

B I P T

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 28 SEPTEMBER 2015
BETREFFENDE
DE HERVORMING VAN DE BELGISCHE POSTALE REGLEMENTERING**

Samenvatting

In november 2014 heeft het BIPT aan WIK-Consult de opstelling van een rapport toevertrouwd¹, met als doel de marktsituatie te vergelijken voor en na de liberalisering, de impact van de openstelling voor concurrentie te evalueren en de eventuele resterende barrières te identificeren die op de Belgische postmarkt aanwezig zijn. Behalve een eenvoudige weergave van de stand van zaken, moest dit rapport als basis dienen voor denkwerk over de relevantie en de efficiëntie van de wetgeving en van de postale regulering in hun huidige vorm. Uitgaande van de economische analyse van de Belgische postmarkt over de periode van 2011 tot 2014, alsook van de analyse van het huidige regelgevingskader, en via vergelijking van de Belgische resultaten met die van andere Europese landen, heeft WIK een reeks conclusies getrokken, waaruit elf aanbevelingen voortvloeien met een grotere of kleinere prioriteit.

Het BIPT heeft zich gebogen over zeven van deze aanbevelingen die het beschouwt als de voornaamste inzet voor de toekomst van de regulering van de Belgische postmarkt. Na analyse van de juridische en economische context wordt een advies verstrekt over de verschillende besproken onderwerpen.

Zo is het BIPT van oordeel dat de vergunningsvoorwaarden herzien zouden moeten worden om de verplichtingen op te heffen die de vrije mededinging op de markt kunnen belemmeren of waarvan de noodzaak niet is aangetoond. Tegelijk zou de inhoud van de universele dienst geleidelijk aan ingeperkt moeten worden zodat enkel nog stukpostproducten er deel van uitmaken, met als doel de commerciële flexibiliteit van de aanbieder van de universele dienst te vergroten en het risico voor onevenredige last te beperken die voortvloeit uit nettokosten van de universeledienstverplichting. Deze inperking van de scope van de universele dienst, teneinde de ongewenste effecten ervan te beperken, zou geleidelijk moeten verlopen en absoluut vergezeld moeten gaan van de invoering van een specifiek reglementair kader voor de toegang tot het netwerk, eveneens nodig om de risico's voor uiteenlopende interpretatie die kunnen ontstaan uit de huidige postale wetgeving, te beperken.

Dit advies behandelt eveneens de aanwijzing van de aanbieder van de universele dienst, waarvoor het BIPT het behoud van het huidige systeem aanbeveelt, om redenen van rechtszekerheid en economische voorspelbaarheid, elementen die bijzonder belangrijk zijn in de context van een krimpende markt.

Het mechanisme van prijsherziening ("price cap") zou dan weer herzien moeten worden zodat dit weer efficiënt wordt en de toepassing ervan beperkt wordt tot de producten waarvoor de concurrentie geen prijsregulering door de markt mogelijk maakt. Dit zou echter moeten geschieden rekening houdende met de context van een krimpende markt waarin de aanbieder van de universele dienst evolueert, een context die als gevolg heeft dat de eenheidskostprijs van de verrichting van de universele postdiensten stijgt.

¹ "Review of the postal market three years after full market opening on 1 January 2011".

De laatste twee besproken onderwerpen betreffen de toegankelijkheid van de postale servicepunten en de financieringswijze van eventuele nettokosten van de universele dienst. Voor het eerste is het BIPT van mening dat de verplichtingen in termen van retailnetwerk beperkt moeten worden tot wat nodig is om voor alle burgers een toegang te garanderen tot de postdiensten alsook om meer commerciële flexibiliteit te laten aan bpost in de keuze tussen postvestigingen in eigen beheer of beheerd door derden teneinde de kosten van het retailnetwerk te beperken tot wat sociaal gezien optimaal en aanvaardbaar is. Voor het tweede wordt het behoud van het huidige financieringsmechanisme aanbevolen, namelijk een compensatie ten laste van de staatsbegroting, omdat dit de optie is die de minste scheeftrekkingen op de markt creëert.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	2
1. Inleiding.....	6
1.1. VOORWERP.....	6
1.2. WETTELIJKE BASIS.....	6
1.3. CONTEXT.....	6
2. Analyse van de aanbevelingen van WIK.....	7
2.1. AFSCHAFFING VAN DE VERGUNNINGSVORWAARDEN.....	7
2.1.1. Uiteenzetting van het probleem.....	7
2.1.2. Aanbeveling van WIK.....	9
2.1.3. Analyse van het BIPT.....	9
2.1.3.1. Definitie.....	9
2.1.3.2. Wettelijke basis.....	10
Europees recht.....	10
Belgisch recht.....	11
2.1.3.3. Standpunt van het BIPT.....	12
2.2. HERZIENING VAN DE INHOUD VAN DE UNIVERSELE DIENST.....	16
2.2.1. Uiteenzetting van het probleem.....	16
2.2.2. Aanbeveling van WIK.....	17
2.2.3. Analyse van het BIPT.....	18
2.2.3.1. Wettelijke basis.....	18
Europees recht.....	18
Belgisch recht.....	18
2.2.3.2. Ruimte gelaten door de richtlijn.....	19
2.2.3.3. Voor- en nadelen van een uitgebreide scope.....	20
2.2.3.4. Standpunt van het BIPT.....	20
2.3. INVOERING VAN EEN "DOWNSTREAM" TOEGANG.....	23
2.3.1. Uiteenzetting van het probleem.....	23
2.3.2. Aanbeveling van WIK.....	24
2.3.3. Analyse van het BIPT.....	24
2.3.3.1. Wettelijke basis.....	24
Europees recht.....	24
Belgisch recht.....	26
2.3.3.2. Risico voor uiteenlopende interpretaties.....	27
2.3.3.3. Overige problemen in verband met de huidige wetgeving.....	27
2.3.3.4. Standpunt van het BIPT.....	27
2.4. AANWIJZING VAN DE AANBIEDER VAN DE UNIVERSELE DIENST.....	28
2.4.1. Uiteenzetting van het probleem.....	28
2.4.2. Aanbeveling van WIK.....	29
2.4.3. Analyse van het BIPT.....	29
2.4.3.1. Wettelijke basis.....	29
2.4.3.2. Het principe van de aanwijzing.....	30
2.4.3.3. Het Duitse systeem.....	30
2.4.3.4. Het Scandinavische systeem.....	31
2.4.3.5. Standpunt van het BIPT.....	32
2.5. HERZIENING VAN HET PRIJSCONTROLEMECHANISME DAT WORDT TOEGEPAST OP HET KLEINGEBRUIKERSPAKKET.....	33
2.5.1. Uiteenzetting van het probleem.....	33
2.5.2. Aanbeveling van WIK.....	34
2.5.3. Analyse van het BIPT.....	35
2.5.3.1. Wettelijke basis.....	35
2.5.3.2. Berekeningsformule van de price cap.....	36
2.5.3.3. De theorie van de price cap.....	37
2.5.3.4. Standpunt van het BIPT.....	37
2.6. TOEGANKELIJKHEID VAN DE POSTALE SERVICEPUNTEN.....	38
2.6.1. Uiteenzetting van het probleem.....	38

2.6.2.	<i>Aanbeveling van WIK</i>	39
2.6.3.	<i>Analyse van het BIPT</i>	39
2.6.3.1.	Wettelijke basis	39
	Europees recht.....	39
	Belgisch recht.....	40
2.6.3.2.	Dichtheid van de postale-servicepunten in België.....	40
2.6.3.3.	DAEB retailnetwerk.....	42
2.6.3.4.	Standpunt van het BIPT	42
2.7.	BEHOUD VAN DE FINANCIERINGSWIJZE VAN DE BESTAANDE UNIVERSELE DIENST	43
2.7.1.	<i>Uiteenzetting van het probleem</i>	43
2.7.2.	<i>Aanbeveling van WIK</i>	44
2.7.3.	<i>Analyse van het BIPT</i>	44
2.7.3.1.	Wettelijke basis	44
	Europees recht.....	44
	Belgisch recht.....	44
2.7.3.2.	Sectoraal compensatiefonds.....	44
2.7.3.3.	Openbare compensatie	45
2.7.3.4.	Standpunt van het BIPT	46
3.	Adviezen	46

1. Inleiding

1.1. Voorwerp

1. Dit advies slaat op de maatregelen die moeten worden genomen om een betere concurrentiële billijkheid te garanderen op de postmarkt, terwijl ervoor wordt gewaakt dat een universele dienst (UD) wordt gevrijwaard die van goede kwaliteit, betaalbaar en, voor eenieder toegankelijk is, en waarvan de verrichting financieel uitvoerbaar is voor de aanbieder van de universele dienst (AUPD).

1.2. Wettelijke basis

2. Het BIPT baseert zijn bevoegdheid om dit advies te verstrekken op artikel 133, tweede lid, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (hierna "de wet van 21 maart 1991"), die als volgt luidt: "Op eigen initiatief, op verzoek van de Minister, of van het Raadgevend Comité (voor de postdiensten) geeft het Instituut een gemotiveerd advies over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de postdiensten".

1.3. Context

3. Sinds 1 januari 2011 is de Belgische postmarkt volledig opengesteld voor concurrentie. Meer dan 4 jaar na de daadwerkelijke liberalisering van de markt, is dus de tijd aangebroken om een balans op te maken.
4. In november 2014 heeft het BIPT aan WIK-Consult de opstelling van een rapport toevertrouwd², met als doel de marktsituatie te vergelijken voor en na de liberalisering, de impact van de openstelling voor concurrentie te evalueren en de eventuele resterende barrières te identificeren die op de Belgische postmarkt aanwezig zijn.
5. Behalve een eenvoudige stand van zaken, moest dit rapport als basis dienen voor herafweging van de relevantie en de efficiëntie van de wetgeving en van de postale regulering in hun huidige vorm.
6. Uitgaande van de economische analyse van de Belgische postmarkt over de periode van 2011 tot 2014, alsook van de analyse van het huidige regelgevingskader, en via vergelijking van de Belgische resultaten met die van andere Europese landen, heeft WIK zo een reeks conclusies getrokken, waaruit 11 aanbevelingen voortvloeien met een grotere of kleinere prioriteit.
7. Na analyse zou blijken dat de openstelling voor concurrentie slechts weinig of zelfs geen invloed heeft gehad op de Belgische postmarkt. Terwijl sommigen verschillende markttoetredingen voorspelden die de financiële leefbaarheid van de door bpost verrichte universele dienst in gevaar konden brengen, moet worden vastgesteld dat deze vrees niet bevestigd werd.

² "Review of the postal market three years after full market opening on 1 January 2011".

8. Sedert 2011 is er immers in het segment van de brievenpost³ maar één toetreding geweest, met de toekenning van een vergunning aan TBC-Post in mei 2013. Van zijn kant boekt bpost goede financiële resultaten, die het tot de meest winstgevende postoperator van Europa maken.
9. Hoewel het waarschijnlijk is dat de algemene daling van de postvolumes de ontwikkeling van de concurrentie heeft afgeremd, blijkt ook dat sommige reglementaire verplichtingen eveneens misschien een afschrikkingseffect hebben gehad voor potentiële nieuwkomers.
10. Onder de reglementaire barrières vindt men bijvoorbeeld de verplichting tot territoriale dekking die verbonden is aan het verkrijgen van een vergunning. Ook de ingewikkelde en niet al te duidelijke architectuur van de postale wetgeving kan sommigen ontmoedigen.
11. Bovendien moeten sommige verplichtingen die op bpost rusten als aangewezen aanbieder van de universele dienst waarschijnlijk worden herzien, om beter overeen te stemmen met de huidige marktrealiteit, namelijk een afname van de postvolumes, die er allicht niet op zal vooruitgaan in een wereld die steeds meer naar "alles digitaal" neigt. Misschien moet een herziening van het toepassingsgebied van de universele dienst worden overwogen om de nettokosten van de universele dienst binnen de perken te houden en een potentieel risico voor financiering ervan door de Staat te vermijden.

2. Analyse van de aanbevelingen van WIK

2.1. Afschaffing van de vergunningsvoorwaarden

2.1.1. Uiteenzetting van het probleem

12. De vergunningsvoorwaarden die worden opgelegd aan elke operator die wil starten met de bezorging van brievenpostzendingen⁴ die onder het regime van de universele dienst vallen⁵, worden vaak vermeld als een drempel voor het betreden van de postmarkt. Zo hebben verscheidene operatoren, tijdens interviews die WIK afgenomen heeft voorafgaand aan de opstelling van zijn rapport maar ook door KPMG in het kader van het dossier over de aanwijzing van de volgende aanbieder van de universele dienst, uitdrukkelijk naar de vergunningsvoorwaarden gewezen als een van de voornaamste drempels voor het betreden van de Belgische postmarkt.

³ De term "brievenpost" verwijst naar verzendingen van correspondentie.

⁴ Brievenpost is 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.

⁵ Momenteel zijn de enige brievenpostzendingen die niet uitdrukkelijk onder deze definitie van universele dienst vallen, diegene die worden behandeld door de snelkoeriers omdat deze laatsten een dienst met extra toegevoegde waarde verstrekken waarin de UD niet voorziet.

13. Anderzijds heeft de Europese Commissie op 26 november 2014, na verschillende verzoeken om rechtvaardiging, officieel een inbreukprocedure gestart tegen België in verband met zijn vergunningsvoorwaarden. Volgens de Commissie zouden de vergunningsvoorwaarden die vastgelegd zijn in artikel 148*sexies* van de wet van 21 maart 1991 de Postrichtlijn⁶ schenden (onder andere artikel 9, § 2 ervan), omdat deze voorwaarden volgens haar niet nodig noch gerechtvaardigd zijn.
14. Meer bepaald is de Commissie van oordeel dat de voorwaarden voor het verkrijgen van de vergunning (en meer in het bijzonder de eerste drie streepjes van artikel 148*sexies*, § 1, 2^o) niet nodig, noch gerechtvaardigd, noch evenredig zijn met het nagestreefde doel om de volgende redenen:
- De verrichting van een universele postdienst wordt al gegarandeerd via de aanwijzing van bpost als aanbieder van de universele postdienst (AUPD), een aanwijzing die nog loopt tot 31 december 2018;
 - De wet op de postdiensten schrijft voor dat in geval van een onredelijke last verbonden aan de universeledienstverlening deze zal worden gecompenseerd ten laste van de staatsbegroting;
 - De kwaliteitseisen in verband met de universeledienstverlening (toegankelijkheid, betaalbaarheid, uniformiteit, ...) zijn al gedetailleerd in het beheerscontract dat gesloten is tussen bpost en de Belgische Staat.
15. De redenering van de Commissie is dus als volgt: aangezien een kwaliteitsvolle, betaalbare en voor iedereen toegankelijke universele dienst voor een uniform tarief op het gehele grondgebied reeds wordt gegarandeerd doordat bpost aangewezen is als de aanbieder van de universele dienst, is het dus niet nodig om aan andere operatoren regels op te leggen inzake leveringsfrequentie, territoriale dekking of uniformiteit om de universeledienstverlening te garanderen, maar artikel 9, 2^o, bepaalt uitdrukkelijk dat een lidstaat een vergunningstelsel voor de universele dienst mag invoeren "voor zover dit noodzakelijk is om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen en de universele dienstverlening te verzekeren".
16. WIK van zijn kant is van oordeel dat de verplichtingen inzake leveringsfrequentie, territoriale dekking en tarifaire uniformiteit drempels kunnen vormen voor het betreden van de Belgische postmarkt. De Belgische eisen die betrekking hebben op de kwaliteit, de beschikbaarheid en het prestatievermogen die aan de operatoren onder vergunning worden opgelegd, zijn overigens uniek in Europa.

