossier. Laten we niet vergeten dat alleen al de kwestie van de coördinatie van de FM-radiofrequenties van elke gemeenschap een probleem was dat meer dan tien jaar heeft aangesleept en dat een aaneenschakeling vormde van talrijke rechtszaken tussen operatoren en federale en gemeenschapsregulators...

Een verhelderend voorbeeld van de beoogde institutionele evolutie in het verslag van de Eerste Minister, betreft de mobiele operatoren. Deze beschikken momenteel over frequentiebanden op nationaal niveau. Indien de frequenties zouden worden toegekend op regionaal niveau, zou er een noodzaak ontstaan tot coördinatie van frequenties tussen de netwerken van de verschillende gewesten. Het principe voor grensoverschrijdende coördinatie voor bijvoorbeeld de gsm, luidt echter als volgt: in een strook tot 15 km van de

grens beschikt een operator slechts "ten volle" over 50% van de capaciteit in een bilateraal geval en over 33% in een trilateraal geval. Aangezien het hele Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich op minder dan 15 km van het Vlaams Gewest bevindt (zelfs op minder dan 8 km) en voor meer dan de helft op minder dan 15 km van het Waals Gewest, zouden de Brusselse operatoren slechts over maximaal 50% van de capaciteit beschikken en zelfs maar over 33% voor meer dan de helft van het grondgebied. En het is net in Brussel dat de capaciteitsproblemen voor gsm-netwerken het grootst zijn. Een grensoverschrijdende dekking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is mogelijk vanaf het Vlaams Gewest en zelfs vanaf het Waals Gewest voor een deel van het grondgebied. Voor het Vlaams en het Waals Gewest zou de coördinatiezone waarin de operatoren niet "ten volle" zouden beschikken over hun frequenties eveneens aanzienlijk vergroten.

Om helemaal volledig te zijn wat betreft de mobiele operatoren is er nog een andere kwestie die tot bezorgdheid stemt, nl. de mogelijke ongelijkheid tussen de te gebruiken meetmethodes om bijvoorbeeld het bereik van een gsm- of een UMTS-netwerk voor een bepaalde geografische zone te evalueren.

Tot slot zou de regionalisering op het vlak van overdraagbaarheid van mobiele nummers – een systeem dat reeds sinds 2002 gesmeerd loopt – eveneens tot een verhoogde complexiteit leiden in geval van verschillende regels per gewest.

Een ander belangrijk administratief element betreft de administratieve verwerking van de verschillende databanken die momenteel door het BIPT worden beheerd (frequenties, sociale abonnees, nummers, enz.). De ervaringen uit het verleden hebben ons immers geleerd dat enkel nog maar de overdracht van een databank van de ene instantie naar de andere heel wat tijd in beslag neemt (waarin niets gebeurt). Dat zou zeker en vast het geval zijn bij een splitsing van de voornoemde databanken.

Voor de betrokken ondernemingen zou regionalisering ten slotte dus leiden tot een niet-probleemloze toename van het aantal vereiste vergunningen voor het gebruik van schaarse middelen (nummers en frequenties), van aangiftes van diensten en netwerken en van het volume van inlichtingen – meer bepaald van statistieken – van allerlei aard die dienen te worden verschaft. Dat zou uiteraard een grote meerkost voor administratieve lasten met zich brengen.

B.4 De impact van de regionalisering op de internationale vertegenwoordiging

Op het vlak van telecommunicatie vertegenwoordigt het BIPT de Belgische Staat binnen internationale organisaties (EU, NAVO, CEPT, ITU, enz.). De splitsing van de federale bevoegdheden zou onvermijdelijk leiden tot een reorganisatie van deze vertegenwoordiging op het internationale toneel. Zo zou een Belgische afvaardiging die een standpunt inzake het radiospectrum moet verdedigen, de volgende entiteiten omvatten: de drie gemeenschappen, de drie gewesten en de Federale Staat.

Wat betreft de interne coördinatie zou dat een intensere samenwerking vereisen op activiteitsgebieden die het voorwerp uitmaken van technische akkoorden met de buurlanden. Dat is hoofdzakelijk het geval voor radiofrequenties die de grenzen van de lidstaten overschrijden.

De kwesties die worden besproken op Europees of internationaal niveau beperken zich niet tot enkel de radiofrequenties. Alle aspecten van de telecomreglementering komen aan bod tijdens vergaderingen op dat niveau.

Een regionalisering zou dus een aanzienlijke hervorming vergen van de internationale vertegenwoordiging binnen de verschillende entiteiten die bevoegd zijn in deze activiteitssector.

