



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 68.877/4
du 29 mars 2021

advies 68.877/4
van 29 maart 2021

sur

over

un avant-projet de loi ‘portant
modification de l’article 30 de
la loi du 13 juin 2005 relative
aux communications
électroniques’

een voorontwerp van wet
‘houdende wijziging van
artikel 30 van de wet van
13 juni 2005 betreffende de
elektronische communicatie’

Le 15 février 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Fonction publique, des Entreprises publiques, des Télécommunications et de la Poste à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant modification de l'article 30 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 mars 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mars 2021.

*

Op 15 februari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende wijziging van artikel 30 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 29 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 2 de l'avant-projet entend modifier l'article 30 de la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques' en vue de modifier et compléter le système de redevances uniques mis en place par l'article 30 en vigueur, que les opérateurs autorisés à disposer de droits d'utilisation de radiofréquences en vue de l'exploitation d'un réseau et de la fourniture de services de communications électroniques mobiles offerts au public sont tenus de payer.

La section de législation s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur ce système de redevances uniques, lors de son introduction dans la loi du 13 juin 2005¹, ainsi qu'à propos des modifications déjà apportées par le passé à cette disposition².

2. Ainsi, la section de législation a déjà observé, *mutatis mutandis*, ce qui suit :

1° L'établissement de redevances telles celles prévues par l'avant-projet à l'examen relève de la compétence de l'autorité fédérale ;

2° L'article 30 de la loi du 13 juin 2005 met en œuvre la possibilité conférée aux États membres par l'article 42³ de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Avis n° 47.728/4 donné le 25 janvier 2010 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mars 2010 'portant modification de l'article 30 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47728.pdf>.

² Voir l'avis n° 53.016/4 donné le 3 avril 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 29 mai 2013 'portant modification de l'article 30 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53016.pdf> ; l'avis n° 54.832/4 donné le 15 janvier 2014 sur un avant-projet devenu la loi du 27 mars 2014 'portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54832.pdf> et l'avis n° 64.621/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de loi 'portant modification de l'article 30 de la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques et portant assentiment à l'accord de coopération du 31 août 2018', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64621.pdf>.

³ Anciennement : l'article 13 de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 'relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive « autorisation »)'. À ce propos, l'exposé des motifs gagnerait à être revu de sorte qu'il ne mentionne plus les dispositions pertinentes de la directives « autorisation », ni celles de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 'relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »)', mais celles, équivalentes, du Code des communications électroniques européen. L'article 125 du Code, dont le délai de transposition a expiré le 21 décembre 2020, conformément à son article 124, paragraphe 1, a en effet abrogé notamment la directive « autorisation » et la directive « cadre » avec effet au 21 décembre 2020.

Conseil du 11 décembre 2018 'établissant le Code des communications électroniques européen' (ci-après le « Code des communications électroniques européen »).

L'article 42 du Code des communications électroniques européen, intitulé « Redevances pour les droits d'utilisation du spectre radioélectrique et les droits de mettre en place des ressources », dispose comme suit :

« 1. Les États membres peuvent permettre à l'autorité compétente de soumettre à une redevance les droits d'utilisation du spectre radioélectrique ou les droits de mettre en place sur, au-dessus ou au-dessous des propriétés publiques ou privées, des ressources qui sont utilisées pour la fourniture de réseaux ou de services de communications électroniques et des ressources associées, afin d'assurer une utilisation optimale de ces ressources. Les États membres font en sorte que ces redevances soient objectivement justifiées, transparentes, non discriminatoires et proportionnées eu égard à la finalité pour laquelle elles sont destinées et tiennent compte des objectifs généraux de la présente directive.

2. En ce qui concerne les droits d'utilisation du spectre radioélectrique, les États membres s'efforcent de veiller à ce que les redevances applicables soient fixées à un niveau garantissant une assignation et une utilisation efficaces du spectre radioélectrique, notamment en :

a) fixant des prix de réserve à titre de redevances minimales pour les droits d'utilisation du spectre radioélectrique en ayant égard à la valeur que ces droits peuvent avoir s'ils sont utilisés différemment ;

b) tenant compte des coûts résultant des conditions dont sont assortis les droits ; et

c) appliquant, dans la mesure du possible, des modalités de paiement liées à la disponibilité réelle pour l'utilisation du spectre radioélectrique ».

