

# **Tweehonderd jaar privatiseringsdebat in België. Historische reflectie over het wel en wee van de Belgische (tele)communicatiebedrijven**

---

**door Bart VAN DER HERTEN**

Wetenschappelijk medewerker aan de Katholieke Universiteit te Leuven

**en Pascal VERHOEST**

Wetenschappelijk medewerker aan de Vrije Universiteit Brussel

De politieke discussie over de privatisering van een aantal overheidsbedrijven is opnieuw brandend actueel. De argumenten *pro* en *contra*, lijken in veel gevallen eerder geïnspireerd door ideologische en partijgebonden opvattingen dan door wetenschappelijke criteria. De wijze waarop het privatiseringsdebat in het verleden werd gevoerd, kan een verhelderend licht werpen op wat zich nu afspeelt. In deze bijdrage wordt hiertoe een poging ondernomen. De auteurs onthouden zich van definitieve uitspraken over welke exploitatievorm te verkiezen is en waarom; op wetenschappelijke grondslag blijkt dit immers niet mogelijk. Wel wordt gewezen op de inconsistenties en de onvolkomenheden in de huidige opvattingen over de telecommunicatieregulering, en de brede maatschappelijke functie van de sector in het algemeen.

## **I. Centrale vraagstelling**

Vanaf het najaar van 1991 zijn de overheidsbedrijven weer in het nieuws. In december besluiten de krantenuitgevers een eigen distributiedienst op te richten. Ze klagen reeds geruime tijd de inefficiënte werking van de post aan; vaak komen de kranten niet tijdig op de ontbijt tafel terecht. Maar de nieuwe distributiemaatschappij bekommert zich vrijwel alleen om regio's waar met zekerheid grote winsten te verwachten zijn. De post krijgt de kruimels toegeworpen. Als tegenzet dient de post in maart 1992 een aanvraag in om de tarieven voor de verzending van de kranten drastisch op te trekken. Krant- en weekbladuitgevers reageren ontzet: dit zou het einde betekenen van de periodieke pers in België.

Ondertussen is het dossier over de privatisering van een aantal overheidsbedrijven op de politieke agenda geplaatst, tijdens de onderhandelingen over de vorming van de regering Dehaene I, begin 1992. Ook bij de regeringsvorming Martens VIII in 1987 was dit het geval geweest. Het offensief werd ook toen vooral geleid door de Vlaamse liberalen, maar nu doet ook een niet nader gespecificeerde groep 'socialistische economen' mee. Het debat concentreert zich op een mogelijk privatisering van RTT/Belgacom. Een inter-universitaire groep economen berekende dat een eventuele privatisering van RTT/Belgacom de staatskas 160,7 miljard frank kan opleveren, op een totaal van 318,3 miljard voor de twaalf staatsondernemingen samen. De liberaliseringswind die sinds geruime tijd door het Europese telecommunicatielandschap waait, zet de argumentatie van de voorstanders van dergelijke privatiseringsoperatie kracht bij.

Naar aanleiding van de discussies over de begroting voor 1993, wordt het debat nieuw leven ingeblazen. Christendemocraten en socialisten verzetten zich niet langer principieel tegen een aantal privatiseringen. Het zou de bedoeling zijn, eventuele opbrengsten te gebruiken om het overheidstekort te beperken.

Het is niet de eerste maal dat in België een debat 'monopolisering versus privatisering' plaats grijpt. Wie de geschiedenis nagaat, ontdekt dat de vraag wie de (tele)communicatie moet exploiteren, herhaaldelijk aan de politieke wereld wordt voorgelegd. De discussie vangt aan met de monopolisering van de post door het Franse revolutionaire bewind tijdens de jaren 1790. Ook tijdens de eerste helft van de negentiende eeuw blijft regulering van de communicatiesector de gemoeederen regelmatig beroeren. De introductie door privébedrijven van de telegrafie rond 1850 en de telefonie rond 1880, blaast het debat telkens nieuw leven in. Hoewel de overheid de hele communicatie- en transportsector geleidelijk naar zich toehaalt - een proces dat aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog bijna voltooid is - blijven discussies omtrent regulering van de economische activiteiten van de overheid ook nadien een constante in België's parlementaire geschiedenis.

Tijdens het Interbellum wordt de evolutie naar de vorming van staatsmonopolies omgebogen: de vraag naar een mogelijke privatisering van de netwerkexploitatie wordt steeds meer luidop gesteld én op de politieke agenda geplaatst. Eén van de voornaamste argumenten is, net als vandaag, de mogelijke opbrengst van een dergelijke operatie voor de deficitaire staatskas.

Het internationaal debat over een nieuwe organisatie voor de telecommunicatiesector dat sinds de jaren tachtig gevoerd wordt, vertoont soms verrassende parallellen met gelijkaardige controversen uit het verleden. Het begrijpen van enkele historische precedents helpt om de argumenten van voor- en tegenstanders van de verschillende exploitatievormen, in een breder perspectief te plaatsen. Ook blijkt dat het publieke politiek *discours* over de materie vaak een verregaande simplificatie is van een complexe realiteit.

Aangetoond zal worden dat de fundamentele opties die gepaard gaan met een keuze voor overheid of privé, in het hedendaagse debat veelal verbloemd worden of zelfs helemaal van het toneel verdwijnen. Het debat dreigt in de banaliteit terecht te komen. Het geeft de indruk van een paniekerige reactie die uiteindelijk enkel leidt tot oplossingen op korte termijn.

In wat volgt wordt vooral ingegaan op de historische legitimering van overheidsexploitatie, welke doelstellingen primeerden en of die werden gehaald. Meer bepaald de fundamentele opties van de overheid om post, telegraaf en telefoon naar zich toe te trekken, worden van nabij bestudeerd. Dit aan de hand van de parlementaire debatten, de wetgeving en discussies op ministerieel niveau. Tenslotte wordt nagaan hoe het huidige debat hiermee kan vergeleken worden. Vanzelfsprekend is het niet mogelijk om, voor een periode van twee eeuwen, een exhaustief overzicht te geven voor de drie diensten. Deze bijdrage beperkt zich tot enkele cruciale periodes waarin de tracés van het politieke denken rond de overheidsbedrijven vorm kregen.

## II. Het privatiseringsdebat anno 1992

De wetgeving over telecommunicatie werd in België in 1991 aangepast aan de Europese verordeningen.<sup>1</sup> Concreet betekent dit dat het monopolie van Belgacom zich niet langer tot het geheel van de telecommunicatie uitstrekt, maar enkel tot de exploitatie van de zogenaamde gereserveerde diensten. Dit zijn de telefonie, de telex, de mobilfoon, de telegrafie en het ter beschikking stellen van vaste lijnen. Deze openbare telecommunicatie is, in naam van het algemeen belang, exclusief in concessie gegeven aan het overheidsbedrijf Belgacom. Deze maatschappij is de opvolger van de voormalige Regie voor Telefonie en Telegrafie, waarvan ze zich ondermeer onderscheidt door een grotere beheersautonomie. De relatie tussen de overheid en Belgacom wordt geregeld via een beheerscontract en Belgacom mag vrij commerciële activiteiten ontplooiën op het vlak van de niet gereserveerde diensten.

Niettegenstaande de grotere autonomie die aan Belgacom is toegekend, worden de Europese aanbevelingen<sup>2</sup> die aansturen op een doorgedreven liberalisering, door de Belgische wetgever minimaal geïnterpreteerd. In de Belgische praktijk komt het er namelijk op neer dat alle diensten die voor monopolisering in aanmerking komen, ook effectief gemonopoliseerd worden. België gaat minder ver op het pad van de liberalisering dan het had gekund. De legitimering van het overheidsmonopolie inzake telecommunicatie wordt in de wet op de hervorming van 'sommige economische overheidsbedrijven' met verschillende argumenten toegelicht.<sup>3</sup> Het monopolie wordt ondermeer gemotiveerd door de beperkte omvang van het land. De toewijzing aan één exploitant, zo wordt in de toelichting bij de wet gesteld, zorgt voor een voldoende stevige economische en financiële basis, waardoor schaalvoordelen ontstaan die kunnen leiden tot een maximale rendabiliteit van de gedane investeringen. Voorts speelt bij de verantwoording van het staatsmonopolie de notie openbare dienst, een centrale rol: de faciliteiten moeten over het hele land, aan iedereen en tegen gelijke voorwaarden aangeboden worden. Ook wordt gewezen op de noodzaak van standaardisering en de integratie van de verschillende diensten. Tenslotte spelen de vereisten van de nationale veiligheid en de algemene werkingsveiligheid van het net, met name de optimale capaciteit met uitwijkroutes in geval van saturatie, een rol. Voor alle andere activiteiten dan diegene die hierboven werden vermeld, kunnen andere operatoren, in overeenstemming met de regels vastgelegd door de Europese Gemeenschap, een exploitatievergunning krijgen. Evenwel, wanneer ze het openbaar domein bestrijken, moeten ze gebruik maken van het openbaar net. Zo wil men de opkomst van parallelle netten vermijden die de exclusiviteit van Belgacom zouden omzeilen en de inkomsten afroemen. Dit zou immers betekenen dat Belgacom niet meer over voldoende middelen beschikt om zijn taak van openbare dienst te verlenen.

De beheersautonomie die aan Belgacom is toegekend is het antidotum tegen de spreekwoordelijke inefficiëntie van de voormalige RTT. De wet stelt wel dat deze autonomie werd toegekend om soepeler in te spelen op hun omgeving - bedoeld wordt toenemende mededinging op de grote Europese markt. Hier tegen-

(1) *Wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven* (21 maart 1991). Belgisch Staatsblad van 21 maart 1991.

