

**Mededeling van de Raad van het BIPT
van 25 augustus 2025
over
het verslag over de verificatie van de berekening van de
nettokosten van de universele postdienst voor het jaar
2018**

INHOUDSOPGAVE

1. Context.....	3
Bijlage 1. Verslag over de verificatie van de berekening van de nettokosten van de universele postdienst voor het jaar 2018	5

1. Context

1. De wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten (verder: 'de postwet') en het Koninklijk Besluit (verder: 'het KB-Nettokosten') van 20 december 2018 aangaande de berekening van de nettokosten, die het huidige wettelijke kader vormen, bepalen dat bpost, sinds 1 januari 2019 (vanaf de berekening voor 2018), verplicht is om jaarlijks de nettokostenberekening met betrekking tot de universele dienstverlening uit te voeren, en dat het BIPT als taak heeft om elk jaar een controle uit te voeren van de berekening van de nettokosten van de universele postdienst, voorgelegd door de aanbieder van de universele postdienst (verder: 'AUDV'), bpost. Het doel bestaat erin vast te stellen of de aangewezen aanbieder, in dit geval bpost, meer kosten heeft door de uitvoering van de universeledienstverplichtingen dan wanneer deze aanbieder niet zou zijn onderworpen aan deze verplichtingen.
2. De nettokosten worden berekend als het verschil tussen de bedrijfswinst van de AUDV in het tegenfeitelijk scenario in vergelijking met de referentiesituatie, waarbij de immateriële en marktvoordelen worden afgetrokken.
3. Indien de nettokosten meer zouden bedragen dan drie procent van de omzet van de universeledienstaanbieder binnen het universeledienstsegment, zou de last die daaruit voortvloeit als onredelijk worden beschouwd. Indien een dergelijke onredelijke last zou worden vastgesteld, zou deze moeten worden gecompenseerd ten laste van de Rijksbegroting of kan dit leiden tot een wijziging van de scope van de universele dienst zoals bepaald in artikel 24 van de postwet.
4. Het verslag in bijlage heeft betrekking op de verificatie van de berekening van de nettokosten van de verplichtingen in verband met de verstrekking van de universele postdienst die werd uitgevoerd door bpost voor het jaar 2018. Terugblikkend op de vele discussies die de afgelopen zes jaar over dit onderwerp zijn gevoerd, wordt dit verslag opgesteld krachtens artikel 23, § 1, eerste lid, van de postwet en het KB-Nettokosten. Artikel 3.3° van dat koninklijk besluit benadrukt dat de aanbieder van de universele dienst in het kader van de beoordeling van de commerciële en immateriële voordelen die hij geniet door zijn statuut, zich moet baseren op de studies en publicaties uitgevoerd door het Instituut ter zake, waardoor dit verslag binnen een veel breder perspectief kadert dan het jaar waarop het betrekking heeft.
5. De berekening van bpost identificeert een verlies van 19,9 mln. EUR dat voortvloeit uit de universeledienstverlening terwijl de berekening van het BIPT leidt tot een voordeel voor bpost dat voortvloeit uit deze dienstverlening. Het bedrag van dit voordeel ligt tussen 30,3 mln. EUR en 31,9 mln. EUR. In beide gevallen liggen deze bedragen onder de drempel van 3% van de omzet die de universeledienstaanbieder heeft behaald in het universeledienstsegment. Deze bedragen vormen dan ook geen onredelijke last in het licht van de drempel vastgelegd in de wet die zou moeten worden gecompenseerd door de Rijksbegroting.

Bernardo Herman
Lid van de Raad

Peggy Valcke
Lid van de Raad

Stefaan Vyverman
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad

Bijlage 1. Verslag over de verificatie van de berekening van de nettokosten van de universele postdienst voor het jaar 2018

Verslag over de verificatie van de berekening van de nettokosten van de universele postdienst voor het jaar 2018

Niet-vertrouwelijk versie

INHOUDSOPGAVE

1. Samenvatting	3
2. Voorwerp	8
3. Retroacta	10
4. Juridische context	13
4.1. Richtlijn 97/67	13
4.2. Wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten	14
4.3. Koninklijk besluit van 20 december 2018.....	15
4.4. Beheerscontract betreffende de verplichtingen van de universele postdienst	18
5. Berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen in Europa	20
5.1. Algemeen.....	20
5.2. Lidstaten die daadwerkelijk een berekening hebben uitgevoerd	20
5.2.1. Polen.....	20
5.2.2. Italië.....	22
5.2.3. Spanje.....	23
5.2.4. Griekenland	24
5.2.5. Tsjechië.....	26
5.2.6. Denemarken.....	27
5.2.7. Frankrijk.....	28
6. Evaluatie van de berekening van de nettokosten 2018	30
6.1. Leidende principes.....	30
6.1.1. Definiëring van een tegenfeitelijk scenario.....	30
6.1.2. Berekening van de nettokosten.....	32
6.1.3. Evaluatie van de eventuele immateriële en commerciële voordelen van de USP	32
6.1.4. Redelijke winst	33
6.1.5. Saldo.....	33
6.2. Analyse van het BIPT.....	34
6.2.1. Evaluatie van de scenario's ingediend door bpost	34
6.2.2. Analyse van de berekening van de nettokosten	60
6.2.3. Conclusie over het model.....	81
6.2.4. Commerciële en immateriële voordelen	82
6.2.5. Recht op een redelijke winst	93
6.3. Conclusie.....	94
7. Bijlagen.....	98
7.1. Bijlage 1: Uitleg bij de standaardbestelronde (coureg).....	98
7.2. Bijlage 2.....	99
7.3. Bijlage 3.....	99
8. Afkortingen	100

1. Samenvatting

1. In het kader van zijn bevoegdheden heeft het BIPT als taak om elk jaar een controle uit te voeren van de berekening van de nettokosten van de universele postdienst, voorgelegd door de aanbieder van de universele postdienst, bpost. Het doel bestaat erin vast te stellen of de aangewezen aanbieder, in dit geval bpost, meer kosten heeft door de uitvoering van de universeledienstverplichtingen dan wanneer deze aanbieder niet zou zijn onderworpen aan deze verplichtingen. Indien de nettokosten meer zouden bedragen dan drie procent van de omzet van de universeledienstaanbieder binnen het universeledienstsegment, zou de last die daaruit voortvloeit als onredelijk¹ worden beschouwd. In dat geval, indien een dergelijke onredelijke last zou worden vastgesteld, zou deze moeten worden gecompenseerd ten laste van de Rijksbegroting of kan dit leiden tot een wijziging van de scope van de universele dienst zoals bepaald in artikel 24 van de wet betreffende de postdiensten. Dat proces omhelst de volgende fasen: de verificatie van de scenario's en de geloofwaardigheid van de hypothesen die bpost kiest in zijn tegenfeitelijke scenario, de verificatie van de berekening zelf, de evaluatie van de commerciële en immateriële voordelen van de universeledienstaanbieder alsook het rekening houden met een redelijke winst.
2. Bij gebrek aan verzoek om vergoeding vanwege bpost heeft het BIPT extrapolaties gemaakt met als referentie het jaar 2018. Voor deze prospectieve economische oefening heeft het BIPT regelmatige uitwisselingen gehad met bpost gedurende de voorbije zes jaar, waarbij het ook een beroep deed op de diensten van consultancybureaus met expertise ter zake (zijnde Analysys Mason en WIK Consult). In 2024 heeft het BIPT een consultant verzocht om zijn studie betreffende de immateriële en commerciële voordelen in verband met de verlening van de universele dienst te updaten met de meest recente en relevante gevallen van staatssteun binnen de Europese Unie, met inbegrip van discussies over die kwesties. De door het BIPT ter zake uitgevoerde werken vormen studies waarop de universeledienstaanbieder zich zal moeten baseren de dag dat deze laatste zou overwegen om een verzoek om vergoeding in te dienen².
3. In dat kader heeft bpost 3 scenario's voorgesteld. Het eerste, het feitelijke scenario geheten, beschrijft de situatie van bpost waarin het postbedrijf zijn diensten heeft verstrekt in 2018. Het tweede, voorgesteld als tussenscenario, beschrijft een situatie waarin bpost ook aanbieder van de universele postdienst is. Dat scenario integreert reeds een reeks veranderingen op operationeel niveau en in het commerciële aanbod van bpost die in de loop van de jaren volgend op het basisjaar werkelijk geïntegreerd werden. Het laatste scenario tot slot is het tegenfeitelijke scenario. Het omvat ook de hierboven vermelde operationele en commerciële veranderingen en beschrijft een hypothetische situatie waarin bpost niet langer onderworpen is aan universeledienstverplichtingen, actief is binnen een concurrerende markt en handelt als een commerciële operator die zijn winst maximaliseert. In die laatste situatie zou bpost overwegen om (i) de bezorgtijden voor inkomende internationale post te verlengen en (ii) bepaalde van zijn kosten te verlagen in zijn centrale diensten naar aanleiding van bepaalde verplichtingen (in verband met de universele dienst) die niet langer zouden moeten worden vervuld.
4. De werkwijze om de nettokosten te berekenen voorziet in de vergelijking van een referentiescenario (feitelijk), waarin bpost is onderworpen aan de universeledienstverplichtingen, met een hypothetisch scenario (tegenfeitelijk), waarin die

¹ Conform de bepalingen van artikel 23, § 2, van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten.

² Art. 3.3°, van het KB van 20 december 2018 houdende de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen van de aanbieder van de universele postdienst.

laatste niet langer is onderworpen aan die verplichtingen. Het verschil in bedrijfswinst tussen de 2 scenario's, met afhouding van de commerciële en immateriële voordelen die de universeledienstaanbieder aanbiedt, vormt het resultaat van de nettokostenberekening. Indien het aldus verkregen resultaat meer bedraagt dan 3% van de omzet verwezenlijkt door de universeledienstaanbieder voor de producten die deel uitmaken van de universele dienst, worden de nettokosten beschouwd als een onredelijke last die rechtstreeks door de Staat kan worden gecompenseerd of die kan leiden tot een wijziging van de scope van de universele dienst.

5. De eerste stap bestaat er dan ook in de verschillende door bpost voorgelegde scenario's te analyseren.
 - 5.1. Deze analyse benadrukt met name dat de verschillende scenario's inefficiënte kosten kunnen inhouden. Indien deze in de vergeleken scenario's vervat zitten, heffen ze elkaar op en verschijnen ze niet in het resultaat van de berekening. Indien dergelijke inefficiënte kosten echter niet vervat zitten in de 2 in de vergelijking inbegrepen scenario's, dan heeft dat een impact op het resultaat van de berekening van de nettokosten. In dat geval heeft bpost wijzigingen aangebracht in zijn commerciële en operationele aanbod die niet voortvloeien uit de versoepeling van een beperking van de universeledienstverplichtingen. Deze verschillende veranderingen in het tussenscenario en in het tegenfeitelijke scenario vertegenwoordigen optimaliserings op kostenniveau, waardoor het resultaat van de nettokosten onnauwkeurig wordt (vaak overschat) wanneer zou worden vergeleken met het feitelijke scenario.
 - 5.2. Bovendien heeft bpost zich gebaseerd op studies en literatuuroverzichten om de volumes van zijn diensten te ramen naar aanleiding van zijn nieuwe commerciële aanbod. De analyse van het BIPT in dit document zal niet alleen twijfels doen rijzen over bepaalde conclusies die uit deze studies worden getrokken, maar ook over de onderliggende elasticiteiten die door bpost worden gebruikt, die mogelijk niet hoog genoeg zijn (in absolute waarden) om de markt te beschrijven zoals die was in 2018, in het bijzonder wanneer deze elasticiteiten worden vergeleken met die van de econometrische studie van London Economics (uitgevoerd voor het BIPT in 2020) (die tot doel had de elasticiteiten van de Belgische postdiensten te bepalen op basis van de maandelijkse en jaarlijkse gegevens van bpost zelf van 2010 tot 2019).
 - 5.3. Een goede manier om te vermijden dat er rekening wordt gehouden met deze inefficiënte kosten en om het probleem te omzeilen dat voortvloeit uit de volumeramingen voor het nieuwe commerciële model, is daarom het door bpost voorgestelde tussenscenario, aangezien dit, net als het tegenfeitelijke scenario, deze commerciële veranderingen omvat. Deze "fouten" zouden dan worden geneutraliseerd.
 - 5.4. Dat gezegd zijnde is het tussenscenario gebaseerd op het wettelijke kader dat van kracht was op 1 januari 2019. De verschillen in het wettelijke kader tussen 2018 en 2019, met als belangrijkste voor deze oefening de mogelijkheid voor bpost om niet-prioritaire stukpost op D+3 te bezorgen met het wettelijke kader dat van toepassing is in 2019, en niet langer op D+2, zoals vereist door het wettelijke kader van 2018, kunnen helaas niet worden geïsoleerd in het model. Dat scenario is dus niet helemaal relevant voor het jaar 2018 specifiek maar geeft wel een globaal idee van het resultaat van de berekening van de nettokosten in vergelijking met een situatie waarin de feitelijke en tegenfeitelijke scenario's zouden vergeleken worden.

- 5.5. Ten slotte is het tegenfeitelijke scenario dat door bpost wordt voorgesteld niet in overeenstemming met het koninklijk besluit met betrekking tot de berekening van de nettokosten, aangezien de elasticiteiten die worden gebruikt om de concurrentie te simuleren, afkomstig zijn uit de London Economics-studie en dus een situatie beschrijven waarin bpost groeide met weinig of geen concurrentie (in het brievensegment). Een dergelijk laag concurrentieniveau leidt tot een natuurlijke overschatting van de volumes en inkomsten in het tegenfeitelijke scenario en beïnvloedt dus het resultaat van de berekening van de nettokosten. In deze oefening heeft het BIPT, op basis van de wetgeving en het werk van zijn consultants, een minimaal concurrentieniveau ontwikkeld om deze concurrerende markt te simuleren, waarmee bpost rekening zal moeten houden in eventuele toekomstige aanvragen voor vergoeding van de nettokosten.
 - 5.6. Bepaalde andere elementen zouden door bpost ook beter kunnen worden gedocumenteerd in de scenario's die in latere oefeningen worden voorgelegd.
6. De tweede stap bestaat uit het verifiëren van het model (en de berekening) dat door bpost werd voorgelegd.
- 6.1. De algemene architectuur van het model en de manier waarop de nettokosten door bpost werden berekend, stemmen overeen met de "profitability cost"-benadering waarin de wetgeving voorziet, waarbij het model rekening houdt met een tegenfeitelijk scenario en de effecten daarvan op alle kosten en inkomsten, met inbegrip van de commerciële diensten.
 - 6.2. De "scorched node"-benadering van het tegenfeitelijke scenario wordt ook getoetst. Het door bpost voorgestelde model heeft de bijzonderheid dat het een deltamodel is, wat een lichter model mogelijk maakt in vergelijking met het model dat van toepassing zou zijn als alle operationele processen gemodelleerd zouden moeten worden.
 - 6.3. Het gebruik van een deltamodel heeft een bepaalde impact op andere vereisten die zijn gedefinieerd in het KB-Nettokosten, met name op de LRIC-benadering en op de "bottom-up" modellering. Voorts, hoewel de meeste gegevens en berekeningen in het model afkomstig zijn van een "bottom-up" benadering, komen bepaalde basisgegevens zoals het aantal vte's voor elke dienst in het feitelijke scenario rechtstreeks uit de algemene boekhouding. Bpost verstrekt overigens geen toelichting bij de berekening van bepaalde variabele kosten. Vanuit het standpunt van het BIPT suggereren deze twee elementen dat deze aspecten voornamelijk uit een "top-down" benadering voortvloeien. Aangezien de vte's op heel wat plaatsen in de verschillende delen van de berekening terug te vinden zijn, moet de volledige benadering eerder als "top-down" worden beschouwd. Hoewel sommige delen van de berekening inderdaad afkomstig kunnen zijn van "top-down" gegevens, zoals vereist door het koninklijk besluit, moedigt het BIPT bpost aan om meer "bottom-up" aspecten op te nemen in zijn toekomstige berekening van de nettokosten, en om meer rechtvaardigingen te geven wanneer een "bottom-up" benadering niet mogelijk is, en meer transparantie en/of gedetailleerde documentatie wanneer werkelijk "top-down" gegevens worden gebruikt.
 - 6.4. Bepaalde parameters en variabelen die gebruikt worden in het model moeten strikt identiek zijn voor alle gemodelleerde processen of immateriële en commerciële

voordelen, zodat er geen fouten worden in opgenomen en de algemene coherentie van het model verbeterd.

- 6.5. Het is ook belangrijk voor bpost om alle nodige informatie te verstrekken zodat het BIPT alle parameters en variabelen kan controleren die gebruikt zijn in het model, inclusief de in het model gebruikte curves en in het bijzonder deze die de niet-lineaire relaties tussen de vergeleken elementen beschrijven zodat de geldigheid ervan zo goed mogelijk kan worden gevalideerd.
7. Dit document biedt een overzicht van de in aanmerking genomen immateriële en commerciële voordelen, de standpunten van bpost en van de consultant WIK Consult (hierna: WIK) evenals het standpunt dat het BIPT inneemt voor elk van de voordelen. De werkwijze en/of het resultaat wordt ook vergeleken met wat werd beschouwd in gevallen van staatssteun. Samengevat:
 - 7.1. Voor het commerciële voordeel in verband met de btw heeft het BIPT een gelijkaardige werkwijze gekozen als bpost, met uitzondering van (i) de gebruikte elasticiteiten, die een concurrerende markt moeten weerspiegelen en (ii) de waarde "ITTS impact periodicals", die voortkomt uit de berekening door WIK.
 - 7.2. Wat het immateriële voordeel in verband met de vereenvoudigde douaneprocedures betreft, brengt het BIPT dezelfde argumenten aan als deze die WIK heeft voorgelegd.
 - 7.3. Wat betreft het immateriële voordeel in verband met de waarde van het merk, merkt het BIPT op dat de werkwijzen aangehangen door bpost (consumentenstudie) en WIK (verhouding tussen marketinguitgaven en inkomsten van gelijkaardige bedrijven) elk zwakke punten hebben en dat de resultaten van elk van deze methodes zeer verschillend zijn. In het licht van de grote zwaktes van de consumentenstudie voorgesteld door bpost, heeft het BIPT de werkwijze ontwikkeld door WIK geselecteerd, zonder daarom de deur dicht te doen voor een beter opgebouwde consumentenstudie.
 - 7.4. Wat betreft het immateriële voordeel met betrekking tot de betere efficiëntie van de reclame, heeft het BIPT ook gekozen voor een gelijkaardige studie als deze van bpost, met uitzondering van bepaalde waarden opgenomen in de berekening (reclameoppervlakte), die afkomstig zijn van de berekening van WIK, en de correctiefactor van bpost, die niet wordt opgenomen.
 - 7.5. Het laatste geselecteerde immateriële voordeel, met betrekking tot de betere onderhandelingspositie van bpost in het licht van de nauwe samenwerking met de regering, is dan weer moeilijk kwantificeerbaar. Toch behoudt het BIPT zich het recht voor om dat voordeel te kwantificeren in een latere oefening wanneer het mogelijk zal zijn om dat te doen.
8. Wat betreft de redelijke winst, op basis van de Return on Sales van de diensten die zijn inbegrepen in de UD van het feitelijke scenario ([VERTROUWELIJK]%) en in vergelijking met andere percentages van redelijke winsten die worden beschouwd in andere gevallen van staatssteun, acht het BIPT het weinig waarschijnlijk dat dat laatste niet zou volstaan in het kader van deze oefening.

9. Op basis van de vergelijking tussen het tegenfeitelijke scenario en het tussenscenario, leveren de berekeningen van de nettokosten door enerzijds bpost en anderzijds het BIPT in het kader van zijn toezicht twee verschillende resultaten op. De berekening van bpost identificeert een verlies van 19,9 mln. EUR dat voortvloeit uit de universeledienstverlening terwijl de berekening van het BIPT leidt tot een voordeel voor bpost dat voortvloeit uit deze dienstverlening. Het bedrag van dit voordeel ligt tussen 30,3 mln. EUR en 31,9 mln. EUR. In beide gevallen liggen deze bedragen onder de drempel van 3% van de omzet die de universeledienstaanbieder heeft behaald in het universeledienstsegment. Deze drempel zou nl. (-)[VERTROUWELIJK] EUR bedragen. Deze bedragen vormen dan ook geen onredelijke last in het licht van de drempel (daar de kost in de berekening van bpost te laag is en in de berekening van het BIPT het immaterieel voordeel ervoor zorgt dat er finaal helemaal geen kost is) vastgelegd in de wet die zou moeten worden gecompenseerd door de staatsbegroting. Er dient te worden opgemerkt dat de berekening verwezenlijkt door het BIPT rekening houdt met de verschillende reserves in verband met het tussenscenario en zich onderscheidt van deze door bpost op het niveau van de waardering van de commerciële en immateriële voordelen.

2. Voorwerp

10. Om zich te vergewissen van de economische haalbaarheid van de verlening van de universele postdienst (hierna "de UD") staat Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (hierna "Richtlijn 97/67")³ de lidstaten toe om de nettokosten van de verplichtingen in verband met de UD-verlening (hierna "de nettokosten") te dekken indien deze een onredelijke financiële last zouden vertegenwoordigen. Deze nettokosten staan voor alle kosten in verband met en nodig voor de verstrekking van de UD. Ze zijn te berekenen als het verschil in de kosten gedragen door de aangewezen aanbieder van de universele postdienst (hierna "de USP") wanneer deze onderworpen is aan de UD-verplichtingen en deze gedragen door dezelfde aanbieder van postdiensten wanneer die niet is onderworpen aan de universeledienstverplichtingen.
11. Dit verslag heeft betrekking op de verificatie van de berekening van de nettokosten van de verplichtingen in verband met de verstrekking van de universele postdienst die werd uitgevoerd door bpost voor het jaar 2018. Terugblikkend op de vele discussies die de afgelopen zes jaar over dit onderwerp zijn gevoerd, wordt dit verslag opgesteld krachtens artikel 23, § 1, eerste lid, van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten (hierna "de Postwet")⁴ en het koninklijk besluit van 20 december 2018 houdende de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen (UDV) van de aanbieder van de universele postdienst en houdende vaststelling van de regels met betrekking tot de betaling van de staatssteun⁵ ("KB-Nettokosten")⁶. Artikel 3.3° van dat koninklijk besluit benadrukt dat de aanbieder van de universele dienst in het kader van de beoordeling van de commerciële en immateriële voordelen die hij geniet door zijn statuut, zich moet baseren op de studies en publicaties uitgevoerd door het Instituut ter zake, waardoor dit verslag binnen een veel breder perspectief kadert dan het jaar waarop het betrekking heeft.
12. Hoewel dit verslag betrekking heeft op het jaar 2018 werden er bijkomende taken uitgevoerd inzake de methodologische kwesties in de loop van de opeenvolgende jaren tot op heden. Bpost heeft informatie verstrekt met betrekking tot het referentie- en het tegenfeitelijke scenario van 22 juli 2019, dus na het verstrijken van de wettelijke termijn. Krachtens artikel 5, § 1, van het KB-Nettokosten, had deze informatie immers aan het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (hierna "het BIPT" of "het Instituut") moeten meegedeeld worden tegen uiterlijk 1 juni 2019. De details van de berekening van de nettokosten werden echter pas op 20 september 2020 aan het BIPT bezorgd. In toepassing van artikel 5, § 2, van het KB-Nettokosten hadden deze echter aan het BIPT moeten meegedeeld worden tegen uiterlijk 31 augustus 2019.
13. Bpost en het BIPT hebben evenwel, in onderling overleg bij gebrek aan nettokosten, verder samengewerkt aan de berekening van de nettokosten voor het jaar 2018 in de vorm van een prospectieve economische oefening, ter voorbereiding van een situatie waarin bpost een dergelijke aanvraag zou indienen. Dit verslag heeft betrekking op het resultaat van die

³ *PB L* 15 van 21 januari 1998, blz. 14.

⁴ *BS*, 9 februari 2018, blz. 9855.

⁵ *BS*, 31/12/2018.

⁶ *BS*, 31 december 2018, blz. 106598.

oefening. Bpost wordt aangemoedigd om bij een eventuele volgende oefening rekening te houden met de opmerkingen gemaakt door het BIPT in dit verslag.

3. Retroacta

14. Nog voor de inwerkingtreding van de postwet had het BIPT reeds het initiatief genomen om de nettokosten te berekenen bij gebrek aan berekening door bpost. Die berekening was gebaseerd op een model dat werd ontwikkeld door de consultant TERA in samenwerking met bpost⁷.
15. Op 25 februari 2019 heeft het BIPT bpost uitgenodigd om de informatie in verband met het voor de berekening van de nettokosten van 2018 gebruikte model mee te delen.
16. Op 11 maart 2019 heeft bpost in antwoord op het BIPT aangegeven dat [VERTROUWELIJK]. Op 22 juli 2019 heeft bpost aan het BIPT een document voorgelegd waarin de scenario's worden beschreven met betrekking tot de nettokosten van 2018 alsook een studie over de behoeften van de consument⁸. Die documenten omvatten noch de berekening, noch de parameters, noch de variabelen nodig om de berekening te controleren.
17. Op 7 augustus 2019 heeft het BIPT aan bpost gevraagd om het de nodige informatie te bezorgen om de verificatie van de berekening van de nettokosten op gepaste wijze te kunnen voorbereiden.
18. Op 3 oktober 2019 heeft het BIPT aan bpost een reeks vragen gericht over de voorgelegde scenario's. Op 29 oktober 2019 heeft het BIPT naar aanleiding van de aanvullende info verstrekt door bpost bijkomende informatie gevraagd.
19. Op 3 maart 2020 heeft het BIPT de minister van Post laten weten dat het nog steeds geen verslag kon voorleggen over de verificatie van de berekening van de nettokosten met betrekking tot het jaar 2018.
20. In een vertrouwelijke nota van 3 juni 2020 heeft bpost aan het BIPT bevestigd dat [VERTROUWELIJK].
21. Op 22 september 2020 heeft bpost, samen met het Excel-model voor de berekening van de nettokosten voor 2018, het document ingediend waarin deze berekening werd beschreven alsook een update van het document ontvangen op 22 juli 2019 met de beschrijving van de verschillende scenario's⁹.
22. Op 24 december 2020 heeft het BIPT, met de hulp van Analysys Mason (hierna "AM") bepaalde opmerkingen gemaakt bij het door bpost voorgestelde rekenmodel en heeft het bijkomende informatie gevraagd van bpost via e-mail op 16 februari 2021.

⁷ <https://www.bipt.be/operators/publicatie/mededeling-van-de-raad-van-het-bipt-van-21-mei-2014-betreffende-de-controle-van-de-berekening-van-de-nettokosten-van-de-universele-postdienst-in-belgie>

⁸ Getiteld "USO NET COST 2018: BESCHRIJVING VAN HET TEGENFEITELIJK SCENARIO" en "Behoeftenonderzoek naar postdiensten onder burgers en professionele gebruikers" (hierna de "TNS-studie").

⁹ Getiteld "USO NETTOKOST 2018: BEREKENING VAN DE NETTOKOST EN IMMATERIËLE VOORDELEN" en "USO NET COST 2018: BESCHRIJVING VAN HET TEGENFEITELIJK SCENARIO".

23. Op 22 maart 2021 heeft bpost aan het BIPT een aangepast model bezorgd alsook een document waarin de door het BIPT en zijn consultant geformuleerde opmerkingen worden besproken. Op 4 mei 2021 zijn het BIPT, bpost en AM hierover ook bijeengekomen.
24. In het licht van art. 3, 3°, van het KB-Nettokosten, dat stelt dat bpost (i) in de berekening van de nettokosten de commerciële en immateriële voordelen dient mee te nemen en (ii) rekening moet houden met de studies van het BIPT over de commerciële en immateriële voordelen, had het BIPT overigens, tegelijk met de controle van de berekening van de nettokosten de opdracht om de immateriële voordelen op te lijsten en te waarderen, toevertrouwd aan WIK. Die opdracht werd gegund op 26 juli 2018.
25. Op 5 juni 2019 werd het verslag van WIK goedgekeurd door de Raad van het BIPT en aan bpost bezorgd op 24 juli 2019. Op 3 oktober 2019 heeft bpost zijn opmerkingen op de studie verstrekt. Op 18 november 2020, had de Raad van het BIPT, naar aanleiding van de opmerkingen van bpost, WIK opgedragen om bepaalde aspecten van zijn verslag uit te diepen.
26. Op 14 december 2021 heeft de Raad van het BIPT het eindverslag van AM (berekening van de nettokosten) en het aangepaste verslag van WIK(het volledige verslag met betrekking tot de commerciële en immateriële voordelen en een executive summary) goedgekeurd en beslist om de beide verslagen aan bpost voor te leggen.
27. Op 15 april 2022 heeft bpost een brief gericht aan het BIPT¹⁰ waarin het zijn opmerkingen over de conclusies van AM en WIK in verband met de berekening van de nettokosten van de universele dienst en de commerciële en immateriële voordelen herhaalt.
28. Er werd ook een wens uitgedrukt om over een globaal verslag van het BIPT te beschikken met het standpunt van het BIPT over de verwezenlijkte studies. Het BIPT heeft zich vervolgens toegelegd op die taak en heeft opnieuw zorgvuldig alle standpunten en analyses gewogen en afgetoetst. Uit deze aanpak is ten slotte dit verslag voortgevloeid.
29. Om bijkomende inlichtingen en informatie over recente ontwikkelingen te verkrijgen, werden vergaderingen gehouden en e-mails uitgewisseld tussen het BIPT en de Griekse regulator (EETT), de Engelse regulator (Ofcom) en de Franse regulator (ARCEP). Deze vergaderingen hebben respectievelijk plaatsgevonden in maart 2023, september 2023 en maart 2024, om de door de verschillende regulatoren gebruikte methodes te bespreken, met name wat betreft de commerciële en immateriële voordelen.
30. Op 19 maart 2024 heeft de Raad van het BIPT aan WIK de opdracht toevertrouwd een update door te voeren van de gevallen van Europese staatssteun (in de samenvatting van het volledige verslag) met betrekking tot de nettokosten van de universele dienst, een deel dat reeds vervat zit in het verslag van WIK over de commerciële en immateriële voordelen. Dat verslag werd op 10 september 2024 door de Raad van het BIPT voltooid en goedgekeurd en middels de BIPT-mededeling van 24 december 2024 gepubliceerd.¹¹

¹⁰ Met een verslag in pdf-formaat, getiteld "COÛT NET ET AVANTAGES IMMATÉRIELS 2018 – COMMENTAIRES DE BPOST SUR LE RAPPORT FINAL DE L'IBPT".

¹¹ <https://www.bipt.be/consumenten/publicatie/mededeling-van-24-december-2024-over-een-studie-aangaande-de-immateriele-en-marktvoordelen-van-de-belgische-leverancier-van-de-universele-postdienst>

31. Op 22 mei 2024 werd ook een vergadering tussen het BIPT en het DG Mededinging (EC) gehouden. De discussies tijdens deze bijeenkomst hebben geholpen om dit document toe te spitsen op de concurrentieomgeving die nodig is in het tegenfeitelijke scenario.
32. Op 27 november 2024 werd de initiële versie van dit verslag overgemaakt aan bpost voor potentiële aanduidingen van vertrouwelijkheid alsook eventuele finale bemerkingen. Op 3 februari 2025 werden vervolgens de commentaren van bpost ontvangen, waarna het BIPT op 6 februari 2025 nogmaals om aanduidingen van vertrouwelijkheid vroeg. Deze werden bekomen van bpost middels hun schrijven van 10 maart 2025.
33. Dit document, goedgekeurd door de Raad van het BIPT op 20 juni 2025 vormt een schriftelijk verslag, in de zin van artikel 23, § 1, eerste lid, van de postwet, gericht aan de minister van de Post, gebaseerd op de verslagen van AM en van WIK. Zoals hierboven aangegeven, ook al werden de wettelijke termijnen overschreden in 2019, vormt het verslag een voorbereidende oefening - hier toegepast op het jaar 2018 - met het oog op eventuele latere berekeningen van de nettokosten.

4. Juridische context

4.1. Richtlijn 97/67

34. Conform artikel 7 van Richtlijn 97/67¹² kunnen de lidstaten de UD financieren voor zover de verstrekking ervan een onbillijke financiële last vormt voor de USP. Deze financiering moet gebaseerd zijn op de nettokosten van de UD, berekend rekening houdend met de bepalingen van bijlage I van Richtlijn 97/67.
35. In Bijlage I van Richtlijn 97/67 (Deel B) wordt met name het volgende bepaald:
- 35.1. *"De nettokosten van de universeledienstverplichtingen zijn alle kosten in verband met en noodzakelijk voor het aanbieden van de universele dienst. De nettokosten van de universeledienstverplichtingen zijn te berekenen als het verschil in de nettokosten van een aangewezen aanbieder van de universele dienst die zich wel aan de universeledienstverplichtingen moet houden en de nettokosten die diezelfde aanbieder draagt wanneer die zich niet aan de universeledienstverplichtingen moet houden."*
- 35.2. *"Bij de berekening dient met alle overige relevante elementen rekening te worden gehouden, zoals de eventuele immateriële en marktvoordelen die een als aanbieder van de universele dienst aangewezen aanbieder van postdiensten heeft genoten, het recht op een redelijke winst en maatregelen ter bevordering van de kostenefficiëntie."*
- 35.3. *"De berekening wordt gebaseerd op de kosten die toe te schrijven zijn aan:*
- de elementen van de diensten die slechts met verlies of op voorwaarden die buiten de normale commerciële normen vallen kunnen worden geleverd;*
 - specifieke gebruikers of groepen van gebruikers die, rekening houdend met de kosten van het aanbieden van de gespecificeerde dienst, het gegenereerde inkomen en uniforme prijzen¹³, slechts met verlies of op voorwaarden die buiten de normale commerciële normen vallen, kunnen worden bediend. Deze categorie omvat die gebruikers of groepen van gebruikers die zonder de verplichting tot het aanbieden van de universele dienst niet zouden worden bediend door een commerciële aanbieder van postdiensten."*
- 35.4. *"De nettokosten van specifieke aspecten van universeledienstverplichtingen worden afzonderlijk berekend teneinde dubbeltelling van bepaalde directe of indirecte voordelen en kosten te vermijden. De totale nettokosten van universeledienstverplichtingen voor een aangewezen aanbieder van de universele dienst zijn te berekenen als de som van de nettokosten die uit de specifieke*

¹² De Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, OJ L 15, 21 januari 1998, p. 14.

¹³ Bijlage I van Richtlijn 97/67 stelt meer in het bijzonder: *"uniforme prijzen die door de lidstaat zijn opgelegd"*.

componenten van universeledienstverplichtingen voortvloeien, rekening houdend met alle immateriële voordelen.”;

35.5. *“De bevoegdheid voor het verifiëren van de nettokosten berust bij de nationale regelgevende instantie. Voor het verifiëren van de nettokosten werken aanbieders van de universele dienst samen met de nationale regelgevende instantie.”;*

35.6. *“De dekking van de nettokosten van universeledienstverplichtingen [...] op een objectieve, transparante, niet-discriminerende en evenredige manier plaatsvinden.”*

4.2. Wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten

36. De artikelen 23 en 24 van de postwet¹⁴ handelen over de berekening van de nettokosten en de vergoeding van deze kosten.

37. Krachtens artikel 23, § 1, eerste lid, gelden voor de procedure en bevoegdheden van het BIPT de volgende regels:

37.1. de USP berekent jaarlijkse de nettokosten;

37.2. het BIPT gaat na of de berekening conform de in artikel 23 van de postwet voorgeschreven methode werd uitgevoerd;

37.3. de USP werkt samen met het BIPT in het kader van de controle van de berekening;

37.4. het BIPT richt een schriftelijk verslag aan de minister (belast met postale aangelegenheden) betreffende de verificatie van de berekening. In dat verslag wordt het resultaat van de berekening van de nettokosten door de USP vermeld en, in voorkomend geval, worden de redenen voor een verschillend resultaat verkregen door het BIPT uiteengezet.

38. Artikel 23, § 1, leden twee tot zes, legt de basisprincipes van de methode voor berekening van de nettokosten vast, waarbij de principes opgenomen in Bijlage I bij Richtlijn 97/67 en *supra* in punt 35¹⁵ uiteengezet, woordelijk worden overgenomen. De overige elementen van de werkwijze alsook de procedure voor verificatie van de berekening, zijn vastgelegd in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van het BIPT (artikel 23, § 1, laatste lid).

39. Volgens artikel 23, § 2, vormen de nettokosten een onredelijke last voor de USP wanneer ze meer bedragen dan drie procent van de omzet verwezenlijkt door de USP in het UD-segment.