⁶ Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst.

⁷ Deze voorwaarden hebben betrekking op de territoriale dekking (10%-20%-40%-60%-80%), distributie 2x/week na 2 jaar en tarifaire uniformiteit per klant en worden uitvoerig gedefinieerd in punt 2.1.3.2. van dit advies.

17. Bovendien heeft WIK twijfels over de werkelijke noodzakelijkheid van deze vergunningsvoorwaarden om de universele dienst te beschermen. Volgens WIK zou bpost goed voorbereid zijn op eventuele betredingen van de markt, getuige daarvan zijn goede financiële gezondheid en efficiëntiewinsten van de jongste jaren. Daarbij komt nog de internationale ervaring die aantoont dat zelfs in landen zonder vergunningsvoorwaarden en die in theorie veel kwetsbaarder zijn voor cherrypicking⁸ - wegens hun demografische en geografische bijzonderheden - de concurrentie, wanneer die bestaat, beperkt blijft en tot nog toe niet heeft geleid tot nettokosten van de universele dienst die een compensatie vereisen.

2.1.2. Aanbeveling van WIK

18. Om de hierboven vermelde redenen beveelt WIK aan om artikel 148sexies gewoonweg op te heffen en dit te vervangen door een systeem van algemene machtigingen, dat voor iedereen minder bindend is.

Recommendation n°1
*Abolish licensing system with restrictive obligations for universal services and introduce general authorisations for all postal operators, including bpost. This recommendation relates to Art. 148sexies of the law of 1991.*⁹

2.1.3. Analyse van het BIPT

2.1.3.1. Definitie

19. De Postrichtlijn definieert de term "vergunning" als volgt¹⁰:

—„*individuele vergunning*”: een machtiging die door een nationale regelgevende instantie wordt verleend en waarbij aan een aanbieder van postdiensten specifieke rechten worden verleend of waarbij de activiteiten van die onderneming aan specifieke verplichtingen worden onderworpen die in voorkomend geval de algemene machtiging aanvullen, en waarbij de aanbieder van postdiensten niet gerechtigd is de desbetreffende rechten uit te oefenen alvorens hij het door de nationale regelgevende instantie genomen besluit heeft ontvangen;

20. Ook de term "algemene machtiging"¹¹ wordt gedefinieerd in de richtlijn:

—„*algemene machtiging*”: iedere machtiging, ongeacht of deze voortvloeit uit een „*categoriale vergunning*” dan wel uit algemene wetgeving en ongeacht of dergelijke regelgeving registratieprocedures vergt, waarbij de aanbieder van postdiensten geen uitdrukkelijk besluit van de nationale regelgevende instantie behoeft te verkrijgen voordat hij de aan de machtiging ontleende rechten mag uitoefenen [...].

⁸ Men spreekt van cherrypicking wanneer een alternatieve operator de territoriale gebieden waar hij optreedt selecteert op basis van de rentabiliteit ervan. De techniek bestaat erin alleen de meest rendabele gebieden eruit te pikken, waarbij de minst rendabele gebieden overblijven om enkel te worden gedekt door de aanbieder van de universele dienst.

⁹ "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."

¹⁰ Artikel 2, 14°, 2e streepje, van Richtlijn 97/67/EG.

¹¹ Artikel 2, 14°, 1e streepje, van Richtlijn 97/67/EG.

2.1.3.2. Wettelijke basis

Europees recht

21. Artikel 9 van de richtlijn gaat over de algemene machtigingen en de vergunningen alsook over de voorwaarden waaronder deze mogen worden ingevoerd.

1. Voor diensten die buiten de werkingssfeer van de universele dienst vallen, kunnen de lidstaten algemene machtigingen instellen, voor zover dit noodzakelijk is om de naleving van de essentiële eisen te waarborgen¹².

2. Voor diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen, kunnen de lidstaten machtigingsprocedures 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.

Het verlenen van machtigingen kan:

- onderworpen worden aan universeledienstverplichtingen;*
- mits dit noodzakelijk en gerechtvaardigd is, inhouden dat eisen inzake de kwaliteit, de beschikbaarheid en de prestaties van de betrokken diensten worden opgelegd;*
- in voorkomend geval worden onderworpen aan de verplichting financieel aan de in artikel 7 bedoelde kostendelingsregelingen bij te dragen, indien het aanbieden van de universele dienst voor de overeenkomstig artikel 4 aangewezen aanbieder(s) van de universele dienst nettokosten en een onredelijke financiële last met zich meebrengt;*
- in voorkomend geval worden onderworpen aan de verplichting financieel aan de in artikel 22 bedoelde bedrijfskosten van de nationale regelgevende instantie bij te dragen;*
- in voorkomend geval worden onderworpen aan een verplichting tot naleving van de bij nationale wetgeving vastgestelde werkomstandigheden of deze verplichting opleggen.*

De in het eerste streepje en in artikel 3 bedoelde verplichtingen en eisen kunnen alleen worden opgelegd aan de aangewezen aanbieders van de universele dienst.

Behalve in het geval van ondernemingen die overeenkomstig artikel 4 als aanbieders van de universele dienst zijn aangewezen, mag het verlenen van machtigingen niet:

- aan beperkingen in aantal onderworpen zijn;*
- voor dezelfde elementen van de universele dienst of gedeelten van het nationale grondgebied universeledienstverplichtingen en tegelijkertijd financiële bijdragen aan een kostendelingsregeling opleggen;*

¹² Artikel 2.19: essentiële eisen: niet-economische redenen van algemeen belang die een lidstaat ertoe kunnen bewegen voorwaarden inzake het aanbieden van postdiensten op te leggen. Deze redenen zijn het vertrouwelijke karakter van de brievenpost, de veiligheid van het functioneren van het netwerk op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen en, in gerechtvaardigde gevallen, de bescherming van gegevens, de bescherming van het milieu en de ruimtelijke ordening.

- *gepaard gaan met het stellen van voorwaarden die reeds krachtens andere, niet-sectorspecifieke nationale wetgeving voor ondernemingen gelden;*
- *vergezeld gaan van het opleggen van andere technische of operationele voorwaarden dan die welke noodzakelijk zijn om aan de verplichtingen krachtens deze richtlijn te voldoen.*

Belgisch recht

22. De vergunningsvoorwaarden zijn vastgelegd in artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991. Meer bepaald definieert de eerste paragraaf van artikel 148sexies de vergunningsvoorwaarden:

§ 1. "De levering van een dienst van brievenpost binnen de werkingssfeer van de universele dienst is aan de volgende voorwaarden onderworpen :

1° de aanbieder van de universele dienst uitgezonderd, moet elke aanbieder van postdiensten die een dergelijke dienst wenst te verstrekken of die reeds verstrekt, bij het Instituut, met een ter post aangetekende brief, een aanvraag indienen voor een individuele vergunning, volgens de voorwaarden die de Koning, op voorstel van het Instituut, bepaalt;

2° de toekenning van de individuele vergunning is afhankelijk van de verbintenis vanwege de aanvrager, natuurlijk of rechtspersoon, om :

- *na twee jaar activiteit tweemaal per week te distribueren;*
- *te voldoen aan de territoriale dekkingsplicht van distributie in elk van de drie gewesten na vijf jaar volgend op de start van de activiteiten, volgens de volgende progressiviteit : jaar 1 : 10 %, jaar 2 : 20 %, jaar 3 : 40 %, jaar 4 : 60 % en jaar 5 : 80 %. De Koning kan bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de nadere regels preciseren volgens welke aan de dekkingsplicht dient te worden voldaan;*
- *een tarief per klant toe te passen dat identiek is op het gehele grondgebied dat onderworpen is aan de dekkingsplicht, ongeacht de plaats van ophaling en distributie;*
- *te voldoen aan de regelmatigheid en de betrouwbaarheid van de dienstverlening. In geval van onderbreking of stopzetting van de verrichtingen, is de aanbieder van postdiensten verplicht het Instituut onmiddellijk, en de gebruikers zo snel mogelijk, daarvan op de hoogte te stellen. Onder betrouwbaarheid wordt verstaan dat de dienstenaanbieder voldoende middelen inzet en in het bijzonder een minimale infrastructuur, voldoende personeel en adequate operationele processen, om de verplichtingen van zijn vergunning te kunnen vervullen;*
- *een dienst van onbestelbare zendingen te verzorgen volgens de nadere regels bepaald door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.*

Het Instituut controleert de uitvoering door de houders van een individuele vergunning van de verplichtingen vermeld in deze paragraaf 1, 2°, en publiceert een jaarverslag over de controle en resultaten ervan;

3° het op de hoogte brengen van de gebruikers van de beroepsmiddelen bij de ombudsdienst voor postsector en het afsluiten met de ombudsdienst van een protocol dat de nadere regels vastlegt voor de behandeling van de klachten. De informatie wordt in overeenstemming met de ombudsdienst voor de postsector verstrekt.

Tevens wordt een persoon aangewezen die naar behoren bevoegd wordt verklaard om de aanbieder van postdiensten te vertegenwoordigen in zijn betrekkingen met de ombudsdienst voor de postsector.

4°. Vergunninghouders informeren regelmatig het Instituut, de gebruikers en aanbieders van postdiensten met voldoende nauwkeurige en actuele inlichtingen over de prijzen en de kwaliteitsnormen en over de kenmerken van de aangeboden diensten van brievenpost die binnen de werkingssfeer vallen van de universele dienst.

2.1.3.3. Standpunt van het BIPT

23. De voornaamste verwijten aan het adres van België wat de vergunningsverplichtingen betreft, zijn behalve de eventuele prohibatieve aard ervan voor potentiële nieuwkomers, het gebrek aan rechtvaardiging en de twijfel die blijft bestaan over de noodzaak ervan.
 24. Het BIPT heeft zich gebogen over een reeks argumenten die naar voren kunnen worden geschoven om de noodzaak tot de vergunningsvoorwaarden met betrekking tot de territoriale dekking, de leveringsfrequentie en de tarifaire uniformiteit aan te tonen.
- **De nettokosten van de AUPD binnen de perken houden en de financiële leefbaarheid van de universele dienst**
25. Hoewel bpost wel degelijk compensaties¹³ ontvangt voor de verrichting van sommige diensten van algemeen economisch belang (DAEB), heeft de financiering van de universele dienst tot op heden nooit een probleem gevormd. De negatieve impact die het ontbreken van de door de Commissie aan de kaak gestelde vergunningsvoorwaarden zou hebben op de financiële leefbaarheid van de universele dienst, moet dus nog worden bewezen. De laatste evaluatie van de impact van de openstelling voor concurrentie op de financiering van de UD dateert van 2008¹⁴, d.i. 3 jaar vóór de liberalisering. Ondertussen zijn de marktvoorwaarden veranderd en is de aanbieder van de universele dienst blijven investeren en stelt hij alles in het werk om zijn niveau van efficiëntie met succes te verhogen.

¹³ Het 5e beheerscontract voorziet in de betaling van de volgende compensaties aan bpost voor de verrichting van zijn opdrachten van openbare dienst: € 303.720.300 voor 2013, € 304.389.328 voor 2014 en € 294.285.260 voor 2015. Het grootste deel van deze bedragen is gewijd aan de DAEB distributie van de erkende pers. De rest is verdeeld over de overige DAEB's, waarvan de voornaamste in termen van budget, die is met betrekking tot het retailnetwerk van bpost. Deze bedragen zullen opnieuw worden geëvalueerd in het 6e beheerscontract.

¹⁴ "Analyse van de methode voor de berekening van de kosten van de universele dienst: Management rapport", KPMG (2008), toegankelijk via de volgende link: <http://www.ibpt.be/nl/operators/post/universele-en-niet-universele-postdiensten/kpmg-analyse-van-de-methode-voor-de-berekening-van-de-kosten-van-de-universele-dienst-management-rapport>.

- **Cherrypicking door nieuwkomers voorkomen**

26. België is een klein land met een hoge verstedelijkingsgraad en een hoge bevolkingsdichtheid. Qua geografie zijn er geen afgelegen eilanden, noch berggebieden. In dergelijke landen vindt men een marktconfiguratie die men als homogeen¹⁵ kan bestempelen wanneer men spreekt over de kosten voor de postbedeling. Dat betekent dat er weinig gebieden zijn waarvoor de distributiekosten erg laag zijn en weinig gebieden met zeer hoge distributiekosten, omdat de meerderheid van de distributiezones homogene, gemiddelde distributiekosten hebben. Het verschil in distributiekosten tussen het goedkoopste en het duurste gebied is dus in principe relatief beperkt en bijgevolg kan worden aangenomen dat het gevaar voor cherrypicking allicht even groot is.
27. Hoewel het mogelijk is dat de vergunningsvoorwaarden effectief hebben geholpen om cherrypicking te vermijden, moet dit echter nog worden bewezen, omdat het gevaar voor cherrypicking tot nu toe zuiver hypothetisch is gebleven. De facto zou het ook kunnen dat dit verschijnsel niet wordt vastgesteld, zelfs zonder vergunningsvoorwaarden. Landen met demografische en geografische kenmerken die betrekkelijk vergelijkbaar zijn met België¹⁶, zoals Nederland, hebben immers geen dekkingsplicht of bestelfrequentie opgelegd en toch moet worden vastgesteld dat de plaatselijke AUPD geen gevolgen van enige cherrypicking heeft moeten ondergaan.
28. Opnieuw is het mogelijk dat dit gebrek aan aantasting van de leefbaarheid van de universele dienst in Nederland, ondanks de (toch beperkte) ontwikkeling van de concurrentie, deels toe te schrijven is aan de reikwijdte van de universele dienst, die in dat land kleiner is dan in België. Echter, als dat werkelijk het geval was, zou er moeten worden nagedacht over de opportuniteit om een zo ruime universele dienst te behouden (zie punt 2.2 hierna).

- **De sociale en territoriale cohesie garanderen**

29. De sociale en territoriale cohesie wordt automatisch gegarandeerd door de aanwijzing van een aanbieder van de universele dienst die, als één van zijn verplichtingen, de universele dienst moet verstrekken op het gehele nationale grondgebied. Omdat de universele dienst al wordt gewaarborgd door de AUPD via de verplichtingen die inherent zijn aan zijn aanwijzing, zou er in principe dus geen gevaar zijn dat deze sociale en territoriale cohesie wordt aangetast mocht een alternatieve operator beslissen om zijn diensten alleen aan te bieden op een deel van het Belgische grondgebied.
30. Bovendien, als we dan toch zouden uitgaan van het principe dat het ontbreken van een dekkingsplicht de sociale en territoriale cohesie in gevaar zou brengen, is het niet vanzelfsprekend dat een dekkingsplicht van 80% van het grondgebied dat probleem zou oplossen. Omdat immers 20% van het grondgebied niet verplicht wordt gedekt, zou er dus, als men deze redenering doorzet, een gevaar zijn dat de personen die in deze resterende 20% woont, niet het voordeel hebben van deze sociale en territoriale cohesie.