(2) *Telecommunications for Europe 1992*. The CEC Sources, 2 vol., Amsterdam, 1989.

(3) *Parlementaire Documenten*, Kamer, 1989-1990, nr.1287/1, p. 40.

over staat de argumentatie van de voorstanders van privatisering.<sup>4</sup> Deze is tweevoudig. Enerzijds vrezen ze dat de aan Belgacom toegekende autonomie ontoereikend is. Enkel privatisering kan de effectiviteit van de bedoelde instellingen vergroten via een verbetering van de interne werking. Het alternatief van de voorstanders van de openbare dienst, de 'responsabilisering' van de instellingen, wordt als niet afdoende verworpen. Alleen privatisering kan komaf maken met de nefaste politisering en bureaucrativering en het zoek geraakte machtsevenwicht tussen vakbonden en bedrijfsleiding herstellen. Anderzijds kan de opbrengst van een privatiseringsoperatie aangewend worden om het alarmerend tekort van de overheidsfinanciën op te vullen. Dit tweede belangrijke argument voor privatisering heeft in se niets met telecommunicatie te maken.

### III. Het prille begin : de post evolueert naar een openbare dienst in het algemeen belang van het land

De discussie rond de efficiënte werking van de post, en meer nog, rond de fundamentele opties wat betreft het maatschappelijk belang ervan, is twee eeuwen oud. In het prerevolutionaire Frankrijk, en ook in de Zuidelijke Nederlanden tot 1795, is de post door de overheid in pacht gegeven aan een privéonderneming. De overheid behoudt wel een zekere inspraak in de tarifiëring en enkele algemene principes van de dienstverlening. Nog vóór het uitbreken van de Franse revolutie in 1789, groeit in Frankrijk het besef dat de post sinds jaar en dag enkel de hogere lagen van de bevolking ten dienste staat. Dit argument, maar ook de idee dat de post heel wat geld in de staatskas kan brengen, zetten de revolutionaire bewindsluier toe aan de post te nationaliseren en onder een expliciet staatsmonopolie te brengen.

In de jaren 1790-1820 lijkt een fiscale benadering van de post te overheersen. Dit blijkt onder meer uit de stijgende trend van de tarieven. Het hele overheidsapparaat is erop gericht de inkomsten te maximaliseren. De dienstverlening zelf is enkel prioritair in die zin dat ze de globale inkomsten voor de schatkist moet garanderen.<sup>5</sup>

(4) Hier kunnen onder meer vermeld worden : de standpunten van de liberale Partij voor Vrijheid en Vooruitgang, en later de Vlaamse Liberalen en Democraten; J. VUCHELEN (VUB) en W. VAN IMPE, in hun boek *Privatisering. Van macht naar markt*, Antwerpen, (1987); P. DE GRAUWE (KUL). Verder werden in het rapport *Waardebepaling van twaalf Belgische publieke ondernemingen vanuit een privatiseringsoptiek*, Brussel, maart 1992, dat door een interuniversitaire werkgroep werd opgesteld, een aantal impliciete aanduidingen te voordele van een eventuele privatisering aangegeven.

(5) Voor een overzicht van de Franse wetgeving, zie *Pasinomie*, eerste reeks. Informatie over de geschiedenis van de post vóór 1830 vindt men in : J. DELMELLE, *Histoire des postes belges*, Brussel, (1983). E. GALLOIS, *La poste et les moyens de communication des peuples à travers les siècles. Messageries, chemins de fer, télégraphes, téléphones*. Parijs, 1894. A. DE ROTHSCHILD, *Histoire de la poste aux lettres depuis ses origines les plus anciennes jusqu'à nos jours*. Parijs, 2de uitgave, 1873. J. WOUTERS, *Les postes en Belgique avant la révolution française*. Parijs-Brussel, 1874. Meer informatie over de post na 1830, zie B. VAN DER HERTEN, *De Belgische (tele)communicatiesector, 1830-1913. Kwantitatieve analyse in het kader van de reconstructie van de nationale rekeningen van België*. Onuitgegeven paper, Leuven, 1992. O. SCHOCKAERT, *Renseignements sur l'histoire de la poste belge de 1830 à 1930. Aperçu historique fait à l'occasion du centenaire*. Onuitgegeven nota's, z.pl, z.d.

Tijdens de eerste jaren van de Belgische onafhankelijkheid steekt de discussie over de vraag of de post nu al dan niet door de overheid moet uitgebaat worden, in alle hevigheid de kop op.<sup>6</sup> De precaire toestand van het overheidsbudget lijkt een overheidsexploitatie in de weg te staan, zeker in het licht van de grote investeringen die nodig zijn om de post op moderne leest te schoeien. In België worden in 1835 maar een honderdtal steden en grote gemeenten van een regelmatige postdienst voorzien. Op het platteland worden koeriers, die betaald worden door de gemeenten of door particulieren, ingeschakeld om in het dichtstbijzijnde postkantoor brieven te halen of te brengen.<sup>7</sup>

Naar aanleiding van de discussies over het overheidsbudget en de wet op de post van 1835<sup>8</sup>, worden in het parlement de argumenten pro- en contra overheidsinmenging ontwikkeld.<sup>9</sup>

Een aantal kamerleden stellen voor de dienst uit te besteden aan de privé-uitbaters van diligences, die instaan voor het interstedelijk personenvervoer en met grote regelmaat op alle belangrijke wegen rijden. Voor hen zou dat een wettelijke omkadering betekenen van een reeds bestaande toestand: enkel voor aangetekende of waardevolle verzendingen wordt de post nog geprefereerd omdat de administratie in geval van verlies aansprakelijk is en een schadevergoeding moet betalen. Maar wie zijn post snel ter bestemming wil hebben, geeft die mee aan een diligence. Weliswaar krijgt hij niet dezelfde garanties als bij de post, maar de meeste consumenten verkiezen volgens de parlementair over het algemeen wat de privé te bieden heeft: regelmaat, snelheid en wellicht ook lagere tarieven. Men haalt het voorbeeld aan van de krantendistributie: een Brusselse avondkrant komt via de post pas na één of twee dagen aan te Doornik. Met de 'avonddiligence', wordt de krant in Doornik nog diezelfde avond verkocht. Alle stopplaatsen van de koets kunnen genieten van deze service.

De parlamentsleden twijfelen aan de capaciteit van de post om een degelijke dienstverlening te waarborgen. Zij zijn ervan overtuigd dat de markt volledig vrij moet worden gemaakt. Indien de overheid het monopolie wil verwerven (niet alleen *de jure* maar ook *de facto*) en ook het hele land regelmatig wil bedienen, zal ze een enorme investering moeten doen en een ware terreur voeren tegen de fraude. Volgens de bevoegde minister van financiën, is een dergelijke investering verantwoord. Diligences rijden enkel in dichtbevolkte gebieden en op de grote assen; het platteland wordt niet bediend. De wet van 1835 heeft juist tot doel de buitengemeenten te ontsluiten en overal te lande een regelmatige of zelfs

(6) Tijdens de jaren 1790 was de post door het Frans revolutionair bewind als een overheidsmonopolie georganiseerd. Via de Franse overheersing en de Napoleontische codificaties werden de Franse wetten en reglementen in de Belgische wetgeving binnengebracht.

(7) Zie onder meer *Discussion de la loi relative à la taxe des lettres et au service des postes rurales*. Belgisch Staatsblad van 16 november 1835.

(8) *Loi relative à la taxe des lettres et aux postes rurales*, 29 december 1835. Pasinomie, derde reeks, dl.5, pp. 354-359. Voor de parlementaire discussie die over deze wet gevoerd werden, zie *Exposé des motifs accompagnant le projet de loi présenté par M. le ministre des finances sur le taxe des lettres et sur l'établissement du service des postes rurales*. Belgisch Staatsblad van 6 augustus 1834. *Rapport fait par M. Liedts, au nom de la section centrale, sur le projet de loi relatif à la taxe des lettres et à la poste rurale*. Belgisch Staatsblad van 13 mei 1835. *Discussion de la loi relative à la taxe des lettres et au service des postes rurales*. Belgisch Staatsblad van 13 tot 17 november 1835.

(9) Discussie over het budget van Financiën. Belgisch Staatsblad van 7 februari 1834. Verdere discussie in het *Belgisch Staatsblad* van 13 en 14 november 1835.

dagelijkse postdienst in te stellen. De minister stelt duidelijk dat het niet de bedoeling is winst te maken op de zogenaamde *postes rurales*. De post mag niet langer beschouwd worden als een fiscale instelling. Primair is dat alle regio's en alle lagen van de bevolking bereikt worden. De minister is ervan overtuigd dat de privésector niet geïnteresseerd is in de uitbouw van eventueel niet rendabele postdiensten. Enkel de regio's waar op korte termijn grote winsten te boeken zijn, zullen worden bediend. Tenslotte fungeert België als transitland voor de Europese correspondentiestroom van en naar Groot-Britannië. De internationale partners eisen garanties wat betreft snelheid, veiligheid en regelmaat. Enkel de overheid kan die bieden.

Een tweede belangrijk luik in het postdebat dateert van de jaren 1840. In dat jaar wordt in Engeland een groots opgezette *Post Reform* uitgevoerd.<sup>10</sup> Men is tot de overtuiging gekomen dat de transportkosten veel te zwaar doorwegen in de tarieven, en dat de consument daardoor te veel betaalt voor de aangeboden dienst. De hervorming beoogt een zeer belangrijke prijsdaling, die verantwoord wordt vanuit de overtuiging dat de daling van de inkomsten onrechtstreeks gecompenseerd zal worden door fiscale meeroportbrengsten, die op hun beurt het gevolg zijn van een hogere economische activiteit. In België wordt deze hervorming nagevolgd door de wetten van 1847-1849.<sup>11</sup> Toch is ze minder radicaal, vooral omwille van de bezorgdheid voor het chronisch tekort op de begroting.