Au regard notamment des exigences de justification objective, de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité qui figurent à l'article 42, ainsi que compte tenu des principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution, le législateur qui fixe le régime juridique des redevances concernées doit être en mesure d'établir les motifs précis, exacts en fait, admissibles en droit, pertinents et adéquats, susceptibles de justifier ce régime, spécialement les différences de traitements opérées au sein de celui-ci, ainsi que celles opérées entre les destinataires de ce régime et les opérateurs auxquels il ne s'appliquerait pas mais dont la situation pourrait être, sous des aspects déterminés, qualifiée de similaire à celles des premiers.

3° L'exercice du pouvoir conféré aux États membres par l'article 42 du Code des communications électroniques européen de prévoir que les droits d'utilisation des radiofréquences sont soumis à une redevance est subordonné à des conditions précises :

– Tout d'abord, la redevance ne peut être prévue qu'« afin d'assurer une utilisation optimale de ces ressources » (en l'espèce, les radiofréquences).

– Ensuite, les États membres doivent faire en sorte que « ces redevances soient objectivement justifiées, transparentes, non discriminatoires et proportionnées eu égard à la finalité pour laquelle elles sont destinées et tiennent compte des objectifs généraux de la présente directive ». Des exigences de justification et de proportionnalité similaires sont imposées aux

États membres par les articles 18 et 19 du Code des communications électroniques européen, s'agissant de modifier les droits, les conditions et les procédures applicables aux droits d'utilisation.

– Enfin, les États membres doivent s'efforcer de veiller à ce que « les redevances applicables soient fixées à un niveau garantissant une assignation et une utilisation efficaces du spectre radioélectrique », « notamment en [...] fixant des prix de réserve à titre de redevances minimales pour les droits d'utilisation du spectre radioélectrique en ayant égard à la valeur que ces droits peuvent avoir s'ils sont utilisés différemment [...] en tenant compte des coûts résultant des conditions dont sont assortis les droits et [...] en appliquant, dans la mesure du possible, des modalités de paiement liées à la disponibilité réelle pour l'utilisation du spectre radioélectrique ».

4° Sur les différents aspects évoqués aux points 2° et 3° ci-avant, concernant les éléments qui doivent idéalement figurer dans l'exposé des motifs, il appartient au législateur – et avant lui, aux auteurs de l'avant-projet – d'être en mesure d'établir les éléments précis et concrets de nature à démontrer que les différentes exigences de l'article 42 du Code des communications électroniques européen sont effectivement rencontrées, et dans ce contexte normatif, de pouvoir fonder ces éléments, de manière pertinente et proportionnée, en se référant à une analyse économique de la rareté de ces ressources, y compris leur valeur et leur affectation optimale, tant en ce qui concerne le marché belge qu'en ce qui concerne l'accès à ce marché par des agents économiques intéressés. Cette exigence suppose que des éléments concrets, clairs et précis, figurent dans l'exposé des motifs ⁴, non seulement dans l'intérêt direct des destinataires de la norme, mais également dans celui des parlementaires.

3. En l'espèce, les explications données dans l'exposé des motifs ont pour objectif de justifier les modifications envisagées au regard des exigences rappelées ci-avant, spécialement la notion d'utilisation optimale des fréquences, la transparence, le caractère non-discriminatoire et objectivement justifié et proportionné des redevances, et la prise en compte des objectifs fixés à l'article 8 de l'ancienne directive « cadre ».

Toutefois, ces explications gagneraient à être complétées ou étoffées à certains égards.

Sur ce point, la section de législation relève spécialement ce qui suit :

1° L'exposé des motifs ne comporte pas d'éléments spécifiques exprès de nature à démontrer que le régime envisagé répond aux conditions fixées par le paragraphe 2 de l'article 42 du Code des communications électroniques européen.

2° L'exposé des motifs contient des justifications concernant les bandes « 900 MHz, 1800 MHz, 2100 MHz, 2 GHz, 700 MHz et 1400 MHz et 3,6 GHz », dénominations qui ne correspondent pas à celles reprises à l'article 2 de l'avant-projet ; si une bonne connaissance de cette matière éminemment technique permet de faire le lien entre les appellations qui figurent dans le dispositif en projet et celles qui sont utilisées dans l'exposé des motifs, ce lien

⁴ Ce, en prenant en considération les intérêts légitimes et droits des agents économiques concernés quant à la divulgation de certaines données.

n'est pas évident pour un lecteur non spécialisé. L'exposé des motifs gagnerait donc à être complété sur ce point, aux fins de garantir la bonne compréhension et la transparence des explications données.

