

Aanbevelingen
van het Raadgevend Comité voor de telecommunicatie
met betrekking tot de activiteiten
van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie,

in uitvoering van artikel 4, 2^{de} lid,
van de wet van 17 januari 2003
met betrekking tot het statuut van de regulator
van de Belgische post- en telecommunicatiesector

Brussel, 23 maart 2011.

1. Juridische grondslag en context voorliggend advies

Overeenkomstig artikel 4 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator voor de Belgische post- en telecommunicatiesector dient het Raadgevend Comité aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers een jaarverslag te bezorgen over zijn activiteiten, waarin eveneens aanbevelingen worden geformuleerd over de activiteiten van het BIPT. Voor deze opdracht werd door de plenaire vergadering van 4 april 2007 besloten een nieuwe werkgroep ‘aanbevelingen BIPT’ op te richten. De hieronder geformuleerde aanbevelingen betreffende de activiteiten van het BIPT hebben betrekking op het kalenderjaar 2010 en werden goedgekeurd door de werkgroep op 10 maart 2011, en door de plenaire vergadering van het Comité van 23 maart 2011.

Het Comité vestigt er de aandacht op dat het zich bij het formuleren van zijn aanbevelingen voor dit jaar hoofdzakelijk heeft gebaseerd op het Strategische Plan 2010-2013 zoals dat recent door het Belgische Instituut voor postdiensten en telecommunicatie werd voorgesteld. Hoewel het Comité van oordeel is dat het BIPT met dit plan in belangrijke mate tegemoet komt aan sommige van zijn eerder geformuleerde aanbevelingen, wil het andermaal het belang benadrukken van een gedegen prospectieve en ambitieuze visie (cf. infra). Op dat vlak zal allicht de concrete invulling van de geïdentificeerde strategische assen en doelstellingen (in jaarlijkse activiteitenplannen) van belang zijn. **Met het oog op het verder optimaliseren van zijn toezichtsbevoegdheid is het Comité van oordeel dat de jaarlijkse activiteitenplannen van het BIPT het Comité in staat moeten stellen om evoluties op het vlak van de activiteiten van het BIPT te detecteren en daarover te rapporteren. De werkplannen moeten daarom niet alleen doelstellingen of objectieven weergeven, maar vooral concrete en meetbare criteria bevatten op basis waarvan de voortuitgang door het BIPT zelf en door het Comité kan worden geëvalueerd. In elk geval drukt het Comité de wens uit om in de toekomst niet alleen actiever betrokken te worden bij de totstandkoming van de strategische plannen, maar eveneens bij de verdere concretisering van de strategische plannen naar jaarlijkse activiteitenplannen.**

Met betrekking tot de omkadering en ondersteuning van deze werkzaamheden, ziet het Comité zich tot zijn spijt genoodzaakt andermaal te verwijzen naar zijn eerste aanbevelingen: *“Het Comité is [...] van oordeel dat het omwille van de vereiste van onafhankelijkheid en om zijn opdracht efficiënt uit te kunnen voeren noodzakelijk is het juridische-administratieve kader van het Comité op punt te stellen. Een duidelijk en stabiel kader (inclusief organisatiestructuur, budgettair kader en logistieke middelen) waarbinnen het Comité in alle onafhankelijkheid kan beslissen over de administratieve en wetenschappelijke ondersteuning van de activiteiten van deze werkgroep “aanbevelingen BIPT” is een conditio sine qua non voor het opstellen van een volgend rapport over de activiteiten van het BIPT.”*

2. Opvolging van voorgaande aanbevelingen

Het Comité stelt vast dat aan heel wat van zijn eerder geformuleerde aanbevelingen over de jaren 2008 en 2009 zowel door de wet- en regelgever als door het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT) nuttig gevolg werd gegeven. In dat verband verwijst het Comité onder meer naar onze aanbevelingen over het jaar 2009, waarin werd gesteld:

“Het BIPT moet steeds deze visie en daaraan verbonden meetbare doelstellingen vooropstellen, ze voldoende bekend maken, implementeren, consistent toepassen en evalueren. De visie en de vooropgestelde doelstellingen zullen de rode draad zijn doorheen de jaarverslagen, beheersplannen en besluiten.”