Tijdens de volgende jaren zal de discussie over de portkosten actueel blijven: de tarieven moeten voor een aantal parlementsleden en economische drukkingsgroeperingen de reële kostprijs van de dienst weerspiegelen<sup>12</sup>. Elke winst van de post moet gelijk gesteld worden met een onrechtstreekse belasting. Dit houdt een oneigenlijk gebruik in van de overheidsdienst, die in de eerste plaats het algemeen belang moet behartigen. Dat de overheid deze redenering volgt blijkt uit de spectaculaire daling van de posttarieven doorheen de negentiende eeuw. Voorts investeert ze in belangrijke mate in een uitgebreid netwerk van postkantoren, tot in de kleinste gemeenten, waar geen rendabele exploitatie mogelijk is. In 1868, ter gelegenheid van de laatste grote wet op de post<sup>13</sup> werd het staatsmonopolie opnieuw duidelijk bekrachtigd: "*Le trafic du transport des lettres, des imprimés sous forme d'annonces, de circulaires, de prospectus, de prix courant et d'avis de toute nature, est exclusivement confié à l'administration des postes. Il est défendu à tout entrepreneur et à toute personne étrangère au service des postes de s'immiscer dans le transport des lettres et autres objets énumérés au précédent paragraphe*" (art.30). Tegelijk kan de regering stellen dat België het dichtste net van postkantoren heeft van Europa. Het feit dat de post tijdens de tweede helft van de negentiende eeuw ook een aantal bankfuncties uitoefent op het platteland, vergroot nog haar belang.

(10) De Belgische overheid volgde de toestand in Engeland op de voet. Enkele Belgische topambtenaren brachten verslag uit in het parlement: L. BRONNE, *Rapport présenté à M. Ch. Rogier, ministre des travaux publics, sur le système de réforme introduit en Angleterre dans l'administration des postes aux lettres et de son application en Belgique*. Belgisch Staatsblad van 28 maart 1841.

(11) *Loi qui modifie les dispositions sur le régime des postes* (24 december 1847). *Pasinomie*, derde reeks, dl.17, p. 493. *Loi sur la réforme postale* (22 april 1849). *Pasinomie*, derde reeks, dl.19, p. 157.

(12) Zie bijvoorbeeld P. TEMPELS. *La poste aux lettres. Revue trimestrielle*, april 1866, pp. 147-220.

(13) *Pasinomie*, vierde reeks, dl.3, pp. 91-114.

Als we de huidige discussie vergelijken met het negentiende eeuwse debat, wordt duidelijk dat de idee van algemeen nut niet meer primeert. De tarievenpolitiek van de overheid was erop gericht om de communicatiemiddelen, via een openbare dienst, tegen een zo laag mogelijke prijs, aan elke burger aan te reiken. Verliezen werden goed gemaakt door inkomsten uit aangetekende verzendingen of andere 'luxeproducten'. De fundamentele optie van de overheid was meer geïnspireerd door een bredere visie en een lange-termijn politiek: het belang van de geschreven communicatie voor de maatschappij in het algemeen. Winstmotieven speelden amper een rol.

#### IV. Ontstaan en legitimering van het telegraafmonopolie<sup>14</sup>

Vier jaar na haar onafhankelijkheidsverklaring in 1830, wordt de jonge Belgische regering voor het eerst geconfronteerd met de problematiek van de telecommunicatieregulering. Vanaf 1834 beginnen een aantal 'zwarte' beurspeculanten, de zogenaamde *maroneurs*, met de private uitbating van optische telegraaflijnen<sup>15</sup> tussen de beurzen van Brussel en Antwerpen, met als doel de dagkoersen door te seinen. De regering komt onder toenemende druk te staan als blijkt dat dominerende economisch-financiële kringen de privé-telegrafie als een bedreiging ervaren. Particuliere optische telegrafie geeft de eigenaars ervan immers een ongehoord privilege ten opzichte van hun minder gefortuneerde mededingers. Op die manier vormt de optische telegrafie, volgens de tegenstanders, een bedreiging voor de vrije concurrentie, één van de fundamentele organisatieprincipes van de kapitalistische economie. Vrije concurrentie wordt met andere woorden niet geïnterpreteerd als de vrijheid om lijnen aan te leggen. Een belangrijke fractie van de financieel-economische wereld oordeelt, dat het probleem van niet-gelijke toegang tot telecommunicatiekanalen, primeert op de individuele vrijheid om communicatiekanalen op te zetten.<sup>16</sup>

Ondanks toenemend protest van sommige financiële kringen vooral vanaf 1843, komt het niet tot een verbod op de privé optische telegrafie, noch tot een staatsmonopolie. Dit kan gedeeltelijk toegeschreven worden aan de opkomst van een nieuwe en krachtiger technologie: de elektrische telegrafie, waarmee in verschillende landen reeds geëxperimenteerd wordt. Door de inrichting van een elektrische telegraafverbinding tussen Brussel en Antwerpen in 1845 zal de optische telegrafie van de politieke agenda verdwijnen. De politieke en politiek-economische overwegingen van het debat over de optische telegrafie blijven evenwel op de achtergrond spelen.

In 1845 vertrouwt de overheid een concessie toe aan de Britten Cooke en Wheatstone voor een elektische telegraafverbinding langs de (staats)spoorweg

(14) Y. PUNIE, J.-P. VERCRUYSSSE en P. VERHOEST, *Telecommunicatie en beleid in België 1830-1991. Een reconstructie van de politieke besluitvorming vanaf de optische telegraaf tot de oprichting van Belgacom*. Amsterdam, 1991.

Naast dit werk van P. Verhoest e.a., werd heel wat materiaal gepubliceerd in het *Annuaire de travaux publics*, 1854-1880. E. CHARLIER, *Le télégraphe en Belgique. Etude chronologique sur l'établissement et les progrès de cette institution*. Luik, 1874. *Documents relatifs à l'établissement des lignes télégraphiques en Belgique*. Brussel, 1850.

(15) Voor enige technische informatie over de optische telegrafie, zie art. *Télégraphie*, *La grande encyclopédie*, dl.30, Parijs, z.d., pp. 1035-1036.

(16) Voor de discussie over de optische telegrafie, zie P. VERHOEST e.a., o.c., pp. 23-25.

Brussel-Antwerpen.<sup>17</sup> Deze telegraafexploitatie blijkt echter weinig rendabel. In het kleine België worden de afstanden relatief snel overbrugd met de traditionele communicatiekanalen.

Naar het einde van de jaren 1840 beginnen de Pruisische en Franse regeringen druk uit te oefenen op België, om als transitland te fungeren en een internationale telegraafverbinding tot stand te brengen.<sup>18</sup> De Belgische overheid die haast permanent in financiële nood zit, aarzelt om het heft zelf in handen te nemen. Daarom wendt ze zich in 1847 tot de privé-sector voor de oprichting van deze lijnen. Cooke en Wheatstone blijken evenwel geen belangstelling te hebben om de uitbouw ervan op zich te nemen.<sup>19</sup> Enerzijds omdat ze vrezen dat het grote publiek niet geïnteresseerd is, anderzijds omdat in Frankrijk de burgers uitgesloten zijn van het gebruik van de telegrafie. Geleidelijk aan wint bij de overheid het inzicht veld dat, indien België een belangrijke rol wil spelen als centrum van het Europese communicatie- en transportgebeuren, de overheid zich zal moeten engageren in de uitbouw van infrastructuur en netwerken.<sup>20</sup> Tevens brengt het uitblijven van de telegraafverbindingen met de buurlanden, de internationale concurrentiepositie van de Belgische industrie in het gedrang; een deel van het handelsverkeer dreigt België via Nederland te ontsnappen. De Belgische afhankelijkheid van de internationale handel verhoogt nog de druk op de regering om tot staatsexploitatie over te gaan. Telegrafie wordt een economische infrastructuur van nationaal belang, zodat de overheid dan toch beslist de uitbouw ervan op zich te nemen. Volgens het dominerende politiek denken in het toenmalige liberale België heeft de overheid de plicht om in het 'algemeen belang' te interveniëren als de privé-sector in gebreke blijft.

In 1850 beslist de overheid, mede onder druk van handel en industrie, dat ze de telegrafie zelf zal exploiteren.<sup>21</sup> De beslissing om de telegraafexploitatie aan de Staat toe te vertrouwen is, zoals gezegd, in ruime mate geïnspireerd door economische motieven. Maar ook diverse overwegingen van technische, organisatorische en politieke aard hebben bij het monopoliseringsproces gespeeld. Het verzekeren van zowel nationale als internationale technische comptabiliteit van de telegraaflijnen maakt eenvormige exploitatie noodzakelijk. Omdat de telegrafie in de buurlanden door de overheid gecontroleerd wordt, maakt dat ook in België

(17) *Projet de contrat pour l'établissement entre Bruxelles et Anvers d'une ligne télégraphique du système électro-magnétique de Mr. Wheatstone*, annex bij de brief van de directeur van de spoorwegen aan de minister van openbare werken, 18 november 1845, nr. 17358, Collectie van het Telecommunicatiemuseum te Brussel. Ministerieel besluit van 23 december 1845, handgeschreven origineel, collectie documentatiedienst van het Ministerie van verkeerswezen; J. BANNEUX, *Cinquantenaire des télégraphes belges. Revue universelle des mines, de la métallurgie, des travaux publics, des sciences et des arts appliqués à l'industrie*, 1896. 36, p. 96 en 101.