40. De eventuele onredelijke last die voortvloeit uit de UD-verplichtingen wordt vergoed ten laste van de Rijksbegroting, conform artikel 24 dat de procedure voor verzoek tot staatssteun als volgt omkadert:

¹⁴ Wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten, *B.S.* 9 februari 2018.

¹⁵ Zie voetnoot 9. Artikel 23 van de postwet bevat niet de woorden *“die door de lidstaat zijn opgenomen”*.

- 40.1. De USP dient na de afsluiting van het boekjaar waarvoor hij acht dat de aanbidding van de UD aanleiding heeft gegeven tot een onredelijke last, een gemotiveerd schriftelijk verzoek tot staatssteun in bij de minister waarin hij meer bepaald op grond van boekhoudkundige gegevens aantoont dat de verplichtingen van de universele dienst een onredelijke last voor hem uitmaken;
 - 40.2. Een kopie van het verzoek om staatssteun wordt door de USP voor controle voorgelegd aan het BIPT¹⁶;
 - 40.3. Het BIPT brengt binnen twee maanden volgend op de ontvangst van de kopie van het naar behoren met redenen omklede verzoek om tussenkomst, gemotiveerd advies uit aan de minister.
41. Artikel 24 bepaalt ten slotte dat de concrete regels voor de betaling door de Staat worden vastgelegd in een na overleg in de Ministerraad vastgesteld koninklijk besluit.

4.3. Koninklijk besluit van 20 december 2018

42. De artikelen 2 tot 4 van het KB-Nettokosten¹⁷ bepalen de methode voor berekening van de nettokosten en verduidelijken de verificatieprocedure.
43. Artikel 2 bepaalt dat de jaarlijkse berekening van de nettokosten betrekking heeft op het boekhoudkundige jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de berekening wordt uitgevoerd.
44. Artikel 2 bepaalt bovendien dat:
- 44.1. de nettokosten worden berekend aan de hand van een methode op basis van een vergelijking tussen twee scenario's:
 - 1° de referentiesituatie waarin de USP de UD verstrekt, met inbegrip van alle verplichtingen die daar uit voortvloeien¹⁸;
 - 2° een tegenfeitelijk scenario dat overeenstemt met een concurrerende markt waarin dezelfde aanbieder geen UD verstrekt en geen enkele van de daaruit voortvloeiende verplichtingen draagt.
 - 44.2. de nettokosten worden berekend als het verschil tussen de bedrijfswinst van de USP in het tegenfeitelijke scenario in vergelijking met de referentiesituatie.
45. Artikel 3 bepaalt met name dat de USP de nettokosten als volgt berekent:

¹⁶ Conform artikel 24, derde lid, van de postwet.

¹⁷ Koninklijk besluit van 20 december 2018 houdende de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen van de aanbieder van de universele postdienst en houdende vaststelling van de regels met betrekking tot de betaling van de staats tussenkomst, *B.S.* 31 december 2018.

¹⁸ Zie de artikelen 15 en 16 van de postwet.

"1° De USP stelt een tegenfeitelijk scenario op dat de hypothetische situatie beschrijft waarin hij niet onderworpen is aan de universeledienstverplichtingen. Het tegenfeitelijke scenario betreft een aannemelijke alternatieve commerciële strategie die de aanbieder van de universele dienst zou kunnen nastreven in de hypothese dat hij niet onderworpen was aan de universeledienstverplichtingen en dit in een concurrentiële markt. Dat scenario houdt rekening met de economische context en de commerciële realiteit van de USP tijdens het jaar waarvoor de nettokosten worden berekend.

Voor de definiëring van het tegenfeitelijke scenario gaat de USP met name uit van de volgende veronderstellingen:

- a) de configuratie van zijn netwerk, de economische conjunctuur en de toepasselijke wettelijke verplichtingen, met uitzondering van de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de UD-verplichtingen zijn dezelfde als in de referentiesituatie;*
- b) er wordt abstractie gemaakt van de normaal nodige herstructureringsstijd en -kosten om tot de alternatieve werkelijkheid van het tegenfeitelijk scenario te komen;*
- c) wat betreft het effect van de alternatieve commerciële strategie van de USP op de volumes, dienen de gemaakte schattingen rekening te houden met de hypothese van een concurrentiële markt in het tegenfeitelijk scenario. Er wordt gebruik gemaakt van de schattingen van de USP naar diens beste vermogen.*

2° De nettokosten worden berekend als het verschil in bedrijfswinst vóór belastingen en interest die dezelfde aanbieder van postdiensten als USP zou hebben in het tegenfeitelijk scenario tegenover de referentiesituatie.

De berekening van de nettokosten wordt gemaakt op basis van de LRIC ("Long Run Incremental Cost"¹⁹) bottom-up kostenallocatiemethodologie²⁰. De kosten en kostenfactoren van de uitvoerige analytische boekhouding van de USP dienen als basis voor de berekening van de nettokosten, na enige aanpassing teneinde de kosten die niet worden beïnvloed in het tegenfeitelijk scenario te verwijderen. Er kan van deze aanpak worden afgeweken in gerechtvaardigde gevallen, bijvoorbeeld indien het niveau van detail in de analytische boekhouding het niet mogelijk maakt de impact van het tegenfeitelijk scenario af te leiden.

Om de impact te schatten van de opheffing van de universeledienstverplichtingen op de vraag in het tegenfeitelijke scenario baseert de USP zich op redelijke en objectief onderbouwde aannames.

3° Daaropvolgend gebeurt een evaluatie van de immateriële en marktvoordelen die de USP geniet als gevolg van zijn statuut van de USP. Het bedrag dat overeenstemt met deze evaluatie wordt afgetrokken van de nettokosten [...], voor zover dit bedrag nog niet impliciet verrekend werd [...]. De voornaamste immateriële voordelen die in rekening moeten genomen worden zijn enerzijds de waarde van het merk en anderzijds de grotere doeltreffendheid van de reclame van de USP, in de mate dat deze het gevolg zijn van zijn grotere bekendheid en zichtbaarheid als gevolg van de uitvoering van zijn opdrachten van universele dienst. De USP baseert zich bij deze evaluatie op de onderzoeken en publicaties die het BIPT heeft uitgevoerd aangaande de in rekening te nemen immateriële en marktvoordelen en de waardering ervan.

¹⁹ De incrementele kosten van de verschillende diensten moeten meegenomen worden in een langetermijnvisie. Dat kan een invloed hebben op de variabele en vaste kosten.

²⁰ Een top-down benadering houdt in dat er van bovenaf wordt vertrokken (bijv.: de algemene boekhouding) om de kosten van de verschillende diensten terug te vinden. Omgekeerd begint een bottom-up benadering onderaan (bijv. operationele elementen op het niveau van elk onderdeel van elke dienst) en reconstrueert van daaruit de kosten.

4° Van de bedrijfswinst in de referentiesituatie en van de bedrijfswinst in het tegenfeitelijk scenario worden telkens de kapitaalkosten van het aangewende kapitaal afgetrokken.

5° Ten slotte wordt het saldo vergeleken met de omzet die de USP heeft gerealiseerd in het segment van de verplichte universeledienstverlening om te bepalen of de nettokosten een onredelijke last vormen in de zin van artikel 23, § 2 van de wet.”

46. Bij de berekening van de nettokosten houdt de USP rekening met eventuele kruiseffecten en vermijdt hij dubbelstellingen (artikel 4).
47. De artikelen 5 en 6 handelen over de controle van de berekening van de nettokosten door het BIPT:
 - 47.1. De USP werkt samen met het BIPT van bij het begin van het berekeningsproces. De (gerechtvaardigde en gedocumenteerde) definiëring van het tegenfeitelijk scenario wordt door de USP aan het BIPT voorgelegd tegen 1 juni van het jaar dat volgt op het jaar waarop de berekening betrekking heeft. Het BIPT kan bijkomende informatie vragen over het tegenfeitelijk scenario (artikel 5, § 1).
 - 47.2. De USP bezorgt de details van de berekening van de nettokosten²¹ tegen uiterlijk 31 augustus van het jaar dat volgt op het jaar waarop de berekening betrekking heeft. De verstrekte gegevens omvatten de parameters en variabelen die het BIPT nodig heeft om de controle van de berekening uit te voeren. De data worden verstrekt aan het BIPT in de vorm van elektronische bestanden (artikel 5, § 2).
 - 47.3. Indien het BIPT meent dat de verstrekte gegevens onvoldoende zijn om de berekening te kunnen controleren, heeft het tot 30 september de tijd om, op gemotiveerde wijze, alle noodzakelijke bijkomende informatie te vragen²² (artikel 5, § 3).
 - 47.4. In overeenstemming met artikel 5, § 4, richt de USP, wanneer hij een verzoek om staatssteun indient²³, ten laatste tegen 31 augustus van het jaar dat volgt op het jaar waarop de berekening betrekking heeft, (i) aan de minister zijn naar behoren gemotiveerde verzoek om tussenkomst en (ii) aan het BIPT een kopie van dat verzoek, vergezeld van de details van de berekening²⁴.
 - 47.5. Het BIPT bezorgt aan de minister een schriftelijk verslag over de verificatie van de berekening binnen de twee maanden na ontvangst van de details van de door de USP uitgevoerde berekening. Indien het BIPT bijkomende informatie vraagt²⁵ aan de USP, wordt deze termijn opgeschort tot wanneer het BIPT die informatie heeft ontvangen (artikel 6, § 1).

²¹ Overeenkomstig de artikelen 2 tot 4 van het KB-Nettokosten.

²² Conform artikel 14, § 2, 2°, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector.

²³ Naar behoren gemotiveerd conform artikel 24 van de postwet.

²⁴ Het verzoek om staatssteun wordt voorgelegd aan de minister en aan het Instituut in de vorm van een elektronisch bestand.

²⁵ Op basis van artikel 5, § 3, van het KB-Nettokosten.

- 47.6. Indien de USP een verzoek om staatssteun indient²⁶, zorgt het BIPT binnen dezelfde termijn als deze vastgelegd in artikel 6, § 1, een gemotiveerd advies over het bestaan en de omvang van een onredelijke last²⁷ (artikel 6, § 2).
- 47.7. Het BIPT bezorgt de USP een kopie van zijn verslag en, in voorkomend geval, een kopie van zijn gemotiveerde advies in de vorm van een elektronisch bestand, op hetzelfde moment dat hij die kopie(ën) voorlegt aan de minister (artikel 6, § 3).
48. Artikel 7 betreft de procedure in verband met het verzoek om staatssteun en de toewijzing van de vergoeding voor onredelijke last:
- 48.1. De minister informeert de Ministerraad binnen de maand die volgt op de ontvangst van het advies van het BIPT (artikel 7, § 1).
- 48.2. Binnen de zes maanden na ontvangst van het gemotiveerde advies van het BIPT over het verzoek om staatssteun of het uitblijven van dat advies bij het verstrijken van de in artikel 6, § 1, vermelde termijn, neemt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van het Instituut, een besluit in verband met het verzoek om staatssteun (artikel 7, § 2).
- 48.3. Indien het verzoek om staatssteun wordt goedgekeurd, wordt het goedkeuringsbesluit aan de Europese Commissie voorgelegd.²⁸ De vergoeding kan niet worden toegekend zolang de Commissie niet beslist heeft, of geacht wordt beslist te hebben, dat de vergoeding geen steun vormt of een met de interne markt verenigbare steun vormt. De Staat vergoedt de onredelijke last²⁹ uiterlijk 60 werkdagen na de beslissing van de Europese Commissie of uiterlijk 60 dagen nadat de Commissie geacht wordt te hebben beslist, door storting van het bedrag van de onredelijke last op een rekening geopend op naam van de USP (artikel 7, § 3).

4.4. Beheerscontract betreffende de verplichtingen van de universele postdienst

49. In toepassing van artikel 14, § 2, van de postwet, valt de oefening van 2018 onder de toepassing van het beheerscontract gesloten tussen de Staat en bpost met betrekking tot de verplichtingen van de universele postdienst voor de periode 2019-2023, zoals goedgekeurd door een koninklijk besluit van 29 maart 2019 dat in werking is getreden op 2 mei 2019³⁰.
50. Krachtens artikel 8.1 van het beheerscontract, (i) indien de UD-verplichting opgelegd aan bpost aanleiding heeft gegeven tot een onredelijke last in de zin van artikel 23, § 2, van de postwet in de loop van het meest recente afgesloten boekjaar of (ii) indien volgens naar behoren door bpost gerechtvaardigde projecties het financiële evenwicht van de universele postdienst in het gedrang komt voor het boekjaar dat aan de gang is of voor de volgende boekjaren, dan is bpost verplicht om aan de minister voor te stellen de UD-verplichtingen in

²⁶ Naar behoren gemotiveerd conform artikel 24 van de postwet.

²⁷ In de zin van artikel 23, § 2, van de postwet.

²⁸ Voor de controledoelstellingen bedoeld in artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²⁹ Bedoeld in artikel 24 van de postwet.

³⁰ *B.S.*, 2 mei 2019, blz. 42502. Conform artikel 1, tweede lid van dat koninklijk besluit, is dat beheerscontract van kracht geworden op 1 januari 2019.

de door de postwet bepaalde of toegestane mate te verlichten of, desgevallend, voorstellen te doen om de postwet aan te passen. De bedoeling van deze verlichting is te vermijden dat de onredelijke last die voortvloeit uit de universele postdienst moet gecompenseerd worden ten laste van de staatsbegroting, of om de door de Staat te compenseren last te verkleinen.

Het beheerscontract wijst dus op het belang van een dergelijke controleoefening, niet alleen om de juistheid van de berekening door bpost na te gaan alvorens over te gaan tot staatsfinanciering, maar ook om de Staat de mogelijkheid te bieden te anticiperen op eventuele meerkosten en/of bpost op basis van een jaarlijkse berekeningsoefening te verplichten om proactief wetgevende voorstellen te formuleren om de universele dienst te verlichten.

51. Artikel 10 van het beheerscontract, dat handelt over de werkwijze gehanteerd voor de berekening van de nettokosten, verschilt van het KB-Nettokosten, met name wat de volgende aspecten betreft:

51.1. Het beheerscontract stelt (artikel 10.1(b)) dat het tegenfeitelijke scenario is gebaseerd op dezelfde marktomstandigheden als in werkelijkheid (zelfde economische context en commerciële werkelijkheid) en de indruk zou kunnen wekken dat het niet op de veronderstelling van concurrerende markten berust.

51.2. Het beheerscontract geeft niet aan dat het model bottom-up moet worden opgebouwd maar benadrukt wel dat de berekening volgens een LRIC-methode gebeurt op basis van de analytische boekhouding aan de hand van de methode Fully Allocated Costs (FAC).

Wat dat betreft, dient te worden aangehaald dat het beheerscontract hooguit een specifiek reglement vormt dat enkel van toepassing is op bpost en waarvan de clausules in verband met de methode voor de nettokostenberekening geen enkele reglementaire grondslag hebben³¹. Aangezien het koninklijk besluit ter goedkeuring van het beheerscontract bovendien een vorm van hoger toezicht is, kan er dus geen enkele normatieve waarde aan worden toebedeeld³².

52. Artikel 10, § 5, van het beheerscontract preciseert ten slotte dat, om te anticiperen op eventuele nettokosten, bpost jaarlijks aan de minister een lijst met te monitoren indicatoren moet voorleggen tegen 31 januari, en een tussentijds verslag gebaseerd op dat van 1 juni. In het kader van de verificatieoefening uitgevoerd door het BIPT en conform artikel 5, § 1, van het KB-Nettokosten, dat voorschrijft dat bpost samenwerkt met het BIPT van bij het begin van het proces voor berekening van de nettokosten, zou het gepast zijn dat bpost de lijst met deze indicatoren evenals het tussentijds verslag ook aan het BIPT bezorgt.

³¹ Zie B. GORS en P. VANDE WALLE, "Quand le contrat de gestion de la STIB fait une halte au Conseil d'État. Retour sur la nature juridique d'un acte atypique", *Overheidsopdrachten en -overeenkomsten*, 2023, nr. 2, 149-167.

³² D. DE ROY, "La nature juridique des contrats de gestion d'entreprises publiques : à la recherche de l'introuvable?", *Journal des tribunaux* 2002, nr. 20, 393-401 D. DE ROY, "C.E. (XVe ch.) — Radiotélévision – R.T.B.F – Contrat de gestion – Nature juridique – Contrat (non) – Règlement particulier applicable à la seule R.T.B.F", *Journal des tribunaux* 2009, nr. 8, 138-142.

5. Berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen in Europa

5.1. Algemeen

53. Het merendeel van de lidstaten hebben een methode voor berekening van de nettokosten gedefinieerd die verschilt van land tot land. In het merendeel van de landen, waaronder België, is het aan de USP om de berekening uit te voeren, terwijl de regulator controleert. Hoewel de meeste landen een methodologie hebben gedefinieerd waarvan de nauwkeurigheidsgraad varieert, hebben maar weinig landen deze in de praktijk gebracht. De gebruikte methode kan variëren afhankelijk van bepaalde aspecten: de methode voor kostentoerekening, top-down versus bottom-up modellering, de definitie van de onredelijke last, het gebruik van een tegenfeitelijk scenario of de methode voor de financiering van eventuele nettokosten.
54. In sommige landen wordt een drempel bepaald, vaak 1, 2 of 3% van de omzet uit het UD-segment of in verhouding tot de totale kosten van UD, waarboven de nettokosten een onredelijke last worden voor de USP. Sommige landen hanteren ook een maximumwaarde (die van jaar tot jaar kan verschillen) waarboven de onredelijke last van UD niet langer wordt gecompenseerd.
55. De meeste landen voeren de berekening uit door een tegenfeitelijk scenario te definiëren waarin de USP niet langer is onderworpen aan de universeledienstverplichtingen. De parameters die in het tegenfeitelijke scenario worden gewijzigd, hebben vaak betrekking op veranderingen in de bezorgfrequentie, inkrimping van het postnetwerk of beperkte bezorging (bijv. voor thuisbezorging op de meest afgelegen locaties of in een deel van het land).
56. Hieronder worden enkel die voorbeelden opgelijst van de lidstaten waarin de USP daadwerkelijk een berekening van de nettokosten heeft voltooid, met name: Polen, Italië, Spanje, Griekenland, de Tsjechische Republiek, Denemarken en Frankrijk.

5.2. Lidstaten die daadwerkelijk een berekening hebben uitgevoerd

5.2.1. Polen

57. In Polen bepaalt de postwet dat een onredelijke last in verband met de universele dienst alleen kan worden erkend als er een boekhoudkundig verlies is in het UD-segment.
58. Zodra het boekhoudkundig verlies is vastgesteld, wordt de vergoeding gefinancierd via een compensatiefonds. De bijdragen aan het compensatiefonds worden bepaald op basis van de marktaandelen van de verschillende aanbieders van postdiensten die actief zijn in de UD-segmenten. Indien nodig draagt ook de Staat bij aan het compensatiefonds.
59. De vergoeding wordt vastgesteld ten belope van het boekhoudkundige verlies, tenzij dit hoger is dan de berekende nettokosten (volgens de "NAC"-methode van de vermeden nettokosten). In dat geval worden alleen de nettokosten gecompenseerd. Aan de andere kant, als de nettokosten hoger zijn dan het verlies, wordt het niet volledig gefinancierd en ontvangt de aangewezen dienstverlener slechts een vergoeding die een deel van het verlies dekt.

Samengevat, het bedrag van de vergoeding komt overeen met de minimumwaarde tussen het boekhoudkundige verlies en de nettokosten.

60. In de oefening van 2013 voorziet het tegenfeitelijke scenario in een vermindering van het aantal bezorgdagen in landelijke gebieden tot ongeveer twee keer per week en een (niet-gedetailleerde) vermindering van het aantal postkantoren op het grondgebied. Afzenders in landelijke gebieden zullen hun post ook niet meer noodzakelijk op D+1 kunnen versturen en zullen het met bepaalde tragere bezorgdiensten moeten stellen.
61. De commerciële en immateriële voordelen omvatten:
- 61.1. de waarde van het merk;
 - 61.2. extra reclamemogelijkheden³³;
 - 61.3. btw-vrijstelling voor UD-diensten/producten;
 - 61.4. de status van een officieel document toegekend aan de verzendbevestiging van de aangetekende zendingen³⁴;
 - 61.5. de vraag naar aanvullende diensten;
 - 61.6. de postvolmachten;
 - 61.7. het recht om gratis brievenbussen te installeren in de lokalen die eigendom zijn van of beheerd worden door overheidsinstellingen.

Deze voordelen bedroegen 182,82 miljoen PLN, of ongeveer 44 miljoen EUR (hierna "mln. EUR") (omrekeningskoers op 31 december 2013).

62. De jaren 2013 en 2019 zijn de enige waarin Poczta Polska, de Poolse universeledienstaanbieder, een boekhoudkundig verlies boekte in het UD-segment. Toch werd er geen vergoeding betaald aan de Poolse universeledienstaanbieder.

³³ Dit immateriële voordeel omvat drie elementen: (i) de Poolse USP kan advertentieruimte verhuren aan derde bedrijven (met name in zijn postkantoren). Sommige van deze ruimtes zouden worden gesloten (aannee van het tegenfeitelijke scenario) en daarom zouden de bijbehorende inkomsten uit de verhuur van advertentieruimte in dit scenario verloren gaan. (ii) De Poolse USP zou ook bepaalde inkomsten uit nationale reclamecampagnes verliezen, aangezien de marketinginteresse van derde bedrijven zou kunnen afnemen als de Poolse USP zijn status van USP verliest (in het tegenfeitelijke scenario). (iii) Er zouden ook verliezen zijn in de eigen reclame van de USP, opnieuw als gevolg van de sluiting van bepaalde ruimtes in het tegenfeitelijke scenario.

³⁴ De postwetgeving bepaalt dat een verzendbevestiging van aangetekende zendingen geldt als officieel document maar alleen wanneer het om de USP gaat. Dit immateriële voordeel wordt duidelijk wanneer de afzender gebruik maakt van de diensten van de USP vanwege dit aspect, terwijl de afzender in feite liever gebruik zou maken van de diensten van bepaalde concurrenten van de USP.

63. Sinds 4 november 2022 is het compensatiefonds door een wijziging van de postwet afgeschaft en wordt bepaald dat eventuele nettokosten nu uitsluitend door de Staat worden gecompenseerd, zonder enige bijdrage van de operatoren.

5.2.2. Italië

64. De besluiten van AGCOM (de Italiaanse postale reguleringsinstantie) 214/19/CONS, 199/21/CONS betreffende de verificatie van de berekening van de nettokosten van de jaren 2015-2019 en besluit 28/23/CONS betreffende de procedure voor verificatie van de berekening van de nettokosten van de jaren 2020 en 2021 vormen de laatste verzoeken om vergoeding en tevens de hoekstenen ter zake³⁵.
65. De berekening van de nettokosten van de UD is gebaseerd op een "Profitability cost"-methode (een methode waarbij de winst die wordt gegenereerd in een referentiescenario waarin de USP is onderworpen aan de UDV, wordt vergeleken met de winst die wordt gegenereerd in een hypothetisch scenario waarin die laatste niet langer is onderworpen aan de UDV), waarbij de kosten volledig worden verdeeld (FAC).
66. AGCOM heeft de volgende door de Italiaanse USP, Poste Italiane, voorgestelde elementen in het tegenfeitelijke scenario goedgekeurd:
- 66.1. dagelijks afgeven en ophalen van postzendingen in een kleiner aantal hoofdpostkantoren en businesscentra;
 - 66.2. stroomlijning van het sorteernetwerk;
 - 66.3. afschaffing van het luchtvervoer van postzendingen - alle postzendingen worden over de weg vervoerd;
 - 66.4. dagelijkse distributie alleen vanuit een klein aantal distributiekantoren - met name niet in dunbevolkte gebieden (waar mensen hun post zouden moeten ophalen in postbussen);
 - 66.5. de diensten zouden onderhevig zijn aan btw.
67. AGCOM heeft de stopzetting van de dienst van standaardpakketten in het tegenfeitelijke scenario niet goedgekeurd. In zijn berekening voorziet AGCOM ook in een redelijke winst op basis van een RoS (Return on Sales) van 7,4% voor de nettokostenoefeningen 2012-2015. De Italiaanse regulator heeft verder 2 verschillende methodes voorgesteld om de redelijke winst in zijn berekening 2017-2019 te beoordelen, een RoS van 6,4% en het resultaat van een berekening gebaseerd op de WACC (Weighted Average Cost of Capital). Uiteindelijk werd gekozen voor de tweede optie om de redelijke winst te berekenen, waarvan de jaarlijkse waarde lager is dan deze die AGCOM zou hebben verkregen via de eerste methode (een RoS van 6,4%).

³⁵ De staatssteunzaken (SA.43243 en SA.55270) beslaan ook (maar niet uitsluitend) de nettokostenoefeningen van 2015-2019 en 2020-2021.

68. De berekening toonde aan dat de UD verliezen inhield voor de USP. De beoordeling van de onredelijke last werd uitgevoerd door AGCOM op basis van een vergelijking met andere EU-landen. Deze vergelijking omvat de volgende landen en drempels: Portugal (waar een last als onredelijk wordt erkend wanneer de nettokosten meer bedragen dan 3% van de omzet in het segment van de UD-producten), Oostenrijk (>2% van de kosten) en België (>3% van de omzet uit de UD-producten). Aangezien de berekende nettokosten van Poste Italiane over de verschillende jaren elk van deze drempels overschreden, was AGCOM van oordeel dat zij in elk van deze gevallen een onredelijke last vormden.
69. De gekozen commerciële en immateriële voordelen zijn:
- 69.1. de waarde van het merk;
- 69.2. complementariteit van de vraag;
- waarbij deze 2 eerste voordelen worden geschat op 105-106 mln. EUR voor 2015, 2016 en 2017, 120 mln. EUR in 2018 en 126 mln. EUR in 2019.
- 69.3. een betere efficiëntie van de reclame (geschat op 11 mln. EUR voor 2015, 2016 en 2017, 10 mln. EUR voor 2018 en 9 mln. EUR voor 2019).

De btw-vrijstelling wordt dan weer rechtstreeks in het model berekend.

70. De nettokosten werden door AGCOM berekend op 389 mln. EUR in 2015, 356 mln. EUR in 2016, 354,5 mln. EUR in 2017, 334,5 mln. EUR in 2018 en 175 mln. EUR in 2019.
71. Vanaf 2016 biedt de Italiaanse Staat aan Poste Italiane een maximumvergoeding van 262,4 mln. EUR per jaar voor de verstrekking van de UDV³⁶. Met uitzondering van de bestaande vergoeding betaald krachtens het openbaar beheerscontract, wordt geen enkele andere vergoeding betaald aan de USP. Tijdens een ex-postberekening wordt ook nagegaan of de jaarlijkse vergoeding niet te groot was.

5.2.3. Spanje

72. In december 2019 heeft Spanje de Commissie in kennis gesteld van zijn plannen om Correos³⁷ een vergoeding van 1.280 mln. EUR toe te kennen voor de vervulling van zijn universelepostdienstverplichting in de periode 2011-2020. De Commissie heeft haar besluit bekendgemaakt op 14 mei 2020³⁸.
73. Van de aanvankelijk geplande 1.280 mln. euro aan vergoeding was reeds 1.219 mln. euro vóór de kennisgeving aan Correos betaald, d.w.z. een gemiddelde van 135,5 mln. euro per

³⁶ Contratta di Programma (2015-2019).

³⁷ Universeledienstverplichting in Spanje.

³⁸ Staatssteun SA.50872 (2020/NN) — Spanje, UDV-vergoeding aan Correos, 2011-2020, van 14 mei 2020 https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202023/285568_2161389_54_2.pdf. Tegen deze staatssteun is echter nog steeds beroep ingesteld (zaken T-513/20 en T-514/20).

jaar tussen 2011 en 2019. De Commissie was derhalve van oordeel dat Correos onrechtmatige steun had ontvangen, aangezien het niet was aangemeld.

74. Anderzijds werd geoordeeld dat de door Spanje ontwikkelde methode voor de berekening van de vermeden nettokosten (NAC) van de UD aantoonde dat er geen sprake was van overcompensatie. De hulp werd dan ook verenigbaar met het recht op staatssteun verklaard.
75. In het voorgestelde tegenfeitelijke scenario zou Correos, zonder de UD-verplichting, het aanbod van diensten op de markt als volgt wijzigen:
 - 75.1. intrekking van het aanbod van prior post;
 - 75.2. verminderde frequentie van non-prior en aangetekende postbezorging van vijf tot drie dagen per week;
 - 75.3. sluiting van verliesgevende postkantoren.
76. Er moet rekening worden gehouden met een aantal commerciële en immateriële voordelen, waaronder:
 - 76.1. btw-vrijstelling voor de UD-producten;
 - 76.2. de waarde van het merk;
 - 76.3. het exclusieve recht om postzegels te verdelen;
 - 76.4. het verschil in advertentieruimte tussen de vergeleken scenario's.
77. Correos heeft zijn tegenfeitelijke scenario opgesteld op basis van de algemene veronderstelling dat zijn prijzen dezelfde zouden zijn als in het feitelijke scenario. De prijzen van het tegenfeitelijke scenario werden gecorrigeerd door Correos om de verliesgevende kortingen die het gaf aan de wholesaleconsumenten te schrappen. Deze gecorrigeerde prijzen zonder kortingen werden voor beide scenario's gebruikt, zowel feitelijk als tegenfeitelijk, om ervoor te zorgen dat de kortingen de nettokosten niet opdrijven, aangezien zij niet voortvloeien uit een UD-verplichting. De Commissie achtte het van erg groot belang dat de door deze kortingen veroorzaakte verliezen de nettokosten niet ongerechtvaardigd doen stijgen.
78. Na de vergoeding bedroeg de nettomarge van Correos 0,7% op de UD.
79. De nettokosten nemen in de periode 2011-2020 af naarmate de groei van de pakketmarkt het gebruik van infrastructuur in verband met UD doet toenemen.

5.2.4. Griekenland

80. Op 20 juni 2014 heeft Griekenland een kennisgeving voorgelegd, tot instelling van het vergoedingsmechanisme van de Griekse USP (Hellenic Post S.A.) voor de UD-verlening op het

gehele grondgebied. De Europese Commissie heeft haar besluit bekendgemaakt op 3 oktober 2014³⁹.

81. De methode voor de berekening van de nettokosten is gebaseerd op de NAC-methode. Het resultaat van deze methode wordt vergeleken met dat van een andere methode op basis van de kostentoekening waaraan een redelijke winst wordt toegevoegd. Het is de minimumwaarde tussen de resultaten van deze 2 methoden die het vergoedingsbedrag bepaalt.
82. Elke onredelijke last wordt gecompenseerd door een compensatiefonds, waarvan de middelen afkomstig zijn van de operatoren die actief zijn in het segment van de universele dienst. Indien de beschikbare middelen niet toereikend zijn om het vergoedingsbedrag te dekken, zal de Staat dat tekort voor zijn rekening nemen.
83. Het tegenfeitelijke scenario is gebaseerd op de volgende (weinig gedetailleerde) wijzigingen:
 - 83.1. vermindering van de frequentie van ophaling en distributie, met name in plattelandsgebieden;
 - 83.2. korting van het aantal brievenbussen;
 - 83.3. stijging van de prijs van de prior-brieven.
84. De beschouwde commerciële en immateriële voordelen, die voor 2013 op 8,95 mln. EUR worden geraamd, zijn als volgt:
 - 84.1. de btw-vrijstelling;
 - 84.2. de merkwaarde en de betere efficiëntie van de reclame;
 - 84.3. complementariteit van de vraag;
 - 84.4. alomtegenwoordigheid;
 - 84.5. filatelie;
 - 84.6. overheidssubsidies.
85. Ter herinnering, de door de Griekse autoriteiten toegestane maximale redelijke winst, die niet rechtstreeks deel uitmaakt van de methode voor de berekening van de nettokosten (*§ 81 hierboven*), ligt tussen 5,76% en 6,11% (RoS). De RoS berekend in het tegenfeitelijke scenario bedraagt 4,03%.

³⁹ State Aid SA. 35608 (2014/C).

5.2.5. Tsjechië

86. Op 18 januari 2018 hebben de Tsjechische autoriteiten de EG vooraf in kennis gesteld van de plannen van de CTU, de Tsjechische postregulator, om Czech Post, de Tsjechische aanbieder van de universele postdienst, te compenseren voor de verstrekking van de universeledienstverplichtingen tussen 2018 en 2022⁴⁰.
87. De werkwijze is gebaseerd op de NAC-methode.
88. Het tegenfeitelijke scenario van de USP Czech Post bevat de volgende wijzigingen:
- 88.1. de stopzetting van DBIS-diensten (elektronische diensten voor interne communicatie tussen overheidsdiensten en burgers/bedrijven) waarvoor Czech Post verantwoordelijk is, ten voordele van fysieke postzendingen;
 - 88.2. de sluiting van bijna 2.150 postkantoren (van de 3.200 verplichte postkantoren in het kader van de UDV), waarvan er bijna 465 zouden worden omgevormd tot eenvoudige postpunten⁴¹;
 - 88.3. vermindering van de frequentie van de bezorging van specifieke postzendingen;
 - 88.4. een vermindering van de administratieve lasten in verband met de verstrekking van de UD.
89. De gekozen commerciële en immateriële voordelen zijn:
- 89.1. de btw-vrijstelling;
 - 89.2. de waarde van het merk;
 - 89.3. de betere efficiëntie van de reclame;
 - 89.4. filatelie.
90. Het resultaat van de berekening van de nettokosten bedraagt ongeveer 10 miljard CZK (416 miljoen EUR⁴²) voor de periode 2018-2022. Om aan te zetten tot efficiëntie kan een bedrag van meer dan 1,5 miljard CZK (62 miljoen EUR) echter niet als een onredelijke last worden beschouwd. Dit bedrag van 1,5 miljard CZK vormt bijgevolg het maximumbedrag van de jaarlijkse vergoeding.

⁴⁰ State Aid SA.55208.

⁴¹ De cijfers voor sluitingen en omschakelingen naar postpunten variëren licht van jaar tot jaar in het tegenfeitelijke scenario.

⁴² Tegen een tarief van 1 CZK = 0,04162 EUR in augustus 2023. Gegeven ter informatie. [Exchange rate \(InforEuro\)](https://www.inforeuro.eu) (europa.eu)

5.2.6. Denemarken

91. Post Danmark, de universeledienstaanbieder in Denemarken, werd in 2019 door de Europese Commissie uitgebreid onderzocht⁴³ na de kapitaalinjecties van de Deense en Zweedse autoriteiten in 2017.
92. De Europese Commissie heeft vastgesteld dat deze kapitaalinjectie (66 mln. EUR) staatssteun vormde die onverenigbaar is met de Europese regels inzake staatssteun. Als gevolg daarvan moeten Denemarken en Zweden respectievelijk 26,4 mln. EUR en 39,6 mln. EUR terugvorderen van PostNord (de moedermaatschappij van Post Danmark)⁴⁴.
93. Op 23 juli 2021 heeft de Europese Commissie Denemarken in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van een procedure tot vergoeding van Post Danmark voor de verstrekking van de universele dienst in 2020⁴⁵.
94. De werkwijze voor de berekening is ook gebaseerd op de NAC-methode.
95. De aannames van dat tegenfeitelijk scenario zijn de volgende:
 - 95.1. Bepaalde diensten van de UD, die over het algemeen negatieve gevolgen hebben voor de activiteiten van Post Danmark, zouden worden stopgezet (brieven met ontvangstbevestiging⁴⁶, kranten en tijdschriften, internationale brieven en pakketten die onder de toepassing van de UPU-conventie en andere internationale overeenkomsten vallen⁴⁷, alsmede gratis diensten voor blinden);
 - 95.2. Inkrimping van de omvang van de onderneming (wat dus tot minder volume leidt);
 - 95.3. Verkleining van het aanbod van diensten in bepaalde postkantoren, met name op de kleine eilanden;
 - 95.4. Vermindering van het aantal brievenbussen;
 - 95.5. Sluiting van een sorteercentrum en meerdere distributiecentra;
 - 95.6. Vermindering van kwaliteitsmetingen;

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0459>

⁴⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_21_4662

⁴⁵ State Aid SA.57991. Er is een recenter geval van staatssteun voor de jaren 2021, 2022 en 2023 (SA.111272), maar de tekst is nog niet openbaar gemaakt.

⁴⁶ Dit is een specifieke dienst voor het verzenden van brieven die een door de geadresseerde te ondertekenen akte of ander document bevatten en waarvan alleen rechterlijke instanties, andere overheidsinstanties dan rechterlijke instanties en particuliere klachten- of beroepscommissies gebruik kunnen maken.

⁴⁷ Alleen uitgaande en inkomende pakketten in het kader van de DPD-franchise, waarbij gebruik wordt gemaakt van het netwerk van Post Danmark, zouden in het tegenfeitelijk scenario nog steeds aanwezig zijn.

