



Regulators

Achtergronddocument:
Bestuurlijke randvoorwaarden voor adequate
marktregulering door onafhankelijke regulators

Brussel, 11 maart 2013

“The success and sustainability of liberalization in the utility sectors hinges on strong institutions” (Jacobs, 2001).

Deze studie wordt gepubliceerd om een breder publiek toe te laten kennis te nemen van de voorbereidende analyses die binnen de SERV gebeuren met het oog op de ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadviesing door de sociale partners in de SERV. De bevindingen, interpretaties en conclusies in deze studie vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-Secretariaat en kunnen op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de Raad, een organisatie vertegenwoordigd in Raad of een lid van de Raad.

Inhoud

1.	Inleiding	4
2.	Situering van sectorale regulatoren	5
2.1.	Wat zijn sectorale regulatoren?	5
2.2.	Waarom sectorale regulatoren?	6
2.3.	Taken en bevoegdheden van sectorale regulatoren	8
2.4.	Bevoegdheden van regulatoren in het licht van grondwettelijke regels	10
3.	Institutionele inbedding van regulatoren	12
3.1.	Belang van een goede institutionele omkadering	12
3.2.	Onafhankelijkheid en onpartijdigheid	15
3.3.	Transparantie en publieke verantwoording	21
3.4.	Coherentie	23
3.5.	Waarden, normen en criteria	29
3.6.	Middelen en deskundigheid	34
4.	Toetsingskaders voor regulatoren	37
4.1.	Checklists en vragenlijsten	37
4.2.	Synthetische indicatoren	41
5.	Literatuurlijst	54

1. Inleiding

Dit achtergronddocument is een literatuurstudie naar de **bestuurlijke randvoorwaarden voor adequate marktregulering door onafhankelijke regulatoren**.

Het initiatief ervoor werd genomen in het kader van de engagementen van het Pact 2020 en de 6^e staatshervorming. In het **Pact 2020** is namelijk voorzien dat “Vlaanderen de positie versterkt van onafhankelijke regulatoren (elektriciteit, gas, water ...) die toezien op de marktwerking en de prijsvorming, de mededinging bevorderen, de toegang tot netwerken en investeringen in netwerkinfrastructuur reguleren en publieke belangen bewaken”. De **6^e staatshervorming** maakt deze problematiek urgenter. Die draagt immers belangrijke bevoegdheden op het vlak van energieprijzen (distributietarieven) over van de federale regulator (CREG) naar de Vlaamse regulator (VREG). Ook de prijzencontrole op de drinkwatertarieven wordt geregionaliseerd. Die prijsregulering en prijzencontrole is in nutssectoren typisch de taak van regulatoren.

De voorliggende **studie** beschrijft wat onafhankelijke regulatoren zijn, waarom ze werden of worden opgericht, en wat hun belangrijkste taken zijn¹. Vervolgens wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop ze institutioneel kunnen worden ingebed en functioneren. We bespreken de aandachtspunten en vereisten die vaak in de literatuur en de wetgeving terugkomen op het vlak van (1) onafhankelijkheid en onpartijdigheid, (2) transparantie en publieke verantwoording (accountability), (3) coherentie, (4) waarden, normen en criteria en (5) middelen en deskundigheid. In een laatste deel komen toetsingskaders aan bod die worden gebruikt voor de analyse en beoordeling van (het institutioneel kader voor) regulatoren. Het gaat om checklists en vragenlijsten en om synthetische indicatoren of indexen. We overlopen ook de resultaten van toepassingen ervan op Belgische regulatoren.

Deze studie maakt deel uit van een reeks **achtergronddocumenten** over marktregulering en regulatoren. Zoals voorzien in het werkprogramma van de SERV, dienen die als basis voor het **overleg in de SERV** met het oog op:

- een advies over de VREG (regulator voor elektriciteit en gas);
- een advies over de VMM (regulator voor de watersector);
- input van de sociale partners in het kader van de implementatie van de 6^e staatshervorming op het vlak van de distributienettarieven voor elektriciteit en de prijzencontrole voor drinkwater;
- input van de sociale partners in het kader van de raadplegingsprocedure over de nieuwe tariefmethodologie voor de distributienettarieven voor elektriciteit.

¹ Deze delen zijn ook opgenomen in de achtergrondstudie “concepten en instrumenten van marktregulering”.

2. Situering van sectorale regulators

2.1. Wat zijn sectorale regulators?

Naast mededingingsautoriteiten met algemene en ruime bevoegdheden over alle bedrijfstakken heen, zijn er in België de afgelopen jaren, zoals in de meeste andere Europese landen, voor specifieke sectoren sectorale regulators of reguleringsinstanties opgericht (zie logo's). Dergelijke **sectorale regulators** spelen een belangrijke rol in geliberaliseerde markten en/of nutssectoren zoals energie, water, telecom, transport.... Soms wordt er voor elke markt een afzonderlijke regulator voorzien, maar er zijn vaak ook regulators die meerdere markten combineren, vooral wanneer markten sterk verweven zijn (vandaar in België bv. het BIPT voor telecom en postdiensten, de CREG voor elektriciteit en gas) of wanneer de markten relatief klein zijn (bv. het Luxemburgs Reguleringsinstituut²). Ook omwille van coherentie en efficiëntie worden soms multisectorregulators opgericht³.

Enkele Belgische en Vlaamse sectorale regulators



Algemeen geldt dat sectorale regulators worden opgericht in markten waarvoor beleidsmakers van oordeel zijn dat andere instrumenten niet volstaan om een stabiel lange termijnkader voor investeringen te bieden, de marktwerking te verzekeren en/of de belangen van de consumenten te beschermen. Kenmerkend voor sectorale regulators is dat het gaat om instanties die organisatorisch en functioneel **gescheiden** zijn van de regering, geleid worden door niet-verkozenen, en gecontroleerd worden door verkozen politici en door rechters. Het verschil met de traditionele mededingingsautoriteiten en –instrumenten is dat die meestal ex post werken en pas optreden als er zich bepaalde feiten hebben voorgedaan, terwijl sectorale regulators ook **ex ante** markt-imperfecties trachten te vermijden en proberen om marktwerking te faciliteren, te imiteren of te versterken, via regulering van prijzen, investeringen, kwaliteit en betrouwbaarheid, markttoetreding en –uittreding... Sectorale regulators hebben dikwijls ook een **ruimere opdracht** dan mededingingsautoriteiten, die niet enkel concurrentie omvat maar ook sociale doelstellingen op het vlak van universele dienstverlening, openbare dienstverplichtingen of inkomensherverdeling.

² In Luxemburg bv. was er aanvankelijk het Luxemburgs Telecommunicatie-Instituut (ILT) als nationale regulator voor de telecomsector, waaraan vervolgens ook toezichtsfuncties werden toegevoegd voor de elektriciteitsmarkt, de gasmarkt, en de postdiensten en de naam intussen werd veranderd in het Luxemburgs Reguleringsinstituut (ILR). Daarbinnen zijn er echter specifieke sectorale afdelingen.

³ In Nederland bv. werd de regulering van de energiemarkt (de elektriciteitssector en de gassector) en van de vervoermarkt (de spoorsector, de luchtvaartsector, het openbaar vervoer en het loodswezen) ondergebracht binnen de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) in een zgn. Energiekamer en een Vervoerkamer.

2.2. Waarom sectorale regulators?

Het is duidelijk dat sommige van de doelstellingen en taken van regulators ook opgenomen kunnen worden door de traditionele mededingingsautoriteiten of bestaande diensten die al verantwoordelijk waren voor prijscontrole en prijsbeleid. Bovendien zijn er ook andere instrumenten waarmee (netwerk)monopolies kunnen worden gereguleerd, zoals publiek eigendom (overheidsbedrijven), concessies en contracten⁴. Maar in veel gevallen werd om een of meerdere van de onderstaande redenen gekozen voor regulering door **afzonderlijke en onafhankelijke regulators**.

- Een eerste reden is dat economische regulering van een sector vaak zeer technische en specifieke **deskundigheid** vereist die niet noodzakelijk aanwezig is bij de mededingingsautoriteiten⁵.
- Een tweede reden is de behoefte aan een **neutrale scheidsrechter** om een eerlijk en gelijk speelveld te creëren tussen de al bestaande en de nieuwe spelers op de geliberaliseerde markten. Gewoonlijk wordt gesteld dat de regulering van deze markten onafhankelijk moet kunnen gebeuren van de belangen van de overheid als eigenaar/hoofdaandeelhouder van de (vroegere) monopoliehouder (aangezien het aandeelhouderschap van de overheid in veel gevallen behouden bleef). Voor een goed functionerende markt is immers vertrouwen van (potentiële) nieuwe toetreders in de eerlijke werking ervan noodzakelijk. Men wil zo belangenconflicten en de perceptie van belangenvermenging door de overheid vermijden⁶.
- Een derde reden is de behoefte aan **stabiliteit en voorspelbaarheid** van de marktvoorwaarden in sleutelinfrastructuren en –sectoren. Veel waarnemers vinden dit de belangrijkste reden. *“Even if some of the older justifications – such as the need of expertise and specialization – do not conclusively prove the advantages of independence, (...) credibility and a long term horizon in policymaking are considered so important (...) that the independence of regulators is increasingly seen as a necessary condition of good economic governance. The growing realization of the importance of policy credibility is the reason why the model of the independent central bank – the prototype of the independent agency – became so popular. The crucial lesson of this model is that policy credibility cannot be achieved unless the delegate is truly independent: not an agent, but a fiduciary whose policy preferences may, and in some cases should, differ from the (short-term) preferences of the government”*⁷. Onafhankelijkheid is dan geen doel op zich, maar een manier om doel-

⁴ Zie in Vlaanderen bv. de concessies in het busvervoer (De Lijn), het contract met Aquafin in de watersector.

⁵ Een bijkomende reden die soms wordt aangehaald hangt hiermee samen en betreft de rigiditeiten in het recruiterings- en verloningsbeleid binnen overheidsministeries waardoor men koos voor een afzonderlijke, nieuw op te richten instantie.

⁶ Regulators passen dus in de transitie van de “Owner state” naar de “Regulatory State” waarin het noodzakelijk is om de verschillende functies van de overheid te verduidelijken

⁷ Majone (2004) vervolgt: “The current political support for central bank independence in practically all industrialized and in many developing countries suggests that politicians are beginning to appreciate the advantages of handing over some important policy decisions to non-majoritarian institutions. From a short-term perspective, it is of course tempting for the current majority to control as closely as possible the exercise of the powers which voters have entrusted to them. But responsible political leaders realize that their “ownership” of the power to exercise public authority is only temporary, since the next majority could pursue completely different policy objectives. How to avoid the worst consequences of this alternation of political leadership, which is, at the same time, the very essence of the democratic method? In the case of monetary policy, the solution has been found in delegating powers to a central banker who is more “conservative” than the government. (...) At any rate a complete transfer of policymaking authority as in the case of central banks, is hardly possible, or even desirable, in the case of

stellingen op het vlak van beleidscoherentie, geloofwaardigheid en vertrouwen in de overheid te realiseren. Dat geldt in het bijzonder voor geliberaliseerde netwerksectoren waar grote investeringen (moeten) gebeuren in infrastructuur met een lange levensduur. Terwijl dergelijke investeringen vroeger gebeurden door staatsbedrijven, vereisen die in een geliberaliseerde markt een adequaat reguleringskader in een stabiel investeringsklimaat. De verwachting (en ervaring) is dat verkozen politici en traditionele reguleringskaders die zekerheid onvoldoende leveren doordat hun tijdsperspectief veel korter is dan wat nodig is voor dergelijke investeringen⁸. Zo wordt vaak vastgesteld dat politici een hogere prioriteit lijken te geven aan lage prijzen voor de consumenten op korte termijn dan aan investeringen op korte termijn met het oog op een goede infrastructuur op lange termijn⁹.

- Een vierde reden die soms wordt aangehaald, is dat regulering door onafhankelijke regulatoren meer **flexibiliteit** toelaat dan instrumenten zoals lange termijncontracten en -concessies om in te spelen op onverwachte omstandigheden of belangrijke technologische of marktontwikkelingen in een sector¹⁰.

Er is een toenemend aantal empirische studies die testen wat de impact in de praktijk is geweest van de oprichting van onafhankelijke regulatoren en wat hun voordelen zijn ten opzichte van alternatieve instrumenten. Ze lijken te bevestigen dat onafhankelijke regulatoren voor een reeks sectoren (beter dan andere instrumenten) het vertrouwen van marktactoren in de consistentie en stabiliteit van het regelgevend kader en de investeringsbeslissingen positief beïnvloeden, al blijven de resultaten contextafhankelijk¹¹.

economic regulation—especially the regulation of privatized utilities, where economic, political and social considerations are so closely intertwined. A political justification of agency independence is still possible, however. (...) An independent regulatory agency provides assurance both to the current majority and to future parties that their policies will be implemented impartially, as well as in a technically and economically competent way. The assumption that the agency operates at arm's length from government is of course essential. The agency's insulation from government means, inter alia, that if the new majority wants to change policy priorities, it must do so in an explicit way, rather than by subterfuge as it often happens with bureaucracies under direct ministerial control."

⁸ Naert and Defloor (2009) schrijven hierover: "In a typical democratic setting time inconsistency will be the rule rather than the exception since democracies are characterized by the short term time horizon of politicians in view of elections and by the accompanying policy changes that come with the new incumbent party or coalition. A device to guarantee a time consistent policy is the creation of a commitment mechanism for removing the risk of opportunistic policy in particular contingencies. Independence for regulators can act as such a commitment mechanism. In this way, governments prohibit themselves and future policy makers from taking these myopic decisions. They 'tie their hands', so it will be politically more costly to overrule a decision made by an agency. Thus policy makers cannot use discretionary policy as a mechanism to favour a particular interest group."

⁹ Hanretty ea (2012).

¹⁰ "The appeal of regulation by an independent regulator lies in its broader flexibility. This makes it more resilient to unexpected change than a pure contracting approach and able to complete what are inevitably incomplete contracts between parties. Public ownership and provision has similar flexibility but scores less well in terms of time-consistency and cost-efficiency." OECD (2011). Better regulation: the role of the regulator. ITF/OECD/JTRC(2011)8.

¹¹ OECD (2012). The economic impact of regulatory policy: a literature review of quantitative evidence. GOV/RPC/MRP(2012)2.

Cambini and Rondi (2011) bv. onderzochten de investeringsbeslissingen van 92 netwerkbedrijven in 15-EU-landen die gereguleerd worden door een regulator, door een ministerie, overheidscomité of een lokale overheid, met een uiteenlopende mate van staatseigendom. Via regressieanalyse werd de invloed van onafhankelijkheid onderzocht op de investeringsbeslissingen ten opzichte van een reeks andere parameters. "Overall, the results provide support for the argument that the establishment of in-

2.3. Taken en bevoegdheden van sectorale regulatoren

Over het algemeen hebben sectorale regulatoren vandaag een viertal **taken**:

1. concurrentie op gang brengen waar concurrentie mogelijk is, en vervolgens de mededinging bevorderen (transparantie en mededinging¹²);
2. regulering van de toegang tot de markt en de netwerken en vermijden van discriminatie op het vlak van toegang tot de infrastructuur (marktregulering)¹³;
3. economische regulering onder de vorm van regulering van kosten en investeringen, van de (overblijvende) monopolist en prijscontrole en toezicht op zijn tarifieringspolitiek (prijsregulering);
4. technische regulering, onder andere op het vlak van standaardisering, stabiliteit, kwaliteit, veiligheid, privacy, enz.

Regulators hebben daarnaast vaak ook van deze kerntaken afgeleide taken zoals geschillenbeslechting en beleidsadviesing. Zij hebben gewoonlijk *geen* regulerende bevoegdheden op sociaal of ecologisch vlak, maar wel de taak om er mee voor te zorgen dat deze andere doelstellingen van marktregulering op een efficiënte manier worden gerealiseerd door de marktoperatoren die ze reguleren¹⁴.

Een aspect dat meer en meer onder de aandacht komt, is de taak van regulators om (voorbereid te zijn op) “externe schokken”. Het gaat dan niet zozeer om voorzienbare onzekerheden waarop eenvoudig kan worden geanticipeerd (bv. volumeparameters in prijsregulering) maar om “onbekende onbekendheden” of zgn *black swans* (gebeurtenissen die onwaarschijnlijk zijn, maar enorme implicaties hebben als ze zich toch voordoen). Hiervoor moet dan worden gedacht aan vooraf vastgelegde procedures voor consultatie, onderhandeling en besluitvorming, die tenminste de tijd reduceren die nodig is om te reageren en de transparantie van de beslissingen te vergroten¹⁵.

dependent regulatory agencies strengthens firms’ confidence in the consistency and stability of the regulatory environment and that this, in turn, contributes positively to investment decisions.”

¹² Meestal is men terughoudend met het creëren van sectorspecifieke mededingingsregels vanwege het bestaan van mogelijke overlap of inconsistenties met de algemene mededingingswetgeving en het risico van ‘shopping’ bij verschillende toezichthouders.

¹³ In sommige gevallen hebben reguleringsorganen een adviesbevoegdheid ten aanzien van de minister die gemachtigd is vergunningen uit te reiken en moeten zij toezien op de goede uitvoering ervan. In andere gevallen is de markttoegang onderworpen aan de goedkeuring van de regulator en niet aan die van de minister. In nog andere gevallen wordt gebruik gemaakt van de zgn. bestekmethode: de voorwaarden worden door de beleidsmakers in wetgeving vastgelegd maar de toekenning van vergunningen conform deze bestekken behoort tot de bevoegdheid van de reguleringsinstanties. Sectoren die voordien onderworpen waren aan een monopolie, kunnen niet worden opengesteld voor mededinging alleen maar op basis van een vergunning die door een reguleringsorgaan wordt uitgereikt aan bepaalde operatoren om op de markt te kunnen komen. Er zijn meer bepalingen nodig, over o.a. de toegang van derden tot het net, de interconnectie en de interoperabiliteit van de netten. In dat geval moet de reguleringsinstantie ook toezien op de naleving van de technische procedures inzake markttoegang.

¹⁴ “It is worth emphasising that properly structured independent regulation should not act as a barrier to the achievement of other policy goals (e.g. carbon reduction targets), but rather it should help to ensure that these broader policy goals can be delivered more cost effectively.” OECD/JTRC(2011)8

¹⁵ The Eyjafjallajökull volcanic dust cloud in May 2010 provides a recent example of an extreme event that regulation, in regard to air safety, had not foreseen. Existing safety limits for the exposure of aircraft engines to volcanic dust were designed for situations where ash plumes are either localised problems or can be readily avoided by detour. Exposure limits were therefore set low with a wide safety margin. The 2010 eruption in Iceland produced very fine ash that dispersed much more widely than is usual. Coupled with unusually stable weather conditions, this resulted in a large area of some of the

Typische taken en opdrachten van sectorale regulators

Transparantie en Mededinging	<ul style="list-style-type: none"> • concurrentie op gang brengen waar concurrentie mogelijk is, en vervolgens de mededinging bevorderen • toezicht op het marktgedrag en de economische prestaties van ondernemingen
Marktregulering	<ul style="list-style-type: none"> • regulering van de toegang tot de markt en de netwerken en vermijden van discriminatie op het vlak van toegang tot de infrastructuur • controleren van de naleving van wettelijke regels en de (kwaliteits)normen en verplichtingen inzake universele dienstverlening, openbare dienstverplichten e.d
Prijsregulering	<ul style="list-style-type: none"> • regulering van kosten en investeringen van de (overblijvende) monopolist • prijscontrole en toezicht op zijn tarifieringspolitiek
Technische regulering	<ul style="list-style-type: none"> • regulering op het vlak van standaardisering, stabiliteit, kwaliteit, veiligheid, privacy enz. • controleren van de naleving van technische regels en verplichtingen inzake leveringszekerheid, (product)kwaliteit e.d.
Afgeleide taken	<ul style="list-style-type: none"> • geschillenbeslechting • beleidsadvisering • bewaking van de efficiëntie in de implementatie van sociale en ecologische regelgeving in het gereguleerde marktsegment

Regulators hebben als onderdeel van hun reguleringstaak ook vrijwel steeds een belangrijke **toezichtopdracht**. Dat toezicht valt in twee soorten uiteen:

1. het toezicht op het marktgedrag en de economische prestaties van ondernemingen;
2. het controleren van de naleving van wettelijke regels en de (kwaliteits)normen en verplichtingen inzake universele dienstverlening, leveringszekerheid, (product)kwaliteit, e.d.

Voor dat toezicht is een goede informatievoorziening nodig vanuit de sector naar de toezichthouder om te voorkomen dat **informatiescheefheid** is. Een onvoldoende geïnformeerde toezichthouder dreigt immers een 'gevangene' te worden van de organisaties waar deze toezicht op moet houden (zgn. '**regulatory capture**'¹⁶). Daarom beschikken regulators meestal over ruime bevoegdheden om informatie op te vragen en

world's busiest airspace being potentially contaminated for over a week. Safety regulators, air traffic regulators, metrology agencies and aero-engine manufacturers worked rapidly together to improve the identification of contaminated areas and improve the calibration of safe ash exposure limits. New regulations that permitted a resumption of most of the suspended aviation services were operational within a week. But this was a very long week for airlines losing business. It should be noted that emergency arrangements between national air traffic controllers for diverting traffic were in place and worked well, the critical element being a risk sharing agreement to allocate revenues from diverted flights. Responsibilities for responding to broader shocks have been clarified by the Eyjafjallajökull eruption. OECD/JTRC(2011)⁸

¹⁶ Spyrelli (2003) maakt melding van drie types regulatory capture: a) political, b) industry-derived en c) organisational regulatory capture.

onderzoeksdaden te stellen. Het toezicht kan uiteraard ook door andere overheidsdiensten dan de regulator worden opgenomen.

Naast voldoende informatie beschikken de regulatoren doorgaans ook over instrumenten om de naleving van de regelgeving, concessie- en vergunningsvoorwaarden te kunnen **handhaven**. De instrumenten kunnen worden onderverdeeld in preventief toezicht (vooraf) en repressief toezicht (achteraf). Instrumenten van preventief toezicht zijn o.a. overleg, vergunningsplicht, goedkeuring, aanwijzing. Instrumenten van repressief toezicht zijn o.a. vernietiging, intrekking, schorsing, bestuursdwang en last onder dwangsom, bestuurlijke boete. De trend is dat men aan repressief toezicht in het algemeen de voorkeur geeft boven preventief toezicht en men vergunningenstelsels enkel wil behouden waar noodzakelijk (vgl. met de principes van de Europese Dienstenrichtlijn).

2.4. Bevoegdheden van regulatoren in het licht van grondwettelijke regels

Regulatoren maken deel uit van een breder palet aan instanties met regelgevende bevoegdheden en delegatiebepalingen voor de vaststelling van regelgeving als gevolg van decentralisering en privatisering van wetgeving. (bv. deontologische regels van beroepsfederaties, normen van keuringsinstellingen...)¹⁷. In die context is er discussie over de vraag hoever de **delegatie of toekenning van regelgevende bevoegdheden** kan gaan in het licht van de grondwettelijke regels¹⁸.

In het Belgische grondwettelijke systeem heeft de wetgevende en de uitvoerende macht volheid van regelgevende bevoegdheid. Het voorziet in een strikt systeem van uitoefening en delegatie van regelgevende bevoegdheid, dat weinig ruimte laat voor uitbesteding. De vaste adviespraktijk van de Raad van State is dat een delegatie in overeenstemming moet zijn met de algemene principes van het Belgisch publiekrecht, aangezien bij afwijkingen daarvan wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht, iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt, en ook de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State, ontbreken. Toch erkent de Raad van State pragmatische uitzonderingen op deze regel, namelijk voor delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mag worden uitgegaan dat de instellingen, die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen. Een dergelijke bevoegdheidsoverdracht wordt weliswaar enkel aanvaardbaar geacht wanneer die beperkte technische maatregelen geen beleidskeuze inhouden.