(18) De verwijzingen naar de diplomatieke correspondentie vindt men in P. VERHOEST, o.c., pp. 230-231.

(19) Brieven van Wheatstone aan Quetelet, 4 februari 1850, 11 februari 1850 en 9 maart 1850, Archief van de Koninklijke Academie van België, dossier 2643. Overeenkomst tussen de minister van openbare werken en Cooke, Ricardo en Wheatstone, 23 juli 1850, Collectie van het Telecommunicatiemuseum, Brussel.

(20) *Rapport adressé sous la date du 21 mars 1850, à M. le ministre des travaux publics, par la commission des télégraphes électriques. Documents relatifs à l'établissement des lignes télégraphiques en Belgique*, Brussel, 1850, pp. 1-28.

(21) *Loi qui autorise le gouvernement à établir des télégraphes électriques sur les lignes de chemins de fer de l'Etat. Pasinomie*, derde reeks, dl.20, p. 161.



een overheidsexploitatie het best geschikt lijkt. Telegrafie wordt bovendien ook gebruikt als signaleringsmiddel voor de spoorwegen. Aangezien het grootste deel van het spoorwegnet in handen is van de overheid, lijkt staatsexploitatie ook in dit opzicht de meest rationele organisatievorm. Verder speelt de nationale veiligheid en de daaraan gekoppelde behoefte om de communicatiestromen te controleren, een rol bij de uitbouw van het telegraafmonopolie. Tenslotte realiseert men zich dat, waar de Staat niet over spoorlijnen beschikt, telegraafverbindingen over privé-gronden zullen moeten gaan. Het argument luidt dat als enige vertegenwoordiger van het algemeen belang, alleen de overheid uitzondering kan maken op de principes van het eigendomsrecht.<sup>22</sup>

Reeds tijdens de eerste jaren van de overheidsexploitatie blijkt de telegraafexploitatie een rendabele onderneming te zijn. Vanaf dan begint de economische wereld via het parlement druk uit te oefenen op de overheid, om dit rendement om te zetten in voordelen voor handel en industrie. Dit door het net uit te breiden en de tarieven te verlagen. Stilaan wordt duidelijk dat de fundamentele legitimiteit van het exploitatiemonopolie, het garanderen van een openbare dienst is. In de negentiende eeuw verstaat men hieronder de verplichting om het net geografisch uit te breiden en de tarieven zo laag mogelijk te houden.<sup>23</sup> De negentiende eeuwse openbare dienst is in grote trekken wat men vandaag de universele dienst noemt. Ze houdt de opdracht in om de infrastructuur -in het algemeen belang- binnen het bereik van een steeds groter publiek te brengen: door de dienst overal beschikbaar te maken, met een zo laag mogelijke financiële toegangsdrempel.<sup>24</sup>

De overheid tracht zich te gedragen als een goed beheerder. Terwijl het parlement vooral de nadruk legt op de openbare dienst, concentreert de overheid zich eveneens op het aspect openbaar bedrijf. Zij slaagt erin beide aspecten van telegraafexploitatie te verzoenen. Hiertoe hanteert zij een gerichte tarievenpolitiek en maakt gebruik van kruissubsidiëring. Verder is het mogelijk om de spoorweginfrastructuur in te schakelen voor de snelle evolutie van de telegrafie, en op die wijze belangrijke investeringskosten uit te sparen. De verlaging van de tarieven zorgt op de drukste assen voor de meerinkomsten die noodzakelijk zijn voor de expansie van het net naar meer afgelegen en dunner bevolkte gebieden. De inkomsten van de winstgevende lijnen compenseren de minder rendabele gedeelten van het net. In de praktijk komt het erop neer dat vooral de internationale communicatie en het transitverkeer de binnenlandse telegrafie subsidiëren. Het telegraafverkeer binnen de landsgrenzen is immers veel beperkter dan de internationale lange afstandsverbindingen.

Het resultaat van de overheidspolitiek is niet gering: naar het einde van de eeuw beschikt het land over honderden telegraafkantoren, waarvan het grootste

(22) *Etablissement de télégraphes électriques sur les chemins de fer de l'Etat. Exposé des motifs. Parlementaire documenten*, 1849-1850, dl.4, nr.171. Zie ook *Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. Veydt*, ibidem, dl.5, nr.240. Verdere informatie vindt men in P. VERHOEST, o.c., pp. 46-47.

(23) Na de eerste tarieven die bekend gemaakt werden naar aanleiding van de wet op de telegrafie, werden tot 1865 een aantal belangrijke tariefdalingen doorgevoerd. Een aantal maatregelen werden trouwens genomen in internationaal verband. Daardoor kostte een telegram tot 15 woorden slechts 7 tot 20% ten opzichte van 1850.

(24) Reeds tijdens de jaren 1850 en 1860 werd het aantal telegraafkantoren gevoelig uitgebreid. Vanaf 1862 konden de telegrammen ook gedeponereerd worden in de postkantoren, die dan zorgden voor de verzending naar het dichtstbijgelegen telegraafkantoor. Voor meer informatie zie de jaarlijkse administratieve nota's hierover in de *Almanach royal*.

deel niet winstgevend is. Maar zoals in het geval van de postkantoren, oordeelde de overheid dat de mogelijkheid voor het publiek om van de dienst gebruik te maken de belangrijkste doelstelling moest zijn van het beleid.<sup>25</sup>

Wanneer de overheid vanaf de jaren 1870 geconfronteerd wordt met de vraag om in de steden lokale telegraafnetten op te richten die particulieren rechtstreeks met elkaar verbinden, overweegt ze de verdere uitbreiding van het net toe te vertrouwen aan de privésector. De telegraafadministratie vreest immers dat dergelijke *district telegraphs* naar Brits en Amerikaans model in de kleinere Belgische steden niet zal renderen.<sup>26</sup>

De overheid wenst de eventuele mogelijkheid van private netwerken evenwel aan een belangrijke beperking te onderwerpen: de privaat geëxploiteerde netten mogen geen inkomsten van de staatstelegrafie afromen. De overheveling van een deel van de inkomsten van staatstelegrafie naar privé-exploitatie zou de inkomsten wegnemen die nu voor kruissubsidiëring worden aangewend, en aldus één van de basisvoorwaarden wegnemen voor het in stand houden van de openbare dienst. Het staatsmonopolie wordt in het negentiende eeuwse België met andere woorden beschouwd als de noodzakelijke voorwaarde voor de uitbouw van een telegrafische openbare dienst. Dit politiek denken inzake telecommunicatie zal een belangrijke invloed hebben bij de totstandkoming van de regulering van de telefonie.

## V. Markt versus overheid in de telefonie<sup>27</sup>

De evolutie van de telefoonregulering, die in grote lijnen overeenkomt met de telegrafie, verloopt in een drietal fasen. Bij haar introductie in België in 1879, is de telefonie aanvankelijk een verschijnsel waarvan men noch de werking, noch de maatschappelijke implicaties ten gronde kan evalueren. Gedreven door winst-oogmerken is de bedrijfswereld - in tegenstelling tot de overheid - bereid de risico's te dragen die gepaard gaan met de implementatie van deze nieuwe technologie. De overheid laat daarom aanvankelijk betijen. Drie maatschappijen installeren vanaf 1879 telefoonnetten in de belangrijkste Belgische steden: de naar Belgische normen machtige Amerikaanse *International Bell Telephone Company* en twee kleinere Belgische maatschappijen. De concurrentie tussen de diverse maatschappijen leidt tot vrij absurde situaties. In Brussel bijvoorbeeld bestaan drie telefoonnetten waartussen niet gecommuniceerd kan worden. De telefoonabonnees klagen deze toestand aan en de stedelijke overheid maant de drie maatschappijen tot fusie aan. De *Bell Company* kan nu haar technologische en financiële voorsprong op de kleinere concurrenten te gelde maken. De fusie van de drie

(25) Een aantal cijfergegevens over de exploitatie en de bedrijfsresultaten werden opgenomen in B. VAN DER HERTEN, *De Belgische (tele)communicatiesector, 1830-1913. Kwantitatieve analyse in het kader van de nationale rekeningen van België*. Onuitgegeven paper, Leuven, 1992.

(26) Zie P. VERHOEST, o.c., p.60-63. Zie ook daar voor verdere verwijzingen.

(27) Behalve de reeds vermelde werken en papers, werd over deze sector slechts weinig gepubliceerd. Volgende werken kunnen eveneens geraadpleegd worden: P. VERHOEST, De maatschappelijke en technologische structuren van de Belgische telefoonnetten in de 19de eeuw: een structurele analyse. *Media en Maatschappij*. H. VERSTRAETEN en P. PERCEVAL, Brussel, (1991), pp. 211-228. P. SCHOEMANN en J.-P. VERCRUYSSSE, *Le rôle de l'Etat dans le secteur des télécommunications en Belgique. De la naissance du téléphone à la création de la RTT*, (Document préparatoire au colloque du GRFSEA, nr.3, juni 1985). Brussel, 1985.

maatschappijen komt in de praktijk neer op de overname van de twee kleine operatoren door de Bell-groep.