Aan deze aanbeveling werd onder meer tegemoet gekomen door het “Strategisch Plan 2010-2013. Moving forward to a Strong & Independent BIPT”¹, dat recent door het BIPT werd gepubliceerd, na een openbare raadpleging. Het Comité verwelkomt dit Strategische Plan, waarin het BIPT zijn visie, missies, waarden en strategische assen toelicht en inpast in het ruimere kader van de Europese beleidsinitiatieven, zoals de EU 2020-strategie. Wel is het Comité van oordeel dat verdere strategische plannen nog toekomstgerichter en inhoudelijker (vb. ambitieuze doelstellingen op het vlak van het gebruik van vast en/of mobiel breedband) zouden moeten worden opgevat.

Uit datzelfde Strategisch Plan blijkt verder ook dat het BIPT tegemoet wil komen aan enkele aandachtspunten met betrekking tot de beslissingen van het BIPT, zoals onder meer de noodzaak van consequentere, juridische correctere en transparantere beslissingen, het consistent afdwingen van beslissingen alsmede de noodzaak van voldoende competentie op diensten van economische regulering. Ook aan de opmerking in verband met een opener communicatiebeleid van het BIPT (onder meer door toelichting van zijn maatregelen bij het publiek door persberichten) wordt in de praktijk van het BIPT tegemoet gekomen.

¹ Zoals onder meer expliciet verwoord op p. 10 van het ontwerp van Strategische Plan 2010-2013: *“Ten slotte werden de aanbevelingen van het Raadgevend Comité voor de telecommunicatie van 13 oktober 2008 en 18 december 2009 met betrekking tot de activiteiten van het BIPT nauwgezet geanalyseerd en in beschouwing genomen.”*

Het Comité stelt vast dat het BIPT de afgelopen periode heel wat van zijn aanbevelingen heeft ingepast in zijn Strategische Plan. Het Comité heeft ook de transparante wijze waarop dit werd gerealiseerd (o.m. door publieke consultatie) opgemerkt, maar drukt de wens uit in de toekomst actiever (of: tijdiger) te worden betrokken. Het Comité onderschrijft dus het ingezette beleid om actief te luisteren naar belanghebbenden en wil hiertoe ook in de toekomst graag blijven aan bijdragen. De hieronder geformuleerde aanbevelingen dienen in dat licht te worden beschouwd en zijn dus bedoeld als suggesties om het BIPT zijn bevoegdheden nog sterker en onafhankelijker te laten uitoefenen.

3. Aandachtspunten Strategisch Plan

Het Comité verwelkomt het expliciteren van zijn *missies, opdrachten en waarden* door het BIPT, maar benadrukt wel dat het Strategische Plan nog prospectiever en meer inhoudelijk zou kunnen worden opgevat. Wat de *waarden* betreft die het BIPT aansturen, dringt het Comité erop aan dat in de toekomst vooral op het vlak van transparantie bijkomende transversale initiatieven worden genomen. De openbaarheid van de stukken en van de motivering die de besluitvorming schragen, is immers een noodzakelijke voorwaarde voor een efficiënte werking van een toezichthouder zoals het BIPT. Een betere duiding van de redenen die aan een besluit ten grondslag liggen, verhoogt de kans op draagvlak voor de genomen beslissingen.

In verband met de verschillende door het BIPT geïdentificeerde *strategische assen*, merkt het Comité inzake *efficiënte regulering* op dat de economische context van de sector en de noodzaak van het stimuleren van innovatie onvoldoende in rekening lijken te worden gebracht. In het ontwerp van Strategisch Plan komt het stimuleren van innovatie bijna uitsluitend aan bod wanneer het gaat over de noodzaak om testvergunningen voor radiofrequenties uit te breiden. Het Comité is van oordeel dat het stimuleren van innovatie (vb. Fiber to the Home, mobiel breedband, IPv6, DNSSEC, innovatieve toepassingen, enz) een domeinoverschrijdend aandachtspunt doorheen elk optreden dient te zijn. Vergelijkbare aanbevelingen kunnen worden geformuleerd in verband met de economische context waarin het BIPT en de markspelers functioneren. Een concreet aandachtspunt op dat vlak is het feit dat de economische gegevens van de sector vroeger in het jaarverslag van het Comité zelf werden opgenomen, terwijl deze opdracht door de wetwijziging van 2003 aan het BIPT werd toegekend. Sindsdien zijn de economische gegevens van de sector jammer genoeg onvoldoende toegankelijk, of niet tijdig beschikbaar. Het gaat echter om voor de markspelers zeer waardevolle informatie die uiterlijk zes maanden na het afgelopen kalenderjaar toegankelijk zou moeten zijn. Het Comité dringt er bijgevolg op aan dat het BIPT de nodige inspanningen zou leveren om deze opdracht uit te voeren. Concreet zou het Comité er prijs op stellen mocht het BIPT economische gegevens van de sector jaarlijks aan het Comité bezorgen en/of komen voorstellen en toelichten.