¹⁷ Zie Popelier en Van Nieuwenhove (2012). In de rechtseconomie worden er verschillende redenen vermeld die een wetgever ertoe kunnen brengen om zijn regelgevende functie te delegeren of uit te besteden. Meestal heeft zo'n delegatie te maken met de zorg om de meest rationele maatregelen tot stand te brengen: de wetgever heeft bv. onvoldoende informatie en capaciteit om complexe en hoog-technologische materies te regelen, zoals bv. de telecommunicatiemarkt, of acht zichzelf te kwetsbaar voor drukingsgroepen of electorale druk om de juiste beslissing te nemen (bv. inzake risicoregulering). Andere redenen hebben te maken met een gebrekkige besluitvormingscapaciteit, bv. indien er geen consensus kan worden bereikt over onderliggende waarden of doelstellingen of indien men verantwoordelijkheid wil afschuiven (blame shifting). In public choice-theorieën wordt zelfs een tendens ontwaard die zich laatdunkend uitlaat over democratie, omdat de collectieve besluitvorming beheerst wordt door agenda setting en manipulatie, de volgorde waarin alternatieven worden geplaatst, strategisch stemmen en politieke tactieken. Verschillende rechtseconomen pleiten daarom voor deregulering of voor het delegeren van reguleringsbevoegdheid naar gespecialiseerde agentschappen.

¹⁸ Zie Popelier en Van Nieuwenhove (2012).

In het geval van regulatoren wordt de regelgevende bevoegdheid echter vaak gedelegeerd overeenkomstig een **Europese richtlijn**. Wanneer een richtlijn bepaalt dat er voor een bepaalde markt, zoals de energiemarkt of de elektronische communicatiemarkt, voor elke lidstaat een onafhankelijke instantie moet zijn met een belangrijke beslissingsbevoegdheid die meestal van individuele aard maar soms ook van regelgevende aard is, rijst de vraag of een dergelijke delegatie wel verenigbaar is met de grondwettelijke beginselen.

Opvallend is dat in de adviespraktijk van de Raad van State geen kritiek te bespeuren valt op een dergelijke delegatie van regelgevende bevoegdheid. Meer zelfs, wanneer uit de richtlijn blijkt dat de regulerende instantie haar regelgevende bevoegdheid op een onafhankelijke wijze moet kunnen uitoefenen, moet die onafhankelijkheid ook in de omzettingsmaatregelen worden gewaarborgd. Dat impliceert dat noch de wetgever, noch de uitvoerende macht zich kunnen mengen in de rechtsregels die in die context door een regulerende instantie worden uitgevaardigd.

Hieruit kan worden opgemaakt dat de Raad van State de grondwettelijke beginselen waarop hij vrij streng toeziet in andere gevallen, veel soepeler toepast wanneer een Europese richtlijn de verplichting inhoudt om een autonome regelgevende bevoegdheid toe te kennen aan een regulerende instantie. Blijkbaar wordt ervan uitgegaan dat de primauteit van het Europees recht het niet meer mogelijk maakt om een beroep te doen op mechanismen van goedkeuring of bekrachtiging die anders door de Raad van State in een dergelijk geval noodzakelijk zouden worden geacht. Ook het Grondwettelijk Hof heeft deze primauteit op een gelijkaardige wijze toegepast.

Popelier en Van Nieuwenhove (2012) stellen dat vanuit het standpunt van de voorrang van het Europees recht is deze zienswijze natuurlijk correct is. Zij menen achter dat het wenselijk is om het **Belgische grondwettelijke kader aan te passen** om een dergelijke zelfstandige en onafhankelijke regelgevende bevoegdheid, in dit geval van een regulerende instantie, te legitimeren (zie verder). Het lijkt hen immers allesbehalve vanzelfsprekend om deze bevoegdheid te verantwoorden vanuit de theorie van de overdracht van soevereiniteit aan internationale en supranationale instellingen overeenkomstig artikel 34 van de Grondwet.

Popelier en Van Nieuwenhove (2012) doen een concreet voorstel van nieuwe grondwetsbepaling¹⁹, die niet alleen de delegatiemogelijkheid regelt maar ook enkele waarborgen bevat dat enkele juridische rechtsbeginselen en democratische en rechtsstatelijke waarborgen worden gerespecteerd. Zo zou de wetgever verplicht worden om de gedelegeerde bevoegdheden uitdrukkelijk en nauwkeurig te omschrijven, de samenstelling van het orgaan van het gedecentraliseerd bestuur in grote lijnen moeten regelen (op basis van democratische legitimiteit of inhoudelijke expertise), de wijze van bekendmaking van de betrokken rechtsregels bepalen, en de rechtsbescherming regelen. Andere aspecten van de totstandkoming van de betrokken rechtsregels hoeven niet door de wetgever te worden vastgesteld en kunnen volgens Popelier en Van Nieuwenhove in beginsel worden overgelaten aan de uitvoerende macht of eventueel aan het betrokken bestuur of aan de betrokken organisatie zelf.

¹⁹ “Art. 41/1. Aan gedecentraliseerde besturen kan de bevoegdheid worden opgedragen om regels uit te vaardigen. De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel bepalen de aangelegenheden waarin die bevoegdheid uitdrukkelijk wordt opgedragen, de beginselen met betrekking tot de samenstelling van de organen die die regels uitvaardigen, de wijze van bekendmaking van die regels, alsook de rechtsbescherming tegen die regels.” De auteurs merken op dat de huidige herzieningsverklaring voorziet niet in de mogelijkheid om deze grondwetsbepalingen uit te vaardigen. Ook de nieuwe tijdelijke overgangsbepaling bij artikel 195 biedt geen dergelijke mogelijkheid. Het zal dus alleszins nog geruime tijd duren vooraleer een dergelijke grondwettelijke bepaling er zal zijn. Zolang kunnen er volgens hen ernstige juridische bedenkingen worden gemaakt bij de bestaande praktijk.

3. Institutionele inbedding van regulatoren

3.1. Belang van een goede institutionele omkadering

Niet enkel om juridische redenen maar ook om andere redenen is een goede omkadering van regulatoren wenselijk. Een uiterst belangrijk aspect voor de goede werking van regulatoren, en daardoor ook voor een goede marktregulering, blijkt inderdaad de wijze waarop ze **institutioneel** zijn ingebed en functioneren, samen met de “mindset” van de betrokken beleidsmakers²⁰ en van de regulator zelf²¹.

Er zijn immers verschillende problemen of vragen die opduiken bij de oprichting en het functioneren van regulatoren:

- Meerdere regulatoren zijn eerder ad hoc tot stand gekomen, vaak in uitvoering van een internationale verplichting of verbintenis, zonder dat hun rol en relatie ten opzichte van andere overheidsinstanties steeds duidelijk is;
- De meeste opgerichte regulatoren zijn sectoraal van aard, eerder dan multisectoraal. Dit creëert transparantie- en coördinatieproblemen (naast mogelijk dubbelwerk en suboptimale inzet van middelen), zeker als ten gevolge van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen de grenzen tussen markten vervagen (bv. telecom en media, elektriciteitsleidingen die fungeren als telecomnetwerk...).
- Er is vrij veel discussie over de vraag in hoeverre regulatoren ‘onafhankelijk’ zijn of moeten zijn ten opzichte van politici en stakeholders, wat dat concreet inhoudt, en hoe die onafhankelijkheid kan worden gegarandeerd. Een te grote onafhankelijkheid kan leiden tot een te grote macht voor een regulator terwijl een te grote afhankelijkheid kan leiden tot ‘capture’ door particuliere politieke of marktbelangen en instabiele regulering.
- Regulatoren kampen soms met een gebrek aan middelen en met moeilijkheden om geschikt personeel aan te trekken en te behouden. Er is soms een gebrek aan expertise en opleiding om hun taken kwaliteitsvol te vervullen.
- Regelgeving en besluitvorming door regulatoren ontsnappen soms aan de regels en kwaliteitscriteria die gelden voor de besluitvorming binnen de overheid (bv. consultatie, transparantie, onderbouwing door RIA, motivering, democratische verantwoordelijkheid...).
- De relaties met mededingingsauthoriteiten en rechters zijn soms troebel omdat die er in veel gevallen een andere logica of andere principes op nahouden dan regulatoren. Zo zijn rechtbanken doorgaans minder vertrouwd met marktanalyses van sectorale regulatoren en leggen ze meer klemtoon op de eigendomsrechten van reeds aanwezige marktpartijen.
- Reguleringsinstanties hebben, zoals elke instantie, een natuurlijke neiging tot zelfbehoud en groei. Dit kan – wanneer er geen duidelijke ‘exitstrategie’ is – zorgen voor rigiditeiten en onnodige regulering in het geval door technologische- en marktontwikkelingen de behoefte aan een specifieke sectorale regulator verdwijnt.
- ...

²⁰ Het is immers niet omdat regulatoren formeel goed “geregeld” zijn, dat ze ook in de praktijk goed (kunnen) functioneren. Zie hierover ook verder.

²¹ "Als je niet kan weerstaan aan politieke druk, dan kan je beter een andere job nemen. (...) Onze job is onafhankelijk oordelen, in het belang van de energieconsument. Dat moet de enige leidraad zijn voor een CREG-directeur." Interview met CREG-voorzitter François Possemiers in Trends van 18 oktober 2012.

De OESO stelde daarom al in 2001: *“With the proliferation of independent regulators, concerns are emerging about the operation and performance of independent regulators, including potential problems with political feasibility, capture, complexity, rigidity, cost, accountability, and fragmentation of policy. (...) The OECD reviews suggest, in fact, that governments tend to rely too much on under-equipped and unsupported independent regulators to carry out tasks that are beyond their capacities”*²².

Ook in eigen land zijn dergelijke vraagstukken aanwezig. Een rapport van de FOD economie²³ wees o.a. op:

- de soms gebrekkige motivering om te kiezen voor de oprichting van gespecialiseerde reguleringsinstanties²⁴;
- de verwarring rond de werking van de verschillende organen die tot uiting komt in de vele bevoegdheidsconflicten (die de reguleringsinstanties tegenover elkaar plaatsen, tegenover de ministers, tegenover de Raad voor de Mededinging, tegenover de rechtspraak...) en aanleiding geeft tot juridische onzekerheden, toetredingsbarrières en vertragingen bij de werkelijke openstelling van de markten²⁵;
- de wenselijkheid van een harmonisering van de verschillende statuten van reguleringsorganen;
- de behoefte aan een beter wervingssysteem voor het personeel van een regulator²⁶;
- de wenselijkheid van regelmatige evaluatie van het nut van een specifiek reguleringsorgaan²⁷.

²² OECD (2001). Building credible regulators for liberalized utility sectors. APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, 19–20 September 2001, Beijing, China.

²³ FOD Economie (2008). Evaluatie en modernisering van de economische wetgeving.

²⁴ “In het verleden konden de opeenvolgende regeringen vaak niet aan de verleiding weerstaan om gespecialiseerde instanties in het leven te roepen zonder hun plaats in het rechtssysteem precies vast te leggen. Dit ligt in de lijn van de algemene tendens in België om te denken dat de oprichting van nieuwe institutionele structuren het middel is bij uitstek om problemen op te lossen. Dit is evenwel geen noodzakelijke vereiste voor de openstelling voor mededinging van nieuwe bedrijfstakken. Deze openstelling vereist daarentegen systematisch denkwerk over de gevolgen van de invoering van concurrentie in de traditionele organisatie van de autoriteiten. Het gaat immers om een structurele evolutie die belangrijke gevolgen heeft voor de werking van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke instanties. De rationele benadering bestaat erin voor elk geval na te gaan welke nieuwe bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend door de traditionele instanties en welke de oprichting van een nieuw gespecialiseerd orgaan vereisen. In een aantal gevallen zou dit moeten leiden tot een vernieuwing van de bestaande besturen, veeleer dan er nieuwe in het leven te roepen.”

²⁵ Het gebeurt dat sommige geschillen tegelijk worden voorgelegd aan de reguleringsinstanties, de Raad voor de Mededinging en de handelsrechtbank in kort geding. In bepaalde gevallen kunnen de taken van de verschillende betrokken spelers moeilijk worden gedefinieerd, waardoor ook de controlemechanismen en de verantwoordelijkheidszin worden aangetast. Verder worden er op die manier veel nutteloze kosten gecreëerd, vooral dan voor nieuwe bedrijven op een voor mededinging opengestelde markt. De FOD economie stelt tevens dat het huidige zwakke Belgische systeem voor economische regulering objectief gezien niet aanzet tot investeren, en dat de bestaande toestand zorgt voor een negatief imago van België in het buitenland.

²⁶ “De aanwerving bij reguleringsinstanties verliep niet altijd optimaal. Enerzijds werden de wervingscriteria niet altijd nauwkeurig vastgelegd. Anderzijds zijn de bepalingen in verband met de overgang tussen reguleringsinstanties, ministeriële kabinetten en ondernemingen onnauwkeurig. (...) Wat het technische personeel betreft, is het belangrijk dat de reguleringsinstanties mensen met bedrijfservaring kunnen aanwerven. In dat opzicht is een soepeler statuut onontbeerlijk om de anciënniteit in aanmerking te kunnen nemen voor een volledige loopbaan en om de weddenscalen aan te passen. Deze versoepeling is in ieder geval onontbeerlijk gezien de technische complexiteit van vele dossiers”.

²⁷ “In sommige gevallen kan het teruggrijpen naar algemene mededingingsregels perfect gerechtvaardigd worden vanwege de marktevolutie. Op korte termijn zouden de Belgische autoriteiten voortaan geen

Deze problemen of vragen zijn van bestuurskundige aard, maar ze hebben concrete implicaties voor de marktwerking op het terrein. Zonder goede institutionele vormgeving van een regulator, is de kans klein dat er een goede marktregulering is en zullen zich problemen voordoen zoals beperkte concurrentie en weinig toetreders, lage efficiëntie en (te) hoge prijzen, verminderde consumentenbescherming of verzwakking van de (universele) dienstverlening (zie tabel).

Mogelijke gevolgen van gebreken in de institutionele inbedding van regulators²⁸

Regulator effectiveness indicator	Outcome if not present
Legislative foundation/sector policy	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiguity of regulator role - Lack of support for national goals - Poor regulator performance - Weakening of universal service, universal service provider sustainability
Mandate	<ul style="list-style-type: none"> - Anti-competitive behaviour - Predatory pricing - Lack of new market entrants - Insufficient competition - High cost of service - Poor service quality
Authority	<ul style="list-style-type: none"> - Lack of discipline in issuing licenses - Lack of governance and poor enforcement of legislation
Autonomy	<ul style="list-style-type: none"> - Excessive political/business interference with regulator - Dependence on non-sector funding - Confusion of stakeholder roles/responsibilities
Transparency	<ul style="list-style-type: none"> - Lack of explanation for decisions - Low regulator credibility and consistency - Operator/consumer evasion of regulatory process
Resources and structure	<ul style="list-style-type: none"> - Inadequate resources and poor performance - Lack of market knowledge - Inability to track market development and support growth
Accountability	<ul style="list-style-type: none"> - Distrust of regulatory process - Ineffective regulation of market

Een goede institutionele vormgeving moet er dan ook zorgen dat een aantal van die vraagstukken en dilemma's in het functioneren van regulators die ook verder aan bod komen, zo goed mogelijk worden aangepakt (zie figuur).

Dilemma's in de vormgeving en het functioneren van regulators²⁹

Government	Dilemma's
IRA	<ul style="list-style-type: none"> Independent towards the minister ↔ political accountability Independent from policy ↔ instrument of policy Public interest ↔ other public interest Independent towards sector ↔ regulatory capture Transparency ↔ effectiveness (f.e. confidentiality) Legality of public power ↔ effectiveness in dynamic environment Balance of powers / legal protection ↔ efficiency Accountability ↔ administrative burden
Regulee	
Protectee	

specifieke reguleringsinstantie mogen oprichten zonder hierbij een vaste termijn te bepalen (sunset clause)".

²⁸ Op basis van Universal Postal Union

²⁹ Op basis van een ongepubliceerde ppt van de Nederlandse Rekenkamer.

Voor de institutionele inbedding van regulators zijn er in de literatuur verschillende richtlijnen of criteria uitgewerkt³⁰. Daarin komen vaak dezelfde aandachtspunten en vereisten terug. Soms zijn die ook (deels) wettelijk verankerd, zoals bv. voor energieregulators het geval is (cf. Europese elektriciteits- en gasrichtlijnen). De vaststelling is dat oplossingen voor de geschetste dilemma's sterk kunnen verschillen tussen landen, en tussen regulators onderling (binnen landen, en binnen de Europese regelgeving).

We bespreken hierna de belangrijkste aandachtspunten meer in detail: (zie figuur). Uit de bespreking zal blijken dat er vaak meerdere manieren zijn om regulators institutioneel vorm te geven. De algemene richtlijn is daarom (1) dat de concrete vormgeving weloverwogen moet gebeuren, en rekening moet houden met de aard en kenmerken van de te reguleren sector, de beschikbare middelen en de wettelijke en administratieve context van het land of de regio, en (2) dat er voldoende flexibiliteit moet zijn om de vormgeving aan te passen aan ontwikkelingen in de marktomstandigheden of bredere context.



3.2. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Vaak wordt gesteld dat regulators **onafhankelijk** moeten zijn, d.w.z. functioneren op afstand van de private belangen van bedrijven en andere stakeholders en van de politici en beleidsmakers, en structureel, functioneel, financieel en organisatorisch in grote mate **autonoom** moeten kunnen zijn (bv. op het vlak van personeelsbeleid).

De reden is dat regulering veel spelers treft in de markt en de bredere samenleving. Stakeholders hebben daarbij vaak verschillende belangen die ze verdedigen. Zittende bedrijven willen typisch hun marktaandeel behouden, nieuwe ondernemingen willen tegen lage kosten kunnen toetreden tot een markt of netwerk, werknemers willen hun job behouden, aandeelhouders willen rendement op hun investering, klanten willen hoge kwaliteit en lage prijzen, politici willen herverkozen worden en zullen vooral hun kiespubliek of achterban willen dienen, burgers willen goede voorzieningen en lage belastingen. Elk van die belangen is legitiem en die belangen verdedigen in het reguleringsdebat is niet onwenselijk. Er ontstaat pas een probleem wanneer regulering beïnvloed wordt op een intransparante manier en particuliere belangen van één groep de voorrang krijgen op het 'algemeen belang'. Maatregelen om de onafhankelijkheid en

³⁰ Naast de wetenschappelijke literatuur gaat het ook om instanties zoals de Wereldbank, OESO, IEA, BRTF, INTOSAI, UK Parlement, Nederlandse Algemene Rekenkamer, enz. zie ook verder.

onpartijdigheid van regulatoren te verzekeren zijn dan ook vooral bedoeld om hen te beschermen tegen ‘regulatory capture’³¹ door stakeholders of politici.

De onafhankelijkheid geldt ten aanzien van zowel bedrijven en andere stakeholders en van de politici en beleidsmakers als ten aanzien van bedrijven uit de sector en andere stakeholders.

Tegenover politici en beleidsmakers geldt doorgaans als uitgangspunt dat de toezichtfunctie op de marktregulering een afzonderlijke en onafhankelijke functie moet zijn, die gescheiden is van andere functies zoals beleid en regelgeving. Daarvoor zijn er verschillende redenen.

- Een eerste is dat het vanuit democratische overwegingen de wetgever of de regering moet zijn die regelgeving en beleidskaders vaststelt. Toezichthouders behoren in principe uitsluitend regelgevende bevoegdheden te hebben voor organisatorische of technische onderwerpen.
- Ten tweede beoogt men met een scheiding meer stabiliteit in de marktvoorwaarden en het investeringsklimaat, wat van groot belang is in sectoren met een zeer kapitaalintensieve netwerkinfrastructuur met een lange levensduur. De veronderstelling is dat apolitieke regulatoren daarin beter slagen dan politici die doorgaans meer op kortere termijn denken en handelen.
- Een derde reden is dat in markten waar de overheid actief is, als marktspeler of als belangrijke aandeelhouder van een marktspeler, een neutrale scheidsrechter wenselijk is om elke perceptie van belangenvermenging door de overheid te vermijden en het vertrouwen van andere marktpartijen in de eerlijke werking van een markt te verzekeren³².
- Soms komt het beschikken over een onafhankelijke regulator ook goed uit voor politici, met name in het geval er onpopulaire maatregelen moeten worden genomen (bv. aan banden leggen van de voormalige monopolist, prijsverhogingen voor uitbreiding van investeringen...) of om het politiek gelobby te verminderen.

In het verleden zijn er echter vaak regulatoren opgericht die investeerders (en in het bijzonder potentiële nieuwkomers die de concurrentie willen aangaan met de zittende marktpartijen) weinig vertrouwen hebben gegeven, doordat de regulator werd ondergebracht bij een bestaand ministerie of zelfs bij een marktpartij, de minister de leden van de regulator benoemt en ontslaat (op basis van vage en arbitraire criteria), beroep tegen beslissingen van de regulator kan worden ingesteld bij de minister, de minister beslist over het budget van de regulator, enz.

Daarom worden thans in de praktijk meerdere van de onderstaande **mechanismen** gebruikt of in de wetgeving voorgeschreven om te zorgen voor onafhankelijkheid van politici en beleidsmakers:

³¹ Regulatory capture is de situatie waarin een regulerende overheidsinstantie niet langer het publieke belang dient, maar de belangen van de sector of industrie die zij dient te reguleren. Het gaat bij capture om het niet (meer) onafhankelijk kunnen opereren van de toezichthouder. Bij deze capture kan sprake zijn van een actief meewerkende regulerende instantie of van een instantie die passief meewerkt aan de capture. Bij een passieve capture heeft de regulerende instantie niet in de gaten dat zij ‘gekaapt’, of gecaptured is door de belangen vanuit de sector en niet langer het publieke belang dient. Zie voor een interessante case: Who’s in charge? Regulatory capture in de grondroerdersregeling (WION). Marnix Groot Koerkamp RSM Erasmus University, The Netherlands Augustus 2008.

³² Marktspelers zullen zich niet eerlijk behandeld voelen indien de overheid enerzijds grote belangen heeft in een bepaalde sector, maar anderzijds ook beslissingen mag nemen die voor alle marktspelers gelden. Het louter opzetten van een andere hoed door de overheid zal niet tot vertrouwen leiden in het regulerend stelsel op de markt.

- *Wettelijke*: de opdracht en taken van de regulator worden in wetgeving vastgelegd, liefst door de wetgevende macht³³, samen met de instrumenten en middelen waarover de regulator kan beschikken om die opdrachten en taken uit te voeren. Zo is in een aantal gevallen in regelgeving expliciet opgenomen dat de regulator moet kunnen beschikken over voldoende personele en financiële middelen om zijn taken uit te voeren. Ook sommige van de onderstaande andere waarborgen of mechanismen worden soms formeel vastgelegd in regelgeving, als is dat op zich niet voldoende om effectief te zijn. Finaal moet er ook de politieke wil zijn om regulators toe te laten om hun “job” te doen.
- *Structurele*: opties gaan in de praktijk en afhankelijk van het land en de sector van een dienst binnen een overheidsadministratie over een bestaand agentschap tot een nieuwe specifieke daartoe opgerichte instantie. De regulator wordt dus niet altijd in een zelfstandige organisatie ondergebracht (zie kader). Indien er voldoende andere waarborgen zijn, kan het ook een onafhankelijke functie binnen een organisatorisch geheel zijn. De trend is alleszins in de richting van afzonderlijke agent-schappen met rechtspersoonlijkheid. Daarbinnen is er de keuze voor een multisectorale regulator dan wel voor een sectorale regulator³⁴. Meestal wordt ervan uit gegaan dat een multisectorale regulator vaak onafhankelijker is, maar er zijn meerdere voor- en nadelen verbonden aan elke optie (zie verder).

Types of Regulatory Agencies

1. **Ministerial department**: Bodies that are part of the central government and do not have the status of a separate corporate body. They are headed by or report directly to a Minister in Cabinet. They are typically and largely funded from tax revenue, and are part of the civil service. They can have statutory independence in carrying out some regulatory functions, and can have considerable administrative autonomy from Ministers.

2. **Ministerial agency**: Executive bodies, set at arm's length from central government, which may or may not have a separate budget and autonomous management. They may be subject to different legal frameworks (civil service regulations may not apply). They may have a range of powers, but are ultimately subordinate to a ministry and subject to ministerial intervention.

3. **Independent regulatory authority**: Public bodies charged with the regulating specific aspects of an industry. They are typically under autonomous management, and their budget may be under a Ministry. However, there is no scope for political or ministerial intervention with the body's activities, or intervention is limited to providing advice on general policy matters rather than specific cases. These bodies have a varying range of powers.