¹⁵ In tegenstelling tot een zogenaamde "dual" marktconfiguratie, die wordt gekenmerkt door distributiezones die ofwel heel goedkoop, ofwel heel duur zijn, met vrijwel niets daartussen. Zie d'Alcantara en Gautier (2008), National Postal Strategies after a Full Postal Market Opening".

¹⁶ Landen met karakteristieken die in theorie nog gunstiger zijn voor cherrypicking zoals het Verenigd Koninkrijk of Finland hebben ook ervoor gekozen geen voorwaarden op te leggen inzake dekking of bestelfrequentie. Het Verenigd Koninkrijk waar de voornaamste concurrent van Royal Mail, Whistl, zijn expansieplannen terzijde moet schuiven na de beslissing van LDC om niet te investeren in een joint venture met PostNL wegens "ongoing changes in the postal market and the complexity of the regulatory landscape".

31. Bovendien zou niets een alternatieve operator beletten om een beroep te doen op de diensten van de aanbieder van de universele dienst om de post te bezorgen in de gebieden waar hij zelf niet actief zou zijn. Dat is overigens wat TBC-Post momenteel doet. De afzenders die een beroep doen op zijn diensten hebben dus de garantie dat hun post wordt geleverd ongeacht het bestemmingsadres.

- **Een UD van kwaliteit garanderen**

32. De Belgische wetgeving alsook het beheerscontract tussen bpost en de Staat¹⁷ garanderen reeds, via de aanwijzing van een AUPD en de definitie van de opdracht van openbare dienst, de kwaliteit van de universele postdienst voor iedereen.

33. Indien een afzender (de klant van een postale operator) ervoor zou kiezen een beroep te doen op de diensten van een alternatieve operator die een minder hoog niveau van kwaliteit kan leveren dat wat de wetgever eist van de AUPD, dan zou hij dat doen met kennis van zaken. Door zo te handelen zou hij ofwel zich tevredenstellen met het aangeboden kwaliteitsniveau, ook al is dat minder dan dat van de AUPD, ofwel zou dat lagere kwaliteitsniveau hem niet tevredenstellen, in welk geval het zeer waarschijnlijk is dat de klant van operator verandert na een eventuele slechte ervaring.

- **Noodzaak om het principe van tarifaire uniformiteit op te leggen**

34. Volgens de Europese Commissie geldt het principe van tarifaire uniformiteit dat beschreven is in artikel 12 van de richtlijn enkel voor de diensten die deel uitmaken van de universele dienst, in de zin van artikel 3, d.w.z. diensten die moeten worden gegarandeerd krachtens de universeledienstverplichting, dus door de aangewezen aanbieder.

35. Een studie van Copenhagen Economics¹⁸ toont overigens aan dat zelfs zonder verplichting tot tarifaire uniformiteit een postoperator geen prijsdifferentiatie zou maken volgens de bediende geografische gebieden. Dit stelt de noodzaak in vraag om een verplichting tot uniformiteit op te nemen in de vergunningsvoorwaarden.

36. Uit de interviews die onlangs afgenomen zijn door KPMG in het kader van de aanwijzing van de aanbieder van de universele dienst, blijkt ook dat de tarifaire uniformiteit waarschijnlijk door de alternatieve operatoren zou worden toegepast, ook zonder verplichting. De reden die wordt aangevoerd is dat een prijsdifferentiatie te duur zou zijn in vergelijking met de gegenereerde voordelen (administratieve kosten, imago van de operator, enz.).

37. Tot besluit van wat voorafgaat, stelt het BIPT vast dat de noodzaak van de vergunningsvoorwaarden, zoals die nu bestaan betwistbaar is, wat de eerste drie streepjes van § 1, 2°, van artikel 148sexies op losse schroeven zou kunnen zetten, namelijk:

- de verplichting inzake dekking ;
- de verplichting om na 2 jaar tweemaal per week te leveren;
- de verplichting tot tarifaire uniformiteit.

¹⁷ 5e beheerscontract tussen de Staat en bpost voor de periode 2013-2015, waarin de universeledienstverplichting en de verplichting inzake diensten van algemeen economisch belang worden toegewezen aan bpost.

¹⁸ Copenhagen Economics (2008), "What is the cost of Post Denmark's Universal Service Obligation?".

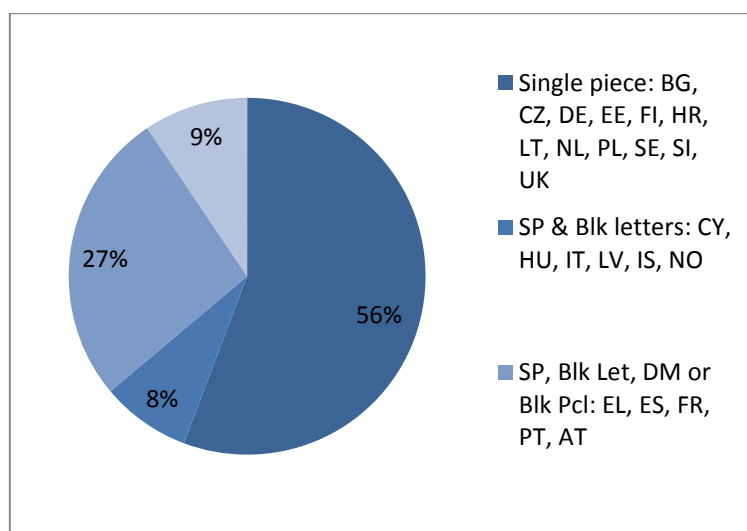
38. Daartegenover staat dat het BIPT, in tegenstelling tot wat WIK voorstelt, van mening is dat een vergunningensysteem voor de verstrekking van brievenpostdiensten die onder het toepassingsgebied van de universele dienst vallen, behouden moet blijven en dit om de volgende redenen:
- zij garanderen de regelmatige en betrouwbare aard van de verrichting van de diensten die onder de universele dienst vallen door de inzet van toereikende middelen in termen van infrastructuur en personeel op te leggen;
 - zij maken het mogelijk de lijst op te stellen van de postoperatoren die een brievenpostdienst leveren die onder de universele dienst valt;
 - zij regelen de kwestie van de klachtenbehandeling en van de communicatie aan de gebruikers van rechtsmiddelen bij de ombudsdienst;
 - zij leggen een zekere mate van transparantie op inzake prijzen, kwaliteit en karakteristieken van de aangeboden diensten, en dit zowel voor de regulator als voor de gebruikers.
39. Bij niet-naleving van de voorwaarden die in de vergunning staan, kan de vergunning van de operatoren worden ingetrokken.
40. Bovendien is het BIPT van oordeel dat een vergunning verplicht zou moeten zijn voor alle operatoren die brievenpostdiensten verstrekken die onder de universele dienst vallen (behalve uitzonderingen die al aangehaald zijn in artikel 148*sexies*), en dit inclusief de aangewezen aanbieder, die momenteel niet onderworpen is aan de verplichting om een vergunning te bezitten.
41. Indien immers in de toekomst de keuze zou moeten worden gemaakt om geen gebruik meer te maken van een aanwijzing van een aanbieder voor de universele dienst of als deze, na afloop van de huidige periode van aanwijzing, niet meer de AUPD zou blijven, zou hij in een absurde situatie terechtkomen, waarin hij niet meer het recht zou hebben om diensten te verrichten die onder de UD vallen. Door nu al de toekenning van een vergunning aan de AUPD op te leggen, zou deze rechtsonzekerheid wegvallen.
42. Wat betreft de mogelijkheid om een systeem van algemene machtigingen in te voeren voor alle postoperatoren (los van het feit of zij brievenpostdiensten verstrekken die onder de universele dienst vallen), is het BIPT van oordeel dat dit weliswaar de mogelijkheid zou bieden om een nauwkeuriger idee te krijgen van de identiteit van de postoperatoren die actief zijn in België, maar een administratieve last zou toevoegen voor een groter aantal kleine (zelfs heel kleine) operatoren; welnu, in het verleden is net de keuze gemaakt om de verplichte aanmelding af te schaffen om het betreden van de postale markt te vergemakkelijken door de administratieve last weg te nemen die deze meldingsplicht zou kunnen vertegenwoordigen bij de regulator (deze melding gaat gepaard met de betaling van een recht).

2.2. Herziening van de inhoud van de universele dienst

2.2.1. Uiteenzetting van het probleem

43. België behoort tot de Europese landen die geopteerd hebben voor de ruimste definitie van de "scope"¹⁹ van de universele dienst.
44. Zo zijn momenteel de volgende producten opgenomen in de Belgische universele postdienst:
- brievenpostzendingen, zowel stukpost (single piece) als massapost (bulk), waaronder ook aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde;
 - direct mail²⁰ ;
 - postpakketten, zowel stukpostpakketten als bulk ;
 - magazines, catalogi, kranten en tijdschriften (let wel: de meerderheid van kranten en tijdschriften die onder het toepassingsgebied van de DAEB "pers" vallen, worden behandeld in een categorie die los staat van die van de UD).
45. Eenvoudiger gezegd, vallen alle "niet-snelpostdiensten"²¹ onder de scope van de Belgische UD.
46. In vergelijking opteerden in 2013, 11 Europese landen voor een beperkte universele dienst, enkel geconcentreerd op stukpostbrieven en stukpostpakketten, 6 lidstaten voegden bij deze stukpostdiensten brievenpost als massapost, 4 andere landen breidden hun scope nog wat meer uit, gaande tot de inclusie van ofwel pakketten als massapost, ofwel direct mail, en ten slotte hadden 8 landen, waaronder België, een "full services scope" (met uitzondering van de snelpostproducten).

Figuur 1: scope van de universele dienst in Europa



Bron: WIK (2013) legenda: SP = single piece, Blk Let = Bulk letters, DM = Direct Mail, Blk Pcl = Bulk parcels

¹⁹ Onder "scope" moet worden verstaan de inhoud van de universele dienst in termen van producten; het gaat hier niet om leveringsfrequentie of verzendingstermijnen.

²⁰ Onder direct mail wordt verstaan geadresseerde reclamezendingen.

²¹ Snelpostdiensten zijn diensten met een toegevoegde waarde die bijvoorbeeld een snellere bezorging of de follow-up en localisatie van de verzonden pakjes of documenten mogelijk maken. Deze diensten onderscheiden zich kwalitatief van de gewone brieven- of pakjesdiensten en worden door de Postrichtlijn uitdrukkelijk uitgesloten van het toepassingsgebied van de universele dienst.

47. Er moet ook worden opgemerkt dat de tendens van de jongste jaren in de Europese landen bestaat in een geleidelijke inperking van de scope van de universele dienst. Indien men aldus het vorige rapport dat besteld is door de Europese Commissie over de voornaamste ontwikkelingen in de postsector (2008-2010)²² vergelijkt met dat over de periode 2010-2013²³, stelt men bijvoorbeeld vast dat terwijl tot in 2010, (i) de "bulk"-brieven in 20 landen waren opgenomen, er in 2013, slechts 17 landen nog massapost binnen hun scope hadden, (ii) dat het aantal landen dat direct mail opneemt dan weer van 16 naar 10 is gegaan over dezelfde periode, (iii) en dat van de lidstaten die tijdschriften opnemen er tegenwoordig nog maar 13 zijn tegenover 16 in 2010.

2.2.2. Aanbeveling van WIK

48. In zijn studie die verricht is voor rekening van het BIPT "Review of the postal market three years after full market opening on 1 January 2011", beveelt WIK aan om de scope van de universele dienst te beperken tot de stukpostproducten.

Recommendation n°2
Reduce scope of universal service to single piece items. This recommendation relates to Article 142 of the law of 1991 and Articles 4-6 of bpost management contract^{24, 25}

49. De aanbeveling van WIK vloeit voort uit de volgende vaststelling:

50. De scope van de universeledienstverplichting is in België ruimer dan in het merendeel van de overige Europese landen, wat de commerciële flexibiliteit van bpost, die nodig is om te reageren op de veranderingen op de postale markt, zoals de sterke afname van de postvolumes, zou kunnen beperken.

51. WIK is van oordeel dat de universele dienst zich enkel zou moeten concentreren op de stukpostbrieven en -pakketten, omdat deze producten de meest relevante zijn vanuit sociaal oogpunt, aangezien ze bestemd zijn voor de particuliere consumenten en omdat ze de basisdiensten (zonder kortingen) vertegenwoordigen waarop de ondernemingen aanspraak kunnen en moeten kunnen maken.

52. In vergelijking met dit minimumaanbod dat de kern vertegenwoordigt en de reden zelf van het bestaan van de UD, omvat de huidige scope ook meer specifieke producten zoals direct mail en bulk mail in het algemeen. Deze verschillende producten - van meer commerciële aard - alsook de volumes ervan, zijn voorbestemd om te evolueren volgens de technologische vooruitgang en de veranderingen in de behoeften van de consumenten. Volgens diezelfde logica heeft het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld in 2011 de bulkproducten uit de scope van zijn universele dienst gehaald²⁶.

²² "Main Developments in the Postal Sector (2008-2010)", Copenhagen Economics, november 2010.

²³ "Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)", WIK-Consult GmbH, augustus 2013.

²⁴ De artikelen 4 tot 6 van het beheerscontract tussen de Belgische Staat en bpost gaan over de verzendingstermijnen en over de kwaliteit van de UD.

²⁵ "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."

²⁶ Zie Postcomm, "The building blocks for a sustainable postal service : Removing bulk products from the universal service and clarifying the status of the other universal service products – a decision document", August 2011 en Postcomm, "The building blocks for a sustainable postal service : Removing bulk products from the universal service and clarifying the status of the other universal service products – a consultation document", February 2011.

2.2.3. Analyse van het BIPT

2.2.3.1. Wettelijke basis

Europees recht

53. Artikel 3 van de richtlijn schrijft het volgende voor inzake inhoud van de universele dienst:

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de gebruikers het recht genieten op een universele dienst welke inhoudt dat op alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn.

[...]

4. Elke lidstaat treft de maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de universele dienst ten minste de volgende prestaties omvat:

- het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postzendingen tot 2 kg;*
- het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postpakketten tot 10 kg;*
- de diensten in verband met aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde.*

De nationale regelgevende instanties kunnen de drempel voor de onder de universele dienst vallende postpakketten optrekken tot maximaal 20 kg en kunnen bijzondere regelingen treffen voor de distributie aan huis van dergelijke postpakketten.

Niettegenstaande het door een bepaalde lidstaat vastgestelde maximale gewicht van de onder de universele dienst vallende postpakketten, zorgen de lidstaten ervoor dat uit andere lidstaten ontvangen postpakketten met een gewicht van ten hoogste 20 kg binnen hun grondgebied worden bezorgd.

