This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Het Belgische telecommunicatiebeleid: een retrospectieve analyse

door Pascal VERHOEST

Docent bij de vakgroep Communicatiewetenschap aan de Universiteit van Amsterdam [1]

Het beleid van de Belgische federale overheid inzake telecommunicatie werd tot voor kort gekenmerkt door een hoofdzakelijk defensieve, tot zelfs obstructieve, houding ten opzichte van Europese liberalisering. Het Belgisch beleid bestond eruit de Europese maatregelen ter bevordering van de liberalisering van de sector minimaal te interpreteren en/of voor zich uit te schuiven, teneinde de bevoorrechte (monopolie)positie van Belgacom te vrijwaren. Volgens de 'programmawet' van 20 december 1996 bijvoorbeeld, was "Rekening houden met de positie van onze nationale operator Belgacom" één van de "beginselen" van het overheidsbeleid inzake telecommunicatie. [2] Significant in het kader van de liberalisering van de telecommunicatiesector was wat deze wet *niet* stelde, namelijk dat ook rekening gehouden wordt met potentiële nieuwkomers op de telecommunicatiemarkt, zoals Telenet en de Waalse en Brusselse kabeloperatoren. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat het beleid van de federale overheid aan kritiek onderhevig was.

Sinds 1 januarie 1998 zijn de laatste monopoliemarkten, de telefonie en de infrastructuur, door de Europese Commissie geliberaliseerd. België heeft zijn wet- en regelgeving inmiddels aangepast. Maar van een pro-actief beleid, dat wil zeggen een beleid die de consequenties van de liberalisering anticipeert, is nog geen sprake. Dit artikel heeft tot doel deze kritiek te evalueren en zo bij te dragen aan een eventuele hervorming van de Belgische telecommunicatieregulering. In een eerste sectie wordt de houding van de Belgische overheid ten opzicht van het Europese liberaliseringsprogramma nagegaan. Daarna wordt in een tweede sectie de onderliggende (politieke) rationaliteit van dit beleid geëvalueerd. Een derde sectie is gewijd zijn aan het analyseren van de toekomstige dynamieken waarmee het Belgische telecommunicatiebeleid rekening moet houden.

I. Liberalisering in België (aflevering I, 1991-1994)

Liberalisering heeft geleid tot spanningen tussen de lidstaten en de Commissie. Lidstaten met zwakkere netwerkuitbaters waren vaak terughoudend ten aanzien van liberalisering. België was, samen met bijvoorbeeld Griekenland, één van de typevoorbeelden van dergelijke 'conservatieve' lidstaten. Deze 'zwakke broer-

1 Dit artikel kwam mede tot stand in het raam van het onderzoeksproject Inter-Universitaire Attractie Pool IV/31, *Interdisciplinair aspectenonderzoek naar de informatiesamenleving: netwerken, gebruikers en rol van de overheid.* Studie in opdracht van DWTC: Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele aangelegenheden, uitgevoerd door de studiecentra CRID & CITA (FUNDP), Lentic (Ulg) & SMIT (VUB). De auteur is in het kader van dit project verbonden aan het centrum voor Studies over Media, Informatie en Telecommunicatie (SMIT) van de Vrije Universiteit Brussel.

2 Wet houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 23 december 1996.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

tjes' vreesden ondermeer, en niet volledig ten onrechte, dat doorgedreven liberalisering de deur zou openzetten voor afroming van nationale inkomsten door 'buitenlandse' kapers. België reageerde daarom aarzelend op de liberaliseringstrend en de voorstellen van de Europese Commissie terzake. Als reactie kregen de Belgische beleidsmakers uit Europese en industriële kringen herhaaldelijk het verwijt te horen de liberalisering vrijwillig af te remmen ten voordele van nationale belangengroepen. In de volgende sectie wordt deze kritiek nagetrokken.

A. *De interpretatie van de Europese regels*

Bij haar oprichting in 1991 staat Belgacom voor een tweeledige opdracht. Enerzijds moet het bedrijf de kwaliteit van de basisdiensten (infrastructuur en telefonie), waarover het een monopolie heeft, terug op peil brengen. Het beheerscontract tussen de overheid en Belgacom legt, in uitvoering van de wet van 21 maart 1991, hiertoe cijfermatige en andere criteria vast. [3] Daarnaast moet het internationaal zwakkere Belgacom zich wapenen tegen de nakende concurrentie op de geliberaliseerde segmenten van de markt. België behoort op dat ogenblik zeker niet tot de Europese koplopers inzake liberalisering van de openbare telecommunicatie. De wet van 21 maart 1991 bevat in dit verband een ongewild laconieke passage: 'alle activiteiten inzake telecommunicatie zijn vrij', maar er zijn uitzonderingen. [4] Precies deze uitzonderingen zijn in het kader van deze analyse van belang.

Zij liggen vervat in de passage van de wet over de "openbare telecommunicatie". Alle activiteiten die onder deze noemer vallen, behoren tot het exclusieve domein van Belgacom (dat wil zeggen het monopolie). [5] De openbare telecommunicatie omvat drie luiken: de telecommunicatie-infrastructuur, de uitbating van sommige, zogenaamd gereserveerde diensten en de openbare inrichtingen voor telecommunicatie (bijvoorbeeld openbare telefooncellen). [6] In concreto betekent dit dat, terwijl de richtlijnen van de Europese Commissie naar de geest aansturen op een zo groot mogelijke liberalisering van de sector, de Belgische overheid deze bepalingen naar de letter benut en dit teneinde zoveel mogelijk diensten te monopoliseren voor Belgacom. Wat betreft de zogenaamde diensten die tot het exclusieve domein van Belgacom behoren, heeft de wet van 1991 de Europese liberaliseringsmaatregelen minimaal geïnterpreteerd. Tot de gereserveerde diensten behoren: de telefoon, de telegraaf, de telex, de semafoon, de ter beschikkingstelling van huurlijnen (die niet mogen gebruikt worden voor het louter doorverkopen van capaciteit aan derden) en de mobilofonie. Datatransmissiediensten blijven, weliswaar conform de Europese richtlijnen terzake, onder het monopolie van Belgacom tot eind 1992. [7] De maximale monopolisering van

3 Koninklijk besluit tot goedkeuring van het eerste beheerscontract van de Regie van Telegrafie en Telefonie en betreffende de vaststelling van de maatregelen tot rangschikking van bedoelde Regie bij de autonome overheidsbedrijven, *Belgisch Staatsblad*, 4 september 1992.

4 Art. 69 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

5 Art. 84 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

6 Art. 82 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

7 Art. 83 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

diensten illustreert de wil van de Belgische overheid om de markt voor nieuwkomers zo veel mogelijk af te schermen. [8]

Dit 'behoudsgezinde' beleid uit zich niet alleen in de wettelijke bepalingen maar ook in een (verborgen) beleidsagenda. Het dossier van de mobilofonie toont dit aan. De markt van de mobiele communicatie kondigt zich in de eerste helft van de jaren '90 veelbelovend aan. De prognoses over het groeipotentieel van de mobiele communicatie stimuleren het geloof dat op korte en middellange termijn een direct gevaar bestaat voor afroming van de inkomsten uit de basisdienst van Belgacom, de 'vaste' telefonie. Het reserveren van de mobilofonie tot de uitsluitende bevoegdheid van Belgacom kan in dit licht geïnterpreteerd worden. De Europese 'dienstenrichtlijn' uit 1990 die de markt van de diensten voor het eerst liberaliseert, stipuleert dat zij niet van toepassing is voor telex, mobiele telefonie, semafonie en satellietdiensten. Het ontbreken van bepalingen hierover wordt door de Belgische wetgever geïnterpreteerd als een mogelijkheid om mobilofonie en semafonie voorlopig onder het monopolie van het overheidsbedrijf Belgacom te houden.