3° L'exposé des motifs ne comporte pas d'élément d'explication quant au choix de la date charnière du 1^{er} juillet 2021 qui figure à l'article 2, 4/1° ; interrogée sur ce point, la déléguée de la Ministre a expliqué ce qui suit :

« L'article 2, 4/1° ne devrait plus figurer dans la version qui sera envoyée au Parlement. Dans tous les cas le choix du 1^{er} juillet 2021 était arbitraire : toute date postérieure au 16 octobre 2020 (correspondant à l'autorisation 4G de Citymesh) et antérieure aux futures enchères multi-bandes aurait pu convenir. Citymesh est le dernier opérateur à avoir opté pour un paiement de la redevance unique par échéances annuelles, et il ne devrait plus y avoir de nouvelle procédure d'attribution avant les futures enchères multi-bandes (prévues fin 2021 au plus tôt) ».

Il se déduit de cette explication que le 4/1° de l'article 2 doit être omis.

4° L'exposé des motifs ne comporte pas d'élément d'explication de nature à justifier la dérogation prévue à l'alinéa 3, en projet, de l'article 30, § 1^{er}/2 de la loi du 13 juin 2005 (article 2, 3°, de l'avant-projet) ; interrogée sur ce point, la déléguée de la Ministre a expliqué ce qui suit :

« Lors des futures enchères multi-bandes (prévues fin 2021 au plus tôt), les nouvelles fréquences spécifiques ainsi que les fréquences correspondant aux autorisations 2G et 3G existantes (qui arrivaient initialement à échéance le 15 mars 2021) seront octroyées. Les nouveaux montants de l'article 30 ont été calculés pour ces enchères multi-bandes.

Vu que les enchères multi-bandes n'ont pu être organisées avant le 15 mars 2021, on a donné à l'IBPT la possibilité de prolonger les autorisations 2G et 3G par période de 6 mois, à partir du 15 mars 2021. L'IBPT a déjà prolongé une première fois les autorisations 2G et 3G jusqu'au 15 septembre 2021. Voir la décision de l'IBPT du 23 février 2021 : <https://www.ibpt.be/operateurs/publication/decision-du-23-fevrier-2021-concernant-la-prolongation-des-autorisations-2g-et-3g>.

Pour cette première prolongation les opérateurs doivent payer une redevance unique (montants actuels de l'article 30). L'IBPT prolongera très probablement les autorisations 2G et 3G une deuxième fois, voire une troisième fois. Pour ces nouvelles prolongations, les opérateurs devraient également payer les montants actuels de l'article 30 de la redevance unique, même si la modification de l'article 30 de la loi était déjà entrée en vigueur ».

Ces explications figureront dans l'exposé des motifs, qui sera complété en conséquence.

4. En conclusion, l'exposé des motifs sera complété sur les différents aspects évoqués ci-avant, et le 4/1° de l'article 2 sera omis.

Pour le surplus, et s'agissant plus spécialement des explications techniques et économiques données dans l'exposé des motifs, il n'appartient pas à la section de législation d'organiser un débat contradictoire entre l'auteur de l'avant-projet et les opérateurs ou agents

économiques intéressés pour se prononcer sur les différents aspects du dossier et notamment sur la conformité du système envisagé par le texte en projet avec les exigences de l'article 42 du Code des communications électroniques européen ⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

Aucune justification relative au 1° ne figure dans l'exposé des motifs ou le commentaire de l'article.

Interrogée sur ce point, la déléguée de la Ministre a expliqué que la référence au « territoire terrestre national » vise notamment à exclure les opérateurs déployant quelques stations de base situées sur des bancs de sables dans la mer du Nord, moyennant l'autorisation de l'IBPT : ces opérateurs ne seraient ainsi pas tenus de payer les montants de la redevance unique, qui seraient exorbitants à leur égard.

Ces explications seront étoffées et précisées ⁶ dans le commentaire de l'article qui sera complété en conséquence.

*

⁵ Dans un sens similaire, voir l'avis n° 47.728/4.