5. De nationale regelgevende instanties kunnen de drempel voor de onder de universele dienst vallende postpakketten optrekken tot maximaal 20 kg [...]

[...]

7. De in dit artikel omschreven universele dienst omvat zowel nationale als grensoverschrijdende diensten.

Belgisch recht

54. Artikel 142, § 1, van de wet van 21 maart 1991 omschrijft de inhoud van de universele dienst als volgt:

De universele postdienst omvat de volgende verrichtingen :

- het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie van postzendingen tot 2 kg;²⁷*
- het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie van postpakketten tot 10 kg;*
- de distributie van de postpakketten ontvangen vanuit andere Lidstaten tot 20 kg;*

²⁷ Artikel 131, 7°, van de wet van 21 maart 1991 definieert het begrip "postzending" als volgt:

"postzending : geadresseerde zending in definitieve vorm die een aanbieder van postdiensten verzorgt. Naast brievenpost worden bijvoorbeeld als postzending aangemerkt: boeken, catalogi, kranten, tijdschriften en postpakketten die goederen met of zonder handelswaarde bevatten."

- de diensten in verband met aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde.

De universele postdienst omvat zowel de nationale als de grensoverschrijdende diensten.

2.2.3.2. Ruimte gelaten door de richtlijn

55. Een strikte lezing van artikel 3 van de richtlijn zou kunnen doen denken dat het niet toegestaan is om bulk-producten uit te sluiten van de universele dienst omdat deze producten bestaan uit postzendingen tot 2 kg of uit postpakketten tot 10 kg en dat deze de facto onder de scope van de UD moeten vallen²⁸.

56. Toch moet deze strikte lezing worden genuanceerd, want:

- Momenteel beperken minstens 11 lidstaten, die goed zijn voor ongeveer 56% van de postvolumes binnen de EU, reeds hun scope tot de stukpostproducten, zonder dat dit geleid heeft tot een inbreukprocedure op de richtlijn.
- In zijn rapport dat opgesteld is voor rekening van de Commissie²⁹, gaat WIK ervanuit dat de richtlijn enkel een minimum vaststelt en dat deze het oordeel overlaat aan de lidstaten om één of meer categorieën van diensten te bepalen binnen de scope die afgebakend is in artikel 3:

“Within these bounds, Member States have discretion to denominate one or more categories of service as universal services. For example, one Member State may consider that it is sufficient to ensure nationwide provision of postal services designed for single piece documents and over-the-counter parcels because all mailers can communicate with all citizens using such services. Another Member State may consider that it also needs to ensure the nationwide provision of specialized services for documents and parcels sent in bulk.”³⁰

57. Gelet op wat voorafgaat, is het BIPT van mening dat stukpost het minimum is dat in de UD moet worden opgenomen, waarbij de landen de keuze hebben om daaraan massapostzendingen, direct mail, enz. toe te voegen.

58. Bulk (zowel voor pakketten als voor brievenpostzendingen) uitsluiten van de universele dienst zou België dus a priori niet in een situatie brengen waarin het inbreuk pleegt op de richtlijn, omdat een minimumdienst die overeenstemt met de universele dienst zoals omschreven in de richtlijn gegarandeerd zou blijven.

²⁸ Er wordt opgemerkt dat de richtlijn evenmin verduidelijkt of het moet gaan om massapostzendingen, stukpostproducten of beide, wat kan worden geïnterpreteerd als een wens om de beoordeling daarvan over te laten aan de lidstaten.

²⁹ Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), WIK, blz. 128.

³⁰ *“Binnen deze grenzen kunnen de lidstaten zelf beslissen om een of meer dienstencategorieën aan te duiden als universele diensten. De ene lidstaat kan bijvoorbeeld oordelen dat het volstaat om op nationale schaal postdiensten te garanderen die ontworpen zijn voor stukpostzendingen en pakjes aan het loket, aangezien alle afzenders kunnen communiceren met alle burgers door op dergelijke diensten een beroep te doen. Een andere lidstaat kan ervan uitgaan dat hij eveneens op nationale schaal gespecialiseerde diensten voor documenten en als massapost verzonden pakketten moet garanderen.”*

2.2.3.3. Voor- en nadelen van een uitgebreide scope

59. Bij de nadelen zien we bijvoorbeeld:

- De moeilijkheid voor de aanbieder van de universele dienst om zijn aanbod van producten en diensten aan te passen bij de invoering van een nieuw product, de stopzetting van de levering van een dienst of verandering in het aanbod van producten. Meer bepaald impliceert elke wijziging of invoering van een aanbod van een product of dienst die onder de universele dienst valt, de mededeling van deze veranderingen aan het BIPT, bijvoorbeeld in het kader van de controle van de tarieven en van de analytische boekhouding van de AUPD. Omdat de tarieven en de boekhouding van de aangewezen aanbieder onderworpen zijn aan de controle van de regulator, beschikt de AUPD over een beperktere bewegingsruimte voor zijn aanbod van UD-producten dan de bewegingsruimte voor de commerciële producten.
- Hoe ruimer de scope, hoe hoger de reguleringslast voor de aanbieder van de universele dienst en hoe hoger de administratieve kosten - verbonden aan de monitoring - voor de regulator.
- Een uitgebreide scope kan in sommige gevallen gepaard gaan met een hoger risico voor nettokosten, en impliceert in elk geval een ruimere kostenbasis voor de berekening van een hypothetische compensatie.
- Het toepassingsgebied van de btw-vrijstelling is nauw verbonden met de universele dienst, omdat alleen de aangewezen aanbieder vrijgesteld is van btw voor de verstrekking van diensten die onder de universele dienst vallen. Bijgevolg, hoe uitgebreider de inhoud van de universele dienst is, hoe groter het risico voor marktvervalsing die door deze vrijstelling wordt gecreëerd.

60. Anderzijds kan een uitgebreid toepassingsgebied ook voordelen hebben zoals de monitoring van het aanbod van postale producten en diensten vergemakkelijken, omdat deze monitoring meer beperkt en ingewikkeld wordt om toe te passen voor de postale producten en diensten die niet onder de universele dienst vallen.

2.2.3.4. Standpunt van het BIPT

61. België heeft bij de omzetting van de Europese richtlijn de keuze gemaakt voor een uitgebreide universele dienst. Gelet op de evolutie van de technologieën en van de vraag naar postale producten en diensten tijdens de jongste jaren en meer bepaald sedert 2008, moet men de noodzaak tot een hervorming van de scope van de universele dienst in vraag stellen teneinde zich ervan te vergewissen dat deze nog altijd strookt met de behoeften van de consumenten.

62. Een universele dienst zou immers in principe moeten voldoen aan een vraag van de maatschappij, waaraan niet kan worden voldaan als men de markt vrij laat functioneren zonder inmenging van de staat of van de regulator. Anders geformuleerd, elke inmenging van de staat en/of de regulator kan leiden tot kosten voor de maatschappij, die enkel gerechtvaardigd kunnen worden voor zover deze kosten lager zijn dan de voordelen die worden gegenereerd dankzij deze inmenging.

63. Zonder meer nauwkeurige informatie over de behoeften van consumenten, kunnen reeds een aantal geloofwaardige pistes worden bestudeerd op grond van de internationale ervaring en de kennis van de toestand van de Belgische postmarkt.
64. Hoewel het status quo waarschijnlijk een makkelijke oplossing is, omdat dit geen aanpassing van de reglementering vergt, is de kans echter zeer klein dat de postale gebruikers van vandaag dezelfde behoeften hebben als die van 5-10-15 of 20 jaar geleden. Men moet ook verder kijken dan de huidige situatie en de toekomst op langere termijn voor ogen houden.
65. Het status quo is misschien wel op korte termijn een aanvaardbare en redelijke oplossing, maar met de continue achteruitgang van de postvolumes en de onomkeerbare trend naar de digitalisering van de economie, zal de postsector zichzelf moeten heruitvinden, om mee te zijn met zijn tijd en voor zichzelf op lange termijn een financiële leefbaarheid te garanderen.
66. Een te radicale en onverwachte verandering zou ook kunnen leiden tot een volledige destabilisatie van de aanbieder van de universele dienst en van de markt in zijn geheel. Dat is de reden waarom, indien ervoor gekozen zou worden om in de richting te gaan van een strikte beperking van de scope van de universele dienst tot stukpostproducten, deze hervorming gepaard zou moeten gaan met andere maatregelen, zoals de mogelijkheid tot een toegang tot het netwerk die door de wet wordt gegarandeerd en een eventuele geleidelijke beperking van de scope, om geen te bruuske en ongewenste verandering teweeg te brengen.³¹

Geleidelijke beperking van de scope van de universele dienst

67. Vanuit het gezichtspunt dat de universele dienst optimaal moet overeenstemmen met wat sociaal wenselijk is, heeft het BIPT aan een externe consultant een studie toevertrouwd over de voorkeuren van de consumenten en van hun bereidheid om te betalen ("willingness-to-pay").
68. Uit de eerste, beschikbare resultaten blijkt dat de professionele gebruikers weliswaar veel belang hechten aan administratieve post, maar dat geadresseerde reclame voor hen minder belangrijk lijkt. Dit houdt waarschijnlijk verband met het feit dat er talrijke alternatieven bestaan voor reclame op papier, zoals sociale netwerken en audiovisuele media.

³¹ Een deregulering, met name op tarifair vlak, van een markt of een marktsegment zonder werkelijke concurrentie, riskeert immers de markt achter te laten met een superdominante speler waarop de ex-anteregulering geen enkele vat meer heeft. Bij een uitsluiting van massapostzendingen uit de universele dienst zouden de prijzen ervan namelijk niet meer moeten voldoen aan de verplichtingen inzake kostenbasing, transparantie, non-discriminatie, uniformiteit en betaalbaarheid die door de postale reglementering worden opgelegd aan de producten van de universele dienst. De toegang tot het netwerk zou moeten helpen om dit ongewenste effect te compenseren, door via het gebruik van het netwerk van bpost, een mogelijkheid te creëren om de markt te betreden. Omdat anderzijds sommige gebruikers, zoals vzw's of overheden de btw niet kunnen recupereren, is allicht een overgangsfase wenselijk opdat deze gebruikers in alle rust de eventuele lastenverhoging kunnen absorberen die zou voortvloeien uit de invoering van btw op producten die tot nu toe daarvan vrijgesteld zijn omdat ze onder de universele dienst vallen.

69. Bij een geleidelijke vermindering van het toepassingsgebied van de universele dienst die erop gericht is van een situatie waarin zowel stukpostproducten als bulk opgenomen zijn, over te gaan naar een situatie waarin alleen nog stukpostproducten deel zouden uitmaken van de universele dienst, zou men in eerste instantie kunnen overwegen om alleen direct mail en pakketten als massapost uit het toepassingsgebied van de UD te halen, alvorens in de jaren daarna de administratieve post eruit te verwijderen. Dit zou een zachtere overgang mogelijk maken, zowel voor de aanbieder van de universele dienst, die tijd zou hebben om zijn aanbod en zijn operationele processen dienovereenkomstig aan te passen³², als voor de gebruikers, die over wat meer tijd zouden beschikken om zich voor te bereiden op bijvoorbeeld de invoering van btw op producten die tot nu toe daarvan vrijgesteld waren.

Invoering van een toegang tot het postale netwerk

70. Het segment van de brievenpost blijft een segment waarop de concurrentie erg weinig ontwikkeld is en zal allicht niet volstaan om de leemten op de markt op te vangen. Deze optie zou hoe dan ook iets meer commerciële flexibiliteit mogelijk maken voor de aanbieder van de universele dienst en eventueel de komst van iets meer concurrentie, ook al blijft dit zeer theoretisch gelet op de neerwaartse trend van de postvolumes.

71. Landen zoals het Verenigd Koninkrijk of Nederland, die allebei ervoor hebben gekozen om bulk uit de scope van de universele dienst te halen, hebben een systeem voor toegang tot het netwerk ingevoerd, om de eventuele problemen te voorkomen die verbonden zijn aan een gebrek aan daadwerkelijke mededinging en vormen waarschijnlijk voorbeelden waarop men zich kan inspireren bij een totale intrekking van bulk in België.

72. Punt 2.3 hieronder gaat dieper in op de redenen die leiden tot de noodzaak om een specifieke bepaling in te voeren voor netwerktoegang, onder andere, ingeval de inhoud van de universele dienst wordt ingeperkt.

Invoering van een non-priorbriefproduct voor privégebruikers

73. Naast een vermindering van de inhoud van de universele dienst tot enkel stukpostzendingen is het BIPT van mening dat de privégebruiker het genot zou moeten hebben van een aanbod van "non-prior"-brieven.

74. Sedert 1 januari 2007 impliceert de postzegel voor een binnenlandse standaardbrief de facto een levering op dag + 1, ook "prior" genoemd. Deze verplichting voor de aanbieder van de universele dienst om alle brieven van privégebruikers te leveren binnen een termijn van een dag is duur voor de aangewezen operator, vooral in een periode van afnemende volumes.

75. Bovendien wijzen de eerste resultaten van de enquête die onder de consumenten is gehouden erop dat ze relatief weinig belang hechten aan een levering D+1, en eerder een "zekere" levering verkiezen. De respondenten verklaren ook dat ze zouden opteren voor een "non-prior"-brief als deze dienst goedkoper zou uitvallen dan de "prior"-dienst.

³² De AUPD zou bijvoorbeeld kunnen beslissen om de leveringsfrequentie van sommige producten te verminderen, waarvoor na de uitsluiting ervan uit de UD, de AUPD niet meer verplicht zou zijn om 5 dagen per week een distributie te doen, met als mogelijk gevolg, een behoefte om het sorterings- en distributieproces aan te passen volgens de te bezorgen poststromen.

76. De invoering van een "non-prior"-brief voor kleingebruikers zou dus overeenstemmen met hun behoeften en zou de aangewezen operator meer flexibiliteit bieden voor het beheer van zijn poststromen en voor de organisatie van zijn bestelrondes, waardoor hij zijn kosten optimaal zou kunnen beheren.

2.3. Invoering van een "downstream" toegang

2.3.1. Uiteenzetting van het probleem

77. De postmarkt is in het algemeen achteruit aan het gaan, met name wegens de toenemende digitalisering van de post. Deze achteruitgang gaat snel op de markt voor brievenpost, terwijl het segment van de pakketten groeit. De pakjesmarkt, die zich ontwikkelt met name dankzij e-commerce wordt relatief gekenmerkt door concurrentie (B to B- en B to C-segmenten).

78. Daartegenover staat dat binnen de markt van de brievenpost het mededingingsniveau erg zwak blijft, of zelfs onbestaande is. De omvang van de investeringen die moeten worden gedaan om een volledig netwerk voor ophaling, vervoer, sortering en distributie van postzendingen over het hele Belgische grondgebied tot stand te brengen, vormt een economische drempel voor het betreden van deze markt, naast de reglementaire barrière waarvan sprake in punt 2.1. (vergunningsvoorwaarden).