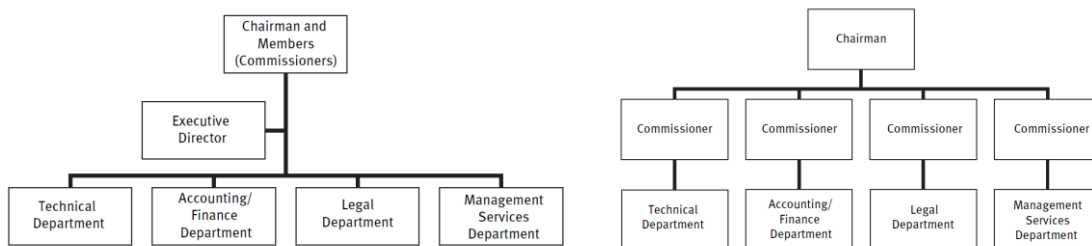
- *Financiële*: hier gaat het om een zekere financiële onafhankelijkheid, in de zin dat de financiering van de regulator structureel is voorzien zodat er enige zekerheid en stabiliteit is en de financiering niet afhangt van jaarlijkse begrotingsbesprekingen en ad hoc regeringsbeslissingen. In veel gevallen werden financieringssystemen uitgewerkt op basis van wettelijk vastgelegde financieringsheffingen die moeten worden betaald door de gereguleerde sector, eventueel in combinatie met een vaste

³³ De OESO spreekt hierover een duidelijke voorkeur uit: “Regulatory mandates are established by law and this endows regulators with legitimacy for discretion and at the same time responsibility to Parliament (Congress/Senate) for the independent exercise of their powers, rather than to the executive branch of government. Politicians can modify the scope of regulation and regulatory discretion by fresh acts of parliament and amendments to the law that established the regulator. It is when Governments try to overrule regulatory discretion by means other than primary legislation that conflict arises”. OECD/JTRC(2011)8

³⁴ In de praktijk zijn er drie manieren om een multisectorale regulator tot stand te brengen: (1) onmiddellijk zorgen voor een breed mandaat, dat geleidelijk aan wordt opgevuld in functie van de noodzaak; (2) het mandaat van een bestaande sectorale regulator uitbreiden; (3) verschillende bestaande sectorale regulators samenvoegen.

dotatie uit de overheidsbegroting³⁵. Vaak heeft de regulator ook volledige autonomie over de uitvoering van de toegewezen begroting.

- *Beheersmatige*: vooral de organisatie van de *beheersorganen* van de regulator zijn hier van belang. Er lijkt consensus te bestaan over het feit dat een collegiaal bestuursorgaan te verkiezen is boven een individuele persoon aan het hoofd van een regulator³⁶. Ook in de praktijk zijn de meeste regulators collegiale organen, al kan de operationele structuur verschillen (zie schema's): in het ene geval beperken de bestuurders zich tot het nemen van beslissingen voorbereid door de afgevaardigd bestuurder en zijn medewerkers (bv. +/- VREG) terwijl in het andere geval de bestuurders ook een managementfunctie bij de regulator hebben (bv. CREG)³⁷. Het bestuursorgaan wordt meestal samengesteld op basis van expertise en bestaat uit zowel afgevaardigde bestuurders werkzaam voor de regulator ('executive') als onafhankelijke bestuurders ('non executive' en zonder banden met de gereuleerde bedrijven of activiteiten) waarbij de functie van voorzitter van de raad van bestuur niet samenvalt met de dagelijkse leiding van de regulator. Een sterke raad van bestuur kan een tegengewicht vormen tegen te verregaande politieke beïnvloeding en de kwaliteit en 'drive' van een regulator stimuleren. Om die reden zijn er vaak specifieke onafhankelijkheidsvereisten en cumulatieve verboden voor bestuurders en is ook de procedure voor de aanduiding van de bestuurders belangrijk. Dit gebeurt ofwel rechtstreeks op basis van technische competentie (Engels en Duits model), ofwel door vast te leggen wie bestuurders mag voordragen (Frans model)³⁸.



- *Functionele*: Hier gaat het over de regels die gelden voor aanwerving, verloning, vervanging en ontslag van bestuurders medewerkers van regulators. De richtlijnen terzake omvatten onder andere de wenselijkheid van aanduiding van de bestuurders door de regering (liefst bevestigd door het parlement), van vaste, her-

³⁵ Zo wordt het BIPT volledig gefinancierd door eigen middelen afkomstig van de elektronische-communicatiesector, zonder dotaties van overheidswege. De werkingskosten van de CREG worden voor het grootste deel gefinancierd door de federale bijdrage (verrekend in de elektriciteits- en gastarieven) en in mindere mate door een vergoeding of bijdragen die marktpartijen betalen voor het verlenen van vergunningen.

³⁶ Een eventueel nadeel kan zijn dat de besluitvorming trager verloopt en bij conflicten tussen bestuurders kan blokkeren. Daarom wordt meestal gekozen voor een oneven aantal bestuurders, in de praktijk meestal 5 en zelden meer dan 7.

³⁷ "It is possible to combine these models through the use of task forces lead by individual commissioners. An additional option is to have an external consultation committee, which could provide the viewpoints of ministries affected by regulator decisions and inform the ministries of sector developments."

³⁸ "The French rules don't give professional or technical requirements that the regulator must have but rather who precisely has the power to appoint the regulators. Generally, the members are appointed by presidents of political bodies, such as the president of the *Assemblée Nationale*, the président of the *Sénat* (Senate), or the président of the *Conseil économique et social* (Economics and social counsel); often, the chairman of the regulatory Authority is appointed by the *Président de la République* himself. The idea is the regulator obtains legitimacy and independence because the people who appointed the members expressed a political will and have no interest in the regulated firms". Frison-Roche (2003).

nieuwbare termijnen voor bestuurders (van 5 tot 8 jaar, liefst langer dan een politieke cyclus waardoor de politieke invloed enigszins wordt beperkt, en liefst in een rotatiesysteem zodat de mandaten niet allemaal op hetzelfde moment vervallen), van onherroepbare mandaten (d.w.z. bestuurders kunnen niet worden afgezet, of enkel in geval van mentale ongeschiktheid of bewezen corruptie), en van specifieke regels qua verloning, aanwerving en ontslag indien de normale niet voldoen. De leiding van de regulator zou in elk geval volledige autonomie moeten hebben over de aanwerving en het ontslag van het eigen personeel.

- *Operationele*: regulatoren zouden moeten kunnen functioneren binnen duidelijke doelstellingen en criteria die door de regering of het parlement zijn vastgesteld, en daarbinnen in grote mate onafhankelijk moeten kunnen opereren. Belangrijk is tevens dat in de werking van de regulator geen interventie of overruling door een andere instantie toegelaten wordt (incl. formele waarborgen zodat een minister de beslissingen van een regulator niet ongedaan kan maken), tenzij via de rechtbank. Een regulator zou steeds de mogelijkheid moeten hebben om consultants te contracteren voor bepaalde taken die bijzondere expertise vergen.
- *Cultureel-ethische*: de bedrijfscultuur en identiteit van regulatoren kunnen een belangrijke factor zijn in het realiseren en versterken van de onafhankelijke positie. In die zin dragen maatregelen die de professionaliteit versterken, zoals ethische gedragsregels voor het personeel (zie ook verder) of het lidmaatschap van een internationale associatie van regulatoren bij tot de onafhankelijkheid³⁹.
- *Zelfs infrastructurale*: In sommige landen wordt de regulator niet alleen qua werking maar bewust ook fysiek op zekere afstand geplaatst van de beleidsmakers, bijvoorbeeld door de regulator buiten de hoofdstad van het land te vestigen.

Tegelijkertijd is het belangrijk om de onafhankelijkheid enigszins te **nuanceren**.

- Ten eerste is de concrete uitwerking van de onafhankelijkheid ten opzichte van de rest van de overheid in de praktijk niet eenvoudig. De onafhankelijkheid die een regulator geniet ten opzichte van de overheid is immers steeds **relatief**. Een te grote onafhankelijkheid heeft immers gevaren op het vlak van publieke verantwoording (niet of minder democratisch) en geeft risico's op rigiditeiten (een regulator kan op zich een barrière gaan vormen voor structurele veranderingen, of blijven bestaan terwijl de noodzaak aan sectorale regulering weggevallen is), en incoherentie (zie verder). Daarnaast is het meestal ook van belang dat er, ondanks de functiescheiding, een duidelijke samenhang blijft tussen beleid, uitvoering en regulering/toezicht. Regulatoren moeten daarom voldoende voeling houden met de beleids- en uitvoeringsinstanties en gelet op hun specialistische kennis en informatie kunnen bijdragen tot de vormgeving van beleid en regelgeving⁴⁰ (zie ook verder).

³⁹ Majone (2004) schrijft in dat verband: *"The executives of an "institutionalized" agency have strong incentives to maintain their reputation in the eyes of their staff. Unprofessional or politically motivated decisions would compromise their reputation and make cooperation more difficult to achieve in the future. (...) Professionals are oriented by goals, standards of conduct, and career opportunities that derive from their professional community, giving them strong reasons for resisting interference and direction from political outsiders; and their specialized information and expertise give them formidable resources for resisting with some measure of success. Hence, any measure to increase the professionalisation of regulators – such as the creation of international associations of public utilities regulators, on the U.S. and Canadian model—contributes to enhance their independence"*.

⁴⁰ In dat verband wordt soms vastgesteld dat regulatoren omwille van hun expertise en de informatie waarover ze beschikken en omwille van de natuurlijke drang van organisaties om hun macht en belang te vergroten, sleutelfiguren worden in het beleidsproces en zich als een 'politiek' actor gaan gedragen.

De discussie gaat dus niet zozeer over onafhankelijkheid op zich, maar over de reikwijdte ervan. In elk geval zijn een helder wettelijk mandaat en een duidelijke taakomschrijving nodig, zodat duidelijk is waar de bevoegdheid van beleidsmakers stopt en die van regulatoren start. De algemene regel is dat beleidsmakers de beleidsdoelstellingen vastleggen en beleidskeuzes bepalen, en niet zouden mogen tussenkomen in de operationele beslissingen van de regulatoren ter uitvoering van dat beleid⁴¹. Dat neemt niet weg dat in de praktijk soms conflicten (zullen) zijn, vooral omdat de regulator soms beslissingen moet nemen die tegen de voorkeuren van de zittende regering ingaan (anders was er geen nood een onafhankelijkheid). Het heeft dan ook geen zin om het mandaat van een regulator zo te formuleren dat er geen conflicten kunnen zijn. In de plaats daarvan, zo stelt een recent OESO-rapport, moet veeleer worden gewerkt aan manieren om de kosten van dergelijke conflicten te beperken, bv. via onderlinge dialoog en doordat de regulator duidelijk aangeeft waar (en waar niet) hij (meer) politiek/maatschappelijke sturing nodig acht⁴².

- Een tweede nuancering is dat formele onafhankelijkheid van de politiek zich niet steeds noodzakelijk vertaalt in een grote beslissingsmacht, doordat bevoegdheden worden **gedeeld of overlappen** met die van andere instanties met regulerende bevoegdheden, zoals ministeries, mededigingsautoriteiten, rechtbanken, sectorale regulatoren op andere niveaus (bv. regionaal, Europees) en andere regulatoren in gelieerde sectoren (bv. telecom en media) (zie ook verder onder coördinatie). Bovendien is er in de praktijk ook “informele” beïnvloeding door de politiek⁴³.
- Ten derde kan worden herhaald dat formele arrangementen belangrijk zijn, maar dat een regulator zich uiteindelijk ook in de praktijk **onafhankelijk moet gedragen**⁴⁴. Een formeel (de jure) minder onafhankelijke regulator zal in sommige gevallen misschien (de facto) toch heel onafhankelijk kunnen werken, terwijl een formeel zeer onafhankelijke regulator in de praktijk misschien toch meer gebonden is dan de formele regels laten uitschijnen (bv. door onbewuste capture door bedrijven of politiek, door informele persoonlijke of partijpolitieke relaties...).

Tegenover bedrijven uit de sector en andere stakeholders is onafhankelijkheid van de regulator eveneens belangrijk. Ook hier is het een soms delicate evenwichtsoefening, omdat veel van de technische en economische informatie die de regulator nodig heeft enkel beschikbaar is bij de gereguleerde ondernemingen zelf. Die ondernemin-

⁴¹ “Responsibilities should be clearly and appropriately delineated. The policy objectives remain government’s responsibility. These should be explicit and the government should not hide behind the regulators. Nor should it intervene in the operational decisions through which the policy is implemented.” BRTF, 2001

⁴² OECD/JTRC(2011)8. Het rapport vervolgt: “Regulators are always subject to political pressure, because they make decisions about things that politicians care about. Political independence in the sense of such pressure being absent is an oxymoron. Independence, instead, should be seen as giving regulators the means to participate in the policy process to the extent this is needed for them to be able to function, recalling that the main functions are to bring more time consistency into the decision-making process and containment of opportunistic behaviour.”

⁴³ “Ik heb dertien jaar gevochten voor de onafhankelijkheid van deze instelling. De laatste zes jaar deden we dat met vier mensen die door hun leeftijd geen afhankelijkheid moesten vrezen. Daardoor konden we ook altijd beslissen in het voordeel van de consument, want hij betaalt ons”. Interview met CREG-voorzitter François Possemiers in Trends van 18 oktober 2012.

⁴⁴ “For independence, procedural guarantees are prerequisite but a regulator will only remain independent if he or she behaves independently, in terms of both arbitration and alacrity in addressing issues where regulatory guidance is needed.” OECD (2011). Better regulation: the role of the regulator. ITF/OECD/JTRC(2011)8.

gen hebben er niet altijd belang bij om correcte en volledige informatie te geven. De informatieasymmetrie en informatieafhankelijkheid kunnen dus gemakkelijk leiden tot gebreken in het functioneren van een regulator.

Om te zorgen voor onafhankelijkheid van de sector en andere stakeholders worden eveneens verschillende **mechanismen** gebruikt. De belangrijkste zijn hier (naast transparantie waarop in punt 3.3 wordt ingegaan):

- *integriteit en onpartijdigheid*: om onpartijdig en integer te werken heeft de regulator regels, structuren en procedures nodig om beïnvloeding, uit welke hoek dan ook, te weerstaan. Zo is vaak een strikte juridische en functionele scheiding verplicht ten opzichte van alle marktactoren (bv. afzonderlijke directies binnen eenzelfde administratie waarbij één directie zich inlaat met de operationele belangen van het staatsbedrijf en de andere met de regulering kunnen niet) en is het regulatoren (bv. in telecom, energie) wettelijk verboden om instructies te vragen of te aanvaarden van gelijk welke andere instantie.
- *financiële en professionele onafhankelijkheid*: bepaalde activiteiten voor de medewerkers veelal verboden, zoals aandelen houden in bedrijven die onder toezicht staan, voor eigen rekening werkzaamheden verrichten die gelieerd zijn aan bedrijven die onder het toezicht van de toezichthouder vallen, recent gewerkt hebben of kort na een vrijwillig ontslag gaan werken voor een bedrijf uit de sector (tenzij mits expliciete toelating) (d.i. vermijden van het zgn. ‘*revolving doors*’ fenomeen), enz. Ook hier is het personeelsbeleid van belang (met name criteria, voorwaarden en procedures voor aanwerving, evaluatie, ontslag, type arbeidscontract, verloning enz.) en worden om die reden voor regulatoren ook vaak uitzonderingen gemaakt op de geldende personeelsstatuten voor ambtenaren.
- *kaders voor consultatie*: om vereenzelving met stakeholders te vermijden, zijn er vaak strikte kaders en procedures voor consultatie van marktpartijen en andere groepen en organisaties (met bv. opleiding in consultatie- en onderhandelingstechnieken, een verplichting om elke bijeenkomst of contact te registreren en te rapporteren). In een aantal gevallen hebben regulatoren zelf een adviesraad of een consultatief orgaan opgericht, niet om opdrachten over te nemen, maar om op een transparante en efficiënte wijze input te geven.

3.3. Transparantie en publieke verantwoording

Publieke verantwoording (‘**accountability**’) is uitermate belangrijke voor de werking van regulatoren. Volledige transparantie is cruciaal om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van regulatoren te verzekeren⁴⁵ en om het noodzakelijke vertrouwen van alle marktactoren te verzekeren⁴⁶. Tegelijk is publieke verantwoording een tegengewicht voor de hiervoor vermelde risico’s van een al te grote onafhankelijkheid. Regulatoren behoren m.a.w. zowel het recht als de plicht te hebben om publiek verantwoording af te leggen.

In de meeste gevallen vereist dit **specifieke regels, voorzieningen of praktijken** omdat de traditionele instrumenten en procedures hier minder geschikt zijn of de onafhankelijkheid kunnen ondermijnen. Zo moeten regulatoren bijvoorbeeld zelf toelichting en

⁴⁵ Transparency facilitates better regulatory decisions taking account all stakeholder interests and prevents corruption and regulatory capture.

⁴⁶ Many investors view transparency as a threshold to investment decisions prior to consideration of other factors. Lower regulatory risks through greater transparency mean lower cost of capital and thus lower required rates of return.

verantwoording kunnen geven aan het Parlement over hun activiteiten, de marktsituatie en de marktregulering, en niet via de omweg of filter van het ministerie of de minister. De verantwoording moet publiek zijn, d.w.z. niet enkel ten aanzien van de regering of het parlement, maar ook tegenover de sector, de klanten/consumenten en andere stakeholders.

Toch kunnen er ook **spanningen** zijn tussen verantwoording en onafhankelijkheid. Het vergt dan een afweging om de relatie tussen de minister en de regulator vorm te geven: in welke mate moet sprake zijn van goedkeuring, schorsing of vernietiging van bepaalde besluiten of instemming met (bepaalde) bestuurshandelingen door een minister? Op welke manier kan een minister de regulator controleren en zo nodig ingrijpen? Enz.

Een andere spanning is die tussen enerzijds de geheimhoudingsplicht die regulatoren hebben op grond van wettelijke bepalingen en EU-richtlijnen voor bedrijfsgegevens die tot individuele organisaties herleidbaar zijn en anderzijds de informatieverstrekking door regulatoren aan de minister en anderen mede gelet op de mogelijke aansprakelijkheid van de regulator en de minister voor de gevolgen van beslissingen van de regulator.

Publieke verantwoording door regulatoren wordt in de praktijk verzekerd door de vastlegging van enkele **principes** (zie kader) en door **maatregelen** zoals:

- Publicatie van een jaarplan waarin regulatoren aangeven welke activiteiten zij in de komende periode zullen verrichten;
- Publicatie van een jaarverslag of periodiek werkingsverslag ter verantwoording van de middelen, activiteiten en resultaten;
- ‘Evidence based’ verantwoording van de technische regelgeving en richtlijnen die de regulator uitvaardigt (typisch gaat het om principes die deel uitmaken van een systeem van impactanalyse of RIA);
- Transparante consultatie van alle belanghebbenden bij de voorbereiding van beslissingen, technische regelgeving of richtlijnen, met inbegrip van relevante overheidsdiensten en andere regulatoren;
- Publicatie van alle individuele beslissingen samen met de bijbehorende argumentatie, zodat ook andere bedrijven en actoren de beweegredenen van de toezichthouder kunnen volgen om hun strategie te ontwikkelen (rekening houdend met de vertrouwelijkheid van sommige bedrijfsgegevens);
- ‘Eerste lijns’ beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van de regulator, zonder meteen een rechterlijke procedure op te starten;
- Periodieke publieke zelfevaluatie op basis van de taakstelling van de regulator en een benchmarking met andere regulatoren in binnen- en buitenland, met publicatie van de bevindingen en verbeterpunten;
- Periodieke controle door een externe auditinstantie met publicatie van de bevindingen (in Nederland bijvoorbeeld gebeurt dit verplicht om de vijf jaar);
- Actieve (en in elk geval passieve) openbaarheid van de resultaten van marktgegevens, studies en marktanalyses die de regulator heeft, uitvoert of laat uitvoeren (rekening houdend met de vertrouwelijkheid van sommige bedrijfsgegevens);
- Regelmatige toelichting en bespreking door de regulator van de marktsituatie en van de werking van de regulator in de bevoegde parlementaire commissie(s);
- Organisatie van een jaarlijkse open ‘algemene vergadering’ waaraan alle stakeholders kunnen deelnemen en vragen kunnen stellen aan het beheersorgaan van de regulator.
- Ex post monitoring, via regelmatige externe beoordeling van de performantie van regulatoren, analyse van klachten en peer reviews.

Sommige van die maatregelen werden (in sommige landen/sectoren) vastgelegd in regelgeving, terwijl andere vrijwillig worden genomen door regulatoren zelf.

Guidelines for transparency⁴⁷

Concept	Tools
1. Clarity of roles and objectives	<ul style="list-style-type: none"> Formally codify regulated entities' functions in a licence/contract. Define regulator's functions and duties in primary legislation or regulatory documents.
2. Predictability	<ul style="list-style-type: none"> Set out in regulatory documents the tariff review procedures and methods
3. Transparency of decisions	<ul style="list-style-type: none"> Place major regulatory documents in the public domain. Make consultation responses available to the general public in full or in a summary. The regulator's comments on points raised during the consultation process should be made directly available to the regulated entities and the public.
4. Participation	<ul style="list-style-type: none"> There should be compulsory or voluntary consultations on regulatory decisions or processes with regulated firms, other industry firms and consumers by means of public hearings, dissemination of draft reports for comment by stakeholders and focus groups, or meetings with representative groups.
5. Accountability	<ul style="list-style-type: none"> Set out in primary legislation the rights of contract or licence-regulated entities or other stakeholders to formally challenge a regulator's decision. Set out in primary legislation the rights of contract or licence-regulated entities or other stakeholders' right to challenge the regulator's decisions by means of an appeal or a judicial review.
6. Open access to information	<ul style="list-style-type: none"> Publish an annual report (regulator and regulated entity). Publish a website (regulator) containing: <ul style="list-style-type: none"> - Primary and secondary legislation - Other regulatory documents - Consultation papers - Regulatory decisions - Information for consumers

3.4. Coherentie

Onafhankelijkheid van regulatoren creëert nog een ander risico, namelijk dat van fragmentatie en incoherentie in het beleid en het optreden van de overheid. Met name worden vijf gebieden van **fragmentatie** onderscheiden:

- Tussen de regulator en het beleid (regering, minister, administratie...);
- Tussen de regulator en andere sectorale regulatoren (in markten die elkaar deels overlappen);
- Tussen de regulator en de mededingingsautoriteit of de consumentenautoriteit;
- Tussen de regulator en regulatoren op hetzelfde terrein maar op andere bestuursniveaus of regio's (subnationaal, nationaal, Europees, internationaal);
- Tussen de regulator en de rechterlijke macht.

Coördinatie gebeurt typisch via 'hiërarchie', 'netwerken' of 'markt':

- '*Hiërarchie*' betekent dat coördinatie van buitenaf wordt opgelegd en afgedwongen. Dat gebeurt bijvoorbeeld door regulatoren bevoegd te maken voor meer dan één markt of door fusies van sectorale regulatoren in zgn. multisectorale regulatoren⁴⁸, door onderlinge coöptatie van bestuurders, door een hiërarchie vast te leggen in de relatie tussen sectorale regulatoren enerzijds en de mededingingsinstantie anderzijds (bv. samenwerkingsprotocollen of convenanten, verplichte adviesverlening,

⁴⁷ World Bank, 2005.

⁴⁸ Voorbeelden van multisectorregulatoren zijn de Office of Communications (OFCOM) in het Verenigd Koninkrijk en de State Public Utility Commissions (PUCs) in de Verenigde Staten.