⁶ Spécialement en ce qui concerne le caractère « exorbitant » du montant de la redevance unique dans le cas cité.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 2 van het voorontwerp strekt tot wijziging van artikel 30 van de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’, met als doel de regeling inzake de enige heffing, ingevoerd bij het thans geldende artikel 30, te wijzigen en aan te vullen. Die enige heffing is verschuldigd door de operatoren aan wie het is toegestaan om over gebruiksrechten voor radiofrequenties te beschikken met het oog op de exploitatie van een netwerk en het aanbieden van diensten voor mobiele elektronische communicatie aan het publiek

De afdeling Wetgeving heeft zich reeds meermaals over die regeling inzake de enige heffing uitgesproken, zowel toen die regeling in de wet van 13 juni 2005 opgenomen is,¹ als ter gelegenheid van de wijzigingen die reeds in het verleden in die bepaling aangebracht zijn.²

2. Zo heeft de afdeling Wetgeving *mutatis mutandis* reeds het volgende opgemerkt:

1° Voor het vaststellen van heffingen zoals die waarin het voorliggende voorontwerp voorziet, is de federale overheid bevoegd;

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Advies 47.728/4, dat op 25 januari 2010 gegeven is over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 maart 2010 ‘houdende wijziging van artikel 30 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47728.pdf>.

² Zie advies 53.016/4, dat op 3 april 2016 gegeven is over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 mei 2013 ‘houdende wijziging van artikel 30 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie’; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53016.pdf>; advies 54.832/4, dat op 15 januari 2014 gegeven is over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 27 maart 2014 ‘houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54832.pdf> en advies 64.621/4, dat op 10 december 2018 gegeven is over een voorontwerp van wet ‘houdende wijziging van artikel 30 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 31 augustus 2018’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64621.pdf>.

2° Artikel 30 van de wet van 13 juni 2005 verleent uitvoering aan de mogelijkheid die aan de lidstaten geboden wordt bij artikel 42³ van richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ‘tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie’ (hierna het “Europees wetboek voor elektronische communicatie”).

Artikel 42 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie, met als opschrift “Vergoedingen voor gebruiksrechten voor radiospectrum en rechten om faciliteiten te installeren”, luidt als volgt:

“1. De lidstaten kunnen de bevoegde instantie toestaan de gebruiksrechten voor radiospectrum of rechten om faciliteiten die worden gebruikt voor de levering van elektronischecommunicatienetwerken of -diensten en aanverwante faciliteiten te installeren op, over of onder openbare of particuliere eigendom, te onderwerpen aan vergoedingen die een optimaal gebruik van die middelen waarborgen. De lidstaten zorgen ervoor dat die vergoedingen objectief gerechtvaardigd, transparant en niet-discriminerend zijn, en in verhouding staan tot het beoogde doel en zij houden rekening met de algemene doelstellingen van deze richtlijn.

2. Met betrekking tot de gebruiksrechten voor radiospectrum trachten de lidstaten ervoor te zorgen dat de toepasselijke vergoedingen worden vastgesteld op een niveau dat efficiënte toewijzing en gebruik van radiospectrum garandeert, onder andere door:

a) reserveprijzen vast te stellen als minimumvergoeding voor gebruiksrechten voor radiospectrum door rekening te houden met de waarde van die rechten bij hun mogelijke alternatieve toepassingen;

b) rekening te houden met de kosten die worden gemaakt als gevolg van aan die rechten verbonden voorwaarden; en

c) zo veel mogelijk de betalingsregelingen in verband met de daadwerkelijke beschikbaarheid voor het gebruik van het radiospectrum toe te passen.”

Uit het oogpunt van inzonderheid de vereisten inzake objectieve rechtvaardiging, transparantie, non-discriminatie en proportionaliteit ten aanzien van het beoogde doel die in artikel 42 vermeld staan, en gelet op de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, dient de wetgever bij het vaststellen van de juridische regeling van de heffingen in kwestie, in staat te zijn de precieze, feitelijk juiste en in rechte aanvaardbare, relevante en deugdelijke motieven op te geven ter verantwoording van die regeling en in het bijzonder van de verschillen in behandeling die in die regeling vervat zijn en de verschillen in behandeling die de regeling doet ontstaan tussen de adressaten van die regeling en de operatoren voor wie de regeling niet zou gelden maar die zich in een situatie bevinden die in bepaalde opzichten als vergelijkbaar met die van de adressaten bestempeld zou kunnen worden.

³ Voorheen: artikel 13 van richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 ‘betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn)’. In dit verband zou men er goed aan doen de memorie van toelichting aldus te herzien dat daarin niet langer melding gemaakt wordt van de relevante bepalingen van de Machtigingsrichtlijn, noch van die van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 ‘inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn)’, maar van de overeenkomstige bepalingen van het Europees wetboek voor elektronische communicatie. Dat Wetboek, waarvan de omzettingstermijn, bepaald in artikel 124, lid 1, sedert 21 december 2020 verstreken is, bepaalt in artikel 125 immers dat onder meer de Machtigingsrichtlijn en de Kaderrichtlijn worden ingetrokken met ingang van 21 december 2020.