Wanneer blijkt dat de vrije ontwikkeling van het nieuwe communicatiemiddel aanleiding geeft tot monopolievorming, beslist de overheid om in te grijpen. Maar de bevoegde liberale minister kant zich tegen een nieuw overheidsmonopolie; hij is een voorstander van het concessiesysteem. Dit argumenteert hij aan de hand van een vergelijking met het staatsmonopolie op telegrafie. Het telegraafmonopolie van de overheid is verantwoord omwille van de functies die het vervult inzake nationale veiligheid, openbare orde, overheidscommunicatie en spoorweg-signalisatie. Maar monopolisering van telefonie lijkt hem overbodig. Het zou een dubbel gebruik met zich meebrengen: dezelfde functie zou zowel door telegrafien als door telefoons vervuld worden. Bovendien verwacht hij dat telefonie een medium van secundair belang zal blijven. Het privé-initiatief moet bijgevolg niet verboden worden maar enkel aan banden gelegd middels een systeem van concessies. Door de concessies slechts toe te kennen na een openbare aanbesteding wil de overheid de voordelen die verbonden zijn aan een concurrentiële situatie, trachten te handhaven.<sup>28</sup>

De wet op de telefoonconcessies die gestemd wordt in 1883, mist in de praktijk de initiële doelstellingen. Er is nauwelijks spake van enige concurrentie omdat de wet in ruime mate een compromis-oplossing is en een compensatie ten behoeve van de Bell-groep. Door het onderhands toekennen van concessies wordt de toestand van de *Compagnie Belge des Téléphones Bell* geregulariseerd. De *Compagnie Bell* verwerft zo het monopolie van de meest rendabele lokale telefoonnetten. De Staat van zijn kant zal zorgen voor de interlokale en internationale verbindingen.

Reeds vanaf 1885 wordt de nieuwe telefoonregulering in het parlement onder vuur genomen.<sup>29</sup> De tegenstanders van het concessiesysteem argumenteren ondermeer dat de overheid, als behoeder van het 'algemeen belang', een belangrijke rol te spelen heeft in deze sector. Men ziet een duidelijke band tussen telegraaf- en telefoonexploitatie, en dit niet alleen omwille van hun technologisch verwantschap. Beide communicatiemiddelen zullen in de toekomst ook gebruik maken van gemeenschappelijke transmissielijnen en zullen elkaar beconcurreren. Het staatsmonopolie inzake telegrafie vereist bijgevolg ook het staatsmonopolie in telefonie.

Daarnaast moet gezorgd worden voor de technische eenheid van het net. Het telefoonnet overschrijdt de grenzen van de gemeenten en van het land. Interventie van de Staat als regulator is daarom aangewezen. Deze technische argumentatie wordt nog kracht bijgezet door de nood om het telefoon- en het telegraafnet op elkaar aan te sluiten. Dit zou toelaten om enerzijds telefonische signalen over de telegrafische lange afstandsverbindingen te verzenden en anderzijds telegraafverkeer via een telefonische oproep toe te laten.

De nood aan een staatsmonopolie wordt nog onderlijnd door een argumentatie volgens welke de Staat als 'vertegenwoordiger van het publiek belang' verplicht

(28) Een aantal argumentaties werden ontwikkeld in de begeleidende teksten bij de wet van 1883: *Loi concernant l'établissement et l'exploitation de réseaux téléphoniques*, 11 juni 1883. *Pasinomie*, vierde reeks, dl. 18, p. 123-137.

(29) *Parlementaire handelingen*, 1884-1885, 7 juli 1885, p. 1464-1474; 1888-1889, 21 maart 1889, p. 691-694. *Parlementaire documenten*, Kamer, 1886-1887, nr. 91; 1890-1891, nr. 21.

is telefoonlijnen aan te leggen in regio's waar privé-exploitatie niet rendabel is. Dit is slechts mogelijk als de overheid ook beschikt over de inkomsten van de rendabele gebieden. De liberale minister Olin beschouwt de uitbating van telefonie door privé-concessionarissen daarom als een overgangsfase naar staatsexploitatie. De voorspelling van Olin blijkt correct te zijn. In 1891 staat het besluit van de regering vast: de diverse netten zullen overgekocht worden zodra dit mogelijk is, met name tien jaar na de toekenning van de concessie. In uitvoering van deze beslissing worden de netten van de Bell-groep overgenomen in 1893.<sup>30</sup> Op 1 januari 1896 is het overnameproces voltooid. De mechanismen die leidden tot staatsovername van de telefoonnetten zijn vergelijkbaar met de motieven die de monopolisering van de telegrafie ingaven. Rendabiliteitsproblemen en winstoogmerken verhinderen dat de privé-sector, althans volgens de heersende politieke mening, het telefoonnet op een degelijke wijze ontwikkelt.

De overheid van haar kant redeneert in termen van algemeen economisch en 'publiek' belang en wil de telefonie een grotere verspreiding geven. Zij argumenteert dat dit enkel haalbaar is via kruissubsidiëring en acht een monopolie daarom noodzakelijk. En omdat een privé-monopolie niet tolereerbaar is, komt deze opdracht enkel en alleen de overheid toe. Bovendien ontwikkelt telefonie zich tot een concurrent van telegrafie die zelfs een deel van de inkomsten uit telegraafexploitatie afroemt. De openbare telegraafdienst is inmiddels deficitair en de financieringsmechanismen worden hierdoor in het gedrang gebracht. Als blijkt dat deze interventie niet volstaat om het communicatienetwerk in voldoende mate uit te breiden, neemt de Staat de uitbouw ervan op zich. Het overheidsmonopolie blijkt een aantal mogelijkheden in zich te dragen die exploitatie door de privé-sector niet kan garanderen. De overheid zou minder gebonden zijn aan winstoogmerken, ze zou het communicatienet kunnen uitbouwen naar gebieden waar de exploitatie niet rendabel is en daarbij lage tarieven hanteren.

Op dit vlak is er echter een belangrijk verschil vast te stellen tussen telegrafie en telefonie. Net als in de telegrafie wordt een monopolie noodzakelijk geacht om de telefonie in het algemeen belang en door middel van kruissubsidiëring uit te breiden naar minder rendabele gebieden. Achteraf kan de gegrondheid van deze redenering echter in vraag worden gesteld. Telegrafie had vooral nut om lange afstanden te overbruggen. De inkomsten uit internationale verbindingen stonden in voor de subsidiëring van het telegraafverkeer over korte afstand. In een klein land als België was een dicht bekabeld telegrafisch net niet zo rendabel en werd voor het lokaal verkeer in belangrijke mate een beroep gedaan op kruissubsidiëring. Met de telefonie ligt dit anders. Telefonie wordt in de eerste plaats geïntroduceerd als middel voor lokale communicatie. Korte-afstandsverbindingen kunnen daarom ook in België een rendabele onderneming zijn, die kruissubsidiëring overbodig maken. De monopolisering van de telefonie was bijgevolg om strikt economische redenen niet nodig.

Hoewel de intrede van telefonie het Belgische telecommunicatielandschap aanvankelijk verstoort, is de episode van 1876 tot 1914 er één van consolidatie: de basismechanismen die de telecommunicatie voordien beheersten, worden grotendeels bevestigd. Het doorvoeren van een staatsmonopolie in telefonie illustreert nog de aanwezigheid van een politieke cultuur inzake telecommunicatie. Deze

(30) Zie onder meer de koninklijke besluiten van 30 december 1893, 23 januari 1894, 13 januari 1894, 22 december 1894, 21 december 1895, 31 december 1895, 5 januari 1896, 22 januari 1896. Zie ook *Parlementaire handelingen*, Kamer, 1895-1896, 21 mei 1896, p.1415. *Exposition de la situation de royaume de 1876 à 1900*, dl.3, p.722.

houding was eigenlijk een resultante van de manier waarop de Belgische telegraafdienst werd uitgebouwd. Overname van telefoonnetten verantwoordt men op dezelfde wijze als men eerder deed voor telegrafie.

## VI. De effectiviteit van de openbare dienst

Tijdens het Interbellum ondergaat de Belgische telecommunicatiemarkt aan de aanbodzijde ingrijpende wijzigingen. Kleine producenten moeten wijken voor transnationale ondernemingen. Deze evolutie is ondermeer het resultaat van een concentratietendens bij de producenten van telecommunicatie-apparatuur die al tijdens de negentiende eeuw een aanvang nam. Na 1918 vergroten multinationale groepen hun greep op de sector nog.<sup>31</sup> De producenten van telecommunicatiemateriaal die tijdens het Interbellum actief zijn op de Europese markt beogen de verticale integratie van het bedrijf; de koppeling van de produktie van apparatuur aan privé-exploitatie van het net lijkt immers de beste garantie voor maximale winst.

Tegelijk kent de administratie van telegraaf en telefoon zware problemen.<sup>32</sup> De automatisering van het net en het aanleggen van lange afstandsverbindingen vergen investeringen zonder voorgaande. Maar de administratie slaagt er niet in om de door de toenemende vraag noodzakelijk geworden modernisering van het Belgische telefoonnet, door te voeren. Het ontbreekt haar daarvoor aan financiële middelen en aan beheersautonomie. Het budget van de administratie staat ingeschreven in de (jaarlijkse) algemene rijksbegroting. Op de markt kunnen geen leningen aangegaan worden. Tenslotte beantwoordt de structuur van de administratie voor telegraaf en telefoon niet langer aan de heersende behoeften.

Vanaf 1926 overweegt de overheid daarom de oprichting van een Regie van Telegraaf en Telefoon (RTT).<sup>33</sup> Deze autonome regie zou België moeten toelaten de exploitatie van het telecommunicatienetwerk aan te passen in functie van nieuwe economische en technologische imperatieven. De grote problemen die zich tijdens de jaren 1920 voordoen, gekoppeld aan de opkomst van internationale telecomgiganten, leidt in 1925 tot een overnamebod op het Belgische netwerk door het Amerikaanse concern ITT, dat eigenaar is van de belangrijkste Belgische produktie-eenheid van telecommunicatie-apparatuur (de *Bell Manufacturing Company* te Antwerpen). Even lijkt het erop dat de overheid zal ingaan op het bod, in de hoop inkomsten te genereren om de financiële problemen van de Staat op te lossen. De plannen om de exploitatie van het telecommunicatienet in concessie te geven, stuiten evenwel op verzet van de Belgische Werkliedenpartij, die vindt dat dit een negatie zou zijn van de economische rol van de Staat, en het einde zou betekenen van de notie openbare dienst.<sup>34</sup>

Het compromis dat wordt bereikt binnen het spanningsveld tussen de internationale concerns aan de economische kant, en de Belgische Werkliedenpartij

(31) P. VERHOEST, *o.c.*, pp. 96-100.