79. In die context heeft bpost meer dan 99% marktaandeel en TBC-Post minder dan 1%.

80. TBC-Post is een onderneming van het kmo-type, die momenteel de enige postoperator is die een vergunning heeft gevraagd en gekregen, waarmee het postdiensten mag verstrekken die betrekking hebben op brievenpost die onder de universele dienst valt en die zich effectief gelanceerd heeft in dit marktsegment in België. TBC-Post ontwikkelt zijn activiteiten geleidelijk aan, maar is nog ver verwijderd van het dekken van het hele nationale grondgebied met zijn eigen netwerk³³. Om tegelijk zijn eigen klanten tevreden te kunnen stellen en zijn vergunningsverplichtingen te kunnen vervullen, moet TBC-Post toegang hebben tot het netwerk van bpost in de streken of arrondissementen waar het nog niet aanwezig is en moet het ook toegang hebben tot bepaalde infrastructuur en bepaalde diensten van bpost, onder voorwaarden, met name tariefvoorwaarden, waarmee het een marge kan creëren.

81. Indien anderzijds de optie van een verwijdering van massapostzendingen uit de universele dienst concrete vorm zou aannemen, zou dit ook betekenen dat de reglementering die momenteel van toepassing is op de tarieven die voor deze diensten gelden, niet meer van toepassing zou zijn. Er zou dus geen verplichting meer zijn tot kostenbasering, non-discriminatie, transparantie, uniformiteit of betaalbaarheid. Dit zou het voordeel bieden om bpost meer commerciële flexibiliteit te geven, maar tegelijk is er een reëel gevaar om een aantal nefaste ongewenste effecten te zien verschijnen voor bepaalde gebruikers van de diensten van de historische operator, wegens de zo goed als volledige afwezigheid van concurrentie in dit segment van de brievenpost.

³³ Er wordt opgemerkt dat TBC-Post verklaart momenteel 85% van het nationale grondgebied te dekken met zijn eigen netwerk, voor de verdeling van aangetekende zendingen.

2.3.2. Aanbeveling van WIK

Recommendation n°3

Introduce legal basis for downstream access.

This recommendation proposes additions to current legislation.³⁴

82. Deze aanbeveling gaat uit van de vaststelling dat in België concurrentie over de hele lijn van de postketen voor de bezorging van brievenpostzendingen bijna onbestaande is en dat de kans om zulke concurrentie zich te zien ontwikkelen op een krimpende postmarkt erg klein is, zelfs in de veronderstelling dat de regelgevende barrières in verband met de vergunningsvoorwaarden zouden worden opgeheven.
83. Terwijl de concurrentie over de hele lijn zo goed als onbestaande is, is een andere vorm van concurrentie daarentegen iets meer aanwezig, via het bestaan van routeurs die de post stroomopwaarts van de postketen ophalen en voorbereiden, voordat deze post opnieuw worden geïnjecteerd in het netwerk van de historische operator. Het bestaan van deze routeurs biedt de klanten een zekere keuze, maar de beslissing van het Europees Hof van Justitie over de kwantumkortingen voor "speciale tarieven"³⁵ riskeert daarvoor negatieve gevolgen te hebben en de concurrentiedruk, die al zwak is, nog wat te verminderen in dit segment van de brievenpost.
84. Daarom vindt WIK dat de invoering van een specifieke reglementering in verband met de toegang tot het netwerk de mogelijkheid zou moeten bieden om de effecten van het gebrek aan concurrentie te verzachten en een ruimere keuze te bieden aan de gebruikers van postdiensten.

2.3.3. Analyse van het BIPT

2.3.3.1. Wettelijke basis

Europees recht

85. Artikel 2.2 van Richtlijn 97/67³⁶ definieert het begrip "postnetwerk" als volgt³⁷: "*het geheel van de organisatie en alle middelen, waarvan door de leverancier(s) van de universele dienst gebruik wordt gemaakt*" om met name: postzendingen op te halen, te verzenden, te verwerken en te distribueren.
86. De bepalingen van deze richtlijn die gaan over de toegang tot het netwerk of tot sommige infrastructuren of diensten die deel uitmaken van dit netwerk, zijn de volgende:
87. Artikel 11:

"Overeenkomstig artikel 47, lid 2, artikel 55 en artikel 95 van het Verdrag stellen het Europees Parlement en de Raad, op voorstel van de Commissie, de nodige maatregelen vast ter harmonisatie van de voorwaarden op basis waarvan de gebruikers en de aanbieder(s) van

³⁴Aanbeveling nr. 3: "Voer een wettelijke basis in voor downstream toegang. Deze aanbeveling stelt toevoegingen aan de huidige wetgeving voor."

³⁵EHvJ, Prejudiciële beslissing van 11 februari 2015, betreffende zaak C-340/13 bpost/BIPT.

³⁶ 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 later gewijzigd (geconsolideerde versie), hierna "Richtlijn 97/67".

³⁷ Definitie opgenomen in artikel 131, 3° van de wet van 21 maart 1991.

postdiensten op transparante en niet-discriminerende grondslag toegang tot het postnet wordt geboden.”.

88. Tot op heden is er nog geen richtlijn ter harmonisatie met betrekking tot de toegang tot het postnet in het algemeen aangenomen. De lidstaten van de EU behouden daarom hun bevoegdheid om de toegang tot het netwerk te reguleren, in de mate die door de richtlijn wordt toegestaan, in het bijzonder de artikelen 11*bis* en 12 ervan.

89. Artikel 11*bis*, dat ingevoerd is in 2008, verplicht de lidstaten om een transparante en niet-discriminerende toegang te waarborgen wat betreft de "onderdelen van de postinfrastructuur" en de "diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen" en laat hun een grotere vrijheid om de overige elementen van het postnetwerk te reguleren:

"De lidstaten dragen er zorg voor dat, wanneer zulks noodzakelijk is om de belangen van de gebruikers te beschermen en/of de daadwerkelijke mededinging te waarborgen, en in het licht van de nationale omstandigheden en de nationale wetgeving is vereist, er op transparante, niet-discriminerende grondslag toegang wordt geboden tot onderdelen van de postinfrastructuur of diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen, zoals het postcodesysteem, de adresdatabank, de postbussen, de bussen voor de bestelling van zendingen, de informatie over adreswijzigingen, de doorzenddienst en de dienst terugzending naar de afzender.

Dit voorschrift laat het recht van de lidstaten onverlet om maatregelen te nemen teneinde op transparante, evenredige en niet-discriminerende grondslag toegang tot het postnet te bieden.”.

90. De lijst van de infrastructuren en diensten bedoeld in artikel 11*bis* initio is niet exhaustief, zodat de juiste afbakening ervan een discussiepunt vormt in de gevallen waarin, zoals in België, de nationale wetgeving artikel 11*bis* initio heeft omgezet zonder uitdrukkelijk specifieke bepalingen aan te nemen over de toegang tot andere onderdelen van het postnetwerk.

91. Bovendien zijn de diensten die deel uitmaken van de toegang tot het postnetwerk (vaak ook "downstream access" genoemd), in de mate waarin ze deel uitmaken van de universele dienst, ook onderworpen aan de principes van kostenbasing, transparantie en niet-discriminatie die worden voorgeschreven in artikel 12, tweede, vierde en vijfde streepje van Richtlijn 97/67.

92. Artikel 12, vierde en vijfde streepje, bepaalt het volgende:

"De lidstaten zien erop toe dat de tarieven voor elk van de diensten die deel uitmaken van de universele dienst met inachtneming van de volgende beginselen worden vastgesteld:

-...

-...

- de prijzen moeten kostengeoriënteerd zijn en een efficiënte aanbidding van de universele dienst stimuleren....,

-...

de tarieven moeten transparant en niet-discriminerend zijn;

- wanneer de aanbieders van de universele dienst speciale tarieven toepassen, bijvoorbeeld voor diensten voor zakelijke gebruikers, aanbieders van grote partijen post of tussenpersonen die post van verschillende gebruikers samenvoegen, passen zij de beginselen van doorzichtigheid en non-discriminatie toe ten aanzien van zowel de tarieven als de voorwaarden dienaangaande. De tarieven en de voorwaarden dienaangaande worden steeds

op dezelfde wijze toegepast zowel tussen derden onderling als tussen derden en aanbieders van de universele dienst die gelijkwaardige diensten aanbieden. In voorkomend geval gelden deze tarieven ook voor andere klanten, met name particulieren en kleine en middelgrote ondernemingen, die onder gelijkwaardige omstandigheden van de post gebruikmaken."

Belgisch recht

93. De wet van 21 maart 1991 regelt de problematiek van de toegang tot het postnetwerk voornamelijk via drie bepalingen: artikel 131,3°, artikel 148ter en artikel 144ter.

94. Artikel 131, 3°, van de wet van 21 maart 1991 definieert het "postnetwerk" op dezelfde wijze als in artikel 2.2 van Richtlijn 97/67.

95. Artikel 148ter, dat artikel 11bis van Richtlijn 97/67 omzet, luidt als volgt:

"§ 1. Wanneer zulks noodzakelijk is om de belangen van de gebruikers te beschermen en/of daadwerkelijke mededinging aan te moedigen, verschaffen aanbieders van postdiensten elkaar op transparante en niet-discriminerende wijze wederzijds toegang tot de diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen en de onderdelen van de postinfrastructuur die noodzakelijk zijn om postale activiteiten te ontwikkelen, onverminderd de toepassing van artikel 144ter, § 1, 5°.

§ 2. De technische en tarifaire regels voor de toegang tot deze elementen van postinfrastructuur of tot de diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen worden vastgelegd in een overeenkomst afgesloten tussen de aanbieders van postdiensten.

De betrokken elementen van postinfrastructuur worden tegen een marktgerichte prijs ter beschikking gesteld.

Een kopie van de overeenkomst wordt overgezonden naar het Instituut.

Op verzoek van een aanbieder van postdiensten kan het Instituut met eerbied voor het objectiviteits-, het proportionaliteits- en het non-discriminatiebeginsel de wijzigingen die het noodzakelijk acht aanbrengen in de overeenkomsten.

In geval van mislukking van de commerciële onderhandelingen na een periode van zes maanden, kan elke aanbieder van postdiensten het Instituut verzoeken om wanneer zulks noodzakelijk is om de belangen van de gebruikers te beschermen en/of daadwerkelijke mededinging aan te moedigen de inhoud en de voorwaarden van de overeenkomst te bepalen.

In deze laatste twee gevallen hoort het Instituut op voorhand de betrokken aanbieders van postdiensten, met eerbied voor het objectiviteits-, het proportionaliteits- en het non-discriminatiebeginsel.

§ 3. Het Instituut is bovendien bevoegd om de aanbieders van postdiensten te verzoeken betreffende hun geschillen aangaande de toegang tot de in § 1 vermelde elementen van postinfrastructuur overeenkomstig artikel 14, § 1, 4°, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector.

96. Behalve artikel 148ter staat artikel 144ter het eveneens toe aan het BIPT om in te grijpen op tarifair gebied, voor diensten die opgenomen zijn in de universele dienst, via een besluit tot straf ex post in geval van niet-nakoming van de verplichting tot transparantie, niet-discriminatie of kostenbasing.

2.3.3.2. Risico voor uiteenlopende interpretaties

97. De elementen van het "postnetwerk" van de aanbieder van de universele dienst die onder het toepassingsgebied van artikel 148ter vallen en waarover een overeenkomst inzake toegang gesloten kan worden, vormen het voorwerp van uiteenlopende interpretaties. Volgens een eerste interpretatie slaan artikel 11bis van de richtlijn, alsook artikel 148ter van de wet van 21 maart 1991, behalve op de infrastructuren die bij wijze van voorbeeld in dit artikel worden vermeld, op alle "diensten die onder de universele dienst vallen", dus met name de diensten voor sortering en distributie van de post in zones van het grondgebied die niet door een concurrerende operator worden bediend.
98. Volgens een andere, meer restrictieve, interpretatie slaat artikel 148ter op de opgesomde infrastructuren en sommige diensten maar in elk geval niet op het netwerk voor de distributie van de post van de betrokken operatoren. Volgens deze meer restrictieve interpretatie zou artikel 148ter niet bestemd zijn om de aanvragen voor toegang tot het distributienetwerk van bpost vanwege zijn concurrenten ("downstream access") te regelen. In de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 13 december 2010 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 vindt men argumenten die in de richting gaan van elk van deze interpretaties.

2.3.3.3. Overige problemen in verband met de huidige wetgeving

99. Overigens is het BIPT krachtens de huidige wet niet bevoegd om andere remedies voor toegang op te leggen, zoals de transparantie van de aanbiedingen inzake toegang, een gescheiden boekhouding of een controle van de kostentoe wijzing waarmee de naleving kan worden nagegaan van de tariefbeginselen van non-discriminatie, kostenbasering en afwezigheid van price squeeze.
100. Ten slotte is artikel 148ter in zijn huidige versie duidelijk niet bestemd om van toepassing te zijn op diensten die buiten het toepassingsgebied van de universele dienst zouden vallen.

2.3.3.4. Standpunt van het BIPT

101. De introductie van een toegang tot het postale netwerk zou het mogelijk moeten maken om in geval van vermindering van de scope van de universele dienst tot de tenlasteneming van stukpostzendingen, de mogelijke ongewenste effecten te beperken in verband met de deregulering van een marktsegment - de brievenpost voor de massapostzendingen - waar de concurrentie vrijwel onbestaande is.
102. Anderzijds zou in het bijzonder, in de veronderstelling dat de vergunningsvoorwaarden zoals ze momenteel zijn vastgelegd in artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991, behouden zouden blijven, een toegang tot het postale netwerk de operatoren met vergunning moeten helpen om hun verplichting inzake territoriale dekking te vervullen door ze te helpen geleidelijk aan hun eigen netwerk voor de verzending van de post te ontwikkelen.
103. De Duitse, Nederlandse en Britse wetgevingen voorzien bijvoorbeeld in de verplichting voor de historisch dominante operator om een toegang tot zijn postale netwerk toe te staan aan andere postoperatoren tegen voorwaarden die niet alleen transparant en niet-discriminerend zijn, maar ook tegen niet-excessieve tarieven die ook geen price squeeze vormen. Daarenboven is zowel in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk de regulator bevoegd om op eigen initiatief en ex ante toegangsvoorwaarden op te leggen.

104. Het BIPT is van mening dat men zich zou inspireren op deze Duitse, Nederlandse en Britse voorbeelden - overigens drie landen met een universele dienst die beperkt is tot stukpostzendingen - om de Belgische wetgeving te hervormen op het stuk van toegang tot het postale netwerk van de aanbieder van de universele dienst of van een dominante operator.
105. Omdat de omvang van de universele dienst in de toekomst zou kunnen worden gewijzigd, zouden de bepalingen inzake toegang van toepassing zijn op alle infrastructuren, diensten of andere middelen die deel uitmaken van het postnetwerk van de betrokken operator, of deze nu deel uitmaken van de universele dienst of niet.