95.7. Daling van het kwaliteitsniveau van de distributie van de brievenpostzendingen in landelijke gebieden en kleine steden. Er zou dus niet langer thuisbezorging zijn, maar alleen bezorging op bepaalde afhaalpunten.

96. De gekozen commerciële en immateriële voordelen zijn:

96.1. de btw-vrijstelling;

96.2. een betere efficiëntie van de reclame;

96.3. filatelie (met name postzegels die door consumenten zijn gekocht maar niet worden gebruikt).

De waarde van deze commerciële en immateriële voordelen is echter niet bekend.

97. De vergoeding bedraagt 225 miljoen DKK (30,2 mln. EUR)⁴⁸, terwijl de nettokosten werden berekend op 394 miljoen DKK (52,8 mln. EUR).

5.2.7. Frankrijk

98. In de zaak van staatssteun SA.100746 wordt de vergoeding voor La Poste voor de verstrekking van de universele postdienst tussen 2021 en 2025 gespecificeerd.

99. De berekening van de nettokosten is gebaseerd op de NAC-methode. Deze methode houdt rekening met een feitelijk scenario (situatie voor een bepaald jaar) en vergelijkt dit met een tegenfeitelijk scenario waarin La Poste niet langer universeledienstaanbieder is en een marktspeler wordt die zijn winst tracht te maximaliseren.

100. Het tegenfeitelijke scenario voorziet in veranderingen ten opzichte van het feitelijke scenario:

100.1. Prijsverhogingen voor postaanbiedingen (naast btw te moeten aanrekenen);

100.2. Toevoeging van een dringend en niet-dringend "commercieel" persaanbod waarvan de prijzen (naast btw te moeten aanrekenen) zouden stijgen ten opzichte van het aanbod in het feitelijke scenario;

100.3. De frequentie van het ophalen en bezorgen van post zou worden teruggebracht tot 3 dagen per week. De frequentie van de pakketbezorging zou 6 dagen per week blijven;

100.4. De postbezorging thuis zou nog slechts ongeveer 15% van de adressen bestrijken;

⁴⁸ Tegen een tarief van 1 DKK = 0,13418 EUR in augustus 2023. Gegeven ter informatie. [Exchange rate \(InforEuro\)](https://www.inforeuro.eu/) (europa.eu)

- 100.5. Aangezien een deel van de post niet meer rechtstreeks op het adres van de geadresseerde zou worden afgeleverd, zou ook een deel van de door de postbode uitgevoerde diensten niet meer worden verleend;
- 100.6. Ten slotte zou La Poste ook zijn netwerk van contactpunten inkrimpen.
101. In het model wordt rechtstreeks rekening gehouden met diverse commerciële en immateriële voordelen, zoals de impact van de btw, de complementariteit van de vraag tussen verschillende goederen en diensten en de bereikte schaal- en breedtevoordelen.
102. In deze zaak van staatssteun worden ook drie andere immateriële voordelen in aanmerking genomen:
- 102.1. Het merkimago;
- 102.2. De gevolgen van het verlies van het exclusieve recht om postzegels uit te brengen;
- 102.3. Het effect op reclame-uitgaven.
103. De in beschouwing genomen redelijke winst wordt niet gespecificeerd. Deze is echter gebaseerd op een Europese benchmark (tussen 2015 en 2022) van de bedrijfswinsten van nationale postoperatoren. Dat is 4,40% wanneer alleen rekening wordt gehouden met de nationale postbedrijven met een omzet van ten minste 1 miljard euro en 6,55% wanneer rekening wordt gehouden met nationale postoperatoren met een omzet van meer dan 10 miljard euro.
104. Het bedrag van de maximale jaarlijkse vergoeding voor de Franse USP's ligt tussen 500 en 520 miljoen en hangt af van de kwaliteit van de levering van de gewone brieven (die daadwerkelijk binnen D+2 worden geleverd). De berekende jaarlijkse nettokosten (2021-2025) in dit geval van staatssteun laten intervallen zien die verder gaan dan de maximale jaarlijkse vergoeding die kan worden toegekend.
105. Ter informatie, La Poste wordt ook gecompenseerd voor een aantal DAEB's⁴⁹ die het verleent. De Europese Commissie kwam tot de conclusie dat de belastingverlaging voor La Poste om de netwerkdictheid in Frankrijk (met name in landelijke gebieden) in stand te houden in de periode 2018-2022, in overeenstemming was met de Europese regels inzake staatssteun. Deze dekking vindt plaats via ongeveer 9.500 verkooppunten. Postkantoren worden geleidelijk vervangen door partnerschappen met lokale winkels en gemeentehuizen; het beheer van deze contactpunten is goedkoper en draagt bij tot een geleidelijke kostenverlaging. Ter financiering van dit project is in de overeenkomst tussen de Franse Staat en La Poste voor de periode 2018-2022 bepaald dat La Poste gedurende die periode voor een maximumbedrag van ongeveer 900 mln. EUR van lokale belastingen is vrijgesteld. Bovendien kan La Poste rekenen op de politieke belofte van de Franse Staat om een deel van de financiële last op La Poste over te nemen als gevolg van de universeledienstverplichting.⁵⁰

⁴⁹ Dienst van algemeen economisch belang.

⁵⁰ <https://www.gouvernement.fr/communiqu/12393-reunion-du-comite-de-suivi-de-haut-niveau-du-contrat-d-entreprise-entre-l-etat-et-la-poste>

6. Evaluatie van de berekening van de nettokosten 2018

6.1. Leidende principes

106. De berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen heeft tot doel na te gaan of de aanbieder van de universele dienst een onredelijke last in de zin van artikel 23, § 2, van de Postwet heeft en dus nettokosten van universeledienstverplichtingen heeft die meer dan 3% van de omzet van de universele dienst bedragen.
107. In dit verband moet het BIPT de berekening door bpost, die overeenkomstig artikel 3 van het KB-Nettokosten wordt uitgevoerd, evalueren in vijf fasen, die als volgt kunnen worden samengevat:
- 107.1. Bepaling van het gepaste tegenfeitelijke scenario;
 - 107.2. Berekening van de nettokosten van de UD-verplichtingen;
 - 107.3. Evaluatie van de eventuele immateriële en commerciële voordelen van de USP;
 - 107.4. Bepaling van de redelijke winst;
 - 107.5. Vergelijking van het saldo van de berekening met de omzet van de USP in het verplichte UD-segment.

6.1.1. Definiëring van een tegenfeitelijk scenario

108. Overeenkomstig artikel 3 van het KB-Nettokosten moet het vereiste tegenfeitelijke scenario gericht zijn op een geloofwaardige alternatieve bedrijfsstrategie in een concurrerende markt. Dat scenario houdt rekening met de economische context en de commerciële realiteit van de USP tijdens het jaar waarvoor de nettokosten worden berekend. Om dat te bepalen, moet onder meer rekening worden gehouden met de volgende veronderstellingen:
- 108.1. De configuratie van zijn netwerk, de economische conjunctuur en de toepasselijke wettelijke verplichtingen, met uitzondering van de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de UD-verplichtingen zijn dezelfde als in de referentiesituatie;
 - 108.2. Er wordt abstractie gemaakt van de normaal nodige herstructureringsstijd en -kosten om tot de alternatieve werkelijkheid van het tegenfeitelijke scenario te komen;
 - 108.3. Wat betreft het effect van de alternatieve commerciële strategie van de USP op de volumes, dienen de gemaakte schattingen rekening te houden met de hypothese van een concurrentiële markt in het tegenfeitelijke scenario. Er wordt gebruik gemaakt van de schattingen van de USP naar diens beste vermogen.
109. In dit verband bevat het verslag aan de Koning bij het KB-Nettokosten een aantal belangrijke verduidelijkingen, met name:

- 109.1. Het tegenfeitelijke scenario moet realistisch en geloofwaardig zijn;
- 109.2. Het tegenfeitelijke scenario is gebaseerd op een geloofwaardige alternatieve strategie, namelijk de optimale commerciële strategie die de universeledienstaanbieder zou volgen als deze aanbieder niet langer aan universeledienstverplichtingen zou zijn onderworpen, op een concurrerende markt, waarbij met name rekening wordt gehouden met het fenomeen van e-substitutie. Deze strategie omvat ook een alternatieve prijsstrategie. Dit tegenfeitelijke scenario kan van jaar tot jaar veranderen naarmate het volume en de inkomsten van de activiteiten van de universele dienst afnemen;
- 109.3. Het optimale tegenfeitelijke scenario op commercieel vlak voor de universeledienstverplichtingen is gebaseerd op de commerciële realiteit van de universeledienstaanbieder in het jaar waarvoor de nettokosten van de universeledienstverplichtingen worden berekend. Indien de universeledienstverplichtingen zouden worden opgeheven, zou de universeledienstaanbieder dan zowel de kenmerken (met inbegrip van frequentie en kwaliteit) van de verschillende diensten als de prijs van de verschillende producten waarop de regelgeving inzake de universeledienstverplichtingen van toepassing is, kunnen aanpassen, of zelfs bepaalde diensten niet meer kunnen aanbieden;
- 109.4. De optimale commerciële strategie die door de USP moet worden gekozen, is de strategie die deze redelijkerwijs als de meest winstgevende beschouwt vanuit commercieel en economisch oogpunt. Deze strategie moet een strategie zijn die de directie van de onderneming redelijkerwijs als alternatief businessplan kan goedkeuren indien de universeledienstaanbieder op een concurrerende markt niet langer aan universeledienstverplichtingen zou zijn onderworpen;
- 109.5. Bij de ontwikkeling van het tegenfeitelijke scenario en de alternatieve strategie is het niet de bedoeling om een geheel nieuw businessplan met een ander type bedrijf te ontwikkelen. Aangenomen wordt dat in het tegenfeitelijke scenario de netwerktopologie, het aantal operationele eenheden en de mate van technologische ontwikkeling van de universeledienstaanbieder dezelfde zijn als in de referentiesituatie (de "scorched node"-benadering). Bepaalde macro- en micro-economische parameters die aan de berekening van de nettokosten in referentiesituaties ten grondslag liggen, kunnen niettemin in het tegenfeitelijke scenario verschillen om aan de hypothese van de concurrerende markt te voldoen, met name deze die betrekking hebben op de gevolgen van een verandering in prijzen en diensten voor de volumes van de verschillende betrokken diensten;
- 109.6. Wat betreft het effect van de opheffing van de universeledienstverplichtingen en de alternatieve strategie op de vraag (en dus op de volumes en inkomsten) van de door de universeledienstaanbieder aangeboden diensten en producten in het tegenfeitelijke scenario, worden de beste schattingen van de universeledienstaanbieder gebruikt, gebaseerd op redelijke en objectieve aannames met betrekking tot het effect van een verandering in prijzen en diensten op de volumes voor de verschillende betrokken diensten in de context van een concurrerende markt. Deze concurrerende markthypothese zal gevolgen hebben voor de mate van elasticiteit van de vraag voor de verschillende diensten waar er een gebrek aan daadwerkelijke concurrentie is. Deze ramingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op feitelijke gegevens (bijv. gevolgen in landen waar sprake is van een zekere mate van daadwerkelijke concurrentie, zoals Nederland, marktstudies naar

voorkeuren voor het dienstverleningsniveau, historische gegevens van de universeledienstaanbieder, enz.).

6.1.2. Berekening van de nettokosten

110. Overeenkomstig artikel 3 van het KB-Nettokosten worden de nettokosten berekend als het verschil tussen de bedrijfswinst vóór belastingen en de interest die de USP in het tegenfeitelijke scenario zou genieten ten opzichte van de referentiesituatie.
111. Uit methodologisch oogpunt moet rekening worden gehouden met de volgende beginselen:
 - 111.1. De berekening van de nettokosten wordt gemaakt op basis van de LRIC ("Long Run Incremental Cost") bottom-up kostentoewijzingsmethodologie. De kosten en kostenfactoren van de uitvoerige analytische boekhouding van de USP dienen als basis voor de berekening van de nettokosten, na enige aanpassing teneinde de kosten die niet worden beïnvloed in het tegenfeitelijke scenario te verwijderen.
 - 111.2. Er kan van deze aanpak worden afgeweken in gerechtvaardigde gevallen, bijvoorbeeld indien het niveau van detail in de analytische boekhouding het niet mogelijk maakt de impact van het tegenfeitelijke scenario af te leiden;
 - 111.3. Om de impact te schatten van de opheffing van de universeledienstverplichtingen op de vraag in het tegenfeitelijke scenario baseert de USP zich op redelijke en objectief onderbouwde aannames.
112. In dit verband wordt in het verslag aan de Koning onder meer het volgende vermeld:
 - 112.1. Aangezien zowel in het basisscenario als in het tegenfeitelijke scenario rekening wordt gehouden met mogelijke inefficiënte kosten, zou kunnen worden aangenomen dat deze kosten elkaar opheffen en dat er geen verdere correctie voor deze inefficiënte kosten nodig is. Overeenkomstig bijlage I bij Richtlijn 2008/6/EG moet bij de berekening echter rekening worden gehouden met stimulansen voor economische efficiëntie.
 - 112.2. Geëlimineerde kosten per kostencategorie worden achtereenvolgens geanalyseerd. Om dubbeltelling als bedoeld in artikel 4 te voorkomen, worden de nettokosten die voortvloeien uit elk element van de universeledienstverplichtingen immers afzonderlijk berekend door toepassing van een sequentiële integratie van het effect van alle wijzigingen in het tegenfeitelijke scenario.

6.1.3. Evaluatie van de eventuele immateriële en commerciële voordelen van de USP

113. Conform artikel 3 van het KB-Nettokosten bestaat deze stap in een evaluatie van de immateriële en commerciële voordelen die de USP geniet als gevolg van zijn statuut van USP. Het bedrag dat overeenstemt met deze evaluatie wordt afgetrokken van de berekening van de nettokosten [...], voor zover dit bedrag nog niet impliciet verrekend werd [...].

114. De voornaamste immateriële voordelen die in rekening moeten worden genomen zijn enerzijds de waarde van het merk en anderzijds de grotere doeltreffendheid van de reclame van de USP, in de mate dat deze het gevolg zijn van zijn grotere bekendheid en zichtbaarheid als gevolg van de uitvoering van zijn opdrachten van universele dienst.
115. Bij deze evaluatie dienen de onderzoeken en publicaties die het BIPT heeft uitgevoerd aangaande de in rekening te nemen immateriële en commerciële voordelen en de waardering ervan als basis te worden genomen.
116. In dit verband wordt in het verslag aan de Koning bij het KB-Nettokosten met name gesteld dat de winsten en de commerciële voordelen die de USP uit deze hoedanigheid haalt, zoals de bekendheid of reputatie die deze hoedanigheid hem verleent, voordelen zijn waarvan de universeledienstaanbieder profiteert ten opzichte van zijn concurrent; deze voordelen moeten ook oorzakelijk verband houden met de universeledienstverplichtingen.
117. Indien het Instituut studies heeft uitgevoerd waarin de immateriële voordelen en commerciële voordelen van de universeledienstaanbieder en hun waarderingen grondig worden onderzocht, geeft het verslag aan de Koning bij het KB-Nettokosten voorts aan dat de USP rekening kan houden met een actualisering van de door het Instituut gemaakte waarderingen, hetgeen het mogelijke verschil motiveert op basis van een schommeling in de waarde van de immateriële voordelen en commerciële voordelen in de tijd. Bepaalde waarderingen van immateriële en commerciële voordelen die afhankelijk van de definitie van het tegenfeitelijke scenario kunnen variëren, kunnen ook door de universeledienstaanbieder worden aangepast, afhankelijk van het gekozen tegenfeitelijke scenario. Voor deze voordelen kan alleen een correctie worden toegepast voor zover bij de definiëring van het tegenfeitelijke scenario nog geen rekening is gehouden met het effect van deze voordelen.

6.1.4. Redelijke winst

118. Conform artikel 3 van het KB-nettokosten worden van de bedrijfswinst in de referentiesituatie en van de bedrijfswinst in het tegenfeitelijke scenario telkens de kapitaalkosten van het aangewende kapitaal afgetrokken.
119. In het verslag aan de Koning bij het KB-Nettokosten staat met name wat dit punt betreft dat, indien er geen beduidend verschil is in het niveau van het geïnvesteerde kapitaal tussen de referentiesituatie en het tegenfeitelijke scenario, het verschil tussen de kapitaalkosten in beide scenario's verwaarloosbaar kan zijn.

6.1.5. Saldo

120. Conform artikel 3 van het KB-Nettokosten wordt het saldo vergeleken met de omzet die de USP heeft gerealiseerd in het segment van de verplichte UD om te bepalen of de nettokosten een onredelijke last vormen in de zin van artikel 23, § 2 van de wet, namelijk 3% van de voormelde omzet.

6.2. Analyse van het BIPT

6.2.1. Evaluatie van de scenario's ingediend door bpost

6.2.1.1. Scenario's ingediend door bpost

121. Ter herinnering, bij de berekening van de nettokosten worden twee scenario's vergeleken:
- 1° de referentiesituatie waarin de USP de UD verleent, met inbegrip van alle daaruit voortvloeiende verplichtingen;
 - 2° een tegenfeitelijk scenario dat overeenstemt met een concurrerende markt waarin dezelfde aanbieder geen UD verstrekt en geen enkele van de daaruit voortvloeiende verplichtingen draagt.
122. Omwille van de duidelijkheid moet ook van meet af aan worden opgemerkt dat, hoewel de huidige oefening wat de verificatie van de berekening betreft binnen het toepassingsgebied van het beheerscontract voor de periode 2019-2023 valt, het feitelijke scenario moet overeenstemmen met de realiteit tijdens het jaar waarop de berekening van de nettokosten betrekking heeft. In dit feitelijke scenario moet derhalve, hypothetisch gesproken, rekening worden gehouden met de wettelijke bepalingen die in dit referentiejaar van toepassing zijn. Aangezien het referentiejaar 2018 is, moet het feitelijke scenario in het bijzonder rekening houden met de relevante wettelijke bepalingen van de UD die in 2018 van toepassing zijn, met name het vijfde beheerscontract tussen de Staat en bpost voor de periode 2013-2015, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 29 mei 2013⁵¹, verlengd bij het zesde beheerscontract tussen de Staat en bpost voor de periode 2016-2020, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 1 september 2016⁵².
123. In dit verband heeft bpost op 22 juli 2019 een document overgelegd waarin de scenario's van 2018 worden beschreven die bij de berekening van de nettokosten van 2018 moeten worden gebruikt. Op 22 september 2020 ontving het BIPT van bpost een licht gewijzigde versie van hetzelfde document.
124. Deze documentatie bevat de feitelijke en tegenfeitelijke scenario's, alsmede een derde scenario met de aanduiding "referentiescenario" (hierna "tussenscenario" genoemd) om verwarring met de terminologie van het KB-Nettokosten te voorkomen, waarbij de term "referentiescenario" verwijst naar het feitelijke scenario). Dit laatste scenario vormt een tussensituatie tussen de feitelijke en de tegenfeitelijke scenario's, waarbij reeds rekening

⁵¹ BS, 7 juni 2013, blz. 35968.

⁵² BS, 12 september 2016, blz. 61190. Artikel 1.1 van het zesde beheerscontract bepaalt dat dit contract in de plaats komt van het vorige beheerscontract [...], met uitzondering van bepalingen van het Vijfde Beheerscontract betreffende de universele dienstverplichting van bpost, dewelke in werking zullen blijven gedurende het resterende deel van de periode waarvoor bpost als aanbieder van de universele dienst werd aangewezen, te weten tot 31 december 2018."

wordt gehouden met de commerciële en operationele veranderingen die bpost vanaf 2020 na de sluiting van het beheerscontract voor de periode 2019-2023 wilde invoeren^{53 54}.

125. In dit verband verklaarde bpost dat "de nettokosten die voor het jaar 2018 zijn berekend, het verschil zullen zijn tussen het tegenfeitelijke scenario en dit referentiescenario en niet tussen het tegenfeitelijke scenario en het feitelijke scenario van 2018."⁵⁵ (vrij vertaald)
126. Dit proces is echter niet in overeenstemming met het KB-Nettokosten. Ter herinnering, het KB-Nettokosten bepaalt dat de "*referentiesituatie*" de situatie is waarin "*de aanbieder van de universele dienst de universele dienst bedoeld in artikel 16 van de wet aanbiedt, met inbegrip van alle daaruit voortvloeiende verplichtingen*". Deze eis komt echter niet tot uiting in het tussenscenario, omdat daarin wordt voorzien in verplichtingen die voortvloeien uit de UD, zoals uiteengezet in het beheerscontract voor de periode 2019-2023, dat van toepassing is vanaf 1 januari 2019 (en dus niet relevant is in 2018, het referentiejaar voor deze oefening).
127. In een e-mail die op 28 april 2020 aan het BIPT is gestuurd en waarin de punten worden samengevat die bpost en het BIPT tijdens de vergadering van 23 april 2020 hebben besproken, heeft bpost toegegeven dat de nettokosten van de UDV zouden moeten worden berekend als het verschil tussen het feitelijke scenario en het tegenfeitelijke scenario, overeenkomstig het KB-Nettokosten, en niet als het verschil tussen het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario, zoals bpost aanvankelijk in het scenariodocument had aangegeven. Zoals bpost erkent, *komt* het tussenscenario echter "niet overeen met de werkelijkheid van 2018 aangezien er geen rekening wordt gehouden met de regelgevingscontext die in 2018 van toepassing was"⁵⁶.
128. Niettegenstaande het bovenstaande heeft het BIPT uiteindelijk rekening gehouden met het tussenscenario van bpost, waar nodig, gezien het doel van deze oefening (die, zoals *supra* §13 is uiteengezet, bij wijze van uitzondering een meer toekomstgericht doel heeft). Zoals hieronder uiteengezet, maakt dit tussenscenario het mogelijk om, binnen bepaalde grenzen, lacunes in het door bpost ingediende feitelijke scenario op te vullen die het resultaat zijn van een vergelijking tussen feitelijke en tegenfeitelijke scenario's alleen. In wezen zou een strikte naleving van het KB-Nettokosten ertoe hebben geleid dat het BIPT het tegenfeitelijke scenario van bpost zou verworpen hebben omdat een groot deel van de veranderingen daar (in vergelijking met het feitelijke scenario) niet het gevolg zijn van een beperking die verband houdt met de universeledienstverplichtingen, wat uiteindelijk leidt tot onbetwistbaar te hoge nettokosten. Om deze oefening een nuttige reikwijdte te geven, heeft het BIPT, behoudens aanzienlijke bezwaren, bij wijze van uitzondering ook het tussenscenario en de vergelijkingen die bpost op basis van dit scenario heeft gemaakt, onderzocht.
129. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de drie scenario's (feitelijk, tussen- en tegenfeitelijk) die bpost heeft ingediend.

Tabel 1. Feitelijk, tussen- en tegenfeitelijk scenario (2018)

⁵³ Koninklijk besluit van 29 maart 2019 tot goedkeuring van het beheerscontract tussen de Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht bpost betreffende de universele postdienstverplichtingen voor de periode 2019-2023 (Belgisch Staatsblad van 2 mei 2019).

⁵⁴ Deze wijzigingen zijn reeds in maart 2020 in de commerciële en operationele activiteiten van bpost doorgevoerd.

⁵⁵ Onderstreepte tekst in het originele document van bpost. "USO NET COST 2018 :BESCHRIJVING VAN HET TEGENFEITELIJK SCENARIO" blz. 2. (eerste versie van de beschrijving van de scenario's, gedateerd 22/07/2019).

⁵⁶ E-mail van bpost aan het BIPT van 28 april 2020 (bpost onderstreept en vrij vertaald).

Aspecten	Feitelijk	Tussen-	Tegenfeitelijk
(i) Algemene situatie	<ul style="list-style-type: none"> Er bestaan vereisten voor de realisatie van kranten- en tijdschriftenconcessies 		
	<ul style="list-style-type: none"> Geen verschillen in prijzen of diensten tussen gebruikersgroepen 		
	<ul style="list-style-type: none"> Geen verandering in geografische voetafdruk 		
(ii) Leidende principes	- Huidige netwerk ⁵⁷		- "Scorched node"
	- Huidige markt ⁵⁸		- Concurrerende markt
(iii) Dienstverleningsniveaus	<ul style="list-style-type: none"> D+1 voor postzegels en de meeste andere zendingen D+2 voor sommige zendingen: non-priorbrieven alleen voor klanten met een frankeermachine, geadresseerde reclame en niet-wekelijkse tijdschriften - ZZA⁵⁹: opties "day-sure" en "week-sure" 	<ul style="list-style-type: none"> D+1 alleen voor prior-zendingen D+3 voor non-prior/standaardzendingen (en D+4 voor bepaalde administratieve zendingen) ZZA: opties "BOW – beginning of the week", "EOW – end of the week" en "week-sure" 	
	- ⁶⁰ Inkomende internationale post: voornamelijk D+1		• Inkomende internationale post: standaard D+3
	• Pakketten D+1		
	• Kranten en tijdschriften: D+1 voor de kranten en wekelijkse tijdschriften en D+2 voor de niet-wekelijkse tijdschriften.		
(iv) Volumes en inkomsten	<ul style="list-style-type: none"> Volumes en inkomsten volgens het feitelijke scenario Geen wijziging in de productenmix 	<ul style="list-style-type: none"> Daling van de volumes wegens het hogere tarief voor prior, een mindere kwaliteit voor hetzelfde prijsniveau (D+1 wordt D+3), een mindere perceptie van de kwaliteit wegens nog slechts 2 'coureg'-rondes⁶¹ per week Hoofdzakelijk toevoegingen van non-priorproducten onder de verschillende producten⁶² 	
		• Toeslagen voor D+1 binnenland	

⁵⁷ Het huidige netwerk verwijst naar het netwerk zoals het in 2018 was.

⁵⁸ Als we het hebben over de huidige markt, dan hebben we het over de kenmerken van de markt zoals die in 2018 waren.

⁵⁹ Niet-geadresseerde zendingen ("Zendingen Zonder Adres").

⁶⁰ "Post" is hier gedefinieerd als brievenpostzendingen.

⁶¹ Afkorting van "courrier régulier" of "reguliere post", namelijk een standaardbestelronde. Bijlage 1 omvat een toelichting bij de coureg-rondes.

⁶² Het detail van de verschillende diensten volgens de scenario's wordt gegeven in tabel 6.

		<ul style="list-style-type: none"> Daling van de volumes door toevoeging van btw
		<ul style="list-style-type: none"> Verlaging van de kosten voor inkomende internationale post D+3
(v) Organisatie van de bestelrondes en kosten	<ul style="list-style-type: none"> Vaste reguliere rondes (coureg) vijf dagen per week 	<ul style="list-style-type: none"> Coureg-rondes twee keer per week (maandag + woensdag of dinsdag + donderdag) Point-to-point-rondes (P2P) op de andere dagen voor de bezorging van D+1-zendingen [VERTROUWELIJK].
		<ul style="list-style-type: none"> Reglementaire besparingen/algemene lasten
		<ul style="list-style-type: none"> Btw-afhouding op de kosten in verband met de UDV-producten
		<ul style="list-style-type: none"> Geen wijziging van ophaal- of transportrondes Geen wijziging in de gebruikte kapitaalkosten
(vi) Immaterieel	<ul style="list-style-type: none"> Bpost aanvaardt de voor- en nadelen in verband met de schaalvoordelen, met de btw-vrijstelling, de douanerechten, de reclame en het merk 	
	<ul style="list-style-type: none"> Bpost gaat evenwel uit van het principe dat de schaalvoordelen rechtstreeks in de berekeningen van het tegenfeitelijke scenario in beschouwing werden genomen. 	

Bron: AM (vertaald uit het Engels)

130. De verschillende scenario's zullen gewaardeerd worden op het niveau van het wettelijk kader en van de operationele en commerciële wijzigingen. De aspecten in verband met de cijfers zullen geëvalueerd worden wanneer er belangstelling is voor het model zelf.

6.2.1.2. Evaluatie van het feitelijke scenario

131. In dit deel onderzoeken we het feitelijke scenario op basis waarvan de nettokosten zouden moeten worden berekend volgens het KB-Nettokosten.
132. Het feitelijke scenario van bpost beschrijft de situatie (op het niveau van de volumes, inkomsten, prijzen, de organisatie, de operationele elementen, enz.) die het bedrijf heeft ervaren in 2018. Het merendeel van de elementen in het feitelijke scenario zouden dan ook van feitelijke aard moeten zijn, en geen interpretaties.
133. De belangrijkste elementen uit de feitelijke elementen van 2018 worden vermeld in de volgende subdelen (a) tot (d).

(a) Dienstverleningsniveaus

134. De volgende tabel omvat de verschillende dienstverleningsniveaus van het feitelijke scenario:

Tabel 2. Dienstverleningsniveaus in het feitelijke scenario

Product	Dienstverleningsniveaus – feitelijk
<i>Dagelijkse brievenpost</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Postzegels D+1 • MAFF, PP, UVRD, Collect&Stamp⁶³: D+1 (prior) en D+2 (non-prior)
<i>Aangetekend</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1
<i>Internationaal (inkomende post)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Standaard D+1 • Sommige producten D+2
<i>Administratieve post</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1
<i>Geadresseerde reclame</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+2
<i>Niet-geadresseerd</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Day-sure • Week-sure
<i>Pakketten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1
<i>Periodieke publicaties</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (weekbladen) • D+2 (overige)
<i>Kranten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1

⁶³ MAFF, PP, UVRD, Collect&Stamp zijn specifieke diensten of contracten voor bepaalde ondernemingen en/of overheidsinstanties. (MAFF voor frankeermachine, PP voor port betaald, UVRD (uitgestelde vergoeding) is een frankeermerk dat is voorbehouden aan bepaalde Belgische overheidsdiensten en Collect&stamp is een dienst die alleen bedoeld is voor bedrijven waar de ophaling, verzending en bezorging rechtstreeks via bpost plaatsvinden).

Bron: bpost

(b) Organisatie van de bestelrondes

135. In 2018 voerde bpost elke werkdag van de week coureg-rondes uit, over het ganse Belgische grondgebied. Aangezien overal in België 5 keer per week coureg-rondes werden verzekerd, werd het merendeel van de door bpost aangeboden diensten via dat soort van ronde verstrekt.
136. P2P-rondes bestonden maar leverden slechts een deel van de pakketten, die niet werden meegenomen tijdens de coureg-rondes. Meer in het bijzonder ging het om een deel van de pakketten (ongeveer [VERTROUWELIJK]% van het totaal van de pakketten) met enkel pakketten die niet in een brievenbus pasten.
137. Er dient ook te worden opgemerkt dat bpost reeds in 2018 een pakketbezorgingsdienst verstrekte via P2P-rondes op zaterdag. Aangezien er geen enkele wijziging is gepland voor deze dienst in het model (vanuit een standpunt van het commerciële aanbod of van operationele wijzigingen), verschijnen de bijbehorende volumes, kosten en verwante inkomsten niet in het model.

(c) Volumes en inkomsten

138. De volumes en inkomsten van de verschillende diensten die zijn opgenomen in het model, zijn dus deze die bpost heeft geregistreerd voor het jaar 2018, met uitzondering van de pakketbezorgingsdienst op zaterdag, die niet wordt weergegeven in het model.

(d) De inefficiënties

139. Het feitelijke scenario kan inefficiënties inhouden op kostenniveau. Dat is het geval wanneer er een goedkoper alternatief bestaat op het niveau van de commerciële diensten of vanuit een operationeel standpunt. Het is zeker mogelijk dat deze inefficiënties geen enkele impact hebben op de berekening van de nettokosten, in het bijzonder wanneer deze ook in het vergeleken scenario (= tegenfeitelijke) vervat zitten. Het is daarentegen belangrijk dat de inefficiënties niet worden meegenomen in de berekening van de nettokosten, om te vermijden dat de USP wordt vergoed voor zijn inefficiëntie.
140. Het is echter duidelijk dat bpost zijn commercieel aanbod al in 2018 had kunnen aanpassen (zoals het dat in het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario⁶⁴ deed), aangezien het aanbod niet aan een beperking op het niveau van de UDV was onderworpen, en dus zijn bestelrondes had kunnen reorganiseren, met bijvoorbeeld 2,5 rondes per week (5 bestelrondes op 2 weken)⁶⁵. Het nieuwe commerciële aanbod zou derhalve a priori gunstiger kunnen zijn voor bpost in het tegenfeitelijke scenario en ook kunnen leiden tot een overschatting van de nettokosten (wanneer deze twee scenario's worden vergeleken).

⁶⁴ De dienstverleningsniveaus voor het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario worden respectievelijk weergegeven in de punten 6.2.1.3(b) en 6.2.1.4(d).

⁶⁵ Hoewel deze organisatie niet "optimaal" zou zijn geweest, aangezien de dagelijkse non-prior post in 2018 nog steeds beperkt was tot D+2. Deze organisatie van de bestelrondes zou daarom duurder zijn geweest dan in het tegenfeitelijke scenario, maar minder duur dan de organisatie van de bestelrondes in het feitelijke scenario.

141. In het geval van een verzoek om vergoeding van de USP na de berekening van de nettokosten door de USP, die derhalve zou concluderen dat er sprake is van een onredelijke last, zou het met redenen omklede advies van het BIPT als bedoeld in artikel 6, § 2, van het KB-Nettokosten leiden tot een afwijzing van de door de USP voorgestelde berekening, aangezien het niet mogelijk zou zijn de kosten die specifiek verband houden met de beperkingen en verplichtingen van de UD, te isoleren.

6.2.1.3. Evaluatie van het tussenscenario

142. Om te beginnen moet erop gewezen worden dat het tussenscenario door bpost werd samengesteld op basis van het in 2019 geldende wettelijke kader. Als zodanig is het strikt genomen irrelevant voor deze oefening.
143. Dat terzijde, aangezien dit document gebaseerd is op het idee om er een prospectieve economische oefening van te maken, zal het BIPT dit tussenscenario gebruiken als basis voor een vergelijking, aangezien dat het mogelijk maakt de inefficiënties in het feitelijke scenario (besproken in punt 6.2.1.2(d)) en de volumes van het nieuwe commerciële model (aanwezig in de tussen- en tegenfeitelijke scenario's en besproken in punt 6.2.2.1(a)) weg te nemen, ondanks de onmogelijkheid om het effect van de wijzigingen van het juridische kader tussen de jaren 2018 en 2019 nauwkeurig te kwantificeren. Op die manier kan het Instituut een idee geven van de nettokosten van het boekjaar 2018, zonder dat het de nettokosten nauwkeurig kwantificeert.

(a) Algemene situatie van toepassing op het tussenscenario

144. Het tussenscenario, dat uitgaat van het wettelijke kader dat in 2019 van kracht was, heeft dezelfde mate van concurrentie en status als het feitelijke scenario, d.w.z. bpost is nog steeds de USP. Daarom zullen de volgende punten naar verwachting ongewijzigd blijven ten opzichte van het feitelijke scenario.
- 144.1. Kwaliteitsdoelstellingen (95% / 97% prestatieverplichting);
 - 144.2. Toegankelijkheid (afgiftepunten, tijdstippen voor laatste afgifte, afhaalpunten voor pakketten, dienst voor het doorsturen van post);
 - 144.3. De aangewezen operator van de UPU⁶⁶;
 - 144.4. De tarieven moeten transparant, uniform en niet-discriminerend zijn;
 - 144.5. Gebrek aan verkleining van de voetafdruk;
 - 144.6. Voortzetting van de toepassing van concessies voor kranten en tijdschriften.⁶⁷

⁶⁶ Universal Postal Union of Wereldpostvereniging.

⁶⁷ Deze concessies lopen tot 1 juli 2024. "Beperkte fiscale steun vervangt persconcessie", De Standaard, 12 december 2023: https://www.standaard.be/cnt/dmf20231212_94260643

(b) Dienstverleningsniveaus (nieuw commercieel aanbod)

145. De volgende tabel geeft een overzicht van de dienstverleningsniveaus van het feitelijke scenario en voegt de dienstverleningsniveaus toe die in het tussenscenario in aanmerking zijn genomen. Het verschil tussen de twee scenario's vloeit voort uit het nieuwe commerciële aanbod dat in dit scenario door bpost is geïntegreerd en omvat niet alleen wijzigingen in het voorgestelde niveau van dienstverlening voor dagelijkse post, administratieve post, geadresseerde reclame en niet-geadresseerde reclame, maar ook een wijziging in de voorgestelde prijs voor dagelijkse post die tegen het priortarief wordt geleverd en voor administratieve post die op D+1 en D+4 wordt geleverd.

