

Overzicht van de postmarkt drie jaar na de volledige openstelling van de markt op 1 januari 2011

Auteurs:

Alex Dieke

Alexandre de Streel

Antonia Niederprüm

Sonja Thiele

WIK-Consult GmbH

Rhöndorfer Str. 68

53604 Bad Honnef

Duitsland

Bad Honnef, 27 februari 2015

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Economische analyse van de Belgische postmarkt	2
2.1	Overzicht van de postmarkt	2
2.2	Markt voor brievenpost	3
2.3	Markt voor pakjes en snelpost	7
2.4	Toegang tot universele diensten en dienstkwaliteit	9
2.5	Tewerkstelling en investeringen van postoperatoren	12
2.6	Vooruitblik op toekomstige marktontwikkelingen	13
3	Juridische analyse van de Belgische postmarkt	16
3.1	Analyse van het regelgevingskader	16
3.1.1	Het Belgische regelgevingskader	16
3.1.2	Organisatie van de regulering in België	18
3.2	Regelgevende drempels en gebrek aan een level playing field	24
3.2.1	De voorwaarden van de vergunning: een hoge toegangsdrempel, die economisch en juridisch wordt betwist	24
3.2.2	De overige toegangsbelemmeringen	27
3.2.3	Een gebrek aan een level playing field onder de postoperatoren	29
4	Internationale benchmark	31
4.1	Overzicht van landen en thema's	31
4.2	Evolutie van de brievenpostmarkten sinds de volledige openstelling van de markt	33
4.3	Regulering van de postmarkten	40
5	Conclusies	51
6	Aanbevelingen	57

Opmerking: hoofdstukken 1, 2, 4, 5 en 6 van dit verslag werden door het BIPT vertaald uit het Engels. Hoofdstuk 3 werd dan weer vertaald uit het Frans, ook door het BIPT.

1 Inleiding

De Belgische postale markt is volledig voor concurrentie opengesteld in het begin van 2011. Meer dan drie jaar na de liberalisering is nu de tijd gekomen om een balans op te maken van wat er door deze stap is bereikt. Voordat de markt volledig werd opengesteld, was er vrees geweest dat de postale markt zou worden overspoeld door concurrenten met lage kwaliteitsnormen en povere sociale normen, die aan "cherry picking" zouden doen in de meest rendabele gebieden en die niet zouden meewerken aan de universeledienstverlening over het hele grondgebied. Deze studie beschrijft de Belgische postale markt van vandaag alsook het regelgevende kader voor de postdiensten, en onderzoekt de ontwikkeling ervan sinds 2011. De studie vergelijkt de marktsituatie in 2014 met wat de verwachtingen waren voor de volledige openstelling van de markt. Ze ontwikkelt aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van de postale wetgeving en voorschriften in de context van huidige en toekomstige uitdagingen.

De studie omvat vier grote elementen. Eerst analyseert de studie de Belgische postmarkt en de evolutie ervan sedert 2011 en geeft een vooruitzicht van de toekomstige marktontwikkeling en uitdagingen. Ten tweede stelt ze een juridische analyse van de postmarkt voor. Ten derde worden zowel de prestaties van de markt als de regulering van de postdiensten vergeleken met tien andere Europese landen. De studie trekt vervolgens conclusies over de marktontwikkelingen sedert 2011 en stelt aanbevelingen op voor de wijziging van het regelgevende kader, gebaseerd op de wettelijke en economische analyse, alsook op de internationale benchmark.

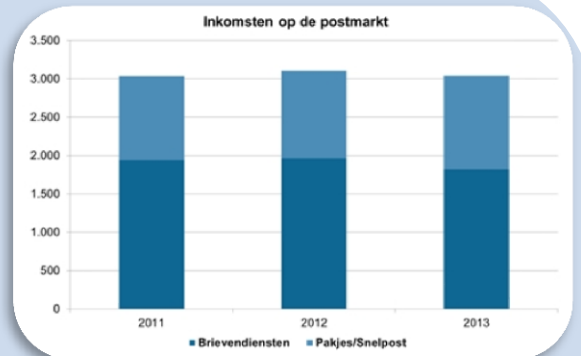
De methode van de studie steunt op twee pijlers: We hebben uitgebreid onderzoek verricht in (openbaar) beschikbare documentatie over de Belgische postmarkt, bijv. marktonderzoeken, besluiten en andere documenten die gepubliceerd zijn door het BIPT, jaarverslagen van dienstenaanbieders, artikels in de pers, en publicaties van verenigingen met betrekking tot de postale markt. Bovendien hebben we stakeholders in de postmarkt bevroegd: operatoren van brievenpost en pakjes/snelpost, alsook verenigingen die onder de postale markt vallen. In totaal hebben we acht operatoren en verenigingen bevroegd. Wij danken van harte alle bevroagden voor hun medewerking en bijdrage tot deze studie.

2 Economische analyse van de Belgische postmarkt

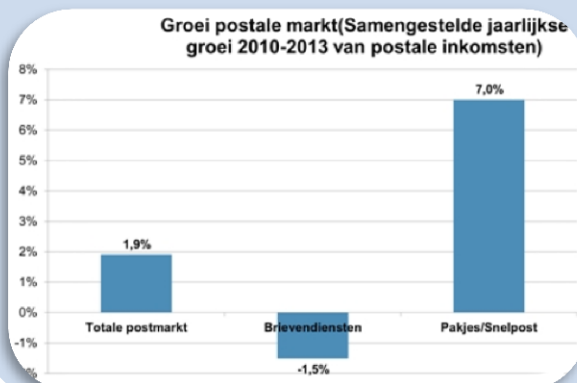
2.1 Overzicht van de postmarkt

Postmarkt feiten en cijfers

- Waarde postmarkt in 2013: € 3,041 miljoen
- Meerderheid inkomsten markt gegenereerd door brievendiensten (60% in 2013), maar aandeel neemt af
- Meer dan 32.000 mensen te werk gesteld in de postsector
- Zeer laag niveau van concurrentie op de brievenmarkt (marktaandeel bpost >99%)
- Concurrentie bij pakjesdiensten met veel spelers voor B2B- en B2C-bezorging



- bpost: operator dominant in binnenlandse brievenpost



Postale markttendensen

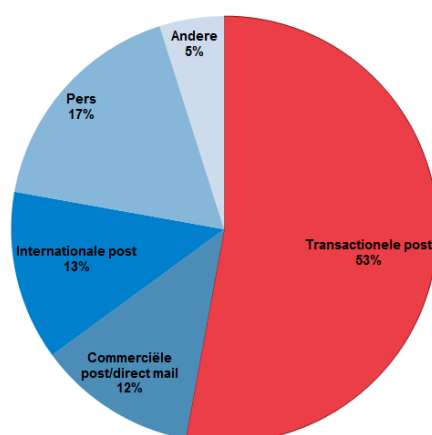
- Volumes geadresseerde post dalen (2,5% p.a. van 2008-2012), alsook de inkomsten
- Digitalisering en e-substitutie hoofdredenen voor daling
- Groeiende pakjesmarkt door boom van e-commerce
- Naar verwachting houdt sterke groei van e-commerce aan

2.2 Markt voor brievenpost

De helft van de inkomsten uit brievenpost komt van transactionele post

Op de markt voor brievenpost wordt meer dan de helft van de inkomsten uit brievenpost gegenereerd door transactionele post (Figuur 1). Transactionele post bestaat uit bijv. facturen, bankafschriften, alsook dagelijkse post verzonden door ondernemingen en overheden. De meerderheid van de brieven wordt verstuurd door maar enkele grote afzenders. Volgens bpost wordt bijna de helft van alle inkomsten (47%) gegenereerd door zijn 100 grootste klanten.¹ Daartegenover wordt maar een klein aandeel van de transactionele post verzonden door consumenten. Massapost (nl. post in aantallen van meer dan 500 stuks) vertegenwoordigt de overgrote meerderheid van de internationale, commerciële en transactionele post.

Figuur 1 Verdeling van soorten post (inkomsten)



Bron: BIPT (2014), Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 december 2014 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor de jaren 2010 tot 2013

Sterke terugloop van inkomsten uit de pers

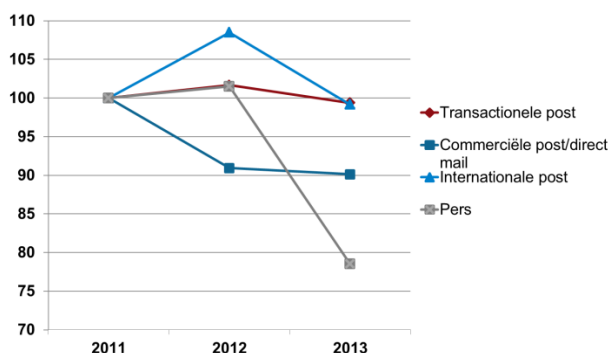
De verschillende soorten van brievenpost vertoonden in het verleden een gelijklopende ontwikkeling van de inkomsten (zie Figuur 2).² De inkomsten verminderden het sterkst bij persdiensten, die met meer dan 19% terugvielen sedert 2010, maar deze vermindering is grotendeels toe te schrijven aan de veranderingen in de compensatie die bpost van de staat ontvangt voor de persdistributie, in plaats van aan veranderingen

¹ Vergelijk bpost (2013), IPO-prospectus, p. 23.

² Vergelijk BIPT (2014), Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 december 2014 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor de jaren 2010 tot 2013

in volume. Inkomsten uit direct mail namen eveneens af (13,4%), terwijl de inkomsten uit transactionele en internationale post stabiel bleven.

Figuur 2 Afname inkomsten voor soorten van brievenpost 2011-2013 (geïndexeerd)



Bron: BIPT (2014), Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 december 2014 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor de jaren 2010 tot 2013

Deze ontwikkelingen van de inkomsten stroken met de volumetendensen die door bpost zijn gemeld. De volumes van direct mail namen het sterkst af (meer dan 5% vermindering zowel in 2011 als in 2012), terwijl de verliezen bij transactionele post leken te schommelen volgens de algemene economie (tussen 0,5% en 4%): in jaren van zwakke economische ontwikkeling waren de verliezen groter dan in jaren van economische groei.³ De volumes van persproducten namen daarentegen lichtjes toe van 627 miljoen in 2011 tot 635 miljoen in 2013.⁴ De ontwikkeling van het volume wordt volgens bpost en andere marktspelers sterk beïnvloed door e-substitutie. Dit wordt ondersteund door data van Eurostat waaruit blijkt dat Belgen in toenemende mate digitale kanalen gebruiken voor verscheidene doeleinden, waaronder ook redelijk ingewikkelde, zoals internetbankieren en onlinewinkelen.⁵ De volumes van kranten zijn daarentegen licht gestegen met gemiddeld 0,6% tussen 2011 en 2013.

Bijna geen concurrentie op de brievenmarkt

Pas onlangs is er een concurrent voor brievenpostdiensten op de Belgische markt gekomen. In tegenstelling tot de verwachtingen voordat de markt volledig werd opengesteld,⁶ is er helemaal geen markttoetreding geweest tussen 2011 en mei 2013.

³ Vergelijk Eurostat-data over Belgisch bbp en bpost (2013), IPO-prospectus, p. 5.

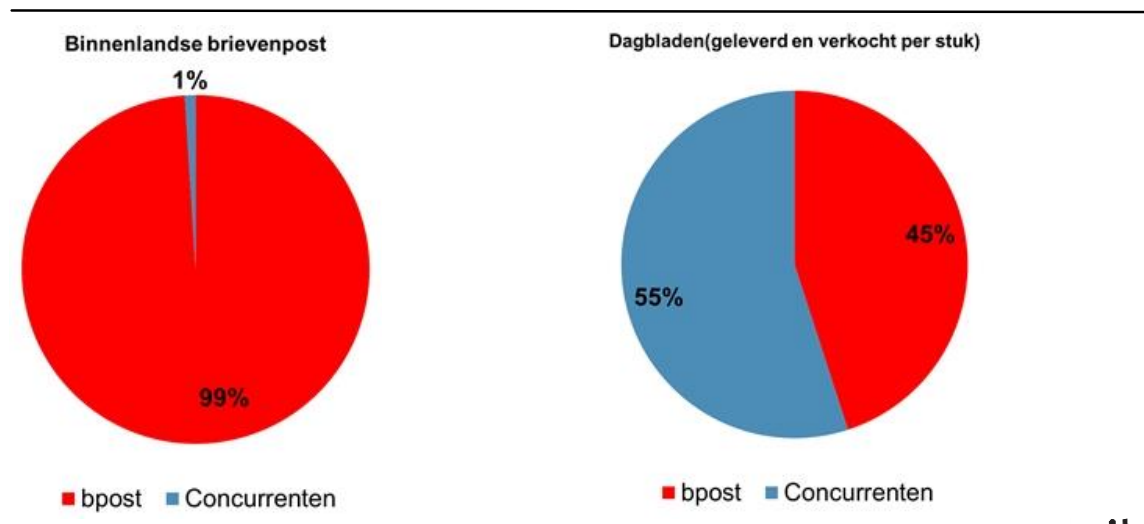
⁴ Vergelijk BIPT (2014), Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 december 2014 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor de jaren 2010 tot 2013, p. 15.

⁵ Vergelijk Eurostat-gegevens voor België.

⁶ Vergelijk Price Waterhouse Coopers, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, studie voor de Europese Commissie, mei 2006; en KPMG, Analyse van de berekeningsmethode van de kosten van de universele dienst, studie voor het BIPT, februari 2009.

De nieuwkomer TBC Post is momenteel de enige vergunninghouder voor de Belgische binnenlandse brievenpostmarkt en verstrekt brievenpostdiensten met een focus op zakelijke afzenders.

Figuur 3 Geraamde marktaandelen in de marktsegmenten voor brievenpost (2012)



Bron: gebaseerd op bpost (2013), IPO-prospectus, p. 53 e.v.

Opm.: de dagbladen in deze figuur omvatten zowel abonnementen die thuis worden geleverd als dagbladen die in winkels worden verkocht.

Hoewel de marktbetreding van TBC Post zou kunnen worden beschouwd als een stap in de richting van een Belgische markt met meer concurrentie, valt nog af te wachten of TBC erin zal slagen om te voldoen aan de vergunningsvoorwaarden, voornamelijk

Kernfeiten over TBC Post
<ul style="list-style-type: none"> • Vergunning om brievenpostdiensten (briefwisseling) te verstrekken binnen de universele dienst • TBC liet weten 40% van het grondgebied te bestrijken in 2014 • Eigen afgiftenetwerk voor transactionele post en aangetekende zendingen • ~125 contactpunten in bijv. boekenwinkels • ~150 brievenbussen
Bron: interview met TBC Post

diegene in verband met de uitbreiding van de geografische dekking. Eind 2014 waren de volumes van TBC Post nog altijd erg laag en werden ze geraamd op minder dan 1% van de brievenpostmarkt.⁷ Een uitsplitsing van de marktsegmenten voor brieven laat zien dat de concurrentiesituatie verschillend is voor aparte segmenten. Op de binnenlandse brievenmarkt is de concurrentie erg zwak met niet meer dan 1% van de inkomsten die worden gegenereerd door de enige concurrent van bpost, TBC Post (zie Figuur 3). In de distributie van dagbladen

is de marktpositie van bpost minder stevig. bpost meldt een marktaandeel van 45%

⁷ Vergelijk de raming door bpost van de marktaandelen in 2012 in bpost (2013), IPO-prospectus, en interviewverklaringen van TBC Post.

vergeleken met alle kranten (thuis geleverd en verkocht in winkels). Vergeleken met alle thuisgeleverde kranten moet het marktaandeel van bpost daarom beduidend hoger zijn. De grootste concurrent in het segment van thuislevering is Belgische Distributiedienst NV/Belgique Diffusion SA, dat dagbladen afgeeft in vroege ochtendrondes in Brussel en Antwerpen. Er is ook concurrentie vanwege uitgevers die hun eigen distributieorganisaties hebben.⁸

Wat de internationale post betreft, ondervindt bpost concurrentie van drie andere operatoren in België: Spring Global Mail, Asendia, en DHL International Mail, allemaal operatoren die in handen zijn van andere nationale postoperatoren. bpost schat zijn marktaandeel op de totale internationale brievenmarkt op zo'n 2%.⁹

Voor uitgaande grensoverschrijdende post vanuit België naar andere landen alleen, zal het marktaandeel van bpost hoger liggen maar zeker niet vergelijkbaar zijn met zijn positie op de Belgische binnenlandse markt voor brievenpost. De jongste jaren zijn er aanwijzingen geweest dat de concurrentie voor grensoverschrijdende post aan intensiteit zou kunnen inboeten. Sommige grensoverschrijdende operatoren hebben hun activiteiten teruggeschroefd, met name door de internationale postactiviteiten van het Franse La Poste en Swiss Post te fuseren in Asendia. Bovendien lijkt ook DHL Mail International zijn activiteiten te hebben verminderd in België.

Aanzienlijke prijsstijgingen in België sedert 2008

Tabel 1 Prijzen van postzegels per stuk (standaardbrief, 20 g)

	Prijs 2014	CAGR voor VOM (2008-)	CAGR na VOM (-2014)
bpost	€ 0,77	9,6%	2,7%
TBC-Post	€ 0,70	n.v.t.	n.v.t.

Opm.: VOM = volledige openstelling van de markt; CAGR (Compound annual growth rate) = samengestelde jaarlijkse groei

De prijzen voor stukpostbrieven zijn sinds 2008 aanzienlijk gestegen van € 0,54 tot € 0,77 (2014) per postzegel.¹⁰ De prijsstijgingen waren voor de openstelling van de markt groter dan erna, zoals tabel 1 laat zien. Dit stemt overeen met een prijsstijging van meer dan 42% nominaal en 32% in de praktijk tussen 2008 en 2014. TBC Post, de enige vergunninghouder in België, biedt stukpostbrieven voor een tarief dat ongeveer 10% lager is dan het tarief van bpost.¹¹

⁸ De mate van concurrentie vanwege de uitgevers is echter niet bekend.

⁹ bpost (2013), IPO-prospectus, p. 57.

¹⁰ bpost biedt een korting voor de aankoop van tien postzegels, waardoor de prijs voor één brief verlaagd wordt tot € 0,70.

¹¹ Vergelijk prijslijst TBC-Post, TBC-Post (2014), Priority Mail Tariff, 01/01/2014.

2.3 Markt voor pakjes en snelpost

E-commerce stimuleert de groei van de markt voor pakjes

De markt voor pakjes en snelpost is goed voor meer dan € 1,2 miljard. Bij deze diensten hebben de inkomsten zich positief ontwikkeld in het verleden en zijn ze gegroeid met een jaarlijkse gemiddelde van 7% sedert 2010.¹² Merk op dat de groei het grootst was in 2010 en slechts 4% gemiddeld tussen 2011 en 2013. De voornaamste stuwkracht van deze markt was de enorme toename van onlineaankopen. E-commerce is aanzienlijk toegenomen met een groei van 18,4% in 2013 en er werd verwacht dat die groei zou aanhouden in 2014.¹³

Aanzienlijke verschillen tussen B2B- en B2C-pakjesdiensten

Pakjes- en snelpostdiensten worden verstrekt in een omgeving waar veel concurrentie heerst. Er zijn echter aanzienlijke verschillen tussen pakjes die worden geleverd van zakelijke klanten aan andere ondernemingen (B2B), en naar of van privéconsumenten (B2C en C2X). Het B2B-segment is goed voor de grote meerderheid van de totale markt voor pakjes en snelpost (zie Figuur 4), waarbij de inkomsten binnen dit segment worden geraamd (in 2013) op € 750-800 miljoen, gebaseerd op de inkomsten voor 2012.¹⁴ Volgens ramingen die het BIPT gepubliceerd heeft, hebben vijf operatoren marktaandeel van elk meer dan 15% op de markt voor pakjes en snelpost: bpost, TNT Express, UPS, Federal Express, en DHL. Bij de andere operatoren die pakjes leveren zien we DPD, Geodis-Ciblex, en PostNL.¹⁵

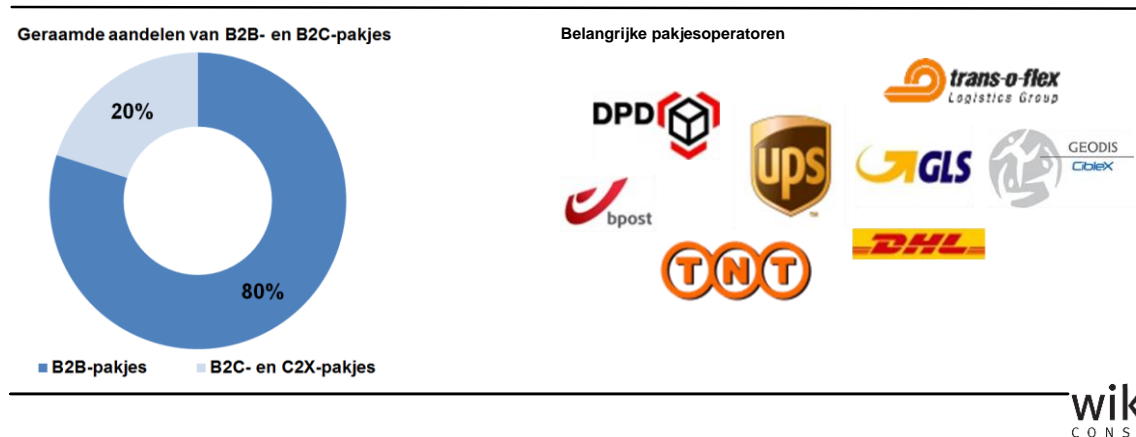
¹² Gebaseerd op BIPT (2014), Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 december 2014 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor de jaren 2010 tot 2013, p. 7.

¹³ Vergelijk *be commerce* (2014) Persbericht 31 januari 2014, E-commerce in België - Groeiperspectieven en nieuwigheden voor 2014.

¹⁴ Raming door bpost in 2013. Vergelijk bpost (2013), IPO-prospectus, p. 57.

¹⁵ Vergelijk BIPT (2014), Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 december 2014 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor de jaren 2010 tot 2013, p. 14.

Figuur 4 Belgische pakjesmarkt



Bron: gebaseerd op bpost (2013), IPO-prospectus

Bron: websites van de bedrijven

Beide segmenten worden gekenmerkt door een andere structuur, andere producten en ook andere prijzen. Terwijl B2B-afzenders traditioneel kiezen voor snelle en dure pakjes- en snelpostdiensten voor goederen waarvoor tijd belangrijk is, zijn B2C-afzenders afstandsverkopers en e-retailers van wie de klanten vroeger ook geen niveau van snelpostdiensten verwachtten. Daarin dreigt echter een verandering te komen met onlinekopers die een snelle levering van hun bestelling verwachten. C2X-afzenders, die in dit segment een minderheidsaandeel vormen, zijn nog meer prijsgevoelig.

De pakjes- en snelpostoperatoren hebben een verschillende marktpositie in het B2B- en B2C/C2X-segment, naargelang van hun dienstniveau, prijs- en productstructuur. Operatoren zoals FedEx, UPS en Ciblex, focussen op het B2B-segment, waar meer concurrentie heerst dan in het B2C-segment wegens gebrek aan een operator die de markt domineert. Er zijn verschillende belangrijke operatoren op de pakjes- en snelpostmarkt; hun bedrijfslogo is te zien in Figuur 4.

De positie van bpost verschilt per segment:¹⁶ bpost heeft een aanzienlijk marktaandeel in het B2C/C2X-segment met zo'n 50% van de inkomsten die in dat segment gegenereerd worden, al is dat veel minder dan op de brievenpostmarkt. In 2013 schatte bpost zijn toenmalige marktaandeel voor het B2B-segment op ongeveer 5% (blijkbaar op basis van de gegevens van 2012).¹⁷ De reden voor dat betrekkelijk kleine marktaandeel ligt in het verschil in dienstniveau tussen bpost en traditionele snelpostoperatoren.¹⁸ bpost heeft plannen gemeld om zijn positie in B2B-diensten te verbeteren.¹⁹

In het B2C/C2X-segment heeft bpost een voordeel aangezien het dagelijks post bezorgt aan elk gezin en privéklanten die aparte pakjes willen verzenden of hun online-

¹⁶ Voor cijfers over marktaandelen, vergelijk bpost (2013), IPO-prospectus, p. 55.

¹⁷ Vergelijk bpost (2013), IPO-prospectus, p. 68.

¹⁸ Volgens verklaringen van betrokken partijen die in deze studie bevestigd zijn.