2.4. Aanwijzing van de aanbieder van de universele dienst

2.4.1. Uiteenzetting van het probleem

106. In 2008 definieert de richtlijn de laatste stap van de liberalisering van de markt door het wegvallen van elk voor de aanbieder van de universele postdienst voorbehouden gebied vast te stellen op het jaar 2010 of voor sommige lidstaten, 2012.
107. Eén van de gevolgen van deze liberalisering moest zijn een toename van de concurrentie, de stijging van het aantal ondernemingen aanwezig op de postmarkt, die dan een grotere vrijheid zou bieden in de manier om de aanbieder van de UD te selecteren.
108. De bevoegde instantie moet kiezen uit één (of meer) van de volgende drie opties³⁸:
- de marktkrachten de UD laten verstrekken;
 - één of meer ondernemingen aanwijzen om het geheel of een deel van de UD te verstrekken op een deel of het geheel van het grondgebied;
 - een beroep doen op overheidsopdrachten.
109. Hoewel de richtlijn geen precieze regels bevat voor de keuze uit deze drie opties, benadrukt WIK in zijn rapport "*Main Developments in the Postal Sector 2010-2013*" dat opgesteld is op verzoek van de Europese Commissie, het feit dat men zich ervan moet vergewissen dat de gekozen optie om de universele postdienst te verstrekken, diegene is die zo min mogelijk scheeftrekkingen veroorzaakt op de postmarkt, zodat normaal gesproken, wanneer de marktkrachten volstaan om de UD te verstrekken, er niet hoeft te worden ingegrepen.
110. In België is bpost bij wet aangewezen als aanbieder van de universele postdienst tot 31 december 2018. Dit betekent dat het de plicht heeft om de universele postdienst te garanderen op het hele grondgebied met een bepaalde kwaliteit en voor een betaalbare prijs. Na 2018 zal er een nieuwe aanbieder worden aangewezen om de universele postdienst te verstrekken voor een periode van 10 jaar. De aanwijzingsprocedure, met een open mechanisme, moet uiterlijk 31 december 2015 afgesloten zijn.

³⁸ Zie considerans 23 van Richtlijn 2008/6/EG.

111. In zijn rapport over de liberalisering van de Belgische postmarkt stelt WIK vast dat, net als in de meerderheid van de Europese landen die bestudeerd zijn in het kader van zijn studie, België ervoor gekozen heeft de historische operator aan te wijzen voor de verstrekking van de universele dienst. De consultant is echter van mening dat het waarschijnlijk relevant zou zijn om zich vragen te stellen bij de noodzaak om een aanbieder aan te wijzen en als deze aanwijzing noodzakelijk zou blijken te zijn, voor welke verrichtingen.

2.4.2. Aanbeveling van WIK

Recommendation n°12

Analyze necessity of designating a universal service provider, and use public procurement for elements of universal service only where necessary. This recommendation relates to Art. 144octies of the law of 1991.

112. WIK vindt dat er maar een aanwijzing moet zijn in de veronderstelling dat één of meer postoperatoren de universele dienst niet op vrijwillige basis, onder de voorwaarden van de markt zouden leveren en nodigt daarom ertoe uit na te denken over de noodzaak om voor de universele postdienst een aanbieder aan te wijzen, met dien verstande dat de Europese richtlijn de mogelijkheid niet uitsluit om geen aanbieder aan te wijzen, maar dat ze de lidstaten de verplichting oplegt ervoor te zorgen dat de universele dienst, zoals die wordt beschreven in de richtlijn, daadwerkelijk op het hele grondgebied wordt verstrekt.

2.4.3. Analyse van het BIPT

2.4.3.1. Wettelijke basis

113. De wet van 21 maart 1991 laat geen enkele beoordelingsruimte over de noodzaak om een aanbieder aan te wijzen voor de universele postdienst. Volgens de bewoording van artikel 144octies van de wet verleent bpost de universele postdienst tot 31 december 2018, en nadat deze termijn verstreken is, moeten één of meer aanbieders de UD verlenen na daartoe te zijn aangewezen, voor een duurtijd van tien jaar, na het doorlopen van een open procedure die uiterlijk op 31 december 2015 afgerond moet zijn.

114. Is er na afloop van de open procedure geen enkele kandidatuur in aanmerking genomen, dan wijst de Koning van ambtswege één of meer aanbieders aan voor een periode van vijf jaar. Hetzelfde mechanisme geldt bij verzuim van een aangewezen aanbieder.

115. Het is belangrijk om in dit stadium te benadrukken dat alle bepalingen van de wet van 21 maart 1991 die betrekking hebben op de universele postdienst passen in de logica van een aanwijzing van de aanbieder voor de UD, zodat een wetswijziging die een mogelijkheid invoert dat er geen aanbieder wordt aangewezen, op belangrijke gebieden een aanzienlijke impact zou hebben op andere bepalingen van de wet. Men kan onder andere de volgende voorbeelden geven als illustratie van deze koppeling van de bepalingen van de wet van 21 maart 1991 met het mechanisme van aanwijzing van de aanbieder van de universele postdienst:

- Inzake financiering van de UD wordt de berekening van de nettokosten in principe elk jaar gemaakt, door de aanbieder zelf, ook al dient deze geen aanvraag voor financiering in. Dit mechanisme is onder andere bedacht om het BIPT zichtbaarheid te geven op de

evolutie van de nettokosten en aldus deze de middelen te geven om een eventuele benadering te ontdekken van de drempel van 3% van de omzet die gelijkstaat aan een onevenredige last die in principe aanleiding geeft tot een compensatie door de Staat (art. 144*undecies*, § 2);

- De kwaliteitsnormen die bij koninklijk besluit zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 144*quater* van de wet gelden uitsluitend voor de aangewezen aanbieder;
- De verplichtingen inzake price cap (art. 144*ter*) gelden uitsluitend voor de aangewezen aanbieder;
- De toepassing van een principe van gescheiden boekhouding enkel in hoofde van de aangewezen aanbieder (art. 144*quinquies* en volgende);
- Specifieke verplichtingen in termen van voorlichting aan de gebruikers gelden voor de aangewezen aanbieder (art. 144*bis*), alsook het regime dat van toepassing is in het kader van het gebruikershandvest (art. 144).

2.4.3.2. Het principe van de aanwijzing

116. De kwestie die moet worden beslecht, is de bepaling van het meest geschikte mechanisme om de verlening van de universele postdienst op het Belgische grondgebied te garanderen: aanwijzing van een aanbieder of geen aanwijzing van een aanbieder vergezeld van een monitoring van de markt?
117. Allereerst moet eraan worden herinnerd, zoals WIK dat doet, dat zo goed als alle landen van de Europese Unie een aanbieder aanwijzen voor de universele postdienst, en dat tot nu toe onder de lidstaten van de Europese Unie alleen Duitsland van de mogelijkheid gebruik heeft gemaakt waarin zijn wetgeving voorziet, om geen aanbieder aan te wijzen.
118. Het feit dat zo goed als alle EU-lidstaten ervoor gekozen hebben om een aanbieder aan te wijzen, meestal na een open procedure, duidt op het belang van deze formule. Ze biedt het voordeel van een relatieve duidelijkheid, met name doordat een operator alle universeledienstverrichtingen voor zijn rekening neemt en doordat de operatoren in de sector, althans voor sommige aspecten, makkelijk kunnen anticiperen op het gedrag van de aanbieder van de universele dienst, omdat zij een aantal specifieke verplichtingen kennen waaraan deze aanbieder gebonden is in het kader van de UD. Ook blijkt dat dit model in ruime mate ingang heeft gevonden om historische redenen: rekening houdende met de situatie van de markt in de lidstaten op het ogenblik van de liberalisering, kon het, tenminste in eerste instantie, indien niet logisch dan toch makkelijker lijken om een aanbieder aan te wijzen, wetende dat in de meeste gevallen de historische operator de enige was die in staat was om deze taak op zich te nemen.

2.4.3.3. Het Duitse systeem

119. De verlening van de universele postdienst in Duitsland vertoont heel wat specifieke elementen die ertoe leiden dat men zich afvraagt of dat model kan worden toegepast in andere lidstaten, en in het bijzonder in België.

120. De Duitse situatie bestaat uit een soort van evenwicht tussen de belangen van Deutsche Post, de BNetzA³⁹ en de gebruikers. Deutsche Post neemt voornamelijk genoegen met een situatie waarin ze de btw-vrijstellingen behoudt die door de Duitse belastingwet worden voorbehouden voor de verrichting van bepaalde elementen van de universele postdienst op nationaal niveau, wat ze ertoe aanzet om de dienst te verstrekken met een kwaliteitsniveau dat algemeen als aanvaardbaar wordt beschouwd door de gebruikers (slechts 2.000 klachten per jaar) en door de regulator, die van zijn kant, toezicht houdt op de universele dienst in een informeel kader met alle soepelheid die dit impliceert, zonder te moeten optreden via juridische middelen die van nature dwingender zijn.
121. Het is moeilijk om zich in gissingen te verdiepen over de haalbaarheid van een soortgelijke formule in België. Grote onzekerheid over wat de positionering van bpost (en van de overige operatoren) zou worden in de veronderstelling dat er geen aanwijzing is, samengevoegd met het potentiële verlies van talrijke controle-elementen voor de regulator (met name op tariefgebied), met de belangrijke omwentelingen waartoe een dergelijke aanpak zou leiden in wetgevende termen en met de overweging dat 27 lidstaten van de 28 een aanbieder blijven aanwijzen, manen op zijn minst aan tot voorzichtigheid in de overweging van de veronderstelling van een omzetting van het Duitse model in de Belgische wet en praktijk.

2.4.3.4. Het Scandinavische systeem

122. Het zou ook verleidelijk kunnen zijn om een aanpak van het Scandinavische type te overwegen, namelijk de invoering van een wetgeving die niet meer ambtshalve een aanbieder zou aanwijzen en aan de regulator een beoordelingsmarge zou laten over een eventuele aanwijzing met, per slot van rekening, de daadwerkelijke aanwijzing van een aanbieder.
123. Zo'n aanpak riskeert echter een grotere rechtsonzekerheid te scheppen door aan het huidige Belgische stelsel een extra element toe te voegen in termen van motivering, namelijk de beschrijving van de overwegingen die de regulator ertoe brengen te besluiten tot de noodzaak om tot een aanwijzing over te gaan, waardoor een reeds tamelijk log mechanisme nog ingewikkelder wordt. Bovendien, rekening houdende met de antwoorden op de raadpleging die georganiseerd is door het BIPT over de procedure voor de aanwijzing van een aanbieder⁴⁰, is het helemaal niet zeker dat er zich operatoren kandidaat zouden stellen bij een open aanwijzingsprocedure. Zo zou de procedure voor de aanwijzing van de aanbieder in België in drie fases kunnen verlopen, waarbij elk de deur openzet voor eventuele bezwaren: vaststelling van de noodzaak om over te gaan tot een aanwijzing, organisatie van een open procedure en ambtshalve aanwijzing.
124. Het merendeel van de lidstaten van de Unie, zelfs diegene waar de wetgeving het toestaat om in eerste instantie geen aanbieder aan te wijzen, gaat over tot de aanwijzing van een aanbieder voor de universele postdienst, waarop het Duitse geval een uitzondering vormt.

³⁹ Bundesnetzagentur, Duitse regulator voor de postdiensten.

⁴⁰ Zie de "Samenvatting van 30 juni 2015 van de bijdragen die werden ontvangen naar aanleiding van de raadpleging georganiseerd door de Raad van het BIPT op 22 januari 2015 betreffende de procedure voor de aanwijzing van de aanbieder van de universele postdienst", toegankelijk via deze link: <http://www.ibpt.be/nl/operatoren/post/universele-en-niet-universele-postdiensten/samenvatting-van-30-juni-2015-van-de-bijdragen-die-werden-ontvangen-naar-aanleiding-van-de-raadpleging-georganiseerd-door-de-raad-van-het-bipt-op-22-januari-2015-betreffende-de-procedure-voor-de-aanwijzing-van-de-aanbieder-van-de-universele-postdienst>.

2.4.3.5. Standpunt van het BIPT

125. Na afloop van de analyse blijkt dat de twee hypothesen (aanwijzing / geen aanwijzing van een aanbieder voor de postale UD) elk voor- en nadelen bieden, waarvan de gevolgen moeten worden gemeten voordat een hervorming van het Belgische kader ter zake wordt overwogen.
126. Het behoud van een procedure voor de aanwijzing van een aanbieder in de Belgische wet zou als eerste voordeel bieden dat dit een voortzetting is van de wetgevende en regelgevende oplossing die tot nu toe is gekozen en het huidige vigerende juridische stelsel niet overhoop gooit. Deze optie geeft meer voorspelbaarheid voor alle marktspelers, die weten waaraan ze zich moeten houden voor een betrekkelijk lange periode (in dit geval 10 jaar in de huidige wet). Bovendien voorziet het huidige dispositief van de wet van 21 maart 1991 in een jaarlijkse berekening van de nettokosten van de universele dienst door de aanbieder, waardoor het BIPT - althans in theorie - de evolutie van de nettokosten van de verrichting geregeld kan volgen. De nadelen van deze formule komen hoofdzakelijk voort uit de rigiditeit van het mechanisme, dat voor een lange tijd de situatie inzake verstrekking van de universele dienst vastlegt en niet altijd de mogelijkheid biedt om snel en efficiënt te reageren op de marktontwikkelingen⁴¹.
127. De invoering in Belgisch recht van een mechanisme dat geïnspireerd is op het Duitse of Scandinavische geval zou op het eerste gezicht het voordeel van de soepelheid bieden in de manier waarop de universele postdienst wordt verricht. Het feit om in eerste instantie de marktkrachten te laten werken, biedt de spelers het voordeel van reactievermogen op de context waarin ze evolueren. Daarbij komt nog een vermindering van de administratieve last voor de aanbieder(s), die niet meer gehouden zijn aan verplichtingen tot boekhoudkundige scheiding, noch aan de jaarlijkse berekening van de nettokosten.
128. De grootste nadelen van dit systeem, buiten de ingrijpende verandering, die daarmee gepaard gaat voor de Belgische wet- en regelgeving, zitten in de relatieve instabiliteit van het mechanisme dat op elk ogenblik (na een vaststelling van ontevredenheid met de verrichting in een "vrij" stelsel) evengoed nog kan uitmonden in een aanwijzing, maar wel na afloop van een procedure die wordt verzwaard door de plicht om de noodzaak tot een aanwijzing te motiveren.
129. De noodzakelijke voorspelbaarheid van de economische context zou overigens worden tenietgedaan aangezien door een gebrek aan aanwijzing de regels die nu van toepassing zijn op de aangewezen operator zouden wegvallen (bijv. tariefverplichtingen, verplichtingen inzake kwaliteit, enz.) wat een negatieve impact zou kunnen hebben op de markt zowel voor de komst van nieuwkomers als voor de gebruikers. Bovendien zouden de mogelijkheden van de regulator om de nakoming van de universeledienstverplichtingen te controleren aanzienlijk worden beperkt.
130. Per slot van zaken vindt het BIPT dat de hierboven uiteengezette elementen eerder pleiten voor het behoud in het Belgisch recht van het principe van aanwijzing van de aanbieder van de universele postdienst.