- beroep tegen een beslissing van een sectorale regulator bij de mededingingsinstantie...), door de bevoegdheden tegenover de rechtbanken te regelen enz.
- ‘*Netwerken*’ betekent dat coördinatie gebeurt door informele uitwisseling van visies en informatie. Zo bestaan er vandaag voor alle markten waarop regulatoren actief zijn Europese koepelorganisaties of werkgroepen waarop informatie en praktijken worden uitgewisseld, wordt gewerkt aan gemeenschappelijke regels en richtlijnen en zelfs wordt meegewerkt aan nieuwe Europese regelgeving. Ook op internationaal niveau zijn er netwerken van regulatoren (bv. Wereldbank, OESO...). Onderzoek leert dat een intensieve communicatie en informatie-uitwisseling tussen alle actoren op de verschillende assen (verticaal, horizontaal, intersectoraal en algemeen/sectoraal) heel belangrijk is om een consistent en coherent regulerend kader te bekomen. Samenwerking kan hierbij via verschillende mechanismen vorm krijgen: het betrekken van actoren in beslissingsprocedures, overlegplatformen, coördinerende functies, samenwerkingsprotocollen, informatie-uitwisselingsystemen en gemeenschappelijke beslissingen en acties⁴⁹.
 - ‘*Markt*’ betekent dat coördinatie wordt verzekerd door marktmechanismen. Dit komt veel minder voor bij regulatoren, waarbij kan gedacht worden aan concurrentie tussen regulatoren, mededingingsautoriteiten en rechtbanken in de zin dat actoren een zekere keuze hebben waar ze een klacht indienen of procedure aanspannen.

Wat de **relatie tussen de regulator en het beleid** betreft, luidt de standaardredenering dat de regering/minister/administratie verantwoordelijk moet zijn voor de formulering van het beleid, en de regulatoren (samen met agentschappen) voor de uitvoering daarvan. Vanuit de praktijk is het evenwel duidelijk dat dergelijke opdeling nogal artificieel is omdat beleid doorgaans niet het welomlijnde pad van de bekende beleidscyclus volgt. Regulatoren beschikken bovendien vaak over belangrijke informatie en expertise die ook bij de beleidsontwikkeling van belang is. De standaardredenering luidt verder dat regulatoren enkel relevante technische en markteconomische informatie en deskundigheid hebben, en geen informatie, expertise hebben of belangstelling mogen hebben voor effecten op sociaal of ecologisch vlak. Ook dit blijkt in de praktijk lang niet altijd op te gaan, aangezien heel wat maatregelen effecten hebben op meerdere vlakken (bv. elektriciteitsmeters). De nieuwe trend is dan ook dat regulatoren de scope van hun werking verruimen en zich in hun adviestaak in de fase van de beleidsontwikkeling actiever opstellen⁵⁰.

Wat de relatie tussen **regulatoren onderling** betreft, is een vaak gebruikt mechanisme om regulatoren bevoegd te maken voor meer dan één markt of sectorale regulatoren te laten fusioneren tot een zgn. multisectorale regulator. Het is echter onduidelijk of integratie van regulatoren de horizontale coördinatieproblematiek oplost of louter verschuift van een inter-organisatie naar een intra-organisatieproblematiek. Een van de gevaren is bovendien dat er mogelijk onvoldoende technische expertise is (zie tabel). Het bijeen brengen van de nodige expertise in één organisatie kan immers enkel werken indien er ook voldoende middelen worden vrijgemaakt, en er voldoende ruimte blijft binnen de organisatie voor opbouw van expertise in de verschillende deelgebieden. Daarom wordt vaak ook gebruik gemaakt van andere coördinatiemechanismen, zoals informatie-uitwisseling en afsprakenkaders.

⁴⁹ Zie het regunet-project

⁵⁰ Waarbij soms verder wordt gegaan dan louter advisering. Dat is bv. het geval bij het BIPT. Gezien het Directoraat Telecommunicatie binnen de FOD Economie over zeer weinig personeel beschikt, is BIPT zelf actief bij het voorbereiden van de omzetting en nieuwe wetgeving. Voor de VREG geldt een soortgelijke vaststelling, wat niet betekent dat dit wenselijk zou zijn.

Advantages and disadvantages of a multisectoral regulator (MSR) vis-a-vis a sectoral regulator⁵¹

Key Advantages	Key Disadvantages
<ul style="list-style-type: none"> • reduce risk of "industry capture" because the creation of a regulator with responsibility for more than one sector can help avoid the rule-making process being captured by industry-specific interest groups • reduce risk of "political capture" because a regulator with responsibility for more than one sector will necessarily be more independent of the relevant line Ministries, and, in addition, the broader range of entities regulated by such a regulator will be more likely to resist political interference in a decision on, say, price regulation in one sector since that could set a precedent for other sectors • create more precedents, and therefore less uncertainty, for investors because a decision by an MSR in relation to <i>one</i> sector on a regulatory issue common to <i>other</i> sectors (e.g., the application of price cap regulation or cost accounting rules) will set a precedent that is valuable to potential investors in those other sectors • economies of scale in the use of one set of high caliber professionals (e.g., economists, lawyers, financial analysts), particularly important during the early stages of liberalization and privatization in a TDC when there is likely to be a scarcity of regulatory experience • a better chance that regulation will be rolled back to make room for competition as soon as that is viable – at least the winding up of regulation will not mean death for the whole organization 	<ul style="list-style-type: none"> • increase risk of "industry capture" by a dominant industry player not only of the single sector regulation but of the entire MSR body • increase risk of "political capture" by a dominant ministry of not only the single sector regulator but of the entire MSR body • increase risk that a precedent set in relation to one sector could be applied inappropriately in another sector (although this can also be mitigated by creating strong sector-specific departments underneath a central cross sectoral decision-making body) • dilution of sector-specific technical expertise required where, for example, the skills of a tariff expert for one sector are not transferable to similar tariffing issues in another sector, or, for example, of a frequency engineer
<p>Other Advantages</p> <ul style="list-style-type: none"> • economies of scale in administrative and support services (e.g., computers, office space, support staff), particularly important where the costs of regulation can have a real impact on the affordability of basic services • flexibility in dealing with "peak load" periods, such as periodic price reviews, where intensive regulatory expertise is needed which may be spread across sectors if a multi-sectoral approach is adopted • economies of scale in the development and implementation of the regulatory agency whereby, for example, uniform rules on license • award or dispute settlement procedures can extend to more than one sector and therefore avoid the need to "re-invent the wheel" for each sector • transfer of regulatory know-how between regulators responsible for different sectors, again particularly important when a country has limited experience in regulation • effective means of dealing with converging sectors - greater chance that competitors will be subject to consistent regulation (e.g., telecommunications and broadcasting where it is increasingly difficult to decide what is a telecommunication and what is a broadcasting service, for example video on-demand, or telecommunications and posts, for example email and fax remailing) • effective means of dealing with the bundled provision of services (e.g., provision of both telecommu- 	<p>Other Disadvantages</p> <ul style="list-style-type: none"> • failure by the regulator cascades to other sectors • difficulty in achieving acceptance by relevant line Ministries of the concept of having an MSR • Subsequent difficulty in achieving consensus from the relevant line Ministries on the type of MSR to be established • greater complexity in establishing the legal framework for the MSR, including the level of independence and allocation of functions as between the Minister and the regulator • potential delays in the reform process due to the previous three disadvantages • merging existing agencies may be problematic

⁵¹ Op basis van Schwartz and Satola (2000), Hewitt (2003) en Spyrelli (2003). vat de voordelen van multisectorregulatoren als volgt samen: "c.; d."

<p>nication and electricity by the same company) and with coordination requirements between sectors (e.g., where companies from a number of different sectors all need to dig up the same roads to construct their networks)</p> <ul style="list-style-type: none"> • avoidance of market distortions due to the application of different rules to competing sectors (e.g., electricity and gas, or road and rail) • no need to define jurisdictional boundaries. Such boundaries could lead to a good deal of legal uncertainty insofar as different rules apply within each or are at least differently applied 	
---	--

Binnen België is er het gegeven van aparte **regulators op de verschillende bestuursniveaus** die elk bevoegdheid zijn voor een specifiek deel van de regulering in een bepaalde sector. Ook hier zijn er meerdere opties om coördinatie tot stand te brengen. De FOD economie heeft bv. voorgesteld om het nut van vier afzonderlijke energieregulators te herbekijken, naar het voorbeeld van Australië waar één enkele nieuwe regulator de vroegere 8 gas- en 13 elektriciteitsregulators verving⁵². De FOD economie vroeg op zijn minst een betere coördinatie en meer samenwerking tussen de regulators t om marktsegmentering en complexe procedures te vermijden. Ook de OESO pleit voor meer afstemming in België, liefst via integratie van regulators, zodat er per sector slechts één regulator is in plaats van meerdere regulators op de verschillende bevoegdheidsniveaus⁵³.

In het domein van de elektronische communicatie hebben enkele arresten van het Arbitragehof de noodzaak van samenwerking tussen de federale staat en de gemeenschappen bevestigd, gelet op de steeds grotere technologische convergentie van de telecommunicatie en de audiovisuele diensten. Dat leidde tot een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen en tot de oprichting van een overlegmechanisme tussen het BIPT en de verschillende gewestelijke mediaregulators (CRC)⁵⁴. Inzake regulering bestaat het hoofdprincipe van dit akkoord erin dat elk van de bevoegde autoriteiten de anderen op de hoogte moet brengen van haar ontwerpbeslissingen. De overige regulators hebben dan een korte periode om die te onderzoeken en eventueel te reageren door de samenwerkingsprocedure in werking te stellen. In dat geval komt de CRC bijeen om een akkoord te bereiken over de geplande maatregel. Het overlegmechanisme wordt in de praktijk ook gebruikt om gezamenlijke beslissingen te nemen⁵⁵. Bovendien zijn er het protocolakkoord tussen het Vlaamse

⁵² “Dit werkt een meer nationale markt in de hand, minimaliseert de overlapping van de activiteiten van de regulators en heft de belemmeringen op die de bedrijven ondervinden die in verschillende landen actief zijn. De federale en regionale regeringen zouden de huidige structuur op verschillende niveaus moeten herzien”. FOD Economie (2008). Evaluatie en modernisering van de economische wetgeving.

⁵³ “In network industries, the complicated regulatory structures should be streamlined, preferably by establishing single independent (nationwide) regulators.” (OECD going for Growth 2011). “Competition in network industries is hampered by the multi-layered regulatory setup. Recommendations: Establish a single independent regulator for each network industry. Simplify universal service obligations, including competitive tendering and government financing”. (OECD going for Growth 2013).

⁵⁴ De Conferentie van Regulators voor de Elektronische Communicatiesector (CRC). In het huishoudelijk reglement van de CRC is afgesproken dat de CRC elke drie maanden samen komt om informatie uit te wisselen en te beraadslagen over dossiers van gemeenschappelijk belang. Voor het voorzitterschap en secretariaat werd een jaarlijkse beurtrol afgesproken.

⁵⁵ In 2011 bv. werd de CRC gebruikt om een gezamenlijke beslissing te nemen rond het openstellen van de kabelmarkt. Gezien de CRC formeel zelf geen beslissingen kan nemen, ging het over vier simultane beslissingen van BIPT, VRM, CSA en Medienrat, met telkens dezelfde inhoud. Verhoest e.a. (2011) verwachten dat door verdere technologische convergentie nog intensievere samenwerking noodzakelijk zal zijn tussen de telecomregulator en mediaregulators De mogelijke tekortkoming in de huidige

Gewest en het BIPT en het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en het Vlaamse Gewest⁵⁶, waardoor het BIPT na de overdracht van zijn bevoegdheden voor vergunningen voor antennes ingevolge een eerdere staats hervorming nog steeds een reeks taken uitvoert op vraag van de Gewesten. M.a.w. de normering van zendantennes gebeurt op gewestelijk niveau maar het federale BIPT blijft omwille van de aanwezige expertise en technische middelen heel wat zijn voormalige taken uitvoeren, en wordt daarvoor door de gewesten vergoed⁵⁷.

Wat de relatie tussen **regulatoren (NRI's)** en **mededingingsautoriteiten (NMA's)** betreft, is het duidelijk dat er een gedeeltelijke overlap bestaat tussen de doelstellingen van beide instanties: beide dienen de mededinging te bevorderen. Wel tracht sectorregulering soms op een andere wijze en steunend op andere rechtsregels de concurrentie op de markt te verhogen, en dient de sectorspecifieke regelgeving vaak nog andere doeleinden dan louter de bevordering van de mededinging (bv. sociale doelstellingen via het opleggen van universele dienstverplichtingen). Bovendien bekijken ze een sector toch vaak vanuit een specifieke invalshoek. Een sectorregulator is doorgaans gefocust op de eigen sector, intervenueert ex ante, en heeft als belangrijk doel om nieuwe spelers te helpen actief te worden op de markt, en houdt rekening met andere aspecten in de regulering dan zuiver economische. Een mededingingsautoriteit heeft meer een perspectief over de sectoren heen, intervenueert grotendeels ex post (behalve bij fusies), heeft als belangrijkste doel misbruik van dominantie te vermijden, en neemt de ontwikkeling van de sector niet in overweging bij het maken van beslissingen (enkel de economische gelijkschakeling van de verschillende actoren op de markt).

Sectorale regulering vs. concurrentiebeleid⁵⁸

Sectorale Regulering	Concurrentiebeleid
<i>Procedure en controlerecht</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Private (rechts)personen spelen een relatief kleine rol in het aanbrengen van klachten. • Belangengroepen zullen vooral tussenbeide komen om het beleid m.b.t. de gereguleerde onderneming te beïnvloeden. • Onderzoek en vervolging gebeuren door dezelfde instantie. • Regulatoren moeten enkel in hun eigen sector consistentie in hun uitspraken nastreven. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meestal wordt gehandeld op basis van klachten. • Belangengroepen stappen naar de rechter met de bedoeling om het marktgedrag van ondernemingen te corrigeren of om een schadevergoeding te bekomen. • Onderzoek en vervolging gebeuren door verschillende instellingen. • Rechtbanken moeten over alle sectoren heen consistentie in hun uitspraken nastreven.

wijze van samenwerking is volgens hen dat deze het vinden van een consensus noodzaakt. Dit is tot nu toe niet problematisch geweest, maar het geeft geen zekerheden voor de toekomst, zeker niet in een klimaat waar het potentieel voor politieke compromissen tussen het Federale niveau enerzijds en de Gemeenschappen anderzijds kleiner lijkt te worden.

⁵⁶ Protocolakkoord van 5 juli 2010 tussen het Vlaamse Gewest en het BIPT betreffende de emissiebeoordelingen van de technische dossiers en de emissiemetingen van elektromagnetische velden in de omgeving van vast opgestelde zendantennes ondertekend.

Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en het Vlaamse Gewest betreffende de beoordeling van de technische dossiers, het uitvoeren van smalbandmetingen en het opstellen en het actualiseren van een kadaster van zendantennes, inzake de normering van vast en tijdelijk opgestelde zendantennes voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz.

⁵⁷ De financiering gebeurt door de retributies voor de aanvraag van conformiteitsattesten voor zendmasten.

⁵⁸ Pepermans, Guido (2002).

Regulering is meestal sectorspecifiek, d.w.z. een regulator wordt meestal aangeduid voor een bepaalde sector.	<p><i>Scope</i></p> <p>De concurrentieautoriteit heeft meestal een bevoegdheid over alle segmenten van de economie. Deze instelling waakt over de toepassing van de concurrentieregels in alle markten.</p>
De objectieven van een regulator zijn soms veel ruimer dan het louter vrijwaren van de regels voor concurrentie. Zo kan een regulator ook waken over de consumentenbelangen of over het vrijwaren van het monopolie van de producent bij het aanbieden van bepaalde diensten.	<p><i>Objectieven</i></p> <p>De concurrentieautoriteit waakt slechts over het naleven van de concurrentieregels.</p>
In het algemeen houdt de regulator een voortdurend toezicht op de activiteiten van de gereuleerde onderneming.	<p><i>Continuïteit</i></p> <p>De concurrentieautoriteiten komen slechts sporadisch tussen in een sector, en dit enkel als reactie op klachten of omstandigheden die concurrentievervalsing doen vermoeden.</p>
Regulering houdt meestal in dat de beleidsbeslissingen van de gereuleerde onderneming(en) nauwgezet gecontroleerd worden m.b.t. prijszetting en kwaliteit van de aangeboden producten en diensten.	<p><i>Controle van gedetailleerde beleidsbeslissingen</i></p> <p>Het concurrentiebeleid is gericht op het voorkomen van anticompetitief gedrag en op het creëren van een gezonde marktstructuur, zonder daarbij de beleidsbeslissingen van de producent(en) nauwgezet te controleren.</p>
Een regulator volgt de gereuleerde onderneming op de voet en verzamelt permanent informatie over het bedrijf en de sector. Op deze wijze wordt voldoende expertise opgebouwd.	<p><i>Informatievereisten</i></p> <p>Concurrentiebeleid vereist over het algemeen minder informatie. Slechts bij klachten moet er informatie verzameld worden om een uitspraak te kunnen doen. Bijkomend probleem is dat er op die manier weinig expertise opgebouwd wordt.</p>
Als gevolg van de permanente contacten en uitwisseling van informatie tussen de regulator en de gereuleerde bestaat er een grotere gevoeligheid bij de regulator voor beïnvloeding. De kans op politieke beïnvloeding is reëel.	<p><i>Gevoeligheid voor lobbying door de gereuleerde</i></p> <p>Omwille van de sporadische contacten (enkel bij klachten) en de globale verantwoordelijkheid van de concurrentieautoriteit is er minder risico van beïnvloeding. Ook politieke beïnvloeding is minder waarschijnlijk.</p>
Een regulator kan in alle stadia van een beslissingsproces tussenbeide komen. Een tussenkomst is dikwijls gericht op toekomstig gedrag.	<p><i>Timing van de tussenkomst in de markt</i></p> <p>Concurrentieautoriteiten grijpen meestal ex-post in. Een uitzondering kan het goedkeuren van belangrijke fusies zijn.</p>

De aanwezigheid van meerdere sectorale toezichthouders naast een mededingingsautoriteit kan zorgen voor een lager risico op regulatory capture. Een goede taakverdeling kan er daarnaast voor zorgen dat elke toezichthouder zich beter kan focussen op de eigen bevoegdheden. Dat neemt niet weg dat er in de praktijk sprake is of kan zijn van overlappingsen⁵⁹. Globaal zijn er ook hier de drie traditionele mechanismen mogelijk om de verhoudingen tussen beide instanties te coördineren:

⁵⁹ Zo heeft BIPT de bevoegdheid om interconnectietarieven vast te leggen bij operatoren met een significante marktmacht. Indien deze tarieven te hoog worden gezet, dan creëert de regulator eigenlijk een barrière voor nieuwe operatoren om toe te treden tot de markt. In zowel 2003 als 2007 heeft de Europese Commissie in de capaciteit van Europese Mededingingsautoriteit nationale regulatoren bekritiseerd voor het te hoog zetten van deze tarieven, en heeft de Raad voor de Mededinging in 2009 Belgacom veroordeeld tot een boete wegens wurgprijzen. Deze boete kan gezien worden als een impliciete kritiek op de interconnectietarieven, die goedgekeurd waren door BIPT. Bovendien betekent dit

- Hiërarchie is er bv. als de NMA een trapje hoger wordt geplaatst dan de NRI's, bv. door de NMA in stellen als beroepsorgaan tegen beslissingen van een NRI of door een regulator te verplichten advies in te winnen bij de mededingingsautoriteit alvorens een beslissing te nemen.
- Coördinatie door netwerking kan gebeuren door allerlei samenwerkingsprocedures in te lassen en een zekere vorm van solidariteit te creëren tussen NRI en NMA. Een aantal Europese richtlijnen schrijven een minimum aan netwerking tussen regulators en mededingingsinstantie voor (bv. marktanalyses in telecomsector, bv. controle op de verplichtingen van de eigenaar van een netwerk waarvan het beheer aan een onafhankelijke transmissiebeheerder is toegewezen in de elektriciteitssector).
- Coördinatie door het marktmechanisme kan plaatsvinden wanneer er de mogelijkheid is voor markspelers om aan forum-shopping te doen: hun keuzes zullen dan bepaald worden door het prijsmechanisme, incentives en het eigenbelang van de markspelers.

Een belangrijke constatering tot slot is dat markten en infrastructuurnetwerken Europees steeds meer verweven zijn. Een nationale blik van regulators brengt het risico mee dat internationale effecten niet worden meegewogen bij het nemen van beslissingen. Dit heeft suboptimale investeringen in het (internationale) netwerk tot gevolg, hetgeen leidt tot hogere (inefficiënte) kosten. Daarom is samenwerking met op **Europees niveau** is in een aantal sectoren sterk uitgebouwd⁶⁰, zijn er voor samenwerking tussen **regulators van de lidstaten** vaak verplichtingen in Europese regelgeving opgenomen, en werden specifieke organen opgericht⁶¹.

3.5. Waarden, normen en criteria

Regulators hebben vaak, net zoals veel andere organisaties, een reeks algemene **waarden, principes en doelstellingen** vastgelegd die zij voor zichzelf trachten na te leven. De onderstaande kader vat enkele van deze principes samen op basis van internationale voorbeelden. In een aantal gevallen zijn dergelijke waarden, principes en doelstellingen ook in regelgeving vastgelegd. Dat is bv. het geval voor telecom, waar de Europese regelgeving een aantal beleidsdoelstellingen en regelgevingsbeginselen voor de regulators bevat. Doelstellingen zijn daar: de bevordering van de concurrentie, de ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van de belangen der EU-burgers. Alle maatregelen die een NRI neemt dienen in evenredig verband te staan met deze doelstellingen en moeten verantwoord zijn in het licht daarvan. Aanvullend dienen de telecomregulators zich ook te houden aan het principe van de technologische neutraliteit (het is een regulator in principe niet toegestaan om het gebruik van een bepaalde soort technologie te bevoordelen of voor te schrijven⁶²) en aan de princi-

dat de Raad, die formeel hiërarchisch gelijk is aan BIPT, via het opleggen van boetes de beslissingen van BIPT kan teniet doen, wat neerkomt op een overlapping van competenties.

⁶⁰ Met name in de telecomsector is de samenwerking tussen het Europese niveau en de lidstaten intensief, vooral bij de procedures rond marktanalyse.

⁶¹ Bv. BEREC - Body of European Regulators for Electronic Communications; bv. ACER - Europees Agentschap voor Samenwerking tussen Energieregulators; EPRA - European Platform of Regulatory Authorities voor Europese omroepregulators.

⁶² De achterliggende reden is eenvoudig: sectorregulering grijpt in op razendsnel evoluerende markten. Er is sprake van convergentie tussen verschillende soorten technologie, technologische neutraliteit dient dus te vermijden dat een regulator constant achter de feiten aanholt. Op dit principe bestaan uit-

pes van objectiviteit, transparantie, non-discriminatie en proportionaliteit. De Europese richtlijn bevatten verder een aantal praktische richtsnoeren voor regulatoren om aan deze vereisten te voldoen. Het BIPT heeft in uitvoering “de waarden van het BIPT” vastgelegd (zie kader). Ook de VREG bv. heeft een set van waarden vastgelegd (zie kader).

Enkele ‘best practice’ principes voor regulatoren⁶³

- **Independence:** autonomy implies freedom from undue stakeholder influence, which promotes public confidence in the regulatory system.
- **Accountability:** regulators should provide clearly defined processes and rationales for decisions. In addition, appeals procedures need to be specified to provide appropriate checks and balances.
- **Effectiveness and efficiency:** cost effectiveness should be emphasized in data collection and in the policies implemented by the regulator.
- **Transparency:** the openness of the process to stakeholders promotes legitimacy.
- **Communication:** information should be made available to all stakeholders on a timely and accessible basis.
- **Consultation:** participation of stakeholders in meetings promotes the exchange of information and the education of those affected by regulatory decisions.
- **Consistency and non-discrimination:** the logic, data sources, and legal basis for decisions should be consistent across market participants and over time.
- **Predictability:** a reputation for predictable decisions facilitates planning by suppliers and customers, and reduces risk as perceived by the investment community.
- **Flexibility:** the agency should use appropriate instruments in response to changing conditions, balancing this regulatory discretion against the costs associated with uncertainty.

Waarden van het BIPT

De waarden vormen het interne referentiekader van het BIPT, waarin de normen worden vastgesteld die in acht dienen te worden genomen voor de verwezenlijking van zijn missies en het delen van zijn visie. Zij beïnvloeden de prioriteiten in zijn optreden als bakens die de weg wijzen voor het dagelijkse werk van de medewerkers van het BIPT. Ze dragen rechtstreeks bij tot een goed bestuur en de ethiek van het BIPT.