¹⁹ bpost (2013), IPO-prospectus, p. 68.

aankopen willen terugsturen, gemakkelijke toegang biedt. De totale groei op de pakjesmarkt is voornamelijk aangedreven door de groei in het B2C/C2X-segment als een gevolg van de e-commerce-verkopen.²⁰

Prijsstijgingen voor aparte pakjes vertraagd

Net als bij de brievenpostmarkt zijn de prijzen voor stukpostpakjes van bpost de jongste jaren heel sterk gestegen. Klanten betalen voor een pakje tot 2 kg in 2014 30% meer dan in 2008. De doorslaggevende factor voor deze stijging leek niet de volledige openstelling van de markt te zijn in de brievenpostmarkt, aangezien de gemiddelde jaarlijkse prijstoename na 2008 vertraagde (zie Tabel 2). In tegenstelling tot de prijzen van brieven heeft bpost de prijzen van zijn stukpostpakjes begin 2015 niet verhoogd.²¹

Tabel 2 Prijzen van bpost voor stukpostpakjes

	Prijs 2014	CAGR voor VOM (2008-)	CAGR na VOM (-2014)
Pakket, 2 kg	€ 6,50	6%	3,3%
Pakket, 5 kg	€ 8,80	4,4%	3,7%

VOM = volledige openstelling van de markt; CAGR (Compound annual growth rate) = samengestelde jaarlijkse groei

2.4 Toegang tot universele diensten en dienstkwaliteit

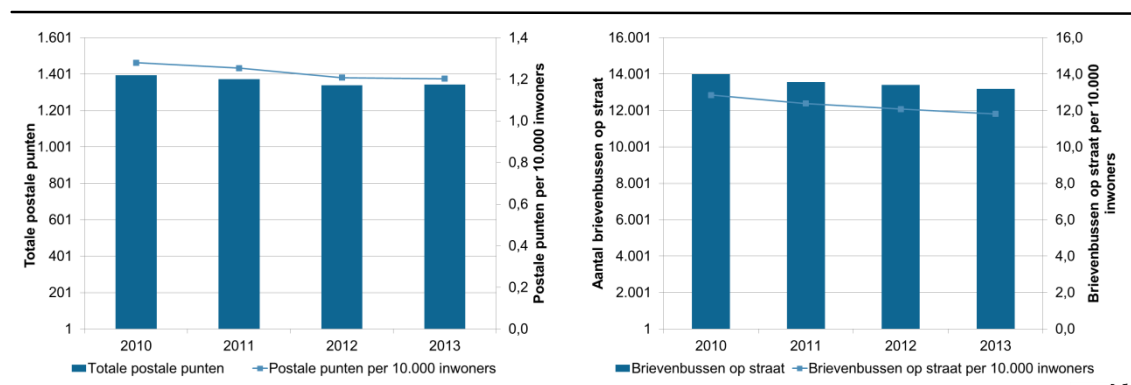
bpost heeft sedert 2008 netwerk van postale contactpunten grotendeels in stand gehouden

bpost exploiteerde meer dan 1.300 postkantoren en postagentschappen in 2013. Dit aantal komt bij benadering overeen met het aantal postale contactpunten in 2008 en is de jongste jaren maar lichtjes gezakt. bpost zegt in elke gemeente één postaal contactpunt te hebben en meer dan 1.300 postkantoren in totaal.

²⁰ Verklaringen van betrokken partijen die in deze studie bevraagd zijn.

²¹ Zie bpost (2015), Praktische gids 2015 voor particuliere zendingen.

Figuur 5 Postale verkooppunten en brievenbussen op straat



Bron: BIPT (2014), Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 december 2014 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor de jaren 2010 tot 2013

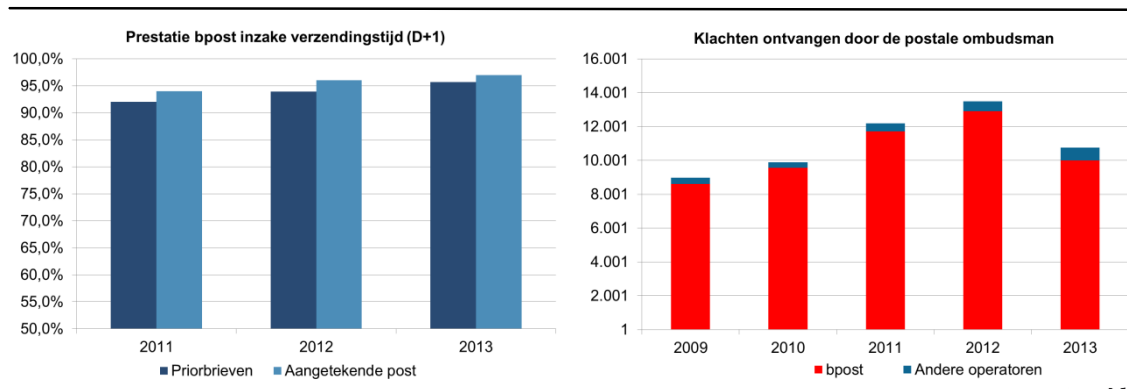
Nieuwe concurrent TBC Post heeft postale contactpunten opgericht

De toegankelijkheid van de postdiensten is onlangs licht toegenomen door extra postale contactpunten die worden geëxploiteerd door de nieuwkomer TBC Post. Deze postoperator exploiteert zo'n 150 postale contactpunten in 2014 die ingericht zijn als agentschappen in bijv. supermarkten en boekenwinkels.

bpost gebruikt ook postagentschappen maar is beperkt door zijn beheerscontract. Ongeveer de helft van het netwerk van bpost bestaat uit postkantoren met eigen personeel. Postagentschappen, de zogenaamde 'PostPunten', bieden een basispakket van post- en financiële diensten aan. Klanten kunnen postzegels kopen, alsook brieven, pakjes en aangetekende zendingen verzenden en in ontvangst nemen en betalingen tot € 500 in ontvangst nemen. Om de toegankelijkheid te verhogen voor onlinewinkelaars die e-commerce-pakjes willen ontvangen of terugzenden, los van de kantooruren van de postkantoren, heeft bpost onlangs pakjesautomaten met zelfbediening ingevoerd, de 'bpost 24/7'. Eind 2013 telde België 85 van die automaten.

Dienstkwaliteit van hoog niveau

Figuur 6 Dienstkwaliteit



Bron: BIPT (2014), Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 december 2014 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor de jaren 2010 tot 2013

Bron: gebaseerd op Ombudsdienst voor de postsector, jaarverslagen

bpost haalde zijn doelstellingen inzake verzendingstijden in 2013 (zie Figuur 6). Sedert 2011 is er een lichte verbetering in de prestaties voor de verzendingstijden. Maar zelfs voordat de markt volledig opengesteld werd, heeft bpost zeer goede resultaten behaald voor de verzendingstijden met scores van meer dan 93% voor D+1-bezorging voor prioritaire brieven. Ondanks goede prestaties voor de verzendingstijden en hoewel bpost voldoet aan zijn verplichtingen in verband met postkantoren, heeft de ombudsman voor de postsector tot 2012 een toename genoteerd van het aantal klachten vanwege postklanten. In 2012 heeft de ombudsman een absoluut record opgetekend met ongeveer 45% meer klachten dan in 2009, waarvan de meerderheid verband hield met bpost (zie Figuur 6). Een aanzienlijk deel van de stijging had te maken met pakjes, waarvan de aantallen sterk zijn toegenomen.

Het goede nieuws is echter dat het aantal klachten dat toegekomen is bij de ombudsman voor de postsector in 2013 gedaald is. Dit komt overeen met de verbetering van de klantentevredenheid die bpost in 2013 heeft gemeld.²²

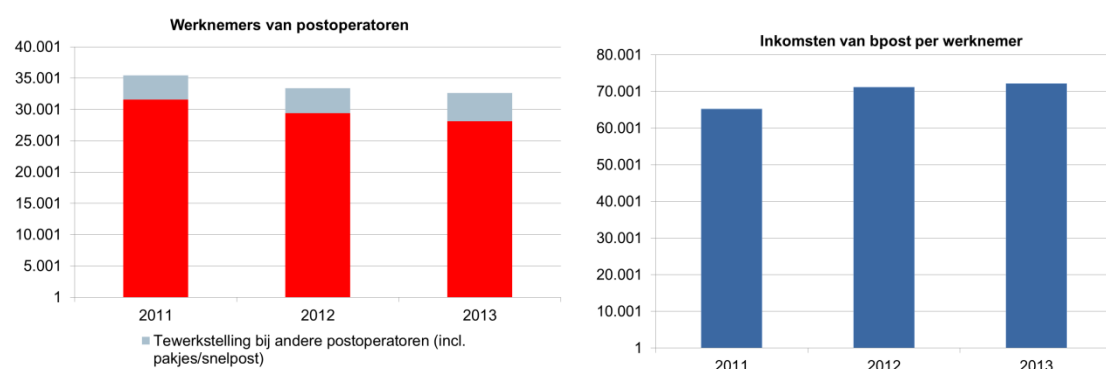
²² bpost (2014), Jaarverslag 2013, p. 47. Merk op dat de cijfers over klantentevredenheid die gemeld zijn door het BIPT niet dezelfde mate van tevredenheid laten zien. De klantentevredenheidsresultaten die worden gemeld door bpost en door het BIPT zijn niet meteen vergelijkbaar wegens verschillen in methode.

2.5 Tewerkstelling en investeringen van postoperatoren

De totale tewerkstelling in de sector neemt af

De gehele postsector, inclusief brievenpost en pakjes- en snelpostoperatoren, stelden in 2013 32.655 mensen te werk.²³ Hun aantal is jaar na jaar met 15% gedaald tussen 2009 en 2013 (zie Figuur 7). post heeft zijn personeelsbestand met zelfs meer dan het marktgemiddelde afgebouwd (16,4% minder personeelsleden in 2013).

Figuur 7 Tewerkstelling in de postale markt



Bron: Cijfers verstrekt door het BIPT.

Bron: Gebaseerd op BIPT (2014), Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 december 2014 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor de jaren 2010 tot 2013, en tewerkstellingscijfers verstrekt door het BIPT.

Ondanks de wettelijke verplichting om statutaire werknemers te werk te stellen, heeft bpost het aantal statutaire arbeidscontracten de jongste jaren verminderd. Terwijl er in 2010 meer dan 21.000 statutaire werknemers waren geweest, is het statutaire personeel in 2013 verminderd tot 15.234 (~53% van het personeelsbestand van bpost).²⁴

De concurrenten van bpost stelden in 2013 4.543 mensen te werk, de ruime meerderheid bij pakjes- en snelpostoperatoren. De concurrenten waren getroffen door de financiële en economische crisis, en verminderden daarom de werkgelegenheid met zo'n 20% (2009-2011). Samen met het economische herstel, dat in 2009/2010 begon, vergrootten zij ook hun personeelsbestand met 18,5% sedert 2011.

²³ Cijfers verstrekt door het BIPT.

²⁴ bpost (2014), jaarverslag 2013, p. 111 en bpost (2011), jaarverslag 2010, p. 67.

Productiviteitsstijgingen door vermindering van de werkgelegenheid

Als gevolg van de verminderingen van de werkgelegenheid, verhoogde bpost zijn productiviteit aanzienlijk, zoals tot uiting komt in de inkomsten per werknemer (zie Figuur 7). De goede financiële resultaten van bpost, zoals beschreven in deel 4.2, zijn dus deels het gevolg van het verminderde personeelsbestand en aanpassingen in de werkomstandigheden. bpost is ook begonnen met de tewerkstelling van postbezorgers die minder verdienen dan het bestaande personeel, op grond van het feit dat de nieuwe medewerkers 'hulppostbodes' zijn.

Grotere investeringen in de postsector

Operatoren in de postsector, inclusief pakjes- en snelpostoperatoren, hebben in 2013 € 152 miljoen geïnvesteerd.²⁵ Dit komt overeen met een stijging van de investeringen met 15% sedert 2011. Gemiddeld investeerden de operatoren 5% van hun inkomsten. Hier en daar zijn er operatoren die aanzienlijk meer hebben geïnvesteerd, bijv. nieuwkomer op de brievenpostmarkt, TBC Post, die investeringen van ongeveer 10% van zijn inkomsten in nieuwe sorteercentra, het park bestelvoertuigen en IT rapporteerde.²⁶

Een aanzienlijk deel van de investeringen komt van bpost, omdat dit de grootste operator op de markt is. bpost heeft onlangs geïnvesteerd in de verbetering van de efficiëntie, alsook in het herontwerpen van zijn netwerkstructuur en de pakjessortering. Deze investeringen maken deel uit van *Visie 2020* van bpost, dat ook meer automatische sortering volgens verplaatsingstraject omvat, alsook centralisering en herstructurering van de voorbereiding van de post, de vervanging van operationele platformen door 60 "Mail Centres", het bouwen van een pakjessorteercentrum (Brussel X) en de uitbreiding van andere.

2.6 Vooruitblik op toekomstige marktontwikkelingen

Dalende volumes: een uitdaging voor aanbieders van brievenpostdiensten

De toekomstige ontwikkelingen op de brievenpostmarkt worden gekenmerkt door een algemene terugval van het volume en dus van de inkomsten. De postoperatoren verwachten dat de digitale substitutie, die zich al heeft voorgedaan op de markt, in de toekomst nog sneller zal verlopen.²⁷ Aanbieders van brievenpost kunnen echter ook baat hebben van het succes van digitale kanalen wanneer de burger steeds meer

²⁵ BIPT (2014), Mededeling van de Raad van het BIPT van 11 december 2014 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor de jaren 2010 tot 2013.

²⁶ Verklaring uit een interview met TBC Post naar aanleiding van deze studie.

²⁷ Dit hangt echter af van de praktische uitvoering van e-government-initiatieven, zoals die aangekondigd zijn in het digitale agentschap van de huidige Belgische regering. Vergelijk Kamer van volksvertegenwoordigers van België (2014), Algemene beleidsnota van de vice-eersteminister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post, Doc 54 0020/016.

online gaat winkelen. Goederen die betrekkelijk klein zijn en een lage waarde hebben kunnen gemakkelijk als zware brieven worden verzonden, waardoor de verzendingskosten verminderen voor de "e-tailers" (en de klanten). Aldus wordt een toename verwacht van zware brieven en pakjes. De toekomstige uitdaging voor bpost als de historische operator op de brievenpostmarkt zal zijn om zijn sorteer- en bestelnetwerken te herstructureren om om te gaan met de dalende volumes. De aanbieders van brievendiensten zullen ook nieuwe zakelijke gebieden moeten aftasten om de verloren inkomsten uit brievenpost te compenseren, bijv. producten die zich richten op e-tailers, of hybride postdiensten.

Belanghebbende partijen op de brievenpostmarkt verwachten geen verdere markttoetredingen. De enige bestaande vergunninghouder TBC Post zou de komende jaren moeilijkheden kunnen ondervinden om klanten en volumes bij te winnen. Dit hangt in ruime mate af van de bereidheid van de klanten om over te schakelen naar andere operatoren en zal ook een effect hebben op de financiële stabiliteit van de operator. Deze terughoudendheid van de klanten kan worden gezien als een "economische toetredingsdrempel". Voor TBC Post zal het een belangrijke uitdaging zijn om genoeg volumes te verwerven om te kunnen voldoen aan zijn vergunningsvoorwaarden, in het bijzonder om de geografische dekking te vergroten tot 80% van het Belgische grondgebied in de drie gewesten. bpost lijkt dan weer wel goed voorbereid op de toekomst, omdat het in het verleden hard heeft gewerkt aan zijn efficiëntie en de jongste jaren zeer goede resultaten heeft neergezet. Desondanks zal bpost zijn inspanningen inzake efficiëntie moeten voortzetten in de strijd tegen de concurrentie-dreiging vanwege substitutie en TBC-Post.

Figuur 8 Vooruitzichten en voornaamste uitdagingen op de brieven- en pakjesmarkt

	Volumes, inkomsten	Tendensen, vernieuwingen	Concurrentie	Financiële situatie van de operatoren
Vooruitzicht	<ul style="list-style-type: none"> Algemeen: positieve invloed op e-commerce Brieven: daling verwacht Pakjes: groei verwacht 	<ul style="list-style-type: none"> Algemeen: e-commerce drijft nieuwe diensten en bezorgingsoplossingen aan Brieven: hybride post, Pakjes: alternatieven voor thuisbezorging, realtime volgen, doorzending 	<ul style="list-style-type: none"> Brieven: geen toetreding verwacht Pakjes: (prijs)concurrentie in B2B zal verder intensifiëren naarmate de volumes stagneren 	<ul style="list-style-type: none"> Bpost goed voorbereid TBC-Post zal klanten moeten werven Investeringen en herstructurering van bezorging nodig voor B2C-business
Uitdaging	<ul style="list-style-type: none"> Brieven: netwerk herstructureren, nieuwe zakelijke gebieden aanboren Pakjes: de B2C-bezorging reorganiseren, kosten beheren 	<ul style="list-style-type: none"> Brieven: Producten voor e-tailers ontwikkelen Pakjes: bezorgingsoplossingen vinden die door klanten worden geapprecieerd 	<ul style="list-style-type: none"> Brieven: Concurrenten: voldoen aan vergunningsvoorwaarden, verwerven volumes Pakjes: verwerven / stabiliseren marktaandeel in B2C-segment 	<ul style="list-style-type: none"> TBC-Post: krijgt klanten bij bpost: goed voorbereid op B2C-business Pakjesoperatoren moeten verder investeren in B2C-bezorging

Concurrentie van besteloplossingen zal bepalend zijn voor de pakjesmarkt

De Belgische pakjesmarkt wordt sterk beïnvloed door e-commerce en dat zal zo blijven. Vooral het B2C-segment zal toenemen naarmate e-commerce blijft boomen. Aan de andere kant verwachten de betrokken partijen eerder stagnerende B2B-volumes. Bij B2C-bezorgingen is de bezorging veel duurder dan bij B2B-diensten, omdat privé-bestellingen zelden thuis zijn overdag. Er bestaan momenteel veel oplossingen voor klanten om hun pakjes te ontvangen, bijv. 24/7 postautomaten, bezorging in winkels, of nasturen van pakjes wanneer de bestelling afwezig is.

De voornaamste uitdaging voor alle pakjesoperatoren zal erin bestaan mee te profiteren van de trend in e-commerce en tegelijk de bestellingskosten onder controle te houden. De operatoren zullen alternatieven voor thuisbezorging moeten ontwikkelen die door de klant worden gewaardeerd en waarvoor die bereid is te betalen. De concurrentie bij besteloplossingen zal bepalen welke operatoren in staat zullen zijn om hun marktaandeel te verhogen in het B2C-segment. Hoewel bpost redelijk goed voorbereid lijkt te zijn dankzij zijn bekendheid onder sociale klanten, moeten alle operatoren op de markt verder investeren in B2C-bezorgingsstructuren om tegemoet te komen aan de toenemende vraag. DHL heeft bijvoorbeeld in januari 2015 plannen bekendgemaakt om een netwerk van 1.600 pakjeswinkels uit te rollen in België (meer dan het huidige aantal postkantoren van bpost). Uiteindelijk zal hun vermogen om succes te boeken in het B2C-segment bepalend zijn voor hun toekomstige positie en rentabiliteit op de pakjesmarkt.

3 Juridische analyse van de Belgische postmarkt

In dit hoofdstuk wordt het Belgische postale regelgevingskader geanalyseerd alsook de mogelijke drempels voor toetreding die eruit volgen. In een eerste deel wordt het regelgevingskader gedetailleerd waarbij achtereenvolgens de regels inzake toetreding en werking op de markt worden bestudeerd, de regels voor toegang tot het netwerk en tot de postale infrastructuur, de regels in verband met de universele dienst en de andere diensten van algemeen economisch belang. In een tweede deel wordt geprobeerd de regelgevende toegangsdrempels te identificeren, die de aanmoediging tot toetreding verminderen, alsook de regels die nadelig zijn voor nieuwkomers in vergelijking met de gevestigde operator.

3.1 Analyse van het regelgevingskader

3.1.1 Het Belgische regelgevingskader

Het Belgische postale regelgevingskader bestaat in hoofdzaak uit²⁸:

- De wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, inzonderheid titel IV ervan (Hervorming van de Regie der Posterijen) (de artikelen 129 tot 154ter). Deze wet is herhaaldelijk gewijzigd en het laatst door de wet van 19 april 2014. Er is een heel belangrijke wijziging geweest met de wet van 13 december 2010, die tot doel had de derde Postrichtlijn om te zetten en het Belgische regelgevingskader aan te passen aan de volledige liberalisering van de sector;
- De wet van 6 juli 1971 betreffende de oprichting van bpost en betreffende sommige postdiensten. Deze wet behandelt enerzijds bepaalde activiteiten en voorrechten van bpost alsook zijn pensioenstelsel en anderzijds bepaalde verplichtingen die van toepassing zijn op alle aanbieders van postdiensten, met name inzake burgerlijke aansprakelijkheid in geval van verlies of beschadiging van postzendingen en inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid inzake schending van het briefgeheim;
- De wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Deze wet regelt de werking, de rol en de bevoegdheden van het BIPT;
- De wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector;

²⁸ Andere akten van geringer belang vormen mede het regelgevingskader, zoals het ministerieel besluit van 20 april 2007 houdende reglementering van de particuliere brievenbussen.

- Het koninklijk besluit van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst. Dit besluit preciseert bepaalde voorwaarden in verband met de behandeling en de distributie van postzendingen, van de universele postdienst en van de overige opdrachten van openbare dienst;
- Koninklijk besluit van 29 mei 2013 tot goedkeuring van het vijfde beheerscontract tussen de Staat en bpost voor de periode 2013-2015. Het beheerscontract vermeldt de universeledienstverplichtingen alsook de overige diensten van algemeen economisch belang die op bpost rusten;
- Het koninklijk besluit van 11 januari 2006 tot toepassing van titel IV van de wet van 21 maart 1991, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 19 april 2014. Dit besluit regelt de procedure en de vergunningsvoorwaarden voor de diensten die onder de universele dienst vallen, de tarifaire regulering van de universele postdienst (price cap), de inhoud en de eisen van de universele postdienst, alsook de procedure voor de aanwijzing van de aanbieder van de universele dienst;
- Het koninklijk besluit van 11 januari 2006 tot toepassing van de artikelen 142, § 4, 144quater, § 3, 148sexies, § 1, 1° en 148septies van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven en ter bepaling van de plafonds voor de schadevergoedingen en interesten die de aanbieders van postdiensten verschuldigd zijn in geval van extracontractuele aansprakelijkheid voor verlies, diefstal, beschadiging en/of vertraging van een postzending tijdens de uitvoering van een postdienst in het kader van een openbare dienst, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 19 april 2014. Dit besluit preciseert bepaalde elementen voor de toekenning van de postale vergunning, de sanctiemogelijkheden in geval van niet-naleving van sommige kwaliteitsnormen en stelt een plafond vast voor de schadevergoedingen en interesten in geval van verlies, diefstal, beschadiging en/of vertraging van een postzending;
- Het koninklijk besluit van 12 januari 1970 houdende reglementering van de postdienst. Het merendeel van de bepalingen van dit besluit is opgeheven en is nu vervangen door de bepalingen van het koninklijk besluit van 24 april 2014 met dezelfde naam, maar er blijven nog enkele bepalingen over die gericht zijn op de taken van openbare dienst van bpost op financieel gebied.

3.1.2 Organisatie van de regulering in België

(a) De regulering van de toetreding tot en de werking op de markt

De levering van brievenpostzendingen die onder de universele dienst vallen, is onderworpen aan het verkrijgen van een *individuele vergunning*²⁹. De vergunning wordt door het BIPT verleend voor 10 jaar volgens een transparante, niet-discriminerende, evenredige procedure die gebaseerd is op objectieve criteria³⁰. Die vergunning is onderworpen aan *talrijke voorwaarden* inzake distributie en tarieven. De vergunninghouder moet zich in het bijzonder ertoe verbinden te zorgen voor een territoriale dekking van 80% van alle drie de gewesten van het land na 5 jaar activiteit, ten minste twee keer per week een distributie te doen na 2 jaar activiteit, een eenvormig tarief te hanteren voor elke klant binnen zijn dekkingsgebied, een betrouwbare dienst te verzorgen en te beschikken over een minimale infrastructuur, met voldoende personeel en een gepast operationeel proces³¹. Momenteel heeft slechts één operator (TBC Post) op 1 januari 2011 een vergunning verkregen³².

Bovendien moeten het ophalen, het sorteren en de distributie van brievenpost, met uitzondering van de postzendingen die niet onder de universele dienst vallen, van de dienst die beperkt is tot het transport en routageactiviteiten, worden uitgevoerd en worden ze geacht op onweerlegbare wijze te worden uitgevoerd door werknemers met een arbeidsovereenkomst, en niet door zelfstandigen³³.

Ten slotte moeten de aanbieder van de universele dienst en de houders van een postale vergunning een *reguleringsbijdrage* betalen, die in principe overeenkomt met 0,1% van hun omzet voor de postdiensten die onder de universele dienst vallen (als die hoger is dan € 500.000), om de postale activiteiten van het BIPT te financieren³⁴.