De jurisprudentie had intussen evenwel bevestigd dat de Commissie inzake 'speciale en exclusieve rechten' voor telecommunicatiediensten wel degelijk beroep kon doen op artikel 90 en andere bepalingen van het Verdrag van Rome over het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen; en dit niet alleen ter bestrijding van inbreuken op de regels van het Verdrag, maar tevens door preventieve besluiten of richtlijnen uit te vaardigen. Vanaf 1991 begint de Europese Commissie Belgacom aan te manen om haast te maken met de toekenning van een tweede GSM-licentie. In 1992 dreigt de Europese Commissie met een procedure tegen België indien zij het mobilofoonmonopolie van Belgacom niet doorbreekt. [9] De Belgische overheid verandert vanaf dan het geweer van schouder en kiest voor een vertragingsbeleid door het mobilofoniedossier voor zich uit te schuiven. Hierdoor wordt de tweede mobilofoonlicentie uiteindelijk pas in september 1995 toegewezen. [10] Zo krijgt Belgacom de kans haar GSM mobilofonienetwerk op te starten en een stevige marktpositie te verwerven voordat de concurrentie hiertoe de kans had.

B. Het statuut en de opdracht van de reguleerder

Een ander belangrijk punt van Europese kritiek op het Belgische telecommunicatiebeleid betreft de scheiding tussen regelgevende functie en exploitatie. De liberalisering van de telecommunicatiesector door de Europese Commissie had in 1991 aanleiding gegeven tot de oprichting van een regulerende instantie voor de telecommunicatiesector: het Belgisch Instituut voor Post en Telecommunicatie (BIPT). De bevoegdheid voor de regulering van de telecommunicatiesector werd zodoende onttrokken aan de netwerkuitbater, de eveneens in 1991 tot Belgacom omgevormde RTT. Deze institutionele hervorming werd uitgevoerd con-

8 Uiteraard blijft ook de uitbating van de basisinfrastructuur (net als in de meeste Europese landen) het voorrecht van de openbare telecommunicatie-organisatie. Onder telecommunicatie-infrastructuur verstaat de Belgische wetgever het geheel van uitrustingen die het openbaar domein overschrijden. In prinicepe mag een bedrijf bijvoorbeeld geen lijn aanleggen met haar filiaal aan de overkant van de straat. Zie Art. 68 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*., 27 maart 1991.

9 *De Financieel Economische Tijd*, 26 oktober 1992.

10 *De Financieel Economische Tijd*, 9 oktober 1995.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

form de Europese richtlijnen. Volgens deze richtlijnen moesten de regelgevende bevoegdheden en de exploitatie van telecommunicatiediensten van elkaar gescheiden zijn. Dit volgens het bekende motto dat eenzelfde speler niet tegelijk rechter en betrokken partij kan zijn.

Het BIPT wordt belast met tweeërlei opdrachten. Enerzijds is het instituut verantwoordelijk voor het opstellen van de regels die Belgacom moet naleven bij het organiseren van zijn boekhouding, met het oog op de vrijwaring van de eerlijke mededinging. Anderzijds kan het BIPT ermee belast worden toe te zien op de toepassing van de regels en technische specificaties uitgevaardigd door de Europese Gemeenschap inzake telecommunicatie. [11] Bovendien krijgt het BIPT een aantal ondersteuningsfuncties: het instituut verleent adviezen aan de minister over elke aangelegenheid die verband houdt met telecommunicatie en ondersteunt hem bij de onderhandelingen over het beheerscontract met Belgacom.

De Europese Commissie had echter ook aanbevolen de regelgevende instantie onder te brengen bij een ander ministerieel departement dan dat van de minister bevoegd voor telecommunicatie. Dit omdat in de meeste lidstaten de minister voor telecommunicatieregulering ook de verantwoordelijkheid draagt voor de dominante netwerkuitbater. Op deze (weliswaar niet bindende) aanbeveling is de Belgische overheid niet ingegaan. Hier blijkt nogmaals de verbondenheid tussen de regelgever, de bevoegde minister en de netwerkexploitant. De kloof tussen de letter van de wet en de geest van de wet blijkt verder uit de beleidspraktijk: naar Europese normen had het BIPT reeds in 1991 operationeel moeten zijn maar het duurt uiteindelijk tot februari 1994 vooraleer het instituut echt in werking treedt. [12] Zolang bleven Belgacom en haar minister van hun oude prerogatieven genieten en de opgelegde liberalisering voor zich uitschuiven.

Net als het voorbeeld van de mobilofonie illustreert de wijze waarop het BIPT in het beleid werd ingepast, de verborgen agenda van de federale overheid. Samenvattend kan gesteld worden dat de wet van 1991 duidelijk niet opgesteld was ter voorbereiding van een telecommunicatiemarkt met verschillende uitbaters. Veeleer was het de bedoeling het monopolie van Belgacom maximaal te beschermen. Vanuit defensief standpunt is deze terughoudendheid in het beleid verklaarbaar. Belgacom staat voor de dubbele uitdaging van een interne reorganisatie en de dreigende concurrentiedruk. België is zich bewust van de zwakte van de nationale exploitant en probeert daarom de eigen markt af te schermen. Toch was deze taktiek niet de enige denkbare. Men had ook voor een meer offensieve aanpak kunnen opteren. Een dergelijk aanpak, naar het voorbeeld van Denemarken of Nederland (om slechts de kleinere landen te noemen) had eruit kunnen be-

11 Art. 72 & Art. 75 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad.*, 27 maart 1991. Het BIPT valt onder directe verantwoordelijkheid van de minister bevoegd voor telecommunicatie. In de schoot van het BIPT wordt een raadgevend comité opgericht. Dit comité kan evenwel adviezen geven over alle aangelegenheden inzake telecommunicatie en de toepassing van de wet. Het comité zal ook geraadpleegd worden met betrekking tot de bepalingen in het beheerscontract die de gebruikers aanbelangen. Het comité publiceert voorts een jaarverslag over de evolutie in de telecommunicatiesector. Het raadgevend comité wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van Belgacom, de aanbieders van telecommunicatiediensten, residentiële en professionele gebruikers, de producenten van telecommunicatie-uitrustingen, evenals uit personen aangeduid omwille van hun wetenschappelijke bevoegdheid inzake telecommunicatie.

12 Art. 7 Council Directive of 28 June 1990 (dienstenrichtlijn); Jaarverslag BIPT 1994.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

staan Belgacom verder te verzelfstandigen en te onderwerpen aan een meer concurrentieel regime.

Landen die op dergelijk anticipatieve wijze op de Europese liberalisering ingespeelden, hebben inmiddels een strategische voordeel verworven op de anderen (zie het voorbeeld van Denemarken, vandaag één van de nieuwe 'eigenaars' van Belgacom). Significant is dat deze operatoren niet alleen sterk gepositioneerd zijn op de internationale markt maar (mede dank zij een relatief strenge regulering) ook op de eigen thuismarkt goed scoren, zowel wat de kwaliteit als de prijs van dienstverlening betreft. [13] Dit wijst erop dat een toegenomen (internationale) economische efficiëntie niet noodzakelijk ten koste gaat van de kwaliteit van de (nationale) dienstverlening (hoewel in de meeste gevallen wel ten koste van de sectoriële werkgelegenheid).