Tabel 3. Dienstverleningsniveaus in het feitelijke scenario en het tussenscenario

Product	Dienstverleningsniveau - feitelijk	Dienstverleningsniveau - tussenscenario	Prijsverschillen - tussenscenario
<i>Dagelijkse brievenpost</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Postzegels D+1 • MAFF, PP, UVRD, Collect&Stamp: D+1 (prior) en D+2 (non-prior) 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (prior) • D+3 (non-prior) 	<ul style="list-style-type: none"> • +0,20 EUR • ~⁶⁸
<i>Aangetekend</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • ~
<i>Internationaal (inkomende post)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Standaard D+1 • Sommige producten D+2 	<ul style="list-style-type: none"> • Standaard D+1 • Sommige producten D+2 	<ul style="list-style-type: none"> • ~
<i>Administratieve post</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (prior) • D+3 (non-prior) • Of D+4 (non-prior) 	<ul style="list-style-type: none"> • +0,15 EUR • ~ • -0,02 EUR
<i>Geadresseerde reclame</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+2 	<ul style="list-style-type: none"> • BOW • EOW • Week-sure 	<ul style="list-style-type: none"> • ~ • ~ • ~

⁶⁸ Er dient te worden opgemerkt dat sinds de invoering van de non-priorzegel in 2019, deze reeds duurder was (€ 0,95) dan de vorige zegel van 2018 (€ 0,87) (voor particuliere gebruikers).

<i>Niet-geadresseerd</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Day-sure • Week-sure 	<ul style="list-style-type: none"> • BOW • EOW • Week-sure 	<ul style="list-style-type: none"> • ~ • ~ • ~
<i>Pakketten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • ~
<i>Tijdschriften</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (weekbladen) • D+2 (overige) 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (weekbladen) • D+2 (overige) 	<ul style="list-style-type: none"> • ~ • ~
<i>Kranten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • ~

Bron: bpost

146. Wat de bovengenoemde tariefverhogingen betreft (en dus nog steeds in een scenario waarin bpost nog steeds onder de UDV valt), merkt het BIPT op dat bpost i) voor dagelijkse (stuk)post en ii) voor administratieve post in 2020 min of meer soortgelijke verhogingen (in nominale waarden) heeft voorgesteld ten opzichte van de prijzen die het in 2019 daadwerkelijk heeft gehanteerd, die voor i) door het BIPT werden gevalideerd op basis van de postwet⁶⁹. De verhogingen die bpost in dit scenario naar aanleiding van het nieuwe bedrijfsmodel voorstelt, lijken dan ook aannemelijk.
147. Bovendien is in het regelgevingskader inzake de UD dat in 2018 van toepassing was, bepaald dat stukpostzendingen die tegen het non-prior tarief werden verzonden, hoogstens op D+2 werden geleverd en niet op D+3 zoals gesteld door bpost in het tussenscenario. Aangezien dat scenario zodanig is ontwikkeld dat bpost altijd onder de UDV valt, zou dit scenario alleen volledig relevant kunnen zijn indien de non-prior stukpostzendingen daadwerkelijk op D+2 werden geleverd.
148. In een dergelijke situatie heeft het BIPT geprobeerd de impact van een non-prior levering op D+2 te beoordelen in vergelijking met een levering op D+3 van dezelfde non-prior zendingen, via het door bpost voorgelegde model. Echter, (i) er moeten veel hypothesen in aanmerking worden genomen in het model om deze impact te kunnen evalueren; en (ii) zelfs rekening houdend met deze hypothesen, kunnen sommige Georoute-simulaties, uitgevoerd door bpost en gebruikt om bepaalde variabelen van het model in de verschillende scenario's te schatten, niet worden gereproduceerd (en aangepast op basis van de hypothesen) door het BIPT. Daarom zou een dergelijke oefening tot riskante schattingen leiden.

⁶⁹<https://www.bipt.be/operators/publicatie/besluit-van-17-september-2019-betreffende-de-analyse-van-de-tariefverhogingen-van-bpost-voor-de-enkelstuktarieven-voor-het-jaar-2020> Non-prior stukpost was uiteraard niet de enige dienst waarvoor een eventuele tariefverhoging gold in de jaren waarop het besluit betrekking heeft.

149. Onder deze omstandigheden zal het BIPT niet proberen het resultaat van de nettokosten van het verschil tussen non-priorleveringen D+2 en D+3 te corrigeren. In het kader van deze evaluatie, die, zoals *supra* § 13 is vermeld, meer prospectief en toekomstgericht is, zal het BIPT niettemin de berekening van bpost analyseren, waarbij bij wijze van uitzondering wordt aangenomen dat de relevante wijzigingen in het rechtskader die in 2019 zijn aangebracht, reeds in 2018 van kracht waren.
150. Wat de andere diensten betreft die een verandering in hun commerciële aanbod ondergingen, i) waren administratieve post en geadresseerde reclame in het feitelijke scenario niet onderworpen aan specifieke dienstverleningsniveaus van de UD en ii) maakt niet-geadresseerde reclame geen deel uit van de universele dienst. Daarom kunnen hun wijzigingen leiden tot inefficiënte kosten (zie punt 6.2.1.2(d)).

(c) Volumes en inkomsten

151. Bij de totale volumes in het tussenscenario zou rekening moeten worden gehouden met dalingen die verband houden met drie aspecten: (i) mogelijke prijsverhogingen voor de priordiensten (D+1), (ii) vermindering van de kwaliteit (bijvoorbeeld door over te stappen op een D+3- (of D+4-)bestelnorm voor een prijs die gelijk is aan die van een premium dienst (D+1) in het feitelijke scenario), (iii) daling van de door de klant waargenomen kwaliteit als gevolg van de vermindering van de coureg-rondes tot slechts tweemaal per week⁷⁰.
152. Om de nieuwe volumes met betrekking tot het nieuwe commerciële aanbod en de aannames die in het tussenscenario zijn gebruikt te voorspellen, baseert bpost zich op diverse studies en literatuurbeoordelingen, waaronder zijn TNS-studie.
153. Deze studie richt zich met name op de mate waarin de consument de verschillende aanbiedingen aanvaardt ten opzichte van die van 2015. In 2015 was bpost alleen al goed voor 65-75% van de Belgische postmarkt (in termen van inkomsten).
154. Het BIPT uit, met de hulp van zijn consultant AM, de volgende bedenkingen:
- 154.1. [VERTROUWELIJK].
 - 154.2. [VERTROUWELIJK].
 - 154.3. [VERTROUWELIJK].
 - 154.4. [VERTROUWELIJK].
155. Gezien de verschillende hier gemaakte bezwaren is het BIPT van mening dat de TNS-studie wellicht niet voldoende de behoeften van de gebruikers weerspiegelt zoals in 2018 en het gedrag van de consumenten op de markt onjuist kan voorspellen, waardoor de gebruikte

⁷⁰ De nieuwe organisatie van de bestelrondes wordt in het volgende punt uitgelegd.

elasticiteiten ongeschikt kunnen zijn voor de beoordeling van de inbegrepen volumes op basis van wijzigingen in het commerciële aanbod⁷¹.

(d) Organisatie van de bestelrondes

156. In het tussenscenario stelt bpost voor om de bestelrondes als volgt te organiseren:

- 156.1. Twee keer per week coureg-rondes (maandag en woensdag of dinsdag en donderdag, afhankelijk van het gebied) om alle non-prior- (D+3) en priorzendingen (D+1) die de vorige dag zijn opgehaald te bezorgen;
- 156.2. Vijf dagen per week P2P-rondes om de priorzendingen te bezorgen (D+1) die niet op tijd kunnen worden bezorgd tijdens de coureg-rondes.

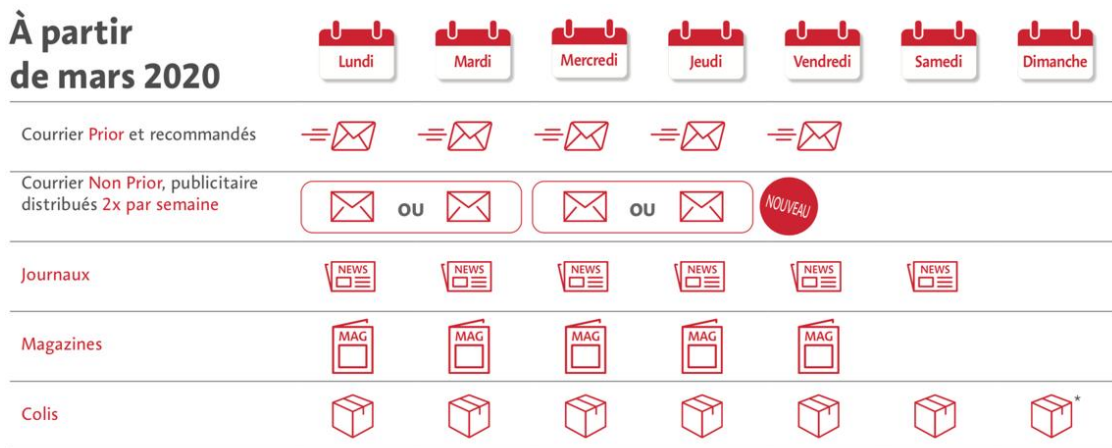
De volgende afbeelding illustreert deze organisatie van de bestelrondes:

Figuur 1. Organisatie van de bestelrondes in het tussenscenario

[VERTROUWELIJK]

Bron: bpost

Figuur 2. Wekelijkse organisatie van de bestelrondes voor elk product (exclusief internationale post) in het tussenscenario



*Varie selon la région et distribué par DynaGroup.

Bron: bpost

157. Ter herinnering, de organisatie van de bestelrondes die hierboven in figuur 1 en 2 wordt gepresenteerd, werd operationeel ingevoerd door bpost vanaf maart 2020.

⁷¹ In punt 6.2.2.1(a), wordt een gedetailleerdere analyse van de aannames en de berekeningen van elasticiteiten gegeven.

(e) Andere reorganisatie van het netwerk

158. Bpost voorspelt verdere kosteneffecten in het tussenscenario, in verband met:
- 158.1. [VERTROUWELIJK];
 - 158.2. [VERTROUWELIJK].
159. Het BIPT is van mening dat dit de logische gevolgen zijn van de nieuwe organisatie van de bestelrondes en dat de negatieve impact op de kosten redelijk is gezien de totale kostenvermindering die deze nieuwe organisatie met zich zal brengen.

6.2.1.4. Evaluatie van het tegenfeitelijke scenario

(a) Ongewijzigde aspecten ten opzichte van het tussenscenario

160. De volgende aspecten van het tegenfeitelijke scenario blijven ongewijzigd tegenover het tussenscenario:
- 160.1. De meeste dienstverleningsniveaus blijven hetzelfde. De enige verandering is de inkomende internationale die nu op D+3 wordt bezorgd. Meer details in deel 6.2.1.4(d).
 - 160.2. De nieuwe organisatie van de bestelrondes en de andere netwerkreorganisaties die in het tussenscenario in de punten 6.2.1.3(b) en 6.2.1.3(c) worden gepresenteerd, zijn eveneens identiek in het tegenfeitelijke scenario.
161. In dit deel dat is gewijd aan het tegenfeitelijke scenario moeten echter enkele elementen worden onderzocht die beide scenario's gemeen hebben. Het gaat hier immers om het beoordelen van dezelfde aspecten in een concurrerende marktcontext.

(b) Algemene situatie van toepassing op het tegenfeitelijke scenario

162. Het tegenfeitelijke scenario ontwikkelt zich binnen een andere context met een hoger concurrentieniveau dan in het feitelijke scenario en tussenscenario. Het feitelijke scenario moet ook worden uitgewerkt met een "scorched node"-benadering. In dit verband is het BIPT van mening dat deze aanpak als geverifieerd wordt verondersteld aangezien geen enkel element van het model of de documenten die de berekening of scenario's beschrijven, die door bpost zijn voorgelegd, probeert aan te tonen dat de topologie van het netwerk, het aantal operationele eenheden of de mate van technologische ontwikkeling van de USP is veranderd.
163. Bpost gaat er ook van uit dat bepaalde aspecten in het tegenfeitelijke scenario ongewijzigd blijven. Deze worden besproken in de paragrafen hieronder. Het gaat om de volgende punten:
- 163.1. Kwaliteitsdoelstellingen (95% / 97% prestatieverplichting);

- 163.2. Toegankelijkheid (afgiftepunten, tijdstippen voor laatste afgifte, afhaalpunten voor pakketten, dienst voor het doorsturen van post);
- 163.3. De aangewezen operator van de UPU;
- 163.4. De tarieven moeten transparant, uniform en niet-discriminerend zijn;
- 163.5. Gebrek aan verkleining van de voetafdruk;
- 163.6. Concessies voor kranten en tijdschriften;

1. Kwaliteitsdoelstellingen

- 164. Zonder UDV zouden klanten over het algemeen (UD-)diensten van vergelijkbare kwaliteit verwachten, ondanks waarschijnlijk lagere winstniveaus als gevolg van concurrentie op de markt.
- 165. Het BIPT acht het redelijk dat het tegenfeitelijke scenario impliciet uitgaat van ongewijzigde kwaliteitsdoelstellingen in het geval van een concurrerende markt.

2. Toegankelijkheid

- 166. Zonder de UDV zou bpost de toegankelijkheid van de dienst kunnen beperken in termen van de aanwezigheid van afgiftepunten en pakketpunten per gemeente en de tijdstippen van de laatste afgifte. Bpost gaat er echter van uit dat toegankelijkheidsaspecten niet zullen veranderen.
- 167. Het BIPT acht het redelijk dat het tegenfeitelijke scenario voorziet in een ongewijzigd niveau van toegankelijkheid van de diensten in het geval van een concurrerende markt.

3. Transparante, uniforme en niet-discriminerende tarieven

- 168. In het tegenfeitelijke scenario gaat bpost ervan uit dat het de beginselen van transparantie, uniformiteit en non-discriminatie in zijn tarieven zou handhaven.
- 169. Het BIPT merkt op dat bpost op een concurrerende markt zonder UDV, als reactie op of in afwachting van (toegenomen) concurrentie, economisch gemotiveerd zou kunnen zijn om enerzijds niet-uniforme tarieven en/of niet-transparante verlagingen toe te passen en/of anderzijds onderscheid te maken tussen bepaalde particuliere klanten. De invoering van dergelijke praktijken zou bpost waarschijnlijk echter blootstellen aan een groter risico van klachten als gevolg van concurrentieverstorende praktijken en zou kunnen leiden tot hoge transactiekosten als gevolg van bpost-onderhandelingen met talrijke (potentiële) klanten. Bovendien zou de invoering van geografisch niet-uniforme tarifiering politiek gezien waarschijnlijk onaanvaardbaar zijn omdat bedrijven en particulieren in gebieden met hoge prijzen benadeeld worden. Hoewel deze aspecten zouden kunnen worden besproken, acht het BIPT het dan ook redelijk dat deze beginselen in het tegenfeitelijke scenario worden gehandhaafd.

4. Kleinere voetafdruk

170. Het tegenfeitelijke scenario bevat geen verkleining van de voetafdruk.
171. Aangezien België een relatief klein en dichtbevolkt land is, acht het BIPT het redelijk dat een commerciële operator die een omvangrijke brievenpostdienst aanbiedt, met de nodige schaalvoordelen en scope, bereid is zijn dienst nationaal aan te bieden in het tegenfeitelijke scenario, zoals het geval is in het feitelijke scenario.

5. Aangewezen UPU-operator

172. Bpost is van mening dat het de aangewezen operator van de UPU zou blijven zonder de UDV.
173. Het BIPT merkt in dit verband op dat, hoewel de aanwijzing van de UPU-operator geen verband houdt met de UDV, deze aanwijzing door de Belgische Staat wordt gedaan en dat deze laatste rekening kan houden met aspecten van het dienstverleningsniveau. Het beheerscontract betreffende de universele postdienstverplichtingen voor de periode 2024-2028 verwijst onder 4.4 in die zin uitdrukkelijk naar de UPU-taken toegekend aan bpost. Afgezien daarvan is de aangewezen UPU-operator in bijna alle landen de universeledienstaanbieder.
174. Het zou interessant zijn om te zien in hoeverre bpost nog steeds de aangewezen UPU-operator zou zijn, met name op een markt waar sprake is van daadwerkelijke concurrentie. Zelfs in een hypothetisch scenario met meer concurrentie in het UD-segment, zou bpost, historisch gezien zowel USP- als aangewezen UPU-operator, waarschijnlijk nog steeds het meest geschikt zijn als aangewezen UPU-operator. Het BIPT acht het derhalve aannemelijk dat bpost de aangewezen operator van de UPU blijft.
175. Bovendien worden volgens de regels van de UPU de eindrechten berekend op basis van de binnenlandse tarieven en is het vereiste niveau van dienstverlening het niveau van de binnenlandse UDV. Indien bpost niet de aangewezen universeledienstaanbieder in België was, zou het het D+1-product als expresproduct kunnen omschrijven. Het standaarddienstverleningsniveau van de binnenlandse UDV zou dan D+3 zijn en zou van toepassing zijn op inkomende standaardpost. Het is daarom aanvaardbaar dat bpost een D+3-dienst beschouwt als de standaarddienst voor inkomende internationale post⁷². Als D+3 echter het standaarddienstverleningsniveau voor inkomende post van de UPU zou worden, zou bpost geen extra vergoeding voor D+1 kunnen vragen. Bpost heeft namelijk alleen op basis van bilaterale overeenkomsten de mogelijkheid om toeslagen te vragen voor inkomende post D+1.

6. Concessies voor kranten en tijdschriften

176. Bpost is van mening dat het de dienst in verband met de concessies van kranten en tijdschriften zal blijven verstrekken (deze dienst werd tot 1 juli 2024 door bpost verstrekt). Voor deze dienst, die een DEAB is en door bpost wordt verricht, ontvangt bpost een vergoeding van de Staat⁷³. Volgens de berekeningen van bpost en zonder rekening te houden met de

⁷² Dat is het niveau van dienstverlening voor inkomende internationale post in het tegenfeitelijke scenario (zie punt 6.2.1.4(d)).

⁷³ Volgens de federale begroting bedraagt de geraamde betaling voor de concessie voor de bezorging van kranten en tijdschriften in 2018, met aangepaste kredieten 2018, 168,805 miljoen euro.

vergoeding, is deze dienst veruit de grootste verliesgevende activiteit in 2018 (bijna [VERTROUWELIJK] EUR)⁷⁴. Bovendien is deze dienst onderworpen aan strenge kwaliteits- en prestatiecriteria in termen van bezorgtijd (vóór 7.30 u op weekdays en vóór 10.00 u op zaterdag), wat hoge kosten voor bpost betekent.

177. Het BIPT acht het normaal om aan te nemen dat bpost de diensten in verband met de concessies van kranten en tijdschriften met hetzelfde niveau van dienstverlening zou blijven leveren als in 2018 (zolang er dergelijke concessies zouden bestaan, welke liepen tot 1 juli 2024).

(c) Concurrerende markt

178. Het tegenfeitelijke scenario moet gebaseerd zijn op de veronderstelling dat bpost binnen een concurrerende markt opereert. Dit zou van invloed zijn op de volumes en prijzen⁷⁵, en dus op strategie en inkomsten.
179. Met uitzondering van de ramingen van inkomende internationale postvolumes in het tegenfeitelijke scenario, waarvoor bpost is gebaseerd op een reeks studies en literatuuronderzoeken⁷⁶ om het effect te simuleren van een overstap van een besteldienst op D+1 (feitelijk en tussenscenario) naar een besteldienst op D+3 (tegenfeitelijk scenario), baseert bpost zich op de waarden van elasticiteiten (zie tabel 4 hieronder) die voortvloeien uit een econometrisch onderzoek dat is uitgevoerd door London Economics op verzoek van het BIPT⁷⁷. Dat vormt een aanvulling op de literatuurstudie die ook werd uitgevoerd en bijgehouden samen met de operatoren, evenals op het onderzoek onder particuliere en professionele postgebruikers (door WIK en M.A.S.).⁷⁸ Door het aantal perspectieven te vergroten, is het mogelijk om de standpunten te verbreden en aan elkaar te toetsen.
180. Om deze elasticiteiten te berekenen, gebruikte London Economics gegevens van de USP (maandgegevens tussen 2014 en 2019 en jaargegevens tussen 2010 en 2019). Deze econometrische studie geeft dus via verschillende modellen schattingen van prijselasticiteit van verschillende postproducten op basis van feitelijke, redelijke en objectieve gegevens⁷⁹. Het BIPT wil er ook op wijzen dat de elasticiteiten die London Economics heeft verkregen, nog

⁷⁴ Gebaseerd op de kosten en inkomsten van het Excel-model voor de bezorging van kranten en tijdschriften.

⁷⁵ Het is ook de vraag of het prijsniveau (vóór btw) van bpost voor de universele dienst kan worden gehandhaafd in een tegenfeitelijk scenario met concurrentie. Gezien het niveau van bepaalde tarieven in een Europese vergelijkende context en de marge op bijvoorbeeld de universele dienst en het kleingebruikerspakket.

[Mededeling van 21 mei 2024 over een tariefvergelijkende studie aangaande de enkelstuktarieven 2020-2023 voor prior en non-prior brievenpost alsook het 2 kg pakket zoals aangeboden door de universele dienst aanbieder | BIPT Besluit van 26 september 2023 betreffende de analyse van de tariefverhogingen van bpost voor de enkelstuktarieven voor het jaar 2024 | BIPT](#)

⁷⁶ Bpost, "USO NETTOKOST 2018: BESCHRIJVING VAN HET TEGENFEITELIJK SCENARIO", blz. 28-32 (voor de particuliere gebruikers) en blz. 33-37 (voor de professionele).

⁷⁷ London Economics Europe, Econometric Estimation of the Price Elasticities of Belgian Postal Products, 2020.

⁷⁸ [Mededeling van 20 april 2021 betreffende elasticiteitsstudies naar postale producten](#)

⁷⁹ In wezen verschaft de prijselasticiteitswaarde informatie over de mate waarin de vraag reageert op de prijswijzigingen. Wanneer deze waarde in absolute termen > 1 is, wordt gezegd dat de vraag elastisch is, in die zin dat de consumenten zeer gevoelig zijn voor prijsveranderingen. Omgekeerd weerspiegelt een elasticiteitswaarde < 1 (in absolute termen) een niet-elastische vraag: een prijswijziging resulteert in een kleinere procentuele verandering in de vraag. Als de elasticiteitswaarde voor een bepaald product bijvoorbeeld $-1,5$ is, duidt dit op een elastische vraag, omdat een prijsstijging van 1% zal leiden tot een daling van 1,5% van de gevraagde hoeveelheid.

steeds onderschat kunnen worden omdat de volume-effecten van de hogere tariefverhogingen in 2018 en zeker in 2019 waarschijnlijk nog niet volledig in aanmerking zijn genomen.

181. Naast het feit dat volgens bpost de door London Economics geïdentificeerde elasticiteiten een voldoende concurrerende markt beschrijven, acht bpost het ook uiterst onwaarschijnlijk dat er significante veranderingen in het segment van de brievenpost zullen optreden wanneer het de UD niet zou verstrekken⁸⁰. Met deze argumenten bekritiseert bpost indirect de elasticiteiten die WIK in zijn studie over immateriële voordelen (2021) hanteert (waarin met name wordt getracht het immateriële voordeel in verband met de btw te beoordelen door een concurrerende omgeving te simuleren dankzij de theorie van Cournot⁸¹). Met het schrijven van 3 februari 2025 herhaalde bpost nogmaals dat de theorie van Cournot alleen geldig is als de producten van de verschillende bedrijven identiek zijn, wat impliceert dat deze meervoudige potentiële concurrenten de distributievoorzwaarden zouden toepassen die beschreven zijn in het door bpost ingediende tegenfeitelijke scenario. Het is echter, volgens bpost, zeer onwaarschijnlijk dat een concurrent alle producten en diensten zou aanbieden die bpost aanbiedt. Bpost stelt bovendien dat het pakketsegment reeds concurrentieel is en de toepassing van een multiplicator hier niet nodig is.
182. Via tabel 4 hieronder stelt bpost ook rechtstreeks vraagtekens bij deze WIK-studie (2021) over het punt van de elasticiteiten: bpost probeert immers aan te tonen dat de elasticiteiten die WIK heeft gebruikt, zeer ver uit elkaar liggen en dus onverzoenbaar zijn met deze die gebruikt worden in (i) studies van WIK (2011) en de Nederlandse toezichthouder (ACM - 2019) van de Nederlandse postmarkt, (ii) het literatuuroverzicht dat WIK heeft samengesteld in de WIK/MAS-studie en (iii) de econometrische studie van de Belgische postmarkt verwezenlijkt door London Economics (waarop bpost zich heeft gebaseerd voor zijn elasticiteiten). Bpost vermeldt ook de Spaanse zaak van staatssteun SA.50872 (2020/NN) (waarvan de belangrijkste kenmerken op het niveau van het tegenfeitelijke scenario worden beschreven in punt 5.2.3), waarin elasticiteiten van respectievelijk -0,5 en -1,1 zijn beschouwd voor professionele en particuliere klanten⁸².

Tabel 4. Analyse van de elasticiteiten in verschillende documenten

Products / Price elasticities	WIK (BE) 2021	WIK (NL) 2011	ACM (NL) 2019	Literature	LE (BE) 2020	bpost net cost 2020
Daily mail	[VERTROUWELIJK]	-0,2;-0,25	NA	-0,1;-0,8	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Registered mail	[VERTROUWELIJK]	NA	NA	NA	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
International mail	[VERTROUWELIJK]	-0,3	NA	NA	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Admin mail	[VERTROUWELIJK]	-0,3	-0,57;-1,09	-0,2;-1,17	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Direct mail	[VERTROUWELIJK]	-0,5	NA	-0,2;-1,4	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Parcels	[VERTROUWELIJK]	NA	NA	-0,8;-3,5	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Periodicals	[VERTROUWELIJK]	-0,3	NA	-0,1;-0,9	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

Bron: bpost

⁸⁰ Bpost, "COÛT NET ET AVANTAGES IMMATÉRIELS 2018 – COMMENTAIRES DE BPOST SUR LE RAPPORT FINAL DE L'IBPT".

⁸¹ De economische theorie met betrekking tot het Cournot-competitiemodel toont hoe men van de marktelasticiteit van de vraag naar de vraagelasticiteit van een bedrijf (in concurrentie) kan gaan, zoals ook uitgezet in de [Mededeling van 24 december 2024 over een studie aangaande de immateriële en marktvoordelen van de Belgische leverancier van de universele postdienst | BIPT](#).

⁸² Ibidem, blz. 12. Deze elasticiteiten komen niet voor in tabel 4 verstrekt door bpost.

183. Ten slotte voert bpost aan dat de liberalisering van de brievenpostmarkt in 2011 de concurrentie op de postmarkt heeft doen toenemen en dat er in 2018 reeds concurrentie op de markt bestaat.
184. Bpost herhaalde deze stelling met het schrijven van 3 februari 2025 en maakte nogmaals duidelijk dat ze van mening is dat haar berekening en de onderliggende veronderstellingen in termen van elasticiteit voldoen aan de vereisten van het KB-Nettokosten voor zover ze voldoende rekening houden met een concurrentiële context en gebaseerd zijn op feitelijke, redelijke en objectieve gegevens. Daarvoor verwees bpost ook nogmaals naar studies van WIK voor ACM om de elasticiteiten voor de Nederlandse markt in te schatten.
185. Bovendien merkt het BIPT op dat de elasticiteitswaarden die bpost gebruikt om de volumes van het nieuwe commerciële model te evalueren, lager zijn dan de elasticiteitswaarden (in absolute waarde) dan deze die in de studie van London Economics zijn vastgesteld⁸³.
186. Om de volgende redenen is het BIPT van mening dat het door bpost beoogde tegenfeitelijke scenario, met name de elasticiteitswaarden die bpost verdedigt, in feite niet voldoende een afspiegeling zijn van de concurrentievoorwaarden op de markt die krachtens het KB-Nettokosten als analytische basis moeten genomen worden.
187. Ter herinnering, een concurrerende omgeving wordt beschreven aan de hand van meerdere kenmerken, afhankelijk van de mate van concurrentie op de markt. Deze graden variëren van "monopolie", met een mate van concurrentie van 0 (waarbij de enige leverancier op de markt zijn prijsstrategie kan controleren zonder externe beperkingen) tot de zogenaamde "perfecte" concurrentie, waar een groot aantal bedrijven op de markt aanwezig is (waar de verkoopprijs wordt bepaald door het evenwicht van de markt, in tegenstelling tot bpost, dat de prijzen van brievenpost de afgelopen jaren op eigen initiatief aanzienlijk heeft kunnen verhogen). Er bestaan natuurlijk meerdere situaties tussen deze twee uitersten en de parameters die van invloed zijn op de concurrentie (met name de prijzen, maar ook de mate van keuze die de consument wordt geboden, de kwaliteit en de mate van innovatie) variëren van geval tot geval. Om de toestand op een bepaalde markt te objectiveren, worden vaak instrumenten voor economische analyse gebruikt, zoals prijselasticiteit,⁸⁴ marktaandelen⁸⁵, maatstaven voor de mate van industriële concentratie (zoals de Herfindahl-Hirschman Index (HHI⁸⁶)), enz.
188. In dit geval kan bpost, een (nagenoeg) monopolistische onderneming in het segment brievenpost, niet beweren dat zijn omgeving en strategisch gedrag op de markt worden bepaald door de keuzes en strategieën van zijn directe concurrenten. Deze laatsten hebben immers een zeer klein marktaandeel (kleiner dan [VERTROUWELIJK]%) en oefenen vrijwel geen concurrentiedruk uit, met name wat de prijzen betreft.

⁸³ De econometrische studie van LE komt uit op een elasticiteitswaarde van [VERTROUWELIJK] voor administratieve post. Bpost verkrijgt door middel van zijn literatuuroverzicht en zijn TNS-studie een waarde (op zijn ruimst) van [VERTROUWELIJK]. Details van dit argument zijn te vinden in paragraaf 6.2.2.1(a).

⁸⁴ Op een concurrerende markt zou de vraag natuurlijk elastischer moeten zijn dan op een markt met zwakkere concurrentie, wat de mogelijkheid voor consumenten weerspiegelt om sterker te reageren op de prijsstijgingen van een leverancier door gemakkelijker over te stappen op concurrenten.

⁸⁵ Grote marktaandelen voor één of een handvol bedrijven wijzen op minder concurrentie.

⁸⁶ Een HHI < 1.500 duidt op een markt met een lage concentratie met veel leveranciers. Een HHI tussen 1.500 en 2.500 duidt op een matig geconcentreerde markt. Een HHI > 2500 weerspiegelt een sterk geconcentreerde markt waar de mate van concurrentie a priori relatief laag is.

189. Hoewel e-substitutie (d.w.z. elektronische alternatieven voor het verzenden van klassieke brievenpost) een belangrijke concurrent is voor het verzenden van brievenpost, kan deze laatste samen met het verzenden van brieven niet worden beschouwd als een interne concurrerende markt. E-substitutie is namelijk niet noodzakelijk een optie voor alle gebruikers die post versturen: sommige afzenders zijn ook nog steeds sterk afhankelijk van brieven, zoals blijkt uit het brievenpostvolume dat weliswaar afneemt maar nog steeds groot is – ondanks de sterke prijsstijgingen – (bijvoorbeeld nog drie keer zo groot als het pakketvolume volgens het BIPT-postobservatorium voor 2022).
190. Daarom kan een dergelijke omgeving redelijkerwijs niet als "concurrerend" worden omschreven, ongeacht de e-substitutie enerzijds en de openstelling van de brievenpostmarkt in 2011 anderzijds (zoals hieronder wordt uiteengezet). Het is dan ook niet mogelijk om op basis van de elasticiteiten die voortvloeien uit de econometrische studie van London Economics een concurrerende markt te beschrijven, aangezien deze in wezen de prijsmacht van een (bijna-)monopolie weerspiegelt.
191. Toegegeven, het tegenfeitelijke scenario moet realistisch en geloofwaardig zijn, in overeenstemming met het KB-Nettokosten zoals uiteengezet in het verslag aan de Koning. Er moet dus rekening mee worden gehouden dat de specifieke omstandigheden van het segment brievenpost, dat aan het krimpen is (met name met een jaarlijkse daling van het volume), toetreding tot dit segment momenteel bijzonder onaantrekkelijk maken (door te investeren in sorteercapaciteit en een distributienetwerk met eigen werknemers).
192. Deze moeilijke omstandigheden hebben echter niet belet dat er (zij het) zwakke concurrentie is ontstaan in het brievenpostsegment. Echter, ter herinnering, toen de postmarkt in 2011 werd geliberaliseerd, was er inderdaad nog een duidelijke toegangsbelemmering (die het segment voor bpost beschermde), namelijk dat alle operatoren verplicht werden binnen afzienbare tijd hun diensten op het quasi gehele grondgebied aan te bieden. Hierdoor kwam in die periode slechts één concurrerende operator, zijnde TBC Post een licentie om in 2019 vervolgens de boeken neer te leggen. Deze beperking is sindsdien, na een ingebrekestelling door de EC, versoepeld en de mogelijkheden om bedrijven te onderscheiden, worden steeds groter, a fortiori als we kijken naar de markt zonder UDV, nl. deze in het tegenfeitelijke scenario. In dat scenario zouden de operatoren dus nog meer kunnen besluiten om differentiatie strategieën te lanceren door te proberen specifieke postmarktaandeelen van bpost te veroveren. Bovendien kan, zoals in Nederland is vastgesteld (dat in het verslag aan de Koning bij het KB-Nettokosten wordt voorgesteld als uitgangspunt te gebruiken) het bestaan van veel lokale spelers (die elkaars netwerk kunnen gebruiken zonder afhankelijk te zijn van de universeledienst aanbieder) synergiën doen verschijnen.
193. In dit verband herinnert het BIPT eraan dat bepaalde spelers die in heel België actief zijn, de afgelopen 13 jaar, ondanks de hierboven beschreven ongunstige omstandigheden, er in feite al in geslaagd zijn door te dringen tot het brievensegment. Dit was bijvoorbeeld het geval bij TBC-Post (handelsnaam van Mosaïc SPRL)⁸⁷. Aan de andere kant blijft het aantal kleinere spelers dat actief is in het brievensegment in specifieke gebieden in België in de loop der jaren toenemen, wat aantoont dat lokale spelers zich nog steeds op deze krimpende markt begeven.⁸⁸ Hieruit blijkt dat operatoren, ondanks hun geringe omvang, specifieke marktaandeelen proberen te veroveren (oorspronkelijk in handen van bpost) in het

⁸⁷ Het is duidelijk dat het door de onderneming gerealiseerde volume verwaarloosbaar was in vergelijking met dat van bpost.

⁸⁸ Glejor en Span Diffusion behaalden elk hun postvergunning in 2019. In 2023 ontving Dimitri Ornelis (ViaVelo) ook zijn postvergunning. In 2024 kreeg Postalia Belgium Logistics (EasyPost) deze ook.

brievenpostsegment. Het is dan ook realistisch en geloofwaardig om te denken dat dit fenomeen zou kunnen toenemen als de UDV van bpost zouden worden weggenomen.

194. Met betrekking tot het specifieke geval van de Nederlandse markt, dat vaak (via bpost, maar ook in het verslag aan de Koning bij het KB-Nettokosten) wordt genoemd als een markt waarop concurrentie kan ontstaan, met name in het brievensegment, wijst het BIPT erop dat in 2011 (d.w.z. het jaar van de Nederlandse elasticiteiten die bpost aanvoerde om de elasticiteiten die het beweert te verdedigen te vergelijken met de door WIK in zijn verslag over immateriële voordelen (2021) voorgestelde elasticiteiten) Sandd nog een relatief kleine concurrent was die net Selekt Mail had verworven⁸⁹. Pas in 2015 begon Sandd aanzienlijke marktaandeelen te verwerven (~25%). En pas eind 2017 breidde het bedrijf uit met de overname van Van Straaten Post⁹⁰. De elasticiteiten van de situatie van 2011 op de Nederlandse markt beschrijven dus een situatie waarin de concurrentie nog steeds zeldzaam, niet doeltreffend is en in ieder geval ver verwijderd is van de mate van concurrentie die in het KB-Nettokosten wordt beoogd, zoals uiteengezet in het verslag aan de Koning.
195. In het concentratieverbod van ACM uit 2019 naar waar bpost verwees⁹¹, geeft de Nederlandse regulator enerzijds zelf aan dat de schattingen eerder een onder- dan wel een overschatting zullen zijn en dat de sterke concurrentie in Nederland slechts op een deel van de briefsegment zich afspeelde (het zogenaamde niet-tijdkritisch zakelijk segment) maar dat de prijsverhogingen er door het wegvallen van concurrentie aanzienlijk zullen zijn:
- 195.1. Paragraaf 271 "De ACM heeft conservatieve uitgangspunten en onderzoekskeuzes gehanteerd, die de verwachte prijseffecten eerder onder- dan overschatten."
- 195.2. Paragraaf 276: "Gelet op de posities van partijen is het aannemelijk dat de prijseffecten vooral in het nieltijdkritische segment plaatsvinden. Op tijdkritische zakelijke partijenpost had PostNL immers al vóór de concentratie een sterke positie en hoge brutomarge, die nog sterker wordt na het wegvallen van de grootste concurrent (er is met andere woorden beperkte ruimte voor verdere prijsstijgingen).
- 195.3. Paragraaf 167 "Voor niet-tijdkritische zakelijke partijenpost ziet de ACM Sandd voor de komende jaren als de enige enigszins vergelijkbare concurrent van PostNL. Deze concurrent valt weg als gevolg van de overname, wat tot aanzienlijke voorspelde prijsverhogingen leidt."
196. Meer in het algemeen wijst het BIPT erop dat de concurrentie op alle nationale postmarkten in Europa, en met name in het brievensegment, relatief beperkt is wat de vergelijkende analyse van de elasticiteiten van bpost⁹² betreft. De beschouwde elasticiteiten werden overigens ook berekend op markten die specifieke marktkenmerken kunnen hebben die de elasticiteiten beïnvloeden (wat natuurlijk het verschil in elasticiteiten van de verschillende diensten afhankelijk van de markt kan verklaren). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de elasticiteiten van WIK, vooral omdat zij een markt met meer concurrentie proberen te simuleren, buiten het bereik van de elasticiteiten liggen die in deze studies worden

⁸⁹ Blauw, Magazine voor medewerkers van Sandd, januari 2020, blz. 6.