Onafhankelijkheid

Van rechtswege vervult het BIPT de rol van scheidsrechter, die boven de partijen staat. Met de nodige aandacht voor de behoeften en de praktijken van alle spelers van wie het een deel van de activiteiten reguleert, bewaart het BIPT zijn autonome beoordelingsbevoegdheid onder alle omstandigheden. Het luistert aandachtig naar de argumenten die eraan worden voorgelegd, maar onderzoekt deze zonder zich iets aan te trekken van eventuele pogingen tot beïnvloeding of pressie. De missies van het BIPT bieden daartoe de mogelijkheid en leggen het deze werkwijze ook op. De Europese richtlijnen van 25 november 2009 hebben deze onafhankelijkheid beklemtoond. Ze leggen de nadruk op de noodzaak voor het BIPT om over zijn eigen budget te beschikken, opdat het, in het bijzonder, in voldoende mate gekwalificeerd personeel kan aanwerven. Ze preciseren ook dat het BIPT moet worden beschermd tegen externe interventie of politieke druk die zijn onafhankelijkheid in gevaar zouden kunnen brengen.

Transparantie

Het BIPT en zijn ambtenaren gaan transparant te werk. Zijn boekhouding, zijn budget en zijn structuur zijn voor iedereen duidelijk en de stappen die leiden tot de totstandkoming van elk van zijn akten, vormen welomschreven, voorspelbare en stabiele procedures. De meerderheid van de belanghebbenden kennen de organisatie van de diensten die hun dossiers behandelen. Omdat het de inzage in de stukken van elk dossier wil garanderen, sluit het BIPT zich aan bij de principes van de reglementering inzake openbaarheid van de bestuurshandelingen en ondersteunt deze. Het zet deze bezorgdheid om in een reeks communicatiemiddelen die constant zijn werkingsmechanismen onder de aandacht brengen.

Expertise

De missies van het BIPT eisen van zijn diensten dat ze talrijke vaardigheden onder de knie hebben op juridisch, economisch, technologisch en managementgebied. Dit geheel aan kennis vormt een immaterieel

zonderingen: zo is een voorkeur voor digitale televisie verdedigbaar aangezien deze technologie een minder inefficiënt spectrumbeleid mogelijk maakt dan de oudere, analoge televisie.

⁶³ Australian Regulatory Forum (1999), www.accc.gov.au

kapitaal dat van fundamenteel belang is voor de goede werking van het BIPT en voor het opbouwen van zijn reputatie. Dit kapitaal moet rationeel en optimaal worden benut ten gunste van de belanghebbenden en de personeelsleden. Deze optelsom van ervaring krijgt constante aandacht om ervoor te zorgen dat het wordt gedeeld en overgedragen en dankzij continue opleidingen wordt vergroot.

Responsabilisering

Als uitvloeisel van zijn bevoegdheden en zijn rechten moet het BIPT verplichtingen vervullen en verantwoordelijkheden dragen. Vanuit dit standpunt moeten de personeelsleden zich er ten volle bewust van zijn dat hun inzet en hun efficiëntie de beste getuigen zijn van hun plichtsgevoel en hun integriteit. Door het persoonlijke initiatief te bevorderen via de verzelfstandiging ("empowerment") wenst het BIPT zijn medewerkers te ondersteunen en aan te moedigen in een continu proces van prestatieverbetering ten dienste van de gemeenschap. Met een duidelijke blik op zijn verantwoordelijkheden hanteert de Raad de praktijk om rekenschap af te leggen ("accountability") via documenten zoals het budget, het strategisch plan, het werkplan en het jaarverslag.

Dialogo

Een open en continue dialoog met alle belanghebbenden is essentieel om de verantwoordelijkheid van het BIPT als overheidsinstelling te vertalen in maatregelen en daadwerkelijke en efficiënte acties die bijdragen tot de concrete tenuitvoerbrenging van de visie.

Dienst aan de gemeenschap

Het BIPT is zich volkomen bewust van het sociale aspect dat aan de basis ligt van zijn optreden. Meer nog dan een regulator, heeft het de ambitie om een van de spelers te worden die de mogelijkheden vergroot die vrijkomen voor de gemeenschap door te blijven luisteren naar de burger, door afhankelijk van zijn middelen, zo snel en zo goed mogelijk tegemoet te komen aan diens bekommernissen.

Coherentie

De afstemming van de operationele processen, de eerbiediging van de waarden en de inzet van alle BIPT-ambtenaren zijn allemaal middelen die bijdragen tot het nemen van doordachte, correcte en evenwichtige maatregelen die erop gericht zijn de rechtszekerheid te bevorderen en die het mogelijk maken op rationele wijze strategische opties te kiezen.

Waarden van de VREG

Betrokken

- We zijn begaan met wat leeft op de elektriciteits- en gasmarkt en in onze organisatie.
- We ondernemen en ondersteunen initiatieven die de energieafnemer ten goede kunnen komen.
- We gedragen ons steeds klantvriendelijk bij onze contacten met de Vlaamse burgers en bedrijven en andere belanghebbenden en doen ons best om zo snel mogelijk een goede oplossing of correct antwoord te bezorgen.

Integer

- We houden ons aan de geldende wetten, regels en procedures.
- We gaan zorgvuldig en verantwoord om met onze middelen.
- We zijn onafhankelijk, onpartijdig, objectief en rechtvaardig in onze handelingen.
- Wat we doen, doen we goed en we doen wat we zeggen.

Open

- We staan steeds open voor dialoog met onze belanghebbenden.
- We hebben een open geest en moedigen creatieve en innovatieve ideeën aan.
- We communiceren transparant over wat, waarom en hoe we iets doen.
- We informeren duidelijk en eerlijk over zaken die goed en niet goed lopen.

Van belang is verder dat een regulator 'open normen' zoals economische efficiëntie, een goede marktwerking, een juiste prijszetting of goede consultatie operationaliseert in een **normenkader** met duidelijke criteria of richtlijnen. Zo is een belangrijke en soms moeilijke taak van elke regulator om het evenwicht te vinden tussen het aanmoedigen van investeerders en het beschermen van de consumenten, en om daarbij tegelijk een aantal overheidsdoelstellingen te helpen realiseren. Investeerders willen hoge rendementen en consumenten betrouwbare levering tegen lage prijzen. Investeerders moeten worden beschermd tegen arbitraire of onstandvastige korte termijn regeringsbeslissingen en consumenten moeten worden beschermd tegen ondernemingen met substantiële marktmacht. O.a. in de concrete keuze voor en modaliteiten van prijsregu-

lering komen dergelijke aspecten duidelijk aan bod⁶⁴. Een ander voorbeeld is de operationalisering van principes zoals transparantie en consultatie in een uitgeschreven en schriftelijk vastgelegd beleid op het vlak van besluitvorming en beraadslaging. Vaak wordt daarbij aangesloten bij algemene kenmerken of principes van goede consultaties (en goede regelgeving en goede besluitvorming) (zie kader en figuur), waarbij in aanvulling op schriftelijke consultaties op basis van consultatiedocumenten (als minimum) ook andere methoden worden gebruikt (workshops, hoorzittingen, bevragingen...) ⁶⁵. Nog een voorbeeld zijn regels en richtlijnen voor het opsporings- en handhavingsbeleid van de regulator.

Kwaliteitsnormen en richtvragen voor consultaties⁶⁶

1. **Consulteer vroeg genoeg.** Consultatie gebeurt best zo vroeg mogelijk in besluitvormingsprocessen zodat belanghebbenden betrokken worden op een moment dat ze nog een significante impact kunnen hebben op datgene waarover ze geconsulteerd worden.
2. **Kies een geschikte werkwijze en methode.** Er zijn verschillende consultatiemethodes. Afhankelijk van het doel van de consultatie, de kenmerken van de doelgroep, de fase in het beleidsproces, de beschikbare tijd en middelen, de wettelijke regels enz. zijn sommige technieken geschikter en andere minder. De keuze is dus contextafhankelijk.
3. **Consulteer transparant en voldoende breed.** Consultatie moet evenwichtig en dus voldoende breed gebeuren om een eenzijdig of vertekend beeld te vermijden. Openheid en transparantie van consultatieresultaten zijn belangrijk om 'regulatory capture' tegen te gaan.
4. **Hou de drempel laag.** Een lage drempel voor respondenten is wenselijk om een voldoende, brede en representatieve input te bekomen. De doelgroepen moeten daarom voldoende tijd krijgen om hun inbreng te doen. Alle communicatie is best duidelijk, beknopt en toegankelijk en erop gericht om respons te stimuleren. De doelgroep moet ook gemakkelijk kunnen reageren, o.a. door formaliteiten en administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken.
5. **Zorg voor feedback.** De actoren die geconsulteerd werden, moeten feedback krijgen over de manier waarop met hun inbreng al dan niet rekening werd gehouden tijdens de besluitvorming. Gerichtte feedback is niet enkel een kwestie van fatsoen aangezien de doelgroep er tijd en moeite heeft in gestoken. Het is ook belangrijk voor het draagvlak van de gekozen beleidsmaatregelen en voor de bereidheid van de betrokken actoren om te participeren aan toekomstige consultaties.
6. **Hanteer een projectmatige aanpak.** Goed consulteren vereist het plannen, organiseren, uitvoeren, analyseren, communiceren en evalueren van een consultatie (zie schema). Consultatie is immers maatwerk: consultatiemomenten, consultatiemethoden, doelgroepen en de onderwerpen van de consultatie moeten op maat van een dossier bepaald worden.

⁶⁴ Zie achtergronddocument 1.

⁶⁵ Generally, regulators use formal written consultation procedures (issuing draft documents containing the preliminary view of the regulator and soliciting comments from the public at large before taking a final decision) as a minimum safeguard to ensure public participation in its decisionmaking process, but often supplement this process with informal consultation methods such as public hearings or surveys. Many regulators find the written consultation process to be the most efficient means of conducting a public consultation. The U.K. Office of Communications (Ofcom), will usually engage in a formal consultation process to seek written views of the public. However, recognizing that formal consultation has its limits in reaching smaller businesses or community groups or individuals who lack time and specialist skills, Ofcom supplements the formal written consultation with other methods of gathering information, such as running road shows, open meetings, online bulletin boards, or organizing focused discussion groups.

⁶⁶ Van Humbeek, Peter e.a. (2012)



Daarnaast zijn er ook vrijwel steeds **ethische gedragscodes** voor het personeel. Zulke codes bevatten meestal afspraken en regels voor

- Het melden en tegengaan van persoonlijke of financiële belangenconflicten om de onpartijdigheid in het uitoefenen van de functie te verzekeren (bv. verbod om aandelen te bezitten van bedrijven die worden gereguleerd, verplichting om alle andere mogelijke belangenconflicten te melden⁶⁷);
- het weigeren of indien dat onmogelijk is het ontvangen van giften⁶⁸;
- het zoeken van een nieuwe job buiten de regulator om (het mogelijke beeld) te vermijden dat personeelsleden zich in hun opdrachten en beslissingen laten leiden

⁶⁷ A conflict of interest is likely to arise when a public office employee's loyalty to the government conflicts with his loyalty to: (a) family and other relations; (b) personal friends; (c) clubs and societies to which they belong; (d) professional colleagues in the private sector; or (e) any person to whom they owe a favor or are obligated in any way.

⁶⁸ Bv. "Employees cannot solicit and must decline any gifts, hospitality or other benefits from persons dealing with the agency that give rise to impropriety or the appearance of impropriety, which could influence them in their personal judgment and integrity. Where it is impossible to decline a gift, there are different ways to handle it, such as disclosing the gift and reporting the gift to one's supervisor immediately, returning the gift or paying its market value, or obtaining permission prior to accepting the gift. Differentiating between token gifts and improper bribes can be done in several ways: 1. By a general rule prohibiting any gifts, invitations or courtesies; 2. By establishing situational guidelines on acceptance of gifts (e.g., whether there is an impending hearing involving the giver or whether acceptance may be justified on policy grounds, such as to fund or pursue training or developmental programs); 3. By setting guidelines on the nature of the gift (e.g., meals or invitations to ribbon-cuttings may be acceptable, while leisure resort weekends or substantial cash payments would be forbidden); 4. By imposing ceilings on the value of the gift; or 5. By requiring the declaration and registration of all gifts in a central register".

door de verwachting of hoop op een toekomstige tewerkstelling bij een bepaald bedrijf, en dat een bedrijf een ongepast voordeel verkrijgt ten opzichte van zijn concurrenten door het aanwerven van iemand die bij de regulator toegang had tot commercieel vertrouwelijke informatie van zijn concurrenten. Zulke regels omvatten vaak een rapporteringsplicht, een periode waarbinnen geen andere functie binnen de sector in kwestie kan worden opgenomen, of de verplichting om (voor bepaalde functies) een toelating van de regulator te verkrijgen⁶⁹;

- de vertrouwelijke behandeling van informatie;
- het aankopen van goederen en diensten en het inhuren van expertise;
- regels voor het melden en behandelen van ongewenst gedrag van collega's;
- regels voor het doen van uitgaven en financiële rapportering.

3.6. Middelen en deskundigheid

Beschikken over **voldoende middelen** is ook voor regulators een belangrijke randvoorwaarde om de opdrachten en taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Onder middelen moeten dan meerdere zaken worden begrepen: personeel, budgetten, infrastructuur (ICT), informatiebevoegdheden enz. Daarom is in een aantal Europese richtlijnen expliciet opgenomen dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat een regulator beschikt over voldoende mensen en middelen voor de uitvoering van zijn taken. Niettemin blijft dit soms een heikel punt⁷⁰.

Inhoudelijk deskundig zijn, d.w.z. beschikken over specifieke en **specialistische kennis en deskundigheid** die toelaat om de markt te reguleren, is misschien wel de belangrijkste voorwaarde om goed te kunnen functioneren als regulator. Marktregulering en markttoezicht kan in juridisch, economisch, financieel en technologisch opzicht im-

⁶⁹ Een voorbeeld: The United Kingdom's Civil Service Management Code provides that under specific circumstances, within two years of leaving government service, civil employees must file an application pursuant to the Business Appointment Rule and obtain government approval before taking any full-time, part-time, or fee-paid employment in the United Kingdom or overseas in a public or private company or in the service of a foreign government or its agencies. Such specific circumstances requiring government approval include: (i) if the employee is at a senior level; (ii) if the employee has had any official dealings with the prospective employer during the last two years of employment or if they had official dealings of a continued or repeated nature with their prospective employer at any time during government employment; (iii) if the employee has had access to commercially sensitive information of competitors of the prospective employer; or (iv) if the employee's official duties during the last two years of government employment involved giving advice or decisions benefiting the prospective employer for which the offer of employment could be interpreted as reward, or have involved developing policy, knowledge of which might be of benefit to the prospective employer. All civil service employees are required to report if they are considering any approach from an outside employer offering employment. Civil employees dealing with procurement or contract work must report any offer of outside employment whether or not they are considering the offer. The government's approval of an application under the Business Appointment Rule can be: (i) unconditional; or (ii) conditional subject to a waiting period before taking up the new appointment; or (iii) include a ban on the involvement of the applicant in dealings with the prospective employer and the government or with competitors of that employer.

⁷⁰ Zo heeft bv. het BIPT gesteld dat hij een belangrijk tekort heeft aan universitair personeel voor de vervulling van zijn taken. "Ook al is reguleren slechts in beperkte mate afhankelijk van de grootte van een land (noch qua oppervlakte, noch qua economische grootte), toch wil het BIPT de vergelijking aangaan met, bijvoorbeeld, een buurland als Nederland, dat van eenzelfde grootteorde is. De cijfers spreken dan ook voor zich: wat de medewerkers van universitair niveau betreft functioneert de Belgische regulator numeriek met slechts 70% van het aantal FTE's van de Nederlandse, terwijl zijn opdrachtenpakket en bevoegdheid veel uitgebreider is. Het verdient inderdaad vermelding dat de Nederlandse regulator niet bevoegd is voor de controle en het beheer van het spectrum, voor aspecten van media en voor R&TTE en evenmin belast is met de secretariaten van de Raadgevende Comit es en van de Ethische Commissie".

mers zeer complex zijn. Het personeel van de regulator heeft dan ook deze economische, financiële, juridische en (vak)technische deskundigheid nodig om het terrein te kunnen beoordelen waarop ze toezicht houden. Zo vergt een goede prijsregulering bij netwerken een diepgaand inzicht in de (financiële en economische) bedrijfsvoering bij het gereguleerde bedrijf. Als toezichthouders informatie gebruiken die de marktpartijen leveren, moet deze bovendien gevalideerd kunnen worden.

Een regulator moet echter ook kunnen beschikken over **andere deskundigheid** die samenhangt met de organisatie (bv. personeelsbeleid, financieel en operationeel management, “soft skills”⁷¹...) of die aansluit bij een aantal andere bevoegdheden en taken, bv. op vlak van communicatie, consultatie, handhaving, conflictbemiddeling enz. Ook “politieke feeling” is belangrijk⁷². Dit vergt heel andere kennis en vaardigheden dan inhoudelijke of sectorspecifieke deskundigheid.

Ook hier is het **personeels- en competentiebeleid** in ruime zin cruciaal. Markttoezichthouders zijn nog vaak jonge, snel groeiende organisaties die in korte tijd hun personeelsbestand moeten opbouwen en hun personeel aan zich moeten zien te binden. Verloning en arbeidsvoorwaarden moeten daarom voldoende competitief zijn om kwalitatief personeel aan te trekken en te behouden, al moet het belang van hoge lonen ook niet worden overroepen⁷³. Verder kan de vereiste deskundigheid evolueren zodat permanente en specifieke vorming noodzakelijk is. Ook hier zijn er (schaal)voordelen te behalen door integratie van of intense samenwerking tussen regulators. Aan de andere kant hoeft een regulator niet noodzakelijk alle opdrachten zelf uit te voeren, maar kan het ook sommige taken outsourcen. Voor uitbesteding van specifieke taken en opleidingen zou dan ook een voldoende ruim budget beschikbaar moeten zijn⁷⁴. Verder is er ook een link met de organisatie van het bestuur van de regulator, waarbij er meerdere mogelijkheden zijn, met elk specifieke voor- en nadelen (zie kader).

⁷¹ Soft skills relate to the “unseen” abilities of staff and managers— their personal motivation, ability to communicate well, ability to work in teams, staff levels of basic education and IT literacy. These “soft” skills can have an enormous impact on the effectiveness of organizations to undertake the tasks expected of them and it is important that these are taken into consideration when recruiting staff. www.ictregulationtoolkit.org

⁷² “Regulators are active participants in the policy process, simply because their actions have important political consequences, e.g. through highly visible impacts on fares and service quality. As regulators are active participants in the policy process they will need political skills. For example to prepare stakeholders, including Ministers, for change. Informing Ministers ahead of major decisions is critical, thought difficult when politicians do not want to hear ‘bad news’. Being part “politician” does not imply capture. On the contrary, political entrepreneurship helps avoid capture and helps maintain support for regulatory strategy. An independent regulator should not, or at least not always, be an intransigent regulator. Intransigence can lead to costly disruption and damages the integrity of the regulatory system at large.” OECD/JTRC(2011)⁸

⁷³ Market-based salaries are desirable, and this may call for exceptional measures or incentives to recruit and retain the qualified professionals needed. Particularly in the case of leadership positions, it is not uncommon for regulators to be composed of individuals who are less concerned about compensation than about some combination of public service along with the experience, public exposure and contacts that can be gleaned through a regulatory leadership position. www.ictregulationtoolkit.org

⁷⁴ Rather than attempt to recruit and maintain all expertise on a permanent basis, a regulator can rely on expert consultants and fixed-term contracts, keeping the permanent commission staff as small as possible. Depending on the size of the country and the resources available, the regulator could contract out or outsource activities such as detailed analytical work and compliance audits of regulated firms.

Voor- en nadelen van mogelijke benaderingen inzake bestaffing⁷⁵

Appointment Process Approach	Advantages	Disadvantages
Require regulatory authority to have specific areas of expertise (e.g., one attorney and one economist).	Ensures that certain areas of expertise will always be represented among the regulatory authority leadership.	Because the requirement is written into law or regulation, regulatory authority has less flexibility to adjust its composition in response to changing regulatory needs or market structure. Some countries may face difficulty finding qualified individuals to fill the mandated areas of expertise.
Require all regulatory authority leaders to demonstrate expertise in at least one of several fields.	Ensures that all regulatory authority leaders are well-versed in at least one of several relevant fields. By not mandating which fields must always be represented, regulatory authority retains some flexibility to emphasize certain areas of expertise as necessary. Greater likelihood that regulatory authority leadership posts will not remain vacant due to absence of qualified individuals.	Creates potential for regulatory authority leadership to lack expertise in certain fields.
No specific expertise requirements for regulatory authority leadership.	Provides the most flexibility to appoint regulatory authority leaders.	Potential for appointment of unqualified regulatory authority leaders.

Tot slot kan worden benadrukt dat regulatoren over uitgebreide **informatiebevoegdheden** moeten kunnen beschikken om hun taken te kunnen uitvoeren. Zij beslissen direct of indirect bv. over hoeveel er in een gereguleerde infrastructuur wordt geïnvesteerd en hoeveel kan worden aangerekend voor het gebruik van die infrastructuur en het gebruik van diensten. In competitieve (en sociaal/ecologisch gecorrigeerde) markten leveren prijzen de nodige informatie op over kosten van producenten en voorkeuren van consumenten. In gereguleerde markten met monopolies is dat niet het geval, en moet men terugvallen op verplichtingen om de nodige informatie tijdig en in het benodigde detail te verkrijgen van de marktactoren zelf, en op instrumenten die helpen te verzekeren dat de ontvangen informatie adequaat is gelet op de informatieasymmetrie tussen regulator en gereguleerde⁷⁶. Dit kan belangrijke administratieve lasten voor de gereguleerde bedrijven met zich meebrengen, al is de benodigde informatie dezelfde als die de bedrijfsleiding van een infrastructuurbedrijf zelf nodig heeft. De rapportagekosten zijn daarom niet onoverkomelijk, zo blijkt uit de praktijk, zolang de databehoeften duidelijk en stabiel zijn, en bv. worden opgenomen in gestandaardiseerde rapportageformats. Het zijn ad hoc vragen om bijkomende gegevens aan te leveren die overmatige administratieve lasten veroorzaken.

⁷⁵ <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/index.html>

⁷⁶ Prijsreguleringsmethoden bv. kunnen zo worden ontworpen dat zij in bepaalde mate de gereguleerde stimuleren om adequate informatie te geven. Zie Lafont and Tirole (1993).

4. Toetsingskaders voor regulatoren

Diverse organisaties en auteurs hebben een aantal van de voorgaande aandachtspunten of randvoorwaarden vertaald in toetsingskaders die kunnen worden gebruikt voor de analyse van regulatoren en de vergelijking tussen regulatoren, zowel tussen landen als tussen sectoren. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen checklists en vragenlijsten enerzijds, en synthetische indicatoren of indexen anderzijds.

4.1. Checklists en vragenlijsten

Checklists en vragenlijsten worden gebruikt om op een structureerde manier informatie te verzamelen over de institutionele inbedding en werking van regulatoren. Die informatie kan dan vervolgens worden gebruikt voor verdere analyse, bv. als input in een index (zie verder). Checklists en vragenlijsten kunnen ook dienen als instrument voor zelfevaluatie door regulatoren.