²⁹ Art. 148sexies, § 1 en § 4 van de wet van 21 maart 1991. Brievenpost wordt in artikel 131, 8° van de wet van 1991 gedefinieerd als *een op enigerlei fysieke drager aangebrachte schriftelijke mededeling die wordt vervoerd en besteld op het door de afzender op de zending zelf of op de omslag daarvan vermelde adres. Boeken, catalogi, kranten en tijdschriften worden niet als brievenpost aangemerkt.* De verrichtingen van de universele dienst worden gedefinieerd in artikel 142 van de wet van 21 maart 1991: het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie ten minste 5 dagen per week van postzendingen tot 2 kg en van postpakketten tot 10 kg, de distributie van de postpakketten ontvangen vanuit andere Lidstaten tot 20 kg, de diensten in verband met aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde. We merken op dat de universele postdienst zowel nationale diensten als grensoverschrijdende diensten omvat, en dat de activiteiten van transport en routage niet onderworpen zijn aan het verkrijgen van een vergunning.

³⁰ Art. 148sexies, § 2, van de wet van 21 maart 1991, de artikelen 2 tot 7 van het KB van 2006 tot toepassing van titel IV, de artikelen 10 tot 19 van het KB van 2006 tot toepassing van de artikelen 142, § 4, 144quater, § 3, 148sexies, § 1, 1° en 148septies van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven en ter bepaling van de plafonds voor de schadevergoedingen en interesten.

³¹ Art. 148sexies, § 1, van de wet van 21 maart 1991, art. 35 van het KB van 2006 tot toepassing van titel IV.

³² Mededeling van de Raad van het BIPT van 7 mei 2014 met betrekking tot de lijst van de postale operatoren aan wie een individuele vergunning voor het verstrekken van een dienst die deel uitmaakt van universele dienst werd toegekend.

³³ Art. 148decies van de wet van 21 maart 1991.

³⁴ Art. 148septies/1 van de wet van 21 maart 1991

De verstrekking van de andere postdiensten³⁵ is niet onderworpen aan het verkrijgen van een vergunning of machtiging, maar moet voldoen aan de essentiële eisen, wat voorwaarden zijn die door de staat worden opgelegd om redenen van niet-economisch, algemeen belang, alsook verplichtingen inzake behandeling van de klachten en bezwaren³⁶. Bovendien moeten alle ondernemingen die postdiensten aanbieden tegen wie ten minste 12 ontvankelijke klachten zijn ingediend en die een omzet hebben van minstens € 500.000, een *ombudsbijdrage* betalen, die bestemd is om de activiteiten van de postale ombudsman te financieren³⁷.

(b) De regulering van de toegang tot het netwerk en tot de postale infrastructuur

De aanbieders van postdiensten moeten toegang verlenen tot de *diensten die onder de universele dienst vallen en tot de elementen van de postinfrastructuur* die nodig zijn om postactiviteiten uit te voeren. Dit slaat met name op de brievenbussen die van de postoperator worden gehuurd, de inlichtingen over de adreswijzigingen, de doorzenddienst, de dienst voor terugzending³⁸. Deze toegang moet op transparante en niet-discriminerende wijze worden verleend en kan het voorwerp uitmaken van een controle en van een interventie van het BIPT indien de commerciële onderhandelingen mislukken³⁹.

Bovendien moet bpost onder eerlijke en niet-discriminerende voorwaarden toegang verlenen tot de *postkantoren* die behouden worden in het kader van de DAEB met betrekking tot het netwerk en die absoluut noodzakelijk zijn voor zijn concurrenten⁴⁰.

Wanneer bovendien de aanbieder van de universele dienst *speciale tarieven* toepast moet hij de principes van transparantie en non-discriminatie naleven, zowel wat betreft de eigenlijke tarieven als de betreffende voorwaarden⁴¹.

35 Postdiensten worden in art. 131, 1° van de wet van 21 maart 1991 gedefinieerd als diensten die bestaan uit het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postzendingen (geadresseerde zending in de definitieve vorm die een aanbieder van postdiensten verzorgt) met uitsluiting van postdiensten door de natuurlijke of rechtspersoon van wie de post afkomstig is.

36 Art. 148bis van de wet van 1991 en art. 21 van het KB van 2014 houdende reglementering van de postdienst.

37 Art. 145ter van de wet van 21 maart 1991.

38 Zie voorbereidende werkzaamheden van de wet van 13 december 2010, Artikelsgewijze toelichting, Doc. K. 53-202/1, blz. 27.

39 Art. 148ter van de wet van 21 maart 1991

40 Art. 25 van het 5e beheerscontract.

41 Art. 144ter, 5°, van de wet van 21 maart 1991. De niet-naleving van dat artikel door bpost in zijn tariefpraktijken in 2010 ten aanzien van de groepage-expediteurs heeft het voorwerp uitgemaakt van een veroordeling door het BIPT (besluit van de Raad van het BIPT van 20 juli 2011 met betrekking tot de conventionele tarieven van bpost voor het jaar 2010). Dit besluit is echter aangevochten voor het hof van beroep van Brussel, dat een prejudiciële vraag gesteld heeft aan het Europees Hof van Justitie in de zaak C-340/13 bpost tegen BIPT over de interpretatie van artikel 12 van Richtlijn 97/67. Het Europees Hof van Justitie heeft zich over deze kwestie uitgesproken in een arrest van 11 februari 2015, met de woorden: "Het non-discriminatiebeginsel zoals dat met betrekking tot de tarieven is vastgelegd in artikel 12 van 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, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008, moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een systeem van kwantumkortingen per afzender als hetwelk in het hoofdgeding aan de orde is."

(c) Universele dienst

De universele dienst omvat *verschillende diensten*: het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie ten minste 5 dagen per week van postzendingen tot 2 kg en van postpakketten tot 10 kg, de distributie van de postpakketten ontvangen vanuit andere Lidstaten tot 20 kg, de diensten in verband met aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde, alsook de internationale verplichtingen die voortvloeien uit hetzij de desbetreffende akten van de Wereldpostvereniging, hetzij uit andere normen of overeenkomsten, omdat de universele dienst ook grensoverschrijdende diensten omvat. Daarenboven omvat de universele dienst *het behoud van een retailnetwerk*: de 589 Belgische gemeenten moeten over een toegangspunt beschikken, er moet minimaal vijf dagen per week ten minste één lichting, één verzending en één bestelling geschieden en bij de bestelling van de postzendingen moeten alle woningen van het Rijk worden betrokken voor zover zij voorzien zijn van een brievenbus⁴².

De verrichtingen van de universele dienst hebben bepaalde *kenmerken*:

- Ze moeten voldoen aan de essentiële eisen, zonder discriminatie beschikbaar zijn en mogen niet worden onderbroken tenzij in geval van overmacht⁴³;
- Ze moeten *tarieven* hebben die betaalbaar zijn en voldoen aan de price cap die gebaseerd is op de diensten van een kleingebruikerspakket⁴⁴ en *ex ante* gecontroleerd worden door het BIPT, ze zijn gebaseerd op de kosten, identiek over het hele land, transparant en niet-discriminerend⁴⁵;
- Ze moeten voldoen aan *kwakeitensnormen*, met name wat betreft de verzendingsduur, de regelmaat en de betrouwbaarheid⁴⁶;
- Daarnaast moet de aanbieder van de universele dienst de gebruikers een *gebruikershandvest* ter beschikking stellen waarin talrijke informatie staat over de kenmerken en de tarieven van de diensten⁴⁷. Hij moet ook informatie verstrekken aan het BIPT zodat het zijn regulerende taken kan uitoefenen⁴⁸.

De aanbieder van de universele dienst is door de wet aangewezen tot december 2018; het gaat om bpost⁴⁹. Nadien zal hij worden aangewezen op grond van een open mechanisme voor een periode van 10 jaar⁵⁰.

⁴² Art. 142, §§ 1-2 van de wet van 21 maart 1991, de artikelen 8-9 van het 5e beheerscontract.

⁴³ Art. 142, § 3, van de wet van 21 maart 1991.

⁴⁴ Krachtens artikel 144ter, § 1, 1°, omvat dit pakket: binnenlandse prioritaire en niet-prioritaire zendingen waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg; de prioritaire en niet-prioritaire uitgaande grensoverschrijdende post waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg; de uitgaande binnenlandse en grensoverschrijdende postpakketten tot 10 kg, de binnenlandse en uitgaande grensoverschrijdende aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde.

⁴⁵ Art. 144ter van de wet van 21 maart 1991, de artikelen 28 tot 32 van het KB van 2006 tot toepassing van titel IV, art. 7 van het 5e beheerscontract. In verband met de toepassing van de price cap voor 2015, zie het besluit van de Raad van het BIPT van 8 oktober 2014 betreffende de analyse van het tariefvoorstel van bpost voor de volle tarieven per stuk voor het jaar 2015.

⁴⁶ Art. 144quater van de wet van 21 maart 1991, artikel 34 van het KB van 2006 tot toepassing van titel IV, de artikelen 5-6 van het 5e beheerscontract.

⁴⁷ Art. 144 en 144bis van de wet van 21 maart 1991.

⁴⁸ Art. 36 KB van de 2006 tot toepassing van titel IV.

⁴⁹ Art. 144octies, § 1, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 4 van het 5e beheerscontract.

De nettokosten van de universele dienst worden berekend door de aanbieder van de universele dienst en geïnfereerd door het BIPT volgens de methode van de vermeden nettokosten (verschil tussen het bestaan van de universeledienstverplichtingen en de afwezigheid van die verplichtingen) rekening houdende met alle relevante elementen, waaronder ook immateriële voordelen⁵¹. Om die berekening mogelijk te maken, moet de aanbieder van de universele dienst een analytische boekhouding voeren die een duidelijk onderscheid maakt tussen de verschillende diensten die deel uitmaken van de universele dienst, van de DAEB's en van de overige postdiensten, en waarbij de methode van de volledige kostentoewijzing (FDC) wordt gebruikt waarvoor het ABC-principe (Activity-Based Costing) wordt gehanteerd⁵². Deze interne boekhouding wordt nagekeken onder de controle van het BIPT⁵³.

Als de nettokosten meer bedragen dan 3% van de omzet van de aanbieder van de universele dienst in het segment van de universele dienst, vertegenwoordigen ze een onevenredige last die moet worden gecompenseerd door de Staatsbegroting⁵⁴. Tot op heden is er voor de universele dienst geen financiële compensatie betaald.

(d) De overige diensten van algemeen economisch belang (DAEB) of opdrachten van openbare dienst⁵⁵

Buiten de universele dienst waarvan de contouren worden vastgesteld op Europees niveau voorziet de Belgische wetgeving ook in bijkomende opdrachten van openbare dienst (diensten van algemeen economisch belang volgens de Europese terminologie)⁵⁶. Deze opdrachten, die vaak moeten worden verduidelijkt in een uitdiepingsovereenkomst tussen de Staat, bpost en eventueel belanghebbende partijen, kunnen worden verdeeld in verschillende categorieën.

Ten eerste, de DAEB in verband met het netwerk:

- Instandhouding van een *postaal nabijheidsnetwerk* dat ruimer is dan het netwerk dat wordt geëist voor de universele dienst of een netwerk dat commercieel optimaal is. Het netwerk moet bestaan uit minstens 1300 postale-servicepunten en uit minstens 650 postkantoren (waarvan ten minste één in elk van de 589

⁵⁰ Art. 144octies, §§ 2-4, van de wet van 21 maart 1991, en de artikelen 38-45 van het KB van 2006 tot toepassing van titel IV.

⁵¹ Art. 144undecies, § 1, van de wet van 21 maart 1991. Over de methode voor de verificatie van de berekening van de nettokosten van de universele dienst die zal worden gevolgd door het BIPT, zie 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 België.

⁵² Er wordt opgemerkt dat de boekhoudkundige scheiding het ook mogelijk maakt de naleving van de principes met betrekking tot de eindrechten na te gaan.

⁵³ Art. 144quinquies tot 144septies van de wet 21 maart 1991. Zie de mededeling van de Raad van het BIPT van 20 februari 2014 betreffende de verklaring van overeenstemming van het kostentoekeningssysteem voor bpost voor 2012 op basis van de verslagen opgesteld door het college van commissarissen bij bpost.

⁵⁴ Art. 144undecies, § 2 en art. 144novies van de wet van 21 maart 1991.

⁵⁵ Buiten deze DAEB's melden we dat het Belgische recht ook voorziet in de mogelijkheid tot zendingen van administratieve brievenpost die tot het vervoer worden toegelaten tegen uitgestelde vergoeding (art. 52-53 van het KB van 2014 houdende reglementering van de postdienst) en in een ander systeem van speciale vergoeding voor brievenpost geadresseerd aan militairen (art. 60-61 van het KB van 2014 houdende reglementering van de postdienst).

⁵⁶ Art. 141 van de wet van 21 maart 1991, de artikelen 39 tot 61 van het KB van 2014 houdende reglementering van de postdienst, de artikelen 10 tot 50 van het 5e beheerscontract.

Belgische gemeenten). Bovendien moet minstens 95% (resp. 98%) van de bevolking toegang hebben tot een postale-servicepunt dat het basisassortiment aanbiedt en gelegen is op een afstand over de weg van ten hoogste 5 km (resp. 10 km)⁵⁷. Dat netwerk moet voldoen aan kwaliteitscriteria, met name in termen van wachttijden voor de klanten, toegankelijkheid en non-discriminatie⁵⁸.

Ten tweede, de dagelijkse DAEB's, die diensten omvatten die aan de klanten worden aangeboden volgens een bepaalde frequentie:

- Bezorging van de *dagbladen en tijdschriften* die erkend zijn krachtens de criteria van het koninklijk besluit van 2014⁵⁹ volgens strenge voorwaarden inzake prestaties (met name levering voor 7.30 u. tijdens de week) en een specifieke tarifiering die het voorwerp uitmaakt van een tripartiete onderhandeling (tussen de Staat, bpost en de uitgevers) en onder de kostprijs⁶⁰;
- De *financiële postdiensten*, met name een universele bankrekening⁶¹;
- De betaling aan huis van *pensioenen*⁶².

Ten derde, de *DAEB's ad hoc* waarin de diensten zitten die niet herhaald worden aangeboden. Sommige DAEB's ad hoc leiden tot nettokosten en geven aanleiding tot een vergoeding:

- De *sociale rol van de postbode*, met name tijd doorbrengen met alleenstaanden en de minstbedeelden en hulp bij elektronische betalingen⁶³;
- Bedeling van al dan niet geadresseerd *verkiezingsdrukwerk* tegen een verlaagd tarief⁶⁴;
- *Postzendingen verstuurd door het verenigingsleven* (vzw's, stichtingen) tegen een verminderd tarief⁶⁵;
- De bezorging van *brievenpostzendingen die onder het stelsel van de portvrijdom vallen* uitgaande van sommige overheden⁶⁶;
- Het drukken, de verkoop, de terugbetaling, de vervanging en de uitwisseling van *visverloven*⁶⁷.

⁵⁷ Art. 141, § 1A, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 16 van het 5e beheerscontract.

⁵⁸ De artikelen 17-25 van het 5e beheerscontract.

⁵⁹ De artikelen 40 tot 47 van het KB van 2014 houdende reglementering van de postdienst.

⁶⁰ Art. 141, § 1bis, van de wet van 21 maart 1991 en de artikelen 27-38 van het 5e beheerscontract.

⁶¹ Art. 141, § 1B, van de wet van 21 maart 1991 en de artikelen 39-43 van het 5e beheerscontract.

⁶² Art. 141, § 1C, van de wet van 21 maart 1991 en de artikelen 44-48 van het 5e beheerscontract.

⁶³ Art. 141, § 1D, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 49(a) van het 5e beheerscontract.

⁶⁴ Art. 141sexies, 1°, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 49(e) van het 5e beheerscontract.

Verkiezingsdrukwerk moet worden erkend volgens de criteria van artikel 48 van het KB van 2014 houdende reglementering van de postdienst.

⁶⁵ Art. 141, § 1F, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 49(f) van het 5e beheerscontract.

⁶⁶ Art. 141, § 1G, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 49(g) van het 5e beheerscontract.

De zendingen die portvrijdom genieten, worden gedefinieerd in de artikelen 49-51 van het KB van 2014 houdende reglementering van de postdienst.

⁶⁷ Art. 49(j) van het 5e beheerscontract.

Andere DAEB's ad hoc leiden niet tot nettokosten, en geven dus geen aanleiding tot financiële compensatie:

- De *dienst "AUB Postbode"* om bejaarden en de minstbedeelden te hulp te schieten⁶⁸;
- Verstrekking van *informatie aan het publiek* op verzoek van de Staat⁶⁹;
- Medewerking voor de bedeling van *pakken stembrieven* die meer wegen dan 10 kg⁷⁰;
- Betaling van *presentiegelden bij verkiezingen*⁷¹;
- Financiële en administratieve behandeling van *boetes*⁷²;
- Verkoop van *postzegels* en andere postwaarden⁷³.

De aanbieder van deze overige opdrachten van openbare dienst is door de wet aangewezen tot december 2015, en het gaat om bpost⁷⁴. Deze verrichtingen zijn opgenomen in het 5e beheerscontract, dat eind 2015 verstrijkt. Wat de persdistributie betreft, is er een openbare, transparante en niet-discriminerende inschrijvingsprocedure gelanceerd om de aanbieder van die dienst aan te wijzen, in principe, vanaf januari 2016 voor een duur van 5 jaar⁷⁵.

De nettokosten van deze DAEB's hebben het voorwerp uitgemaakt van een prognose van de Belgische Staat volgens de methode van de vermeden nettokosten, gecorrigeerd met een bonus-malusregeling inzake efficiëntie en kwaliteit⁷⁶. Deze methode is geldig verklaard door de Europese Commissie in het kader van zijn controle op staatssteun⁷⁷. Enkel de DAEB's die leiden tot vermijdbare nettokosten geven aanleiding tot een maximale financiële compensatie die met de tijd afneemt om een toename van de efficiëntie te weerspiegelen en die vastgesteld is op:

- voor 2013: € 303.720.300,
- voor 2014: € 304.389.328 (de verhoging wordt verklaard door de verkiezingen die in mei 2014 hebben plaatsgevonden),
- voor 2015: € 294.285.260⁷⁸.

⁶⁸ Art. 141, § 1D, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 49(b) van het 5e beheerscontract.

⁶⁹ Art. 141, § 1E, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 49(c) van het 5e beheerscontract.

⁷⁰ Art. 49(d) van het 5e beheerscontract.

⁷¹ Art. 49(h) van het 5e beheerscontract.

⁷² Art. 49(i) van het 5e beheerscontract.

⁷³ Art. 49(k) van het 5e beheerscontract.

⁷⁴ Art. 141quinquies van de wet van 21 maart 1991.

⁷⁵ Art. 141, § 1bis, van de wet van 21 maart 1991. Zie de oproep van het BIPT van 9 april 2014 tot het indienen van kandidaturen voor de dienstenconcessie voor de bedeling van erkende kranten (perceel 1) en de bedeling van erkende tijdschriften (perceel 2).

⁷⁶ Art. 141ter van de wet van 21 maart 1991, art. 22 van het 5e beheerscontract voor de DAEB netwerk, art. 28-32 en 35-37 voor de DAEB's pers, art. 40-43 voor de financiële DAEB's, art. 45-47 voor de DAEB pensioenen, art. 50-51 voor de DAEB's ad hoc.

⁷⁷ De punten 176-178 van het besluit van de Commissie van 2 mei 2013.

⁷⁸ Art. 12 van het 5e beheerscontract.

Deze prognose van de nettokosten wordt achteraf geverifieerd door een college van commissarissen, dat samengesteld is uit twee leden aangewezen door de algemene vergadering van bpost onder de leden van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren en twee andere leden aangewezen door het Rekenhof. Als de prognose te ruim is gebleken, zal de financiële compensatie dienovereenkomstig worden beperkt⁷⁹.

De nettokosten van deze opdrachten van openbare dienst worden *gecompenseerd* door de Staatsbegroting⁸⁰.

3.2 Regelgevende drempels en gebrek aan een level playing field

Nu het Belgische regelgevende systeem is beschreven, wil dit deel op basis van de economische en juridische evaluaties van de Europese instellingen, de interviews met de stakeholders en de praktijken van de overige lidstaten die verder in dit verslag eveneens zullen worden ontwikkeld, de voornaamste obstakels voor de toetreding tot de markt identificeren, alsook de regelgevende akten die een concurrentieel onevenwicht tussen de verschillende operatoren zouden kunnen scheppen. Elke drempel heeft een restrictief effect op toetreding, maar het gecombineerde effect van al deze drempels versterkt nog de beperkingen voor toetreding.

3.2.1 De voorwaarden van de vergunning: een hoge toegangsdrempel, die economisch en juridisch wordt betwist

Rechtvaardiging van de voorwaarden van de vergunning in de wet van 13 december 2010

Een van de voornaamste toegangsdrempels bestaat uit de zeer restrictieve voorwaarden van de vergunning in termen van dekking, frequentie en tarief voor bedeling. Bij de aanneming van de wet in 2010 had de minister die de postsector onder zijn bevoegdheid had, erkend dat het om een toegangsdrempel ging, maar had die gerechtvaardigd om "cherry picking" door nieuwkomers van de meest winstgevende segmenten van de markt te voorkomen, en in samenhang daarmee een stijging van de kosten van de universele dienst die niet meer zouden kunnen worden gecompenseerd door de meest winstgevende segmenten van de markt⁸¹.

Volgens de PwC-studie⁸² die voor de Europese Commissie was verricht en het PREMO-model, dat door bpost was opgesteld en geaudit door KPMG⁸³, vertoonde België kenmerken die het bijzonder kwetsbaar maakten voor een dergelijke afroming:

⁷⁹ Art. 13 van het 5e beheerscontract.

⁸⁰ Art. 141ter van de wet van 21 maart 1991.

⁸¹ Zie voorbereidende werkzaamheden van de wet van 13 december 2010, Memorie van toelichting en artikelsgewijze toelichting, *Doc. K. 53-202/1*, blz. 7-11, blz. 7.

⁸² Price Waterhouse Coopers, *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, Rapport voor de Europese Commissie, mei 2006.

⁸³ KPMG, *Analyse van de methode voor de berekening van de kosten van de universele dienst*, Rapport gemaakt voor het BIPT in februari 2009.

een hoge bevolkingsdichtheid, een concentratie van de inkomsten bij enkele grote klanten-afzenders en een groot verschil in arbeidskosten tussen loontrekkers en zelfstandigen.

Het PREMO-model had geoordeeld dat als er geen limieten werden gesteld via vergunningsvoorwaarden en als de mogelijkheid om zelfstandigen te gebruiken ruimschoots aangeboden werd, de nettokosten van de universele dienst zouden oplopen tot 300 miljoen euro⁸⁴. Volgens de minister maakten de voorwaarden van de vergunning en de verplichting om loontrekkenden in te zetten een evenwicht mogelijk tussen de garantie van de universele dienst tegen aanvaardbare kosten op lange termijn enerzijds en anderzijds de mogelijkheid voor de concurrentie om zich te ontwikkelen.

Economische betwisting in het kader van het Europese semester

De relevantie van deze toegangsdrempel is echter economisch betwist in het kader van het Europese semester. In zijn aanbevelingen aan België in juli 2013 had de Raad van Ministers van de Europese Unie aanbevolen om de nog overblijvende reglementaire obstakels in de postsector weg te nemen, in het bijzonder de *vergunningsvoorwaarden*⁸⁵. In dat opzicht had de Commissie erop gewezen dat de verplichting tot geografische en dagelijkse dekking en de noodzaak om een uniform tarief te hanteren voor de diensten met vergunning, ernstige bezorgdheid deed ontstaan⁸⁶.

In antwoord op deze aanbevelingen heeft België in zijn nationale hervormingsplan van april 2014, de vergunningsvoorwaarden gerechtvaardigd door de argumenten over te nemen die aangehaald waren bij de aanneming van de wet van 2010. Zo merkt België het volgende op⁸⁷:

Artikel 29 van de wet van 13 december 2010 (tot wijziging van artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991) verplicht de dienstverrichters die van plan zijn postdiensten aan te bieden die onder de universele dienst vallen, een aanvraag aan het BIPT te richten met de bedoeling een individuele vergunning te verkrijgen. Daarvoor moeten zij aan bepaalde voorwaarden beantwoorden. Deze wettelijke vereisten voor het verkrijgen van een vergunning zijn gewettigd om te vermijden dat nieuwkomers de markt afromen en bijgevolg de kosten voor de levering van de universele postdienst (UPD) aanzienlijk de hoogte injagen. Deze regels zijn gebaseerd op een grondige analyse van de Europese postmarkt die de Europese Commissie in 2006 uitvoerde. De Commissie was van mening dat de Belgische markt enorm zou worden blootgesteld aan het risico van « cherry picking », wat overigens al bevestigd werd met de toepassing van het postreguleringsmodel

⁸⁴ Zie voorbereidende werkzaamheden van de wet van 13 december 2010, Memorie van toelichting en artikelsgewijze toelichting, Doc. K. 53-202/1, blz. 7-11, blz. 28-33.