⁹⁰ <https://www.ad.nl/economie/acm-sandd-mag-van-straaten-post-overnemen~a0c9a856/?referrer=https%3A%2F%2Fnl.wikipedia.org%2F>

⁹¹ https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-09/besluit-concentratieverbod-postnl-shm-beheer_0.pdf

⁹² Volgens het meest recente ERGP-verslag over de kernindicatoren (2023) is Roemenië de meest concurrerende nationale brievenpostmarkt voor 2022. De HHI (volumes) bedraagt ongeveer 4.500.

aangehouden. Dit ligt derhalve ook in lijn met het Verslag aan de Koning bij artikel 2 van het KB-Nettokosten: "Deze hypothese van een concurrentiële markt zal een impact hebben op het niveau van prijselasticiteit aan de vraagzijde voor de verschillende diensten voor dewelke een afwezigheid van effectieve concurrentie wordt waargenomen."

197. Aangezien voorbeelden van concurrerende postmarkten (in het brievensegment) vrijwel niet bestaan, is het voor deze berekening van de nettokosten van belang dat de effecten van een dergelijke markt worden gesimuleerd. Het is vanuit dat opzicht dat WIK voor zijn verslag over immateriële voordelen de theorie van Cournot heeft gebruikt en een coëfficiënt heeft toegepast op de huidige marktelasticiteiten. Meer specifiek werden twee factoren (1,8 of 3) toegepast op de huidige elasticiteiten (de eerste om een meer gematigde concurrentie te simuleren dan de tweede) om een hoger concurrentieniveau te simuleren. Toepassing van de theorie van Cournot om het effect van een zekere mate van concurrentie te simuleren is aangewezen, ook al gaat het om een theoretisch denkkader. In tegenstelling tot wat bpost aangeeft is het basisprincipe niet geheel ondenkbaar, zo zijn er trouwens voorbeelden van identieke producten binnen het briefsegment: denken we maar aan bestekken uitgegeven door (lokale) overheden. In dergelijk geval dienen de kandidaat inschrijvers hun aanbod uniform aan te passen aan de wensen van deze klant.
198. Deze nieuwe elasticiteiten kunnen verschillende marktsituaties beschrijven waarin bijvoorbeeld twee ondernemingen met respectievelijk 67% en 33% marktaandeel concurreren, of drie ondernemingen elkaar beconcurreren waarbij de grootste een marktaandeel van 65% heeft, terwijl de andere twee een gelijk marktaandeel hebben (18%)⁹³. Van deze ondernemingen wordt verwacht dat zij diensten van dezelfde kwaliteit leveren⁹⁴.
199. Gelet op alle bovenstaande overwegingen en om in overeenstemming te zijn met het KB-Nettokosten, lijkt het ondenkbaar de elasticiteiten van de huidige markt (of lagere waarden in absolute termen) te gebruiken om de in het tegenfeitelijke scenario vereiste concurrentie weer te geven. Het BIPT is derhalve van mening dat de mate van concurrentie die bpost in zijn model presenteert, onvoldoende de mate van concurrentie weergeeft die nodig is voor de berekening van de nettokosten.
200. Een benadering zoals die van WIK kan daarentegen een markt met meer concurrentie simuleren. De concurrentiegraad moet echter op een redelijk niveau worden geijkt voor de Belgische postmarkt, en met name voor het brievensegment. In dit verband is het BIPT van mening dat een situatie die vrijwel overeenkomt met die in Nederland, toen de operator Sandd aanzienlijke marktaandelen had (tussen 20 en 30% in de jaren 2015-2019), een geschikte basis is voor een voldoende ontwikkelde concurrerende markt om het tegenfeitelijke scenario te verankeren. Om een markt met een dergelijke concurrentiegraad te simuleren, zou het passend zijn de theorie van Cournot toe te passen door een factor 1,6 te hanteren⁹⁵ voor de

⁹³ Bpost, "COÛT NET ET AVANTAGES IMMATÉRIELS 2018 – COMMENTAIRES DE BPOST SUR LE RAPPORT FINAL DE L'IBPT", blz. 14. Voor dit tweede voorbeeld geven deze waarden van marktaandelen echter eerder een beeld van een markt waarvan de elasticiteiten zouden zijn vermenigvuldigd met een factor dicht bij 2 (in vergelijking met het eerste voorbeeld en een factor dicht bij 1,8). Een situatie met drie bedrijven die de concurrentie zou simuleren (waarbij de elasticiteit met een factor 1,8 is vermenigvuldigd) zou meer lijken op een markt met één bedrijf met een marktaandeel van 72% en de andere twee met elk 14%.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Deze factor simuleert een marktsituatie waarin twee bedrijven respectievelijk 75% en 25% van de marktaandelen delen. Deze situatie is niet helemaal de situatie in Nederland tussen 2015 en 2019, aangezien er een twintigtal kleinere concurrenten waren voor PostNL en Sandd, die samen ongeveer 10% van het marktaandeel voor brieven in handen hadden. Door hun geringe omvang is er bij de berekening van de correctiefactor geen rekening mee gehouden. Er dient rekening mee te worden gehouden dat de waarde van deze factor enigszins zou toenemen.

elasticiteiten die bpost beschouwt. Hieronder volgt een samenvatting van de elasticiteiten die door de verschillende partijen zijn aangenomen:

Tabel 5. Prijselasticiteit beschouwd in de context van de concurrerende markt

Producten / Prijselasticiteit	bpost	WIK	BIPT
Dagelijkse brievenpost	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Aangetekend	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Internationale post	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Administratieve post	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Geadresseerde reclame	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Pakketten	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Tijdschriften	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

Bron: BIPT

201. Ook aangaande de pakketten binnen de USO, zijn de de pakketten tegen enkelstuktarieven voor particulieren en kleine professionelen, is het BIPT van oordeel dat een multiplicator van 1,6 dient toegepast te worden daar de onderliggende elasticiteiten van LE gebaseerd zijn op de bpost data van 2010 tot en met 2019. In die periode was het C2X-segment grotendeels nog slechts beperkt ontwikkeld, zoals ook blijkt uit de resultaten van de consumentenstudie van het BIPT uit 2015, toen bleek dat 2/3^{de} van de particulieren uitsluitend bpost gebruikte als operator voor de verzending van pakketten.⁹⁶
202. De implicaties van de toepassing van deze factor op de volumes zullen worden besproken in het desbetreffende hoofdstuk (6.2.4.1 Btw-vrijstelling).

(d) Dienstverleningsniveaus (nieuw commercieel aanbod en hypothese van het tegenfeitelijke scenario)

203. Tabel 6 hieronder geeft een overzicht van de verschillende dienstverleningsniveaus in het feitelijke scenario en het tussenscenario en voegt de dienstverleningsniveaus toe die aanwezig zijn in het tegenfeitelijke scenario. Er zij op gewezen dat het nieuwe commerciële aanbod, dat betrekking heeft op dagelijkse post, administratieve post, geadresseerde reclame en niet-geadresseerde reclame, en dat aanvankelijk in het tussenscenario was opgenomen, ook in het tegenfeitelijke scenario aanwezig is. Het verschil tussen deze laatste twee scenario's zit dus in het niveau van inkomende internationale post, dat nu op D+3 in het tegenfeitelijke scenario wordt geleverd. In dit geval gaat het wel degelijk om de versoepeling van een UDV, die in het in 2018 geldende rechtskader bepaalde dat inkomende internationale post op D+1 dient te worden bezorgd. Merk op dat de prijzen van de verschillende diensten in het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario identiek zijn.

⁹⁶ <https://www.bipt.be/operators/publicatie/mededeling-van-de-raad-van-het-bipt-van-8-december-2015-betreffende-de-uitvoering-van-een-statistische-enquete-en-analyse-betreffende-de-voorkeuren-de-behoefte-en-de-betalingsbereidheid-van-de-binnenlandse-particuliere-en-professionele-gebruikers-van-verrichtingen-die-onder-de-universele-postdienst-vallen>

Tabel 6. Dienstverleningsniveaus in het feitelijke scenario, het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario

Product	Dienstverleningsniveau - feitelijk	Dienstverleningsniveau - tussenscenario	Dienstverleningsniveau - tegenfeitelijk
<i>Dagelijkse brievenpost</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Postzegels D+1 • MAFF, PP, UVRD, Collect&Stamp: D+1 (prior) en D+2 (non-prior) 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (prior) • D+3 (non-prior) 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (prior) • D+3 (non-prior)
<i>Aangetekend</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1
<i>Internationaal (inkomende post)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Standaard D+1 • Sommige producten D+2 	<ul style="list-style-type: none"> • Standaard D+1 • Sommige producten D+2 	<ul style="list-style-type: none"> • D+3
<i>Administratieve post</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (prior) • D+3 (non-prior) • Of D+4 (non-prior) 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (prior) • D+3 (non-prior) • Of D+4 (non-prior)
<i>Geadresseerde reclame</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+2 	<ul style="list-style-type: none"> • BOW • EOW • Week-sure 	<ul style="list-style-type: none"> • BOW • EOW • Week-sure
<i>Niet-geadresseerd</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Day-sure • Week-sure 	<ul style="list-style-type: none"> • BOW • EOW • Week-sure 	<ul style="list-style-type: none"> • BOW • EOW • Week-sure
<i>Pakketten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1

<i>Periodieke publicaties</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (weekbladen) • D+2 (overige) 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (weekbladen) • D+2 (overige) 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (weekbladen) • D+2 (overige)
<i>Kranten</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1

Bron: bpost

204. De verschillende opmerkingen over dienstverleningsniveaus die identiek zijn voor het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario zijn te vinden in deel 6.2.1.3(b). Het BIPT is ook van mening dat de langere bezorgtijd passend is om de verliezen die bpost in het segment van inkomende internationale zendingen lijdt, op te vangen.
205. Met betrekking tot de diensten die in het nieuwe commerciële aanbod worden aangeboden, kan de volgende opmerking worden gemaakt:
- 205.1. Bpost gaat uit van het principe dat er vanwege de klanten geen vraag is naar een duurzamere pakjesdienst (bijvoorbeeld D+3). Uit de laatste consumentenstudie van het BIPT⁹⁷ blijkt echter dat particuliere gebruikers voorstander zijn van een langzamere en duurzamere pakjesdienst (D+3). Bovendien boden en bieden sommige Belgische concurrenten zoals UPS (en zijn toenmalige dienst "Access Point Economy") of momenteel Homerr en zelfs Mondial Relay laaggeprijsde non-prior pakjesdiensten aan (dit is meestal een D+3-dienst). Bovendien suggereert de cijferinformatie van de andere kant van het Kanaal dat een dergelijke dienst interessant is voor de gebruikers in België. De D+1-pakketten zijn immers goed voor 56% van de pakketvolumes in het Verenigd Koninkrijk en de pakketten "na D+1" vertegenwoordigen de resterende 44%. De verhoudingen zijn zo goed als stabiel gebleven tussen 2016 en 2018⁹⁸.
206. Het BIPT concludeert dat bpost de potentiële vraag naar een non-prior dienst voor pakjes/pakketten van D+3 met eventuele prijsverschillen niet heeft getest en dat het nodig zou kunnen blijken dat bpost aantoonbaar in welke mate er in het tegenfeitelijke scenario onder concurrerende marktvoorwaarden al dan niet vraag naar een dergelijke dienst zou zijn.

(e) Volumes en inkomsten

207. Uiteraard zijn de verschillende punten die in het gedeelte "Volume en inkomsten" in verband met het tussenscenario worden vermeld, nog altijd waar. In de TNS-studie, waarop bpost zich

⁹⁷ Publicatierapport postale eindgebruiker 2020. <https://www.bipt.be/operatoren/publicatie/mededeling-van-23-februari-2021-met-betrekking-tot-de-belgische-postale-eindgebruiker>

⁹⁸ Ofcom, figuur 4.4, "Annual monitoring update on the postal market", Financial year 2017-18. https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0027/128268/Annual-monitoring-update-postal-market-2017-18.pdf.

baseert, zou echter naast de drie eerder genoemde punten ook rekening moeten worden gehouden⁹⁹ met de hypothese van een concurrerende markt.

208. Een vijfde aspect dat verband houdt met de btw-plicht en de btw-boekhouding in het tegenfeitelijke scenario, moet ook in aanmerking worden genomen voor het deel van de volumes dat onder de universele dienst valt. Dit aspect wordt echter in aanmerking genomen via het commerciële voordeel in verband met de btw-vrijstelling en wordt besproken in punt 6.2.4.1.
209. Ter herinnering, bpost baseert zich onder meer op zijn TNS-studie om de nieuwe volumes te voorspellen die verband houden met het nieuwe commerciële aanbod. Het BIPT merkt op dat deze studie het gedrag van consumenten op de markt weerspiegelt zoals die in 2015 bestond, d.w.z. een niet-concurrerende markt voor een reeks producten (met name brievenpostzendingen); deze studie is derhalve niet relevant voor de beoordeling en definitie van het tegenfeitelijke scenario, aangezien dit moet worden gesimuleerd in een concurrerende markt¹⁰⁰. In België is bpost praktisch de enige operator op de brievenpostmarkt met een marktaandeel (in termen van omzet) van meer dan 99%¹⁰¹.
210. Het BIPT herhaalt hier dat op basis van het in deel 6.2.1.3(c) gemaakte voorbehoud, maar ook van het hier aangehaalde voorbehoud over het feit dat in de TNS-studie geen rekening is gehouden met een concurrerende markt, de volumeverliezen die deze studie probeert te ramen, onderschat kunnen zijn¹⁰².

(f) Organisatie van de bestelrondes

211. De organisatie van de bestelrondes in het tegenfeitelijke scenario is dezelfde als in het tussenscenario. Er kunnen echter specifieke opmerkingen over dit scenario (en de concurrentieomgeving ervan) worden gemaakt, zoals:
- 211.1. Het is mogelijk dat de uniformiteit ervan over het hele land niet de meest efficiënte organisatie is. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een coureg-ronde drie dagen per week (om te voorkomen dat alle prior-zendingen in de P2P-rondes op vrijdag worden geplaatst) efficiënter is. Evenzo zou een onderscheid tussen stedelijke en landelijke gebieden (met coureg-rondes die frequenter zijn in stedelijke gebieden en minder frequent in landelijke gebieden) in 2018 efficiënter en voordeliger kunnen zijn voor de brievenpostvolumes. Van 2020 tot 2022 was op het volledige grondgebied al een systeem met 2 coureg-rondes ingevoerd. In 2022 is bpost overgestapt op een systeem met afwisselende dagen, met 2 tot 3 coureg-rondes per week, afhankelijk van het gebied. Vrijdagen zijn dus ook inbegrepen in de coureg-ronde. Deze wijziging gaat in de richting van de twijfels die het BIPT en AM toen hebben geuit over het systeem met slechts twee coureg-rondes (geen op vrijdag) per week en per gebied;

⁹⁹ 1) de prijsstijgingen. 2) kwaliteitsdaling door de verslechtering van het commerciële aanbod. 3) kwaliteitsdaling door het nieuwe aanbod inzake bezorging.

¹⁰⁰ Van daaruit kan die studie alleen maar proberen de volumes van de producten te voorspellen op basis van de veranderingen in het commerciële aanbod, buiten een niveau van concurrerende markt.

¹⁰¹ De aspecten van een concurrerende markt worden besproken in deel 6.2.1.4(c).

¹⁰² Er wordt aan herinnerd dat in deel 6.2.2.1(a) de berekeningen met betrekking tot de in aanmerking genomen hypothesen en elasticiteiten uitvoeriger geanalyseerd worden.

- 211.2. Het volume van de zendingen die tijdens een coureg-ronde moeten worden bezorgd, kan als gevolg van de daling van de frequentie van deze rondes, de capaciteit van een werknemer in termen van te dragen volume/gewicht of duur van de ronde overschrijden. Dat aspect wordt onderstreept door het feit dat bpost dezelfde "rondeproporties" per ingezet distributiemiddel in de verschillende scenario's beoogt, namelijk [VERTROUWELIJK]% per auto, [VERTROUWELIJK]% per fiets, [VERTROUWELIJK]% per motorfiets en [VERTROUWELIJK]% te voet. Om het hogere aantal zendingen per coureg-ronde te kunnen verwerken, zou het aandeel van de rondes waarbij gemotoriseerde voertuigen worden gebruikt bovendien kunnen toenemen in het tegenfeitelijke scenario. Bpost zou ook de rondeproporties voor elk distributiemiddel kunnen handhaven door extra rondes in het nieuwe coureg-systeem af te leggen of door de gebieden te herzien die per postbode worden bediend. Bpost heeft echter uitgelegd dat het verwacht [VERTROUWELIJK] keer het aantal coureg-rondes te doen in het tegenfeitelijke scenario op "[VERTROUWELIJK]" (in plaats van [VERTROUWELIJK] keer, waarbij de vermindering toe te schrijven is aan de halvering van de frequentie van "[VERTROUWELIJK]"). [VERTROUWELIJK];
- 211.3. Het volume van de tijdens een P2P-ronde te bezorgen zendingen (inclusief de bezorging van prior-brieven (D+1)), kan de capaciteit van een medewerker in termen van duur van de ronde overschrijden en/of leiden tot een buitensporig aantal P2P-voertuigen dat moet worden beheerd, geladen of geparkeerd in een standaard-distributiekantoor.
- 211.4. Bovendien zou bpost in het tegenfeitelijke scenario te maken krijgen met concurrentiedruk van potentiële alternatieve besteldiensten. Op andere markten, zoals Nederland¹⁰³, is gebleken dat afzenders van bulkpost de bezorging van bepaalde post op vrijdag waarderen, vooral deze die meer aandacht vereist, zodat ontvangers ruim de tijd hebben om de post in het weekend nader te bekijken. Dit toont aan dat de coureg-rondes op vrijdag voor de D+3-post nodig kunnen zijn om de concurrentiedruk het hoofd te bieden.
212. In toekomstige oefeningen zal bpost diepgaande details en uitleg moeten geven over al deze aspecten om ervoor te zorgen dat de organisatie van de bestelrondes robuust is en dat verschillende aspecten zoals geloofwaardigheid, beheersbaarheid en efficiëntie van de organisatie van de bestelrondes beter kunnen worden beoordeeld.

(g) Aanvullende besparingen

213. Aangezien de USP in het tegenfeitelijke scenario niet langer aan de UD-verplichtingen onderworpen is, verwacht deze besparingen in verband met de activiteiten in zijn centrale diensten, met name in:
- 213.1. de dienst "Regulatory";
- 213.2. de dienst "Costing";
- 213.3. de verschillende diensten in verband met kwaliteitsbewaking.

¹⁰³ Sandd bezorgde non-prior post (D+2/D+3) op dinsdag en vrijdag over het hele Nederlandse grondgebied.

214. Hoewel het BIPT in beginsel de potentiële besparingen aanvaardt, moet de omvang ervan worden beoordeeld in de kostenberekeningen die bpost verstrekt. Bij de beoordeling van dit aspect door het BIPT voor het tegenfeitelijke scenario zou in het bijzonder rekening worden gehouden met de volgende aspecten:
- 214.1. Zal bpost blijven opereren in een gereguleerde sector met een vergunning en onderworpen aan markttoezicht, aan het verzamelen van informatie en statistieken, alsook aan een ex-antebeoordeling door het BIPT (met inbegrip van een reguleringsbijdrage en een ombudsbijdrage)¹⁰⁴;
 - 214.2. Zal de EU de grensoverschrijdende verplichtingen van postoperatoren ter ondersteuning van de interne markt blijven onderzoeken en verbeteren;
 - 214.3. De kwaliteitsmeting indien deze nog steeds vereist is (indien bpost de door de UPU aangewezen operator blijft), bijvoorbeeld om de naleving van de bezorgtijden voor inkomende internationale brievenpost vanuit andere EU-lidstaten te controleren, en/of voor enig intern doel waarbij van dezelfde kwaliteitsinformatie gebruik wordt gemaakt.
215. Aangezien bpost voorstelt dat deze bovengenoemde aspecten in het tegenfeitelijke scenario grotendeels ongewijzigd blijven, is het BIPT van mening dat een aanzienlijk deel van de last van de centrale diensten waarschijnlijk ongewijzigd zal blijven.

6.2.1.5. Conclusie over de scenario's

216. Het BIPT gaat akkoord met de volgende elementen van het tegenfeitelijke scenario die verschillen van het tussenscenario:
- 216.1. de D+3-dienst (in plaats van D+1) voor inkomende internationale brieven;
 - 216.2. de aftrek van de btw op de kosten van de producten en diensten in verband met de UD en de betaling van btw door de consumenten;
 - 216.3. eventuele besparingen op de personeelskosten in verband met het wegvallen van de UDV.
217. Gelet op de verschillende delen hierboven waarin de verschillende scenario's die bpost heeft voorgelegd, worden geanalyseerd, aanvaardt het BIPT in het kader van de controle van de nettokostenberekening van het jaar 2018 het beginsel van een tussenscenario dat afwijkt van het feitelijke scenario, om te voorkomen dat bij de nettokostenberekening (i) inefficiënties worden meegerekend die niet in aanmerking mogen worden genomen bij een dergelijke berekening en (ii) te kleine verschillen in volumes worden meegerekend tussen enerzijds het feitelijke scenario en anderzijds het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario (waaronder het nieuwe commerciële aanbod en de hypothese van D+3 van de inkomende internationale

¹⁰⁴ Bovendien zijn sinds 2023 alle operatoren die actief zijn in het pakjessegment onderworpen aan strengere wetgeving, met name SoPlaFi (die koeriersbedrijven tegen sociale dumping zou moeten beschermen) en het koninklijk besluit van 14 december 2023 betreffende de duurzaamheid.

brievenpost in het tegenfeitelijke scenario). Het in aanmerking nemen van deze elementen zou leiden tot een overschat resultaat van de nettokostenberekening¹⁰⁵.

218. Aangezien het tussenscenario echter door bpost is ontwikkeld met het in 2019 geldende rechtskader voor ogen, is het niet volledig relevant, aangezien het wijzigingen in het dienstenaanbod omvat die theoretisch niet mogelijk waren in het rechtskader van 2018 (dit omvat non-prior stukpost die op D+2 moest worden bezorgd in plaats van op D+3 dat in aanmerking is genomen in het tussenscenario). Dit verschil heeft uiteraard gevolgen voor de operationele hypothesen van bpost die in het tussenscenario worden gehanteerd, zonder dat het BIPT deze impact evenwel heeft kunnen kwantificeren. Met dit belangrijke voorbehoud wordt de rest van de analyse dan ook uitgevoerd.
219. Daarnaast moeten sommige punten verder worden uitgewerkt of herzien door bpost:
- 219.1. de mogelijkheid om bepaalde nadelen in verband met een nieuwe organisatie van de bestelrondes aan te pakken of de mogelijkheid om een tegenfeitelijk scenario te hebben waarin er vraag is naar een pakketbezorgdienst van D+3;
 - 219.2. het aspect van een concurrerende markt, waarmee in het tegenfeitelijke scenario rekening moet worden gehouden, wordt niet in aanmerking genomen in het door bpost ontwikkelde tegenfeitelijke scenario;
 - 219.3. de TNS-studie lijkt een aantal limieten aan te tonen en de impact die deze studie probeert aan te tonen lijkt niet in overeenstemming te zijn noch met de postmarkt van 2018, noch met een eventuele concurrerende markt;
 - 219.4. de omvang van de verwezenlijkte besparingen als gevolg van de vermindering van de activiteiten van bpost in zijn centrale diensten moet beter worden gedocumenteerd om te kunnen controleren of ze waarheidsgetrouw is.

6.2.2. Analyse van de berekening van de nettokosten

220. Bpost past dus drie scenario's toe in zijn nettokostenoefening: het feitelijke scenario, het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario. Voor elk scenario en voor elk proces in zijn model, die in deel 6.2.2.2 gedetailleerd zijn, heeft bpost de verandering van talrijke operationele variabelen berekend in twee stappen, om dubbeltellingen te vermijden. Stap 1 stemt overeen met het volume-effect (verbonden aan het nieuwe commerciële model) op de verschillende variabelen en stap 2 stemt overeen met het effect van het nieuwe operationele model op diezelfde variabelen. Vervolgens zijn de commerciële en immateriële voordelen berekend en in aanmerking genomen in elk scenario. De berekening van de nettokosten van bpost op basis van het feitelijke en tegenfeitelijke scenario voor 2018 komt neer op 82 mln. EUR, bestaande uit de volgende elementen:

¹⁰⁵ Als rekening wordt gehouden met de inefficiënties, zouden de nettokosten overschat worden, terwijl de volumes van het nieuwe commerciële aanbod (inclusief inkomende internationale brievenpost) waarschijnlijk de nettokosten zouden overschatten.

- 220.1. de nettokosten tussen het tussenscenario en het feitelijke scenario, nl. 62,1 mln. EUR, hoofdzakelijk gelinkt aan het nieuwe operationele en commerciële model, rekening houdend met de commerciële en immateriële voordelen;
- 220.2. de nettokosten tussen het tegenfeitelijke scenario en het tussenscenario, nl. 19,9 mln. EUR, gelinkt aan de internationale brievenpost, die voortaan bezorgd wordt binnen D+3, alsook de kostenverminderingen in de centrale diensten, waarbij toch ook rekening wordt gehouden met de commerciële en immateriële voordelen.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven.

Tabel 7. Overzicht van de nettokosten van de verschillende scenario's volgens de berekeningen van het bpost-model

Intermediate versus Factual	Revenue Impact	Cost Impact	EBIT Impact	
Volume impacts from new commercial model	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	EUR
Operational changes		[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	EUR
Immaterial benefits			[VERTROUWELIJK]	EUR
<i>Net cost</i>				62,1 M EUR
Counterfactual versus Intermediate	Revenue Impact	Cost Impact	EBIT Impact	
Volume impacts from new commercial model	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	EUR
Operational changes		[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	EUR
Immaterial benefits			[VERTROUWELIJK]	EUR
<i>Net cost</i>				19,9 M EUR
Counterfactual versus Factual	Revenue Impact	Cost Impact	EBIT Impact	
Volume impacts from new commercial model	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	EUR
Operational changes		[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	EUR
Immaterial benefits			[VERTROUWELIJK]	EUR
<i>Net cost</i>				82,0 M EUR

Bron: bpost

221. Het basismodel van deze evaluatie is het document "20210322_update excel net cost 2018", dat op 22 maart 2021 ontvangen is. Dat Excel-document is de bijgewerkte versie van het document "Annex part 2 – Excel calcul coût net 2018", dat ontvangen is op 22 september 2020. Hierna worden de gemodelleerde operationele processen geanalyseerd die in het berekeningsmodel zijn toegepast (d.w.z. de bijgewerkte versie van 22 maart 2021, die gedocumenteerde wijzigingen bevat¹⁰⁶) maar er kunnen ook nog opmerkingen volgen over het eerste model. Die verschillende opmerkingen over de eerste versie van het model zijn door bpost uitgelegd of hebben het mogelijk gemaakt om in de eerste versie van het model verschillende correcties aan te brengen.
222. Zoals gespecificeerd in de conclusie over de verschillende scenario's, zou het tussenscenario, evenwel het vermelde voorbehoud indachtig, in dit geval beschouwd moeten worden als het referentiescenario om de nettokosten te berekenen, naar het voorbeeld van het feitelijke scenario. Dit is, ter herinnering, om te vermijden dat bpost wordt gecompenseerd voor (i) de inefficiënties die geïntroduceerd zijn in de scenario's en om dus te vermijden dat bpost gecompenseerd wordt voor operationele wijzigingen die niet gelinkt zijn aan de hypothesen van het tegenfeitelijke scenario en (ii) omdat de berekeningen van de volumes en inkomsten gelinkt aan het nieuwe commerciële model, wanneer men van het feitelijke naar het

¹⁰⁶ Ingevolge de opmerkingen van AM/het BIPT heeft bpost een rapport opgesteld met daarin diverse wijzigingen. Dat rapport dient als basis om de antwoorden uit te leggen die gegeven zijn op de vragen van AM over het model.

tussenscenario gaat, gebaseerd zijn op elasticiteiten die veraf liggen, zelfs van diegene die de huidige markt beschrijven (de studie van London Economics), hetgeen de volumes (en bijbehorende inkomsten) overschat in het nieuwe commerciële model¹⁰⁷ Bijgevolg stijgt het verzoek om vergoeding van bpost, volgens zijn eigen berekeningen, naar 19,9 mln. EUR, wat lager is dan de 3% omzet die specifiek is voor de UD in 2018, de drempel van onredelijke last waarvan sprake in artikel 23, § 2, van de postwet, die voor datzelfde jaar overeenkomt met [VERTROUWELIJK] EUR¹⁰⁸.

223. Het feit dat het BIPT het tussenscenario als referentiescenario neemt voor de nettokostenberekening betekent evenwel niet dat de hypothesen en de methode tussen het feitelijke scenario en het tussenscenario niet geanalyseerd moeten worden of onderschat worden in het model van de nettokosten. In de volgende delen zullen we vergelijkingen maken tussen de verschillende scenario's wanneer dat relevant is.
224. De impact op het bedrijfsresultaat (ebit) van de operationele wijzigingen, vermeld in tabel 7 hierboven, vloeit voort uit de besparingen die bpost berekend heeft op de distributiekosten dankzij de toepassing van het nieuwe operationele model. Die besparingen betreffen vooral de arbeidskosten en, in mindere mate, de kosten van de voertuigen.
225. Wat betreft het soort van model dat voor de nettokostenberekening gebruikt moet worden, schrijft het KB-Nettokosten voor dat het model een bottom-up LRIC-benadering moet volgen, met een architectuur van het type "profitability cost" en dat het tegenfeitelijke scenario moet worden ontwikkeld volgens een hypothese van een concurrerende markt. Hierna analyseren en beoordelen we of het model voor de nettokostenberekening voldoet aan de eisen van het KB-Nettokosten.
226. Ook zullen we de hypothesen onderzoeken in verband met de veranderingen van het commerciële model, met name de impact van de veranderingen van het niveau van dienstverlening en van de tariefwijzigingen op de volumes. Daarna zullen we de manier analyseren waarop de verschillende operationele processen gemodelleerd zijn en de gevolgen die ze hebben voor de verschillende veranderingen met betrekking tot de geassocieerde kosten op de nieuwe operationele en commerciële aspecten. Tot slot zullen we de commerciële en immateriële voordelen die berekend zijn door bpost en WIK in hun respectieve rapporten analyseren.

6.2.2.1. Specifieke opmerkingen over bepaalde aspecten van het model

(a) Aangepaste dienstverleningsniveaus, tariefwijzigingen en volumeverminderingen geassocieerd met het (i) nieuwe commerciële model en met de (ii) voor het tegenfeitelijke scenario in aanmerking genomen hypothesen

227. In dit deel wordt geprobeerd inzicht te krijgen in de onderliggende elasticiteiten die bpost hanteert om te anticiperen op de veranderende volumes ingevolge de wijzigingen in het commerciële aanbod / in de hypothese die in het tegenfeitelijke scenario in aanmerking

¹⁰⁷ Besproken in deel 6.2.2.1(a).

¹⁰⁸ Deze waarde komt voort uit de berekening van het BIPT op basis van de in het model verstrekte lijst van de producten. Bpost komt tot een waarde van [VERTROUWELIJK] EUR (zie "USO NETTOKOST 2018 : BEREKENING VAN DE NETTOKOST EN IMMATERIËLE VOORDELEN", blz. 62). Hoewel de werkelijke waarde verduidelijking vereist, heeft die geen impact in deze oefening.

genomen is van een inkomende internationale post die bezorgd wordt binnen D+3 (ongeacht of dat is op het niveau van de kwaliteit van de dienstverlening dan wel van de prijsverhogingen van sommige van die diensten) en in de impact die deze ramingen van volumes/elasticiteiten kunnen hebben op de vergelijking tussen de verschillende scenario's.

228. Ter herinnering: bpost baseert zich op nieuwe dienstverleningsniveaus met talrijke veranderingen in zijn aanbod en drie prijswijzigingen in het tussenscenario en tegenfeitelijke scenario. Die hypothesen worden gevolgd door dalingen op het vlak van de volumes¹⁰⁹, zowel bij particuliere als bij zakelijke klanten.
229. Enerzijds noteren we onder de veranderingen in het aanbod van bpost een nieuw aanbod D+3 voor de dagelijkse brievenpost, een nieuwe norm D+3 voor de inkomende internationale post, een nieuw aanbod D+3 en D+4 voor de administratieve post en een reorganisatie voor geadresseerde reclame en niet-geadresseerde post met aanbiedingen voor het begin van de week (BOW), einde van de week (EOW) en waarvan de week van bezorging zeker is (Week-sure).¹¹⁰
230. Anderzijds merken we onder de talrijke prijswijzigingen enkel verhogingen voor de dagelijkse brievenpost D+1 met +0,20 EUR, een verhoging voor de administratieve post D+1 met +0,15 EUR en een verlaging voor de administratieve post D+4 met -0,02 EUR.
231. Een overzicht van de verschillen tussen de dienstverleningsniveaus en prijzen van het feitelijke en het tegenfeitelijke scenario wordt gegeven in de onderstaande tabel:

Tabel 8. Dienstverleningsniveaus en prijzen van het feitelijke en het tegenfeitelijke scenario

Product	Dienstverleningsniveau - feitelijk	Dienstverleningsniveau tegenfeitelijk	Prijsverschillen t.o.v. feitelijk - tegenfeitelijk
<i>Dagelijkse brievenpost</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Postzegels D+1 • MAFF, PP, UVRD, Collect&Stamp: D+1 (prior) en D+2 (non-prior) 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 (prior) • D+3 (non-prior) 	<ul style="list-style-type: none"> • +0,20 EUR • ~
<i>Aangetekend</i>	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • ~
<i>Internationaal (inkomende post)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Standaard D+1 	<ul style="list-style-type: none"> • D+3 	<ul style="list-style-type: none"> • ~

¹⁰⁹ Bpost heeft de intensiteit van de dalingen waarmee het in zijn berekeningen rekening houdt, gebaseerd op verschillende studies en literatuuroverzichten. Zie bpost, "USO NETTOKOST 2018: BESCHRIJVING VAN HET TEGENFEITELIJK SCENARIO", blz. 28-32 (voor de private gebruikers) en blz. 33-37 (voor de zakelijke).

¹¹⁰ In 2020 heeft bpost inderdaad een tariefdifferentiatie ingevoerd tussen "Week-sure" en "BOW/EOW".