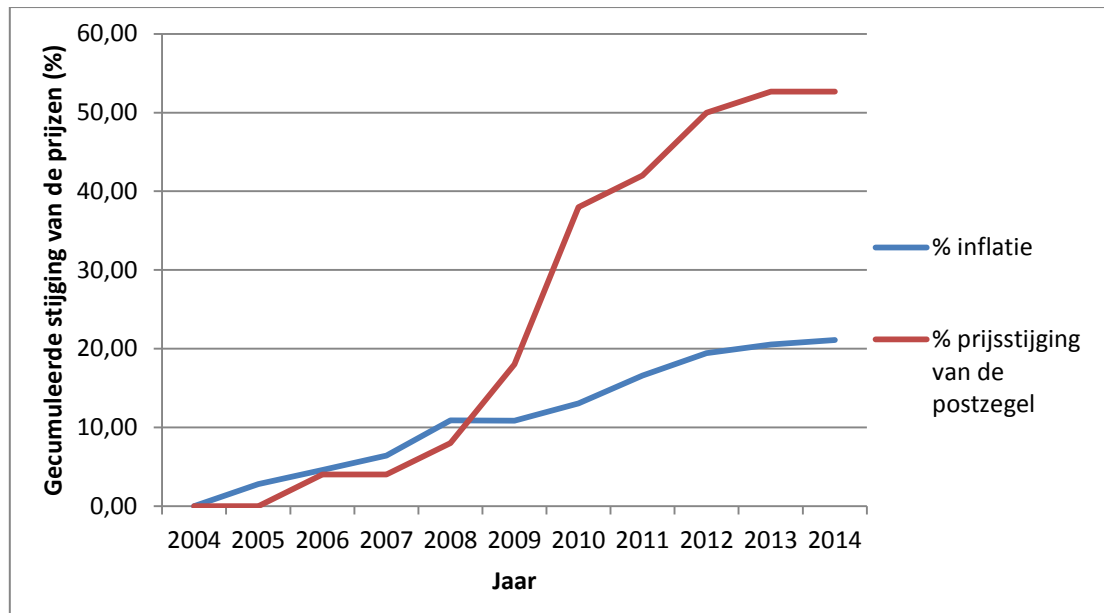
⁴¹ Een oplossing die gebaseerd is op het Ierse model, dat voorziet in een evaluatie van de verrichtingen in de loop van het mandaat, zou echter een bevredigend antwoord op dit nadeel kunnen geven.

2.5. Herziening van het prijscontrolemechanisme dat wordt toegepast op het kleingebruikerspakket

2.5.1. Uiteenzetting van het probleem

131. Het price cap-mechanisme (uitvoerig beschreven in punt 2.5.3.1. hieronder) dat wordt toegepast op het kleingebruikerspakket heeft als hoofddoel de betaalbaarheid te garanderen van de postproducten die onder de universele dienst vallen: elke privégebruiker moet het genot kunnen hebben van de universele postdienst. De price cap garandeert dus voor alle consumenten een toegang tot de postdiensten.
132. Het huidige mechanisme is bedacht in de tijd dat de aanbieder van de universele dienst nog een postmonopolie had of toch een voorbehouden dienst. Nu was er in de jaren negentig een tendens tot een stijging van de volumes verdeelde post. De stijgingen die destijds werden opgetekend bedroegen bij de 4 à 5% per jaar. In een context van monopolie en toenemende (en relatief onelastische) vraag, was het absoluut noodzakelijk om een bescherming te creëren, om de eventuele misbruiken in verband met de monopoliepositie van de AUPD te beperken.
133. Sedertdien gaan de volumes van traditionele post achteruit en is de concurrentie verhevigd in het segment van de pakjes, waardoor er nu concurrerende prijzen mogelijk zijn in dit segment van de postmarkt, los van het bestaan van een price cap.
134. Daarom kan men zich vragen stellen bij de eigenlijke noodzakelijkheid van de huidige price cap voor bepaalde producten die onderworpen zijn aan concurrentiedruk. Men kan zich ook vragen stellen bij de doeltreffendheid ervan.
135. De AUPD gebruikt immers nooit de volledige marge die voor zijn tariefverhogingen wordt toegestaan. Bewijs: ondanks een mogelijke verhoging met 7,08% heeft bpost slechts een gewogen gemiddelde verhoging doorgevoerd van 2,43% in 2013; in 2014 bedroeg de stijging slechts 3,63% van de mogelijke 8,53%; in 2015 bedroeg deze 1,80% van de beschikbare 6,84% verhoging en in 2016 zal de gewogen gemiddelde stijging van de tarieven 1,96% bedragen, terwijl bpost een bewegingsruimte heeft van 7,86%.
136. Er zou dus waarschijnlijk een striktere price cap nodig zijn in een context van zuiver monopolie en toenemende of constante volumes. Daarentegen kan deze een rem blijken te zijn voor de ontwikkeling van de mededinging voor de brievenpostzendingen, mocht die de prijzen ooit te laag houden. Bpost beschikt immers over zijn eigen postnetwerk, maar een nieuwkomer moet het zijne kunnen ontwikkelen, terwijl hij zijn business op lange termijn leefbaar houdt.
137. Een te lage price cap zou ook kunnen leiden tot een vermindering van de winst voor de aanbieder van de universele dienst, met als mogelijk gevolg moeilijkheden om de universeledienstverplichting te financieren.
138. Tot in 2008 lagen de tariefverhogingen van de prijs van een standaardbrief nog in de buurt van de inflatie, maar sedert 2009 stijgt de prijs van de postzegel sneller dan de inflatie. De onderstaande grafiek illustreert deze vergelijking tussen de stijging van de inflatie en die van de prijs van de postzegel.

Figuur 2: vergelijking van de evolutie van de prijs van de postzegel en van de inflatie (2004-2014)



Bron: BIPT (2014)

139. Een verklaring voor dit fenomeen is waarschijnlijk te zoeken in de economische crisis van 2008, het jaar dat ook min of meer overeenstemt met het begin van de achteruitgang van het segment van de brievenpost.

140. Terwijl deze tamelijk sterke en opeenvolgende tariefverhogingen van België een van de Europese landen heeft gemaakt waar de nominale prijs van een binnenlandse standaardbrief het duurst is (in 2014 stond België op de 3e plaats, na Denemarken en Finland), hebben ze ook mede gezorgd voor de goede financiële gezondheid van bpost, dat in het begin van de jaren 2000, niet zo'n sterk presterende onderneming was als vandaag.

141. Hoewel de price cap weliswaar met mate wordt gebruikt in die zin dat inmiddels sedert verschillende jaren de onderneming niet de volle marge gebruikt waarop ze aanspraak kan maken voor haar tariefverhogingen, kan men zich tegelijkertijd de vraag stellen naar het nut van een mechanisme dat uiteindelijk tot niet veel dient, tenzij tot het mogelijk maken van een opeenstapeling van jaar tot jaar van de overschotten.

142. Zo bedroeg voor het jaar 2015 het plafond voor de tariefverhogingen 6,84%. Van deze 6,84% gebruikte bpost slechts 1,8%. Van het overschot van 5,04%, wordt 4,12% overgedragen voor de berekening van het toegestane plafond voor het jaar 2016⁴².

2.5.2. Aanbeveling van WIK

Recommendation n°6

The price cap mechanism should be simplified and more effective, and should continue to control only price for single piece letters. The price cap should include an efficiency factor ("X-factor") but quality of service should be addressed outside price regulation. This recommendation relates to Art. 144ter of the law of 1991 and Articles 28-32 of the Royal Decree of 2006.⁴³

⁴² Voor 2013 bedroeg de overgedragen marge 3,36% op een plafond van 7,08%, voor 2014 was dat 4,48% op 8,53% en voor 2015, 2,73% op 6,84%.

⁴³ "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

143. De aanbeveling van WIK is dus tweevoudig:

1. De price cap-formule moet worden gherdefinieerd door de quality bonus af te schaffen en deze te vervangen door een efficiëntiefactor ("X-factor"). De formule zou rekening moeten houden met de evolutie van de volumes opdat ze niet te restrictief wordt voor de operator.
2. Uit het kleingebruikerspakket, dat onderworpen is aan prijsherziening, moeten de producten worden gehaald waarvoor de concurrentiedruk al zelf zorgt voor de beperking van de tariefverhogingen (namelijk de pakjes).

2.5.3. Analyse van het BIPT

2.5.3.1. Wettelijke basis

144. Artikel 144*ter* van de wet van 21 maart 1991 gaat over de tarieven voor elk van de diensten die deel uitmaken van de universeledienstverlening door de aanbieder van de universele dienst. Wanneer ze deel uitmaken van het kleingebruikerspakket, moeten die tarieven eerst worden goedgekeurd door het BIPT⁴⁴.

145. § 1, 1^o, tweede lid definieert de inhoud van het kleingebruikerspakket.

Dat kleingebruikerspakket omvat de volgende diensten:

- binnenlandse prioritaire en niet-prioritaire zendingen waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg;
- prioritaire of niet-prioritaire uitgaande grensoverschrijdende post waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg;
- de binnenlandse en uitgaande grensoverschrijdende postpakketten tot 10 kg;
- de aangetekende zendingen en de binnenlandse en uitgaande grensoverschrijdende zendingen met aangegeven waarde.

146. Ruimer gesteld beschrijft de eerste paragraaf van artikel 144*ter* de principes die de aanbieder van de universele dienst moet volgen wanneer hij tariefverhogingen wenst door te voeren, namelijk de betaalbaarheid van de prijzen, de kostenbasering, de uniformiteit, de transparantie en de non-discriminatie.

147. Tot slot is het in dit artikel dat de wetgever nader bepaalt dat de tariefverhogingen voor het kleingebruikerspakket moeten worden berekend volgens een "price cap".

148. De artikelen 28 tot 32 van het koninklijk besluit van 11 januari 2006 tot toepassing van titel IV (Hervorming van de Regie der Posterijen) van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven bevatten de uitvoerige reglementering met betrekking tot de price cap:

- Artikel 28 zegt dat de artikelen 29 tot 32 enkel van toepassing zijn op de aanbieder van de universele dienst;

*omvatten maar de dienstkwaliteit zou buiten de prijsregulering om, aangepakt moeten worden. Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 144*ter* van de wet van 1991 en op de artikelen 28-32 van het koninklijk besluit van 2006."*

⁴⁴ Art. 144*ter*, § 2.

- Artikel 29 somt een aantal regels op waarmee de aanbieder van de universele dienst rekening moet houden op het moment dat hij zijn tariefverhogingen voor het kleingebruikerspakket definieert, zoals het feit dat als de aanbieder zijn tarieven verhoogt in mindere mate dan is toegestaan, de overblijvende marge wordt overgedragen in de loop van de volgende 3 jaar;
- Artikel 30 preciseert enkel dat de berekeningsmethode wordt gedefinieerd in artikel 31;
- Artikel 31 definieert de methode voor de berekening van de price cap;
- Artikel 32 definieert de quality bonus die meespeelt in de berekening.

2.5.3.2. Berekeningsformule van de price cap

149. Artikel 31 van het KB van 11 januari 2006 definieert de formule die moet worden gehanteerd bij de berekening van de price cap. Deze formule luidt als volgt:

$$\frac{\sum_{j=1}^N W_{j,n-2} \times M_{j,n}}{100} \leq 100 \times \left(\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} \times [1 + QB] - 1 \right)$$

en

$$QB = (QMR - 90)^2 / 1000$$

Waarbij:

- "**M_{j,n}**": tariefwijziging van dienst j in jaar n ten opzichte van het voorgaande jaar, uitgedrukt in %;
- "**W_{j,n-2}**": aandeel in de omzet van dienst j in jaar n-2, gedeeld door de totale omzet van het pakket in hetzelfde jaar, uitgedrukt in %;
- "**N**": het aantal in het pakket opgenomen diensten;
- "**n**": jaar waarin de tariefverhoging wordt toegepast;
- "**I_{n-1}**": waarde van het gezondheidsindexcijfer in juli van jaar n-1 dat aan de toepassing van de tariefverhoging voorafgaat;
- "**I_{n-2}**": waarde van het gezondheidsindexcijfer in juli van het voorlaatste jaar n-2;
- "**QB**": kwaliteitsbonus die berekend wordt op basis van de gemiddelde gerealiseerde kwaliteit (GGK) over een periode van 12 maanden te rekenen vanaf 1 januari tot en met 31 december van het jaar n-2. Ingeval de GGK lager is dan 90% wordt de waarde van QB op nul gezet;
- "**QMR**": de gemiddelde gerealiseerde kwaliteit is een index die overeenstemt met het percentage post dat op tijd geleverd wordt en die volgens de bepalingen van artikel 32 van het KB van 11 januari 2006 berekend wordt over een periode van 12 maanden te rekenen vanaf 1 januari tot en met 31 december van jaar n-2.

150. In zijn huidige vorm is de price cap dus gebaseerd op het principe van een tariefverhoging die afhankelijk is van de ontwikkeling van het gezondheidsindexcijfer en van een kwaliteitsbonus die verbonden is aan de verzendingstermijnen van de post.

151. Hij omvat ook een systeem van overblijvende marge die herbruikbaar is in de 3 jaar volgend op het jaar waarin hij is berekend en niet ongebruikt.

2.5.3.3. De theorie van de price cap

152. De regulering van de prijzen heeft als eerste doel te vermijden dat een onderneming in een monopoliepositie (of in een betrekkelijk vergelijkbare situatie) van haar dominante marktpositie profiteert om de prijzen op een te hoog niveau vast te stellen, zeker wanneer deze onderneming belast is met de verstrekking van de universele dienst.
153. Idealiter wordt een price cap gedefinieerd voor een periode van ongeveer 5 jaar met een formule van het type $(CPI-X)^{45}$, waarbij CPI overeenstemt met de inflatie en X met een efficiëntiefactor. De price cap slaat op een korf van diensten.
154. Als zo'n soort van formule correct is uitgetekend, biedt die het voordeel van aansporingen te creëren voor efficiëntie aan de kant van de onderneming die aan dergelijke tariefregulering onderworpen is. De onderneming zal immers de neiging hebben om haar kosten zoveel mogelijk te drukken om winst te kunnen maken, omdat haar inkomsten min of meer gedefinieerd zijn door de cap.
155. Een herziening om de 5 jaar is noodzakelijk als men het mechanisme wil kunnen aanpassen volgens de evolutie van de omgeving waarin de geregleerde onderneming zich bevindt. Het is immers moeilijk om langetermijnvoorspellingen te doen en het kan dus nodig blijken om de "X-factor" te corrigeren om te vermijden dat de onderneming verliezen maakt, als die factor overschat wordt, of omgekeerd buitensporige winst maakt, ten koste van de consumenten, indien de efficiëntiewinsten worden onderschat.
156. Als de prijsregulering geen quality bonus meer zou bevatten, zou die regulering toch nog altijd gekoppeld moeten worden aan een regulering van de kwaliteit, om te vermijden dat de geregleerde operator kostenverlagingen doorvoert ten koste van de kwaliteit.