(32) *Ibidem*, pp. 92-96.

(33) *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 1925-1926, 21 januari 1926, pp. 319-320; 26 januari 1926, pp. 334-340.

(34) *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 1925-1926, 27 januari 1926, pp. 342-343.

aan de andere kant, leidt in 1930 tot de oprichting van de 'autonome' Regie van Telegraaf en Telefoon.<sup>35</sup>

Wat betreft de fundamentele opties van de RTT wordt rekening gehouden met de doelstellingen van beide machtsgroepen. De RTT is eigendom van de Staat en ressorteert rechtstreeks onder de bevoegdheid van de minister van PTT. De Belgische Werkliedenpartij zorgt er ook voor dat de parlementaire controle op de Regie behouden blijft. Toch omvat het plan voor de oprichting van de RTT een belangrijke toegeving aan de produktiesector. Door de Regie een ruime financiële autonomie te verlenen, wordt niet alleen een beter beheer nagestreefd, maar wordt ook in de mogelijkheid voorzien om met de industrie verbintenissen op lange termijn aan te gaan. Exploitant en producent onderhouden op deze manier een relatie die aan de industrie een beveiligde afzetmarkt biedt.

De oprichting van de RTT formaliseert de machtsverhouding tussen de industriële producenten en de Staat als netwerkbeheerder. Tussen beide bestaat een dubbele afhankelijkheidsrelatie. De telecommunicatieproducenten vertegenwoordigen een economisch en technologisch potentieel waarmee ze de overheid tot inschikkelijkheid kunnen bewegen. De overheid ontleent haar macht dan weer aan de afhankelijkheid van de industrie om haar produkten af te zetten. De machtsbalans helt uiteindelijk over in het voordeel van de industrie. Eenmaal de bevoorrechte relatie tussen producent en exploitant gevestigd is, verliest de overheid het voordeel van een volwaardige concurrentiële situatie in de produktiesector. De Belgische markt blijkt te klein om aan de verschillende grote produktiehuizen voldoende afzetruimte te bieden. Dit leidt in de sector van de commutatatie tot een marktaandeel van 70 tot 80% voor de *Bell Manufacturing Company*. Deze bevoorrechte relatie tussen RTT en Bell Telephone bevat de kiemen van een potentieel conflict, zoals na de Tweede Wereldoorlog nog uitvoerig zal blijken.

Tijdens het Interbellum komt het Belgische expansiebeleid inzake telefonie beide partijen ten goede. De industrie heeft het moeilijk om haar produkten in het buitenland af te zetten, maar kan rekenen op een verzekerde binnenlandse afzet. Voor de overheid biedt telefonie een mogelijkheid om de economie te ondersteunen. Ze doet dit op directe wijze door de industriële produktie aan te zwengelen en de werkloosheid te bestrijden, en indirect door het land te voorzien van een degelijke communicatie-infrastructuur. De expansie van het telefoonnet wordt verder aangemoedigd door een beleid van lage tarieven, waarmee telefonie in het bereik van een ruimer publiek komt.<sup>36</sup> Deze politiek werd verdergezet na de Tweede Wereldoorlog. De aanpak is niet alleen geïnspireerd door sociale of politiek-economische motieven. Het beleid is in de eerste plaats ingegeven door een bedrijfsmatige noodzaak. Wanneer men rond de eeuwwisseling de rendabiliteitsdrempel van de manuele telefonie bereikt, dringt de automatisering van het net zich op. De investeringen zijn echter aanzienlijk, zodat nieuwe gebruikers moeten worden aangetrokken. Op termijn zijn kunstmatig laag gehouden tarieven nochtans onhoudbaar. De RTT staat in voor haar eigen middelen en moet daarom een blijvend deficit vermijden. Het tariefbeleid houdt bijgevolg het midden tussen beide doelstellingen: expansie en rendabiliteit. Blijkbaar slaagt de RTT erin dit evenwicht te vinden. Vanaf 1930 gaat het steeds beter met de telefoonexploitatie. De nieuwe structuur van de openbare telecommunicatie lost de verwachtingen in.

(35) Wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van Telegraaf en Telefoon, *Belgisch Staatsblad*, 2 augustus 1930.

(36) P. VERHOEST, o.c., pp. 110-111 en 141-146.

Ook na de Tweede Wereldoorlog gaat het de RTT relatief voor de wind; het vooroorlogse *élan* wordt verdergezet en voor de Belgische openbare telecommunicatiesector breekt een bloeiperiode aan.

De wederopbouw van het net na Wereldoorlog II verloopt relatief vlot, al weegt de financiële aderlating als gevolg van de oorlog door. Wel wordt voor het eerst een uitzondering gemaakt op het principe van de autonomie van de Regie, door de toekenning van een buitengewoon staatskrediet om de gevolgen van de oorlog te verzachten.<sup>37</sup>

Vrij snel wordt duidelijk dat de concrete invulling van het autonomiebegrip dat in de politieke retoriek vaak voorkomt, verduidelijking verdient. De wet van 1930 bedeelde de RTT met een financiële autonomie ten opzichte van de centrale overheid. De Regie moest enerzijds vrij kunnen beschikken over haar financiële middelen en mocht anderzijds geen bijstand van de Staat ontvangen. Wel was er de controle van het parlement, onder de vorm van de goedkeuring van de budgetten voor elk dienstjaar en de toestemming om onder de waarborg van de Staat leningen aan te gaan. In die zin moet het begrip financiële autonomie een eerste maal genuanceerd worden: het investeringsprogramma van de Regie moet goedgekeurd worden en de overheid kan op die manier stimulerend of remmend haar stempel drukken. Bovendien moet de Regie aan de Staat jaarlijks een rente betalen voor haar eigendommen en is zij verplicht haar winsten af te staan wanneer na aftrek van 5% voor het personeel, het plafond van het reservefonds overschreden wordt. De autonomie, geïnstalleerd bij de wet van 1930 is met andere woorden relatief. De overheid kan het activiteitenprogramma van de Regie beïnvloeden, vooral ook omdat de minister van PTT als hoofd van de RTT, over de beslissingsmacht beschikt.

In de bloeiperiode van de RTT valt vooral het stimuleringsbeleid op dat gevoerd wordt door minister Anseele, die het ministerie van PTT tussen 1954 en 1973 regelmatig bemant. Zijn beleid bestaat eruit de Regie te hanteren als een instrument voor het voeren van een industriële politiek. Het kadert in het Keynesiaanse denken van de jaren vijftig en past binnen de socialistische visie op het functioneren van de openbare ondernemingen. De bevordering van de werkgelegenheid en de stimulering van de industriële groei zijn daarbij cruciaal, terwijl de telecommunicatie-infrastructuur ook steeds belangrijker wordt voor het economisch leven van het land. De Regie moet op topsnelheid draaien en niets mag haar expansie intomen. Dit heeft gedeeltelijk tot gevolg dat de RTT op het einde van de jaren 1960 aan de spits van de vooruitgang staat, ook op Europees niveau.

Door de actieve investeringspolitiek van de overheid groeit de schuldenlast van de RTT in de loop der jaren evenwel gevaarlijk aan. De economische crisis vanaf 1973 maakt duidelijk dat de Regie niet onbegrensd kan investeren. De Regie blijkt intussen steeds afhankelijker te zijn van haar geprivilegieerde leveranciers, wat onder andere met zich meebrengt dat de prijzen van de commutatie- en transmissiemateriaal te hoog liggen. De RTT wordt er, in het kader van de industriële overheidspolitiek, toe verplicht in ruime mate bij te dragen in de onderzoeks- en ontwikkelingskosten van haar bevoorrechte leverancier. Bovendien sluit de hogere overheid in het kader van haar industriële politiek bijzondere samenwerkingsak-

(37) *Aanvullend verslag van het Comité van toezicht over de RTT dienstjaren 1939-1943* en voorwoord van de minister bijgevoegd bij het RTT-verslag over het dienstjaar 1943. E. LECAT, *De financiering van telegrafen en telefonen (tweede deel)*. *RTT-Blad*, 1947, nr.7, p.15.

koorden af met die leveranciers, boven het hoofd van de Regie om. Die politieke inmenging illustreert nogmaals hoe de relatieve autonomie waarover de Regie beschikt, haar efficiënte werking hypothekeert.

Verder stellen eng politieke bijsturingsmaatregelen de autonomie van de Regie in vraag. De afhankelijkheid van de RTT ten opzichte van de politieke wereld uit zich in de grote macht van de bevoegde minister. De opeenvolgende ministers voeren een benoemingspolitiek ten voordele van personeel uit de eigen politieke zuil. Deze politieke invloed leidt ook tot een verregaande politisering van de instelling, die steeds bureaucratischer wordt. Voorts leggen de achtereenvolgende ministers verschillende accenten in het beleid. Coalitiewissels liggen zo aan de basis van discontinuïteit in het beheer. Dit schept vooral problemen in periodes van politieke instabiliteit. Discontinuïteit in het beleid en politisering worden, ook door de betrokken actoren, naar voor geschoven als gedeeltelijke verklaring voor het matig functioneren van de Regie.