	<ul style="list-style-type: none"> Sommige producten D+2 		
<i>Administratieve post</i>	<ul style="list-style-type: none"> D+1 	<ul style="list-style-type: none"> D+1 (prior) D+3 (non-prior) Of D+4 (non-prior) 	<ul style="list-style-type: none"> +0,15 EUR ~ -0,02 EUR
<i>Geadresseerde reclame</i>	<ul style="list-style-type: none"> D+2 	<ul style="list-style-type: none"> BOW EOW Week-sure 	<ul style="list-style-type: none"> ~ ~ ~
<i>Niet-geadresseerd</i>	<ul style="list-style-type: none"> Day-sure Week-sure 	<ul style="list-style-type: none"> BOW EOW Week-sure 	<ul style="list-style-type: none"> ~ ~ ~
<i>Pakketten</i>	<ul style="list-style-type: none"> D+1 	<ul style="list-style-type: none"> D+1 	<ul style="list-style-type: none"> ~
<i>Tijdschriften</i>	<ul style="list-style-type: none"> D+1 (weekbladen) D+2 (overige) 	<ul style="list-style-type: none"> D+1 (weekbladen) D+2 (overige) 	<ul style="list-style-type: none"> ~ ~
<i>Kranten</i>	<ul style="list-style-type: none"> D+1 	<ul style="list-style-type: none"> D+1 	<ul style="list-style-type: none"> ~

Bron: bpost

232. Op basis van de cijfers die afkomstig zijn van de verschillende studies en literatuuroverzichten verwacht bpost volumedalingen (enkel) in verband met de verandering van dienstverleningsniveaus voor geadresseerde reclame, niet-geadresseerde post en inkomende internationale post¹¹¹. Voor die categorieën voorziet bpost dat het respectievelijk [VERTROUWELIJK]%, [VERTROUWELIJK]% en [VERTROUWELIJK]% van zijn volumes zal behouden. Voor het BIPT is het evenwel moeilijk om conclusies te trekken over de hier

¹¹¹ Ter herinnering: in tegenstelling tot alle andere veranderingen vermeld in dit deel, maakt de verandering van het dienstverleningsniveau van de inkomende internationale post geen deel uit van het "nieuwe commerciële aanbod" dat bpost aanvankelijk presenteerde in het tussenscenario (en dat identiek is in het tegenfeitelijke scenario) maar maakt die wel deel uit van de hypothesen die enkel in het tegenfeitelijke scenario in aanmerking zijn genomen, aangezien het gaat om de versoepeling van een UDV-verplichting.

geraamde verlagingen aangezien het uitsluitend gaat om een verandering in het dienstenaanbod van bpost.

233. Wat echter de dagelijkse brievenpost en de administratieve post betreft, is er niet enkel een verandering in het aanbod van bpost, maar ook op het vlak van de prijzen. Rekening houdend met die twee effecten, voorziet bpost dat het [VERTROUWELIJK]% van de volumes van de dagelijkse brievenpost zal behouden, van [VERTROUWELIJK] naar [VERTROUWELIJK] eenheden per jaar, en [VERTROUWELIJK]% van de volumes van de administratieve post, van [VERTROUWELIJK] naar [VERTROUWELIJK] eenheden per jaar. De consumenten zouden dan verschillende opties hebben¹¹²:
- 233.1. Wat de administratieve post betreft, zouden de consumenten dezelfde prijs kunnen betalen als in het feitelijke scenario ([VERTROUWELIJK] EUR), maar met een langere bezorgtijd, die van D+1 naar D+3 gaat, dezelfde bezorgtijd behouden maar voor een hogere prijs (+0,15 EUR) of een lichte korting krijgen (-0,02 EUR) voor een bezorgtijd van D+4.
- 233.2. Wat de dagelijkse brievenpost betreft, zouden de consumenten dezelfde prijs kunnen betalen als in het feitelijke scenario ([VERTROUWELIJK] EUR), maar met een tragere bezorgtijd, die van D+1 naar D+3 gaat, ofwel dezelfde bezorgtijd behouden maar voor een hogere prijs (+0,2 EUR).
234. Daarbij is het moeilijk om de nauwkeurige elasticiteiten die bpost hanteert te schatten, aangezien met twee verschillende aspecten rekening gehouden moet worden: een daling van de volumes gelinkt aan de verhoging van de prijzen¹¹³ en een daling van de volumes gelinkt aan de vermindering van de kwaliteit (bijvoorbeeld voor wie niet meer wenst te betalen voor een duurder D+1-product). Om dat probleem op te lossen en de door bpost gehanteerde elasticiteit te beoordelen om die dalende volumes te schatten, zou men voor die diensten de prijselasticiteit kunnen berekenen, los van de eventuele verminderingen van de kwaliteit van de geassocieerde diensten. In dat geval zal de berekende prijselasticiteit hoger zijn, dan als men de effecten van de prijsverhoging (of -verlaging) en de mindere kwaliteit op de volumes zou kunnen onderscheiden. Zo stemmen de prijselasticiteitsniveaus exact overeen met de tariefwijzigingen¹¹⁴.
235. Dat zou betekenen dat de door bpost gehanteerde prijselasticiteitsniveaus in een interval tussen [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]¹¹⁵ liggen voor de dagelijkse brievenpost, afhankelijk van de (onbekende) verdeling D+1/D+2 in het feitelijke scenario en, aangezien de precieze verdeling (in zowel het feitelijke scenario, als die welke verwacht wordt in het tussenscenario/tegenfeitelijke scenario) bekend is voor de administratieve post, een waarde van prijselasticiteit van ongeveer [VERTROUWELIJK] wordt gebruikt.
236. Hoewel het merendeel van de prijs- en volumeveranderingen het gevolg zijn van het nieuwe commerciële model (met uitzondering van de volumedalingen gelinkt aan inkomend internationaal, een hypothese die uitsluitend in aanmerking wordt genomen in het tegenfeitelijke scenario) en het er dus nog niet om gaat rekening te houden met de aspecten die gelinkt zijn aan een concurrerende markt, is het verrassend te zien dat de prijselasticiteit

¹¹² Meer informatie over de volumes en prijzen bevindt zich in de figuren 6 tot 11 van het document "USO NETTOKOST 2018 : BEREKENING VAN DE NETTOKOST EN IMMATERIËLE VOORDELEN".

¹¹³ En omgekeerd, een stijging van de volumes ingevolgt een prijsverlaging.

¹¹⁴ [VERTROUWELIJK].

¹¹⁵ [VERTROUWELIJK].

die gebruikt is voor de administratieve post (hierboven door het BIPT geraamd op [VERTROUWELIJK]) heel wat kleiner is dan diegene die gebruikt is in de berekening van het immateriële voordeel in verband met de btw, waarbij een waarde van [VERTROUWELIJK] is gehanteerd¹¹⁶. Er wordt, ter herinnering, geen rekening gehouden met de volumedalingen die verband houden met de verandering van het aanbod van bpost. Er wordt dan ook verwacht dat een deel van de volumedalingen (en dus van de eerder berekende elasticiteit) gelinkt zal zijn aan de veranderingen in de voorwaarden van het aanbod; zo'n effect wordt immers door bpost verwacht voor de geadresseerde brievenpost, de niet-geadresseerde post en de internationale post, waarvan de volumedalingen niet worden gelinkt aan enige prijschommelingen. De in het vorige punt geschatte prijselasticiteiten (ter herinnering, enkel gelinkt aan de prijswijzigingen) worden dus, behalve dat ze veraf liggen van diegene die bpost heeft gebruikt bij het immateriële voordeel inzake btw, ook nog overschat (in absolute waarden).

237. Het BIPT kan dan ook concluderen dat de verschillende studies die bpost in staat hebben gesteld zijn berekeningen te maken, niet noodzakelijk stroken met de studie van London Economics en dus niet aangepast zijn om een verandering in het dienstenaanbod op de Belgische postmarkt te weerspiegelen. Zo ook maakt het gebruik van lagere elasticiteiten dan de elasticiteiten van de studie van London Economics¹¹⁷ een vergelijking tussen het feitelijke scenario en de andere scenario's onnauwkeurig aangezien nettokosten dan waarschijnlijk overschat zouden worden.
238. Het gaat hier immers om een analyse van het effect van de verandering van kwaliteit en prijs op de volumes in vergelijking met het feitelijke scenario. Deze mogelijke overschattingen in verband met de nettokosten moeten dan ook enkel in aanmerking worden genomen wanneer men het feitelijke scenario vergelijkt met het tegenfeitelijke scenario (of tussenscenario). Dit deel legt dus meer de nadruk op de mogelijke overschattingen van de nettokosten die kunnen bestaan als men enerzijds het feitelijke scenario en anderzijds, het tussenscenario en/of tegenfeitelijke scenario vergelijkt¹¹⁸.

(b) "Profitability cost"-benadering, aspecten LRIC en bottom-up van het model

239. Het door bpost verstrekte model zou, zoals gespecificeerd in het KB-Nettokosten, van het type "profitability cost", LRIC en "bottom-up" moeten zijn.
240. Na onderzoek voldoet dit model wel degelijk aan het criterium "profitability cost" aangezien het erom gaat de winst in een scenario waarin de USP onderworpen is aan de UDV te vergelijken met een ander scenario waarin hij niet daaraan onderworpen is. De aspecten "LRIC" en "bottom-up" zijn echter op z'n minst discutabel, zoals hieronder wordt uitgelegd.

¹¹⁶ Deze waarde van [VERTROUWELIJK] voor de prijselasticiteit van de administratieve post komt uit de econometrische studie van London Economics vermeld *supra* § 179, die tot doel heeft de elasticiteiten te bepalen van de verschillende diensten in het kader van de postmarkt uitgaand van volume- en prijsgegevens die maandelijks (2014-2019) en jaarlijks (2010-2019) zijn (en dus in een omgeving met een beperkte concurrentie).

¹¹⁷ Het eerste element dat die vergelijking spaak doet lopen, zijn de inefficiënties die in het feitelijke scenario aanwezig zijn.

¹¹⁸ Zoals reeds besproken in deel 6.2.1.2(d) kunnen de inefficiënties een probleem opleveren voor de vergelijking van het feitelijke scenario met de andere scenario's qua nauwkeurigheid van het resultaat van de berekening van de nettokosten.

241. Om de totale kostenvermindering te krijgen die wordt teweeggebracht door de daling van de volumes, vermenigvuldigt bpost zijn variabiliteit van de kosten met de eenheidskosten, waarbij het resultaat vervolgens vermenigvuldigd wordt met de volumedaling voor elke categorie (zie tabel hieronder).

Tabel 9. Impact op de kosten voor elke categorie van diensten

	Kosten per eenheid	Variabiliteit van de kosten	Verandering van volume (mln.)¹¹⁹	Impact op de kosten (mln. EUR)
<i>Internationale post</i>	[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] %	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<i>Geadresseerde reclame</i>	[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] %	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<i>Dagelijkse brievenpost</i>	[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] %	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<i>Aangetekend</i>	[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] %	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<i>Administratieve post</i>	[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] %	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<i>Niet-geadresseerd</i>	[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] %	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<i>Pakketten</i>	[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] %	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<i>Tijdschriften</i>	[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] %	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

Bron: BIPT

242. Hoewel het BIPT en zijn consultant (AM) informatie hebben gevraagd, maar geen informatie hebben ontvangen over de berekening die is gebruikt om de percentages van de variabiliteit van de kosten te ramen, kan het BIPT evenwel enkel ervan uitgaan dat het hier om een "top-down" benadering gaat.
243. Daarbij verklaart bpost dat zijn benadering wel degelijk van het type "bottom-up" is omdat "De analytische boekhouding het mogelijk maakt de verschillende componenten van de kosten van een product te identificeren. [...] voor elke component van de kosten heeft bpost bepaald in welke mate deze variabel was in "LRIC-zin". De gevolgde algemene principes worden uitgelegd in bijlage B bij het document dat de berekening van de nettokosten beschrijft. De percentages die opgenomen zijn in het berekeningsdocument voor elke productencategorie zijn dus gewogen gemiddelden van de variabiliteit van alle componenten van de kosten per

¹¹⁹ De verandering van volume kwam aan bod in het voorgaande deel.

*productencategorie*¹²⁰. (vrij vertaald) Hoewel deze uitleg, in combinatie met bijlage B bij het document waarvan sprake, inderdaad probeert de LRIC-aard van de gevolgde benadering aan te tonen, terwijl zelfs dat aspect niet helemaal kan worden gevalideerd door het BIPT zonder een gedetailleerde berekening, maakt ze het niet mogelijk de "bottom-up"-aard ervan te bevestigen.

244. Een van de positieve aspecten van een "bottom-up" modellering is de transparantie met betrekking tot de variabiliteit van de kosten. Door in dit deel van de berekening een benadering te volgen die het BIPT als "top-down" beschouwt en zonder daarbij het minste detail te geven, is bpost niet transparant en leeft het niet helemaal het KB-Nettokosten¹²¹ na.
245. Samenvattend: om te bepalen of dit deel van de berekening voortkomt uit een "bottom-up", of zelfs LRIC-benadering, zou bpost meer details over de berekeningen en documentatie over de behandeling van deze variabiliteiten moeten verstrekken.
246. Bovendien lijken andere aspecten van het model niet te komen van een bottom-up aanpak, zoals het KB-Nettokosten vereist. Het gaat onder meer om de verschillende "ramingen van het management" van de in aanmerking genomen waarden zonder uitleg noch berekening in het model, alsook de in aanmerking genomen vte's in de rubriek "Évolution des ETP".
247. Het KB-Nettokosten, art. 3, 2°, bepaalt ook dat sommige delen van het model dat de USP verstrekt, geen bottom-up zijn. Maar, "er kan van deze aanpak worden afgeweken in gerechtvaardigde gevallen, bijvoorbeeld indien het niveau van detail in de analytische boekhouding het niet mogelijk maakt de impact van het tegenfeitelijk scenario af te leiden". Bpost moet daarom meer documentatie verstrekken over de delen van het model waarvan de aanpak als top-down kan worden bestempeld.

6.2.2.2. Modellering van de operationele processen

(a) Voorbereiding

248. Het tabblad "préparation" in het Excel-model dekt de activiteiten in de distributiekantoren vóór de last mile¹²². Tabel 10 geeft het aantal jaarlijkse verzendingen per vte (voltijdsequivalent) weer, in de "coureg"- en "P2P"-rondes, in het feitelijke scenario en in het tegenfeitelijke scenario in stap 2.

Tabel 10. Gemiddelde behandelde zendingen per jaar per vte

¹²⁰ Citaat uit het document "COÛT NET ET AVANTAGES IMMATÉRIELS 2018 – COMMENTAIRES DE BPOST SUR LE RAPPORT FINAL DE L'IBPT", blz. 4.

¹²¹ Voor sommige aspecten van het model mag immers van die regel "worden afgeweken in gerechtvaardigde gevallen". KB-Nettokosten, artikel 3, 2°.

¹²² De "last mile" beschrijft het laatste stuk van het parcours in de bezorging van een pakket, tussen de laatste sortering (distributiekantoor) en de plaats waar het pakket bezorgd moet worden (op het adres, in een pakketautomaat, in een PostPunt, ...).

	Coureg, feitelijk	Coureg, stap 2, tegenfeitelijk	P2P, feitelijk	P2P, stap 2, tegenfeitelijk
Brieven	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Aangetekende zendingen	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Niet-geadresseerd	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Pakketten	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Tijdschriften	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

Bron: AM + aanpassingen op basis van de antwoorden van bpost

249. Ingevolge de opmerkingen van AM zijn op het stuk van vte's veranderingen opgedoken in het gewijzigde model wat betreft de vte's die ingezet worden voor de voorbereiding van de verschillende producten, waardoor enerzijds [VERTROUWELIJK] en, anderzijds [VERTROUWELIJK].
250. Het model toont geen enkel verschil tussen de scenario's wat de kosten van voorbereiding betreft, omdat er gewoon een overdracht van voorbereidend personeel is van de "coureg"-rondes naar de "P2P"-rondes.

(b) Rijtijd

251. De rijtijd stemt overeen met de tijd dat een postbode zich verplaatst tussen twee stops, ongeacht het transportmiddel (te voet, met de auto, per fiets, enz.). Bpost maakt twee opmerkingen in zijn model: (i) [VERTROUWELIJK]; (ii) [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK].
252. In zijn model beweert bpost dus enerzijds dat de coureg-rondes altijd min of meer dezelfde zijn en inderdaad niet afhankelijk zijn van de verdeelde volumes. Het model gebruikt dus het verschil in bestelfrequentie van de coureg-rondes tussen de scenario's om het vte-verschil tussen de scenario's in de coureg-rondes te berekenen.
253. Anderzijds moeten in de P2P-rondes twee effecten afzonderlijk door bpost in aanmerking genomen worden en berekend worden via verschillende normen en variabelen:
- 253.1. De geografische uitbreiding: [VERTROUWELIJK].
- 253.2. Het verdichtingseffect, [VERTROUWELIJK].

254. Het model berekent dus een verschil van [VERTROUWELIJK] vte's in het tegenfeitelijke scenario ten opzichte van het feitelijke scenario voor de rijtijd. Dat vertegenwoordigt [VERTROUWELIJK] EUR kosten. Het verschil tussen het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario is dan weer gematigder, met [VERTROUWELIJK] vte's, die [VERTROUWELIJK] EUR kosten vertegenwoordigen.
255. In verband daarmee hebben het BIPT en zijn consultant het volgende voorbehoud gemaakt bij een aantal parameters en variabelen van de berekening, waarop bpost geantwoord heeft:
- 255.1. Waarom blijft in het deel "geografische uitbreiding" [VERTROUWELIJK].
- [VERTROUWELIJK].
- Het BIPT meent dat het antwoord van bpost gepast is [VERTROUWELIJK].
- 255.2. De geografische uitbreiding [VERTROUWELIJK].
- De informatie die bpost heeft meegedeeld¹²³ geeft aan dat [VERTROUWELIJK].
- Aangezien dat aspect wordt meegeteld in het tweede (verdichtings)effect is het BIPT van oordeel dat die variabele in het model niet meer grondiger hoeft te worden besproken.
- 255.3. De parameter "brievenbussen/dag" die is gebruikt in de berekening van de verdichting lijkt foutief voor het feitelijke scenario, aangezien slechts enkele zones van het nationale grondgebied worden bestreken door de P2P-rondes.
- Bpost houdt vol dat de parameter "brievenbussen/dag" overeenstemt met het aantal potentieel bereikbare brievenbussen tijdens een P2P-ronde op een gemiddelde weekdag; die zou dus niet moeten variëren van scenario tot scenario.
- Aangezien het gaat om het aantal potentieel bereikbare brievenbussen tijdens een P2P-ronde oordeelt het BIPT dat de parameter die in het model wordt gebruikt correct is.
- 255.4. [VERTROUWELIJK].
- [VERTROUWELIJK].
- [VERTROUWELIJK].
- [VERTROUWELIJK].

¹²³ Op 22 maart 2021.

[VERTROUWELIJK].

[VERTROUWELIJK].

(c) Stoptijd

256. De stoptijd vertegenwoordigt de tijd die een postbode nodig heeft om zijn voertuig te parkeren en de post of het pakket uit de koffer te halen. [VERTROUWELIJK].
257. Om de ontwikkelingen op het niveau van de coureg-rondes te berekenen, gaat bpost uit van de verwachte evolutie van de te verdelen volumes in de scenario's en van de nieuwe bestelfrequentie in diezelfde scenario's om het bestelvolume per dag te berekenen. Met dit aantal is het mogelijk het gemiddelde aantal per brievenbus bezorgde voorwerpen en dus de penetratiegraad te ramen. Vervolgens wordt de evolutie van het aantal stops per dag en per jaar ten opzichte van het feitelijke scenario berekend, door de verschillende parameters en variabelen in een Georoute-simulatie in te voeren. Tot slot worden de vte's berekend op basis van de evolutie van het aantal stops per jaar ten opzichte van het feitelijke scenario; het aantal vte's vermindert dus voor de totale stoptijd op het niveau van de coureg-rondes.
258. Voor de P2P-rondes neemt bpost de evolutie van het reeds in het vorige proces berekende aantal stops over. Door zich te baseren op (i) de totale, te verdelen volumes, (ii) het per adres te bezorgen gemiddelde aantal pakketten, (iii) het aantal stops waar ten minste een brief of een pakket moet worden bezorgd en (iv) op een catalogus van specifieke normen voor de stoptijd die nodig is voor het bezorgen van brieven en pakketten, berekent bpost de stijging van de vte's die nodig zijn in de verschillende scenario's.
259. Wat de stoptijd betreft, voorziet het model een toename met [VERTROUWELIJK] vte's in het tegenfeitelijke scenario ten opzichte van het feitelijke scenario, wat [VERTROUWELIJK] EUR vertegenwoordigt. Het verschil tussen het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario is helemaal anders, aangezien het model een verschil registreert van [VERTROUWELIJK] vte's, of een kostenvermindering van [VERTROUWELIJK] EUR.
260. Het BIPT en zijn consultant hebben opnieuw voorbehoud gemaakt:
- 260.1. Het is niet duidelijk waarom de evolutie van het "aantal stops/dag" resulteert uit het gebruik van brutogegevens die afkomstig zijn van een "Georoute-simulatie" en niet van de gegevens die voortvloeien uit de verhouding tussen de penetratiegraad in een alternatief scenario en de penetratiegraad in het feitelijke scenario, zoals dat het geval is bij de berekening van de "bezorgtijd". Anders gezegd en volgens de berekening die bpost voorstelt, [VERTROUWELIJK].

Volgens bpost is het aantal stops/dag afkomstig van een complexe berekening (gelinkt aan het gebruik van Georoute) en [VERTROUWELIJK].

Aangezien de berekening van bpost rekening houdt met een belangrijk gegeven, namelijk de bebouwingsdichtheid, die inderdaad het aantal stops kan beïnvloeden, is het BIPT van oordeel dat de door bpost gehanteerde benadering relevant is.

(d) Bezorgtijd

261. De bezorgtijd is de tijd die nodig is om de brievenpost of pakketten aan de geadresseerde te bezorgen. Dat aspect hangt niet specifiek af van het soort van ronde, maar meer van het soort van te overhandigen zendingen. Ze omvat de af te leggen afstand tussen de auto en de deur van de geadresseerde, de tijd nodig om de zending te bezorgen (in de bus of door een handtekening te verlangen), de tijd nodig om een sticker te plakken op de niet-bezorgde zending met de reden en de extra tijd die nodig is om de zendingen in brievenbussen te steken waarvan de afmetingen niet voldoen aan de wettelijke voorschriften¹²⁴.
262. De berekening van dat aspect is drieledig: (i) de impact op de vte's van de coureg-rondes op het niveau van de geadresseerde en (ii) niet-geadresseerde post en (iii) die van de P2P-rondes op het niveau van de geadresseerde post.
263. Voor de eerste berekening baseert [VERTROUWELIJK].
264. Vervolgens, voor de tweede berekening, [VERTROUWELIJK].
265. Ten slotte wordt voor de laatste berekening [VERTROUWELIJK].
266. Het tegenfeitelijke scenario voorziet in [VERTROUWELIJK] vte's minder ten opzichte van het feitelijke scenario wat de bezorgtijd betreft. Dat vertegenwoordigt [VERTROUWELIJK] EUR kosten. Het verschil is minder uitgesproken wanneer men het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario vergelijkt, met niet minder dan [VERTROUWELIJK] vte's minder, gelijk aan [VERTROUWELIJK] EUR wat de kosten betreft.
267. Het BIPT en zijn consultant hebben de volgende vragen gesteld, die beantwoord zijn door bpost:
- 267.1. Bij de berekening van de impact op de bezorgtijd van de geadresseerde brievenpost die verdeeld wordt tijdens coureg-rondes, gaat bpost uit van het principe dat [VERTROUWELIJK].
- [VERTROUWELIJK].
- Het BIPT is van oordeel dat de uitleg die bpost heeft gegeven coherent is en de verschillende berekeningen kan verklaren die in het model gebruikt zijn.
- 267.2. Tabel 11 vermeldt het aantal geadresseerde zendingen in de loop van 2018 per vte op basis van de coureg- en P2P-rondes voor elk scenario. Hoewel dat aantal [VERTROUWELIJK].
- Bpost oppert dat deze berekening deels weerspiegeld wordt in de principes die in de vorige paragraaf gedetailleerd zijn. [VERTROUWELIJK].

¹²⁴ Ministerieel besluit van 20 april 2007 houdende reglementering van de particuliere brievenbussen.

Wat betreft het voorgaande punt, dat zegt dat de efficiëntie van de geadresseerde zendingen stijgt wanneer er meer zendingen tegelijk bezorgd moeten worden, is het BIPT van oordeel dat het coherent is dat de hoeveelheid geadresseerde brievenpost die per vte wordt bezorgd, stijgt met het nieuwe operationele model.

Tabel 11. Gemiddelde leveringen in de loop van 2018 per vte

	Feitelijk	Stap 1, tussenscenario	Stap 1, tegenfeitelijk	Stap 2, tussenscenario	Stap 2, tegenfeitelijk
Geadresseerde brievenpost per vte, coureg	[VERTROUWEL IJK]	[VERTROUWEL IJK]	[VERTROUWEL IJK]	[VERTROUWEL IJK]	[VERTROUWEL IJK]
Geadresseerde brievenpost per vte, P2P	[VERTROUWEL IJK]	[VERTROUWEL IJK]	[VERTROUWEL IJK]	[VERTROUWEL IJK]	[VERTROUWEL IJK]

Bron: AM + aanpassingen BIPT

267.3. Ten slotte blijkt het "[VERTROUWELIJK]" ([VERTROUWELIJK]) niet duidelijk uit de berekeningen van het model, noch uit de documentatie.

Bpost geeft de volgende verklaring: [VERTROUWELIJK].

(e) Heen en terug

268. Het tabblad "heen en terug" verwijst naar de tijd die de postbode nodig heeft om naar het vertrekpunt van de ronde te gaan vanuit het distributiekantoor en de tijd die nodig is om vanuit het aankomstpunt van de ronde naar het distributiekantoor terug te keren. [VERTROUWELIJK].
269. Bpost heeft zich gebaseerd op het feitelijke scenario om het percentage nodige vte's voor het specifieke deel heen en terug te berekenen en heeft aangenomen dat [VERTROUWELIJK]. Van daaruit dient de evolutie van het aantal nodige vte's voor alle stappen van de coureg-rondes berekend over de verschillende processen van het model heen (rijtijd, stoptijd, voorbereidingstijd en bezorgtijd) als basis om de evolutie te berekenen van de nodige vte's voor heen en terug in het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario.
270. Met het nieuwe operationele model en de vermindering van het aantal coureg-rondes, zijn er [VERTROUWELIJK] vte's minder in het tegenfeitelijke scenario in vergelijking met het feitelijke scenario wat de heen-en-terugtijd betreft. Dat vertegenwoordigt een kostenmindering van ongeveer [VERTROUWELIJK] EUR. Dat verschil tussen het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario is nauwelijks merkbaar, aangezien het slechts gaat om een stijging met [VERTROUWELIJK] vte's, voor kosten van [VERTROUWELIJK] EUR.
271. Er zijn geen specifieke opmerkingen over dit deel van het model.

(f) [VERTROUWELIJK]

272. Het tabblad "[VERTROUWELIJK]", dat aanvankelijk aanwezig¹²⁵ was in het tabblad dat over de evolutie van de vte's ging, is in het gecorrigeerde model als specifiek tabblad toegevoegd. [VERTROUWELIJK].
273. Dat vertegenwoordigt niettemin [VERTROUWELIJK] vte's minder in het feitelijke en tegenfeitelijke scenario, voor [VERTROUWELIJK] EUR kosten, of [VERTROUWELIJK] vte's minder in het tussen- en tegenfeitelijke scenario, voor [VERTROUWELIJK] EUR kosten.
274. Het is voor het BIPT evenwel moeilijk om dat aspect te controleren, in die zin dat de uitleg van bpost lijkt te wijzen op [VERTROUWELIJK].

(g) Bijvulling

275. Dit tabblad beschrijft de berekening van het aantal bijvulzakken dat inbegrepen is in de coureg-rondes die worden afgewerkt via andere transportmiddelen dan de gemotoriseerde voertuigen. [VERTROUWELIJK]. We merken hier twee tegenstrijdige effecten: [VERTROUWELIJK].
276. Voor die berekening heeft bpost verschillende subpunten berekend. Ten eerste [VERTROUWELIJK].
277. Ten tweede [VERTROUWELIJK].
278. Ten derde [VERTROUWELIJK].
279. Ten vierde [VERTROUWELIJK].
280. Ten slotte kan aan de hand van het verschil van het totale aantal bijvullingspunten over de scenario's heen alsook de tijd per bijvullingspunt ([VERTROUWELIJK]) het verschil in vte's berekend worden in het tussenscenario en tegenfeitelijke scenario ten opzichte van het feitelijke scenario.
281. Voor een parameter van de berekening was een uitvoeriger uitleg nodig:
- 281.1. Het aantal zakken bij vertrek bedraagt in de verschillende scenario's [VERTROUWELIJK], d.i. heel wat minder dan het gemiddelde aantal bijvullingszakken per bijvullingspunt - gelijk aan slechts [VERTROUWELIJK].

Bpost heeft de fouten in het model gecorrigeerd. Na de correctie is het aantal zakken bij vertrek [VERTROUWELIJK] en het aantal bijvullingspunten [VERTROUWELIJK]. Het aantal zakken bij vertrek is dus een waarde die betrekkelijk dichter ligt dan de waarde die geassocieerd is met het aantal bijvullingszakken per bijvullingspunt.

¹²⁵ In de eerste versie van het nettokostenmodel die aan het BIPT voorgelegd is.

282. Voor het bijvullen van de zakken zijn [VERTROUWELIJK] extra vte's nodig in het tegenfeitelijke scenario in vergelijking met het feitelijke scenario, namelijk [VERTROUWELIJK] EUR meerkosten. Het verschil is slechts [VERTROUWELIJK] vte's tussen het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario, ofwel [VERTROUWELIJK] EUR.

(h) Voertuigen

283. Het tabblad "voertuigen" toont het verschil qua voertuigen die nodig zijn voor het uitvoeren van de coureg- en P2P-rondes, in het bijzonder in het kader van de verandering van de operationele voorwaarden van de bezorgingen in het tussenscenario en tegenfeitelijke scenario.

284. Uitgaande van de evolutie van de vte's in de coureg- en P2P-rondes in de verschillende scenario's evalueert bpost het aantal kleine en grote bestelwagens die nodig zijn om het aantal geplande rondes af te leggen, waarbij erop wordt toegezien dat dezelfde verhouding van coureg- en P2P-rondes gedaan via gemotoriseerde voertuigen wordt behouden. Bpost berekent ook het aantal geplande kilometers om die rondes af te leggen.

285. Nadat bpost de waarden verkrijgt die in de vorige stap berekend zijn, op basis van het aantal voertuigen die nodig zijn in elke ronde en van het aantal kilometers, berekent bpost het kostenverschil tussen de verschillende scenario's via de vaste en variabele kosten van de respectieve soorten van voertuigen (kleine en grote bestelwagens).

286. Het tegenfeitelijke scenario berekent een vermindering van de kosten met [VERTROUWELIJK] EUR ten opzichte van het feitelijke scenario. Die kosten bedragen [VERTROUWELIJK] EUR wanneer men het tussenscenario en tegenfeitelijke scenario vergelijkt.

287. Dit deel van het model heeft aanleiding gegeven tot de volgende opmerkingen:

287.1. [VERTROUWELIJK].

Na navraag door AM daarover heeft bpost gepreciseerd dat [VERTROUWELIJK].

[VERTROUWELIJK].

287.2. Er is evenmin een uitleg waarom [VERTROUWELIJK].

[VERTROUWELIJK].

[VERTROUWELIJK].

287.3. De volumes van P2-pakketten zouden moeten bepalen of al dan niet gebruik moet worden gemaakt van een grote bestelwagen. Er is namelijk geen reden waarom alle P2P-rondes grote bestelwagens vereisen. Terwijl de P2P-rondes in het feitelijke scenario [VERTROUWELIJK] pakketten verdelen met behulp van [VERTROUWELIJK] nodig in het tussenscenario en tegenfeitelijke scenario voor slechts [VERTROUWELIJK] pakketten, dit is [VERTROUWELIJK].

Bpost heeft de hypothese verdedigd dat [VERTROUWELIJK].

Het BIPT is van oordeel dat elke voorzichtige benadering van de nettokosten wenselijk is.

287.4. [VERTROUWELIJK].

Bpost beweert dat de onderste limiet in geen enkel scenario van het model wordt bereikt en dat het hierboven beschreven scenario pas in aanmerking zou mogen worden genomen als die limiet is bereikt.

Aangezien het hierboven beschreven scenario niet wordt bereikt in de scenario's, is het BIPT van mening dat bpost geen wijziging moet aanbrengen in het model.

(i) Sorteren

288. Het tabblad "sorteren" toont het verschil in de scenario's wat betreft het sorteren van de brieven en het sorteren van de pakketten. Er is voorzien in evoluties in de verschillende scenario's op het niveau van de vte's betreffende bepaalde aspecten van productiviteit/reorganisatie of voorraadbeheer, zonder dat daarbij evenwel een berekening wordt gedetailleerd. Een gemiddelde waarde van de kosten per vte wordt gebruikt om de kosten te evalueren in het tussenscenario en tegenfeitelijke scenario.

289. Bpost voorziet [VERTROUWELIJK]. Er wordt geen verschil genoteerd tussen het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario.

290. Het lijkt alsof het model de extra kosten berekent in plaats van de besparingen voor de sorteerverrichtingen, wegens de impact van het gebruik van verschillende toestellen op de productiviteit en de impact van het bewaren van non-priorzendingen tot op de dag van verdeling ervan. Dat lijkt niet helemaal rekening te houden met het feit dat wegens het grotere distributievenster van sommige producten (binnen D+3/D+4 in plaats van D+1), er een mogelijkheid bestaat om een groter deel van de sortering te mechaniseren en te besparen op de kosten van de manuele sortering, en ook om een groter deel van de sortering te doen overdag in plaats van 's nachts, net wanneer de arbeidskosten per uur lager zouden moeten zijn.

Bpost legt uit dat de sorteerverrichtingen zoveel mogelijk met machines worden gedaan. [VERTROUWELIJK]. Zijn aanpak is dan ook voorzichtig en zou een stijging van de nettokosten vermijden.

Het BIPT is van oordeel dat de uitleg van bpost coherent is en dat een voorzichtige aanpak op het niveau van de berekening van de nettokosten wenselijk is.

(j) Centrale diensten

291. Het tabblad "centrale diensten" berekent de nettokosten in verband met het verschil in personeel binnen de centrale diensten (diensten, kosten, juridisch en kwaliteit). Dat aspect wordt al besproken in deel 6.2.1.4(g). Bpost baseert zich op ramingen van het management

om het aantal vte's (en de bijbehorende kosten) te beoordelen die in het tegenfeitelijke scenario niet meer nodig zouden zijn.

292. Bpost voorziet dus in [VERTROUWELIJK] vte's minder in het tegenfeitelijke scenario ten opzichte van het feitelijke, wat een kostenvermindering van [VERTROUWELIJK] EUR inhoudt. Het BIPT bemerkt een foutje in het model, aangezien het geen vermindering van de vte's vermeldt tussen het tussenscenario en tegenfeitelijke scenario, terwijl het wel een kostenvermindering van [VERTROUWELIJK] EUR aangeeft. Die vermindering van vte's zou daadwerkelijk moeten bestaan. Aangezien het de kosten zijn die uiteindelijk in de totale berekening worden verrekend, heeft dat evenwel geen impact op het resultaat.
293. Hoewel de meerderheid van de uitgespaarde personen deel uitmaken van de dienst "follow-up van de kwaliteit in de verrichtingen" kan men zich afvragen welke activiteiten niet langer uitgevoerd zullen worden, aangezien er nog dienstkwaliteitsdoelstellingen te bereiken zijn en een (nog ingewikkelder) operationeel proces moet worden beheerd, om zich ervan te vergewissen dat de operationele processen in acht worden genomen (in plaats van erop toe te zien dat het merendeel van de elementen worden geleverd binnen D+1 in het feitelijke scenario). Het zou bijvoorbeeld nuttig zijn te weten welke taken de personen belast met de "follow-up van de kwaliteit in de verrichtingen" op zich nemen in het feitelijke en tussenscenario, die niet meer nodig zullen zijn in het tegenfeitelijke scenario. Het is waarschijnlijk de dienst zelf die de arbeidskrachten genereert die nodig zijn voor de follow-up ervan en deze zijn nauwelijks gelinkt aan het niveau van die diensten.

Bpost bevestigt dat de kwaliteit inderdaad altijd gevolgd zal moeten worden. Toch meent bpost besparingen te kunnen verwezenlijken door [VERTROUWELIJK].

Op basis van de door bpost verstrekte informatie en hoewel het BIPT akkoord gaat met eventuele kostenverminderingen met een vermindering van het personeel van sommige centrale diensten, blijft het moeilijk om te beoordelen of de verminderde vte's en kosten correct zijn berekend.

6.2.2.3. Algemene parameters en overzichten

(a) Parameters

294. Het tabblad "parameters" geeft een overzicht van de parameters die in de berekening van het model worden gebruikt. Dit deel omvat algemene parameters, parameters die specifiek zijn voor de producten en de variabiliteit van de kosten. Het merendeel van de ingevoerde waarden zijn brutowaarden.
295. Bpost heeft verduidelijkt dat het product dat de op zaterdag verdeelde pakketten omvat (18-BPACK Saturday delivery) buiten het toepassingsgebied van de nettokostenberekening bleef aangezien de operationele realiteiten voor de verdeling van dat product niet veranderen tussen de verschillende scenario's. De verwante kosten en inkomsten zijn dus van die berekening uitgesloten en het aantal werkdagen dat in het model in aanmerking wordt genomen voor het jaar 2018 is wel degelijk 252 (en omvat dus niet de zaterdagen).
296. Het BIPT vindt het echter verrassend dat in dat model een aantal werkdagen (252) voor het jaar 2018 specifiek berekend wordt en verduidelijkt in dat deel, terwijl bpost op andere plekken in het model die waarde eenvoudigweg raamt (namelijk 260 dagen, overeenstemmend met 5

werkdagen per week, vermenigvuldigd met de 52 weken van het jaar). Dat verschil kan natuurlijk een lichte impact hebben op de verkregen resultaten.