In verband met de rol van regulering of van de toezichthouder op de markten, stelt het Comité zich vragen over de precieze visie van het BIPT. Onder de titel “*efficiënte regulering*” stelt het BIPT onder meer het volgende principe voorop: “*De strategische koers die de operatoren willen varen dient voor te vloeien uit autonome en vrije keuzes. Ze zouden slechts in geringe mate mogen worden beïnvloed door eventuele verplichtingen die het resultaat zijn van hypothetische concurrentievervalsing of van een tijdelijk gebrek aan efficiëntie bij de toepassing van het regelgevingskader*”. Het Comité onderschrijft

deze doelstelling, maar is verbaasd vervolgens in het deel “dialogoog en communicatie” te vernemen dat het BIPT verwijst naar een zienswijze van de toezichthouder als “constructeur de marché”.

Op het vlak van het *bevorderen van de belangen van de consument* verwelkomt het Comité het feit dat de belangen van de consument als een afzonderlijke strategische as wordt erkend. Hieromtrent wil het Comité opmerken dat wanneer dat nodig blijkt na een evaluatie, bestaande regels moeten worden aangepast of verbeterd in overleg met aanbieders en gebruikers. Het Comité is ervan overtuigd dat het ook op dit vlak een actievere rol kan spelen. Verder is het Comité van oordeel dat consumenten gebaat zouden zijn met bijkomende transparantie over het verloop van de procedure (vooral i.v.m. de tijd of termijnen zouden concrete deadlines een meerwaarde zijn) die het BIPT tegen operatoren voert. De onduidelijkheid die nu op dat vlak soms heerst, doet immers eveneens afbreuk aan de doelstelling om consumenten beter en efficiënt te beschermen.

Ten slotte zou het BIPT bij het nemen van zijn beslissingen duidelijker moeten aangeven welk positief effect deze zullen hebben voor de consument. Door het beter in rekening brengen van de werkelijke impact van zijn beslissingen kan het BIPT in heel wat gevallen allicht een positiever effect ressorderen dan door het opleggen van administratieve boetes.

Het Comité onderschrijft het belang van de strategische as ‘*gerichte controles*’. De consistente toepassing van bevoegdheden en het effectief afdwingen van beslissingen is onlosmakelijk verbonden met de geloofwaardigheid en de slagkracht van het BIPT als toezichthouder. Er moet dringend tijd en energie besteed worden aan het hard maken van de verplichtingen die een betere werking van de wholesalemarkt en de bescherming van de consument vooropstellen, met als voornaamste doelstelling een level playing field te verzekeren.

4. Resterende wet- en regelgevende aandachtspunten

Hoewel aan heel wat aanbevelingen van het Comité gevolg werd gegeven, blijven enkele aandachtspunten in verband met het juridische statuut van het BIPT overeind. Op dit vlak wijst het Comité onder meer naar de noodzaak voor het versterken van de **onafhankelijkheid van het BIPT** ten opzichte van de Regering. Hieromtrent stelde het Comité in zijn advies over 2009 reeds:

“Bij het nemen van zijn beslissingen dient het BIPT zich onafhankelijk te gedragen zowel t.a.v. van de markspelers als van de overheid. Het is noodzakelijk dat het BIPT vanuit zijn eigen expertise en analyse en vanuit de tijdens de consultaties verworven kennis en standpunten beslissingen neemt, onafhankelijk van de politieke wereld. Uiteraard dient het Instituut voldoende rekenschap af te leggen (verplichte rapportering aan de Kamer, jaarverslagen, transparant communiceren over status dossiers via de beheersplannen, ...). Ook een regelmatige rapportering aan het RCT zou daar onderdeel kunnen van uitmaken.”

Ook aan de opmerkingen in verband met de *begroting en financiële middelen van het BIPT* (zoals bijvoorbeeld over een meer realistische inschatting van de kosten, over een transparantere besteding van zijn financiële middelen, over de aanwending, terugstorting of compensatie van eventuele overschotten) werd tot nog toe onvoldoende rekening gehouden. Het Comité is van oordeel dat het jaarlijks begrotingsoverschot ofwel beter dient te worden aangewend, ofwel dient te worden teruggestort aan de sector. Als mogelijke betere aanwending van de middelen, herinnert het Comité aan zowel de betere ondersteuning van zijn werkzaamheden, als aan het realiseren van bijkomende personeelsmiddelen op het vlak van marktregulering.