⁸⁵ Aanbeveling 4 *in fine* en considerans 13 van de Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2013 over het nationale hervormingsprogramma 2013 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van België voor de periode 2012-2016, PB, C 217 van 30.7.2013, blz. 5.

⁸⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie van 29 mei 2013, Beoordeling van het nationale hervormingsprogramma 2013 en het stabiliteitsprogramma voor België, SWD(2013) 351, blz. 33.

⁸⁷ Nationaal hervormingsplan 2014 door België ingediend op 25 april 2014, blz. 15-16.

(PREMO –Postal Regulatory Model) om de gevolgen van de verschillende wetgevende opties voor de waarborging van de universele dienst te evalueren.

Wat betreft de met de vergunning beoogde toepassing van een uniform tarief op het hele nationale grondgebied, is de toekenning van een individuele vergunning afhankelijk van de verbintenis van de aanvrager om een uniform tarief toe te passen op het gedeelte van het nationale grondgebied dat door de vergunning wordt gedekt (en niet op het hele grondgebied). Deze vereiste om een uniform tarief toe te passen betekent dat de houders van (of kandidaten voor) een vergunning gehouden zijn voor elke klant een tarief toe te passen dat identiek is op het hele grondgebied waarop de verplichting van toepassing is, ongeacht de plaatsen van ophaling en verdeling op dit grondgebied. De verplichting van een uniform tarief voor vergunninghouders mag niet verward worden met de verplichting die aan de aangewezen verlener van de universele dienst wordt opgelegd.

Bij het onderzoek van dat hervormingsprogramma werd de Europese Commissie niet overtuigd door de rechtvaardiging die door België was gegeven en merkte op: "Geen vooruitgang in het opheffen van de resterende belemmeringen van regelgevende aard in de postsector. Aanhoudende regelgevende belemmeringen (d.i. buitensporige vergunningsvereisten, met name verplichte geografische en dagelijkse bediening en een uniform tarief voor diensten waarvoor vergunning is verleend) beperken de consumentenkeuze en staan de ontwikkeling van gereguleerde postmarkten in de weg."⁸⁸ De Commissie heeft de Raad echter niet meer voorgesteld daarover een aanbeveling op te stellen na afloop van het semester 2014.

Procedure van inbreuk tegen het Europese recht

De Commissie heeft ook de wettelijkheid van deze toegangsdrempel ten opzichte van het Europese recht juridisch aangevochten. Op 26 november 2014 heeft de Commissie een inbreukprocedure ingeleid tegen België op grond van artikel 258 van het VWEU en een brief van ingebrekestelling gestuurd waarop België moet antwoorden binnen een termijn van twee maanden⁸⁹. De Commissie vindt dat de vergunningsvoorwaarden waarin artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991 voorziet een schending vormt van de Postrichtlijn (inzonderheid artikel 9, § 2), omdat deze voorwaarden niet nodig, noch gerechtvaardigd zijn.

De Commissie is van oordeel dat de argumentatie van België die de vergunningsvoorwaarden rechtvaardigt om het risico voor "cherry picking" en de ermee samenhangende stijging van de kosten van de universele dienst tegen te gaan, niet was bewezen door concrete feiten of bewijselementen. Bovendien lijkt deze argumentatie nu te worden tegengesproken door de ervaring in andere lidstaten met geodemografische karakteristieken die op die van België lijken (zoals Nederland, Slovenië of Estland) en waar de kosten van de universele dienst niet gevoelig zijn

⁸⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie van 2 juni 2014, Beoordeling van het nationale hervormingsprogramma 2014 en het stabiliteitsprogramma voor België, SWD(2014) 402, blz. 34.

⁸⁹ Besluit van de Europese Commissie van 26 november 2014, *inbreuk nr. 2014/2254*, C(2014) 8669.

toegenomen met minder restrictieve vergunningsvoorwaarden. Bovendien toont het feit dat slechts één operator een vergunning heeft aangevraagd het afschrikkingseffect van de vergunningsvoorwaarden aan. De Commissie merkt ook op dat de voorwaarde met betrekking tot het uniforme tarief niet kan worden geïnterpreteerd als te zijn gedekt door artikel 12 van de Postrichtlijn, zoals België staande houdt⁹⁰.

De argumentatie van de Commissie sluit zich aan bij die welke de afdeling Wetgeving van de Raad van State had aangenomen in haar advies van februari 2010, over wat later de wet van 13 december 2010 zou worden⁹¹. Zo had de Raad van State opgemerkt dat de noodzaak en de evenredigheid van de voorwaarden inzake dekking en distributie niet voldoende gerechtvaardigd waren en dat de bewering dat noch de sector, noch de overheid de meerkosten van de universele dienst zouden kunnen compenseren, die zouden worden veroorzaakt door de intrede van nieuwkomers aan wie geen enkele voorwaarde zou worden opgelegd inzake distributie, dekking en uniforme tarieven, moest worden gestaafd met concrete, tastbare en precieze gegevens⁹². Net als de Commissie benadrukte de Raad van State het feit dat de verplichting inzake uniforme tarieven niet kon worden gerechtvaardigd door artikel 12 van de Postrichtlijn⁹³.

3.2.2 De overige toegangsbelemmeringen

De voorwaarden inzake werking op de markt: de regels inzake arbeidscontract

Een andere hoge toegangsdrempel bestaat uit de eis om een beroep te doen op loontrekkenden, en het daarmee samenhangende verbod een beroep te doen op zelfstandigen om de activiteiten van het ophalen, sorteren en distribueren van de brievenpostzendingen uit te voeren (we herinneren eraan dat boeken, catalogi, kranten en tijdschriften daar buiten vallen), met uitzondering van postzendingen die niet onder de universele dienst vallen, van de dienst die beperkt is tot het vervoer en van de routageactiviteiten. Door deze eis stijgen de werkingskosten van verschillende postdiensten en verminderen dus de stimulansen om de markt te betreden.

Deze eis was gerechtvaardigd om te strijden tegen het inzetten van schijnzelfstandigen gelet op het verschil dat groot kon zijn (tot 40%) tussen de arbeidskosten van de loontrekkenden en van de zelfstandigen, om de werknemers in de postsector te beschermen, een zwakke categorie die geen onderhandelingspositie heeft ten opzichte van de postoperatoren, en om de kwaliteit van de universele dienst te garanderen⁹⁴.

⁹⁰ Zie in verband daarmee de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 13 december 2010, Artikelsgewijze toelichting, *Doc. K. 53-202/1*, blz. 31.

⁹¹ Advies van de Raad van State nr. 47 625/4 van 22 februari 2010 overgenomen in de voorbereidende werkzaamheden van de wet, *Doc. K., 53-202/1*, blz. 68-110.

⁹² *Ibidem*, blz. 89.

⁹³ *Ibidem*, blz. 90.

⁹⁴ Artikelsgewijze commentaar, overgenomen in de voorbereidende werkzaamheden van de wet, *Doc. K., 53-202/1*, blz. 36-37.

De evenredigheid van deze regel, met name de onweerlegbaarheid van het vermoeden, was echter al in twijfel getrokken door de Raad van State in zijn advies over de wet van 2010⁹⁵.

De regulering van de toegang tot het netwerk en tot de postale infrastructuur

Om markttoetreding mogelijk te maken en te zorgen voor een level playing field tussen alle postoperatoren, is het belangrijk dat de toegang tot de postale infrastructuur en tot het distributienetwerk duidelijk en doeltreffend wordt gewaarborgd via de regulering en door de regulator. Het Belgische recht voorziet in een toegang tot de elementen van de postale infrastructuur die nodig zijn om de postale activiteiten te ontwikkelen en tot de diensten die onder de universele dienst vallen, alsook in een verplichting tot transparantie en niet-discriminatie, vooral op tarifair gebied.

De juiste draagwijdte van deze bepalingen en van de categorieën van toegang waarop ze slaan, wordt echter niet verduidelijkt in de rechtspraak, waardoor een reglementaire onzekerheid ontstaat die nadelig is voor de toetreding tot de markt. Daarbij komt nog dat inzake toegang tot de infrastructuur en tot de diensten die deel uitmaken van de universele dienst, het BIPT pas tussenbeide kan komen nadat commerciële onderhandelingen mislukt zijn, wat pas kan worden vastgesteld zes maanden na het begin van deze onderhandelingen; daardoor kan de doeltreffendheid van zijn optreden beperkt worden.

De organisatie van de universele dienst en van de overige diensten van algemeen belang

Het Belgische recht voorziet in universeledienstverplichtingen en in extra DAEB-verplichtingen waarvan het toepassingsgebied en de inhoud eveneens toegangs-drempels kunnen vormen.

Het toepassingsgebied van de universele dienst is ruimer dan in andere lidstaten, wat *ceteris paribus* de nettokosten van deze dienst kan verhogen. Zoals de vrees voor hogere kosten België ertoe heeft gebracht belangrijke beperkingen op te leggen aan de toetreding, kan men denken dat het ruime toepassingsgebied van de universele dienst een indirecte toegangsdrampel vormt.

Daarnaast zijn de DAEB-verplichtingen talrijk en die zijn tot nu toe zonder offerteaanvraag allemaal toegewezen aan bpost. Het merendeel van deze DAEB's geven aanleiding tot een financiële compensatie die ex ante door de staat is berekend en die ex post wordt gecontroleerd door een college van commissarissen. Omdat het toepassingsgebied van de verplichtingen van de DAEB's ruimer is dan in het merendeel van de lidstaten, ligt de vergoeding ook aanzienlijk hoger dan in het merendeel van de lidstaten. Het is dus bijzonder belangrijk dat deze compensatie zich beperkt tot de

⁹⁵ Advies van de Raad van State nr. 47 625/4 van 22 februari 2010 overgenomen in de voorbereidende werkzaamheden van de wet, *Doc. K., 53-202/1*, blz. 104.

nettokosten van de DAEB's en dat de berekening van deze nettokosten wordt uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige autoriteit.

Het gebrek aan wetgevende duidelijkheid en de reglementaire onzekerheid

Het reglementaire kader is uiterst ingewikkeld, omdat het toegevoegd is bij de wet van 21 maart 1991 en zijn systeem van beheerscontracten, een wettelijke architectuur die bedacht is in de tijd van het monopolie. Deze architectuur past niet langer bij de liberalisering van de markten en de reglementaire complexiteit die eruit voortvloeit, vormt een toegangsdrempel. Bovendien, zoals reeds vermeld is in verband met de regulering van de toegang, is de interpretatie van sommige wettelijke bepalingen nog niet verduidelijkt, wat de reglementaire onzekerheid en de toegangsdrempels verhoogt.

Eindrechten

Sommige akkoorden inzake eindrechten die in België worden betaald, onder andere gesloten in het kader van de Wereldpostvereniging, kunnen een toegangsdrempel vormen indien deze kosten onder de kostprijs liggen.

3.2.3 Een gebrek aan een level playing field onder de postoperatoren

Binnen het postale recht

Door het effect van zijn omvang, waardoor het grote schaal- en breedtevoordelen kan genieten, heeft bpost het voordeel van een betere concurrentiepositie voor sommige postdiensten of diensten die ermee te maken hebben, zoals de frankeermachines⁹⁶. Dat effect van de omvang is gedeeltelijk toe te schrijven aan het feit dat bpost vroeger een monopolie had, en dat het vandaag de aanbieder van de universele dienst is die ook belast is met talrijke (andere) DAEB's.

Dit effect van de omvang mag niet worden verwaarloosd in de reglementering en in de toepassing ervan, als men een echte gelijkheid van kansen wil garanderen tussen alle postoperatoren en zorgen voor een daadwerkelijke mededinging ten gunste van de consumenten, wat het hoofddoel is van de volledige liberalisering van de sector.

Buiten het postale recht

Tot slot dateren enkele wettelijke bepalingen die buiten het bestek van het postale recht vallen van de tijd van het monopolie en die zijn nog niet aangepast aan de nieuwe context van de volledige liberalisering, waardoor voor bpost voordelen ontstaan of dan toch voor de aanbieder van de universele dienst ten opzichte van zijn concurrenten.

⁹⁶ De frankeermachines mogen worden goedgekeurd door alle postoperatoren (art. 16 van de wet van 6 juli 1971 betreffende de oprichting van bpost en betreffende sommige postdiensten) en de machines die worden gebruikt voor zendingen die onder de universele dienst vallen, moeten worden goedgekeurd door de aanbieder van de universele dienst (art. 22-24 van het KB van 2014 houdende reglementering van de postdienst).

Dit slaat vooral op de fiscale en douanewetgeving. We noemen met name:

- de voorrechten van bpost op fiscaal vlak⁹⁷;
- de wetgeving inzake grondbelasting en lokale belastingen⁹⁸;
- het douanerecht en de douaneprocedures die in sommige gevallen gunstiger zijn voor de zendingen die worden beheerd door de vroegere monopolisten in vergelijking met die van de overige postoperatoren;
- Het btw-wetboek⁹⁹, in het bijzonder artikel 44, § 3, 14°, geeft btw-vrijstelling voor "*de diensten en de leveringen van goederen bijkomstig bij deze diensten verleend door verrichters van postdiensten die de verplichting op zich nemen de gehele universele postdienst of een deel daarvan te verzekeren, wanneer deze diensten universele postdiensten betreffen zoals gedefinieerd in artikel 142 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven*". Deze bepaling begunstigt de aanbieder van de universele dienst ten opzichte van de overige postoperatoren.

Dat geldt ook voor andere wetgevingen. Zo is het postvervoer dat wordt verricht in het kader van een stelsel van universele dienst uitgesloten van de toepassing van de wet van 15 juli 2013 betreffende het goederenvervoer over de weg en van de verplichtingen die daarin staan¹⁰⁰.

Het BIPT beschikt over de bevoegdheid om deze voorrechten of speciale rechten te identificeren en aan de minister die de postsector¹⁰¹ onder zijn bevoegdheid heeft aanbevelingen te doen, met name om te zorgen voor een beter concurrentie-evenwicht tussen alle postoperatoren

⁹⁷ Artikel 7, eerste lid, van de wet van 1971 betreffende de oprichting van bpost en betreffende sommige postdiensten schrijft voor dat bpost wordt gelijkgesteld aan de Staat voor de toepassing van de wetten betreffende de taksen, rechten, retributies en belastingen ten bate van de Staat, de provinciën en de gemeenten.

⁹⁸ bpost geniet bepaalde vrijstellingen wat betreft grondbelasting en lokale belastingen, die de Commissie beschouwd heeft als bestaande staatssteun: Punt 393 van het besluit van de Europese Commissie van 25 januari 2012, zaak SA.14588 *Steunmaatregel ten behoeve van bpost*, PB L 170 van 29.6.2012, blz. 1.

⁹⁹ Artikel 44, § 3, 12°, geeft btw-vrijstelling voor "*de leveringen, tegen de nominale waarde, van postzegels die frankeerwaarde hebben in het binnenland, fiscale zegels en andere soortgelijke zegels*".

¹⁰⁰ Zie artikel 3, f, van de wet van 15 juli 2013 betreffende het goederenvervoer over de weg.

¹⁰¹ Art. 136 van de wet van 21 maart 1991.

4 Internationale benchmark

4.1 Overzicht van landen en thema's

In dit deel van de studie wordt een internationale benchmark voorgesteld waarin de huidige economische en regelgevende situatie van de postale markten alsook de ontwikkelingen sinds 2011, het jaar waarin de markt in België volledig werd opengegooid, worden vergeleken. De benchmark heeft tot doel de situatie van de Belgische postmarkt te evalueren en de uitdagingen voor de Belgische postale wetgeving te identificeren.

De benchmark heeft betrekking op vier aspecten die in Figuur 9 worden weergegeven.

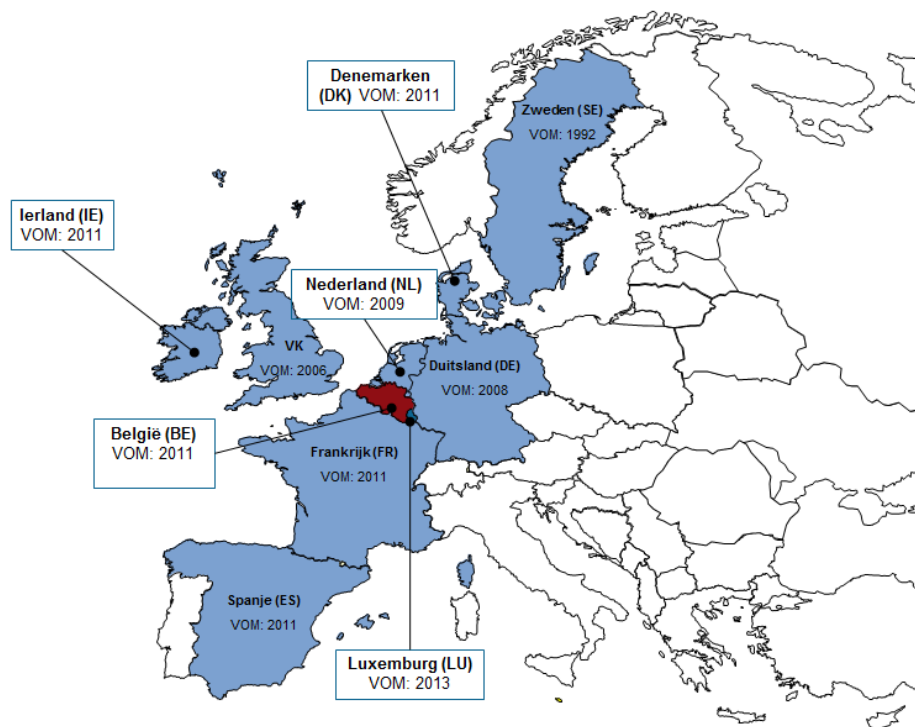
Figuur 9 Voornaamste aspecten van internationale benchmark



De internationale benchmark in deze studie vergelijkt de marktontwikkelingen en postale regulering in tien landen (zie Figuur 10):

- België
- Denemarken
- Frankrijk
- Duitsland
- Ierland
- Luxemburg
- Nederland
- Spanje
- Zweden
- het Verenigd Koninkrijk

Figuur 10 Landen opgenomen in de benchmark



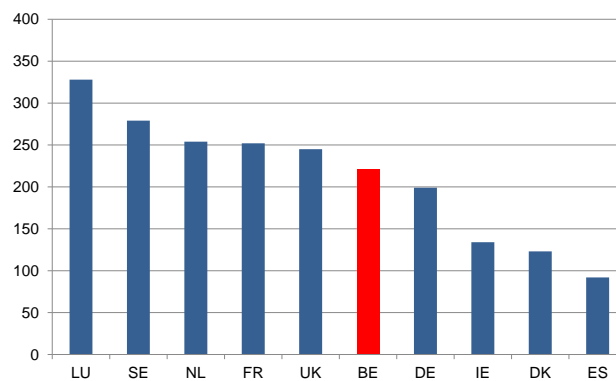
De postale markten in deze benchmark zijn op verschillende momenten opengesteld voor concurrentie. De helft ervan had een volledig geliberaliseerde postmarkt in 2011, zoals bepaald in Postrichtlijn 2008/06/EG, vier waren al eerder geliberaliseerd, en één land (Luxemburg) heeft de markt opengegoid in 2013.

4.2 Evolutie van de brievenpostmarkten sinds de volledige openstelling van de markt

Brievenpostformules onder druk

De postmarkten in deze benchmark worden gekenmerkt door uiteenlopende niveaus van brievenpostzendingen per hoofd (zie Figuur 11). In de meeste landen, waaronder ook België, worden per inwoner meer dan 200 brievenpostzendingen bezorgd. Spanje, het land met de laagste volumes per hoofd, is pas onlangs tot onder 100 brievenpostzendingen gezakt. Luxemburg is het enige land met meer dan 300 zendingen per persoon, voornamelijk wegens de grote hoeveelheid grensoverschrijdende post.

Figuur 11 Brievenpostzendingen per hoofd (2012)



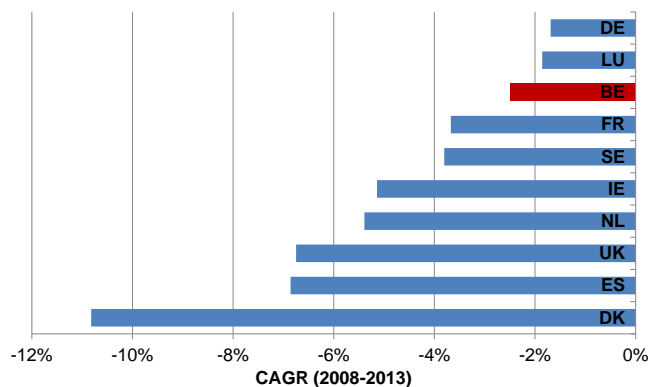
Bron: gebaseerd op marktonderzoeken van postale regulatoren

Uit Figuur 12 blijkt dat de volumes brievenpost in alle landen van onze benchmark aan het dalen zijn. België is een van de drie markten die het minst getroffen zijn met bescheiden verliezen van gemiddeld 2,5% per jaar. Het lijkt alsof de algemene verandering in communicatiegedrag ("elektronische substitutie") de postale vraag minder heeft aangetast dan in andere landen (bijv. Nederland en Denemarken). Andere factoren die kunnen verklaren waarom de volumes in België niet veel achteruit zijn gegaan, zijn onder andere verbeterde dienstverlening door bpost, concurrerende prijszetting voor grote afzenders, ingewikkelde structuren van de federale overheid die het moeilijk maken om snel e-government in te voeren, of conservatieve communicatiepatronen van Belgische burgers in het algemeen.

Het land met de grootste afname van het volume is Denemarken, waar de regering meer dan tien jaar eerder een e-government-strategie had uitgevoerd, wat in de jongste jaren tot zware verliezen van de brievenvolumes heeft geleid. Denemarken is het eerste Europese land dat elektronische communicatie tussen de staat en zijn burgers verplicht

zal stellen in 2015. Sedert 1 november 2014 moeten de burgers een digitale brievenbus hebben.¹⁰²

Figuur 12 Ontwikkeling in marktvolumes



Bron: gebaseerd op marktonderzoeken van postale regulatoren

Er zijn buiten elektronische substitutie nog andere factoren die invloed hebben op de ontwikkeling van het volume, zoals economische en bevolkingsgroei, alsook de ontwikkeling van prijzen, maar ook eerder zachte factoren, zoals culturele gewoonten van een maatschappij, leeftijdsstructuur en niveau van opleiding. De impact van deze factoren op de volumes is echter in elk land anders, afhankelijk van hun sterke punten en de structuur van de brievenpost.





Niveau van concurrentie over de hele lijn erg laag in de meeste landen

De historische operatoren domineren nog altijd de nationale brievenpostmarkten in alle landen. Zelfs in de landen waar de concurrenten meer succes hadden dan in andere landen, blijft het niveau van totale concurrentie laag. In Tabel 3 staan de vier landen waar de totale concurrentie met een marktaandeel van meer dan 1 of 2% van de brievenpostmarkt zich ontwikkeld heeft. Al deze landen hadden al aanzienlijke delen van hun markt opengesteld voor 2011.¹⁰³ Het is opmerkelijk dat ondanks de lange periode waarin de concurrentie zich vrij kon ontwikkelen, de concurrenten toch geen aanzienlijke delen van de markt veroverd hebben. In de overige zes landen van deze benchmark (België, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Luxemburg en het VK), hebben de nationale postoperatoren een marktaandeel van 98% of meer.

¹⁰² Zie Danish Government (2011), The digital path to future welfare, eGovernment Strategy 2011-2015, August 2011.

¹⁰³ In Spanje zijn stedelijke postdiensten voor concurrentie opengesteld voor 2011.