297. Bpost heeft ook de berekening betreffende de variabiliteit van de kosten gespecificeerd. De details zijn beschikbaar in de tabel hieronder:

Tabel 12. Variabiliteit van de kosten binnen de verschillende operationele processen

[VERTROUWELIJK]

Bron: bpost

298. Het BIPT vindt het verrassend te zien dat het aandeel van de variabele kosten van de pakketten in termen van transport [VERTROUWELIJK] is ([VERTROUWELIJK]%) terwijl de variabele kosten voor het transport betreffende de andere productcategorieën varieert van [VERTROUWELIJK]% tot [VERTROUWELIJK]%. Een soortgelijke vraag zou gesteld kunnen worden voor de internationale post, waar [VERTROUWELIJK]% van de totale kosten van deze categorie gewijd is aan de hoofdzetel van bpost, terwijl het bedrag dat gewijd is aan de hoofdzetel in alle overige categorieën varieert van [VERTROUWELIJK]% tot [VERTROUWELIJK]%. Bovendien en zoals gepreciseerd in deel 6.2.2.1(b) is door bpost geen enkel nauwkeurig detail over deze berekening gegeven.

(b) Evolutie van de vte's

299. Het tabblad "evolutie van de vte's" vat de ontwikkelingen samen die in de andere tabbladen van het Excel-bestand dat het berekeningsmodel bevat berekend zijn, met uitzondering van de bezorgtijd voor de aangetekende zendingen, pakketten en "overige", die in dat tabblad berekend wordt¹²⁶. Aangezien dezelfde werknemer verscheidene acties op die lijst uitvoert (stoptijd, bezorgtijd, rijtijd, enz.), in plaats van een werknemer voor elke taak, zou dat meer bekeken moeten worden als een toewijzing van vte's in plaats van huidige aantallen van vte's. Die toewijzing is niet uitvoerig uitgelegd maar er wordt aangegeven dat ze gewoon afkomstig is van de "organisation design department". Het totale aantal vte's en de toewijzing ervan zullen uitvoerige toelichtingen vereisen, bij voorkeur vergezeld van rekenbladen en/of uittreksels uit de HR-systemen van bpost.
300. Wanneer men de evolutie van de voorbereidingstijd bekijkt, moet worden vastgesteld dat die [VERTROUWELIJK]% van de totale coureg-vte's vertegenwoordigt in het feitelijke scenario, maar opklimt tot respectievelijk [VERTROUWELIJK]% en [VERTROUWELIJK]% van de totale coureg-vte's in het tussenscenario en tegenfeitelijke scenario, want [VERTROUWELIJK]. Deze [VERTROUWELIJK] op het vlak van het aandeel coureg-vte's die specifiek ingezet worden voor de voorbereiding doet de vraag rijzen of [VERTROUWELIJK] voor de andere taken niet overschat is. Hetzelfde kan waargenomen worden bij de P2P-rondes: de voorbereidingstijd bedraagt [VERTROUWELIJK]% van het totaal van de P2P-vte's in het feitelijke scenario en stijgt tot respectievelijk [VERTROUWELIJK]% en [VERTROUWELIJK]% van de totale P2P-vte's in het tussenscenario en tegenfeitelijke scenario. Het BIPT begrijpt die incoherentie niet.

¹²⁶ Opgemerkt wordt dat het model enkel een verandering van vte's tussen de coureg- en P2P-rondes vermeldt op de punten die enkel in dit tabblad berekend worden. Dit tabblad vertegenwoordigt dan ook gewoon een algemeen overzicht van de vte's.

(c) Evolutie van de volumes

301. Het tabblad "evolutie van de volumes" vat de evolutie samen van elke categorie van brievenpostvolumes en de verdeling ervan tussen de coureg- en de P2P-rondes.

(d) Salaris

302. Het tabblad "salaris" detailleert het berekeningsproces tussen het gemiddelde salaris voor de distributie en de sortering (salaris nodig om een vte gedurende 52 weken te dekken) en het totale salaris, dat de salarisverhogingen dekt die nodig zijn om voltijds operationeel te zijn op jaarbasis. Die verhogingen omvatten [VERTROUWELIJK].
303. De totale verhoging tussen het gemiddelde salaris voor verhoging en het totale salaris bedraagt [VERTROUWELIJK]% voor het personeel van de distributie en [VERTROUWELIJK]% voor het personeel van de sortering. In tabel 13 zijn bepaalde salarisverhogingen die in het model in procenten vermeld zijn, omgezet in weken per jaar, door gewoon elk percentage te vermenigvuldigen met 52 (weken per jaar).

Tabel 13. Salarisverhoging omgezet in weken per jaar

	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

Bron: AM

304. AM en het BIPT stellen aldus vast dat het personeel voor distributie en sortering gemiddeld voor een [VERTROUWELIJK] weken per jaar afwezig is of met ziekteverlof. Als de vakantiedagen erbij geteld worden, dan stijgt het aantal weken per jaar waarop het personeel niet werkt met [VERTROUWELIJK] tot [VERTROUWELIJK] en dat is [VERTROUWELIJK] tot [VERTROUWELIJK] maanden per jaar.

Bpost heeft in zijn brief van 22 maart 2021 aangegeven dat de bovenstaande berekening verkeerd is gemaakt. De verschillende categorieën [VERTROUWELIJK]. Hieronder is een correctie beschikbaar. Uit de volgende tabel blijkt dat het absentisme, de ziekte en de vakantie [VERTROUWELIJK] tot [VERTROUWELIJK] weken per jaar vertegenwoordigen, wat gelijk is aan [VERTROUWELIJK] tot [VERTROUWELIJK] maanden waarin het personeel zijn taken niet uitvoert.

Tabel 14. Stijging van de loonlasten omgezet in weken per jaar [aangepast]

	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

Bron: BIPT (aanpassingen op basis van de antwoorden van bpost)

Het BIPT neemt kennis van het feit dat het aanvankelijk ging om een verkeerde interpretatie van de initiële gegevens, aangezien de verschillende, in de tabel vermelde aspecten, zoals bpost verduidelijkt heeft, reeds in de 52 weken meegeteld zijn.

305. De stijging "HR-kosten" lijkt ook erg groot ([VERTROUWELIJK]%) en vergt uitleg. Aangezien het totale aantal vte's afneemt tussen het feitelijke scenario, het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario, zou de stijging "HR-kosten" bovendien in het tegenfeitelijke scenario en het tussenscenario hoger moeten zijn dan in het feitelijke scenario, aangezien bepaalde HR-kosten vast zijn.

Bpost heeft in de tweede versie van het model correcties aangebracht; zo is het deel "vaste kosten" van de "HR-kosten" geschrapt, zowel in het feitelijke, tussen- als tegenfeitelijke scenario.

(e) Curve van de penetratiegraad

306. Het tabblad "curve van de penetratiegraad" geeft een overzicht van de functie die wordt gebruikt om het percentage brievenbussen te bepalen die daadwerkelijk tijdens een ronde worden bediend, op basis van het aanvankelijke volume en het aantal brievenbussen die tijdens de ronde potentieel bediend kunnen worden.
307. Noch het model noch bijlage C van de documentatie van het model leggen de manier uit waarop de penetratiecurve is bepaald.

Bpost heeft uitleg verschaft over de methode, de steekproeven, enz. die gebruikt zijn om de curve te verkrijgen. Bpost verzekert dat de in het model gebruikte curve van de penetratiegraad de exacte kopie is van de penetratiecurve die in het kader van de verrichtingen van bpost wordt gebruikt. [VERTROUWELIJK].

308. Zonder toegang te hebben tot de gegevens aan de hand waarvan die curve kan worden samengesteld, kan het BIPT zich niet definitief uitspreken over de juistheid ervan. Die curve wordt evenwel door bpost bepaald op grond van historische gegevens en door bpost gebruikt in het kader van de verrichtingen van bpost. Dit lijkt erop te wijzen dat deze curve ook gepast lijkt voor deze oefening.

(f) Cartografie van de producten

309. Het tabblad "cartografie van de producten" geeft een overzicht van het feitelijke scenario wat betreft de producten die bpost in 2018 aanbiedt en de indeling ervan. Dit tabblad stemt overeen met het bestand van de lijst van de producten in verband met het jaar 2018, dat door

het BIPT gevalideerd is in het kader van de controle van de analytische boekhouding van de USP bedoeld in artikel 22 van de Postwet¹²⁷.

(g) Samenvatting vol-ink-kosten

310. Het tabblad "samenvatting vol-ink-kosten" geeft een overzicht van het feitelijke scenario wat betreft de volumes, de inkomsten en de kosten van elke categorie van producten van bpost, alsook de verdeling UD en niet-UD voor elk van de categorieën.
311. De categorie "overige" wordt niet gebruikt in de verschillende tabbladen van het model, zonder enige uitleg, terwijl die bijna [VERTROUWELIJK] vertegenwoordigt en [VERTROUWELIJK]% van de volumes ervan vermeld zijn als UD-product. Bpost heeft de inbegrepen categorieën gebundeld in de categorie "overige" [[VERTROUWELIJK]].

Bpost heeft ook gespecificeerd dat deze categorie niet werd beïnvloed door de geplande wijzigingen in het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario. Om die reden is die categorie in geen enkel deel van de berekening van het model gebruikt.

6.2.3. Conclusie over het model

312. Naar aanleiding van de diverse opmerkingen van AM zijn in het eerste model een reeks aanpassingen doorgevoerd en die lijken, voor het merendeel, overeen te stemmen met de verschillende opmerkingen die vermeld zijn in de beschrijving van de verschillende operationele processen en parameters die in het model in aanmerking zijn genomen (de delen 6.2.2.2 en 6.2.2.3).
313. Het BIPT vindt ook dat het merendeel van de punten waarvoor bpost een coherente uitleg heeft gegeven, duidelijk genoeg zijn om de variabelen en (aanvankelijk ter discussie gestelde) parameters gebruikt in het model uit te leggen.
314. Aangezien het erop aankomt de bedrijfswinst in een referentiescenario (waarin de USP onderworpen is aan de UDV) te vergelijken met die in een tegenfeitelijk scenario (waarin de USP niet langer onderworpen is aan de UDV) is het model wel degelijk van het type "profitability cost".
315. Sommige punten zouden evenwel beter gedocumenteerd en/of verduidelijkt moeten worden gelet op de impact die ze hebben op de coherentie of de eventuele resultaten van het model. Het gaat, met name, om de volgende punten:
- 315.1. Het tabblad "parameters" omvat een nauwkeurig aantal werkdagen (252) dat overeenstemt met het aantal werkdagen waarvan de zaterdagen afgetrokken worden (aangezien er geen verandering is in verband met de producten en het operationeel model geleverd op zaterdag) en de wettelijke verlofdagen voor het jaar 2018. Het is echter vreemd dat op sommige plekken in de berekening een vereenvoudiging wordt doorgevoerd (260 dagen, wat overeenstemt met 5 werkdagen per week, vermenigvuldigd met de 52 weken van een jaar), hetgeen

¹²⁷ [Besluit betreffende de oplijsting en indeling van producten en diensten verstrekt door de universeledienstaanbieder voor het jaar 2018](#)

natuurlijk kan leiden tot bepaalde onnauwkeurigheden in het resultaat van de berekening en incoherenties in het model;

- 315.2. Zoals het verslag aan de Koning van het KB-Nettokosten herhaalt, wordt van het nettokostenmodel verwacht dat het een bottom-up benadering heeft. In de gevallen waarin dat niet mogelijk is: *"kan [er] van deze aanpak worden afgeweken in gerechtvaardigde gevallen, bijvoorbeeld indien het niveau van detail in de analytische boekhouding het niet mogelijk maakt de impact van het tegenfeitelijk scenario af te leiden"*. Bpost moet daarom meer documentatie verstrekken over de delen van het model waarvan de benadering als top-down kan worden bestempeld. Dat slaat op alle waarden die rechtstreeks opgenomen zijn in het model zonder berekening, zoals de ramingen van het management of deze die door de verschillende departementen worden gemaakt;
 - 315.3. Zonder een gedetailleerde berekening van de in het model in aanmerking genomen variabeliteiten, kan het LRIC-aspect van het model evenmin worden geverifieerd;
 - 315.4. In zijn model berekent bpost [VERTROUWELIJK], dat opgenomen is in het operationele proces "[VERTROUWELIJK]", die het BIPT evenwel moeilijk kan beoordelen. De evolutie van dat aspect in de verschillende scenario's die, volgens het model van bpost, [VERTROUWELIJK].
 - 315.5. Andere aspecten die in het model opgenomen zijn, blijven eveneens moeilijk te beoordelen door het BIPT, omdat er geen gegevens of berekeningen worden verstrekt. Dit omvat onder andere de curve van de penetratiegraad, die het aantal daadwerkelijk beleverde brievenbussen linkt op basis van de te leveren volumes en het potentiële aantal brievenbussen die bediend kunnen worden, of [VERTROUWELIJK]. Vermits bpost verzekert dat soortgelijke curves worden gebruikt in het kader van de verrichtingen van de onderneming, lijken ze evenwel ook gepast in het model.
316. Ter herinnering en zoals beschreven in de delen 6.2.1.2(d) over de inefficiënties en 6.2.2.1(a) over de volumes en inkomsten van het nieuwe commerciële model, lijkt een vergelijking van het feitelijke scenario met de twee andere scenario's niet gepast in het kader van deze oefening. Daarom lijkt enkel een vergelijking tussen het tussenscenario en tegenfeitelijke scenario relevant in het kader van deze oefening met betrekking tot het jaar 2018, onder voorbehoud van het wettelijk kader 2019 toegepast op het tussenscenario, waarvan de impact niet nauwkeurig gekwantificeerd kan worden.

6.2.4. Commerciële en immateriële voordelen

- 317. In dit deel worden de commerciële en immateriële voordelen onderzocht (hierna enkel "immateriële voordelen") die bpost heeft genoten voor zijn berekening van de nettokosten 2018. Zoals vermeld in de voorgaande paragraaf zal enkel de vergelijking tussen het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario relevant zijn in het kader van de beoordeling van de immateriële voordelen. Op te merken valt dat de bespreking over het wettelijke kader dat van kracht is in het tussenscenario, slechts een potentiële impact heeft op het resultaat van het immateriële voordeel "betere efficiëntie van de reclame". De overige immateriële voordelen ondervinden geen impact.

318. Vooraf moet worden opgemerkt dat:

318.1. Enerzijds bpost een document¹²⁸ heeft opgesteld dat een aantal potentiële immateriële voordelen opsomt en zijn situatie als USP heeft onderzocht. Na onderzoek heeft bpost vier immateriële voordelen in aanmerking genomen: de btw-vrijstelling, de vereenvoudigde douaneprocedures, de efficiëntie van de reclame en de waarde van het merk. Van die vier immateriële voordelen wordt de btw-vrijstelling in werkelijkheid negatief geacht. Dat betekent dat bpost de btw-vrijstelling niet als een voordeel maar als een immaterieel nadeel beschouwt. De vereenvoudigde douaneprocedure wordt dan weer als een nietige waarde beschouwd. De twee andere immateriële voordelen (efficiëntie van de reclame en de waarde van het merk) worden als nauwelijks positief geschat, die beperkte voordelen opleveren.

318.2. Anderzijds heeft ook WIK een rapport¹²⁹ opgesteld dat de verschillende immateriële voordelen beschrijft die voor bpost relevant kunnen zijn. De gevolgde aanpak wijkt soms af van die van bpost, aanpak die overigens door WIK bekritiseerd wordt. Uiteindelijk concludeert WIK dat er in totaal vijf immateriële voordelen zijn (d.w.z. de vier voordelen die bpost vermeldde en het voordeel dat voortvloeit uit de betere onderhandelingspositie met de regering) en geeft WIK een berekening voor de eerste vier hierboven genoemde voordelen.

318.3. Het in de vorige paragraaf bedoelde WIK-document is aan de USP toegezonden. Bpost heeft dus op het WIK-document¹³⁰ gereageerd.

318.4. Sommige van deze immateriële voordelen kunnen verschillende namen hebben (vanwege bpost of WIK) maar verwijzen naar dezelfde aspecten.

318.5. Het merkvoordeel en de betere efficiëntie van de reclame worden, ter herinnering, in het verslag aan de Koning vermeld¹³¹ als de belangrijkste voordelen waarmee rekening moet worden gehouden.

319. Hierna begint het BIPT dus achtereenvolgens te beschrijven wat de immateriële voordelen inhouden, het standpunt en de berekening van bpost betreffende de nettokosten, alsmede het standpunt van WIK betreffende dezelfde onderwerpen. Vervolgens analyseert het BIPT de relevante documenten van elk van de partijen en geeft het zijn mening over de kwestie van de immateriële voordelen.

6.2.4.1. Btw-vrijstelling

320. De btw-vrijstelling heeft betrekking op het feit dat bpost ervan vrijgesteld is btw aan te rekenen voor producten/diensten die verband houden met de UD. Aangezien er geen btw verschuldigd is voor de producten of diensten, kunnen klanten goedkopere producten en

¹²⁸ Bpost, "USO NETTOKOST 2018 : BESCHRIJVING VAN HET TEGENFEITELIJK SCENARIO", ontvangen op 22 september 2020.

¹²⁹ Rapport getiteld "Closing comments on bpost's discussion of immaterial and market benefits due to bpost's postal USO in its 2018 net cost calculation", ontvangen op 23 november 2021. De beschrijvende samenvatting werd vervolgens bijgewerkt aan de hand van de meest recente zaken met betrekking tot staatssteun in 2024.

¹³⁰ Bpost, "COUT NET ET AVANTAGES IMMATERIELS 2018 – COMMENTAIRES DE BPOST SUR LE RAPPORT FINAL DE L'IBPT", ontvangen op 15 april 2022.

¹³¹ Met betrekking tot het KB-Nettokosten.

diensten kopen. Bpost kan echter geen btw terugvorderen op de producten en diensten die het koopt in verband met diegene die het in het kader van de UD levert. Bpost en WIK beschouwen deze vrijstelling als een potentieel immaterieel voordeel.

321. Wat dit eerste voordeel betreft, heeft bpost berekeningen uitgevoerd om aan te tonen welk effect een verhoging van zijn prijzen volgens het btw-tarief zou hebben op de ebit. Daarom past bpost prijselasticiteiten toe op de volumes die als "risicovol" worden beschouwd indien een dergelijke prijsverhoging zou plaatsvinden. Bpost gebruikt vervolgens prijselasticiteiten om te bepalen welk percentage van het volume verloren zou gaan bij de tariefverhoging die overeenkomt met de btw (21%). De waarden van de prijselasticiteiten die bpost hanteert, zijn gebaseerd op de waarden die het BIPT in samenwerking met London Economics heeft vastgesteld door een econometrische analyse uit te voeren op basis van de gegevens van bpost (onderworpen aan de UDV), die, ter herinnering, hoofdzakelijk de prijselasticiteiten weerspiegelt overeenkomstig de huidige status van de markt (jaar 2018). Deze waarden van prijselasticiteiten liggen tussen [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], afhankelijk van de verschillende diensten.
322. Uit de berekeningen, die zijn gemaakt op basis van de volumes van het feitelijke scenario, blijkt in welke mate de volumes, verkopen en ebit dalen als gevolg van de prijsstijgingen. Uit deze berekeningen blijkt dat het bedrag dat gelijk is aan de daling van de ebit als gevolg van hogere prijzen doordat btw wordt gefactureerd, lager blijft dan het bedrag van de betaalde, niet-terugvorderbare btw: ongeveer [VERTROUWELIJK] euro immaterieel nadeel.
323. In het WIK-rapport wordt een berekeningsontwikkeling gebruikt die vergelijkbaar is met die van bpost¹³², maar met een fundamenteel verschil wat betreft de prijselasticiteiten die in aanmerking worden genomen voor de berekening van de variatie van de ebit tussen het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario: het rekening houden met het feit dat het KB-Nettokosten vereist dat in het tegenfeitelijke scenario een concurrerende marktcontext wordt beoogd. Om rekening te houden met deze verplichting heeft WIK de theorie van Cournot toegepast en een correctiefactor van 1,8 en 3 toegepast op de prijselasticiteiten die bpost gebruikt. Wanneer de berekeningen echter worden gemaakt met de gecorrigeerde waarden van de relevante prijselasticiteiten, met een kleine correctie op het niveau van de ITTS-impact, zou het resultaat voor dit immateriële voordeel zeer verschillend zijn. Met aangepaste prijselasticiteiten tussen [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], afhankelijk van de verschillende diensten, zou een immaterieel *voordeel* als gevolg van de btw-vrijstelling duidelijk worden, variërend van [VERTROUWELIJK] EUR tot [VERTROUWELIJK] EUR (afhankelijk van de gekozen factor).
324. De verschillende punten van kritiek van bpost over dat aspect houden rechtstreeks verband met het aspect van concurrentie op de markt en zijn dus besproken in het hoofdstuk dat aan dit laatste aspect gewijd is.
325. Gelet op de verschillende bovenstaande elementen alsook deze die zijn opgenomen in punt 6.2.1.4(c) betreffende de concurrerende markt, concludeert het BIPT dat de elasticiteiten die bpost gebruikt, uit de studie van London Economics waarin de prijselasticiteiten van de huidige marktsituatie worden beschreven, niet voldoen aan het KB-Nettokosten. Het is derhalve noodzakelijk een concurrerende omgeving te simuleren door een correctiefactor toe te passen

¹³² De berekening van WIK is echter gebaseerd op waarden die in het eerste model gekozen waren (het variabele kostenpercentage) en die later werden gewijzigd in het tweede model, op waarden afgerond op het niveau van de inkomsten/eenheid en die berekening gebruikt de inkomsten/eenheid in plaats van de kosten/eenheid om de kosten te bepalen. Deze 3 elementen beïnvloeden uiteraard het resultaat dat WIK heeft verkregen.

op de elasticiteiten van een weinig concurrerende markt. De door WIK gehanteerde elasticiteiten kunnen echter geen beschrijving geven van een markt met een mate van concurrentie zoals die beoogd wordt door het KB-Nettokosten voor het tegenfeitelijke scenario, specifiek in het brievensegment. Daarom lijkt een factor van 1,6, zoals ook in het hoofdstuk over de concurrerende markt is besproken, geschikter om een dergelijke markt te simuleren. *In fine*, op basis van het model van bpost, waarbij weliswaar de gebruikte elasticiteiten worden aangepast (met toepassing van de bovenstaande factor) en de waarde "ITTS impact periodicals" wordt aangepast tot [VERTROUWELIJK] EUR¹³³, wordt een immaterieel voordeel met een waarde van [VERTROUWELIJK] EUR verkregen.

6.2.4.2. Vereenvoudigde douaneprocedures

326. Dit immateriële voordeel is een mogelijk voordeel vanwege de vereenvoudigde douaneprocedures die verband houden met het statuut van operator die de UD aanbiedt, aangewezen door de UPU. Bpost kan dit aspect als een immaterieel voordeel hebben aangemerkt en hebben getracht de baten/kosten ervan te berekenen.
327. Bpost verduidelijkt dat de inklaringsactiviteiten van de operatoren die zowel universeledienstaanbieder als door de UPU aangewezen operator zijn, namelijk de handmatige procedures van de CN22/CN23-formulieren, een andere operationele realiteit vormen dan de inklaringsactiviteiten van de overige operatoren, die digitaal zijn en vaak vollediger gegevens bevatten. Aangezien dit verschillende operationele realiteiten zijn, ziet bpost niet in waarom dit aspect als een immaterieel voordeel moet worden beschouwd.
328. Bpost geeft ook aan dat zijn inklaringsprocedure voor de afhandeling van pakketten uit andere UPU-lidstaten (buiten de EU) arbeidsintensief is vanwege de handmatige verwerking en de beperkte mogelijkheid om de adressen en UPU-douaneformulieren te scannen (CN 22 en CN 23). Dit element sterkt bpost in het idee dat er geen voordeel is ten opzichte van de operationele methode van de concurrenten. Ten slotte beweert bpost dat, aangezien andere commerciële spelers ook geen formele uitvoeraangifte hoeven te doen voor zendingen met een waarde van minder dan 1.000 EUR, het gebruik van de UPU-procedures in dit geval geen voordeel voor bpost oplevert.
329. Indien dit element bovendien als een immaterieel voordeel zou worden beschouwd, is bpost van mening ([VERTROUWELIJK]) dat deze activiteit voor de onderneming verliesgevend is ([VERTROUWELIJK]). [VERTROUWELIJK].
330. WIK merkt dan weer op dat de commerciële spelers die zendingen naar landen buiten de EU verrichten, afgezien van de formele uitvoeraangifte, hun zendingen altijd bij de douane moeten aangeven (ongeacht de waarde). Bovendien moeten de commerciële spelers voor de zendingen naar het buitenland met een waarde van meer dan 1.000 euro altijd een uitvoeraangifte doen, wat ook een zekere inspanning en kosten vergt. Die twee activiteiten hoeft bpost wegens de UPU-conventies niet te doen, wat dus een voordeel vormt dat door bpost genegeerd wordt.
331. WIK merkt ook op dat de problematiek van de eindrechten voor de inkomende en uitgaande UPU-stromen in de literatuur aan bod is gekomen. De verliezen binnen de instroom zullen dus waarschijnlijk ten minste worden gecompenseerd door de winst die wordt gemaakt op de

¹³³ Deze aangepaste waarde is afkomstig van de WIK-berekening.

UPU-uitstroom voor de ontwikkelde UPU-landen¹³⁴. Dit wordt ondersteund door het antwoord van bpost van 2 augustus 2019 aan het BIPT, waarbij wordt vermeld dat in 2018 de totale mondiale marge, die alle landen en internationale producten omvat, inclusief uitgaande en inkomende zendingen, [VERTROUWELIJK].

332. Vanwege de algemene complexiteit van de eindrechten concentreert WIK zijn aandacht echter vooral op de rol van bpost als vertegenwoordiger van de douane voor de inkomende stroom.
333. Door zich uitsluitend te richten op de kosten en inkomsten van de activiteiten inzake inkling, laat de berekening van WIK¹³⁵ (die gebaseerd is op de aan WIK ter beschikking gestelde cijfers van het BIPT en die enigszins anders is qua resultaat als men vergelijkt met dit deel van de berekening van bpost¹³⁶) zien dat de kosten van de inkling [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK] EUR).
334. Het BIPT stelt vast dat er bij de berekeningen van WIK respectievelijk bpost een verschil is in de winst die wordt gegenereerd door de inklingactiviteiten (respectievelijk [VERTROUWELIJK] EUR en [VERTROUWELIJK] EUR). Dat verschil moet worden opgehelderd.
335. Voor het overige is het BIPT het eens met het standpunt van WIK. De inklingactiviteiten van bpost komen bovenop zijn commerciële activiteiten, die ook door andere operatoren worden verricht. Hoewel bpost meer arbeid gebruikt om de inkomende stroom te verwerken dan de andere commerciële spelers die elektronische formulieren gebruiken, [VERTROUWELIJK].
336. Ten slotte wil het BIPT prospectief trouwens erop wijzen dat de UPU haar leden sinds 2021 verplicht de inklingformulieren elektronisch in te dienen. Bovendien zijn inkomende brieven en pakketten met een waarde van minder dan 22 EUR sinds 1 juli 2021 niet langer vrijgesteld van inkling. Deze twee aspecten zullen een reeks veranderingen meebrengen in de berekening van dit immateriële voordeel in een eventuele nettokostenoefening die na 2021 wordt voorgelegd.

6.2.4.3. Waarde van het merk / verbetering van de reputatie van de onderneming

337. Dit immateriële voordeel heeft betrekking op de verbetering van de reputatie van de onderneming, waarvan bpost zou kunnen profiteren door de universele dienst te verlenen. Het verlenen van deze diensten, die aan bepaalde verplichtingen onderworpen zijn, kan de reputatie van de onderneming immers verbeteren.
338. Aan de ene kant heeft bpost de waarde van het merk als een immaterieel voordeel aangemerkt en geprobeerd de mogelijke impact van de verbetering van de reputatie van de onderneming te beoordelen door een enquête onder de particuliere gebruikers uit te voeren. Die enquête werd uitgevoerd onder [VERTROUWELIJK] personen. Bij elke vraag konden de deelnemers

¹³⁴ Door de relatief lage eindrechten voor de meer ontwikkelde landen en de relatief hoge eindrechten voor de minder ontwikkelde landen is er een kruissubsidie van de eerste naar de laatste. Als gevolg van de toename van de invoer (in verband met de ontwikkeling van de elektronische handel) uit de minder ontwikkelde landen, voornamelijk in Azië, groeit het onevenwicht van de stromen, met een overeenkomstige daling van de kostendekking voor veel aangewezen operatoren in de EU.

¹³⁵ "Closing comments on bpost's discussion of immaterial and market benefits due to bpost's postal USO in its 2018 net cost calculation"

¹³⁶ "USO NETTOKOST 2018 : BEREKENING VAN DE NETTOKOST EN IMMATERIËLE VOORDELEN" bladzijden 48-51.

die het gepaste antwoord gaven, antwoorden op de volgende vragen. Uit deze enquête blijkt dat de particuliere gebruikers over het algemeen niet op de hoogte zijn van het feit dat bpost verplicht is de universele dienst te verlenen en dat een beperkt aantal particuliere gebruikers zou beslissen geen gebruik meer te maken van bpost als het zijn statuut van USP zou verliezen¹³⁷. Van de aanvankelijk bevroegde personen (i) kennen uiteindelijk slechts [VERTROUWELIJK] personen het UD-principe, (ii) weten ze dat bpost de enige USP is, (iii) kunnen ze de UD nader toelichten, (iv) vinden ze de UD (zeer) belangrijk en (v) zouden ze minder brieven en/of pakketten sturen als bpost niet langer de USP was. Op basis hiervan schat bpost dat het [VERTROUWELIJK]%¹³⁸ van zijn winst afkomstig van particuliere gebruikers zou verliezen, d.w.z. [VERTROUWELIJK] EUR.

339. Volgens bpost kan de vorige redenering slechts tot de particuliere gebruikers worden beperkt. Het feit dat de professionele gebruikers op de hoogte zijn van zijn officiële statuut van USP is niet zo belangrijk. Wat telt is dat de klanten weten wat bpost doet. Dit argument wordt samengevat in het antwoord van bpost van 15 april 2022¹³⁹, waarin bpost zijn standpunt ten aanzien van de professionele gebruikers verdedigt: "*Dit rationele gedrag impliceert dat het 'label' (USP of niet) waaronder bpost opereert, van weinig belang is. Waar het om gaat is de diensten die bpost aanbiedt, de kwaliteit en de prijs ervan.*". (vrije vertaling) Evenzo zouden, nog altijd volgens bpost, de professionele klanten, zonder het UD-label en zonder wijziging van het dienstenaanbod, geen gebruik maken van andere alternatieven of e-substitutie.
340. De argumentatie van bpost is bekritiseerd door WIK. Volgens WIK kan deze "trapsgewijze" enquête van invloed zijn op de eindresultaten, alsook de representativiteit en de omvang van de steekproef in het laatste deel van de vragenlijst (slechts [VERTROUWELIJK] antwoorden op de laatste vraag, wat niet als een voldoende representatieve steekproef kan worden beschouwd). Bovendien is het uitsluiten van de potentiële impact van de reputatie van de onderneming op de professionele gebruikers discutabel.
341. Volgens WIK hebben bpost en de organisaties die daaraan voorafgingen overal in het land diensten geleverd en bpost blijft dat doen, wat zowel de particuliere gebruikers als de niet-particuliere gebruikers weten. Er zijn talrijke kanalen via welke het publiek voortdurend geïnformeerd wordt over het feit dat bpost zijn diensten verleent, of dat nu is via de vakorganisaties (die aandringen op het behoud van het niveau van de dienstverlening), openbare verklaringen van regeringsleden en het eigen bestuur van bpost, verklaringen in het jaarverslag van bpost of openbare discussies over de herstructurering van het distributiesysteem van bpost waarbij bpost zich zorgen maakt over de behoeften van mensen, zelfs in afgelegen gebieden.
342. Ten slotte zijn sommige veronderstellingen die in aanmerking zijn genomen in de vragenlijst (bijvoorbeeld dat bpost een dienst van dezelfde kwaliteit, levering en prijs zou blijven leveren) onjuist: ten eerste zou bpost ten minste de prijs van een deel van zijn diensten moeten verhogen met de btw; ten tweede zou het voor bpost zonder de UDV gemakkelijker zijn om de voorwaarden te wijzigen waaronder de verschillende diensten worden verleend.
343. WIK stelt daarom een andere aanpak voor door de verhouding tussen de uitgaven voor marketing/inkomsten van sommige postbedrijven die actief zijn op de pakketmarkt, te

¹³⁷ Bpost heeft gedetailleerde informatie over deze procedure verstrekt in het document "USO NETTOKOST 2018 : BEREKENING VAN DE NETTOKOST en IMMATERIËLE VOORDELEN", blz. 51-54.

¹³⁸ Precies [VERTROUWELIJK].

¹³⁹ Bpost, "COÛT NET ET AVANTAGES IMMATERIELS 2018 – COMMENTAIRES DE BPOST SUR LE RAPPORT FINAL DE L'IBPT".

vergelijken¹⁴⁰. Als deze verhouding lager is voor bpost wat het UD-segment betreft, veronderstelt dit dat de UDV bpost een immaterieel voordeel verschaft. In dit geval kan de onderneming immers dankzij haar belangrijke reputatie (of haar imago) minder intensieve inspanningen leveren op het gebied van marketing. De gevestigde Belgische operator hoeft dan ook niet hetzelfde bedrag uit te geven als zijn concurrenten om zijn diensten te promoten.

344. Bpost heeft kritiek geuit op deze methode:

344.1. Volgens bpost is het niet aanvaardbaar om de marketinguitgaven te koppelen aan de UDV zonder rekening te houden met de naamsbekendheid die de onderneming in de loop der jaren heeft kunnen opbouwen. Er is een verschil tussen bpost als USP en bpost als historische operator. Dit aspect kan niet worden weerspiegeld door de methode die WIK heeft voorgesteld.

344.2. WIK heeft de diensten (voortspruitend uit de UD) van bpost vergeleken met ondernemingen die actief zijn in de pakketsector in de EU en een onderneming die bestellingen uitvoert op de Amerikaanse markt. Die ondernemingen leveren echter duidelijk niet dezelfde diensten als bpost (UD-gedeelte). Hun marketinguitgaven zouden dus niet vergelijkbaar mogen zijn.

344.3. De selectie van de in aanmerking genomen ondernemingen is bevooroordeeld omdat ondernemingen met een aanzienlijke internationale naamsbekendheid van de vergelijking werden uitgesloten. Bovendien lijkt Radial aan deze vergelijking te zijn toegevoegd, enkel om de verhouding te verhogen.

344.4. De analyse van WIK vertoont een aantal inconsistenties: zijn methode die gebaseerd is op de verhouding marketing/inkomsten, wordt voorgesteld als de meest geschikte methode voor de kwestie van de nettokosten in België, terwijl een identieke aanpak niet de voorkeursoplossing was van WIK (2010) in een studie naar de beoordeling van de immateriële voordelen voor ARCEP¹⁴¹ in Frankrijk (waar een consumentenonderzoek toen de beste keuze was).

345. Op basis van deze opmerkingen stelt het BIPT de volgende argumenten voor:

345.1. Een deel van de naamsbekendheid die bpost heeft verworven, is het gevolg van het feit dat bpost al jarenlang in heel België verschillende diensten (waaronder de UD) verstrekt. Aangezien de UD (in termen van omzet) een groot deel vormt van de diensten die bpost de afgelopen jaren heeft geleverd, van [VERTROUWELIJK]% in 2010 naar [VERTROUWELIJK]% in 2018¹⁴², zou het adequaat zijn een groot deel van de besparingen op marketingkosten aan de UDV te koppelen. Het bovenstaande argument (dat de reputatie van bpost en dus zijn financiële situatie profiteren van zijn activiteiten in verband met de levering van de universele dienst) is niet uitsluitend gebaseerd op de beoordeling van het BIPT. De literatuur over bedrijfsadministratie op het gebied van "instrumental stakeholder theory" en van

¹⁴⁰ Met name Radial, GLS en Mondial Relay.

¹⁴¹ Franse toezichthouder voor de sectoren elektronische communicatie, post en persdistributie.