II. Het Belgische struikelblok: politisering

Een meer offensieve optie (naar buitenlands voorbeeld) werd in België nauwelijks overwogen. Eén verklaring hiervoor is de precaire toestand waarin de Belgische netwerkuitbating zich bevond bij de afkondiging van de eerste Europese liberaliseringsmaatregelen. De achterstand van de toenmalige RTT ten opzichte van veel van haar buitenlandse concurrenten legitimeerde de beschermende maatregelen van de overheid. Maar deze achterstand wordt op zijn beurt grotendeels verklaard door een onaangepast beleid. Terwijl de eerste Europese liberaliseringsmaatregelen al van kracht waren, was de Belgische overheid begin '90 nog steeds op zoek naar een aangepaste exploitatieformule voor haar netwerkuitbater. De Europese regelgeving die bij de hervorming van RTT tot Belgacom reeds gold, werd dan maar als derde luik geïncorporeerd in de wet van maart 1991, die de hervormingen van sommige instellingen van openbaar nut tot doel had (en dus niet alleen de telecommunicatie). [14]

Op zich voldoet de relatieve internationale achterstand van de Belgische netwerkbeheerder en de achterstand van de regulering dus niet als verklaring voor de 'protectionistische' aanpak van de Belgische overheid. Een meer offensieve 'shocktherapie' zou eveneens betekend hebben dat de politieke banden met de netwerkuitbater drastisch moesten worden hertekend. Uit de volgende paragraaf blijkt dat de Belgische politieke wereld daar slechts in beperkte mate voor openstond.

A. Beheersautonomie volgens de wet

Het luik van de wet van 21 maart 1991 betreffende de omvorming van de RTT tot het autonoom overheidsbedrijf Belgacom is in dit verband illustratief. De her-

---

13 Voor een meer gedetailleerde analyse zie P. BALLON & P. VERHOEST, *België en de informatiemaatschappij: Bijdrage aan een economisch en institutioneel actieplan*. Studie in opdracht van het Belgisch Instituut voor Post en Telecommunicatie (BIPT). Amsterdam-Brussel, ASCoR (UvA) & SMIT (VUB), 1998. Zie ook P. Verhoest, *Studiesyndicaat "Nieuwe Diensten op Kabel en Telefoonlijnen: Deelopdracht regulering"*. Studie in opdracht van de Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen en het ministerie van economie, werkgelegenheid en binnenlandse aangelegenheden van de Vlaamse Gemeenschap. Brussel, SMIT (VUB), 1994.

14 Noteer wel dat de problemen van de voormalige RTT in belangrijke mate de totstandkoming van dit nieuwe statuut hebben bevorderd.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

vorming van de RTT wordt grotendeels beheerst door de problematiek van de 'autonomie'. Volgens de toelichting bij de wet is het toekennen van deze autonomie noodzakelijk om twee redenen: de nationale telecommunicatie-operator toelaten de toenemende internationale concurrentie aan te gaan, én ervoor zorgen dat hij zijn opdrachten van openbare dienst beter kan vervullen. [15] Daartoe moet de logge en gepolitiseerde administratie omgevormd worden tot een bedrijf dat zich kan handhaven in een competitieve Europese omgeving. Het politieke debat rond de hervorming van de RTT wordt zodoende verruimd tot het spanningsveld tussen monopolistische overheidsexploitatie en privé-exploitatie in vrije concurrentie. Volgens de toenmalige minister voor telecommunicatie, de Vlaamse socialist Marcel Colla, wil zijn wetsontwerp het "publieke karakter" van de RTT behouden maar tegelijk "met heel wat pragmatisme en realisme" te werk gaan wat de samenwerking met de privé-sector betreft. [16] De regering wil ten opzichte van de tegenstelling staatsmonopolie versus privé-concurrentie namelijk een "juist evenwicht vinden". [17]

Daartoe voorziet de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven in een institutionele innovatie. Ze roept een nieuwe categorie organismen van openbaar nut in het leven: het autonome overheidsbedrijf. De wet bepaalt dat Belgacom alle handelingen kan verrichten die nodig zijn voor het ontwikkelen van telecommunicatiediensten in binnen- of buitenland. Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de overheid Belgacom toelaat zich te gedragen als een commercieel bedrijf. Voor het uitvoeren van haar commerciële activiteiten is Belgacom volledig bevoegd. [18] Maar wat de opdrachten van openbare dienst betreft, wordt een buffer ingelast: de relatie tussen de staat en het overheidsbedrijf wordt geregeld door een "beheerscontract". De nieuwe formule moet toelaten te zorgen voor een evenwicht tussen de politieke noodzaak om te waken over het vervullen van de "taken van openbare dienst" en de noodzakelijke graad van beheersautonomie om deze opdracht naar behoren te vervullen. [19]

Belgacom beschikt inzake de onderhandeling van haar beheerscontract wel over een initiatiefrecht: het directiecomité van Belgacom zal bij het verstrijken van het oude beheerscontract een ontwerp van nieuw contract aan de bevoegde minister voorleggen. De eindbeslissing inzake het beheerscontract komt echter de overheid toe. Indien de minister en Belgacom niet tot overeenstemming komen, kan de regering het overheidsbedrijf voorlopige regels opleggen die van kracht blijven zolang er geen overeenstemming is over het nieuwe contract. In die zin moet de beheersautonomie van Belgacom een eerste maal gerelativeerd worden: bij de totstandkoming van het beheerscontract trekt de minister aan het langste eind.

---

15 *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1990-91, nr. 1287/1. Zie ook *Belgisch Staatsblad*, 4 september 1990, 19335-19336.

16 *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1990-91, 19 december 1990, nr. 1274.

17 *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1990-91, nr. 1287/10, 33.

18 Deze interpretatie gaat evenwel slechts op voor de activiteiten die expliciet door de Europese Commissie waren geliberaliseerd. Alle andere diensten vallen onder de "opdrachten van openbare dienst" die de wet aan Belgacom oplegt. Deze omvatten zoals eerder aangegeven het leeuwendeel van de netwerkexploitatie.

19 *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1989-90, nr. 1287/1, 4-5; *Belgisch Staatsblad*., 4 september 1992, 19336.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Ook de beheersstructuren van de nationale netwerkbeheerder worden in 1991 hertekend. Het dagelijks bestuur wordt waargenomen door een gedelegeerd-bestuurder en de bestuurders-directeurs die samen het directiecomité vormen. Het directiecomité wordt voorgezeten door de gedelegeerd-bestuurder. Daarnaast is er een Raad van Bestuur, wiens voornaamste taak bestaat in het goedkeuren (met tweederde meerderheid) van het beheerscontract alvorens het aan de minister wordt voorgesteld, en het toezien op de naleving ervan. [20] De beslissingsorganen zijn zodoende geënt op bedrijfmatige structuren en de bevoegdheid van de minister is in principe beperkt tot controle op de naleving van het beheerscontract. Maar met betrekking tot de voorgenomen depolitisering dienen belangrijke vraagtekens te worden geplaatst. De leden van het directiecomité worden benoemd op voordracht van de gedelegeerd bestuurder, maar dit slechts na goedkeuring van de (gewone [21]) leden van de Raad van Bestuur. Deze laatsten zijn allen door de enige aandeelhouder, de regering, aangesteld. Ook de gedelegeerd-bestuurder wordt overigens rechtstreeks benoemd door de regering, en dit voor een vernieuwbare termijn van zes jaar. [22]

B. Autonomie in de praktijk

Oorspronkelijk had de regering een belangrijke breuk met de traditie van politieke benoemingen laten uitschijnen. Door te opteren voor Bessel Kok, tot dan toe gedelegeerd bestuurder van Swift (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications), als gedelegeerd bestuurder van Belgacom, kiest de regering naar eigen zeggen voor een commercieel manager, en bovendien een politiek 'kleurloos' figuur. Deze politieke 'stunt' van minister Colla wordt aanvankelijk als signaal van depolitisering met enthousiasme door de pers onthaald. Maar al snel wordt duidelijk dat er tussen de officiële retoriek en de werkelijke invulling ervan een kloof gaapt.