De druk om het RTT-monopolie ter herzien wordt steeds groter. In de socialistische wereld groeit het besef dat dringend structurele maatregelen nodig zijn om de Regie uit haar impasse te halen en het voortbestaan van de openbare dienst te waarborgen. Daarom stelt de socialistische minister van PTT Willockx in 1981 als eerste voor een structuurhervorming van de Regie door te voeren.<sup>38</sup>

De vraag dringt zich daarbij op of een maximalistische visie op de werking van de openbare diensten, waarbij de RTT ingeschakeld wordt in de industriële politiek, gewenst is. Anderzijds is de werking van een groot overheidsbedrijf dat een kleine 30.000 mensen tewerkstelt en voor miljarden bestellingen doet, onlosmakelijk verbonden met de nationale economie. De vraag blijft daarom in hoeverre de RTT ingeschakeld kan worden in de economie, zonder dat haar fundamentele opdracht, namelijk de uitbouw van de infrastructuur, in het gedrang komt. De door Willockx geïnitieerde hervorming zal met de Belgacom-wet pas tien jaar later verwezenlijkt worden door zijn collega Colla. De liberale en christendemocratische opvolgers van Willockx na 1981 blijken minder te voelen voor een grondige hervorming, ook al omdat de Europese Commissie intussen werkt aan een hervorming van de openbare telecommunicatiesector. Terwijl een 'commissie der wijzen' de RTT-problematiek bestudeert, voeren ze veeleer een conjunctureel beleid, op het gevaar af de Regie opnieuw te hanteren als een instrument voor een economisch-industriële beleid. De politieke rollen lijken in die zin omgekeerd. Uiteindelijk zal de impuls van de Europese Commissie nodig zijn om de idee van een hervorming definitief ingang te doen vinden.<sup>39</sup>

## VII. Besluit: nieuwe structuren voor de openbare dienst

Laten we nog even terugkomen op de krachtlijnen van het privatiseringsdebat gedurende de laatste 200 jaar. Het is gebleken dat de Belgische overheid tijdens de negentiende eeuw een belangrijke rol op zich genomen heeft wat betreft de sector telecommunicatie. Op beleidsniveau groeide het inzicht dat een aantal diensten noodzakelijk waren in het algemeen belang van het land: niet hun fiscale betekenis was belangrijk, wel hun rol in de ontwikkeling van de maatschappij in het algemeen, en van de handel en de industrie in het bijzonder.

(38) *Parlementaire Documenten*, Kamer, 1980-1981, nr.4-XV/2, p.6-8.

(39) Deze tekst is een interpretatie op basis van hoofdstuk 6 van P. VERHOEST, o.c..



Deze ontwikkeling ging gepaard met discussies over de fundamentele opties die de overheid diende te nemen. Het principe van *laissez faire* was steeds het politiek en economisch uitgangspunt, maar als de overheid dat nodig achtte, werd een pragmatische houding aangenomen. Zij zag een belangrijke taak weggelegd in de uitbouw van de transport en communicatie-infrastructuur.

Is de overheid geslaagd in de doelstellingen die zij gaandeweg heeft verwoord? Voor de periode tot 1970 lijkt dat zo.

Tijdens de eerste helft van de negentiende eeuw beschikte België over vrijwel geen communicatiekanalen. Onder druk van economische en internationale drukingsgroeperingen, en uit de nieuwe definities over de taak van de overheid, ging de Staat zich resoluut bezig houden met de ontwikkeling van een nationaal infrastructuurnetwerk, zowel voor transport als voor communicatie. Vanzelfsprekend ging deze weg niet over rozen. De parlementaire interpellaties over het niet afdoende functioneren van bepaalde diensten, de te hoge tarieven en de rol van de overheid in het algemeen, waren legio. Maar de overheid en de betrokken administraties waren kennelijk soepel genoeg om gevat te reageren op de dikwijls terechte kritieken. Het politieke denken over openbaar nut werd steeds verder ontwikkeld, en tijdens de periode 1850-1913 werd een indrukwekkende inspanning geleverd. Met de ontwikkeling van de post, de telegraaf en de telefoon overal te lande en in relatie met Europa en de wereld, werd een snelle economische groei en algemene maatschappelijke ontwikkeling mogelijk. De overheid had een scherp inzicht in haar opdracht terzake. De enkele keren dat het privé-initiatief een kans kreeg, bleek dat enkel de overheid kon instaan voor de algemeenheid van de dienstverlening.

Ook tijdens de twintigste eeuw stond de Staat in voor de notie van het openbaar nut. Noodzakelijk geachte modernisering van de netwerken, de uitbouw van nieuwe diensten werden telkens uitgevoerd voor het hele grondgebied. Daaraan koppelde de overheid, in vele gevallen geïnspireerd door internationale beslissingsmechanismen, een doordachte tarievenpolitiek.

Zodoende werd België op communicatie- en transportgebied één van de centrale landen van Europa. In het licht van de exportgerichte Belgische economie is een progressief en uitgebreid netwerk van het grootste belang. De overheid heeft hiermee terdege rekening gehouden. De overheid beschikte met de monopolies, volgens het heersende politieke denken, over het meest doeltreffende middel om de (tele)communicatie-infrastructuur uit te bouwen. In tegenstelling tot de privésector zal de Staat er zich niet toe beperken een dienst aan te bieden daar waar het rendement het hoogste is. De overheid moet post, telegraaf en telefoon uitbouwen als een dienst aan de gebruikers en moet deze gebruikers op voet van gelijkheid behandelen. De overheid levert diensten die de privésector onder dezelfde omstandigheden niet zou aanbieden. Daarom, nog steeds volgens het gangbare politieke denken uit het verleden, is een staatsmonopolie gerechtvaardigd. Het centrale uitgangspunt vanaf de negentiende eeuw in de diverse politieke gedingen, het verstrekken van een universele dienst die vitaal is voor de ontwikkeling van de samenleving, was een consensus.

Centraal in het betoog stond de relatief succesvolle overheidsexploitatie van een aantal diensten, althans tot rond 1970. Vanaf dan is het departement van PTT onderworpen aan toenemende kritiek, die uiteindelijk uitmond in de Vlaams liberale eis tot privatisering. De liberale strategie speelt in op de internationale liberaliseringstrend inzake telecommunicatie. De productiesector is bereid in netwerkexploitatie te investeren. De toenemende vraag aan telecommunicatiediensten speelt in hun voordeel. Maar vooral de grootgebruikers dringen aan op een her-

ziening van de exploitatiemodaliteiten voor de basisinfrastructuur. Het streven van de professionele gebruikers is *cost-based pricing*, de tarifieringswijze waarbij de prijs voor een verbinding het dichtst de reële kost benadert. Privatisering zien zij als de meest geschikt weg daartoe. Het Britse voorbeeld versterkt deze overtuiging. Na de privatisering van British Telecom stegen de residentiële tarieven tussen 1980 en 1987 met 46%, terwijl de internationale tarieven met 60% daalden. De openbare sector daarentegen werkt traditioneel volgens het principe van de *value based pricing*. Tarieven worden berekend in functie van de maatschappelijke waarde van de dienst, zoals in dit historisch overzicht aan de hand van het mechanisme van de kruissubsidiëring uitvoering is aangetoond.

De vraag blijft welke exploitatieformule het meest aangewezen is. Indices als winst en algemeen opzet van de dienstverlening lijken te pleiten voor privé-exploïtatie. Penetratiegraad en toegankelijkheid pleiten ogenschijnlijk in het voordeel van overheidsbedrijven. Zo wordt de problematiek in de hedendaagse academische debatten voorgesteld. In de politieke debatten is de simplificatie, zo blijkt, nog groter. Een eenduidig antwoord op deze vraag wie het netwerk het best zal exploïteren kan evenwel, noch op theoretische gronden, noch op basis van historische voorbeelden gegeven worden. Literatuurstudie wijst uit dat voor elk argument pro privatisering van overheidsmonopolies, tegenargumenten bestaan. Bovendien bestaan er historisch gezien zowel voorbeelden van geslaagde privé-exploïtatie als van dito overheidsuitbating, en omgekeerd. De zin of de onzin van overheidsexploïtatie inzake basisdiensten kan met andere woorden niet gestoeld worden op 'objectieve' economische criteria. De keuze voor de ene of de andere exploitatievorm kan alleen maar gebeuren op basis van pragmatische argumenten.

Zo was het ook niet onze bedoeling aan te tonen dat de privé-sector niet goed zou gewerkt hebben in de Belgische situatie. Integendeel, een dergelijke *counterfactual* analyse zou wellicht heel wat argumenten pro het privé-initiatief gereveerd hebben.

Netwerkeexploïtatie gaat niet zozeer om de uitbating van diensten, maar ook om infrastructuurwerken die verder reiken dan alleen maar de winstgevende deelsectoren. In het Belgische verleden is gebleken dat de overheid garant staat voor het ter beschikking stellen van de dienst over heel het grondgebied en aan zo breed mogelijke lagen van de bevolking. Privé-exploïtatie bleek in de Verenigde Staten een haalbare formule, mits een afdoende regulering. De vraag pro of contra overheidsregulering moet bijgevolg geherformuleerd worden. Loont de omschakeling de moeite?

De omschakeling naar privé-exploïtatie is niet altijd onproblematisch, zoals in het Verenigd Koninkrijk is gebleken na de privatisering van *British Telecom*. Het tegengaan van monopoliseringstendensen en het behoud van garanties voor een universele dienstverlening bij privatisering vergt een ingewikkelde regulering. De paradox van 'deregulering' is, zoals door verschillende buitenlandse voorbeelden wordt geïllustreerd, dat de nood aan regulering enorm toeneemt.