3° Er gelden precieze voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheid die bij artikel 42 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie aan de lidstaten verleend is om te bepalen dat voor de gebruiksrechten voor radiofrequenties vergoedingen verschuldigd zijn:

- Ten eerste mag een vergoeding slechts opgelegd worden “om een optimaal gebruik van die middelen [te] waarborgen” (*in casu* van de radiofrequenties).

- Ten tweede dienen de lidstaten ervoor te zorgen “dat die vergoedingen objectief gerechtvaardigd, transparant en niet-discriminerend zijn, en in verhouding staan tot het beoogde doel” en “zij [moeten rekening houden] met de algemene doelstellingen van deze richtlijn”. Aan de lidstaten worden bij de artikelen 18 en 19 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie soortgelijke eisen inzake rechtvaardiging en proportionaliteit opgelegd wanneer er sprake is van een wijziging van de rechten, voorwaarden en procedures die op de gebruiksrechten van toepassing zijn.

- Ten slotte moeten “de lidstaten [trachten] ervoor te zorgen dat de toepasselijke vergoedingen worden vastgesteld op een niveau dat efficiënte toewijzing en gebruik van radiospectrum garandeert, onder andere door (...) reserveprijzen vast te stellen als minimumvergoeding voor gebruiksrechten voor radiospectrum door rekening te houden met de waarde van die rechten bij hun mogelijke alternatieve toepassingen; (...) rekening te houden met de kosten die worden gemaakt als gevolg van aan die rechten verbonden voorwaarden; en (...) zo veel mogelijk de betalingsregelingen in verband met de daadwerkelijke beschikbaarheid voor het gebruik van het radiospectrum toe te passen”.

4° Over de verschillende aspecten die in de punten 2° en 3° hierboven aangehaald zijn, betreffende de gegevens die *idealiter* in de memorie van toelichting moeten staan, dient de wetgever – en vóór hem de stellers van het voorontwerp – in staat te zijn om de precieze en concrete gegevens te verschaffen waarmee aangetoond kan worden dat daadwerkelijk voldaan is aan de verschillende vereisten van artikel 42 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie. In die regelgevende context moet hij die gegevens deugdelijk en afdoend kunnen staven op basis van een economische analyse van de schaarsheid van die middelen, met inbegrip van de waarde en het optimale gebruik ervan, zowel wat de Belgische markt betreft, als wat betreft de toegang tot die markt door geïnteresseerde economische actoren. Dat vereiste veronderstelt dat in de memorie van toelichting concrete, duidelijke en nauwkeurige gegevens staan,⁴ niet alleen in het rechtstreekse belang van de adressaten van de norm, maar ook in het belang van de parlementsleden.

3. *In casu* strekt de uitleg in de memorie van toelichting ertoe de voorgenomen wijzigingen te verantwoorden in het licht van de hierboven vermelde vereisten, met name het begrip optimaal gebruik van de frequenties, de transparantie en het niet-discriminerende, objectief gerechtvaardigde en proportionele karakter van de heffingen, alsook rekening te houden met de doelstellingen die in artikel 8 van de oude Kaderrichtlijn bepaald zijn.

⁴ Waarbij rekening wordt gehouden met de gerechtvaardigde belangen en de rechten van de betrokken economische actoren in verband met de openbaarmaking van sommige gegevens.

Die uitleg zou evenwel in sommige opzichten aangevuld of nader uitgewerkt moeten worden.

In dat verband merkt de afdeling Wetgeving inzonderheid het volgende op:

1° De memorie van toelichting bevat geen uitdrukkelijke specifieke elementen waarmee aangetoond kan worden dat de voorgenomen regeling beantwoordt aan de voorwaarden bepaald in lid 2 van artikel 42 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie.

2° De memorie van toelichting bevat verantwoordingen in verband met de banden “900 MHz, 1800 MHz, 2100 MHz, 2,6 GHz, 700 MHz en 1400 MHz en 3,6 GHz”, maar die benamingen stemmen niet overeen met de benamingen in artikel 2 van het voorontwerp. Wie goed thuis is in die uitermate technische materie, kan weliswaar het verband leggen tussen de benamingen die in het ontworpen dispositief staan en de benamingen die in de memorie van toelichting gebruikt worden, maar voor een niet-gespecialiseerde lezer is dat verband niet vanzelfsprekend. De memorie van toelichting zou dan ook op dat punt aangevuld moeten worden ter wille van de goede verstaanbaarheid en de duidelijkheid van de verschafte uitleg.