Zoals gezegd worden de leden van de Raad van Bestuur rechtstreeks door de regering benoemd. In de praktijk blijkt dit te gebeuren volgens de klassieke regels van de proportionaliteit en op voordracht van de grote politieke partijen, zodat de samenstelling van de eerste Raad van Bestuur van Belgacom een trouwe afspiegeling is van de politieke verhoudingen in het land. Ook de samenstelling van het directiecomité, dat verantwoordelijk is voor het dagelijks beheer van de organisatie, blijkt een weerspiegeling van de Belgische partijpolitieke verhoudingen.

De politisering komt ook tot uiting in de beheerspraktijk van Belgacom. De Raad van Bestuur zal zich in de eerste jaren in toenemende mate inlaten met het dagelijks beheer van de instelling. Dit is nochtans niet in overeenstemming met de 'geest' van de wet, althans volgens de officiële retoriek. Het is immers de bedoeling Belgacom te laten opereren volgens een soepel, op commerciële leest geschoeid beheer. In zo'n perspectief heeft een Raad van Bestuur hoofdzakelijk een controlefunctie. Vertaald naar Belgacom zou dit betekenen dat de Raad van Bestuur, eenmaal het beheerscontract goedgekeurd, in de eerste plaats toezicht houdt op de naleving van het beheerscontract, maar zich niet *a priori* inlaat met

20 Art. 17 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

21 De leden van het directiecomité zetelen als buitengewone leden in de Raad van Bestuur.

22 Art. 20 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

de praktische uitvoering van het beleid van de onderneming. Toch laat de wet ook ruimte voor verdere inmenging.

De Raad is namelijk ook bevoegd voor het ondernemingsplan van Belgacom. Dit strategisch plan wordt jaarlijks door de Raad van Bestuur opgesteld en legt de doelstellingen van het overheidsbedrijf op middellange termijn vast. De onderdelen van het plan die betrekking hebben op de taken van openbare dienst (het beheersconract), moeten door de bevoegde minister worden goedgekeurd. [23] De onderdelen van het plan die geen betrekking hebben op de taken van openbare dienst, moeten alleen ter informatie worden voorgelegd. Voorts is de Raad van Bestuur bevoegd voor het in dienst nemen en benoemen van personeel en voor het statuut van dit personeel. [24] Bovendien is de Raad van Bestuur "bevoegd om alle handelingen te verrichten die nodig of dienstig zijn tot verwezenlijking van het doel van het overheidsbedrijf". [25] Deze laatste bepaling opent de deur voor rechtstreekse dagelijkse tussenkomst in het beheer van de instelling. De Raad van Bestuur en via deze ook de minister blijven bijgevolg vrij verregaande bevoegdheden bewaren, die veel verder reiken dan wat normaliter van een Raad van Bestuur van een commercieel bedrijf verwacht wordt.

De Raad van Bestuur blijkt deze bevoegdheden ook ten volle te benutten. Zijn inmenging leidt tot een opeenvolging van bestuurlijke conflicten met de directie. Het conflict komt tot een climax wanneer Bessel Kok van ongeoorloofde financiële praktijken wordt beschuldigd. De details van dit minischandaal zijn minder relevant voor deze analyse. De achterliggende mechanismen die het hebben mogelijk gemaakt zijn het des te meer. De inmenging van de Raad van Bestuur is namelijk enkel mogelijk omdat de gepolitiseerde beheersstructuur van Belgacom ze heeft mogelijk gemaakt. [26]

De situatie ontaardt dermate dat de inmenging van de Raad van Bestuur in het dagelijks beheer de werking van Belgacom dreigt te verlammen. In september 1994 kondigt de bevoegde minister, de Waalse socialist Elio Di Rupo, een 'tabula rasa' aan, zonder evenwel te specificeren welke koppen aan de top van Belgacom zullen moeten rollen. De aangekondigde schoonmaakoperatie leidt tot discussies in de ministerraad. Voorstellen tot selectieve ontslagen monden telkens uit in (partij)politieke en/of communautaire controverses. Uiteindelijk wordt de knoop niet ontward. Er wordt dan maar geopteerd om de voltallige Raad van Bestuur én gedelegeerd bestuurder Bessel Kok te ontslaan. [27]

Samenvattend: volgens de officiële toelichting bij de wet van 1991 was een hervorming noodzakelijk omwille van de éénmaking van de Europese telecommunicatiemarkt en de dreiging van toenemende concurrentie op de telecommunicatiemarkt die daaruit voortsproot. In historisch perspectief dient deze argumentatie evenwel genuanceerd te worden. De verzelfstandiging van de Regie van Telegrafie en Telefonie in 1991 was, naar Belgische normen, een relatief progressieve ingreep. Maar er kan bezwaarlijk geargumenteerd worden dat deze formule geschikt was om op de uitdagingen van een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt in te gaan. De wet van 1991 institutionaliseerde immers

23 Art. 26 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

24 Art. 29 & Art. 33 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

25 Art. 17 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

26 Zie P. Berkenbaum, *La Belgacomédie*. Bruxelles, Editions Luc Pire, 1995, p. 213.

27 P. Berkenbaum, *o.c.*, p. 221-240.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

eigenlijk de politisering van de voormalige RTT, door ze vast te leggen in een wettelijk vastgelegde beheersstructuur.

Dit terwijl in het verleden reeds duidelijk was geworden dat politisering één van de voornaamste redenen was voor het disfunctioneren van de RTT. Zonder te veel in detail te treden, kan gerust gesteld worden dat de crisisperiode die de RTT in de eerste helft van de jaren 1970 doormaakte, de noodzaak tot hervorming reeds duidelijk had aangetoond. In 1981 lagen de eerste concrete hervormingsvoorstellen op tafel, twee jaar voordat de Europese Commissie haar eerste plannen voor een eenheidsmarkt voorstelde en zes jaar voordat het Europese Groenboek over de liberalisering van de sector op tafel lag. Het zijn met andere woorden in de eerste plaats interne politieke moeilijkheden, die de werking van de RTT (vooral vanaf de jaren '50) hypothekeren, die de omvorming van de RTT tot Belgacom verklaren. [28] In historisch perspectief is de oprichting van Belgacom dan ook geen anticipering op de uitdaging van Europese liberalisering. Dat de hervorming van 1991 gradueel werd uitgebreid naar andere economische instellingen met gelijkaardige (politieke) problemen, illustreert nog dat de wet van 1991 niet alleen een antwoord was op de richtlijnen van de Commissie maar ook, en misschien vooral, op institutionele problemen, eigen aan het Belgische politiek-economische systeem.