Hieronder hebben we zelf een checklist onder de vorm van een vragenlijst uitgewerkt. De checklist is gebaseerd op de bovenstaande bespreking en geïnspireerd door een reeks bestaande algemene en sectorale vragenlijsten, waaronder:

- Het toetsingskader van APEC-OECD (alle regulatoren)
- Het toetsingskader van het UK House of Lords (alle regulatoren)
- Een vragenlijst van de OECD (alle regulatoren)
- Het toetsingskader van het IEA (energieregulatoren)
- Het toetsingskader van de Europese Commissie (Telecom-regulatoren)
- Het toetsingskader van Universal Postal Union (regulatoren postsector)

Independence	
Institutional and legal status	<ul style="list-style-type: none"> • Are the mission and overall objectives of the regulatory agency clearly formulated as part of the founding law? • To which category belongs the regulatory agency? <ul style="list-style-type: none"> ○ Ministerial department ○ Ministerial agency ○ Independent regulatory authority
Financial sources	<ul style="list-style-type: none"> • What is the source of the agency's budget? What is the primary source? <ul style="list-style-type: none"> ○ Fees levied on the regulated industry ○ State budget and fees ○ State budget only ○ Other • If funds come from the state budget, are there specific procedures to protect the independence of the regulator as part of the budgetary process? • If funds are raised through levies or fees imposed on the regulated industries, goods, or services, can the levies be directly determined by the regulator, or do they need to be approved by a ministry?
Financial Control	<ul style="list-style-type: none"> • When budget has been appropriated, who controls the budget? <ul style="list-style-type: none"> ○ the agency ○ both the government and the agency ○ the government
Staffing and internal	<ul style="list-style-type: none"> • Who decides on the agency's internal organization? <ul style="list-style-type: none"> ○ the agency

organisation	<ul style="list-style-type: none"> ○ both the agency and the government ○ the government ● Who is in charge of the agency's staffing policy (hiring personnel, deciding on its allocation and composition)? <ul style="list-style-type: none"> ○ the agency ○ both the agency and the government ○ the government ● Is the staff subject to regular civil service pay and recruitment policies or does it enjoys partial or full exemptions?
Governance structure of the regulator	<ul style="list-style-type: none"> ● Single regulator or commission? ● Odd or even number of commissioners? ● Are the commissioners involved in the operational management of the regulator or not? ● Is the function of head of the board separated from the CEO-function?
Head: Board or Individual	<ul style="list-style-type: none"> ● Is the highest governing authority of the regulator a single individual, or a board/commission? ● In either situation, does the individual or board/commission assume the legal personality of the regulatory body?
Decision making mechanisms	<ul style="list-style-type: none"> ● Who decides on what in the regulator? ● How does the highest decision making authority within the regulator make decisions? By majority vote? By consensus? Other?
Terms of office	<ul style="list-style-type: none"> ● Does the regulator's head or the board (or commission) of the regulator have a fixed term of office? ● Is the length of the term adequate (5-8 years)? ● Are appointments non-renewable? If not, how many times? ● Are the terms staggered?
Conditions of appointment, reappointment, and dismissal	<ul style="list-style-type: none"> ● Who appoints the head/board? Who dismisses the agency head/board? <ul style="list-style-type: none"> ○ One or two ministers? ○ The executive collectively? ○ The Parliament? ○ A mix of the Parliament and government? ○ Members of the board/commission in charge? ○ Other? ● What are the grounds on which the head/board may be chosen? Is independence a formal requirement for the appointment? What role is there for professional competence criteria? ● Are there any explicit limitations on the type of person who can be appointed head/board of the regulatory agency? Is political independence a formal requirement for the appointment? May the head/board hold other offices in government? ● Are there clear and limited removal criteria such as corruption? Is dismissal is possible only for reasons not related to policy? ● What is the dismissal procedure for the head/board? ● Are there measures to prohibit conflicts of interest during and after mandate?
Political independence	<ul style="list-style-type: none"> ● Is the political independence of the regulatory agency from the executive government, from Parliament explicitly stated in law or statutes? ● Is it formally stated in law or statutes that the regulator cannot receive instructions from the government, or other body, on <i>specific</i> decisions? If not, which minister or department may instruct the regulator for what kinds of instructions? Must the instructions be published in the state gazette? ● Is there a possibility for the executive to overturn the regulator's decision? If yes, in all cases or in exceptional circumstances? Ex ante or ex post? (Ex ante review of regulatory decisions by ministries should be highly limited or non-existent; ex post review should be limited to procedural issues).
Independ-	<ul style="list-style-type: none"> ● May commissioners/the agency head have held a position in the regulated (public or

ence from the regulated industry	<p>private) industry/industrial associations in the years preceding their/her appointment?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Are there provisions restricting the commissioners'/the agency head's possibilities of accepting a job in the regulated industry after their term? • Are there any provisions forbidding that the agency head/commission members have any personal or pecuniary interest in the regulated sector? • Are there provisions forbidding discussions of pending cases with stakeholders? • Are inspections, sanctions and other quasi-judicial functions must be clear, convincing and efficiently wielded, either by the regulator or by a third party?
Actual independence	<ul style="list-style-type: none"> • Is the regulator an active member of international bodies of regulators? • Are decisions and policies effectively enforced?
Appeal mechanisms	<ul style="list-style-type: none"> • Through whom (court/special body/ministries) can the decisions of the regulatory agency be appealed or challenged? Is dispute resolution functionally separate from ministry and regulatory body (independent appeals body?) • What are accepted grounds for appeal or challenge: <ul style="list-style-type: none"> ○ Errors of fact ○ Errors of law (including failure to follow the due process) ○ Appeals are permitted on the merits of the decision, fully re-examining it ○ Other
Accountability and transparency	
Accountability to the Executive and to Parliament	<ul style="list-style-type: none"> • What are the formal obligations (in law or statute) of the regulatory agency vis-à-vis the executive government? • What are the formal obligations (in law or statute) of the regulatory agency vis-à-vis the Parliament? Is there periodic parliamentary oversight? • Can the regulator present, at will, reports or statements to the government or to Parliament without approval of the minister or government?
Transparency	<ul style="list-style-type: none"> • Does the regulator publish a "management plan" about future initiatives? • Is there a clearly defined communications policy? • Are all decisions and full rationales for decisions being published? Are regulators sufficiently clear in presenting the reasoning and financial models that underpin their decisions? • Are the tariff review procedures and methods set out in publicly available regulatory documents? Is the basic data relevant for the conduct of regulatory policy (e.g. the calculation of price-caps) publicly available? Is disclosure of such data an integral part of the regulator's mission? • Are all formal reports and advices to government or parliament, or any other documents relating to markets and regulations, publicly available? • Does the regulator publish an annual report? • Does the regulator have a website containing: <ul style="list-style-type: none"> ○ Primary and secondary legislation? ○ Other regulatory documents? ○ Consultation papers? ○ Regulatory decisions? ○ Information for consumers?
Procedural requirements	<ul style="list-style-type: none"> • Are there explicit public consultation procedures to which all interested parties have equal access (no lobbying behind closed doors). • Does the regulator organize open public consultations prior to making its decisions? Does the regulator publish public consultation documents? Are consultation responses available to the general public in full or in a summary? Are the regulator's comments on points raised during the consultation process made directly available to the regulated entities and the public? • To what extent has the regulator established a Regulatory Impact Assessment process that properly resourced and transparent, provides genuine consultation with stakeholders; and produces high quality consistent analysis?
Performance assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Is the regulator required (in law or statute) to produce periodic (i.e. annual) reports assessing performance?

	<ul style="list-style-type: none"> • Are the regulator and regulator's performance subject to a regular external audit? If yes, is it audited by: <ul style="list-style-type: none"> ○ A national audit office ○ Private consulting firms ○ Independent academic research ○ Other • Is there independent review of market results?
Coherence	
Sectoral authority	<ul style="list-style-type: none"> • What are the sectors/industries over which the regulatory agency has authority? One industry or multi-industry?
Distribution and sharing of powers	<ul style="list-style-type: none"> • Is there a clear allocation of responsibilities, based in law, among the several bodies (the agency, other independent authority, parliament, government, other...) responsible for <ul style="list-style-type: none"> ○ sectoral policy ○ market regulation (approval or determination of the tariffs of monopolistic companies, network access, licensing and modification of licenses...) ○ Technical regulation ○ Competition policy ○ Enforcement ○ Dispute resolution ○ Policy advise • Are overlaps defined and is resolution clear?
Co-ordination with other authorities, including competition authorities	<ul style="list-style-type: none"> • Does the regulatory agency have any formal agreements to co-operate with other regulators? With which regulators or state bodies? • Do informal co-operative arrangements exist? With which regulators or state bodies? • Has the regulator established effective collective working arrangements with both functional and sectoral regulators? • Is information exchanged with other state agencies? How?
Values and performance criteria	
Mission and objectives	<ul style="list-style-type: none"> • How does the regulator interpret its statutory remit? Does it set itself aims and objectives? • Are the mission and objectives set to serve consumer interests by encouraging open competition and customer choice (beyond a general "public interest" mandate)? Do the objectives contain: <ul style="list-style-type: none"> ○ Consumer protection ○ Investor protection ○ Economic efficiency ○ Competition advocacy • Do the tasks performed in practice by the regulator match with this mission and objectives? • Does the regulator when advising government policy decisions assess market impacts and impact on consumer welfare?
Performance criteria	<ul style="list-style-type: none"> • What performance criteria are being used? • Is there clear accountability for defined market results? • Is there any explicit prioritization of multiple objectives?
Values	<ul style="list-style-type: none"> • Does the regulator has a written set of values? Does this document explain the values and principles for ensuring its: <ul style="list-style-type: none"> ○ Independence and non discrimination ○ Accountability and transparency ○ Openness and consultation ○ Effectiveness and efficiency, ○ Consistency, predictability and flexibility ○ Expertise

	<ul style="list-style-type: none"> • To what extent are these principles translated in written guidelines and procedures?
Ethical standards	<ul style="list-style-type: none"> • Is there an ethical code for the behavior of the personnel? What topics does this code address? • What are the internal rules for defining and handling confidential information? • Are there internal procedures for reporting and handling conflicts of interest such as personal or financial relations and job opportunities? Are there safeguards for whistleblowers?
Resources and expertise	
Financial and human resources	<ul style="list-style-type: none"> • Is the regulator sufficiently resourced to perform its tasks? • Is there a stable funding?
Competence and expertise	<ul style="list-style-type: none"> • Is there sufficient human expertise on in all relevant areas? <ul style="list-style-type: none"> ○ Economics? ○ Accounting? ○ Technology? ○ Law? • Are recruitment and salary policies appropriate? • Does the regulator have the ability to hire external expertise?
Information collection authority	<ul style="list-style-type: none"> • Does the regulator have a clear information collection authority vis-à-vis market actors? • Have regulators created communications systems with their relevant industry or industries, which provide for accurate receipt and provision of information? • Do regulators specify clearly, and with adequate notice, what information they require from companies?

4.2. Synthetische indicatoren

Naast checklists en vragenlijsten zijn de voorbije jaren ook **synthetische indicatoren** uitgewerkt. Hiermee wordt getracht om de beoordeling van (bepaalde belangrijke aspecten in de werking van) regulators te vatten in één of enkele indicatoren. Concreet wordt gewerkt met vragenlijsten die min of meer gelijkaardig zijn aan diegenen die hiervoor zijn getoond, waarbij aan elk antwoord een score wordt toegekend. Op basis van de totaalscore kan men dan een indexscore berekenen waardoor een totaaloordeel mogelijk wordt en een onderlinge vergelijking wordt vergemakkelijkt (zowel qua totaalscore als waaraan de verschillen in totaalscore precies te wijten zijn).

Deze synthetische indicatoren of indexen hebben doorgaans echter ook belangrijke **beperkingen**. Ze nemen niet noodzakelijk alle belangrijke aspecten mee. Zo is tot dusver veruit de meeste aandacht gegaan naar het meten van de formele onafhankelijkheid van regulators. Andere belangrijke bestuurlijke randvoorwaarden kregen minder aandacht. De indexen worden ook meestal ingevuld op basis van documentanalyse (wetteksten, jaarverslagen...) of door de regulators zelf, terwijl documenten gedateerd kunnen zijn, informatie soms anders wordt geïnterpreteerd afhankelijk van de onderzoeker en regulators vertekende informatie kunnen doorgeven. Bovendien is niet enkel wat formeel op papier staat van belang, maar ook hoe dat in de praktijk wordt uitgevoerd, m.a.w. hoe de regulator, politici en anderen zich gedragen (cf. supra)⁷⁷. Meting van de praktijk is echter veel moeilijker. Het is bovendien gemakkelijker

⁷⁷ Dit aspect is veel minder onderzocht tot dusver. Het schaarse onderzoek leert dat de reële autonomie positief gecorreleerd is met de ouderdom en de omvang van de regulator, en met de mate waarin die zelf zijn eigen inkomsten verwerft. Andere factoren die invloed hebben zijn de administratieve politieke cultuur en capaciteit.

om aanbevelingen uit te werken en te implementeren om de regelgeving aan te passen dan om de praktijken te veranderen.

Hierna geven we enkele **voorbeelden** van synthetische indicatoren, met ter illustratie ook de resultaten voor enkele federale regulators in België. De vaststelling is immers dat het onderzoek zich tot dusver vooral heeft toegespitst op het federale beleidsniveau, en dat ook internationale vergelijkingen meestal enkel de federale regulators hebben meegenomen. Waar mogelijk hebben we daarom de resultaten zelf aangevuld met een analyse van de VREG, op basis van dezelfde methodologie zoals die voor de CREG werd gebruikt in de onderstaande voorbeelden.

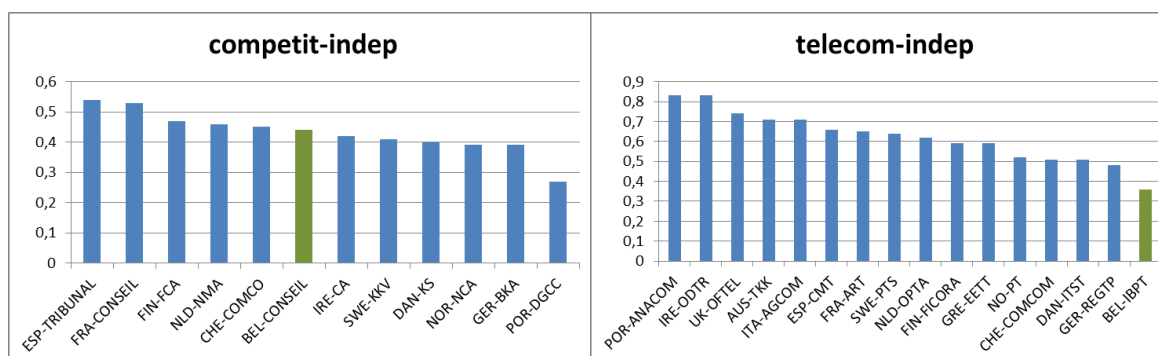
Gilardi-index voor onafhankelijkheid van regulators

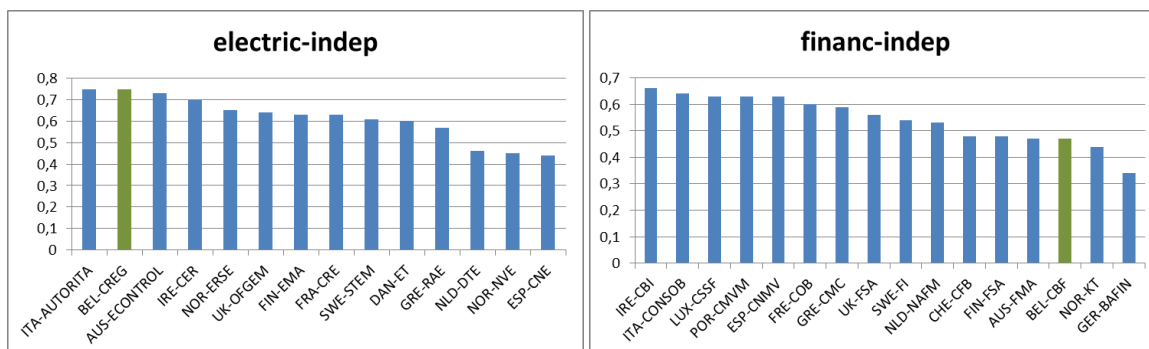
Gilardi (2002) ontwikkelde een index om de graad van **onafhankelijkheid** van regulators te meten. De index onderscheidt vijf dimensies:

- (1) de status van de leidinggevende van de regulator;
- (2) de status van het beheersorgaan van de regulator;
- (3) de relatie met de regering en het parlement;
- (4) de financiële en organisatorische autonomie en
- (5) de inhoudelijke bevoegdheden.

Elke van deze dimensies wordt geoperationaliseerd in enkele indicatoren. Elke indicator wordt numeriek gescoord op een schaal van 0 (laagste niveau van autonomie) tot 1 (hoogste niveau van autonomie) aan de hand van enkele antwoordmogelijkheden. Vervolgens worden de resultaten geaggregeerd in twee stappen, eerst per dimensie en daarna tot een enkele index (waarbij elke dimensie eenzelfde gewicht krijgt). De antwoordmogelijkheden zijn zo ontworpen dat voor de berekening van de index documentanalyse volstaat.

Deze index wordt veelvuldig gebruikt in internationale vergelijkingen en werd ook voor Belgische regulators al meermaals berekend. Gilardi (2002, 2008) komt uit op een score van 0.44 voor de raad voor de mededinging (eerder gemiddeld in vergelijking met andere landen), 0.36 voor het BIPT (laag), 0.75 voor de CREG (hoog) en 0.47 voor de CBF (laag) (zie figuren).





Verhoest ea (2011) deden de oefening over en komen voor de CREG uit op 0.44 (veel lager dus, zij wijten dit aan belangrijke interpretatieverschillen met Gilardi⁷⁸) en voor BIPT op 0.47 (hoger, zij wijten dit aan de uitbreiding van de formele onafhankelijkheid van het BITP sinds 2008, mede onder invloed van Europese druk) (zie tabel-len).

Intussen is de situatie ook voor de CREG grondig gewijzigd, als gevolg van de omzetting van de zgn. derde elektriciteitsrichtlijn⁷⁹. De scores van Verhoest e.a. zijn daardoor gedateerd. Wanneer we de nieuwe regelgeving die van toepassing is op de CREG analyseren met de Gilardi-index, komen we uit op een score van 0.67. Deze verbetering is te wijten aan nieuwe regels op het vlak van ontslag bestuurders en hernieuwing van mandaten, de gewijzigde rapporteringsregels en de grotere operationele autonomie. Wanneer we de Gilardi-index toepassen op de VREG, komen we uit op een score van 0.60. Dat is lager dan de score voor de CREG. De reden ligt vooral in de beperktere vaste termijn voor de bestuurders (5 jaar tegenover 6 jaar bij de CREG) en de verschillende financieringsbronnen (geoordeelde heffing in het geval van de CREG, dotatie in het geval van de VREG).

Gibaldi-Index (toepassing door Verhoest e.a., 2011)

	CREG	BIPT
Dimension/Indicator	Numerical status	Numerical status
Total	Score: 0.44	Score: 0.47
Agency head status	Score: 0.56	Score: 0.56
1.) Term of office?		
§ over 8 years	1.00	1.00
§ 6 to 8 years	<u>0.80</u>	<u>0.80</u>
§ 5 years	0.60	0.60
§ 4 years	0.40	0.40
§ fixed term under 4 years or at discretion of appointer	0.20	0.20
§ no fixed term	0.00	0.00
2.) Who appoints the agency head?		
§ management Board members	1.00	1.00
§ complex mix of executive and legislative branches	0.75	0.75
§ legislative branch	0.50	0.50
§ executive branch collectively	<u>0.25</u>	<u>0.25</u>
§ one or two ministers	0.00	0.00
3.) Who dismisses the agency head?		
§ dismissal is impossible	1.00	1.00
§ only for reasons not related to policy	0.67	0.67
§ no specific provisions for dismissal	0.33	0.33

⁷⁸ Wij stellen echter vast dat ook de interpretatie van Verhoest e.a. op enkele punten wat vreemd lijkt, (bv. i financieringsbron, operationele autonomie) waardoor hun score van de CREG wellicht te laag ligt.

⁷⁹ Zie hierover in detail de achtergrondstudie "marktregulering in de elektriciteits- en gasector".

§ at the appointer's discretion	0.00	0.00
4.) May the agency head hold other offices in government?		
§ no	<u>1.00</u>	<u>1.00</u>
§ only with permission of the executive branch	0.50	0.50
§ no specific provisions	0.00	0.00
5.) Is the appointment renewable?		
§ no	1.00	1.00
§ yes, once	0.50	0.50
§ yes, more than once	<u>0.00</u>	<u>0.00</u>
6.) Is independence a formal requirement for the appointment?		
§ yes	<u>1.00</u>	<u>1.00</u>
§ no	0.00	0.00
Management board member's status	Score: 0.56	Score: 0.56
1.) Term of office?		
§ over 8 years	1.00	1.00
§ 6 to 8 years	<u>0.80</u>	<u>0.80</u>
§ 5 years	0.60	0.60
§ 4 years	0.40	0.40
§ fixed term under 4 years or at discretion of appointer	0.20	0.20
§ no fixed term	0.00	0.00
2.) Who appoints the management board members?		
§ the agency head	1.00	1.00
§ complex mix of executive and legislative branches	0.75	0.75
§ legislative branch	0.50	0.50
§ executive branch collectively	<u>0.25</u>	<u>0.25</u>
§ one or two ministers	0.00	0.00
3.) Who dismisses the management board members?		
§ dismissal is impossible	1.00	1.00
§ only for reasons not related to policy	0.67	0.67
§ no specific provisions for dismissal	<u>0.33</u>	<u>0.33</u>
§ at the appointer's discretion	0.00	0.00
4.) May management board members ad hold other offices in government?		
§ no	<u>1.00</u>	<u>1.00</u>
§ only with permission of the executive branch	0.50	0.50
§ no specific provisions	0.00	0.00
5.) Is the appointment renewable?		
§ no	1.00	1.00
§ yes, once	0.50	0.50
§ yes, more than once	<u>0.00</u>	<u>0.00</u>
6.) Is independence a formal requirement for the appointment?		
§ yes	<u>1.00</u>	<u>1.00</u>
§ no	0.00	0.00
Relationship with government and parliament	Score: 0.5	Score: 0.42
1.) Is the independence of the agency formally stated?		
§ yes	<u>1.00</u>	1.00
§ no	0.00	<u>0.00</u>
2.) Which are the formal obligations of the agency vis-à-vis the government?		
§ none	1.00	1.00
§ presentation of an annual report for information only	0.67	<u>0.67</u>
§ presentation of an annual report that must be approved	<u>0.33</u>	0.33
§ the agency is fully accountable	0.00	0.00
3.) Which are the formal obligations of the agency vis-à-vis the parliament?		
§ none	1.00	1.00
§ presentation of an annual report for information only	0.67	<u>0.67</u>
§ presentation of an annual report that must be approved	<u>0.33</u>	0.33
§ the agency is fully accountable	0.00	0.00
4.) Who, other than the court, can overturn the agency's decision where it has exclusive competency?		
§ none	1.00	1.00
§ a specialized body	0.67	0.67
§ the government, with qualifications	<u>0.33</u>	<u>0.33</u>
§ the government, unconditionally	0.00	0.00
Financial and organizational autonomy	Score: 0.33	Score: 0.58
1.) What is the source of the agency's budget?		
§ external funding	1.00	1.00
§ government and external funding	0.50	<u>0.50</u>
§ government	<u>0.00</u>	0.00
2.) How is the budget controlled?		
§ by the agency	1.00	1.00
§ by the accounting office or court	0.67	0.67
§ by both the government and the agency	<u>0.33</u>	<u>0.33</u>
§ by the government	0.00	0.00
3.) Who decides on the agency's internal organization?		

§ the agency	1.00	1.00
§ both the agency and the government	0.50	0.50
§ the government	0.00	0.00
4.) Who is in charge of the agency's personnel policy?		
§ the agency	1.00	1.00
§ both the agency and the government	0.50	0.50
§ the government	0.00	0.00
Regulatory competencies	Score: 0,25	Score: 0,25
1.) Who is competent for regulation in the sector?		
§ the agency only	1.00	1.00
§ the agency and other independent authority	0.75	0.75
§ the agency and the parliament	0.50	0.50
§ the agency and the government	0.25	0.25
§ the agency has consultative competencies	0.00	0.00

Johanssen-index voor onafhankelijkheid van regulatoren

De Gilardi-index werd uitgebreid door Johanssen. Zij neemt in haar index – waarin overigens veel vragen uit de Gilardi-index terugkomen – **ook de onafhankelijkheid ten aanzien van de sector en stakeholders** mee en werkt de dimensie inhoudelijke bevoegdheden van de Gilardi-index verder uit. De vier dimensies die in de Johanssen-index (zie kader) worden onderscheiden zijn:

- A. de formele onafhankelijkheid t.o.v. de regering en het parlement;
- B. de onafhankelijkheid t.o.v. de stakeholders;
- C. de inhoudelijke onafhankelijkheid (bevoegdheden en besluitvorming);
- D. de financiële en organisatorische autonomie.