B.5 De impact van de regionalisering op de overige federale bevoegdheden

In het kader van de omzetting in intern recht van het geheel van Europese richtlijnen betreffende de elektronische communicatie (2002), heeft de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie aan het BIPT de drievoudige opdracht toevertrouwd om in deze sector de concurrentie te bevorderen, bij te dragen tot de ontwikkeling van een interne markt en te waken over de belangen van de gebruikers.

De regelgeving inzake telecommunicatie overdragen aan de gewesten zou in werkelijkheid overeenstemmen met het toekennen aan de gedefedereerde instanties van de uitoefening van bevoegdheden die vallen onder het mededingingsrecht, het recht inzake consumentenbescherming en het recht inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De risico's van algemene afname van de concurrentie, en bijgevolg van de keuze voor de consument om zich te richten tot een concurrerende leverancier, en van de kwaliteit, zijn niet-verwaarloosbaar.

Consumentenbescherming is momenteel een federale bevoegdheid. De regionalisering van bevoegdheden inzake telecommunicatie zou leiden tot een incoherentie op het vlak van de bescherming van de consument. In geval van overdracht naar de gedefedereerde instanties van het geheel van telecommunicatiebevoegdheden, met inbegrip van de bescherming van de eindgebruikers, bestaat de kans op een conflict tussen de normen aangenomen op federaal niveau in hoofde van de algemene bevoegdheid inzake de bescherming van de consument, en de normen aangenomen op regionaal niveau inzake de bescherming van de eindgebruikers van telecommunicatienetwerken of –diensten.

Indien consumentenbescherming toch een zaak van federale bevoegdheid zou blijven, zouden de regionale regulatoren niet langer over de mogelijkheid beschikken om bepalingen of maatregelen ter bescherming van de eindgebruikers te treffen die in harmonieuze overeenstemming zijn met de andere bepalingen of maatregelen die ze zouden moeten nemen in de uitoefening van hun nieuwe bevoegdheden.

Andere activiteitensectoren die bijvoorbeeld essentiële behoeften hebben op het vlak van frequentiegebruik, zouden eveneens betrokken zijn. Zo stelt het BIPT een afzonderlijk frequentieplan op voor burgerlijk en militair gebruik. Bij een splitsing zou het zoeken naar andere frequentiebanden voor militairen in de verschillende delen van het land betrokken zijn. Hetzelfde zou worden vastgesteld voor andere sectoren zoals de zee- en luchtvaart of de veiligheidsdiensten.

Ten slotte zou de rechterlijke macht eveneens beïnvloed worden door de regionalisering van de telecommunicatie. Vandaag worden besluiten van het BIPT aangevochten voor het hof van beroep van Brussel, dat de Raad van State daarin opvolgt. Conform de Europese bepalingen, geniet dit hof volle rechtsmacht en heeft het dus ook de bevoegdheid tot nietigverklaring en, in principe, herziening. In het geval van regionalisering zou de algemene bevoegdheid van de Raad van State opnieuw van toepassing zijn. Deze laatste is momenteel echter niet volle rechtsmacht toevertrouwd, in tegenstelling tot de wens van de Europese wetgever.

CONCLUSIES

Op deze manier wil het BIPT in het kader van zijn wettelijke adviesbevoegdheid de politieke macht enkel laten profiteren van zijn technische knowhow in de telecommunicatiesector.

Het is in die hoedanigheid dat het BIPT als conclusie van zijn analyse twee essentiële punten wenst te benadrukken.

Enerzijds het belang van de impact op de bedrijfswereld en de consument, waarbij meer bepaald de overdracht naar de gewesten van de regelgeving inzake telecommunicatie zeker geen verwaarloosbaar waarderingselement vormt. Anderzijds dat het voormelde

samenwerkingsakkoord van 17 november 2006, opgesteld in overeenstemming met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, pas drie maanden geleden van kracht werd. Op dit ogenblik kan het BIPT slechts benadrukken dat het een constructieve samenwerking wenst, zoals reeds was te zien in de dossiers die tot heden werden bestudeerd, tussen de federale regulator en de drie gemeenschapsregulatoren. Het Instituut acht het voorbarig om de balans van de situatie op te maken zonder het voormelde akkoord de nodige tijd te gunnen.

M. Van Bellinghen
Lid van de Raad

G. Deneff
Lid van de Raad

C. Rutten
Lid van de Raad

E. Van Heesvelde
Voorzitter van de Raad