III. Liberalisering in België (aflevering II, 1994-1998)

Naast 'rekening houden met de positie van Belgacom' is een ander beginsel van de federale overheid volgens de zogenaamde programmawet van 1996 (cfr. supra) "het volgen van het Europees tijdschema". Maar het telecommunicatiebeleid van de federale overheid staat niet alleen onder 'externe' druk van Europa. Ook 'interne' ontwikkelingen op gewestelijk vlak kunnen dit beleid verder in vraag stellen. Het meest spectaculaire voorbeeld is de oprichting van Telenet Vlaanderen. Maar ook minder ophefmakende initiatieven op het niveau van het Waalse gewest kunnen dragen tot een verdere liberalisering van het Belgische telecommunicatielandschap.

A. De communautaire dimensie

In 1994 wordt in Vlaanderen het "Studiesyndicaat nieuwe diensten op kabel en telefoonlijnen" opgericht op initiatief van de Vlaamse minister-president, de christendemocraat Van den Brande. Het onderzoek wordt toevertrouwd aan de GIMV, de door de Vlaamse overheid gecontroleerde investeringsmaatschappij. De aanbevelingen van deze studiegroep leiden mee tot de beslissing van de Vlaamse overheid om een tweede telecommunicatie-organisatie op te richten, met de naam Telenet. Dit bedrijf zal gebruik maken van de bestaande infrastructuur voor kabeldistributie

Weinig onderzoek werd gedaan naar de rol die regionale (of nationale) culturele tradities spelen in het proces van Europese integratie inzake telecommunicatie. In het Vlaamse geval mag het belang van de culturele erfenis nochtans niet veronachtzaamd worden. Zo werd in kringen dicht bij de Vlaamse minister-president Van den Brande gedacht aan scenario's om het nutsbedrijf Electrabel uit

28 P. Verhoest., J.-P. Vercruysse & Y. Punie, *Telecommunicatie en beleid in België (1839-1991)*. Amsterdam, Otto Cramwinkel Uitgever, 1991.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

de kabelsector te weren. De aversie van sommigen tegen dit bedrijf is niet toevallig. Electrabel controleert een groot deel van de Vlaamse nutsvoorzieningen en dit terwijl het moederhuis Tractebel (nog steeds) grotendeels gecontroleerd wordt door bestuursleden afkomstig van de Franstalige bourgeoisie. Via de Generale Maatschappij is Tractebel bovendien gelieerd aan de Franse groep Suez. Ook de voorgenomen oprichting van een Vlaamse netwerkuitbater kadert, zoals verder blijkt, in het ruimere debat over de 'verankering' van de Vlaamse economie. [29]

Er bestaat dus in Vlaanderen bij belangrijke fracties van de politieke wereld een wantrouwen, dat vanuit cultuur-historische omstandigheden kan begrepen worden, ten opzichte van kapitaal van Franstalig-Belgische of zelfs Franse origine. Verankering wordt in die zin vaak geïnterpreteerd als het 'vervlaamsen' van kapitaal van Franstalige afkomst. Toch zijn de aangehaalde anti-Franse gevoelens economisch bekeken relatief weinig gegrond. Zo kan uit een studie van Daems en Van de Weyer worden afgeleid. Franse dochtermaatschappijen creëren slechts 16% van de toegevoegde waarde geproduceerd door buitenlandse bedrijven in België, tegen 27,5% voor de Verenigde Staten en 16,5% voor Duitsland. [30]

Dat het verankeringsdebat bij sommigen in Vlaanderen sterk beïnvloed wordt door niet altijd even rationele (maar cultuur-historisch verklaarbare) anti-Fran-s(talig)e gevoelens, verhindert niet dat de wil om te verankeren een zekere economische legitimiteit bezit. [31] In een zich internationaliserende economie is het verdedigbaar dat bevolkingsgroepen de (democratische) controle over het economisch weefsel niet uit handen willen geven. In een federaal land is het haast onvermijdelijk dat hier een communautaire dimensie komt bij kijken. Dat dit zich ook op het vlak van de telecommunicatie afspeelt, is begrijpelijk. Aangezien een moderne economie moeilijk zonder telecommunicatie kan functioneren, stelt zich ook voor de gewesten de vraag hoe zij deze sector kunnen controleren. De op het Europese liberalisering van de infrastructuur kan aan dergelijke verzuchtingen tegemoetkomen. De kabelmaatschappijen, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, kunnen volwaardige uitbaters van telecommunicatienetwerken worden.

De wil van Vlaanderen om de telecommunicatiesector, althans gedeeltelijk, te controleren blijkt uit de werking van het eerder vermelde studiesyndicaat. De concrete aanleiding voor de oprichting ervan is een uitnodiging van de federale overheid in maart 1994 om een overleg te organiseren "met het oog op de definitie van een globale strategie voor België op het vlak van telecommunicatie, inclusief de studie van de mogelijke synergieën tussen het telefoonnet en het net van de kabeldistributie". [32] Een synergie tussen de kabel en de nationale telecommunicatiesector, waarop de federale (Waalse) minister voor telecommunicatie aan-

---

29 Verankering slaat op het behouden en verwerven van strategische economische beslissingscentra. Het debat over verankering is in Vlaanderen vooral actueel geworden na de staatshervorming van 1991, wanneer de gewesten in het kader van de verdere federalisering van de Belgische staat uitgebreide economische bevoegdheden kregen. Voor een analyse van het verankeringsdebat, zie, *Buitenlandse invloed in België: De gevolgen voor de strategische beslissingsmacht.*

30 Cijfers voor 1990, zie H. Daems & P. Van de Weyer, *Buitenlandse invloed in België*. Brussel, Lannoo, 1993, pp. 36-37.

31 Zie ondermeer beleidsbrief Vlaamse regering: Multimedia in Vlaanderen, 28 mei 1996.

32 Studiesyndicaat "Nieuwe diensten op kabel en/of telefoonlijnen", *Ontwerp Eindrapport*, s.l., 12 oktober 1994, p. 5.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

stuurt, wordt door het studiesyndicaat echter nooit ernstig overwogen. De conclusie is dan ook dat Vlaanderen zelf zijn potentieel aan bestaande (kabel)netwerkinfrastructuur dient uit te bouwen om op die manier een concurrentiële voorsprong te creëren. De kabelnetten dienen daartoe uitgebouwd te worden tot een volwaardig telecommunicatienet. [33] Het voorstel van het studiesyndicaat valt bij de Vlaamse minister voor economie en minister-president Van den Brande in goede aarde (het ministerie was overigens vertegenwoordigd in de stuurgroep van het syndicaat). Het sluit immers aan bij de gedachte van een Vlaamse verankering en de daarbij horende wil om een competitieve Vlaamse economie te stimuleren.