3° In de memorie van toelichting staat geen uitleg over de keuze voor 1 juli 2021 als scharnierdatum, die in artikel 2, 4/1°, gemaakt wordt; naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg verstrekt:

“L'article 2, 4/1° ne devrait plus figurer dans la version qui sera envoyée au Parlement. Dans tous les cas le choix du 1^{er} juillet 2021 était arbitraire : toute date postérieure au 16 octobre 2020 (correspondant à l'autorisation 4G de Citymesh) et antérieure aux futures enchères multi-bandes aurait pu convenir. Citymesh est le dernier opérateur à avoir opté pour un paiement de la redevance unique par échéances annuelles, et il ne devrait plus y avoir de nouvelle procédure d'attribution avant les futures enchères multi-bandes (prévues fin 2021 au plus tôt).”

Uit die uitleg blijkt dat de bepaling onder 4/1° van artikel 2 weggelaten moet worden.

4° De memorie van toelichting bevat geen uitleg ter verantwoording van de afwijking waarin het ontworpen derde lid van artikel 30, § 1/2, van de wet van 13 juni 2005 voorziet (artikel 2, 3°, van het voorontwerp); naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister de volgende uitleg verstrekt:

“Lors des futures enchères multi-bandes (prévues fin 2021 au plus tôt), les nouvelles fréquences spécifiques ainsi que les fréquences correspondant aux autorisations 2G et 3G existantes (qui arrivaient initialement à échéance le 15 mars 2021) seront octroyées. Les nouveaux montants de l'article 30 ont été calculés pour ces enchères multi-bandes.

Vu que les enchères multi-bandes n'ont pu être organisées avant le 15 mars 2021, on a donné à l'IBPT la possibilité de prolonger les autorisations 2G et 3G par période de 6 mois, à partir du 15 mars 2021. L'IBPT a déjà prolongé une première fois les autorisations 2G et 3G jusqu'au 15 septembre 2021. Voir la décision de l'IBPT du 23 février 2021 : <https://www.ibpt.be/operateurs/publication/decision-du-23-fevrier-2021-concernant-la-prolongation-des-autorisations-2g-et-3g>.

Pour cette première prolongation les opérateurs doivent payer une redevance unique (montants actuels de l'article 30). L'IBPT prolongera très probablement les autorisations 2G et 3G une deuxième fois, voire une troisième fois. Pour ces nouvelles prolongations, les opérateurs devraient également payer les montants actuels de l'article 30 de la redevance unique, même si la modification de l'article 30 de la loi était déjà entrée en vigueur."

Die uitleg moet opgenomen worden in de memorie van toelichting, die dienovereenkomstig aangevuld moet worden.

4. Kortom, de memorie van toelichting moet op de verschillende hierboven aangehaalde punten aangevuld worden en de bepaling onder 4/1° van artikel 2 moet weggelaten worden.

Voor het overige staat het, vooral wat de technische en economische uitleg betreft die in de memorie van toelichting verstrekt wordt, niet aan de afdeling Wetgeving een debat op tegenspraak te organiseren tussen de steller van het voorontwerp en de exploitanten of geïnteresseerde economische actoren om zich uit te spreken over de verschillende aspecten van het dossier en inzonderheid over de vraag of de regeling die in de ontworpen tekst in het vooruitzicht gesteld wordt wel overeenstemt met de vereisten van artikel 42 van het Europees wetboek voor elektronische communicatie.⁵

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

Voor de bepaling onder 1° wordt geen enkele verantwoording gegeven in de memorie van toelichting of in de toelichting bij dat artikel.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister uitgelegd dat de verwijzing naar "het nationale grondgebied" er inzonderheid toe strekt de regeling niet toe te passen op operatoren die op basis van een vergunning van het BIPT een aantal basisstations gevestigd hebben op zandbanken in de Noordzee: die operatoren zouden aldus niet gehouden zijn tot het betalen van de bedragen van de enige heffing, die voor hen buitensporig hoog zouden liggen.

⁵ Zie, in soortgelijke zin, advies 47.728/4.

Die uitleg moet nader uitgewerkt en verduidelijkt worden⁶ in de toelichting bij dat artikel, en die toelichting moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁶ In het bijzonder wat betreft de stelling dat het bedrag van de enige heffing in voormeld geval “buitensporig hoog” zou liggen.