Tabel 3 Overzicht van totale concurrentie

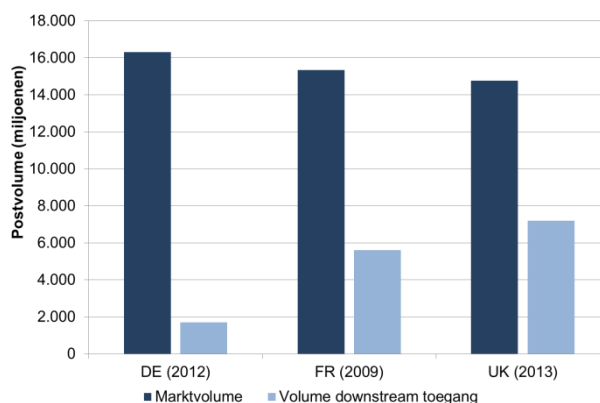
Land	Jaar van volledige openstelling van de markt	Marktaandeel van concurrenten (inkomsten)	Voornaamste concurrent
Duitsland 	2008	11,5%	Postcon (~3%)
Nederland 	2009	~20%	Sandd (~18%)
Spanje 	2011	~10%	Unipost (~6%)
Zweden 	1992	8,4%	Bring Citymail (6,3%)

Opmerking: marktaandelen slaan op het jaar 2013 behalve voor Duitsland (2012)

Bron: gebaseerd op marktonderzoeken van postale regulatoren

Er zijn drie landen in deze benchmark waarin de concurrentie op het gebied van toegang zich aanzienlijk ontwikkeld heeft: Frankrijk, Duitsland en het VK. Toegangsconcurrenten zijn voornamelijk "postvoorbereiders" of "groepage-expediteurs", die brieven van verschillende klanten verzamelen, deze sorteren volgens de voorsorteringseisen van de nationale postoperator en deze vervoeren naar een toegangspunt, gewoonlijk een sorteercentrum. De operatoren betalen dan een lagere prijs voor de afgifte van de voorgesorteerde zendingen door de historische operator. In Frankrijk en het VK heeft de toegangsconcurrentie zich ontwikkeld als een alternatief voor totale concurrentie, terwijl deze in Duitsland wordt gehanteerd door volledige concurrenten voor de afgifte van brieven buiten het bestek van hun bezorgingsnetwerk.

Figuur 13 Downstream toegangsvolumes in Frankrijk, Duitsland, het VK (jaarlijkse volumes)



Bron: marktonderzoeken van nationale regulatoren

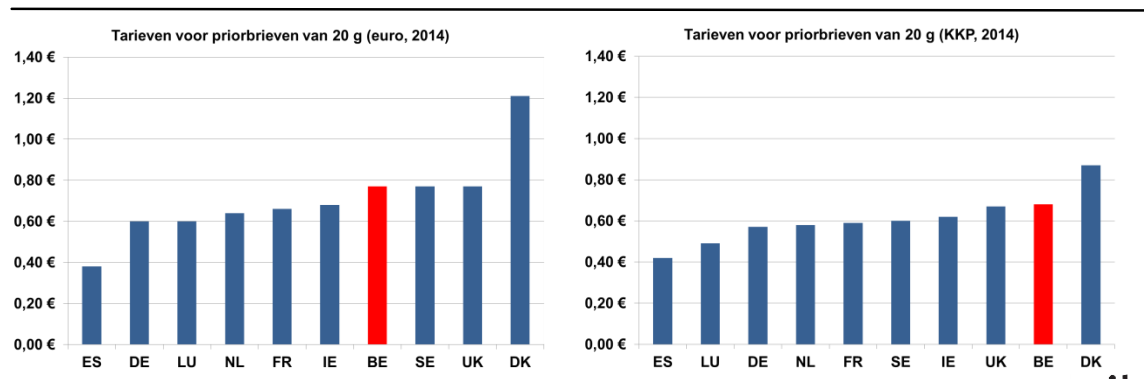
Zoals te zien is in Figuur 13, variëren de toegangsvolumes aanzienlijk. Terwijl in het VK de toegang bijna de helft van de brievenpostvolumes bedroeg (inclusief zowel toegang vanwege de groepage-expediteurs als "directe klantentoeegang"), bedroegen de

toegangsvolumes in Duitsland slechts 10% van de markt (maar dan zonder toegangsvolumes van "directe klanten").

Prijzen voor brieven in België bij de hoogste in de benchmark

De prijs van een standaardbrief van 20g (prioritair) in België bedraagt € 0,77¹⁰⁴ voor één postzegel (2014).¹⁰⁵ Dit is de op drie na hoogste prijs in deze benchmark in euro, en de op één na hoogste prijs wanneer rekening wordt gehouden met de koopkrachtnorm (zie Figuur 14).

Figuur 14 Tarieven voor brief van 20g in 2014 in € en koopkrachtnorm

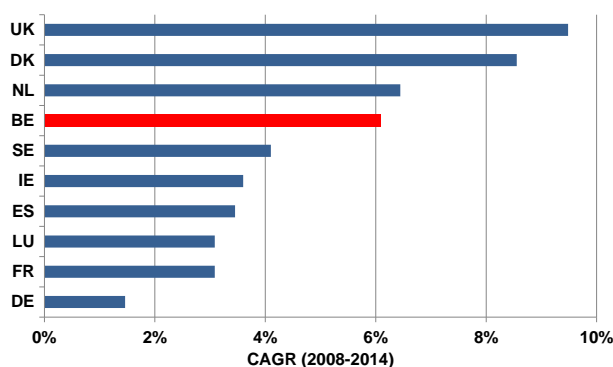


Bron: gebaseerd op prijslijsten van nationale postoperatoren, Eurostat-cijfers

Een niet-prioritaire dienst voor het verzenden van brieven tegen een lagere prijs is niet beschikbaar voor sociale gebruikers in België, maar is bijvoorbeeld wel beschikbaar in Denemarken, Frankrijk, Zweden en het VK.

¹⁰⁴ In België gaat de laagste gewichtsklasse voor brieven van 0 tot 50 g. In prijsbenchmarks verwijzen we gewoonlijk naar prijzen voor 20 g, omdat meer dan twee derde van de brieven onder deze gewichtsklasse valt (zie WIK-Consult (2006), Main Developments in the Postal Sector (2004-2006)).
¹⁰⁵ bpost biedt een korting bij de aankoop van tien postzegels, waardoor de prijs voor één postzegel wordt verlaagd tot € 0,70 (in 2014).

Figuur 15 Ontwikkeling van posttarieven (2010-2014) (20 g prioritaire brief)



Bron: gebaseerd op prijslijsten van nationale postoperatoren

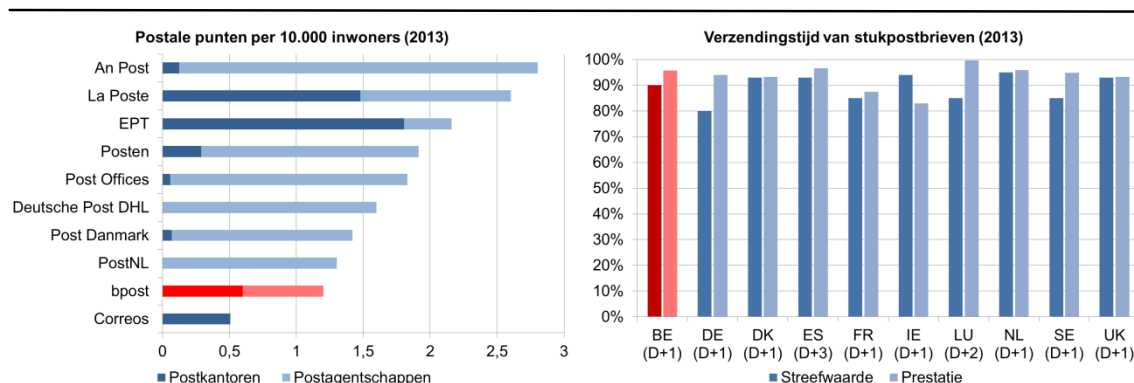
De prijzen van brieven zijn in België maar matig gestegen in de jongste jaren in vergelijking met andere landen. Voordat de markt volledig werd opengesteld zijn de prijzen echter aanzienlijk gestegen. Gemiddeld is de prijs van een Belgische standaardbrief van 50g sinds 2008 jaarlijks gestegen met 6,1%, de op drie na hoogste stijging in deze benchmark (zie Figuur 15).

Toegang tot universele diensten acceptabel maar kan beter

België is het land met de op een na laagste dichtheid van het postale netwerk in termen van postale verkooppunten per 10.000 inwoners (zie Figuur 16). Net als Nederland heeft Belgium een hoge bevolkingsdichtheid en beide landen zijn betrekkelijk klein. Qua postale punten per 100 km² zit bpost in de middenmoot. Opmerkelijk is dat bpost een van de hoogste proporties van postkantoren met eigen personeel heeft. Zes van de tien operatoren hebben postkantoren met eigen personeel teruggebracht tot bijna nul of die zelfs volledig afgeschaft.¹⁰⁶ Sommige van deze operatoren hebben het aantal van hun postagentschappen aanzienlijk verhoogd (of hebben dergelijke plannen) om de toegankelijkheid te verhogen voor e-commerce-klanten, bijv. Deutsche Post en PostNL.

¹⁰⁶ Sommige postoperatoren die een beroep doen op postagentschappen bieden financiële diensten, zoals bpost, andere niet.

Figuur 16 Toegang tot universele diensten en kwaliteit



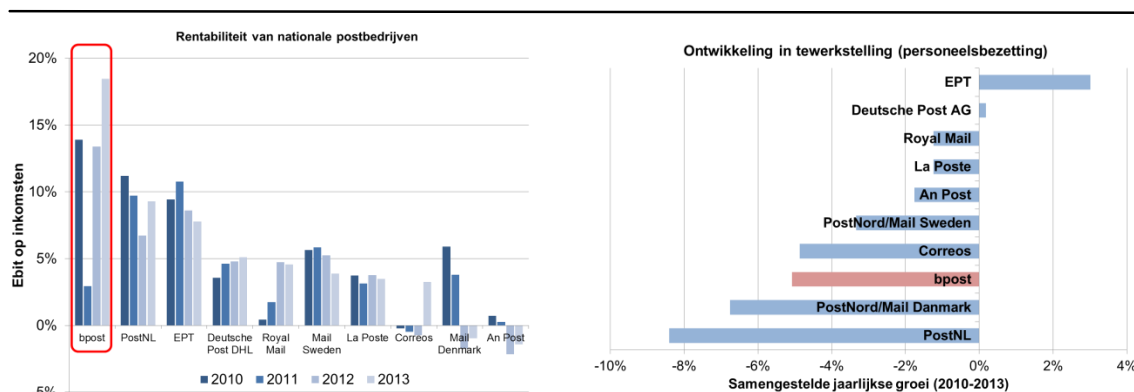
Bron: gebaseerd op marktonderzoeken van postale regulatoren en jaarverslagen van operatoren

Figuur 16 laat zien dat zowel de prestaties als de doelstellingen inzake verzendingstijd hoog liggen in België, en bpost heeft de op een na beste prestatie behaald van de nationale postoperatoren.

bpost is binnen deze benchmark de meest rendabele postoperator

bpost is binnen deze benchmark de meest rendabele postoperator (zie Figuur 17). De daling van zijn ebit in 2011 was het gevolg van een terugbetaling van een te hoge staatssteun van € 299 miljoen.¹⁰⁷ De verliezen van An Post en Post Denmark in recente jaren worden verklaard door een restrictieve prijsregulering in het geval van An Post, en enorme verliezen que volume bij Post Denmark.

Figuur 17 Rentabiliteit en werkgelegenheid bij postoperatoren



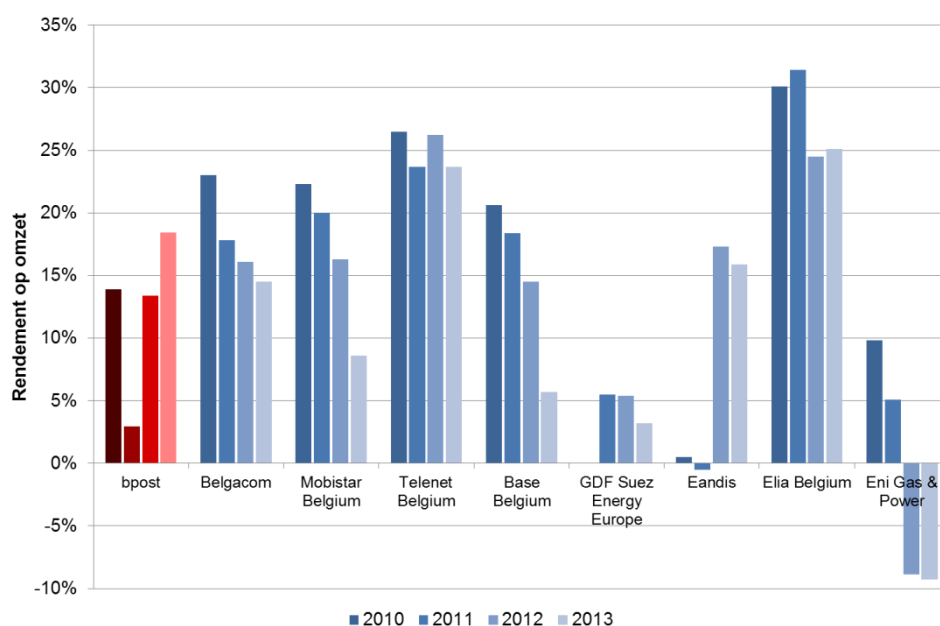
Bron: gebaseerd op jaarverslagen van postdienaarsaanbieders

Opmerkingen: Cijfers van EPT, de Luxemburgse aanbieder van de universele dienst, omvatten ook winsten en werknemers van telecommunicatiediensten. Ebit en werkgelegenheid betreffen het groepsniveau, behalve bij Mail Sweden en Denmark, die allebei deel uitmaken van Post Nord Group

¹⁰⁷ bpost (2012), Jaarverslag 2011, p. 118.

De goede financiële situatie van bpost is ook te danken geweest aan de vermindering van de tewerkstelling, zoals eveneens te zien is in de bovenstaande figuur. De verminderingen van de tewerkstelling bij bpost liggen evenwel in de lijn van andere postoperatoren in deze benchmark. De tewerkstellingscijfers van Deutsche Post zijn positief sedert 2010, maar Deutsche Post heeft zijn personeelsbestand aanzienlijk afgebouwd sedert 1998.¹⁰⁸ Wanneer de rendabiliteit van bpost wordt vergeleken met andere gereguleerde sectoren, zou eraan gedacht moeten worden dat de postsector minder kapitaalsintensief is dan de sector van de telecom en de elektriciteit.

Figuur 18 Rentabiliteit van gereguleerde industrieën in België (rendement op omzet)



Bron: gebaseerd op jaarverslagen

Figuur 18 illustreert de winstmarges (EBIT gedeeld door totale verkopen) die gehaald zijn door sommige gereguleerde industrieën in België. Daaruit blijkt dat bpost soortgelijke of zelfs betere winsten maakt dan bedrijven in andere gereguleerde bedrijfssectoren, zoals de elektronische communicatie.

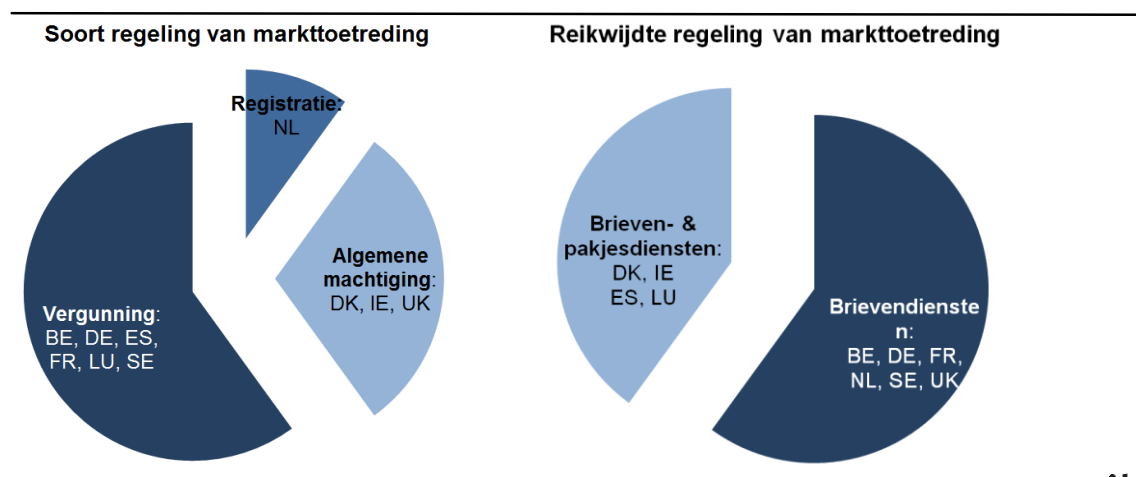
¹⁰⁸ De tewerkstellingscijfers van EPT omvatten ook personeel dat voor telecommunicatiediensten werkt en zijn daarom niet zinvol voor postale tewerkstelling.

4.3 Regulering van de postmarkten

De vergunningsstelsels van de meeste landen van de benchmark vereisen van nieuwkomers op de markt niet dat ze voldoen aan de voorwaarden inzake universele dienst en/of sectorspecifieke arbeidsvoorwaarden.

Artikel 9 van de Postrichtlijn¹⁰⁹ bepaalt dat voor diensten die 'binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen', de lidstaten 'machtigingsprocedures' kunnen instellen, 'met inbegrip van individuele vergunningen, voor zover dit noodzakelijk is om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen en de universele dienstverlening te verzekeren'. De richtlijn voorziet in twee soorten van machtiging: een algemene machtiging en een individuele vergunning. Het essentiële verschil is dat voor een individuele vergunning de operator een specifieke goedkeuring van de regelgevende instanties moet krijgen alvorens de activiteiten uit te oefenen, terwijl dat bij een algemene machtiging niet het geval is.

Figuur 19 Type en reikwijdte van de regulering van markttoetreding



Bron: WIK-Consult (2013), Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) en onderzoek WIK.

De meerderheid van de landen van de benchmark passen een vergunningensysteem toe om de toetreding tot de markt voor nationale brievenpost te reguleren, ook België. Vier landen hanteren de lichtere aanpak van een algemene machtiging of de registratie.

In zes van de tien landen zijn alleen postoperatoren die brievendiensten verstrekken onderworpen aan sectorspecifieke regulering voor markttoetreding. In vier landen zijn de operatoren die brieven en pakjes bezorgen onderworpen aan een algemene

¹⁰⁹ Zie 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, zoals gewijzigd door Richtlijn 2002/39/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 en door Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008.

machtiging (in Denemarken en Ierland) of een vergunning (Luxemburg en Spanje). De gewichtsgrenzen voor brievendiensten kunnen afwijken van de gewoonlijk toegepaste grens van 2 kg: 1kg in Duitsland en 350 g in het VK.

In België vereist het vergunningensysteem van een aanbieder van postdiensten onder andere (1) dat hij na twee jaar activiteit tweemaal per week een distributie heeft; (2) de drie gewesten van België bedient (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) 5 jaar na de start van de activiteiten op basis van de volgende vordering: eerste jaar: 10%, 2e jaar: 20%, 3e jaar: 40%, 4e jaar: 60% en na 5 jaar: 80%; en (3) een eenvormig tarief per contract hanteert over het gehele grondgebied. Deze uitgebreide eisen inzake kwaliteit en prestatie zijn heel ongewoon (in vergelijking met de andere EU-lidstaten). Terwijl de vergunningen en algemene machtigingen in andere EU-lidstaten bijvoorbeeld vaak bewijs vereisen van de correcte behandeling van gevaarlijke goederen, procedures voor het behandelen van klachten van de klanten en gegevensbescherming, of strafbladen voor het management (om fraude te voorkomen), vragen ze geen dagelijkse levering of specifieke dekking van hun nationale grondgebied.¹¹⁰

Sectorspecifieke eisen in verband met arbeidsvoorwaarden in de postsector zijn er twee landen (buiten België): in Duitsland moeten de vergunninghouders voldoen aan de basisarbeidsvoorwaarden die gebruikelijk zijn in de vergunde sector - bijv. loonniveaus, aantal werkuren per week en verlofdagen. In Nederland staat de wet een sectorspecifieke arbeidsregeling toe als de postoperatoren geen collectieve arbeidsovereenkomst toepassen voor bezorgers (beperkt tot brievendiensten).

Toegang tot specifieke elementen van de postale infrastructuur wordt in alle landen van de benchmark vereist door de postale wetgeving

Artikel 11bis van de Postrichtlijn, vereist van de lidstaten dat aan alle postoperatoren 'wanneer zulks noodzakelijk is om de belangen van de gebruikers te beschermen en/of de daadwerkelijke mededinging te waarborgen', 'toegang wordt geboden tot onderdelen van de postinfrastructuur' - faciliteiten en informatiebronnen die worden gebruikt in de verstrekking van postdiensten. Toegang tot het postcodesysteem, de adresdatabank, de postbussen (inclusief informatie voor doorzending) wordt gegarandeerd door de postwetgeving in alle landen van de benchmark. Afhankelijk van de vraag of er concurrentie heerst op de brievenmarkt is er echter een discrepantie tussen de bestaande wettelijke eisen en de de facto uitvoering van toegang tot de postale infrastructuur. Algemeen gesproken blijkt dat de concurrent (als die er is) de universeledienstaanbieder eerst toegang moet vragen tot een specifiek onderdeel van de postale infrastructuur en dat wanneer de onderhandelingen mislukken, aan de

¹¹⁰ Vergelijk WIK-Consult, Main developments in the postal sector (2010-2013), p. 38-41. Naast België is Finland de enige lidstaat die vergunningsvoorwaarden heeft die de universeledienstaanbieder in die mate beschermen. Als gevolg daarvan is er vrijwel geen concurrentie in de Finse brievenmarkt. Maar zelfs in Finland wordt van de operatoren niet verlangd om doelstellingen inzake dekking te halen om hun vergunning te mogen houden, 'enkel' om bij te dragen tot het compensatiefonds als ze niet nationaal actief zijn.

regulator hulp kan worden gevraagd door een van de partijen (geschillenbeslechting door de regulator).

Toegang tot postcodes lijkt een minder kritische kwestie.¹¹¹ In alle landen van de benchmark, exclusief Ierland, zijn de postcodes voor iedereen toegankelijk. Ierland is het enige EU-land zonder zo'n postcode.¹¹²

Toegang tot brievenbussen en adresdatabanken is vastgelegd in de postwetgeving van de meeste landen. Het wordt in de praktijk enkel toegepast in de landen met een opmerkelijke volledige concurrentie en waar de concurrenten met succes toegang hebben gevraagd, bijvoorbeeld in Duitsland en Zweden. In beide landen waren de regulatoren betrokken in besluiten met betrekking tot toegang tot brievenbussen. In Duitsland reguleert BNetzA de prijzen voor de toegang tot brievenbussen.¹¹³ In beide landen bestaan de toegangstarieven uit twee delen: een prijs per afgifte en een prijs per poststuk.¹¹⁴

Er zijn ook enkele voorbeelden over de manier waarop toegang tot adresdatabanken en nazendingsdiensten wordt toegepast.

In Duitsland is Deutsche Post verplicht toegang te verlenen tot adreswijzigingen. Terwijl Deutsche Post AG verantwoordelijk is voor het contractuele beheer exploiteert een filiaal (Deutsche Post Direkt GmbH) de adresdatabank en biedt deze de technische oplossingen voor het doen overeenstemmen van adressen. De nationale regelgevende instantie, BNetzA, reguleert de tarieven voor de toegang tot de adresdatabank. De tarieven zijn gebaseerd op de kosten van een efficiënte dienstverlening. Concurrenten moeten een vaste prijs per hit betalen.¹¹⁵

In Zweden hebben Swedish Posten en Bring City Mail (het vroegere City Mail) meer dan 20 jaar geleden een gemeenschappelijk privébedrijf met beperkte aansprakelijkheid, genaamd Svensk Adressändring AB, opgericht. Particulieren kunnen hun vaste en tijdelijke adressen, alsook adresveranderingen aan dit bedrijf melden (telefonisch, per mail of online). De adresdatabank is toegankelijk voor alle postoperatoren op basis van een overeenkomst. De tarieven voor postoperatoren (gebruik van geüpdatete adressen) en particulieren (meldingen van adreswijzigingen)

¹¹¹ Zie ERGP (2012), ERGP-verslag over "toegang" tot het postale netwerk en tot onderdelen van de postale infrastructuur.

¹¹² De Ierse regering heeft plannen aangekondigd om een nieuw nationaal postcodesysteem met zeven tekens over het hele land uit te rollen tegen de lente van 2015 (zie <http://www.thejournal.ie/postcode-system-spring-2015-1119677-Oct2013/>).

¹¹³ Zie Bundesnetzagentur (2013), Beschluss In dem Verwaltungsverfahren BK5b-13/053 (28 November 2013).

¹¹⁴ Zie ERGP (2012), ERGP-verslag over "toegang" tot het postale netwerk en tot onderdelen van de postale infrastructuur, p. 63 e.v.