¹⁴² Berekend op basis van de gegevens uit de vragenlijsten van het postobservatorium van het BIPT.

“maatschappelijk verantwoord ondernemen” bevat tal van studies¹⁴³ die aantonen dat bedrijven financieel voordeel hebben wanneer ze worden gezien als bezorgd om hun klanten, wat bpost doet door onder andere de universele dienst te verlenen.

- 345.2. Bovendien, hoewel de ondernemingen die actief zijn in de pakketsector op de Europese markt en in de uitvoering van de bestellingen op de Amerikaanse markt, sterk verschillen wat de UDV betreft, gaat het evengoed om postactiviteiten. Deze segmenten moeten daarom worden beschouwd als het dichtst bij de UDV gelegen en geven goede schattingen van wat de marketinguitgaven zouden moeten zijn als er in de segmenten van de UD concurrentie zou bestaan.
- 345.3. Ten slotte zouden de ondernemingen die voor deze vergelijking zijn geselecteerd, niet mogen kunnen profiteren van een grote internationale naamsbekendheid om een naamsbekendheid te verwerven die vergelijkbaar is met die van bpost.
346. Het is ook interessant op te merken dat enerzijds in het geval van Griekenland (SA.35608)¹⁴⁴ een soortgelijke methode als die van WIK werd toegepast. De berekende waarde van dit immateriële voordeel is echter betrouwbaar.
347. Aan de andere kant zijn benaderingen op basis van een enquête (zoals bpost geprobeerd heeft te doen) ook gebruikt in zaken betreffende staatssteun in Tsjechië (SA.44859 (2016/FC), SA.45281 (2017/N) en SA.55208 (2020)). In de laatste zaak betreffende staatssteun werd het voordeel tussen 2018 en 2022 tussen 1,7 en 1,9 mln. EUR geraamd. Daarnaast probeert ARCEP (SA.100746) ook de impact van het verlies van het “USP”-label op de activiteiten van de belangrijkste dochterondernemingen van La Poste aan te tonen door middel van een consumentenenquête. In die laatste zaak betreffende staatssteun wordt echter niet vermeld welke waarde voor dit immateriële voordeel is berekend en in aanmerking genomen.
348. Uiteindelijk blijkt uit de respectieve methoden, benaderingen en kritiek (alook de bijbehorende resultaten: [VERTROUWELIJK] EUR volgens bpost en [VERTROUWELIJK] EUR volgens WIK) hoe moeilijk het is om dit voordeel te schatten. Beide methoden zijn inderdaad gebruikt in staatssteunzaken in Europa, waardoor ze geschikt zijn om dit immateriële voordeel te kwantificeren. Om dit voordeel te beoordelen, is het BIPT volstrekt bereid om een goed opgezette enquête te ontvangen (en deel te nemen aan de samenstelling ervan). Anders is het BIPT echter van mening dat de aanpak van WIK in dit geval geboden is. Daarom wordt geoordeeld dat dit immateriële voordeel [VERTROUWELIJK] EUR bedraagt.

6.2.4.4. Publiciteitswaarde / betere efficiëntie van de reclame

349. In deze onderafdeling worden de inhoud en de berekening beschreven van het immateriële voordeel dat verbonden is aan de betere efficiëntie van de reclame van bpost als USP. De universeledienstverplichtingen verplichten bpost immers tot een grotere zichtbaarheid in België. In het tegenfeitelijke scenario zou deze zichtbaarheid moeten afnemen als gevolg van

¹⁴³ Zie bijvoorbeeld: Thomas M. Jones, Jeffrey S. Harrison en Will Felps, “Applying Instrumental Stakeholder Theory Can Provide Sustainable Competitive Advantage”. *Academy of Management Review*, vol. 43, No. 3, 03.07.2018; Carol G. Bucholtz, *Business & Society: “Ethics and Stakeholder Management”*, 1999; Choi, Jong-Seo, Kwak, Young Min en Choe, Chongwoo, “Corporate Social Responsibility and Corporate Financial Performance: Evidence from Korea”, 17.04.2010; meer verwijzingen in het laatste geciteerde artikel.

¹⁴⁴ In die zaak omvat het immateriële voordeel zowel de waarde van het merk als de betere efficiëntie van de reclame.

de veronderstellingen die voor dit scenario worden gebruikt (afname van de volumes en operationele optimalisatie als gevolg van een lagere bestelfrequentie van sommige zendingen). Het verschil in zichtbaarheid tussen de scenario's en dus de publiciteitswaarde zou moeten worden weerspiegeld via dit immateriële voordeel.

350. Bpost berekent de zichtbaarheid van zijn wagenpark op basis van zijn aantal contactpunten (figuur 53 in de documentatie van het bpost-model). Door de veronderstellingen over de advertentieruimte en de uren zichtbaarheid overdag voor het publiek¹⁴⁵ te combineren, verkrijgt bpost een aantal vierkante meter advertentieruimte per uur en per dag (van maandag tot vrijdag) (figuur 55).
351. Uit figuur 53 van de beschrijving van het tegenfeitelijke scenario door bpost blijkt dat het grootste verschil in zichtbaarheid van de transportmiddelen tussen de scenario's [VERTROUWELIJK]. Een vergelijking tussen het feitelijke en het tegenfeitelijke scenario zou leiden tot een negatieve waarde voor dit immateriële voordeel.
352. Om dit immateriële voordeel te berekenen, neemt bpost het verschil, in termen van zichtbaarheid, vermenigvuldigd met de kosten per m² per uur ([VERTROUWELIJK] EUR/m².h) en gecorrigeerd met de "Recall-correctiefactor" van 42%. Deze correctiefactor is afkomstig van een Facebook-studie waarin wordt geconcludeerd dat er geen bijkomend voordeel is om een marketingboodschap tijdens onlinecampagnes, meer dan twee keer per week te herhalen. Dit komt uit de figuren 56 en 57, waaruit blijkt dat het verhogen van de wekelijkse frequentie van dezelfde reclameboodschappen leidt tot een daling van de incrementele "ad recall". Bpost raamt dit immateriële voordeel op [VERTROUWELIJK] EUR.
353. De benadering van WIK is grotendeels identiek, met de volgende correcties:
- 353.1. WIK heeft het aantal contactpunten afgeleid van de cijfers voor 2020¹⁴⁶ om op basis van de volumes van de zendingen te schatten hoeveel contactpunten er in 2018 in het tussenscenario zouden kunnen zijn.
- 353.2. WIK heeft een aantal brutowaarden met betrekking tot de reclameoppervlakte in beschikbare m² op de kleine bestelwagens, grote bestelwagens en vrachtwagens gewijzigd¹⁴⁷.
- 353.3. WIK heeft geen rekening gehouden met de "Recall-correctiefactor". Bpost houdt vast aan zijn stelling van een lage waarde van de advertentieruimte op zijn vloot, met het argument dat de impact daalt of zelfs negatief wordt, doordat dezelfde marketingboodschap meer dan [VERTROUWELIJK] keer herhaald wordt. Bpost merkt op dat Belgische inwoners de langetermijnboodschappen op de bpost-vloot meer dan [VERTROUWELIJK] keer zouden zien, wat erop zou wijzen dat de impact van zijn marketingboodschappen op zijn wagenpark afneemt of zelfs negatief is. WIK merkte op dat (i) de frequentie van [VERTROUWELIJK] niet wordt gestaafd

¹⁴⁵ Bpost heeft voor elk type voertuig en de rondes te voet, precieze reclameoppervlakken en uren zichtbaarheid per dag in aanmerking genomen.

¹⁴⁶ Volgens WIK hadden de gebruikte gegevens betrekking op het jaar 2020, terwijl het wel degelijk om gegevens uit 2018 ging.

¹⁴⁷ [VERTROUWELIJK] m² voor de kleine bestelwagens, [VERTROUWELIJK] m² voor de grote bestelwagens en [VERTROUWELIJK] m² voor de vrachtwagens, tegenover respectievelijk [VERTROUWELIJK] m², [VERTROUWELIJK] m² en [VERTROUWELIJK] m² in de berekening van bpost.

door bpost, (ii) de afname van het reclame-effect (of zelfs de negatieve impact) als gevolg van het langetermijnkarakter evenmin bewezen is. Bovendien lijkt het argument van bpost niet verenigbaar met de herhaalde marketingcampagnes van grote, consumentgerichte ondernemingen¹⁴⁸. Zo is het algemeen bekend dat Coca-Cola, dankzij zijn (herhaalde) gecumuleerde reclame-uitgaven gedurende meer dan honderd jaar, een enorme barrière heeft gecreëerd voor de toegang tot de markt voor koolzuurhoudende cola's. Warren Buffet beschrijft dit als een diepe gracht rondom de onderneming en zei zelfs: "*Als je me 1 miljard dollar gaf en me vroeg om het wereldmarktleiderschap van frisdranken van Coca Cola te veroveren, zou ik je het geld teruggeven en zeggen dat het onmogelijk is.*"¹⁴⁹

354. In zijn antwoorddocument beweert bpost opnieuw dat zijn transportvloot (bestelwagens, fietsen en andere kleine gemotoriseerde voertuigen) wordt gebruikt voor algemene reclameboodschappen op lange termijn ter ondersteuning van *omnichannel* campagnes, maar nooit wordt gebruikt als het belangrijkste kanaal van een marketingcampagne. De in dit verband genoemde redenen zijn de praktische nadelen van stickers in het algemeen ([VERTROUWELIJK]), maar ook het relatief kleine oppervlak dat beschikbaar is voor het aanbrengen van de stickers.
355. Bpost voert aan dat het wegens de rol van zijn transportvloot als louter marketingmedium, een afname van deze zichtbaarheid niet zou compenseren door commerciële advertentieruimte te kopen en dat die advertentieruimte daarom voor bpost een lagere waarde heeft dan die van vergelijkbare advertentieruimte op de commerciële markt.
356. Onder de parameters die in aanmerking zijn genomen in de berekening van bpost zijn er de commerciële kosten per m²/uur reclame, die [VERTROUWELIJK] EUR bedragen. Deze parameter is afkomstig van de door WIK uitgevoerde benchmark over advertentieruimten op bussen en trams in België. Bpost is van mening dat deze kosten te hoog zijn, hoewel ze worden gebruikt om het immateriële voordeel te berekenen dat verbonden is aan de betere efficiëntie van de reclame¹⁵⁰¹⁵¹.

¹⁴⁸ We willen ook verwijzen naar de "Mere exposure theory". Volgens deze theorie hebben mensen een positievere houding ten opzichte van een stimulus die ze vaker zien. Dit effect is al tientallen jaren bekend (zie Zajonc, 1968) en is sindsdien bevestigd. Zo bevestigden Lee & Pedersen (2010) deze theorie niet alleen, maar voegden ze er ook aan toe dat de frequentie van blootstelling aan het merk een positieve invloed had op de houding tegenover het merk en de herkenning van het merk. Hoyer & Brown (1990) stellen zelfs dat om tijd te besparen en hun inspanningen te beperken (voor gezamenlijke producten, herhaalde aankopen) consumenten geneigd zijn eenvoudige heuristiek te gebruiken, zoals de herkenning van het merk, zelfs wanneer het product in kwestie van mindere kwaliteit is dan vergelijkbare aanbiedingen van andere merken. We kunnen ook effecten toevoegen zoals "repeated recency" en "top of mind" wegens de alomtegenwoordigheid.

¹⁴⁹ Zie <http://strategictoolkits.com/strategic-concepts/barriers-to-entry/>

¹⁵⁰ Er zij op gewezen dat in de zaak betreffende staatssteun van Italië (SA.55270 (2020/N)) bij de berekening van dit immateriële voordeel een kostprijs van € 92,8/m².jaar (2016) wordt gebruikt. Hoewel er nog steeds een onnauwkeurigheid bestaat over de vraag of deze waarde al rekening houdt met een bepaald aantal uren zichtbaarheid per dag of niet, zoals bpost in zijn model heeft gedaan, is de in de zaak van Italië gebruikte waarde bij de 50 keer kleiner (vergelijking op basis van de nominale waarden, zonder rekening te houden met de kostenverschillen tussen landen of de inflatie tussen 2016 en 2018) dan de in het model van bpost gebruikte waarde.

¹⁵¹ In 2023 heeft ARCEP ook een benchmark uitgevoerd voor advertentieruimte op basis van het type voertuig en gebouw. Wanneer de door deze laatste gepresenteerde cijfers worden vergeleken met de cijfers die bpost aandraagt (nogmaals, zonder rekening te houden met een eventuele inflatie tussen het jaar van die oefening en het jaar waaruit deze gegevens afkomstig zijn, en zonder rekening te houden met de eventuele kostenverschillen tussen de landen), liggen de kosten vermeld in de oefening van bpost tussen 6 en 50 keer hoger dan de waarden die in de oefening van ARCEP zijn gebruikt (afhankelijk van het type voertuig/gebouw).

357. Ten slotte blijkt, volgens bpost, uit de berekening van WIK een misverstand over het model. De waarden die WIK geprobeerd heeft af te leiden, zijn niet afkomstig van gegevens van 2020, maar zijn een schatting door bpost voor het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario van het model van 2018, wat de volledige berekening en de resultaten van WIK op losse schroeven zet.
358. Het BIPT merkt op dat de WIK-benadering op een bepaald onbegrip wijst, wat tot fouten in de uiteindelijke berekening heeft geleid; daarmee kan dus geen rekening worden gehouden.
359. Het BIPT stelt vast dat bpost de berekening heeft uitgevoerd met de correctie van de brutowaarde in termen van m² advertentieruimte voor de contactpunten (van WIK); deze correctie laat een klein effect zien (alle andere factoren zijn gelijk en behouden hun correctiepercentage van 42%) op het eindresultaat van de berekening (een verschil van ongeveer [VERTROUWELIJK] EUR).
360. Er zij ook op gewezen dat dit immateriële voordeel in veel staatssteunzaken wordt besproken (SA.45281 en SA.55208 voor Tsjechië; SA.36512 en SA.100746 voor Frankrijk; SA.50872 voor Spanje; SA.57991 en SA.55918 voor Denemarken; SA.55270 voor Italië). De (onder de beschikbare) in aanmerking genomen waarden voor dit immateriële voordeel variëren van 0,2 mln. EUR tot 19,8 mln. EUR en hangen grotendeels af van de veronderstellingen die in het tegenfeitelijke scenario zijn gebruikt, en dus van het verschil in zichtbaarheid tussen het tegenfeitelijke scenario en het referentiescenario.
361. Concluderend lijkt het correctiepercentage van 42% volgens het BIPT onvoldoende onderbouwd te zijn. Daarom vraagt het BIPT bpost om nadere uitleg over dat correctiepercentage in termen van de gebruikte cijfers, maar ook het bewijs dat de effecten van een onlinemarketingcampagne (die, ter herinnering, onderwerp van de Facebook-studie is) koppelt aan die van een fysieke campagne, ofwel om deze uit zijn berekening van de nettokosten te schrappen. Ook al blijken de kosten per m² per uur die in deze oefening worden gebruikt, veel hoger te zijn dan in andere staatssteunzaken, zouden ze aangehouden moeten worden zolang er geen geschikter cijfer is vastgesteld of gerechtvaardigd.
362. Het BIPT heeft zelf de berekening uitgevoerd op basis van (i) de bpost-methode, (ii) de door WIK gewijzigde advertentieruimten van de voertuigen en (iii) zonder rekening te houden met de correctiefactor 42%. Het resultaat van de berekening van dit immateriële voordeel is [VERTROUWELIJK] EUR. Bpost herhaalt een opmerking van WIK dat wanneer een methode gebaseerd op de verhouding tussen de uitgaven voor marketing/inkomsten in aanmerking wordt genomen bij de waardering van het immateriële voordeel ten opzichte van de merkwaarde, er een dubbeltelling kan zijn met dit immateriële voordeel. Aangezien het hier om een economische oefening gaat die geen betrekking heeft op een verzoek om vergoeding, werden de verschillende immateriële voordelen berekend om een specifieke methode vast te stellen en om transparant te zijn over de waarde van deze voordelen. In het kader van een verzoek om vergoeding moet echter over dit aspect worden beslist, zodat er geen enkele dubbeltelling in aanmerking wordt genomen. Want artikel 3, 3° van het KB-Nettokosten ziet in theorie beiden als afzonderlijke voordelen: "De voornaamste immateriële voordelen die in rekening moeten worden genomen zijn enerzijds de waarde van het merk en anderzijds de grotere doeltreffendheid van de reclame van de aanbieder van de universele dienst, in de mate dat deze het gevolg zijn van zijn grotere bekendheid en zichtbaarheid als gevolg van de uitvoering van zijn opdrachten van universele dienst."

363. In zijn antwoord van 3 februari 2025, verwees bpost eveneens naar het lagere (zelfs totale) bedrag voor de staatssteun in Griekenland, welke een soortgelijke berekeningswijze van dit voordeel hanteerde. Echter, voor de vergelijking met Griekenland dient men rekening te houden met enerzijds de omvang van de USO, die er in omzet 6 keer kleiner was dan in België. In totaal bedragen de immateriële voordelen er zelfs 4,8% van de omzet aangaande de universele dienst, een hoger percentage aldus dan in de berekening van de immateriële voordelen door het BIPT voor bpost. Anderzijds, was er in Griekenland sprake van een vraag tot compensatie voor een nettokost, zodat voordelen ook logischerwijze kleiner kunnen uitvallen ten overstaande een nog zéér winstgevende USO in België anno 2018.

6.2.4.5. *Betere onderhandelingspositie door nauwe relatie met de regering*

364. Dit immateriële voordeel zou kunnen voortvloeien uit het bestaan van een gemeenschappelijk belang tussen de Belgische Staat en bpost en uit het feit dat de federale regering op basis van dat gemeenschappelijk belang zou kunnen handelen. In het door de USP ontwikkelde model voor de nettokostenberekening en het tegenfeitelijke scenario wordt geen rekening gehouden met dit mogelijke immateriële voordeel in verband met een betere onderhandelingspositie als gevolg van de nauwe relatie met de regering. Bpost is van mening dat, zelfs indien een dergelijk voordeel bestaat, het te maken heeft met bpost als overheidsbedrijf en niet als aanbieder van de universele dienst.
365. WIK sluit van zijn kant niet uit dat er een nauwe band bestaat tussen de federale regering en bpost. WIK vertelt immers aan de hand van acht historische feiten over de nauwe banden die kunnen bestaan tussen de staat en de Belgische USP. WIK heeft evenwel niet getracht dit voordeel te kwantificeren.
366. Bpost betwist echter sterk dat het immateriële voordelen geniet in verband met de nauwe band tussen de onderneming, met name door de levering van de universele dienst in België, en de overheid, en beweert zelfs dat het mogelijk immateriële nadelen ondervindt. Sommige verhalen verteld door WIK om de betere onderhandelingspositie uit te leggen worden door bpost bestreden. Soms verliezen zij het einddoel uit het oog [aantonen van de gunstige onderhandelingspositie van bpost], soms maken ze het niet mogelijk om de rechtstreekse link te leggen met zijn statuut als USP (en niet met zijn statuut als overheidsbedrijf), soms zijn die historische feiten uitsluitend gebaseerd op de beoordeling van concurrenten van de onderneming.
367. Bovendien voegt bpost daaraan toe dat dit immateriële voordeel nauwelijks in aanmerking is genomen in andere staatssteunzaken (het wordt alleen genoemd in de zaak betreffende staatssteun SA.47707 (Denemarken)) en dat het praktisch onmogelijk is om er een waarde op te plakken.
368. Het BIPT begrijpt dat, hoewel uit verschillende elementen een nauwe band tussen de staat en bpost en derhalve een betere onderhandelingspositie kan blijken, het toch moeilijk is om dit voordeel te kwantificeren. Toch behoudt het BIPT zich het recht voor om dat immateriële voordeel in de effectieve afrekening in beschouwing te nemen zodra het mogelijk zal zijn om het te kwantificeren.

6.2.5. *Recht op een redelijke winst*

369. Bpost heeft in deze oefening niet gesproken over een eventuele redelijke winst.

370. Ten overvloede wijst het BIPT erop dat bpost in het feitelijke scenario echter al een RoS van ongeveer [VERTROUWELIJK]%¹⁵² geniet voor de diensten die verband houden met de UD, en dit ondanks een [VERTROUWELIJK] marge voor de internationale brieven. Het tegenfeitelijke scenario van een nettokostenoefening heeft tot doel de kosten te beperken en de winst van de minst rendabele diensten te verbeteren. Daarom is de RoS in dit geval hoger.
371. Aangezien het bovenstaande cijfer reeds hoger is dan de redelijke winst die in andere staatssteunzaken is gebruikt¹⁵³, is het BIPT van mening dat in ieder geval de kans klein is dat de in het tegenfeitelijke scenario gehanteerde redelijke winst ontoereikend is.

6.3. Conclusie

372. Het BIPT acht het door bpost gepresenteerde tegenfeitelijke scenario redelijk. Het BIPT is echter van mening dat bpost in een volgende oefening de volgende elementen meer zou kunnen documenteren. Het gaat met name om (i) de eventuele negatieve effecten van de nieuwe organisatie van de bestelrondes, (ii) de mogelijke vraag naar goedkopere producten (zoals de pakketbezorgingen in D+3), (iii) de lagere volumes als gevolg van het mogelijk onderschatte nieuwe commerciële en operationele model, en (iv) de verstrekte schattingen over mogelijke beoogde besparingen voor de activiteiten van de centrale diensten.
373. Een vergelijking tussen het feitelijke en het tegenfeitelijke scenario zou tot de conclusie leiden dat de nettokosten te hoog waren. Het feitelijke scenario bevat namelijk inefficiënties die worden veroorzaakt door (i) het feit dat bpost niet al zijn mogelijkheden heeft benut om de besparingen aan te nemen die het beweert te verwezenlijken op een vermindering van de coureg-rondes in 2018, die is toegestaan door het beheerscontract waarbij een D+2-brievenpostproduct is goedgekeurd, en (ii) het nieuwe commerciële aanbod, dat in het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario wordt voorgesteld en waarvoor in 2018 geen verplichting op het dienstverleningsniveau van de UDV gold. Bovendien kunnen de effecten van het nieuwe commerciële model op de volumes die inbegrepen zijn in het feitelijke scenario slecht zijn beoordeeld in het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario.
374. Bijgevolg kan het tussenscenario, waarmee de inefficiënties van het feitelijke model omzeild kunnen worden en waarvan de volumes bijna niet variëren met het tegenfeitelijke scenario, worden beschouwd als een relevante basis voor de berekening van de nettokosten. Omdat dit laatste echter is ontwikkeld rond het in 2019 geldende rechtskader, heeft het ook ten minste één groot nadeel dat moeilijk te kwantificeren is. Het gaat om de non-prior stukpostbrievenpost, die volgens het rechtskader van 2018 slechts op D+2 mag worden geleverd, terwijl het in dat scenario in aanmerking genomen dienstverleningsniveau voor

¹⁵² Percentage afgeleid van de inkomsten en kosten uit de lijst met producten in het model. De kranten en tijdschriften vallen buiten deze berekening omdat zij deel uitmaken van een DAEB waarvoor een vergoeding wordt verleend.

¹⁵³ Polen berekende een RoS van 2,9% in het tegenfeitelijke scenario van 2013 (zonder toevoeging van een redelijke winst), wat het reeds een redelijke waarde acht op basis van ramingen die de Commissie heeft gebruikt, zoals in het geval van de Belgische markt (2009).

Italië baseert zich ook op dezelfde ramingen (het geval van de Belgische markt (2009) - tot 7,4% RoS) om de redelijke winst in zijn nettokostenoefening te beperken (voor de nettokostenoefeningen 2012-2015). AGCOM heeft voor de nettokostenoefeningen 2017-2019 een redelijke winst in aanmerking genomen waarvan het resultaat gebaseerd is op een WACC-berekening en waarvan de waarde lager is dan deze die AGCOM met een RoS van 6,4% zou hebben aangehouden.

Frankrijk maakt van zijn kant gebruik van een benchmark van de bedrijfsmarge van de nationale postoperatoren om de redelijke winst te bepalen die in zijn staatssteunzaak SA.100746 (2021-2025) in aanmerking wordt genomen. Afhankelijk van de geselecteerde postoperatoren ligt de bedrijfsmarge tussen 4,40% en 6,55%.

diezelfde zendingen D+3 is. Dat verschil (moeilijk te kwantificeren in termen van kosten) zal de nettokosten waarschijnlijk onderschatten bij het vergelijken van het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario. Aangezien deze oefening echter prospectief en toekomstgericht is, en mits dat voorbehoud wordt gemaakt, dat van invloed is op het specifieke resultaat van de berekening van de nettokosten voor het jaar 2018, is het BIPT met dit scenario blijven werken als vergelijkingsbasis, teneinde een nauwkeuriger beeld te krijgen van de nettokosten voor het voormelde jaar.

375. De algemene architectuur van het model en de manier waarop de nettokosten door bpost werden berekend, stemmen overeen met de "profitability cost"-benadering waarin het KB-Nettokosten voorziet, waarbij het model rekening houdt met een tegenfeitelijk scenario en de effecten daarvan op alle kosten en inkomsten, met inbegrip van de commerciële diensten. De "scorched node"-benadering van het tegenfeitelijke scenario wordt ook getoetst. Het door bpost voorgestelde model heeft de bijzonderheid dat het een deltamodel is, wat een lichter model mogelijk maakt in vergelijking met het model dat van toepassing zou zijn als alle operationele processen gemodelleerd zouden moeten worden. Het gebruik van een deltamodel heeft evenwel een bepaalde impact op andere vereisten die zijn gedefinieerd in het KB-Nettokosten, en vermoedelijk gelinkt aan het type "profitability cost"-architectuur, zoals de LRIC-benadering en de "bottom-up" modellering.
376. Het klopt dat de meeste gegevens en berekeningen in het model worden uitgevoerd volgens de "bottom-up" modellering. Sommige basisgegevens, zoals de vte's voor elke dienst in het feitelijke scenario, die afkomstig zijn van de algemene boekhouding, of de variabiliteit van de kosten, waarvan de berekening om daartoe te komen niet wordt verstrekt door bpost, bevestigen evenwel aan het BIPT of geven in ieder geval de indruk dat deze aspecten eerder voortvloeien uit een "top-down" benadering. Aangezien de vte's zijn opgenomen op verschillende plaatsen in verschillende delen van de berekening, moet de volledige benadering eerder als "top-down" worden beschouwd. Het nadeel van deze aanpak is een mogelijke overschatting van de kostenreductie als gevolg van de kleinere volumes, alsook een zeker gebrek aan transparantie van de gebruikte gegevens. Vanwege de onmogelijkheid van de "bottom-up" benadering of wegens de omslachtige berekening zouden sommige elementen echter een "top-down" benadering mogen volgen, zoals bepaald in het KB-Nettokosten. Het BIPT moedigt bpost evenwel aan om meer "bottom-up" aspecten op te nemen in zijn toekomstige berekening van de nettokosten, en om ook meer documentatie en rechtvaardigingen te geven wanneer een "bottom-up" benadering niet mogelijk is, alsook meer transparantie en/of gedetailleerde documentatie wanneer het daadwerkelijk om "top-down" gegevens gaat.
377. De prijselasticiteiten die voor de verschillende diensten worden gebruikt, zijn niet in het hele model identiek, wat normaal is, aangezien sommige volumes in de huidige marktsituatie moeten worden berekend en andere onder de beperking van een intensievere concurrentie. De hoogste waarden (in absolute waarden) die in het model worden gebruikt, zijn echter afkomstig van de studie van London Economics, waarvan de waarden de huidige markt beschrijven. Het is dus verrassend om kleinere waarden (nog altijd in absolute waarden) van elasticiteiten te vinden, die in het model worden gebruikt om de volumes van het nieuwe commerciële aanbod te schatten. Bovendien houdt bpost door deze prijselasticiteiten te gebruiken (die, op zijn best, de huidige markt beschrijven) onvoldoende rekening met de hypothese van een concurrerende markt, met name in het geval van het immateriële voordeel dat verband houdt met de btw-vrijstelling. In deze context heeft het BIPT in dit document een concurrerende markt gedefinieerd, waarbij het zich met name baseert op de Nederlandse markt, waar enige concurrentie in het brievensegment is kunnen ontstaan, en moedigt bpost derhalve aan om bij zijn toekomstige nettokostenberekeningen meer rekening te houden met de effecten van een concurrerende markt, zoals vereist door het KB-Nettokosten.

378. Bepaalde parameters en variabelen die in het model gebruikt worden, zoals het aantal werkdagen die daarin meegerekend worden, moeten strikt identiek zijn voor alle verschillende gemodelleerde processen of immateriële voordelen, zodat er geen foutjes in worden opgenomen en de algemene coherentie van het model verbeterd. Het is ook belangrijk voor bpost om alle nodige informatie te verstrekken zodat het BIPT alle in het model gebruikte parameters en variabelen kan controleren, inclusief de in het model gebruikte curves en in het bijzonder deze die de niet-lineaire relaties tussen de vergeleken elementen beschrijven, zodat het BIPT de geldigheid ervan zo goed als mogelijk kan valideren.
379. De RoS van de UD van het tegenfeitelijke scenario wordt niet rechtstreeks berekend, maar op basis van de RoS die berekend is in vergelijking met de cijfers die opgenomen zijn in het feitelijke scenario ([VERTROUWELIJK]%) en vergeleken met andere percentages van redelijke winsten die in andere staatssteunzaken in aanmerking zijn genomen, acht het BIPT het weinig waarschijnlijk dat dat laatste niet zou volstaan in het kader van deze oefening.
380. De nettokosten die bpost verkregen heeft, wanneer het tussenscenario als referentiescenario wordt genomen, bedragen 19,9 mln. EUR. De in de postwetgeving vastgestelde drempel om de nettokosten als een onredelijke financiële last te beschouwen, bedraagt 3% van de omzet uit producten van de universele dienst, wat in 2018 dan [VERTROUWELIJK] EUR zou bedragen. Van de 19,9 mln. EUR nettokosten waartoe bpost is gekomen, heeft [VERTROUWELIJK] EUR betrekking op immateriële voordelen, waarvan [VERTROUWELIJK] EUR betrekking heeft op de btw-vrijstellingen en [VERTROUWELIJK] EUR op de betere efficiëntie van de reclame¹⁵⁴. Een heel ander resultaat is te zien wanneer (i) de berekening wordt uitgevoerd met elasticiteiten die een meer concurrerende markt weerspiegelen en (ii) rekening wordt gehouden met de methodologische verschillen tussen de benadering van bpost en die van het BIPT voor de waardering van de immateriële voordelen. Volgens de berekeningen van het BIPT zouden de nettokosten van de universele dienst tussen -30,3 mln. EUR en -31,9 mln. EUR liggen, wat uiteindelijk geen nettokosten zou opleveren.
381. Samengevat zijn de verschillen in de nettokostenberekeningen die bpost en het BIPT op basis van het tussenscenario en het tegenfeitelijke scenario hebben gemaakt als volgt:

Nettokosten	<i>bpost</i>	<i>BIPT</i>
<u>Operationele veranderingen + nieuw commercieel model</u>	[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] EUR
<u>Btw-vrijstelling</u>	-[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] EUR
<u>Publiciteitswaarde</u>	[VERTROUWELIJK] EUR	([VERTROUWELIJK] EUR) ¹⁵⁵

¹⁵⁴ De negatieve waarden vertegenwoordigen een immaterieel nadeel.

¹⁵⁵ Kan, afhankelijk van de gehanteerde methodologie, ook samen worden berekend met "waarde van het merk".

<u>Waarde van het merk</u>	[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] EUR
<u>Vereenvoudigde douaneprocedures</u>	[VERTROUWELIJK] EUR	[VERTROUWELIJK] -> [VERTROUWELIJK] EUR
<u>Betere onderhandelingspositie</u>	Niet beschouwd als een immaterieel voordeel	Beschouwd als immaterieel voordeel, maar tot op heden niet becijferd
TOTAAL	19,9 mln. EUR	-30,3 -> -31,9 mln. EUR

Bernardo Herman
Lid van de Raad

Peggy Valcke
Lid van de Raad

Stefaan Vyverman
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad

7. Bijlagen

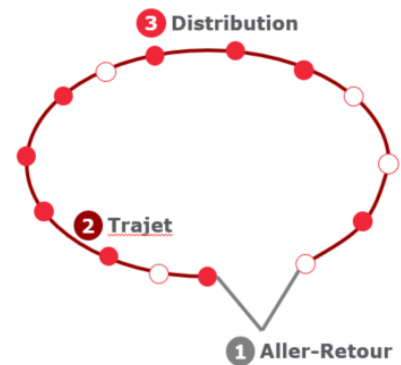
7.1. Bijlage 1: Uitleg bij de standaardbestelronde (coureg)

Volgens de beschrijving die door bpost is verstrekt¹⁵⁶, bestaat een standaardbestelronde ('coureg' - "courrier régulier"/"reguliere post") uit de volgende activiteiten.

1. Trajecttijd (de activiteiten 1 en 2): De tijd om het volledige traject van de rondes af te leggen, met inbegrip van:

- o Tijd heen en terug (1): de tijd van het traject van het "mail center" tot aan de eerste brievenbus van de ronde en van de laatste brievenbus tot het "mail center".

[VERTROUWELIJK] Als de trajecttijd te lang wordt door de volumes en/of de distributietijd, worden alle rondes gereorganiseerd. Dit kan de tijd verhogen die gewijd wordt aan het heen en terug gaan afhankelijk van de manier waarop de rondes gereorganiseerd worden.



- o Stoptijd: de stoptijd is de tijd die nodig is om het voertuig van de postbode tot stilstand te brengen om de zendingen te verdelen.

[VERTROUWELIJK], wat inhoudt dat een gegeven toename van de volumes slechts een duidelijk beperktere impact zal hebben op de stoptijd.

Deze twee activiteiten (stoptijd + tijd heen/terug) vertegenwoordigen samen ongeveer [VERTROUWELIJK]% van de trajecttijd.

- o Rijtijd ("driving time"): de tijd die nodig is om elke brievenbus op de ronde te passeren. [VERTROUWELIJK]

Deze kosten zijn gemeenschappelijk aan alle producten die in "coureg"-rondes worden verdeeld.

2. Distributietijd (activiteit 3): De kosten om de zendingen te leveren, waarin de kosten van de volgende activiteiten vervat zitten:

Levering van geadresseerde post ("door time addressed"): de tijd die nodig is om de geadresseerde zendingen in de brievenbussen te steken. [VERTROUWELIJK]

- Levering van ongeadresseerde post ("door time unaddressed"): de tijd die nodig is om de "zendingen zonder adres" ("ZZA") in de brievenbussen te steken. [VERTROUWELIJK]
- Levering van pakjes en geregistreerde zendingen ("ring time"): de distributietijd voor producten met een specifieke bestelcomplexiteit (bijv. pakjes en geregistreerde zendingen, die van de postbode eisen dat aan de deur wordt aangebeld om de zending rechtstreeks aan de geadresseerde te overhandigen). [VERTROUWELIJK]

¹⁵⁶ Punt 1.1.4 van de slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 over het eerste ontwerpbesluit betreffende de analytische boekhouding 2016.

7.2. Bijlage 2

[VERTROUWELIJK]

7.3. Bijlage 3

[VERTROUWELIJK]

8. Afkortingen

AGCOM: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Italiaanse regulator

AM: Analysys Mason

KB: koninklijk besluit

ARCEP: Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse – Franse regulator

B2X: Business-to-X (Consumers of Business)

BOW: Beginning of the week – begin van de week

C2X: Consumer-to-X (Consumers of Business)

EC: Europese Commissie

CTU: Regelgevende instantie voor de postmarkt (onder andere) van Tsjechië

Ebit: Earnings before interests and taxes (ook wel bedrijfsresultaat genoemd)

EOW: End of the week – einde van de week

ERGP: European Regulators Group for Postal Services

Vte: Voltijdsequivalent

FAC: Fully Allocated Costs

HHI: Herfindahl-Hirschman Index

BIPT: Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie

LE: London Economics

LRIC: Long Run Incremental Costs

LT: Long term (lange termijn)

MAFF: Frankeermachine

NAC: Net avoided costs – vermeden nettokosten

UDV: Universeledienstverplichtingen

OFCOM: Office of Communication, Engelse regulator

PP: Port betaald

USP: Universeledienstaanbieder

P2P: Point-to-point

HR: Human resources

RoS: Return on sales

DAEB: Diensten van algemeen economisch belang

ST: Short term (korte termijn)

UD: Universele dienst

TERA: TERA Consulting & Expertise

EU: Europese Unie

WPV: Wereldpostvereniging

UVRD: U.V./R.D. - Uitgestelde Vergoeding of Rétribution Différée

WACC: Weighted Average Cost of Capital – gewogen gemiddelde kapitaalkosten

WIK: WIK Consult

ZZA: Zendingen zonder adres