Net zoals bij de Gilardi-index worden deze dimensies geoperationaliseerd in indicatoren. Elke indicator wordt numeriek gescoord op een schaal van 0 tot 1 waarbij 1 staat voor de hoogste graad van onafhankelijkheid. Als er drie mogelijke antwoorden zijn, worden de waarden 1, 0.5 en 0 toegekend, bij vier antwoordmogelijkheden de waarden 1, 2/3, 1/3 en 0. Vervolgens worden de resultaten door het gemiddelde te nemen per dimensie en vervolgens voor alle vier dimensies.

Johanssen-index voor onafhankelijkheid van regulatoren

A. Formal independence from government and legislature: Status of the regulatory authority
5) What is the term of the agency head or the commissioners?
<ul style="list-style-type: none"> a) more than 7 years b) 4 to 6 years c) 1 to 3 years d) no fixed term or at the appointer's discretion
6) Who appoints the agency head or the commissioners?
<ul style="list-style-type: none"> a) a mix of the legislature and the executive b) the legislature c) the executive collectively d) one or two ministers
7) What are the provisions regarding dismissal of the agency head or commissioners?
<ul style="list-style-type: none"> a) dismissal is impossible b) dismissal is only possible for reasons not related to policy c) there are no specific provisions for dismissal d) dismissal is possible at the appointer's discretion
8) May the agency head or the commissioners hold other offices in government?
<ul style="list-style-type: none"> a) no b) only with the permission of the executive c) there are no specific provisions d) yes
9) Is the appointment renewable?
<ul style="list-style-type: none"> a) no

- b) yes, once
- c) yes, more than once

10) Is independence a formal requirement for the appointment?

- a) no
- b) yes

B. Independence from stakeholders

12) May commissioners/the agency head have held a position in the regulated (public or private) industry/industrial associations *in the years preceding their/her appointment*?

- a) no
- b) yes, but not within the last two or more years prior to the appointment
- c) yes
- d) yes, and they can hold a position in industry during their term of office.

13) Are there provisions restricting the commissioners'/the agency head's possibilities of accepting a job in the regulated industry after their term?

- a) yes, regulators are not allowed to take positions in the regulated industry for several years after finishing their term
- b) yes, regulators are not allowed to take positions in the regulated industry for up to a year after finishing their term
- c) no

14) Are there provisions forbidding discussions of pending cases with stakeholders?

- a) yes, in the specific legislation regarding the regulator/the specific statute for the regulator
- b) yes, in the general legislation regarding good governance
- c) no

15) Are there any provisions forbidding that the agency head/commission members have any personal or pecuniary interest in the regulated sector?

- a) yes, both in relation to the appointment and in relation to the individual cases
- b) yes, in relation to individual cases
- c) no

C. Substantial independence from government and legislature: Competencies and independent decision-making

17) Which competencies does the regulatory authority exercise in relation to the following tasks in relation to the regulated sector?

Approval or determination of the tariffs of monopolistic companies (ex ante or ex post)

- a) the regulatory authority is fully competent
- b) the regulatory authority shares decision-making power with another institution
- c) the regulatory authority plays a consultative role
- d) the regulatory authority has no competencies

Network access

- a) the regulatory authority is fully competent
- b) the regulatory authority shares decision-making power with another institution
- c) the regulatory authority plays a consultative role
- d) the regulatory authority has no competencies

Licensing and modification of licenses

- a) the regulatory authority is fully competent
- b) the regulatory authority shares decision-making power with another institution
- c) the regulatory authority plays a consultative role
- d) the regulatory authority has no competencies

Laying down rules regarding terms of delivery (within the limits of the existent legislation)

- a) the regulatory authority is fully competent
- b) the regulatory authority shares decision-making power with another institution
- c) the regulatory authority plays a consultative role
- d) the regulatory authority has no competencies

Dispute settlement (between companies and between companies and their customers)

- a) the regulatory authority is fully competent
- b) the regulatory authority shares decision-making power with another institution
- c) the regulatory authority plays a consultative role
- d) the regulatory authority has no competencies

- Enforcement
- a) the regulatory authority is fully competent
 - b) the regulatory authority shares decision-making power with another institution
 - c) the regulatory authority plays a consultative role
 - d) the regulatory authority has no competencies
- 19) Which are the formal obligations of accountability of the regulatory authority vis-à-vis the government?
- a) none
 - b) presentation of an annual report for information only
 - c) presentation of an annual report for approval
 - d) the agency is fully accountable
- 20) Which are the formal obligations of accountability of the regulatory authority vis-à-vis the legislature?
- a) none
 - b) presentation of an annual report for information only
 - c) presentation of an annual report for approval
 - d) the agency is fully accountable
- 21) Who, other than a court, can overturn the regulatory authority's decision where it has exclusive competency?
- a) nobody
 - b) a specialised body (e.g. a legal tribunal)
 - c) the government, with qualifications
 - d) the government, unconditionally
- D. Financial and organisational autonomy**
- 23) Which is the source of the regulatory authority's budget?
- a) external funding (e.g. fee levied on regulated firms)
 - b) government and external funding (e.g. fee levied on regulated firms)
 - c) the government
- 24) When budget has been appropriated, who controls the budget?
- a) the regulatory authority
 - b) government and the regulatory authority in co-operation
 - c) the government
- 25) Who decides the regulatory authority's internal organisation (internal procedures, allocation of responsibility, tasks etc)?
- a) the regulatory authority
 - b) the regulatory authority and the government in co-operation
 - c) the government
- 26) Who is in charge of the regulatory authority's personnel policy (recruitment, promotion, salaries)?
- a) the regulatory authority
 - b) the regulatory authority and the government in co-operation
 - c) the government

Ook deze index werd reeds toegepast op enkele federale regulators in België. Onder meer Naert en Defloor (2009) hebben deze index gebruikt in hun juridische analyse van de onafhankelijkheid van enkele Belgische regulators. De onderstaande tabel toont de resultaten, louter ter illustratie. Er moet immers worden herhaald dat de energieregeling intussen belangrijke wijzigingen heeft ondergaan⁸⁰. De CBFA scoort het hoogst (0.82), de regulator voor de spoorwegen het laagst (0.20). CREG en BIPT liggen met 0.64 en 0.61 dicht bij elkaar, terwijl de raad voor de mededinging onder 0.50 zit. Wel zijn er onderliggende verschillen tussen de variabelen die deze cijfers verklaren. De index laat tevens internationale vergelijkingen toe. Zo ligt het resultaat voor de CREG rond het Europese gemiddelden voor alle energieregulators, maar is de forme-

⁸⁰ Intussen werd bv. ook de onafhankelijkheid van de Dienst regulering van het Spoorvervoer en van de exploitatie van Brussels Airport versterkt naar aanleiding van enkele Europese richtlijnen.

le onafhankelijkheid tegenover de politiek lager dan in andere landen terwijl de onafhankelijkheid tegenover de stakeholders hoger is. De inhoudelijke onafhankelijkheid van de CREG is beter dan in de rest van de EU, terwijl de financiële en organisatorische autonomie veel lager is (zie tabel).

Independence index

	Variable A	Variable B	Variable C	Variable D	Index
Competition Council	0.44	0.33	0.67	0.13	0.43
CREG	0.44	0.71	0.90	0.50	0.64
BIPT	0.39	0.83	0.67	0.38	0.61
CBFA	0.44	0.83	1	1	0.82
Railway regulator	0.22	0.58	0	0	0.20

Formal independence from government

	Variable 5	Variable 6	Variable 7	Variable 8	Variable 9	Variable 10	Variable A
Competition Council	2/3	1/3	1	2/3	0	0	0.44
CREG	2/3	1/3	1/2	1/3	0	1	0.44
BIPT	2/3	1/3	0	1/3	0	1	0.39
CBFA	2/3	1/3	1/2	1	0	0	0.44
Railway regulator	2/3	0	1/2	1/3	0	0	0.22

Independence from stakeholders

	Variable 12	Variable 13	Variable 14	Variable 15	Variable B
Competition Council	1/3	0	1/2	1/2	0.33
CREG	1/3	1/2	1	1	0.71
BIPT	1/3	1	1	1	0.83
CBFA	1/3	1	1	1	0.83
Railway regulator	1/3	0	1	1	0.58

Independence in decision making

	Variable 17	Variable 19	Variable 20	Variable 21	Variable C
Competition Council	1	1	1	1/3	0.83
CREG	0.60	1	1	1	0.90
BIPT	1	1	1	1/3	0.83
CBFA	1	1	1	1	1
Railway regulator	0	0	0	0	0

Organisational autonomy

	Variable 23	Variable 24	Variable 25	Variable 26	Variable D
Competition Council	0	0	1/2	0	0.13
CREG	1	0	1/2	1/2	0.50
BIPT	1/2	0	1/2	1/2	0.38
CBFA	1	1	1	1	1
Railway regulator	0	0	0	0	0

Onafhankelijkheid van energieregulators⁸¹

	CREG	Gemiddelde andere EU energieregulators
Variable A	0.44	0.61
Variable B	0.71	0.55
Variable C	0.90	0.79
Variable D	0.50	0.80
Independence index	0.64	0.68

⁸¹ Op basis van Naert en Defloor (2009) en Johannsen (2004).

Perceptiemetingen en coördinatie-indexen (Matthys en Verhoest)

Zoals reeds vermeld, kan er een verschil zijn tussen de formele autonomie die gemeten wordt op basis van wetteksten en documentanalyse en de werkelijke autonomie van een regulator. Matthys en Verhoest hebben geprobeerd om dit in kaart te brengen via twee bijkomende analyses:

- Enerzijds door **subjectieve perceptiemetingen bij regulatoren zelf**. Daarbij werden leidinggevendenden bevroegd naar hun autonomie op het vlak van organisatorische beslissingen (financieel⁸² en HRM⁸³) en beleidsvoering⁸⁴ (doelstellingen, instrumenten, outputs...).
- Anderzijds door een analyse van de formele en gepercipieerde positie van de regulator in relatie tot het bredere “**reguleringsarrangement**”. Dit gebeurde aan de hand van een zgn. sociale netwerk analyse waarbij voor elk individueel besluitvormingsproces in de wetgeving (bv. toekennen van een leveringsvergunning, goedkeuren van nettarieven...) werd nagegaan welke actoren welke rol hebben (zie figuur voor voorbeeld energie). Op basis daarvan werden drie coördinatie-indexen samengesteld:
 - De “procedural coordination index” of participatie-index berekent de mate waarin de verschillende regulerende actoren binnen het regulerend arrangement participeren in de verschillende beslissingsprocedures. De index meet dus in feite de mate waarin coördinatie tussen de verschillende actoren nodig is. De index is laag als de rollen van de diverse actoren strikt gescheiden zijn er weinig coördinatie nodig is. De index is hoog als de bevoegdheden overlappen of procedures meer open zijn en de betrokkenheid vergen van een groot aantal actoren.
 - De “actor centrality index” of beslissingsbevoegdheidsindex geeft per regulerende actor weer in welke mate elke actor invloed kan uitoefenen bij het maken van regulerende beslissingsprocedures binnen de relevante sector. De index meet m.a.w. de mate van betrokkenheid van de verschillende actoren en hun invloed op de besluitvorming⁸⁵. Hoe hoger de index, hoe meer invloed een actor kan hebben op de besluitvorming.
 - De “actor centralization index” of beslissingsmachtsconcentratie-index geeft de mate aan waarin er binnen het regulerend arrangement één actor is die

⁸² Bevat de volgende subrubrieken: Loan funds (0.5); Set tariffs for services (1); Participate/buy shares in private companies (0); Shift between budgets within the year (1); Shift between budgets across years (0). De cijfers verwijzen telkens naar de drie antwoordmogelijkheden met bijhorende score voor de CREG: mogelijk (1), mogelijk maar onderworpen aan regels of goedkeuring (0.5), niet mogelijk (0).

⁸³ Bevat de volgende subrubrieken: Salaries (1); Promotions (1); Evaluation (1); Hire (1); Fire (1). De cijfers verwijzen telkens naar de drie antwoordmogelijkheden met bijhorende score voor de CREG: mogelijk (1), mogelijk op individuele basis maar onderworpen aan algemene regels (0.5), niet mogelijk (0). De reden van de hoge CREG-score is dat de CREG op dit punt vrijwel functioneert als een privaat bedrijf aangezien de personeelsleden geen ambtenaren zijn.

⁸⁴ Bevat de volgende antwoordmogelijkheden: Actor sets its own goals (1); Actor sets its own goals after consultation with Minister or administration (0.75); Actor negotiates with Minister or administration regarding goals (0.5); Goals are set by Minister or administration, after consultation with actor (0.25); Goals are set by Minister or administration (0). De cijfers verwijzen telkens naar score die geldt voor de antwoordmogelijkheid in kwestie. Voor CREG werd een score 1 toegekend.

⁸⁵ Concreet worden volgende gewichten toegekend: 1 indien de actor de eindbeslissing neemt; 0.8 indien de actor samen met een andere actor beslist (waarbij op zijn minst één andere actor dezelfde score moet krijgen); 0.6 indien de actor zelf voorstellen mag lanceren, die integraal moeten gevolgd of verworpen worden (bindend); 0.4 indien de actor verplicht moet geconsulteerd worden, of een advies mag uitbrengen over de beslissing; 0.2 indien de actor enkel op de hoogte wordt gebracht van een potentiële beslissing; en 0 indien de actor niet bij de beslissing betrokken wordt.

over de macht beschikt om vele tot alle beslissingen. De index meet de positie van een specifieke actor in het arrangement door onderlinge vergelijking van de “actor centrality index” van elke actor. Hoe hoger de index, hoe dominanter de actor is.

De resultaten van hun analyse worden samengevat in de onderstaande tabel voor resp. CREG en BIPT.

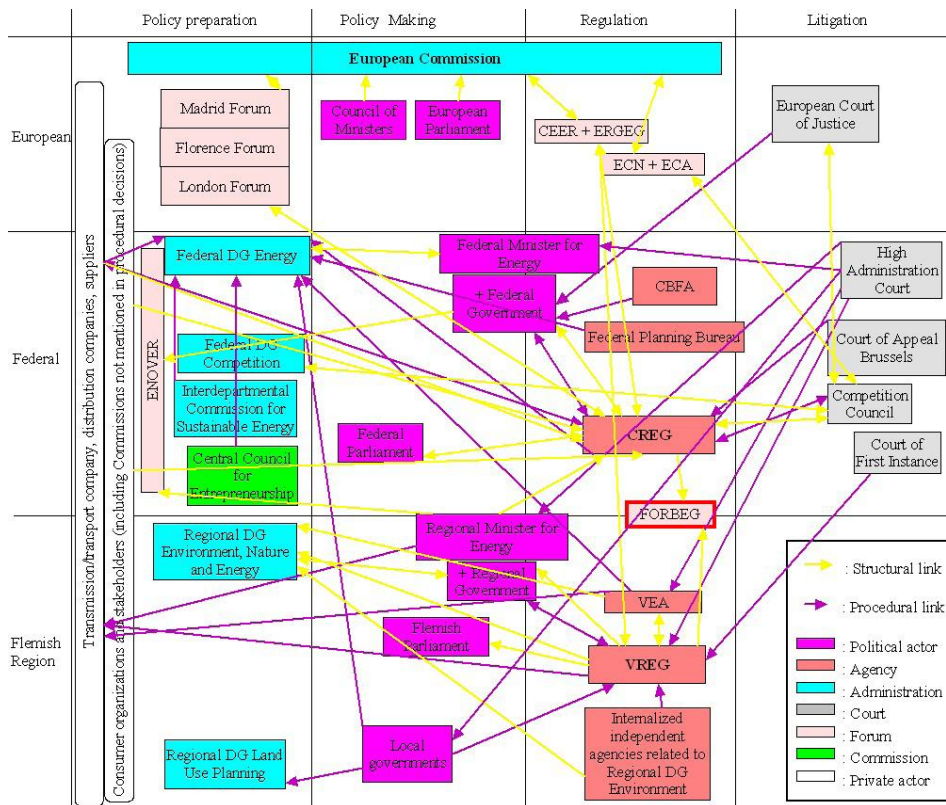
De formele autonomie werd berekend aan de hand van de Gilardi-index en bedraagt voor **CREG** 0.44 (cf. supra⁸⁶). De gepercipieerde autonomie ligt voor CREG echter hoger dan de formele: enkel aan de financiële autonomie werd niet de hoogst mogelijke score toegekend. Verhoest e.a. merken op dat de beleidsautonomie (het kunnen bepalen van de eigen doelen) door de CREG zelf zeer hoog ingeschat, wat niet volledig strookt met de formele bevoegdheden die de regulator heeft.

De procedural coordination index vertoont voor energie een zeer lage score doordat een aanzienlijk aantal beslissingen wordt genomen door slechts een of een beperkt aantal actoren. De actor centrality index ligt voor de CREG op 0.47 (elektriciteit) en 0.38 (aardgas), wat lager is dan de waarde voor de federale minister voor energie (resp. 0.49 en 0.45) maar hoger dan de waarde voor de regionale regulator VREG (resp. 0.2 en 0.25) en voor de Vlaamse minister voor energie (0.23). De regulator is dus niet de regulerende actor met de hoogste beslissingsbevoegdheid: dat is de Federale regering voor zowel elektriciteit als aardgas. Formeel ligt de eindbeslissing van de meeste procedures (uitzondering zijn de tariefprocedures) bij de regering, en niet bij CREG. Volgens Verhoest ea. kan als problematisch gezien worden, omdat de Europese Commissie de regulator als spil ziet van de regulering van de energiesector.

De actor centralization index voor de CREG tenslotte ligt laag (0.39 resp. 0.35) wat betekent dat de CREG niet de dominante actor is in het reguleringsarrangement. Ook voor de andere actoren is deze index laag. Er is dus niet één dominante actor. De verklaring ligt voor een groot deel in de bevoegdheidsverdeling voor energie, waardoor de CREG weinig of niet betrokken is in regionale besluitvormingsprocedures (en de VREG vice versa). Er is dus sprake van twee aparte regulerende arrangementen, één op het Federale en één op het Gewestelijke niveau.

⁸⁶ Er kan worden herhaald dat deze score wellicht te laag ligt. Zie hoger.

Mapping van actoren in het reguleringsarrangement voor energie



De formele autonomie werd berekend aan de hand van de Gilardi-index en bedraagt voor **BIPT** 0.47 (cf. supra). De gepercipieerde autonomie ligt echter lager dan de formele doordat het BIPT vooral de eigen financieel management-autonomie vrij laag percipieert. Formeel mag de organisatie vrij beschikken over het budget binnen hetzelfde jaar maar andere flexibiliteit heeft de organisatie niet op het vlak van financieel beheer. De gepercipieerde beleidsmatige autonomie is wel hoog.

De procedural coordination index is voor telecom middelmatig en wijst erop dat een vrij groot aantal actoren bij vrij veel procedures betrokken zijn. De actor centrality index ligt voor het BIPT op 0.63, wat de hoogste score is van alle betrokken actoren. De actor met de hoogste formele beslissingsbevoegdheid binnen het regulerend arrangement in de telecomsector is dus het BIPT. Op de tweede plaats staat de Europese Commissie (0.51, te wijten aan de belangrijke rol in het kader van de marktanalyse procedures), het CRC (0.36, het gezamenlijke overleg- en beslissingsorgaan van de federale en regionale regulators) en de raad voor de mededinging (0.28). De bevoegde minister komt niet voor in de top 4.

De actor centralization index voor het BIPT tenslotte ligt op 0.44. Deze score is de hoogste van alle actoren, maar blijft niettemin beperkt. Dit wijst erop dat het BIPT niet de dominante actor is, maar dat er in de verschillende besluitvormingsprocedures meerdere actoren belangrijk zijn.

		CREG (elektriciteit)	CREG (aardgas)	BIPT (telecom)
Gilardi index	Agency head status	0.56	0.56	0.56
	Management board members status	0.56	0.56	0.56
	Relationship with government and Parliament	0.5	0.5	0.42
	Financial and organizational autonomy	0.33	0.33	0.58
	Regulatory competencies	0.25	0.25	0.25
	Overall	0.44	0.44	0.47

Perceived autonomy (survey)	Financial management autonomy	0.5	0.5	0.2
	Personnel management autonomy	1	1	0.4
	Policy autonomy	1	1	1
Procedural indices	Procedural coordination index regulatory arrangement	0.16	0.14	0.42
	Actor centrality independent agency	0.47	0.38	0.66
	Actor centralization independent agency	0.39	0.35	0.44

Metingen van onafhankelijkheid, verantwoording, middelen en gepercipieerde kwaliteit van regulators

Hanretty ea (2012) onderzochten de onafhankelijkheid ten opzichte van de politiek, de verantwoording (accountability), de middelen en de gepercipieerde kwaliteit van onafhankelijke regulators in vier sectoren (telecom, energie, mededinging en spoor) in vijf landen (België, Frankrijk, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk). Voor België gaat het om het IBPT, de CREG, de Raad voor de Mededinging (CC: Conseil de la Concurrence) en de spoorregulator (SRTF Service de Régulation du Transport Ferroviaire).

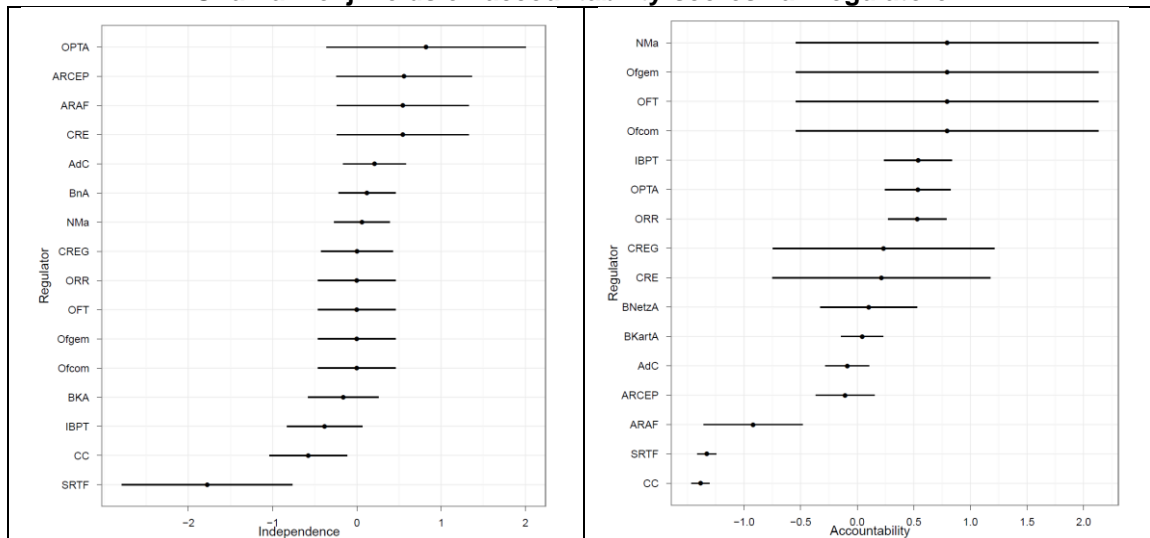
Zij stelden een lijst op van wat zij de belangrijkste onafhankelijkheids- en accountabilitycriteria beschouwen en gingen via statistische technieken na in welke mate die voorkomen in de wetteksten. Op die manier werden de criteria gerangschikt (zie tabel) en scores per regulator berekend (zie figuren). Zij komen tot de vaststelling dat de verschillen in de wettelijk geregelde onafhankelijkheid ten opzichte van de politiek tussen sectoren kleiner zijn dan tussen landen. België en Duitsland blijken de landen met de minst onafhankelijke regulators, en Nederland en Frankrijk de landen waar de onderzochte regulators het meest onafhankelijk zijn. Wat accountability betreft, blijkt België met twee regulators onderaan te bengelen (mededinging en spoor) en blijkt er rond de situatie bij de CREG (net zoals bij heel wat andere regulators) vrij veel onzekerheid te zijn (criteria die niet eenduidig kunnen worden beantwoord op basis van de regelgeving alleen).