¹¹⁵ Concurrenten moeten 0,18 EUR per hit betalen. Zie Bundesnetzagentur (2013), Beschluss In dem Verwaltungsverfahren BK5b-13/052 (28 November 2013).

worden niet gereguleerd door PTS, maar blijken kostengebaseerd te zijn omdat het bedrijf niet de bedoeling heeft winst te maken.¹¹⁶

In het VK bevat het Postcode Address File (PAF) adressen voor elke postcode, wat oploopt tot meer dan 28 miljoen adressen. Het is eigendom van Royal Mail dat het bestand updatet en toegang verleent tot het PAF voor andere postoperatoren en ondernemingen tegen een vergoeding. De PAF-gegevens worden door ondernemingen uit velerlei sectoren gebruikt voor diensten, zoals verzekeringen, databankbeheer, identificatie, marketing, of mapperen. Het doel van de raadpleging van Ofcom was om ervoor te zorgen dat de PAF-gegevens makkelijk toegankelijk worden gemaakt voor gebruikers onder redelijke voorwaarden en met lichte vergunningsvoorwaarden, alsook om een ruimer gebruik van de PAF-gegevens aan te sporen en te garanderen dat het PAF efficiënt in stand wordt gehouden. Na Ofcom's verklaring die gepubliceerd is in juli 2013 heeft Royal Mail een nieuwe, vereenvoudigde "Postcode Address File"-vergunning ontwikkeld die van kracht zal worden in april 2015.¹¹⁷

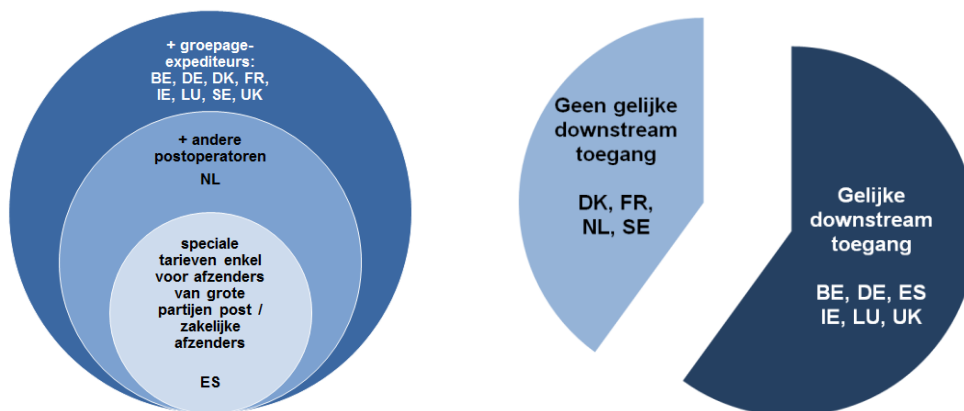
Downstream toegang wordt in de landen van de benchmark gewoonlijk georganiseerd als niet-discriminerende toegang tot de speciale tarieven van de UDV

Artikel 12, 5e streepje van de Postrichtlijn stelt regulerende criteria vast voor toegang tot 'speciale tarieven' die worden aangeboden in het kader van de universele dienst. Speciale tarieven zijn verlaagde tarieven die gewoonlijk enige postvoorbereiding vereisen (bijv. voorsortering), alsook een afgifte bij een sorteercentrum of een specifiek toegangspunt voor grote partijen post. Wanneer de aanbieders van de universele dienst toegang verlenen tot downstream diensten die deel uitmaken van de universele dienst (ongeacht gereguleerd of op vrijwillige basis), moeten de toegangsvoorwaarden transparant en niet-discriminerend zijn voor zakelijke gebruikers, aanbieders van grote partijen post en tussenpersonen die post van verschillende gebruikers samenvoegen (groepage-expediteurs).

¹¹⁶ Zie ERGP (2012), ERGP-verslag over "toegang" tot het postale netwerk en tot onderdelen van de postale infrastructuur, p. 60 e.v.

¹¹⁷ Zie Royal Mail (2014), Royal Mail publishes new simplified Postcode Address File licence, press notice of 9 April 2014 (<http://www.royalmailgroup.com/royal-mail-publishes-new-simplified-postcode-address-file-licence>).

Figuur 20 Toegang tot speciale tarieven en downstream toegang



Bron: WIK-Consult (2013), Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) en ERGP (2012), ERGP-verslag over "toegang" tot het postale netwerk en tot onderdelen van de postale infrastructuur.

Alle nationale postoperatoren in de landen van de benchmark bieden hun klanten speciale tarieven aan voor grote partijen post. Transparante en niet-discriminerende toegang tot speciale tarieven is beschikbaar voor groepage-expediteurs en andere postoperatoren in de meeste landen, op enkele uitzonderingen na. In Nederland hebben groepage-expediteurs helemaal geen toegang tot speciale tarieven.¹¹⁸ In België heeft bpost pas na een uitdrukkelijk besluit van het BIPT niet-discriminerende toegang verleend (het geval 'per sender').¹¹⁹ In Spanje is de secundaire wetgeving nog in de maak, d.w.z. dat de toegang tot speciale tarieven nog niet wettelijk is vastgelegd. In het VK gebruiken groepage-expediteurs en aanbieders van grote partijen post downstream toegangsproducten die anders zijn dan de massapostproducten van Royal Mail voor zakelijk klanten.

Bovendien betekent toegang tot speciale tarieven niet noodzakelijk dat groepage-expediteurs en aanbieders van grote partijen post toegang hebben onder dezelfde voorwaarden. In Frankrijk bijvoorbeeld hebben groepage-expediteurs geen toegang tot dezelfde kortingen als aanbieders van grote partijen post.¹²⁰ 'Gelijke downstream toegang' verwijst naar de bevoegdheid om van de nationale postoperator te verlangen dat hij gelijke toegang verleent aan alle partijen als hij downstream toegang heeft verleend aan één partij. In de meeste landen, waaronder België, hebben de regulatoren de bevoegdheid om gelijke toegang te verlangen tot alle partijen voor bestaande massapostdiensten. In twee landen, Duitsland en het VK hebben de regulatoren zelfs

¹¹⁸ Naar verluidt overweegt de Nederlandse regulator ACM een dergelijke toegang in te voeren (zie ACM (2014); ACM wil PostNL verplichting opleggen om post van concurrenten te accepteren, nieuwsbericht van 19 december 2014).

¹¹⁹ BIPT (2011), Besluit van de Raad van het BIPT van 20 juli 2011 met betrekking tot de conventionele tarieven van bpost voor het jaar 2010.

¹²⁰ ERGP (2012), ERGP-verslag over "toegang" tot het postale netwerk en tot onderdelen van de postale infrastructuur, p. 18 e.v.

downstream toegang vastgelegd ("verplichte downstream toegang"), die wordt gebruikt door zowel groepage-expediteurs als aanbieders van grote partijen post.

Recente jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie¹²¹ over de interpretatie van het non-discriminatiebeginsel in artikel 12 van de Postrichtlijn zou enige rechtsonzekerheid kunnen doen ontstaan over de manier om deze regel in de praktijk toe te passen. In landen waar de taal van de richtlijn over "speciale tarieven" nauwgezet is gebruikt (zoals België), zou deze wettelijke onzekerheid kunnen nopen tot de aanneming van bijkomende verplichte toegangsreguleringen op nationaal niveau (bijv. regulering van de toegangsprijs). In andere landen (zoals Duitsland en het VK) waren de non-discriminatiemaatregelen in de nationale wetgeving al altijd meer algemeen gedefinieerd (en steunen die niet op het begrip "speciale tarieven" uit de richtlijn).

Negen van de tien landen van de benchmark wijzen de universeledienstverlener aan bij wet

In alle landen van de benchmark, behalve Duitsland, wordt de universeledienstverlener aangewezen door de postale wetgeving. In deze landen is de nationale postoperator verplicht om in het hele land postdiensten te verstrekken tegen betaalbare prijzen gedurende vijf of zes dagen per week.

Op dit ogenblik is Duitsland de enige lidstaat van de Europese Unie waar de postale wetgeving op de marktkrachten steunt om de universele dienst te verlenen en dat een openbare aanbesteding invoert als een mechanisme om de universele dienst te garanderen waar de markt dit zelf niet regelt.¹²² Sedert de volledige openstelling van de postale markt op 1 januari 2008 is er geen verplichting voor postale-dienstoperatoren. Op dit moment verstrekt de historische operator Deutsche Post de universele dienst op vrijwillige basis. Operatoren met een machtspositie (momenteel: Deutsche Post) die van plan zijn de universeledienstverlening stop te zetten of dergelijke diensten tegen minder gunstige voorwaarden dan vastgelegd in de postale wet te verstrekken, moeten dit aan BNetzA laten weten zes maanden voordat de universele dienst wordt beperkt. Als de universele dienst niet naar behoren wordt verstrekt of als er aanleiding is om te denken dat dit het geval zal zijn, moet BNetzA als eerste stap in het staatsblad een verklaring publiceren. Als tweede stap kunnen aanbieders van postdiensten met een machtspositie door BNetzA binnen een maand worden verplicht om het gespecificeerde hiaat in de universele dienst te verstrekken, voor zover er geen postoperatoren zijn die vrijwillig het hiaat zonder vergoeding verstrekken. Wanneer een postoperator die verplicht wordt om het hiaat in de universele dienst te verstrekken, voldoende bewijs levert dat hij financieel verlies zou lijden als gevolg van die verplichting, zou deze operator vergoeding mogen vragen. In dat geval moet BNetzA vragen om offertes in te dienen om het hiaat in de universele

¹²¹ Zie EHvJ, Arrest prejudiciële vraag van 11 februari 2015 in zaak C-340/13 bpost /BIPT.

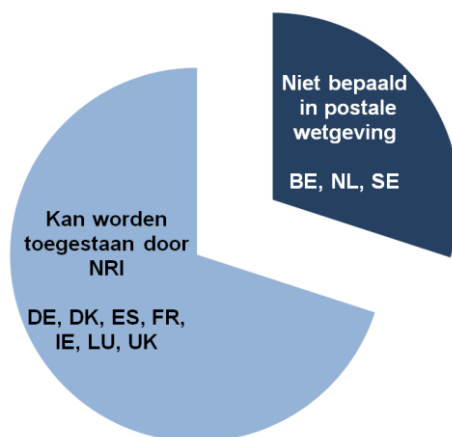
¹²² Zie WIK-Consult (2009), The Role of Regulators in a More Competitive Postal Market.

dienst te verstrekken, als derde stap. BNetzA kan echter van een openbare aanbesteding afzien, als dat niet gepast lijkt. In een openbare aanbesteding moet de meest efficiënte en betrouwbare bidder worden geselecteerd die de laagste financiële vergoeding vraagt.

Compensatiefondsen voor financiering van de UDV kunnen worden toegestaan door de NRI in veel landen van de benchmark, maar worden in geen enkel land toegepast

Er zijn twee potentiële bronnen om de nettokosten van de universeledienstverplichting te compenseren: overheidsgeld en/of een compensatiefonds gefinancierd door bijdragen van de postoperatoren of postale gebruikers (inclusief de universeledienstverlener).

Figuur 21 Compensatiefonds voor financiering UDV



Bron: WIK-Consult (2013), Main Developments in the Postal Sector (2010-2013).

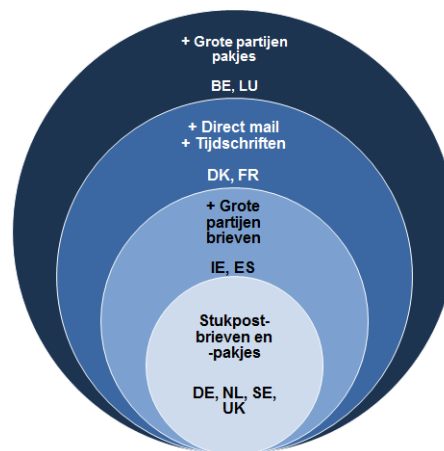
De postale wetgeving in zeven van de tien landen van de benchmark schrijft voor dat de NRI een compensatiefonds kan toestaan. In geen enkel van deze landen is in de praktijk een compensatiefonds ingevoerd. Eigenlijk ontvangt de Spaanse universeledienstverlener Correos overheidsgeld (140 miljoen EUR in 2013) om de universele dienst te verstrekken, maar tot nu toe is er geen compensatiefonds opgericht.¹²³ In drie landen (waaronder België) voorziet de postale wetgeving niet in een compensatiefonds. In deze landen kunnen de potentiële nettokosten van de universeledienstverplichting (indien aangevraagd en beschouwd als een onevenredige last) worden gefinancierd door overheidsgeld.

¹²³ Zie Correos, jaarverslag 2013.

Grote reikwijdte van de UDV in België (in termen van inbegrepen diensten)

België en Luxemburg zijn de landen in deze internationale benchmark met de grootste reikwijdte van diensten die in de UDV opgenomen zijn. Alle postdiensten (met uitzondering van de distributie van ongeadresseerde reclame) worden als universele postdienst beschouwd. In vier van de tien landen van de benchmark zijn de universele postdiensten beperkt tot de ophaling en bezorging van stukpostbrieven en stukpostpakjes.

Figuur 22 Diensten opgenomen in de UDV



Bron: WIK-Consult (2013), Main Developments in the Postal Sector (2010-2013).

Opm.: In België vallen sommige tijdschriften niet onder de UDV (in strikt technische termen) maar worden ze beschouwd als diensten van algemeen economisch belang.

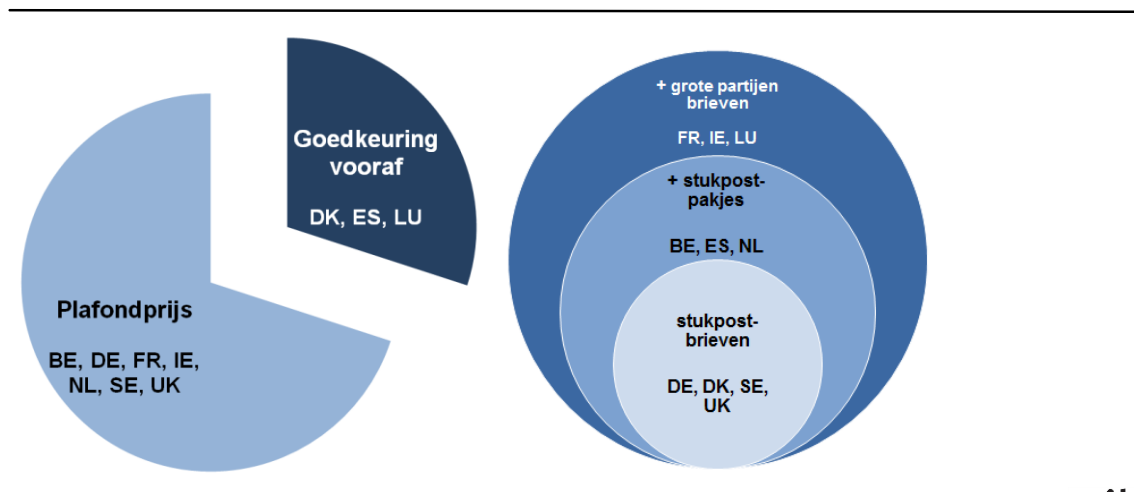
In combinatie met een btw-vrijstelling voor universele diensten kan een grote reikwijdte van diensten die onder de UDV vallen, een aanzienlijke scheeftekening van de concurrentie teweegbrengen. In het algemeen zijn de diensten die onder de universeledienstverplichting vallen, ook vrijgesteld van btw. In vier landen zijn er afwijkende btw-vrijstellingen: Duitsland (tijdschriften zijn geen universele diensten maar vrijgesteld van btw), het VK (alle brievendiensten verstrekt door Royal Mail zijn vrijgesteld van btw), Ierland (direct mail en tijdschriften) en Zweden (geen van de universele diensten is vrijgesteld van btw). Bovendien neigt een grote reikwijdte van diensten die onder de UDV vallen vaker ertoe een meer uitgebreide regulerende interventie te creëren.

Met betrekking tot de nettokosten van de universele diensten, ceteris paribus, verhoogt een uitgebreide UDV de hogere behoefte aan compensatie (indien van toepassing) aangezien er meer vaste kosten worden toegewezen aan de UDV.

Ex-anteprijsregulering wordt in veel landen van de benchmark beperkt tot stukpostzendingen

In vergelijking met de omvang van de universele postdiensten wordt de reikwijdte van diensten die onderworpen zijn aan ex-anteprijsregulering zelfs nog meer beperkt in sommige landen van de benchmark. In vier landen zijn de tarieven voor stukpostbrieven onderworpen aan ofwel voorafgaande goedkeuring (Denemarken) ofwel aan een plafondprijsstelsel (Duitsland, Zweden en het VK). In Denemarken en het VK is de omvang zelfs nog meer beperkt: in beide landen zijn alleen de tarieven van goedkope brieven onderworpen aan ex-anteprijsregulering.

Figuur 23 Type en reikwijdte van ex-anteprijsregulering



Bron: WIK-Consult (2013), Main Developments in the Postal Sector (2010-2013).

De Franse regulator ARCEP heeft een plafondprijsstelsel ingevoerd dat zowel stukpost- als massapostdiensten verstrekt door La Poste omvat.¹²⁴ De Ierse regulator ComReg heeft beslist om bepaalde massapostproducten op te nemen in het plafondprijsstelsel.¹²⁵

Zeven (waaronder België) van de tien landen van de benchmark reguleren de posttarieven via een plafondprijs. In Nederland is de definitieve beslissing over de plafondprijs uitgesteld tot in 2015.¹²⁶ In alle andere gevallen omvat het plafondprijsstelsel ten minste een parameter voor het inflatiepercentage (gewoonlijk het indexcijfer van de consumptieprijzen). In drie landen beslisten de regulatoren om een

¹²⁴ Zie ARCEP (2014), Décision n° 2014-0841 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 juillet 2014 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal.

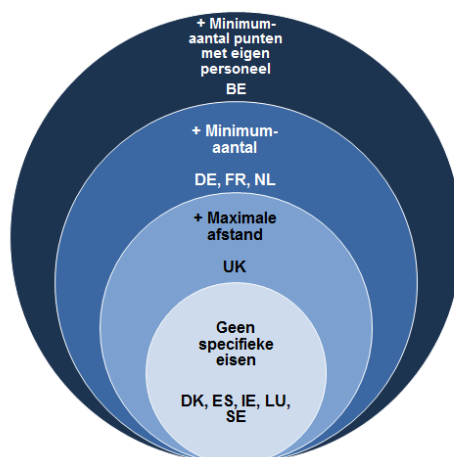
¹²⁵ Zie ComReg (2014), Response to Consultation and Decision on price cap control for universal postal services, ComReg 14/59 and D05/14, 18 June 2014.

¹²⁶ Zie ACM (2014), PostNL mag prijs postzegel verhogen tot 69 cent, nieuwsbericht van 7 oktober 2014 (<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13392/PostNL-mag-prijs-postzegel-verhogen-tot-69-cent/>).

non-zero X-factor toe te passen (Frankrijk, Duitsland en Ierland). In het Franse geval beslist ARCEP om een positieve X-factor in te voeren (nl. er worden verhogingen van de plafondprijs toegestaan boven de inflatie), omdat de regulator uitgaat van een aanzienlijke terugval van het volume post.¹²⁷ In geen enkel land van de benchmark, met uitzondering van België, houdt de regulator rekening met een kwaliteitsfactor in de formule van de plafondprijs.

België is het enige land in deze benchmark dat een minimumaantal postkantoren met eigen personeel verlangt

Figuur 24 Regulerende eisen voor toegang tot de universele dienst (postale verkooppunten)



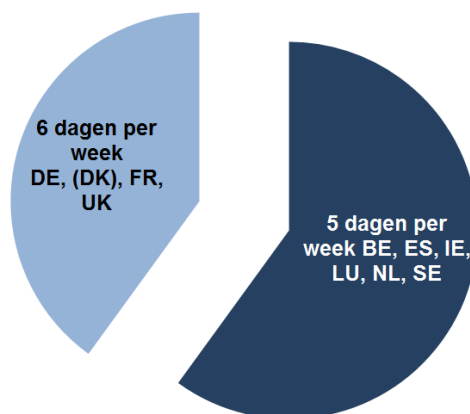
Bron: WIK-Consult (2013), Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) en onderzoek WIK.

De helft van de landen van de benchmark hebben geen specifieke eisen gedefinieerd qua dichtheid en organisatie van de postale verkooppunten. De rest berust op regels die gebaseerd zijn op maximale afstand voor een specifiek deel van de bevolking of binnen bewoonde gebieden en vier landen (waaronder België) op een minimumaantal postale verkooppunten. In geen enkel land, behalve België, is de aanbieder van de universele dienst (of in het geval van Duitsland de markt) verplicht om een minimumaantal postale verkooppunten met eigen personeel (vroegere postkantoren) te hebben.

¹²⁷ ARCEP gaat ervanuit dat het volume post met 6,3% per jaar zal dalen en besliste om de X-factor op 3,5% vast te leggen. Zie ARCEP (2014), Décision n° 2014-0841 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 juillet 2014 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal.

Frankrijk, Duitsland en het VK vereisen een brievenbezorging zes dagen per week, in andere landen is dat vijf dagen per week

Figuur 25 Frequentie van bezorging



Bron: WIK-Consult (2013), Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) en onderzoek WIK.

In de Postrichtlijn wordt geëist dat postzendingen ten minste vijf werkdagen per week worden bezorgd. In de Europese Unie heeft de grote meerderheid van de landen deze minimumeis vervuld. Onder de landen van de benchmark heeft Nederland bij wet in 2014 de frequentie van de bezorging teruggebracht van zes naar vijf dagen (bezorging van dinsdag tot zaterdag). Sedert juni 2014 mag Post Danmark de frequentie van de bezorging aan particulieren verminderen tot vijf dagen per week (dinsdag tot zaterdag) en een duurdere "maandagbrief" invoeren.¹²⁸ Alleen Frankrijk, Duitsland en het VK leggen brievenbezorging op zes dagen per week op.

128 "Vanaf 1 juni 2014 mag Post Danmark een beperkte bezorgingsweek invoeren waardoor bezorging aan particulieren of vakantiewoningen zal worden verstrekt op dinsdag voor prioritaire brieven (A) die gepost zijn op een zaterdag of zondag. In geval van invoering van een beperkte bezorgingsweek moet Post Danmark een nieuw binnenlands product aanbieden dat onder de universeledienstverplichting valt - een "maandagbrief" - die de bezorging van de brief op deze weekdag aan particulieren zal veiligstellen in verband met de bezorging van pakjes, zij het tegen een hogere prijs dan doorgaans aangerekend wordt voor prioritaire brieven (A)." Niet-officiële vertaling van de individuele vergunning verleend aan Post Danmark A/S, blz. 2 (<https://www.postdanmark.dk/da/Documents/Om%20os/Engelsk/individual-licence.pdf>).

5 Conclusies

Volledige openstelling van de markt zonder effect

De Belgische postale markt is nauwelijks of niet beïnvloed door de volledige openstelling van de markt. Dat was de mening van alle postoperatoren die voor deze studie bevraagd zijn, zowel aanbieders van postdiensten¹²⁹ als pakjesdiensten. Voor de pakjesmarkt is dat niet verrassend aangezien die al voor 2011 openstond voor concurrentie. Op de pakjesmarkt is er lange tijd concurrentie en de openstelling van de brievenmarkt voor concurrentie heeft daar niets aan veranderd. Dat is bevestigd in interviews met pakjesoperator GLS en zijn vereniging (Belgian Courier Association).

Op de brievenpostmarkt had de volledige openstelling van de markt niet het effect dat vóór 2011 ervan verwacht was: er was geen onmiddellijke markttoetreding (pas in 2013), er waren nauwelijks verliezen van volume voor bpost aan concurrenten. bpost domineert nog steeds de markt en zal dat naar verwachting ook blijven doen. In 2014 was er maar één concurrent met een heel klein marktaandeel en er valt verder geen markttoetreding te verwachten zolang de reglementering voor het betreden van de markt ongewijzigd blijft. De vermindering van de volumes op de markt komt niet door de volledige openstelling van de markt maar kan worden verklaard door e-substitutie. Sommige Europese postoperatoren hebben immers verwezen naar e-substitutie als hun sterkste concurrent, nog meer dan de concurrentie vanwege andere operatoren. Ook vanuit het standpunt van de consument heeft de volledige openstelling van de markt geen effect: er zijn voor consumenten nauwelijks alternatieven beschikbaar (alleen TBC-Post) en enkel plaatselijk, waar TBC actief is.

Ten aanzien van de afnemende volumes verliest de markt aantrekkingskracht voor beleggers, zodat we verwachten dat de kans voor een nieuwe toetreding kleiner wordt.