Aan Waalse zijde lijkt een concurrentieel scenario minder voor de hand liggend. Een aantal signalen wijzen aanvankelijk veeleer in de richting van een vorm van samenwerking tussen de lokale kabelmaatschappijen en Belgacom. Het beheerscontract van Belgacom van 1992 bevat in dit verband een vreemde passage. Los van enige situering staat te lezen: "In het kader van de modernisering van haar infrastructuur zal Belgacom samenwerking nastreven, in het bijzonder met de maatschappijen voor teledistributie". [34] Deze passage werd ingelast op initiatief van een Waals lid van de Raad van Bestuur van Belgacom. [35] Vanaf 1993 krijgt die samenwerking definitieve vorm. Op initiatief van de minister verantwoordelijk voor telecommunicatie, de Waalse socialist Elio Di Rupo, worden 'Les carrefours de l'audiovisuel' georganiseerd. De discussies in dit overlegplatform monden in maart 1993 uit in de oprichting van Titan. Het Waalse Titan-project wil verder gaan dan het louter zoeken naar synergieën tussen de kabelsector en Belgacom. Het moet dienen tot het opzetten van experimenten die bijdragen tot verdere netwerkintegratie tussen het distributienet en het geschakelde net. Tot de deelnemers aan Titan behoren ondermeer de Waalse overheid, de Franstalige audiovisuele sector, de vereniging van kabelmaatschappijen RTD, Electrabel en Belgacom. [36] Het overleg tussen Belgacom en de Waalse kabelmaatschappijen brengt desondanks weinig zoden aan de dijk en wordt in 1996 opnieuw met weinig succes nieuw leven ingeblazen door, opnieuw, Elio Di Rupo, de federale minister voor telecommunicatie. [37]

Bij het integratiescenario van Titan moet een belangrijke kanttekening geplaatst worden. De Waalse kabelsector is weliswaar tot samenwerking met Belgacom bereid, maar vindt dat dit geenszins vormen van concurrentie uitsluit. [38] Diverse kabelmaatschappijen zijn overigens bezig hun kabelnetten te moderniseren en technieken die kunnen bijdragen tot het aantrekken van (interactief) telecommunicatieverkeer worden hierbij daadwerkelijk benut. Het is niet waarschijnlijk dat dit leidt tot een ambitieus opzet naar het voorbeeld van Telenet, mede omdat het economische draagvlak voor volledige netwerkduplicatie in Wallonië te klein wordt geacht. Maar, zoals één zou het eveneens van weinig economische ratio getuigen indien de Waalse kabeloperatoren alle kansen om rendabel tele-

33 Studiesyndicaat "Nieuwe diensten op kabel en/of telefoonlijnen", 2.

34 *Belgisch Staatsblad*, 4 september 1992, 19337.

35 Anoniem interview met een bestuurder van Belgacom, 1992.

36 Titan, *Titan: L'avenir par le numérique*, Brussel, s.d., p. 28.

37 *Lebrun ne veut pas créer un dieuxième Telenet*. L'Echo, 29 maart 1996 en *Télécommunications: la Wallonie réplique*. La Libre Belgique, 29 maart 1996.

38 Anoniem interview met bestuurder van een Waalse intercommunale

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

communicatieverkeer aan te trekken links zouden laten liggen. Plannen in die richting worden anno 1998 uitgetekend.

B. De privatisering van Belgacom

Het Belgische federale telecommunicatiebeleid komt dus niet alleen onder 'externe' (Europese) druk te staan. Zoals werd aangetoond, dragen ook 'interne' (regionale) liberaliseringstendensen bij tot het uithollen van het huidige 'protectionistische' beleid ten aanzien van Belgacom. Vanaf 1993 groeit bij de federale overheid het bewustzijn dat de zogenaamde verzelfstandiging van Belgacom in 1991 niet het verhoopte resultaat heeft opgeleverd. De politiek van marktafscherming- die eigenlijk neerkomt op een anti-competitief beleid- wordt hoe langer hoe moeilijker vol te houden in een geliberaliseerd telecommunicatielandschap. Volgens de federale regering moet de oplossing evenwel niet gezocht worden in een verdere liberalisering, maar in de versterking van de marktpositie van Belgacom. Daarom wordt geopteerd voor de 'consolidering' van Belgacom. Een sterke buitenlandse partner zal worden gezocht die zal participeren in het kapitaal van Belgacom.

Naar aanleiding van die voorgenomen consolidering wordt de regering ervan beschuldigd vooral geïnteresseerd te zijn in de inkomsten van de privatisering, teneinde het begrotingstekort aan te zuiveren. Toch wordt zo'n strategische alliantie volgens de regering enkel ingegeven door de nood om zich te wapenen tegen de toenemende concurrentie en niet door de nood om de staatskas met extra inkomsten te spekken. [39]

Nochtans verdient de politieke kritiek volgens welke de Belgische overheid besloten heeft haar 'kroonjuwelen uit te verkopen' ernstig genomen te worden. De consolidering van Belgacom, die neerkomt op een partiële privatisering, past in het kader van een ruimere reeks privatiseringen die als doel hebben het deficit van de overheidsbegroting te milderen. Dat de oorspronkelijk intentie om slechts 25% van het kapitaal van Belgacom te verkopen wordt opgegeven en het privatiseerbaar aandeel wordt opgetrokken tot 49,9% bevestigt het vermoeden dat het de overheid ondermeer om het geld te doen is.

Het Belgische beleid contrasteert daarin sterk met dat van andere Europese landen. De consolidering van Belgacom is in Europa een unieke operatie. Enkel de Griekse regering heeft een vergelijkbare operatie overwogen, maar omwille van politieke tegenkanting van de linkerzijde ook weer opgeborgen. Zoals de meeste Europese landen die tot privatisering overgingen had ook de Belgische overheid kunnen overwegen een deel van het kapitaal van Belgacom aan 'het publiek' te verkopen. De vraag is evenwel hoeveel het publiek voor het noodlijdende Belgacom over had. Het aangaan van strategische allianties was in die zin voor de overheid een poging om van de strategische nood een financiële deugd te maken. Uiteindelijk worden 49,9% van de aandelen van Belgacom voor een substantieel bedrag verkocht aan een consortium bestaande uit Ameritech, Singapore Telecom en TeleDenmark.

De gedeeltelijke privatisering van Belgacom leent zich tot een dubbele interpretatie. Enerzijds is de consolidering van Belgacom niet zozeer een strategische alliantie, dan wel een strategische verkoop waarvan de motieven niet alleen geïn-

39 Persmededeling 24 maart 1994 van het Kabinet van de Vice-Eerste Minister, Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

spireerd zijn door de bezorgdheid om de gezondheid van de netwerkuitbater. Anderzijds kan de privatisering van Belgacom beschreven worden als een vorm van functionele adaptatie van het telecommunicatiebeleid in het kader van de toenemende liberalisering, door het introduceren van een meer commerciële dynamiek. In die zin zijn liberalisering en privatisering complementair. Onder druk van de toenemende concurrentie ontstaat de nood om de bestaande netwerkuitbaters te voorzien van nieuwe financiële middelen en beleidsmatige instrumenten, die volgens sommigen beter door de private sector kunnen geleverd worden. Liberalisering kan zodoende privatisering van overheidsbedrijven in de hand werken.

Op haar beurt kan privatisering bijdragen tot het legitimeren van verdere liberalisering. In een context waarin de markt grotendeels gecontroleerd wordt door één speler, is, bij gebrek aan regulering, de kans groot dat als gevolg van privatisering een quasi privé-monopolie ontstaat. Aangezien private monopolies in een vrije-markteconomie moeilijk te verantwoorden zijn, verliest ook het privé-monopolie zijn bestaansreden. En ontstaat voor potentiële nieuwkomers een krachtige legitimering voor het verder doorbreken van de machtspositie van de overheersende netwerkbeheerder. De federale overheid heeft door de privatisering van Belgacom dus eigenlijk zelf bijgedragen tot de uitholling van het oorspronkelijk model van centrale overheidssturing met één sterke operator. De druk om het Belgisch telecommunicatiebestel verder te liberaliseren kan vanaf dan alleen maar toenemen.