Ook een gedeeltelijke privatisering is denkbaar. In dat geval lijkt het echter niet aangewezen om de opbrengst van deze operatie te storten in de put van de staatskas. Op die manier herhaalt men de fouten uit het verleden: het aanwenden van de telecommunicatie-exploïtatie voor secundaire doelstellingen. De verdere uitbouw van het telecommunicatienetwerk is vitaal voor de economische ontwikkeling van het land. De verkoop van Belgacom-aandelen kan aangewend worden om de marktpositie van het overheidsbedrijf te versterken. In de veranderende internationale context kan Belgacom een bijkomende kapitaalsinjectie gebruiken.

In het historisch overzicht is naar voor gekomen dat internationale ontwikkelingen in en buiten de telecommunicatiesector de Belgische beslissingen terzake beïnvloeden. Vandaag verkleint de manoeuvreerruimte van de Belgische Staat nog door de interventie van de E.G. Van de vier belangrijkste categorieën actoren -overheid, exploitant, producenten en gebruikers- in de sector zijn er vandaag drie geïnternationaliseerd. De producenten waren reeds internationaal van bij de opkomst van de telefoon, en dit fenomeen versterkte zich vooral vanaf de jaren 1920. Ook de professionele gebruikers hebben drukingsgroeperingen opgezet die hun eisen moeten ondersteunen. De Staat van zijn kant heeft een deel van zijn soevereiniteit aan een supra-nationaal niveau afgestaan. Steeds meer beslissingen worden genomen op Europees niveau. Tegenover deze drie geïnternationaliseerde actoren opereert enkel nog de uitbater van het netwerk hoofdzakelijk binnen de nationale grenzen. Men kan zich afvragen of deze situatie houdbaar is, vooral met de opening van de Europese grenzen in het vooruitzicht. Grote telecommunicatie-uitbaters als *British Telecom* en *France Telecom* zijn alvast de mening toegedaan van niet. Privatisering in België opent op termijn de grenzen voor deze concerns. Ze richten zich steeds meer op de geliberaliseerde segmenten van de internationale markt. België zal zich moeten bezinnen of het nationale netwerk in zelfbeheer moet blijven. In het geval van privatisering wordt een Belgische verankering van het netwerk, gezien de internationale liberaliseringstendens, bijzonder problematisch.

In historisch perspectief moet de hervorming van de Belgische telecommunicatieregulering van 1991 ingeschat worden als een nieuwe en belangrijke herdefiniëring van de staatsstussenkomst terzake. Wanneer rond 1980 economische en technologische ontwikkelingen nieuwe markten openen, werd, net als in het verleden, de vraag gesteld wie deze markten zou uitbaten: de Staat of de privésector. De exacte reikwijdte van het staatsmonopolie moet opnieuw afgebakend worden. De RTT oordeelt aanvankelijk bijvoorbeeld, dat de nieuwe marktsegmenten zoals datatransmissie en mobilofonie onder haar monopolie vallen. Vanuit diverse hoeken wordt echter geoordeeld dat de openbare dienst noch over de financiële middelen, noch over de organisatorische capaciteit beschikt om de vereiste investeringen te bekostigen. Privé-initiatief zou hier dus een oplossing kunnen zijn.

De wettelijke regeling van 1991 verbiedt de tot Belgacom omgevormde Regie, conform de Europese regulering, om de markt van terminals te monopoliseren. Voorts wordt verhinderd dat Belgacom haar monopolie zou uitbreiden naar andere nieuwe diensten dan de mobilofonie. Belgacom kan op beide markten wel met de privé-sector in concurrentie treden.

Het overheidsbedrijf houdt evenwel de basisinfrastructuur onder monopolie en bewaart tevens het recht om in exclusiviteit de telefoondienst aan te bieden. In grote trekken behoudt Belgacom aldus de voornaamste bevoegdheden die reeds in de wet van 1930 voor de RTT waren ingeschreven. Nieuw aan het statuut van Belgacom is wel dat voor het eerst duidelijk omschreven wordt wat de taken van openbare dienst inhouden. In die zin kan men veronderstellen dat de hervorming van 1991 niet zozeer de fysische grenzen van het monopolie herschikt, maar eerder dat het een herafbakening is van de maatschappelijke functie die aan de netwerk-exploitant wordt opgelegd.

De verplichting die aan Belgacom wordt opgelegd om een universele dienst te waarborgen is een afslanking van de taken waarmee de RTT sinds de Tweede Wereldoorlog was belast. Voordien intervenieerde de Staat met de telecommunicatie hoofdzakelijk op indirecte wijze in de economie: het ging om de uitbouw van een infrastructuur. De instrumentele inschakeling van de RTT in de industriële

overheidspolitiek na Wereldoorlog II was juist één van de oorzaken van haar matig functioneren. De inschakeling van de RTT voor economische overheidsinterventie ging ten koste van haar fundamentele opdracht: de universele dienst waarborgen. De wetgever was zich blijkbaar bewust van deze problematiek. Bij het opstellen van de wet op sommige overheidsbedrijven werd ervoor gezorgd dat Belgacom meer vrijheid krijgt om met commerciële partners te interageren. De Belgische telecommunicatie-exploitant kan niet langer ingeschakeld worden in een industriële staatspolitiek, tenzij in gevallen van 'strategisch belang'. Maar in tegenstelling tot de RTT zal Belgacom, althans volgens van de wet, hier financieel niet meer zelf voor opdraaien. Tegelijk bevat de nieuwe regeling een belangrijke innovatie: voor de eerste maal wordt de openbare dienst in de wet gedefinieerd.

Deze omschrijving beantwoordt ook aan de regels opgelegd door de Europese Gemeenschap. Het kan overigens niet ontkend worden dat de E.G.-richtlijnen de sluitsteen van de 'wet Belgacom' zijn. Toch beantwoordt de oprichting van Belgacom ook aan specifieke noden van de Belgische telecommunicatie-exploitatie. Dit was ook reeds het geval met de oprichting van de RTT in 1930. Deze was immers niet alleen het antwoord op druk van de internationale telecommunicatie-industrie, maar ook op de problemen van de administratie van telegraaf en telefoon. Ook bleken de relaties tussen de verschillende actoren in de telecommunicatie verziekt. Een te grote ministeriële macht veroorzaakte discontinuïteit van het beheer in tijden van politieke instabiliteit. De inschakeling van de RTT in het politieke bestel zorgt er bovendien voor dat de instelling gepolitiseerd raakt en bureaucratisch wordt. Ook hier moet de nieuw verworven autonomie de uitkomst bieden.

De relaties tussen de verschillende actoren in het telecommunicatielandschap worden hiertoe transparanter gemaakt, zodat er in de praktijk minder belangenvermenging kan zijn dan voordien. We hadden het in dit verband reeds over de manier waarop de relatie met de industrie werd hertekend. Maar ook de banden tussen overheid en Regie worden versoepeld: de belangen van overheid en exploitant zijn per contract vastgelegd, uitbatings- en reglementeringsfuncties worden gescheiden en de macht van de minister is duidelijker afgebakend. Alle wetten bevatten nochtans onvolkomenheden en achterpoorten. Hoe autonoom Belgacom zal zijn, zal daarom in grote mate afhangen van de manier waarop de politieke wereld met zijn verantwoordelijkheid omspringt.

Precies op dit punt articuleert zich de voornaamste kritiek van de tegenstanders van overheidsexploitatie. Privatisering van de RTT-Belgacom is volgens hen het enige realistisch alternatief om komaf te maken met de politisering van de instelling. Deze politisering is, tenminste in hun politieke discours, de voornaamste oorzaak voor de het gebrek aan efficiëntie bij de RTT. Politieke opposenten werkzaam in de schoot van de RTT-Belgacom wijzen eerder op de overdreven politieke inmenging op het vlak van het strategisch beheer. Het anti-politiseringsargument in het pleidooi voor efficiënt beheer verliest daardoor zijn kracht niet. De maatschappelijke kost voor de slechte werking van een aantal overheidsdiensten is volgens deze opvatting, zo groot geworden, dat een privatisering - met eventueel minder nadruk op de notie van algemene dienst - toch een globaal economisch voordeel zou opleveren.

De optie voor één of andere exploitatieformule hangt niet alleen af van 'meetbare' economische gegevens of technische imperatieven, maar ook van politieke keuzes die in een bepaalde maatschappelijke en historische context gemaakt worden. Dit betekent niet dat economische of technische mechanismen geen rol spelen bij de totstandkoming van een regulering inzake telecommunicatie, wel inte-

gendeel. Maar ook het spel van de machtsverhoudingen tussen de betrokken actoren in de telecommunicatiesector speelt wezenlijk mee. De keuze voor of tegen overheidsregulering wordt bovendien beïnvloed door de historisch gegroeide 'politieke cultuur' met betrekking tot telecommunicatie.

In het licht van dit alles is het misschien aangewezen om Belgacom eerst de kans te geven haar waarde te bewijzen, gezien de garanties die deze formule biedt met het oog op een universele dienstverlening. De voorstanders van het behoud van de openbare dienst zullen dan wel moeten inzien dat dit enkel mogelijk is als de instelling een maximale autonomie krijgt. Als Belgacom zich met andere woorden kan gedragen als een openbaar 'bedrijf'. Indien niet, dan lijkt privatisering onafwendbaar.

**Summary: Telecommunications Policy in Belgium. An Historical Perspective.**

*The debate on the privatization of some public enterprises in Belgium has been reopened. Pros and cons seem to be inspired by ideological and political imperatives rather than by scientific considerations. The way in which similar debates were carried out during Belgian history, highlights some features of the actual debate. This paper traces back the way in which the tensions between the public and the private sectors have been approached and regulated. This historical analysis points to some inconsistencies and shortcomings of actual opinions on telecommunications regulation in Belgium, and more generally to the social function of telecommunications in contemporary society.*