Beperkingen op concurrentie blijken onevenwichtig

Voor de volledige openstelling van de markt werd verwacht dat de concurrentie snel marktaandeel zou winnen en zo de inkomstenbasis van bpost zou aanvallen en het vermogen van bpost om de universele dienst te verlenen zou verminderen. In een studie voor de Europese Commissie drukte Price Waterhouse Coopers de bezorgdheid uit dat:

¹²⁹ Dit standpunt wordt zelfs bijgetreden door TBC-Post. De volledige openstelling van de markt heeft ze weliswaar in staat gesteld om de bezorgingsdienst ook aan te bieden voor brieven met een licht gewicht, maar heeft daarbuiten niet geleid tot een aanzienlijke toename van de volumes die bezorgd worden door TBC-Post.

"[...] blijkt dat België waarschijnlijk goede kansen biedt voor nieuwkomers, die waarschijnlijk aanzienlijke delen van de meest rendabele markten in dit dichtbevolkte en erg verstedelijkt land zouden veroveren [...]" (vrije vertaling)¹³⁰

Deze verwachting was de hoofdreden om de vrije ontwikkeling van concurrentie te beperken door een vergunningensysteem met heel zware verplichtingen voor concurrenten. Het was bedoeld om de continuïteit en financiële duurzaamheid van de universele dienst te garanderen, door mogelijke pogingen te beperken om de meest rendabele bezorgingsroutes in België te 'cherry-picken'. Het gevolg daarvan was echter dat de concurrentie voor meer dan twee jaar volledig beperkt is. Vandaag heeft de enige concurrent op de Belgische brievenpostmarkt minder dan 1% marktaandeel van een markt die geacht werd zeer interessant te zijn voor concurrenten.

Op andere Europese postmarkten die al heel wat langer opengesteld zijn voor concurrentie zonder dergelijke restrictieve vergunningsvoorwaarden (bijv. Duitsland, Spanje, Zweden, het VK) heeft de concurrentie het vermogen van de historische operator om universele diensten te verstrekken niet beperkt. Achteraf bekeken blijken de beperkingen op de concurrentie in België onevenwichtig.

Geografische dekking en arbeidsvoorwaarden vormen drempels voor toetreding

Het Belgische vergunningensysteem voor aanbieders van brievendiensten is uniek in Europa in die zin dat het de meest restrictieve verplichtingen stelt voor vergunninghouders. Vergunninghouders moeten een gedefinieerd en toenemend deel van de drie gewesten dekken voor elk jaar na het betreden van de markt. Na vijf jaar bedrijfsactiviteit moeten de vergunninghouders in 80% van elk van de drie gewesten distribueren.¹³¹ Bovendien verplicht de arbeidsreglementering in de postwet de vergunninghouders ertoe personeel te werk te stellen met een arbeidscontract. De voorwaarde met betrekking tot de dekking dwingt concurrenten ertoe aanzienlijke investeringen te doen in hun bezorgingsnetwerk. Dit heeft daadwerkelijk een drempel voor toetreding gevormd. De enige vergunninghouder in België, TBC-Post, verklaarde in een interview dat de reglementering inzake tewerkstelling voor dit bedrijf een groot probleem was. Een andere potentiële nieuwkomer (Belgische Distributiedienst) zei dat de restrictieve vergunningsvoorwaarden de reden waren waarom het niet op de markt kwam.

De voorwaarde inzake tewerkstelling creëert speciale bescherming voor de werknemers van vergunninghouders op postale markten. Het is ons evenwel niet duidelijk waarom postale werknemers meer bescherming zouden moeten krijgen of kwetsbaarder zouden zijn dan werknemers in andere sectoren die vergelijkbaar zijn met

¹³⁰ Price Waterhouse Coopers, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, Verslag voor de Europese Commissie, mei 2006.

¹³¹ Andere voorwaarden voor concurrenten eisen dat ze ten minste tweemaal per week bezorgen en voor elke klant een uniform tarief hanteren (dat gelijk is op het hele grondgebied dat door de concurrent wordt bestreken).

de postsector (bijv. markt voor logistiek en vervoer). Arbeidskwesties die vele economische sectoren aanbelangen, zouden beter opgelost kunnen worden met algemene arbeidswetgeving, niet met sectorspecifieke reglementering. In de praktijk hebben de huidige voorwaarden tot gevolg gehad dat er geen extra werkgelegenheid is gecreëerd, zodat de speciale bescherming geen voordelen heeft opgeleverd voor werknemers van de nieuwkomers.

De dichtheid van postkantoren in België is laag volgens internationale normen

Ondanks de hoge bevolkingsdichtheid in België heeft het netwerk van postkantoren van bpost een lage dichtheid in vergelijking met andere aanbieders van de universele dienst in Europa, zoals te zien is in deel 4.2. Zelfs in landen met een aanzienlijk lagere bevolkingsdichtheid zoals Zweden en Denemarken exploiteren de aanbieders van de universele dienstnetwerken met een grotere dichtheid. Het netwerk van postkantoren dat verstrekt wordt door bpost blijkt te voldoen aan de verplichtingen van de postwet en het beheerscontract van bpost, maar overstijgt de verplichte dichtheid niet. In een aantal andere Europese landen hebben de historische postoperatoren vrijwillig het aantal toegangspunten verhoogd (of plannen dat te doen), ver boven het wettelijk voorgeschreven niveau, bijv. in Duitsland, Nederland en Denemarken. Het doel van de operatoren is om de toegang te verbeteren, voornamelijk voor e-commerce-klanten die op gemakkelijke wijze pakjes willen ontvangen of terugsturen.

Onnodig strikte regulering van het netwerk van postale verkooppunten

bpost moet voldoen aan verschillende criteria in verband met de dichtheid van zijn netwerk van postale verkooppunten, bijv. de verplichting om in elke gemeente een postaal punt te exploiteren en een zekere netwerkdichtheid te bieden, zodat de burgers een postaal punt kunnen bereiken binnen een vastgelegde afstand - zie ook deel 3.1.1. In vergelijking met de regulering van het postkantorennetwerk in andere Europese landen, beperken deze reguleringen in hoge mate de beslissing van bpost omtrent de plaats waar een postaal punt moet komen. Naast criteria inzake dichtheid wordt bpost ook beperkt in zijn beslissing om een postkantoor met eigen personeel te exploiteren of een agentschap in een lokale winkel. bpost verklaarde in een interview afgenomen voor deze studie dat de reglementering inzake dichtheid van het netwerk van postkantoren weinig ruimte laat om de efficiëntie te verhogen en dat bpost het netwerk zou aanpassen als de reglementering zou veranderen. Andere postoperatoren in Europa zijn minder beperkt in hun commerciële vrijheid om hun dienstennetwerk efficiënt te regelen. Er zijn enkele operatoren die hun netwerk van postale punten geheel of voor de overgrote meerderheid exploiteren als postale agentschappen - tot tevredenheid van de klanten, en ondertussen toch de universele dienst over het hele land verbeteren. De Belgische reglementering van het netwerk van postale punten lijkt daarom onnodig streng voor bpost, en lijkt de creatie van extra punten te verhinderen.

De markten voor brieven en pakjes ontwikkelen zich in een verschillend tempo

Net als in andere Europese landen, ontwikkelen de brieven- en pakjesmarkt zich op verschillende wijze in België. De pakjesmarkt wordt beïnvloed door een groeiende e-commerce-markt en zal naar verwachting zijn positieve weg voortzetten. bpost, pakjesoperatoren en een vereniging (GLS, Belgian Courier Association) hebben dit standpunt bevestigd in interviews voor deze studie. De jongste jaren zijn de volumes van brievenpost gedaald. De daling van het volume brieven in België is echter heel bescheiden geweest in vergelijking met andere landen in deze benchmark. Factoren die kunnen verklaren waarom de volumes in België niet erg gedaald zijn, zijn onder meer de betere dienstverlening door bpost, scherpe prijzen, ingewikkelde structuren van de federale overheid, en culturele factoren. De voornaamste reden voor de daling is substitutie door digitale kanalen. Terwijl verwacht wordt dat het volume nog wat zal dalen, zal de snelheid daarvan afhangen van toekomstige e-government-initiatieven en de aanvaarding ervan door de gebruikers. De huidige "digitale agenda" van de Belgische regering zal bijdragen tot die ontwikkeling.

E-commerce biedt zakelijk potentieel voor aanbieders van zowel pakjes als brieven

Hoewel e-commerce vooral voor pakjesoperatoren groeimogelijkheden biedt, kunnen ook aanbieders van brievendiensten ervan profiteren. Betrekkelijk kleine goederen met een beperkte economische waarde worden vaak via de brievenpost verzonden. Afzenders/handelaars kunnen kosten besparen en hun onlineklanten een hoogstaande en betrouwbare dienst bieden voor het verzenden van hun bestellingen. Het zal voor de operatoren van brievendiensten belangrijk zijn om intelligente diensten te ontwikkelen die voldoen aan de behoeften van e-tailers, bijv. brieven met een aantal tracking- of verzekeringskenmerken.

Hoge prijzen voor postzegels in België

De prijzen voor postzegels per stuk in België behoren tot de hoogste in de groep van de benchmark, hoewel de volumeverliezen bescheiden zijn geweest in vergelijking met andere landen. Soortgelijke prijzen voor postzegels vindt men alleen in landen waar de volumedalingen sterker zijn geweest dan in België. De kwaliteit (bijv. prestaties in verzendingstijd) in België is goed, maar ligt in de lijn van de kwaliteit in andere landen van de benchmark.

De voornaamste reden voor de prijsverhogingen uit het verleden is het bestaan van een kwaliteitsbonus in de plafondprijs, waardoor bpost de prijzen kan verhogen boven de desbetreffende prijsindex (inflatie gebaseerd op "gezondheidsindex"). Deze combinatie van prijsregulering en kwaliteitsincentives is hoogst ongebruikelijk internationaal vergeleken. De internationale ervaring heeft aangetoond dat het voldoende kan zijn voor aangespoorde historische postoperatoren om daadwerkelijk een goede kwaliteit te

bieden enkel met andere middelen: kwaliteitsdoeleinden en verplichtingen om prestaties inzake kwaliteit te publiceren. Op de eerste plaats zou het in hun commerciële belang moeten zijn, en gunstig voor hun reputatie, om goede kwaliteit te bieden.

bpost goed voorbereid op de concurrentie

De brievenmarkt wordt gekenmerkt door dalingen van het volume enerzijds en door regulerende dwang anderzijds. Ondanks deze moeilijke marktomgeving is bpost in de jongste jaren erin geslaagd de efficiëntie te verhogen en het presteert nu opmerkelijk goed. bpost is de universeledienstverlener met de hoogste winsten in onze benchmark. In een interview dat afgenomen is voor deze studie verklaarde bpost dat het als beursgenoteerde, geprivatiseerde operator onder constante druk staat om de kosten efficiënt te beheren en om zijn efficiëntie zoveel mogelijk te verbeteren onder het regelgevingskader dat nu van toepassing is in België.¹³² Wij vinden dat bpost heel goed voorbereid is op de toekomst en zijn ervan overtuigd dat bpost winst zal kunnen maken, ook wanneer de volumes sterker zouden dalen en als de concurrentie op de brievenmarkt zou toenemen.

Niet-discriminerende downstream toegang coherent met de internationale praktijk

De downstream toegang tot het bezorgingsnetwerk van historische postoperatoren geschiedt in een knooppunt in het netwerk, gewoonlijk een sorteercentrum. Partijen die toegang zoeken overhandigen gewoonlijk hun voorgesorteerde grote partijen brieven aan het sorteercentrum voor uitgaande of binnenkomende post. In België is er net als in andere betrekkelijk kleine landen enkel toegang tot één niveau van sorteercentrum (sorteercentra voor uitgaande post).

Toegang tot het bezorgingsnetwerk van bpost is vandaag mogelijk op basis van niet-discriminerende toegang tot speciale tarieven voor zakelijke afzenders, concurrenten en groepage-expediteurs. Dit is pas praktisch ingevoerd na een besluit van het BIPT in 2012, waarin bpost werd verplicht zijn bestaande kortingen aan te bieden aan alle klantengroepen onder dezelfde voorwaarden. Dit strookt met de internationale praktijk, zolang zonder discriminatie toegang wordt toegestaan aan alle partijen, inclusief aan groepage-expediteurs. Op het ogenblik dat dit verslag wordt opgesteld is het niet duidelijk hoe de huidige praktijk zal evolueren in het licht van de recente jurisprudentie van het EHvJ, waarin artikel 12 van de Postrichtlijn wordt geïnterpreteerd. Deze onzekerheid zou weggenomen kunnen worden door een duidelijker wettelijke basis voor de downstream toegang in te voeren.

¹³² Verklaring afgelegd tijdens een interview met bpost.

De omvang van de universele postdienst is heel ruim in België

In vergelijking met andere landen is de omvang van de universele dienst in België heel ruim. Met uitzondering van Luxemburg hebben alle overige landen van de benchmark een kleinere omvang van de universele postdienst vastgelegd, waarbij stukpostbrieven en pakjes voor consumenten de kern vormen van de universele dienst. Zakelijke klanten gebruiken in grote hoeveelheden diensten voor grote partijen post, en hebben genoeg marktmacht om hun belangen door te drukken zonder een universedienstregeling. Het weglaten van diensten voor grote partijen post uit de universele dienst verhoogt de soepelheid van de operatoren om deze producten aan te passen volgens de behoefte van de klanten en veranderingen van de technologie, of om verliesgevende producten stop te zetten. Hierdoor wordt ook de omvang van de btw-vrijstelling verkleind en dus de scheefftrekking van de concurrentie beperkt.

Aanwijzing van de aanbieder van de universele dienst is gebruikelijk maar misschien niet nodig

In België wordt de historische operator, zoals in de meeste landen van de benchmark, aangewezen om de universele postdiensten te verstrekken. Terwijl dat in veel landen gebruikelijk is, zou het gepaster zijn om eerst te onderzoeken of het nodig is om een aanbieder aan te wijzen en voor welke postdiensten. Er zou pas een aanwijzing moeten zijn als een (of meer) postoperatoren de dienst niet zouden verlenen als er geen verplichting was - namelijk onder marktomstandigheden.

Overheidsfinanciering van nettokosten van de universele dienst beter dan compensatiefonds

Voor de financiering van de (potentiële) nettokosten van de universele dienst, zijn er twee algemene opties: overheidsfinanciering of een compensatiefonds dat door alle betrokken dienstenaanbieders wordt gefinancierd. Compensatiefonds zijn tot nu toe in geen enkel land van de benchmark toegepast. Zulke financieringsmechanismen zouden zeer duur zijn wegens de moeilijkheden om de correcte inkomstenbasis te bepalen voor de berekening van de bijdragen van elke speler, en een enorme administratieve last doen ontstaan voor de marktspelers en de uitvoerende macht. Overheidsfinanciering door de staat lijkt daarom de meest geschikte oplossing, zoals nu wordt voorgeschreven door de Belgische postale wetgeving.¹³³

¹³³ Tot 2010 was in de Belgische postale wetgeving de optie opgenomen om een compensatiefonds op te richten, maar dit werd vervangen door rechtstreekse staatsfinanciering bij de omzetting van Richtlijn 2008/6/EG in 2010.

6 Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk van het verslag worden de aanbevelingen van de auteurs voor het toekomstige beleid en de toekomstige regulering van de Belgische postsector geformuleerd. De aanbevelingen werden ontwikkeld op basis van de specifieke bevindingen in verband met de postale markt in België en de internationale praktijk, zoals samengevat in dit verslag.

De aanbevelingen zijn ontwikkeld om de doelstellingen van het postale beleid in België, alsook algemene beginselen van goed bestuur en wetgeving te bevorderen. Daardoor verwijzen ze in ruime zin naar zeven "gezonde regulerende principes" die door WIK-Consult verzameld zijn in een verslag aan de Europese Commissie in 2005, gebaseerd op verschillende wetgevende en beleidsdocumenten van de EU: 1) specifiek doel; 2) coherent beleid; 3) noodzaak en proportionaliteit; 4) transparantie en zo weinig mogelijk scheefftrekking van de markt; 5) administratieve redelijkheid; 6) competentie; en 7) rechtszekerheid.¹³⁴

De twee voornaamste doelstellingen voor het postale beleid in België, zijn net als in Europa 1) een level playing field te garanderen voor eerlijke concurrentie op de postale markt; en 2) te zorgen voor een efficiënte, betaalbare universele dienst in heel België. Tijdens een hoorzitting in het Parlement voor de aanneming van de postwet uit 2010 bevestigde de federale regering duidelijk deze doelstellingen:

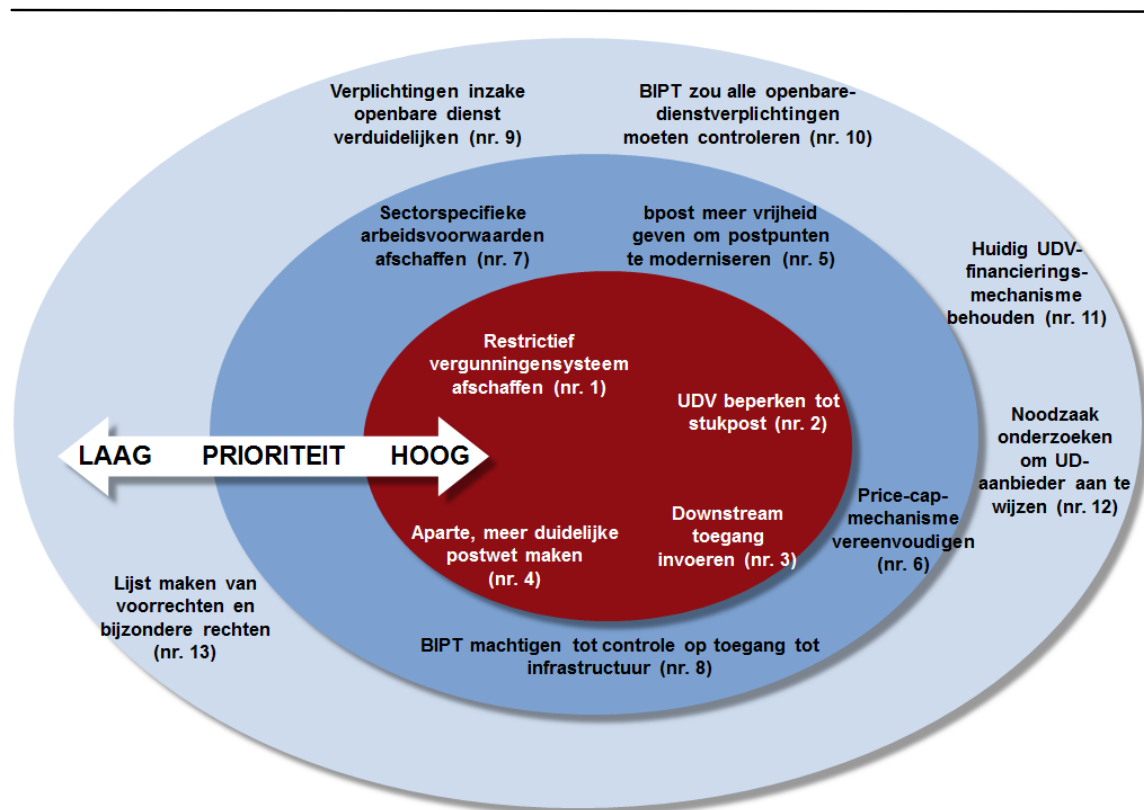
De uitdaging van de liberalisering bestaat er dus in een juist evenwicht te vinden zodat de concurrentie zich enerzijds kan ontwikkelen op de Belgische markt en zodat anderzijds de universele dienst gefinancierd kan worden. Ook de duurzaamheid van de universeledienstverlening dient gewaarborgd te worden.¹³⁵

Figuur 26 hieronder vat onze aanbevelingen en prioriteiten samen. Zij vertegenwoordigen ons oordeel als deskundige, gebaseerd op de vaststellingen in dit verslag en onze besprekingen met verscheidene stakeholders en het BIPT.

¹³⁴ Zie WIK-Consult: The evolution of the regulatory model for European postal services. Study for the European Commission, DG Internal Market, July 2005, and Baldwin R., Cave, M, and M. Lodge (2012), *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, 2nd ed, Oxford University Press.

¹³⁵ Zie voorbereidende werkzaamheden van de wet van 13 december 2010, Memorie van toelichting en artikelsgewijze toelichting, Doc. K., 53-202/1, blz. 10.

Figuur 26 Aanbevelingen en prioriteiten



Bron: WIK-Consult.

Aanbeveling nr. 1

Schaf vergunningensysteem met restrictieve verplichtingen voor universele diensten af en voer voor alle postoperatoren, inclusief bpost, algemene machtigingen in. Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 148sexies van de wet van 1991.

Uitdaging:

Het huidige vergunningensysteem werpt hoge toegangsdrempels op en heeft op de brievenmarkt werkelijk markttoetredingen verhinderd. Deze verplichtingen zijn volgens de Europese Commissie in strijd met de EU-wetgeving en waren niet behoorlijk gerechtvaardigd volgens de Belgische Raad van State. In het kader van het Europese semester¹³⁶ heeft de Raad van Ministers van de Europese Unie ook aanbevolen om de resterende postale regulerende barrières weg te werken, in het bijzonder wat de vergunningsvoorwaarden betreft.¹³⁷ In het licht van de moeilijkheden voor nieuwkomers

¹³⁶ Het Europese semester is de periode van een half jaar, dat elk jaar in november begint en waarin de Europese Commissie het economische hervormingsbeleid van de lidstaten analyseert en aanpassingen aanbeveelt.

¹³⁷ Zie deel 3.2.1. van dit verslag.

op de brievenmarkten in België en daarbuiten, en in het licht van de sterke positie van bpost, lijkt deze beperking van de concurrentie niet nodig om de universele dienst te beschermen.

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

Het Belgische vergunningensysteem legt restrictieve voorwaarden op aan aanbieders van de brieven dienst. Een bedrijf verklaarde tijdens deze studie dat het van plan was om met bpost te concurreren op de markt voor bezorging van geadresseerde brieven, maar het is niet duidelijk of ze in staat zal zijn om aan deze voorwaarden te voldoen, en de markt met succes te betreden. Het vergunningensysteem belet een verdere toetreding tot de markt. Het beperkt de positieve effecten van de concurrentie omdat de klanten geen keuze krijgen tussen operatoren.

Daarentegen lijkt de financiering van de universele dienst niet in gevaar te worden gebracht door meer concurrentie. bpost is goed voorbereid op meer concurrentie dankzij zijn uitstekende financiële toestand en verbeteringen van de efficiëntie in de jongste jaren. De internationale ervaring leert ons dat zelfs op de brievenpostmarkten met de meeste concurrentie, de concurrenten van de historische postoperatoren geen aanzienlijk marktaandeel hebben kunnen veroveren, zelfs zonder specifieke vergunningsverplichtingen.

In het VK heeft de postale regulator Ofcom onlangs uitvoerig onderzoek gedaan naar de impact van totale concurrentie op de universele dienst. Net als in België is er nauwelijks volledige concurrentie op de Britse brievenmarkt, maar er is betrekkelijk meer "downstream toegang" (consolidering) dan in België. Met London als de voornaamste stedelijke agglomeratie en zeer landelijke gebieden in de rand, is het VK geografisch meer divers dan België, en daardoor minstens zo kwetsbaar voor "cherry picking". Royal Mail had erop aangedrongen dat Ofcom regulerend moest optreden in verband met volledige concurrentie (nl. aan nieuwkomers vergunningsvoorwaarden opleggen), omdat anders het vermogen van Royal Mail om de universele dienst te financieren ondermijnd zou worden. In het VK heeft Whistl, een dochteronderneming van het Nederlandse PostNL een ambitieus plan gepubliceerd om in veel gebieden van het VK postbezorging in te voeren, en Ofcom heeft de businessplannen van Whistl uitvoerig onderzocht. Toch heeft Ofcom geconcludeerd dat het niet van oordeel is dat de verstrekking van de universele postdienst wordt bedreigd.¹³⁸ Op dezelfde manier heeft de Europese Commissie vastgesteld dat "cherry picking" geen dreiging bleek te zijn in Estland, Nederland, Slovenië, drie landen waarvan de Commissie vond dat ze het meest op België lijken, op basis van verscheidene indicatoren inzake postmarkten en geodemografie.¹³⁹

¹³⁸ Zie Ofcom, Review of end-to-end competition in the postal sector, 2 December 2014.

¹³⁹ Zie besluit van de Europese Commissie van 26 november 2014, inbreuk nr. 2014/2254, C(2014) 8669.