In de periode van 1996 tot 1998 wordt het beleid langzaam omgebogen tot een beleid van onderschikking aan de Europese regels. Deze ontwikkeling wordt verklaard door zowel externe als interne factoren. Tot de externe factoren behoren ondermeer de druk van de Europese Commissie en het steeds concreter worden van de internationale concurrentiedreiging. Onder de interne factoren vallen ondermeer de concurrentiedruk op de eigen markt (zie bijvoorbeeld de oprichting van Telenet) en de toenemende rol van het inmiddels operationeel geworden BIPT, dat zich in deze periode steeds duidelijker begint te manifesteren als beïnvloedingsfactor van het beleid. De verzelfstandiging van Belgacom, op haar beurt, wordt bevorderd door de gedeeltelijke privatisering van het bedrijf. Wel wordt het bedrijf een aantal significante sociale lasten opgelegd, zoals het oprichten van een eigen pensioenfonds en het handhaven van een hoge graad van tewerkstelling. [40]

IV. Naar een pro-actief beleid?

De huidige liberalisering van de telecomsector betekent immers hoegenaamd niet dat de rol van de wet- en regelgever is uitgespeeld. Een 'vrije' marktscenario waarin een voldoende groot aantal spelers gelijke toegang heeft tot de markt is veraf. In plaats daarvan bestaat een situatie waarbij de dominante marktpartij(en)

40 Een dergelijke maatregel is op korte termijn verdedigbaar, omwille van sociale motieven. De vraag is evenwel wat de kost van deze operatie is op lange termijn, indien bijvoorbeeld blijkt dat ze leidt tot de afvloeiing van inkomsten naar buitenlandse concurrenten of tot banenverlies als gevolg een verminderd concurrentievermogen. Een aantal indicaties wijzen erop dat het initiële banenverlies bij de gevestigde operator gecompenseerd wordt door de groei van de sector. Het is evenwel zo goed als onmogelijk uit te maken welke portie daarvan veroorzaakt wordt door liberalisering en welke door een algemene steiging van de vraag naar telecommunicatiediensten.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

er voordeel bij hebben een sterke anti-competitieve strategie te volgen. Indien liberalisering opgevat wordt als een instrument tot een hoger doel, namelijk de optimale ontwikkeling van de telecommunicatiemarkt, dan moet het beleid, ook na de 'formele' liberalisering van de markt, zulke anti-competitieve strategieën blijven tegengaan. Liberalisering en competitie dienen met andere woorden gezien te worden als dynamische processen, waarbij constante, 'pro-actieve' monitoring en regulering van noodzakelijk belang zijn. [41]

Dit wordt onder meer aangetoond op het niveau van de operationele taken die het BIPT naast haar beleidsvoorbereidende en arbitragefuncties waarneemt. Onder deze operationele taken vallen cruciale opdrachten zoals het uitschrijven van vergunningen, het vastleggen en beheren van het nummeringsplan en de interconnectievoorwaarden. Het interconnectiedossier levert een geschikte illustratie van de wijze waarop deze operationele opdrachten doorwerken op de marktstructuur. Efficiënte interconnectie is, door de aard van telecommunicatienetwerken, de basisvoorwaarde voor concurrentie. [42] De bepaling van de interconnectievoorwaarden en -tarieven heeft dan ook potentieel een zeer grote invloed op de ontwikkeling van de markt. Het ontbreken van een traditie van gedetailleerde kostenberekening en kostentoekenning bij de netwerkoperator en het feit dat interconnectie samenwerking en onderhandelingen vereist, opent echter perspectieven voor de dominante operator om zijn marktpositie te misbruiken. [43]

Van groot belang voor de hoogte van de interconnectietarieven is welk systeem van kostenberekening gehanteerd wordt. In verschillende landen, waaronder België, wordt het zogenaamde 'historische' model van kostenberekening gevolgd. In wezen neemt dit model in haar berekening een deel van de inefficiëntie van het verleden over en rekent dit door naar de interconnectieprijzen voor concurrenten en bijgevolg naar de uiteindelijke tarieven. Op termijn zal men echter dienen over te schakelen naar de zogenaamde 'long run average incremental cost', zoals de Europese Commissie aanbeveelt. Hierbij worden enkel de 'reële', huidige kosten die door extra output worden veroorzaakt, in aanmerking genomen. Deze methode heet toekomstgericht te zijn omdat ze de netwerkuitbater verplicht om in de toekomst efficiënt te blijven of te worden, eerder dan te teren op eerdere investeringen. Uit de ervaring van het Verenigd Koninkrijk blijkt echter dat de overschakeling naar deze wijze van kostenberekening een gradueel proces is waarbij de reguleerder een cruciale rol speelt in het opbouwen van de no-

41 R. Mansell, *The new telecommunications: A political economy of network evolution*. Londen, Sage, 1993; W. Melody, 'Policy Objectives and Models of Regulation', in: W. Melody(ed.), *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices*. Linby, Den Private IngeniØrfond, 1997, p. 17-19.

42 In de huidige situatie beschikt slecht één uitbater over een netwerk met volledige dekking, namelijk Belgacom. Concurrenten kunnen hun klanten slechts bereiken indien zij (gedeeltelijk) over dit netwerk gaan. De vergoeding die zij aan Belgacom voor deze interconnectie moeten betalen, moet aanleunen tegen de reële kost ervan. Anders is concurrentie niet mogelijk.

43 W. Melody, 'Interconnection: Cornerstone of Competition', in W. Melody (ed.), *o.c.*, p. 53-66.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

dige expertise wat betreft cost accounting en in het inschatten van de impact van een nieuwe tarievenstructuur op de ontwikkeling van de markt. [44]

Pro-actieve liberalisering betekent dus niet hetzelfde als het blindelings vrijmaken van de markt. Het is bovendien zo dat liberalisering niet enkel nieuwe mogelijkheden en perspectieven creëert, maar ook onzekerheden. Recent onderzoek bevestigt de stelling dat te grote onzekerheid, zeker in een sector waar investeringen gedaan worden die lange periodes overspannen, een contraproductief effect kan hebben. [45] Potentiële investeerders moeten vertrouwen hebben in het politiek-regulatorisch systeem. Ook dient het gedrag van partners en concurrenten tot op zekere hoogte voorspeld te kunnen worden. Gunstige voorwaarden scheppen betekent met andere woorden een evenwicht vinden tussen dynamiek en vertrouwen.

Een eerste vlak waarrond in de Belgische context onduidelijkheid vermeden dient te worden, is de communautarisering van de telecommunicatiemarkt, die zich de laatste jaren duidelijk doorzet. Aangezien een moderne economie moeilijk zonder telecommunicatie kan functioneren, en de gewesten in toenemende mate vat proberen te krijgen op het economisch beleid, stelt zich voor de gewesten de vraag hoe zij de telecommunicatiesector kunnen beïnvloeden. De oprichting in Vlaanderen van een 'eigen' telecommunicatie-operator Telenet past in deze trend. Ook ligt het in de lijn van de verwachtingen dat de gewesten/gemeenschappen vat zullen proberen te krijgen op de telecommunicatieregulering. [46] Uitgaande van een verdere federalisering, zonder dat het daarbij tot een boedelscheiding komt, kan men deze ontwikkeling het best trachten om te buigen tot een positieve dynamiek. Op korte termijn kan bijvoorbeeld de verplichting voor Belgacom om in beide landsdelen uniforme tarieven te hanteren, ervoor zorgen dat tariefdrukkende factoren in één landsgedeelte ook voordelen meebrengen voor het andere. Indien op langere termijn de markten zich blijven verschillend ontwikkelen, kan men daarop inspelen door het ontstaan van een volwaardige concurrentiële operator voor elk landsgedeelte te stimuleren.