Criteria voor de meting van onafhankelijkheid en accountability

Independence		Accountability	
Political indep.	Whether or not the regulator is described in legislation as being independent	Judicial appeal	Whether or not judicial appeals with full review of decisions are possible
Instructions	Whether or not the minister may instruct the regulator in (a) no issues, (b) general issues or (c) specific issues	Objectives explained	Whether or not strategies and policy goals explained to stakeholders
Term	Whether the head of the agency is appointed for (a) 4 (b) 5 (c) 6 years	Reasoned decisions	Whether or not reasoned decisions are published
Finances	Whether or not agency finances are separate from state finances	Procedural rules	Whether or not there are public rules on procedures and participation in decisions and rule making
Overturn	Whether or not politicians can overturn agency decisions	Press releases	Whether or not the regulator issues press releases and newsletters reporting on its work
Exclusive	Whether or not the agency has exclusive regulatory competence in its sector	Voluntary information	Whether or not the regulator may provide information to a minister, or the parliament, voluntarily at its own discretion
Budget	Whether or not the agency controls its own budget	Request information	Whether or not the regulator must provide information to a minister, or the parliament, upon request
Renewal	Whether the appointment of the agency head may be renewed (a) multiple times, (b) once only or (c) not at all	Parl. committee	Whether or not the regulator must periodically appear before a parliamentary committee to answer questions
Political incompat.	Whether or not agency members may hold political office	Public consultation	Whether or not the agency conducts public consultations with feedback opportunities
Removal	Whether or not the agency head may be removed from office (other than through non-policy related issues such as sickness or incapacity)	Public reports	Whether or not the agency makes its annual reports (prospective annual plan and budget) publicly available
		Underlying data	Whether or not the agency makes publicly available the data underlying its decisions
		Code of	Whether or not the agency has a code of

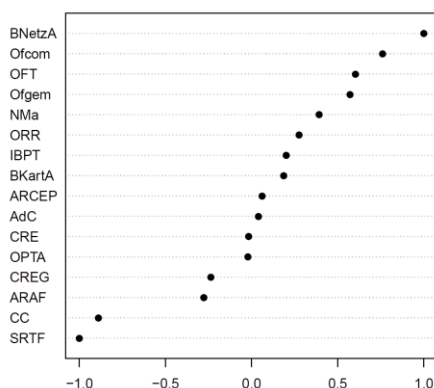
	conduct	conduct/ guidelines
	Performance eval	Whether or not the agency is subject to periodic performance evaluation
	Advisory body	Whether or not the agency has an advisory body with stake holder participation

Onafhankelijkheids en accountability-scores van regulators⁸⁷



Hanretty e.a. vergeleken ook de middelen (personele en financiële voor het jaar 2011) van de onderzochte regulators, aan de hand van een schaal van 0 tot 1. Ook hier bevinden de Belgische regulators zich eerder onderaan (zie figuur), al moet worden opgemerkt dat het logisch lijkt dat de middelen van sectorale regulators kleiner zijn dan die van multisectorale regulators (zoals de NMa in Nederland en de BUndesnetzagentur in Duitsland). De best uitgeruste sectorale regulators komen duidelijk uit het Verenigd Koninkrijk (Ofcom voor telecom, OFT voor mededinging, Ofgem voor gas en elektriciteit en ORR voor spoor).

Middelen (personele en financiële) van regulators

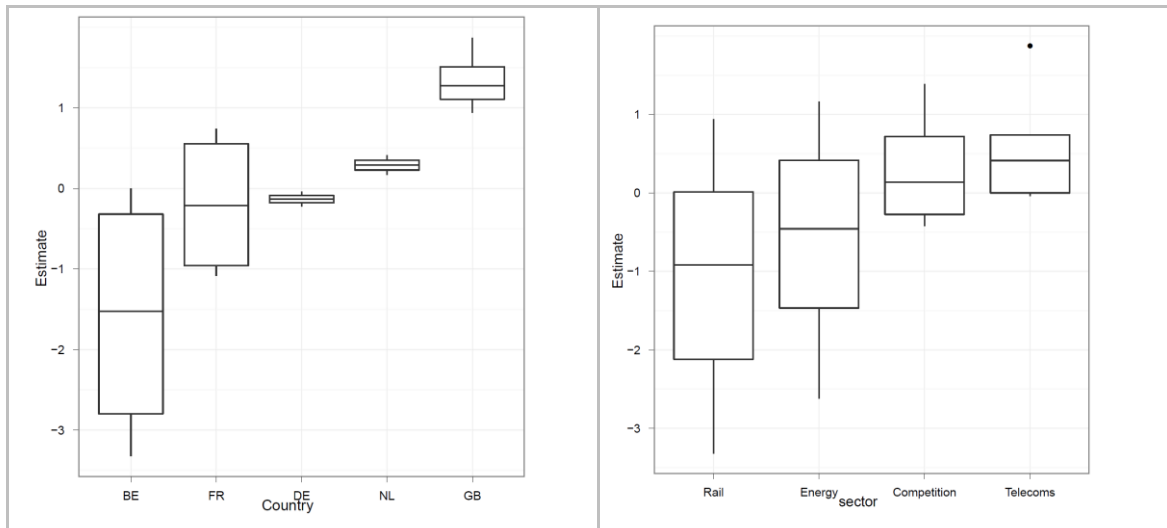


Vervolgens organiseerden Hanretty e.a. een bevraging van drie expertgroepen (regulators, gereguleerde bedrijven en academici). Aan de respondenten werd gevraagd om elke regulator in hun land en hun sector paarsgewijs te vergelijken met een andere regulator, en telkens een uitspraak te doen over de welke regulator

⁸⁷ De punten zijn de beste schattingen, de lijnen geven het 95% betrouwbaarheidsinterval weer van die schatting.

beter werkt. Zo werd het BIPT bv. gevraagd om te vergelijken met elke andere Belgische regulator en met elke telecomregulator in de andere onderzochte landen, m.a.w. om 16 verschillende paarsgewijze vergelijkingen te maken. In totaal vulden 34 respondenten de vragenlijst in. Na statistische analyse van de antwoorden concluderen de onderzoekers dat de gepercipieerde kwaliteit van de regulators statistisch significant verschilt per land, met België als de laagst gerangschikte. Er zijn ook verschillen per sector, zij het minder uitgesproken, met telecom als best gerangschikte en spoor als slechtste (zie figuren).

Gepercipieerde kwaliteit van de regulators



Tot slot werd de relatie tussen de drie “inputfactoren” onafhankelijkheid, accountability en middelen en de “outputfactor” kwaliteit bekeken. De onderzoekers besluiten uit enkele lineaire regressiemodellen die zij testten dat de inputfactoren alle drie positief gerelateerd zijn tot kwaliteit, zelfs wanneer ze samen worden beschouwd. Dat betekent dat hoe groter de onafhankelijkheid of de accountability zijn, hoe groter de kwaliteit, en dat meer accountability én meer onafhankelijkheid tegelijk mogelijk zijn en bijdragen tot de kwaliteit van regulators.

5. Literatuurlijst

ALGEMENE REKENKAMER (2005). Toezicht op markten Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 960, nrs. 1–2.

AŞÇIOĞLU ÖZ Gamze (2006). The Role Of Competition Authorities And Sectoral Regulators: Regional Experiences UNCTAD's Seventh Session of the Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Geneva, 30 October to 2 November 2006.

BERTOLINI, Lorenzo (2006). How to improve regulatory transparency. Emerging lessons from an international assessment. PPIAF noTE NO. 11 – JUNE 2006 Grid Lines - The World Bank

BETTER REGULATION TASK FORCE (2001). Economic Regulators, Cabinet Office, UK, July 2001

BETTER REGULATION TASK FORCE (2003). Independent Regulators; Cabinet Office, UK, October 2003

- BROWN, A. (1966): "Transparency in Regulated Industries: Elements and Importance". Harvard Electricity Policy Group discussion paper, <http://ksgwww.harvard.edu/hepg>
- BYATT, Ian (2007). Regulating Publicly Owned Utilities: Outputs, Owners and Incentives, Occasional Lectures, Centre for the study of Regulated Industries (CRI)
- CAMBINI C. and RONDI L.(2010) 'Regulatory independence and political interference: evidence from EU mixed-ownership utilities' investment and debt' Fondazione Eni Enrico Mattei Working Papers, no. 458.
- CHRISTENSEN, T. and LÆGREID, P. (2006), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- CORDOVA-NOVION Cesar and Deirdre HANLON (2003). *Regulatory Governance: Improving The Institutional Basis For Sectoral Regulators: Key Issues In The Design Of Economic Regulatory Institutions* OECD Journal on Budgeting, 2(3), Paris 2003.
- ECTA, Jones Day & SPC Network (2005). *Regulatory scorecard. Report on the relative effectiveness of the regulatory frameworks for electronic communications in Austria, Belgium, Czech Republic, Denmark, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, The Netherlands, Poland, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom, 1st December 2005 (updated 27th April 2006).*
- ESC/CRB/FBP (2006). *Reforming network industries: experiences in Europe and Belgium Highlights Of Conference "The Lisbon Strategy: A Motor For Market Reforms Of The Network Industries" Jointly Organ-ised By The European Economic And Social Committee, The Belgian Central Economic Council And The Belgian Federal Planning Bureau. 2006*
- FOD Economie (2008). *Evaluatie en modernisering van de economische wetgeving.*
- FRISON-ROCHE, Marie-Anne (2003). *Legal and Financial Conditions for an Effective Independence of Regulatory Authorities: The French Experience*, OECD, 2003
- GERADIN, D. (2004), "The Development of European Regulatory Agencies: what the EU should learn from American Experience", *Colum Jour Eur Law*, 2004, 24-27.
- GERADIN, D. en PETIT, N. (2004), "The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform", *Jean Monnet Working Paper 01/04*, 2004, 1-64.
- GILARDI, F. (2002) "Policy Credibility and Delegation of Regulatory Competencies to Independent Agen-cies: AComparative Empirical Consideration", *Journal of European Public Policy*, Volume 9, Number 6, 1 December, pp. 873–893(21).
- GILARDI, F. (2005). *The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors.* *Swiss Political Science Review*, 11(4):139–167.
- GILARDI, F. (2006) *The same, but different. Central banks, regulatory agencies and the politics of delegation to independent authorities*, *Political Science Working Paper Series*, Université de Lausanne, No. 25.
- GILARDI, F. (2008), *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- GILARDI, Fabrizio and Fabio SERVALLIZY (2011). *The consequences of regulatory independence: Evi-dence from bank capital regulation.* August 26, 2011

- GREEN, R. (1999): "Checks and Balances in Utility Regulation—The UK Experience". Public Policy for the Private Sector Viewpoints on Competition and Regulation. World Bank. No. 185.
- HANCHER, Leigh & Allen OVERY (2007). Regulators in the European Union: regulating the regulators. Regulatory Review 2006/2007; 10th Anniversary Edition, March 2007. Centre for the study of Regulated Industries (CRI)
- HANRETTY, C. and KOOP, C. (2011). Measuring the formal independence of regulatory agencies. Journal of European Public Policy, 19(2):198–216.
- HANRETTY, Chris, Pierre LAROUCHE and Andreas REINDL (2012). Independence, accountability and perceived quality of regulators. A CERRE Study. Brussels, Centre on Regulation in Europe (CERRE), 6 March 2012.
- HEWITT, Gary (2003). Regulators and Competition Authorities, OECD, 2003
- HOCEPIED, Christian (2003). How the EU Monitors and Improved Regulatory Governance by the Independent Telecommunications Regulators. EC, competition DG/ OECD, 2003
- HOUSE OF LORDS (2004). Select Committee on the Constitution, The Regulatory State: Ensuring its Accountability, 6th Report, Session 2003-04,
- HOUSE OF LORDS (2006). Select Committee on Regulators Call for Evidence on UK Economic Regulators, 2006
- HOUSE OF LORDS (2007). Select Committee on Regulators 1st Report of Session 2006–07 UK Economic Regulators
- HUMPHERSON, Edward, Simon BANNER & Peter LANGHAM (2004). Accountability in the regulatory State: the role of the National Audit Office in the UK. National Audit Office 2004.
- ICT regulation Toolkit. www.ictregulationtoolkit.org
- IEA (2001). International Energy Agency: "Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets". IEA/OECD. IEA/SLT(2000)20
- INTOSAI (2001). International Organisation of Supreme Audit Institutions. Guidelines on Best Practice for the Audit of Economic Regulation. www.nao.org.uk/intosai/wgap/ecregguidelines.htm. Seoel, October 2001.
- JACOBS, Scott (2001). Building Credible Regulators For Liberalized Utility Sectors, Presented At the First Workshop of The APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform 19–20 September 2001, Beijing, China
- JACOBZONE Stéphane & Cesar CORDOVA-NOVION (2003). Independent Regulators, Political Challenges And Institutional Design SG/SGR(2003)3
- JACOBZONE, Stéphane (2003). Setting up Independent Regulators: Political challenges and institutional design Lessons from the OECD experience, OECD, 2003
- JANSSEN M.C.W., E. DIJKGRAAF & E. MAASLAND (2004). Literatuurstudie naar de kosten en baten van markttoezichhouders. In opdracht van: Ministerie van Economische Zaken SEOR-ECRI www.ecri.nl 4 mei 2004.
- JOHANNSEN K.S. (2003) Regulatory Independence in Theory and Practice. A Survey of Independent Energy Regulators in Eight European countries, AKF Forlaget, Copenhagen.
- JOHANNSEN K.S., L.H. PEDERSEN & E.M. SØRENSEN (2004) Independent Regulatory Authorities – a Comparative Study of European Energy Regulators. AKF Forlaget, Copenhagen.

- JORDANA, J. & SANCHO, D. (2004), "Regulatory Design, Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State", in: J. Jordana & D. Levi-Faur (Eds.) *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- JOSKOW, P.L. (2007) "Regulation of Natural Monopolies," in A.M. Polinsky and S. Shavell (ed.), *Hand-book of Law and Economics (Volume 2)*, Elsevier: Amsterdam.
- LARSEN, A, L. H. PEDERSEN en E. M. SORENSEN (2006), "Independent regulatory authorities in Europe –Credibility and Delegation", *Energy Policy* 2006, 13.
- LARSEN, A., HOLM PEDERSEN, L. en SORENSEN, E.M. (2006) "Independent Regulatory Authorities in European Electricity Markets", *Energy Policy*, Vol. 34, No. 17, November, pp. 2858–2870.
- LAVRYSEN, S. en HANCHER, L. (2008), "European regulators in the network sectors: Revolution or Evolution", 2008, 1-26.
- LAWRENCE Georgina (2002). *Who regulates the regulators? Occasional Paper 16*, University of Bath.
- LORD NORTON OF LOUTH (2004). *Who Regulates The Regulators? House of Lords Constitution Committee and Professor of Government, University of Hull A CRI occasional lecture held on 8th September 2004 University College London.*
- MAGGETTI, M. (2009), "Delegated Authority: Legitimizing Independent Regulatory Agencies", in: I. Blüh-dorn (Ed.) *In Search of Legitimacy. Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity*, Leverkusen: Barbara Budrich Verlag.
- MAGGETTI, M. (2010). *Legitimacy and accountability of independent regulatory agencies: A critical re-view. Living Reviews in Democracy*, 2(1).
- MAJONE, G. (1997) "Independent Agencies and the Delegation Problem: Theoretical and Normative Dimensions", in: Steuenberg, Bernard and Van Vught (eds.), *Political Institutions and Public Policy*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, pp. 139–156.
- MAJONE, G. (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", in: *Journal of Public Policy*, 17(2): 139-167.
- MAJONE, G. (1997). "The New European Agencies: Regulation by Information", in: *Journal of European Public Policy*, 4(2): 262-275.
- MAJONE, Giandomenico (2004). *The Political Economy Of Agency Independence. Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee Working Party On Regulatory Management And Reform Regulatory Authorities Annex 2, Strategy And Structure*, GOV/PGC/REG(2004)5/ANN2
- MATHIEU, E., AUBIN, D., VERHOEST, K., MATTHYS, J. (2009). *Assessing the Integration of Regulatory Arrangements: The Energy and Telecommunications Sectors in Belgium*. CRNI Annual Conference. Brussel, 20 november 2009.
- MCINTOSH, Arthur (2001). *Regulatory Systems and Networking of Water Utilities and Regulatory Bodies, Public Awareness and Transparency Senior Project Engineer, AWWU/AWD Asian Development Bank.*
- NAERT, F. (2009), "Competition Authorities and Regulators in Belgium: hierarchy versus cooperation", in: *Competition and Regulation in Network Industries*, 2: 139-158.

NAERT, F. en B. DEFLOOR (2009). "How independent are Belgian regulators?", CRNI 2009, nr. 4, 374.

NAERT, F. (2006). Competition authorities and regulators: the birth of a Belgian model? Hogeschool Gent, April 2006

NEDERLANDSE REGERING (2003). Notitie - Publieke belangen en marktordening - Liberalisering en privatisering in netwerksectoren.

NEDERLANDSE REGERING (2004). Visie op markttoezicht. Beantwoording van de Motie Heemsker c.s. Tweede kamer, 2003-2004, 29200 XIII, nr. 5

NORTON P (2004), Regulating the Regulatory State, Parliamentary Affairs, Vol 57 (4), October. (2)

OCANA, Carlos (2003). Trends In The Management Of Regulation: A Comparison of Energy Regulators in OECD Member Countries. Energy Diversification Division of the IEA, OECD.

OECD (1999). Relations between Regulators and Competition Agencies, Competition Policy Roundtables No. 22, Paris.

OECD (2000). Regulatory Governance: Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulation, PUMA/REG(2000)13, Paris, 26 October.

OECD (2001). Flagship Report On Regulatory Quality. Meeting of the Regulatory Management and Re-form Group, Public Management Committee JULY 5-6 PUMA/REG(2001)1

OECD (2001). Key Issues in the Design of Economic Regulatory Institutions. Meeting of the Regulatory Management and Reform Working Party, Public Management Committee 6/7 December 2001, OECD Headquarters, Paris PUMA/REG(2001)12

OECD (2002) Restructuring Public Utilities for Competition, Policy Brief, February.

OECD (2004). Regulating market activities by the public sector; DAF/COMP(2004)36

OECD (2004). Regulatory Authorities in OECD Countries. Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee Working Party on Regulatory Management and Reform, 27-28 September 2004

OECD (2004). Taking Stock of Regulatory Reform: A Multi-Disciplinary Synthesis. September 2004 Special Group on Regulatory Policy SG/SGR(2004)1/REV1

OECD (2005), The relationship between competition authorities and sectoral regulators, DAF/COMP/GF, 2005, 50 p.

OECD (2005). Evaluation of actions and resources of competition authorities. DAF/COMP(2005)30

OECD (2005). Methods of including competition as part of regulatory impact analysis -- note by the secretariat -- 17 october 2005 Directorate for financial and enterprise affairs competition committee working party no. 2 on competition and regulation DAF/COMP/WP2(2005)5/REV1

OECD (2005). Modernising Government. OECD, Paris

OECD (2005). Regulatory Authorities: Summary and Conclusions of the Expert Meeting held in London on 10-11 January 2005. Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee Working Party on Regulatory Management and Reform GOV/PGC/REG(2005)5

OECD (2005). Telecommunication Regulatory Institutional Structures And Responsibilities. Directorate For Science, Technology And Industry Committee For Information, Computer And Communications Policy Working Party on Telecommunication and Information Services Policies DSTI/ICCP/TISP(2005)6/FINAL

OECD (2006). Water Governance & Private Sector Participation in OECD Countries Final Report

OECD (2011). Better regulation: the role of the regulator. ITF/OECD/JTRC(2011)8.

OECD (2012). The economic impact of regulatory policy: a literature review of quantitative evidence. GOV/RPC/MRP(2012)2.

OFWAT (2011). Involving customers in price setting – Ofwat’s customer engagement policy statement.

OLIVEIRA, G., MACHADO, E. L., MARTINS NOVAES, L., GUIMARÃES FERREIRA, C.B., “Aspects of the independence of regulatory agencies and competition advocacy”, in P. MEHTA en S. EVENETT (eds.) *Politics Triumphs Economics?*, New Delhi, Academic Foundation, 285-327.

OXERA (2004). Costs and Benefits of Market Regulators, October 2004, Nederlands Ministerie van Economische Zaken/Oxford Economic Research Associates,.

PEPERMANS, Guido (2002). De rol van de Vlaamse overheid in een geherstructureerde sector voor de elektriciteitsdistributie. K.U.Leuven Energie-Instituut. 25 oktober 2002.

POPELIER, Patricia en Jeroen VAN NIEUWENHOVEN (2012). Decentralisering en privatisering van wetgeving. In Vrank en Vrij. Liber Amicorum Boudewijn Bouckaert. Brugge, Die Keure, 2012, p. 261-286.

PROSSER, T., *Law and the Regulators*, Oxford, Clarendon Press, 1997, 313 p.

ROMMEL, J., VERHOEST, K., MATTHYS, J. (2008). Proliferation of Regulatory Bodies: do Regulatory Area and Governmental level Matter? EGPA Conference 2008. Innovation in the Public Sector. Study Group ‘Governance of public sector organizations’. Rotterdam, 3-6 september 2008

ROMMEL, J., VERHOEST, K., MATTHYS, J. (2011). Autonomy and Coordination in Multi-actor Multi-level Constellations. Case Study of Energy Regulators in Belgium. IIAS Conference on ‘Global Problems and National Regulations: Challenges to Regulatory Strategies’. Lausanne, 4-8 juli 2011

ROMMEL, J., VERHOEST, K., MATTHYS, J. (2011). Coordination between Regulatory Actors on a National and International Scale. Case study of the Belgian energy sector regulatory agencies. EGPA Annual Work Conference. Boekarest, 7-9 september 2011

SMITH, W. (1997), “Utility Regulators – The independence debate”, *Public policy for the private sector* 1997, 1-4. Consulteerbaar op <http://www.worldbank.org/html/fpd/notes/competition.htm>.

SPYRELLI, Christina (2003). Regulating the regulators? An assessment of institutional structures and procedural rules of national regulatory authorities. *International Journal of Communications Law and Policy*. Issue 8, Winter 2003/2004.

THATCHER, M. (1998) “Institutions, Regulation and change: New Regulatory Agencies in the British Privatized Utilities”, *West European Politics*, Vol. 21, No. 1, pp. 120–127.4

THATCHER, M. (2002), “Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation”, in: *West European Politics*, 25(1): 125-147.

- UNIVERSAL POSTAL UNION (2004). Benchmarking postal regulator Effectiveness. Thomas E. Leavey, UPU International Bureau, 30 January 2004
- VASS, Peter (2003). Regulatory practice and design. a collection of reviews relating to utilities and network industries, September 2003, Centre for the study of Regulated Industries (CRI)
- VERHOEST Koen , AUBIN David, MATTHYS Joery , MATHIEU Emmanuelle (2011). Multilevel regulering van nutssectoren: Telecommunicatie en Energie in België. Eindrapport Regunet project in opdracht van POD Wetenschapsbeleid.
- VERHOEST, K., AUBIN, D., MATTHYS, J., MATHIEU, E. (2008). Mapping of the energy and telecommunication sectors in Belgium. REGUNET project: Multi-level regulation of the utility sectors; Telecommunications and Gas in Belgium. KULeuven, 16/12/2008.
- VERHOEST, K., AUBIN, D., MATTHYS, J., MATHIEU, E. (2009). Market effectiveness and the regulatory arrangement in the energy and telecommunication sectors in Belgium
- VERHOEST, K., AUBIN, D., MATTHYS, J., MATHIEU, E. (2010). Coherence of the Energy and Telecommunication Sectors in Belgium. Regunet-project: Multi-level regulation of the Utility sectors; Telecommunications and Gas in Belgium. KULeuven, 04/03/2010.
- VERHOEST, K., AUBIN, D., MATTHYS, J., MATHIEU, E. (2011). Multi level Regulering van Nutssectoren: Telecommunicatie en Energie in België
- WEEDS, Helen (2003). Concurrency between OFT and Regulators. Department of Economics, University of Essex 9 October 2003
- WU, I. (2004) Traits of an Independent Communications Regulator: a Search for Indicators, FCC International Bureau Working Paper Series.
- YATAGANAS, X., "Delegation of regulatory authority in the European Union. The relevance of the American model of independent agencies", Jean Monnet working paper 3/01, 2001, 1-69.