De verwachtingen (uit de jaren voor 2010) dat concurrenten aan "cherry picking" zouden kunnen doen, nl. de meest rendabele marktsegmenten van geografische gebieden snel betreden, zijn niet uitgekomen in België of in enig ander land na de volledige openstelling van de markt. Het concurrentieniveau dat kan worden verwacht voor een brievenpostmarkt zonder een vergunningensysteem zal bpost geen nadeel berokkenen, maar zal een nuttige druk uitoefenen om de diensten en efficiëntie nog verder te verbeteren.

Een minder strak systeem van algemene machtigingen (zoals algemeen toegepast in de telecommunicatie) zal de toegangsdrempels verlagen. Krachtens de Postrichtlijn hebben de voorwaarden die kunnen worden vastgeknoopt aan dergelijke algemene machtigingen, in grote lijnen betrekking op "essentiële eisen", en gaan ze in de praktijk onder meer over bijvoorbeeld: regels inzake betrouwbaarheid van de brievenpost, veiligheid van het netwerk, gegevensbescherming, naleving van de arbeidsvoorwaarden, socialezekerheidssystemen.

Aanbeveling nr. 2

Beperk de omvang van de universele dienst tot stukpostzendingen.

Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 142 van de wet van 1991 en op de artikelen 4-6 van het beheerscontract van bpost.

Uitdaging:

De omvang van de universeledienstverplichting van bpost is aanzienlijk groter dan de UDV's in de meeste andere EU-lidstaten, waardoor de commerciële flexibiliteit van bpost om op een veranderende marktomgeving te reageren, wordt beperkt.

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

Stukpostbrieven en pakjes voor consumenten vormen de kern van de universele dienst. Die zijn sociaal gezien de meest relevante producten aangezien ze worden gebruikt door consumenten en ze vormen een reserveoplossing voor zakelijke gebruikers. Daartegenover staat dat er specifieke producten worden aangeboden aan zakelijke afzenders met benamingen als bijvoorbeeld, bulk mail, direct mail of admin mail. Deze commerciële producten zijn in de loop van de tijd geëvolueerd en zullen allicht nog blijven evolueren naargelang van de technologische vooruitgang en de veranderingen in de behoeften van de klanten. Producten zoals 'bulk mail' (grote partijen post) worden in veel EU-lidstaten steeds minder beschouwd als universele diensten.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Zie WIK-Consult, Main developments in the postal sector (2010-2013), augustus 2013, blz. 127 e.v.

Volgens ons heeft een ruime definitie van de UDV verschillende nadelen:

- Het belangrijkste is dat dit het voor bpost moeilijker maakt om de producten te veranderen, nieuwe producten in te voeren en producten die geen succes hebben, stop te zetten.
- Hogere administratieve kosten voor het BIPT om een uitgebreide UDV te controleren, en een hogere reguleringslast voor bpost.
- Hoger risico om een last van de universele dienst te creëren (nettokosten).
- Grotere reikwijdte van btw-vrijstelling voor postdiensten, met scheefftrekking van de markt als gevolg.

Wij bevelen aan dat de UDV enkel diensten omvat die door de beleidsmakers en burgers in België als essentieel worden beschouwd, en doelstellingen vaststelt voor de kwaliteit van de dienst die een weerspiegeling is van de openbare behoeften, niet de huidige dienstniveaus of technische mogelijkheden. De UDV zou daarom beperkt moeten worden tot stukpostbrieven en pakjes en eventueel specifieke producten voor kmo's.

De doelstellingen inzake dienstkwaliteit zouden verlaagd kunnen worden, waarbij ze de toenemende beschikbaarheid van elektronische communicatie voor dringende berichten weerspiegelen. In elk geval zou de universeledienstregeling bpost niet mogen beletten om producten te ontwikkelen voor zakelijke klanten die kortere verzendingstermijnen (tegen lagere prijzen) bieden.

Aanbeveling nr. 3

Voer een wettelijke basis in voor downstream toegang.

Deze aanbeveling stelt toevoegingen aan de huidige wetgeving voor.

Uitdaging:

Momenteel is er in België heel weinig concurrentie over de hele lijn, en de conclusie van dit rapport luidt dat de kans klein is dat er in de toekomst daadwerkelijke concurrentie zal ontstaan. De bestaande modellen van groepage-expediteurs op de markt bieden enige keuze voor de klanten, maar de huidige wetgeving biedt geen voldoende rechtszekerheid aan de groepage-expediteurs. Wij verwachten dat het recente arrest van het EHvJ over volumekortingen voor 'speciale tarieven'¹⁴¹ een negatieve invloed zal hebben op de groepage-expediteurs en de concurrentiedruk op de markt nog zal verlagen.

¹⁴¹ EHvJ, Arrest prejudiciële vraag van 11 februari 2015 in zaak C-340/13 bpost /BIPT.

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

Ook al zouden de wettelijke drempels in de toekomst weggenomen worden, dan nog verwachten we niet dat er zich in België daadwerkelijke concurrentie over de hele lijn zal ontwikkelen. Met dalende volumes wordt toetreding minder aantrekkelijk voor beleggers en de postbezorgingsmarkt zal blijven gedomineerd worden door bpost. Bij gebrek aan concurrentie over de hele lijn kan een duidelijk kader voor downstream toegang het effect van het gebrek aan concurrentie (deels) verzachten en op die manier meer keuze geven aan klanten op retailniveau.

In plaats van te steunen op het begrip 'speciale tarieven' van in artikel 12(5) van de Postrichtlijn bevelen wij aan om een specifieke wettelijke basis in te voeren voor downstream toegang. Voor de ontwikkeling van deze wettelijke basis kan gekeken worden naar internationale modellen, specifiek voor de regulering van downstream toegang, waaronder wetgeving voor downstream toegang in Duitsland (§ 28 van de Postwet uit 1998), wettelijke voorschriften in het VK (artikel 38 van de Postal Service Act and USP access condition van 2011 uitgevaardigd door Ofcom¹⁴²), en in Nederland (artikel 13e van de Postwet van 2009, en toegangsverplichtingen voor PostNL, onlangs voorgesteld door ACM).¹⁴³

Aanbeveling nr. 4

Een aparte postwet maken waarin de bestaande voorschriften duidelijker worden vastgelegd en die deze in een logische volgorde presenteert. Zolang niet wordt geraakt aan de essentie van de wetgevingen, kan een postwet worden gemaakt via koninklijk besluit.

Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 54 van de wet van 13 december 2010.

Uitdaging:

Doordat de huidige postwetgeving tot stand is gekomen in een context van wettelijke monopolie en daarna over een lange periode geëvolueerd is, lijkt die nu slecht gestructureerd te zijn, waardoor die aanzienlijk ingewikkeld is en mogelijk zelfs rechtsonzekerheid doet ontstaan.

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

De huidige wetgeving inzake postdiensten is een van verschillende onderdelen in de algemene wet op overheidsbedrijven uit 1991. Het is sindsdien ettelijke keren gewijzigd, en het is niet logisch geordend. Een aparte postwet zou voor alle belanghebbende partijen makkelijker te begrijpen zijn en de duidelijkheid ervan verhogen. De nieuwe postwet zou een logische volgorde moeten volgens zoals: 1) definitie, 2) algemene principes en doelstellingen, 3) reglementering inzake toetreding, 4) regulering van

¹⁴² Ofcom, USP Access Condition, March 2012, geconsolideerde versie gepubliceerd op http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/post120713/USP_Access.pdf.

¹⁴³ ACM. Marktanalyse postsector, 19 december 2014, 84 e.v.

toegang om eerlijke mededinging te waarborgen, 5) universele dienst en dienst van algemeen economisch belang, 6) consumentenbescherming. De verschillende titels van de Telecomwet kunnen als voorbeeld dienen. Zolang niet wordt geraakt aan de essentie van de wetgeving, kan een nieuwe postwet worden gemaakt via een koninklijk besluit (zoals gezegd in artikel 54 van de wet van 13 december 2010). Gelet op de andere aanbevelingen bevelen we echter essentiële veranderingen aan in de toepasselijke wetgeving.

Aanbeveling nr. 5

bpost zou meer vrijheid moeten krijgen om zijn netwerk van postpunten samen te stellen. Het minimumaantal postale verkooppunten moet behouden blijven, maar alle andere criteria lijken onnodig restrictief en onnodig om de universele dienst te waarborgen.

Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 141, § 1, A, van de wet van 1991 en op de artikelen 15-20 van het beheerscontract van bpost.

Uitdaging:

De huidige regulering van de dichtheid is te restrictief voor bpost, en Belgische klanten lijden onder een lagere dichtheid van postale verkooppunten in vergelijking met andere landen, ondanks de hoge bevolkingsdichtheid.

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

Hoewel België een dichtbevolkt land is, exploiteert bpost een netwerk van postale verkooppunten met een betrekkelijk lagere dichtheid (volgens internationale normen). De huidige zware regulering van het netwerk van postale verkooppunten van bpost lijkt ertoe te leiden dat bpost het niveau verstrekt dat door de regelgeving wordt vereist, maar uit commerciële belangen, niet meer postpunten biedt, bijv. voor e-commerceklanten, op de meest aantrekkelijke locaties.

De regelgeving met betrekking tot het netwerk van postale verkooppunten zou bpost enkel mogen beperken in de mate die nodig is om de universele en openbare diensten te waarborgen, maar zou bpost voldoende commerciële vrijheid moeten laten om tegemoet te komen aan de vragen van gebruikers. Het zal in het eigen commerciële belang van bpost zijn om de postale verkooppunten redelijk te spreiden over het grondgebied, zelfs zonder gedetailleerde eisen inzake dichtheid. Beperkingen op het aantal postagentschappen (in vergelijking met postkantoren met eigen personeel van bpost) lijkt contraproductief, aangezien veel postoperatoren in Europa met succes agentschappen exploiteren tot tevredenheid van de klanten.

Aanbeveling nr. 6

Het plafondprijsmechanisme moet worden vereenvoudigd en doeltreffender worden, en zou enkel de prijzen van stukpostbrieven moeten blijven controleren. De plafondprijs zou een efficiëntiefactor ('X-factor') moeten omvatten maar de dienstkwaliteit zou buiten de prijsregulering om, aangepakt moeten worden.

Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 144ter van de wet van 1991 en op de artikelen 28-32 van het koninklijk besluit van 2006.

Uitdaging:

De huidige plafondprijsregeling is niet doeltreffend geweest voor het beperken van de prijsverhogingen.

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

Hoewel bpost in het verleden enorme verbeteringen in efficiëntie heeft bereikt, waardoor het mogelijk had kunnen zijn om stabiele prijzen aan te bieden, zijn de prijzen van postzegels een heel stuk hoger dan de algemene prijsstijgingen (inflatie) gestegen. Deze ontwikkeling is mogelijk gemaakt door een plafondprijs die hogere stijgingen toestond wegens een kwaliteitsbonus. Hoewel incentives voor goede kwaliteit redelijk zijn, mogen ze niet dooreen worden gemengd met prijsregulering.

Een doeltreffender systeem is nodig om prijsverhogingen te beperken in de mate die nodig is om de doelstellingen van het postale beleid te halen. Diensten die in een concurrentieklimaat worden verstrekt (bijv. pakjes) mogen niet worden opgenomen in de plafondprijs. Evenzo hebben afzenders van grote partijen post een betere onderhandelingspositie dan individuele afzenders, en hebben ze minder bescherming nodig als er daadwerkelijke concurrentie heerst. Daarom zou de plafondprijsregeling blijvend beperkt moeten worden tot stukpostzendingen, zoals dat de internationale praktijk is. Een efficiëntiefactor zou de marge voor prijsverhogingen verder beperken, en tegelijk voor bpost incentives inhouden om efficiënter te worden dan wat ervan verwacht wordt.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Een efficiëntiefactor maakt het ook mogelijk om rekening te houden met volumeverminderingen. Volumeverminderingen leiden tot stijging van de gemiddelde kosten en kunnen op die manier een financiële uitdaging zijn voor operatoren. Wegen de volumeverminderingen zwaarder door dan mogelijke efficiëntiewinst, dan kan de x-factor ruimte scheppen voor prijsverhogingen naargelang van de mate van de vermindering.

Aanbeveling nr. 7

Speciale arbeidsvoorwaarden voor postale medewerkers van bpost en zijn concurrenten lijkt niet nodig. De artikelen 29 en 148decies zouden geschrapt moeten worden.

Deze aanbeveling heeft betrekking op de artikelen 29 en 148decies van de wet van 1991.

Uitdaging:

De huidige arbeidsvoorwaarden voor vergunninghouders creëren een obstakel voor toetreding en nieuwe werkgelegenheid, maar bieden de huidige postale werknemers geen voordelen. Bovendien is de evenredigheid van het opleggen van die voorwaarden in vraag gesteld door de Belgische Raad van State.¹⁴⁵

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

De arbeidsvoorwaarden voor vergunninghouders mengt arbeidsreglementering dooreen met regulering van de markttoetreding en concurrentie. Dit creëert een beduidende toegangsbelemmering voor potentiële concurrenten en belet de nieuwkomers om jobs te creëren. Voor deze nieuwe jobs is het niet duidelijk waarom de arbeidsvoorwaarden anders zouden moeten zijn dan in andere bedrijfssectoren en waarom de algemene arbeidswetgeving niet voldoende zou zijn om de rechten van de werknemers te beschermen. De rechtvaardiging die tijdens het parlementaire debat is gegeven voor die bepaling, nl. de strijd tegen "schijnzelfstandigen" en de zwakke onderhandelingspositie van postale werknemers tegenover hun werkgevers, zijn geen problemen die specifiek zijn voor de postsector. Die gelden voor verschillende economische sectoren en vergen horizontale instrumenten om verholpen te worden, zoals een verhoogde controle door de administratie van sociale zekerheid.

Evenzo lijken speciale regels voor tewerkstelling bij bpost (verplichte statutaire tewerkstelling) niet compatibel met een markt waar concurrentie heerst. Hoewel we geenszins pleiten voor de stopzetting van statutaire tewerkstelling bij bpost, doen we de aanbeveling om arbeidsovereenkomsten aan de sociale partners over te laten en niet aan bpost op te leggen via de postale wetgeving.

¹⁴⁵ Zie deel 3.2.2. van dit verslag.

Aanbeveling nr. 8

Het BIPT zou de toegang tot de postale infrastructuur moeten waarborgen wanneer concurrenten dat verlangen, en indien voldaan is aan de voorafgaande eisen inzake interventie. Er zou moeten worden overwogen om het BIPT de bevoegdheid te geven om *ex officio* toegangsverplichtingen op te leggen.

Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 148ter van de wet van 1991.

Uitdaging:

Toegang tot infrastructuur is belangrijk om een level playing field te creëren en de concurrentie te bevorderen, maar wordt in de praktijk onvoldoende gerealiseerd. De juiste draagwijdte van de bepaling inzake toegang is niet duidelijk genoeg en het BIPT kan moeilijk ingrijpen, omdat het maar bevoegd is wanneer de onderhandelingen tussen de operatoren mislukt zijn.¹⁴⁶

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

De Belgische postale wetgeving waarborgt de toegang tot de postale infrastructuur. Tot het einde van 2014 is er in de praktijk geen toegang geweest tot een element van de infrastructuur. Wanneer aanbieders van postdiensten toegang verlangen tot infrastructuur en voldaan is aan de voorafgaande voorwaarden voor de interventie van het BIPT, kan het BIPT toegangsverplichtingen opleggen. De postoperatoren moeten echter bewijzen dat de onderhandelingen met bpost mislukt zijn, wat een moeilijke en tijdrovend bezigheid is.

Toegang tot de postale infrastructuur waarborgen zou doeltreffender verlopen als het BIPT de bevoegdheid zou hebben om *ex officio* onderzoek te doen en in te grijpen zonder de eis van een bewezen mislukking van de onderhandelingen (zelfs als het BIPT hiermee rekening zou moeten houden).

Aanbeveling nr. 9

De verplichtingen inzake openbare dienst verduidelijken. Overlappenden tussen het beheerscontract van bpost en de Postwet vermijden.

Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 141 tot 142 van de wet van 1991 en op de artikelen 4-51 van het beheerscontract van bpost.

Uitdaging:

Momenteel zijn er twee eisen inzake openbare dienst voor bpost: de universele dienst en de DAEB, en zijn er twee verschillende systemen om de kosten van deze verplichtingen te vergoeden. Naar beide eisen wordt verwezen in verschillende wettelijke instrumenten: artikel 142 van de Postwet en de artikelen 4-9 van het beheers-

¹⁴⁶ Zie deel 3.2.2. van dit verslag.

contract van bpost voor de universele dienst en artikel 141 van de Postwet en de artikelen 10-51 van het beheerscontract van bpost.¹⁴⁷ Deze aanzienlijke en formele overlappings creëren rechtsonzekerheid en een risico om tot onjuiste vergoeding te leiden van de nettokosten van die openbaredienstverplichtingen.

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

Deze overlappings scheppen rechtsonzekerheid en leiden tot administratieve kosten - niet alleen voor bpost, maar ook voor toezichthoudende instanties en andere marktspelers die geïnteresseerd zijn om een offerte te doen in het kader van de aanbesteding van de universele dienst. Aangezien het beheerscontract van bpost ook de vergoeding voor openbare diensten vastlegt, maken de overlappings het onduidelijk op welk element deze vergoeding betrekking heeft. De simpele oplossing zou zijn om alle verplichtingen inzake openbare dienst (universele dienst en DAEB) te bundelen in één wettelijk instrument: de Postwet.

Aanbeveling nr. 10

Alle stelsels voor de vergoeding van de openbaredienstverplichtingen zouden gecontroleerd moeten worden door de onafhankelijke regulator BIPT.

Deze aanbeveling heeft betrekking op de artikelen 141ter, 144novies-144undecies van de wet van 1991 en de beheersovereenkomst van bpost.

Uitdaging:

Er bestaan momenteel twee verschillende stelsels om de nettokosten van de universeledienstverplichtingen en de openbare diensten te vergoeden, met lichtjes andere voorwaarden en andere controlemechanismen, onder het toezicht van andere overheidsinstanties. Dit veroorzaakt extra administratieve kosten, vermindert de transparantie van de markt en houdt voor de staat het risico in dat bpost te veel vergoeding krijgt.

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

Er bestaan momenteel twee stelsels om de nettokosten van bpost te vergoeden: in de Postwet voor de universele diensten en in het beheerscontract voor de openbare diensten, elk met andere voorwaarden. Een inherent risico voor de Belgische staat is dat er twee keer wordt betaald, en meer dan nodig om de universele dienst en de DAEB te verlenen.

De twee parallelle systemen om de "openbare diensten" en "universele diensten" te compenseren, worden beheerd door verschillende instanties: het BIPT voor de nettokosten van de universeledienstverplichtingen en het College van Commissarissen (aangesteld door de algemene aandeelhoudersvergadering van bpost en door het

¹⁴⁷ Zie deel 3.1.2. van het verslag.

Rekenhof) voor het beheerscontract. Beide compensatiestelsels worden verder gecontroleerd door de controle op staatssteun van de Europese Commissie. Door te veel overheidsdiensten te betrekken ontstaat er een ingewikkelde regulering. Aangezien het controleren van de eigendomsrechten en het vergoeden van de openbardienstverplichtingen in het(zelfde) beheerscontract tot belangenconflicten kan leiden, bevelen wij aan dat de onafhankelijke regulator BIPT de bevoegdheid krijgt om toe te zien op alle vergoedingen voor universeledienstverplichtingen en openbardienstverplichtingen.

Aanbeveling nr. 11

Behoud het huidige financieringsmechanisme voor de nettokosten van de universele dienst.

Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 148novies van de wet van 1991.

Uitdaging:

De nettokosten van de universeledienstverplichtingen kunnen in België tegenwoordig worden gefinancierd door algemene overheidsfondsen. Als alternatief is er een compensatiefonds dat wordt gefinancierd door alle aanbieders (of gebruikers) van postdiensten gesuggereerd, en dat wordt ook in de Postrichtlijn vermeld, maar het is niet duidelijk of dergelijke compensatiefondsen enige voordelen zouden bieden, in vergelijking met de huidige methode om de nettokosten van de universele dienst te financieren.

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

Tot op heden heeft in België bpost geen vergoeding van de nettokosten van de universele dienst gevraagd. Dit kan echter wel het geval zijn in de toekomst, in het bijzonder als de volumes sneller zouden afnemen dan verwacht en als de omvang van de universele dienst niet wordt beperkt (zoals wij aanbevelen). In dat geval zou de financiering van deze kosten met overheidsgeld (zoals bepaald door de Belgische Postwet) minder scheeftrekking veroorzaken, en niet zo duur zijn als een marktfonds dat wordt ondersteund door alle betrokken operatoren (waaronder ook bpost). Er zijn geen goede voorbeelden van compensatiemechanismen in de postsector in andere landen. Er zijn tekenen die erop wijzen dat dergelijke fondsen een aanzienlijke scheeftrekking van de markt en administratieve rompslomp veroorzaken, maar niet genoeg geld opleveren om de nettokosten te compenseren.

Aanbeveling nr. 12

Onderzoek de noodzaak om een aanbieder van de universele dienst aan te wijzen en gebruik aanbestedingen voor elementen van de universele dienst enkel wanneer dat nodig is.

Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 144octies van de wet van 1991.

Uitdaging:

Het aanwijzen van een aanbieder van de universele dienst beperkt de commerciële flexibiliteit voor de operatoren die verplicht zijn om de universele dienst te verstrekken, creëert administratieve last en kan staatssubsidies veroorzaken. Alles bijeen beschouwd, leidt het aanwijzen van een aanbieder van de universele dienst daarom tot aanzienlijke kosten voor de maatschappij. Om te garanderen dat het overheidsgeld doeltreffend wordt gebruikt, zou de noodzaak om een aanbieder van de universele dienst aan te wijzen, grondig onderzocht moeten worden.

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

De aanwijzing van een aanbieder van de universele dienst is een mechanisme dat een zware invloed uitoefent op de markt, aangezien het zware verplichtingen schept en voor lange tijd weinig ruimte overlaat voor flexibiliteit. Daarom lijkt het redelijk om eerst na te gaan of een aanwijzing nodig is om voor alle elementen, voor alle klanten en gebieden de universele en openbare dienst te waarborgen, dan wel of er een mechanisme kan worden gehanteerd met minder impact op de markt - bijvoorbeeld de marktkrachten. Openbare aanbestedingen zouden alleen gebruikt moeten worden om de universele dienst veilig te stellen, wanneer de marktkrachten die dienst niet zouden verstrekken. Voor grote delen van de markt (of misschien de gehele markt), kan het opleggen van een verplichting aan bpost misschien niet nodig zijn, aangezien bpost de markt bedient wegens commerciële belangen.

Als er geen aanwijzing nodig is, zou de markt gevolgd moeten worden door het BIPT, om potentiële tekortkomingen op tijd te identificeren. Daarnaast zou aan de operator die de markt domineert een verplichting opgelegd kunnen worden om vooraf aan te kondigen wanneer hij van plan is de dienstverlening stop te zetten. In dat geval zou het BIPT de bevoegdheid moeten hebben om een aanbieder van de universele dienst aan te wijzen.

Aanbeveling nr. 13

Een lijst opstellen van voorrechten en speciale rechten die openbare postoperatoren genieten en desbetreffende aanbevelingen voorstellen.

Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 136 van de wet van 1991.

Uitdaging:

De postsector was traditioneel een staatsmonopolie geweest en er werden in de postwet alsook in andere wetgevingen een aantal voorrechten gecreëerd voor bpost of voor de aanbieders van de universele dienst, in het bijzonder wetten betreffende belasting (bijv. btw-vrijstelling) en vervoer. Deze bijzondere rechten kunnen in een door concurrentie gekenmerkte markt niet meer worden gerechtvaardigd. Ze kunnen voor de voormalige monopolist concurrentievoordelen scheppen.

Wat de aanbeveling zal verbeteren:

De Postwet van 21 maart 1991 geeft het BIPT de wettelijke bevoegdheid om de postsector te raadplegen over de kwestie van mogelijke voorrechten en bijzondere rechten die verleend zijn aan aanbieders van postdiensten, om de resultaten van deze raadpleging te publiceren en om aanbevelingen te doen aan het ministerie dat verantwoordelijk is voor de postsector. Het BIPT zou aanbevelingen moeten doen om het regulerende level playing field tussen postoperatoren te verbeteren en zo de daadwerkelijke mededinging onder hen te verbeteren.

Impressum

WIK-Consult GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Germany
Phone: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
eMail: info(at)wik-consult.com
www.wik-consult.com

Person authorised to sign on behalf of the organisation

General Manager	Dr. Iris Henseler-Unger
Head of Department	Alex Kalevi Dieke
Director	J. Scott Marcus
Director	Dr. Ulrich Stumpf
Head of Administration	Karl-Hubert Strüver

Chairman of the Supervisory Board Winfried Ulmen

Registered at Amtsgericht Siegburg, HRB 7043

Tax No. 222/5751/0926

VAT-ID DE 123 383 795