Een tweede vlak waarop aanpassingen nodig zijn, is het institutionele. De politieke belangenvermenging, die zoals gezegd in het verleden mee de gebrekkige werking van de Belgische telecommunicatiesector verklaarde, is immers niet opgelost met de instelling van het BIPT. De kritiek in dit verband werd in het verleden ondermeer geformuleerd door de Europese Commissie. De minister verantwoordelijk voor telecommunicatie heeft tegelijk bevoegdheid over de regulerende instantie én over de gevestigde netwerkuitbater, waarvan hij tevens voornaamste aandeelhouder is. De minister draagt zodoende twee petten: die van reguleerder en van betrokken marktpartij. Het toekennen van de verantwoordelijkheid voor de arbitrage tussen operatoren aan het BIPT in 1996 voegde hier een nieuwe dubbele verantwoordelijkheid aan toe. [47] Dezelfde minister had nu

44 CEC (1997a) *Commission Recommendation on Interconnection in a liberalised telecommunications market*, 7-9; *Belgacom's Reference Interconnect Offer for Public Network Operators* (1997); Interview Yves Blondeel, T-Regs; Interview Luc Mabille, BIPT; Interview Eric Van Heesvelde, BIPT.

45 Zie bijvoorbeeld W. Henisz & B. Zelner, *The Institutional Determinants of Infrastructure Growth in Telecommunications: A Cross-National Study*. Paper presented to the 25th Telecommunication Policy Research Conference. Washington, September 27-29, 1997.

46 P. Verhoest, *o.c.*, 1994.

47 Art. 88 Wet houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 23 december 1996.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

de voogdij over de belangrijkste speler in het veld, hij legde als wetgever zelf de regels van het spel vast, en hij trad bij geschillen tussen de deelnemers aan de markt voortaan ook op als scheidsrechter in het spel.

Een wetswijziging van einde 1997 komt gedeeltelijk aan deze kritiek tegemoet. Het geeft aan het BIPT autonomie met betrekking tot een aantal cruciale arbitragefuncties, met name interconnectie, gelijke toegang en gedeeld gebruik van netwerken. [48] Toch kan men zich afvragen of, in het licht van bovengaande kritiek een duidelijker institutionele boedelscheiding niet wenselijk was. [49] In de huidige constellatie blijft de autonomie van het BIPT afhankelijk van de dynamiek en de 'persoonlijkheid' van respectievelijk de minister en het BIPT.

Het fenomeen van de convergentie, dit is het langzaam naar elkaar toegroeien van de sectoren van telecommunicatie en media tot een techno-economisch geheel, voegt hier een extra dimensie aan toe. Het vergroot de nood aan een geïntegreerd communicatiebeleid. Beslissingen op het terrein van de telecommunicatie (waarvoor de federale overheid bevoegd is) kunnen immers invloed hebben op het medialandschap (waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn) en omgekeerd. De nood aan een vorm van overleg tussen gewesten/gemeenschappen en de federale autoriteiten op het vlak van de beleidsvoorbereiding zal daarom waarschijnlijk toenemen. Een pro-actief institutioneel beleid dient ook daarmee rekening te houden.

V. Algemeen besluit

Natuurlijk blijven een aantal vragen open. Zal het project Telenet voldoende commerciële slagkracht hebben om tot reële concurrentie te komen? Wordt Belgacom verder geprivatiseerd of zal de nationale overheid haar meerderheidsparticipatie bewaren? Zal het Waalse antwoord op deze ontwikkelingen afdoende zijn? Alleen al de vaststelling dat deze vragen zich opdringen, is een indicatie van de moeilijkheden die een centraal gestuurd scenario met zich zou meebrengen. Een pro-actief beleid zal rekening moeten houden met reeds zichtbare en aangekondigde trends inzake telecommunicatie. De voornaamste van deze tendensen kunnen als volgt worden samengevat. Ten eerste grijpt er een internationale liberalisering van de sector plaats, mede onder impuls van de Europese Commissie. Het groeiende belang van internationale marktspelers zal het aantal grensoverschreidende conflicten doen toenemen. De rol van de Europese Commissie als reguleringsorgaan zal hierdoor ongetwijfeld toenemen. Ten tweede is er is een toenemende druk van de Gewesten/Gemeenschappen om medezeggenschap te krijgen in het telecommunicatiebeleid. De historische trend in België is er één van toenemende separatie tussen het regionale en het nationale niveau, en dit zowel op politiek, economisch als cultureel vlak. Dit betekent dat de wil van de gemeenschappen om greep te krijgen op het netwerkbeheer alleen maar groter kan worden.

De ontmoeting van internationalisering en regionalisering brengt de aanwezigheid met zich mee van talrijke marktspelers met diverse belangen, naast de

---

48 Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1997-98, nr. 1265.

49 Zie P. Verhoest, *Naar een institutionele hervorming van de Belgische telecommunicatieregulering*. Studie in opdracht van Belgacom. Brussel, SMIT (VUB), 1996.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

reeds bestaande. Door het primordiale belang van regulering proberen al deze partijen onvermijdelijk om vat te krijgen op de politiek-regulatorische besluitvorming. Het gevaar daarbij is dat de mechanismen van politieke belangenvermenging die in het verleden een hypotheek legden op de telecommunicatie-exploitatie zich zullen verplaatsen naar het niveau van de regulering. Gegeven de bestaande politiek-economische belangenvermenging in de Belgische telecommunicatie-sector is er, wellicht meer dan elders, nood aan een geschikte institutionele structuur waarbinnen deze regulering tot stand kan komen én uitgevoerd kan worden.

Er moet eveneens een grondige discussie komen over welke vormen van concurrentie mogelijk en wenselijk zijn. Het introduceren van concurrentie in een voordien beschermde markt heeft een sociale prijs, die zich (zeker op korte termijn) ondermeer kan vertalen in banenverlies. Vanuit het standpunt van economische efficiëntie is het evenwel vrij duidelijk dat de kost van het verderzetten van een behoudsgezind beleid groter dreigt te zijn dan de baten. Daarom moet gezocht worden naar manieren om de toekomstige economische meeropbrengst van concurrentie in sociale zin te kapitaliseren. Het bewerkstelligen van een dergelijk beleid vraagt, eens te meer, om een adequate regulatorische omkadering die breekt met het verleden. Met andere woorden: op het vlak van de heersende politiek-economische cultuur zal een historische omwenteling verwezenlijk moeten worden.

Summary: **The Belgian telecommunication policy: a retrospective analysis**

For the last decade, Belgian telecommunication policy has been characterised by a defensive, and sometimes even obstructive, attitude towards the liberalisation program of the European Commission. This paper analyses this policy on the basis of official governmental and administrative sources, corporate documents and insights gained through frequent contacts with the government and corporate representatives. The aim of this analysis is twofold. Firstly, this paper explains the Belgian attitude towards telecommunication as the result of a highly politicised corporatist national system of decision making. Secondly, this paper assesses this policy in terms of its international performance. By means of conclusion, a number of suggestions are made for a more proactive policy.