2.5.3.4. Standpunt van het BIPT

Herdefinitie van het kleingebruikerspakket

157. Omdat de price cap tot doel heeft de tariefverhogingen te beperken waar de markt niet in staat is om dat zelf te doen, moet hij betrekking hebben op een korf van diensten waarvoor er geen of nauwelijks concurrentie bestaat. Dat is effectief het geval voor prioritaire en niet-prioritaire binnenlandse zendingen, alsook voor uitgaande grensoverschrijdende post, aangetekende zendingen⁴⁶ en zendingen met aangegeven waarde. Het pakjessegment is daarentegen volop aan het groeien wegens de ontwikkeling van e-commerce en de concurrentie is wel degelijk aanwezig tussen de verschillende operatoren die actief zijn op dat gebied; er bestaat dus concurrentiedruk op de prijzen.
158. Een herdefinitie van het kleingebruikerspakket zou erin bestaan dat de pakjes daarvan worden uitgesloten; daarvoor bestaat er een vergelijkbaar aanbod op de markt.
159. Een verwijdering van de pakjes uit de scope van de price cap, zou a priori geen radicaal effect hebben op de flexibiliteit die aan bpost wordt gelaten voor zijn tariefverhogingen omdat het gewicht van de pakjes in de berekening van de kwaliteitsbonus te verwaarlozen is⁴⁷.

⁴⁵ CPI = Consumer Price Index en X = efficiency gains.

⁴⁶ Er moet ook nog worden afgewacht welke impact de elektronische aangetekende zending zal hebben op de aangetekende zending op papier, wanneer die daadwerkelijk dezelfde wettelijke waarde zal hebben.

⁴⁷ Het effect op het besluit "pricing 2015" indien de pakjes geen deel hadden uitgemaakt van het kleingebruikerspakket zou als volgt zijn geweest: in plaats van een gewogen gemiddelde prijsstijging met 1,804% zou bpost een gewogen gemiddelde verhoging hebben gevraagd van 1,936%. De gemiddelde gerealiseerde kwaliteit

160. Verschillende landen beperken al de scope van hun price cap tot de producten waarvoor de concurrentie erg beperkt blijft. Duitsland is één van die landen.

Herziening van de berekeningsformule

161. Als men een CPI-X-logica volgt, kan men ervan uitgaan dat de kwaliteitsbonus in zekere zin tot nu toe de rol van X heeft gespeeld. Het komt echter weinig voor dat de verzendingstermijnen worden genomen als maatstaf voor de efficiëntiewinsten en dit heeft nog minder zin omdat bpost elk jaar zijn doelstellingen zonder al te veel moeilijkheden haalt en overtreft.
162. Het zou dus denkbaar zijn om een mechanisme in te stellen waarin factor X een aansporing zou zijn voor de efficiëntie verbonden aan de inflatie, maar die ook rekening houdt met de volumedalingen zodat deze factor niet noodzakelijk positief zou zijn, maar eventueel ook nul of zelfs negatief zou kunnen zijn⁴⁸.
163. Het voordeel van een price cap die op lange termijn gedefinieerd is, is dat deze een zekere mate van stabiliteit geeft door de regulerende onzekerheid te beperken voor de operator die onderworpen is aan de tariefregulering.
164. Een lange periode heeft echter het nadeel dat er verkeerde voorspellingen dreigen te worden gemaakt over de toekomstige tendensen. Het is duidelijk dat hoe meer de voorspellingen worden gemaakt op lange termijn, hoe groter de kans is dat ze onjuist zijn. Een price cap die meer geregeld wordt herzien, biedt het voordeel om deze onzekerheid over de toekomstige tendensen te beperken.
165. Hoe dan ook zal bij een volledige herziening van de formule voor de berekening van de price cap ervoor moeten worden gewaakt dat deze enkel slaat op producten waarvoor de markt op zich het niet mogelijk maakt het aanbod te reguleren via een concurrentiedruk op de prijzen. Anderzijds, gelet op de erosie van de postvolumes en op de toenemende druk die deze onomkeerbare tendens zal uitoefenen op de financiering van de universele dienst, is het belangrijk dat de price cap de aanbieder van de universele dienst aanzet tot meer efficiëntie, maar deze laatste toch de flexibiliteit laat om de financiële leefbaarheid van de universele dienst zoveel mogelijk te vrijwaren, met inachtneming van de principes van kostenbasering en betaalbaarheid.

2.6. Toegankelijkheid van de postale servicepunten

2.6.1. Uiteenzetting van het probleem

166. De Europese richtlijn legt de verstrekking op van een universele dienst die voor iedereen toegankelijk is op het gehele grondgebied.

(GGK) zou vergelijkbaar zijn gebleven met die welke geregistreerd is met een volledig pakket (93,26%); de impact op de kwaliteitsbonus zou dus verwaarloosbaar zijn geweest en deze zou recht hebben gegeven op een verhoging met 3,88%. Het toegestane plafond voor 2015 zou dus 6,84%⁴⁷ hebben bedragen, met of zonder de pakketten. De naar 2016 overgedragen niet-gebruikte gecumuleerde marge zou echter wel anders zijn geweest: 3,99% in plaats van 4,12%⁴⁷.

⁴⁸ In Frankrijk bijvoorbeeld is de price cap gedefinieerd voor een periode van 3 jaar (andere landen zoals Ierland en Duitsland herzien ook hun price cap om de 5 jaar ongeveer). Er wordt een formule van het type CPI-X toegepast, waarbij $X = (1+t-dc/c) / (1+e)$ en die de efficiëntiewinsten geeft.

(I = inflatie; t = voorspelling van de volumes; dc/c = evolutie van de kosten; e = prijselasticiteit van de vraag)

Momenteel is factor X negatief voor de periode 2015-2018. Dit heeft te maken met het feit dat de regulator over de periode een vermindering van de volumes verwacht van +-6% per jaar.

167. In België wordt die toegankelijkheid gegarandeerd via de aanwezigheid van een minimumaantal postale servicepunten. De toegang tot de postdiensten moet het mogelijk maken om de sociale en territoriale cohesie te garanderen, en daarom heeft België, behalve de toegankelijkheidscriteria die opgelegd zijn in het kader van de universele dienst, beslist om een opdracht van openbare dienst in te stellen die specifiek gewijd is aan de uitrol van een retailnetwerk voor de postdiensten. Aldus betaalt de staat sedert 2013 aan bpost een compensatie voor de verrichting van deze DAEB.

168. In het kader van zijn rapport heeft WIK de voorwaarden onderzocht die door de reglementering inzake retailnetwerk worden opgelegd. Deze worden zwaar bevonden in vergelijking met de praktijk in andere Europese landen, en zouden aan bpost weinig flexibiliteit laten voor de uitrol van zijn postale servicepunten⁴⁹.

169. WIK vestigt eveneens de aandacht op de geringe dichtheid van servicepunten waarmee de Belgische bevolking wordt geconfronteerd in vergelijking met andere Europese landen.

2.6.2. Aanbeveling van WIK

170. Op basis van de hierboven uiteengezette vaststellingen besluit WIK tot de volgende aanbeveling:

Recommendation n° 5

bpost should have more flexibility in designing its postal outlet network. The minimum number of postal outlets should be maintained, but all other criteria seem unnecessarily restrictive and not needed to ensure universal service.

This recommendation relates to Article 141, §1A of the law of 1991 and Articles 15-20 of bpost's management contract.⁵⁰

171. Een verlichting van de reglementering inzake toegangspunten zou bpost meer commerciële flexibiliteit moeten bieden om tegemoet te komen aan de vragen van de klanten. De kans bestaat immers dat zelfs zonder dergelijke uitvoerige eisen inzake dichtheid, het in het commerciële belang van bpost is om een redelijk netwerk van retailpunten aan te leggen op het gehele grondgebied, waardoor de toegang tot de universele dienst voor iedereen wordt gewaarborgd.

2.6.3. Analyse van het BIPT

2.6.3.1. Wettelijke basis

Europees recht

172. Inzake dichtheid van toegangspunten zegt artikel 3 van de richtlijn het volgende:

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de gebruikers het recht genieten op een universele dienst welke inhoudt dat op alle punten van het grondgebied permanent postdiensten van een bepaalde kwaliteit worden aangeboden tegen prijzen die voor alle gebruikers betaalbaar zijn.

⁴⁹ Een postaal servicepunt kan een postkantoor, een postwinkel of een posthalte zijn.

⁵⁰ "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."

2. Te dien einde zien de lidstaten erop toe dat de dichtheid van de dienstverleningspunten en de toegangspunten voldoet aan de behoeften van de gebruikers.

Belgisch recht

173. Dat artikel 3 van de richtlijn is omgezet in Belgisch recht in artikel 142, § 2, 1°, van de wet van 21 maart 1991:

In elke gemeente van het Rijk, met inbegrip van de gefusioneerde gemeenten die op 31 december 1971 een afzonderlijke bestuurlijke eenheid vormden, dient zich ten minste één toegangspunt te bevinden voor het deponeren van postzendingen bedoeld in § 1⁵¹.

174. Artikel 141, § 1A, gaat dan weer verder dan de verplichting die vastgesteld is in het kader van de universele dienst door de opdracht van openbare dienst te definiëren die wordt toegewezen aan bpost inzake nabijheidsnetwerk. Het doel van deze opdracht van openbare dienst is te zorgen voor de territoriale en sociale cohesie over het hele Belgische grondgebied.

175. Zo moet bpost een netwerk in stand houden dat samengesteld is uit minstens 1300 postale servicepunten, waarvan ten minste één per gemeente.

176. Tot deze 1300 servicepunten horen minstens 650 postkantoren, waarvan ten minste één in elk van de 589 gemeenten van voor de fusie van 1970.

177. Tot slot schrijft de opdracht van openbare dienst voor dat 95% van de bevolking toegang moet kunnen hebben tot een postaal servicepunt dat het basisassortiment⁵² aanbiedt binnen een straal van 5 km over de weg en ten minste 98% van de bevolking toegang moet kunnen hebben tot datzelfde type van postaal servicepunt binnen een straal van 10 km over de weg.

178. De artikelen 15 tot 20 van het 5e beheerscontract tussen bpost en de Belgische Staat geven meer details over de verplichtingen die beschreven zijn in artikel 141, § 1A.

2.6.3.2. Dichtheid van de postale-servicepunten in België

179. In 2014 telde bpost 1344 postvestigingen (669 postkantoren en 675 PostPunten⁵³) die beschikbaar stonden voor de gebruikers van de postdiensten.

180. Dit betekent dat België gemiddeld over 1,2 postale servicepunten beschikt per 10.000 inwoners, of dat een postvestiging 8340 personen bedient.

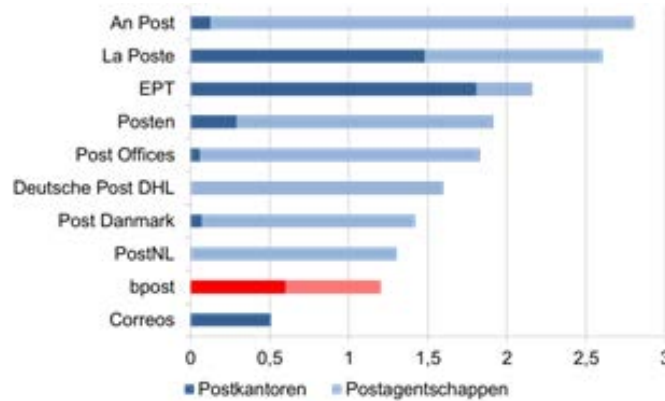
⁵¹ Op te vatten als voor de afgifte van de postzendingen die onder de universele dienst vallen.

⁵² Het basisassortiment bevat de volgende diensten: (i) de inontvangstneming van zendingen van stukpost-brievenpost en stukpost-postpakketten die deel uitmaken van de universele dienst, met uitzondering van zendingen met aangegeven waarde, (ii) het ter beschikking houden en afgeven van stukpost aangetekende zendingen en stukpost-postpakketten die deel uitmaken van de universele dienst en waarvoor bericht werd gelaten (vruchteloze aanbieding thuis), (iii) de verkoop van postzegels, (iv) het aanvaarden van stortingen in contant geld tot 500 euro en (v) de verkoop van verpakkingen voor de postzendingen en postpakketten.

⁵³ PostPunt is de naam die bpost geeft aan zijn postwinkels. Een "postwinkel" is een postaal servicepunt dat wordt gerund door een derde, waar deze de openbare diensten verleent waarvan de aanbieder van de universele dienst hem de uitvoering heeft toevertrouwd.

181. Als men deze cijfers vergelijkt met die van andere Europese landen, dan heeft België een verhoudingsgewijs minder dicht netwerk in termen van aantal inwoners die per postvestiging wordt bediend. In Frankrijk bijvoorbeeld zijn er per 10.000 inwoners 2,5 postvestigingen; Duitsland heeft er 1,5 per 10.000 inwoners en de Ierse post ongeveer 2,7.

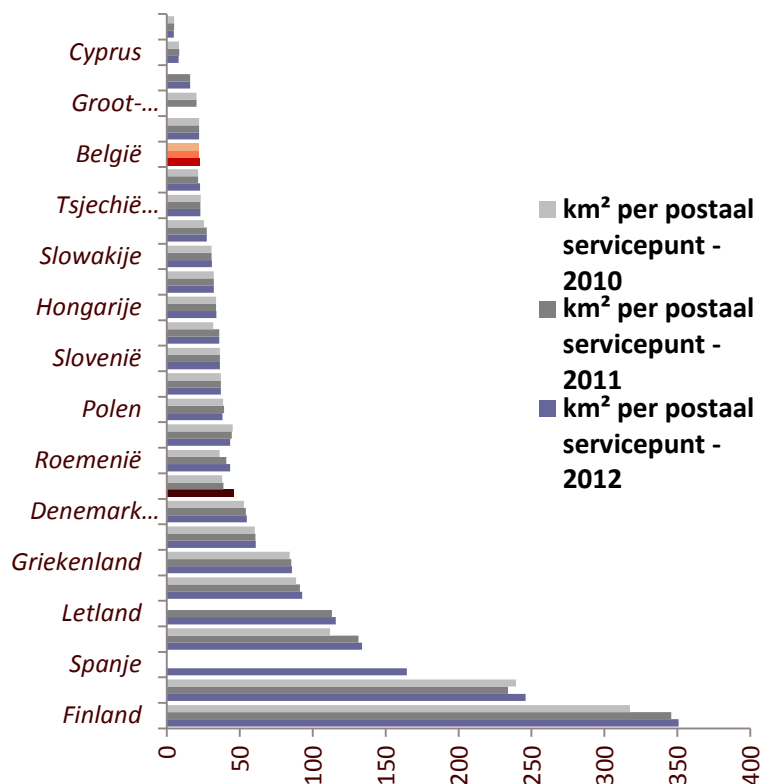
Figuur3: aantal postale-servicepunten voor 10.000 inwoners



Bron: WIK (2015)

182. Als men echter de dichtheid van de Europese retailnetwerken in termen van door een vestiging bediende km² vergelijkt, bezit België een van de dichtste netwerken van postale-servicepunten, met één postvestiging voor 22,7 km². De onderstaande figuur illustreert goed de vergelijking tussen de verschillende Europese landen in termen van gemiddelde oppervlakte die door een postvestiging wordt bediend.

Figuur4: aantal door postale-servicepunt bediende km²



Bron: BIPT, observatorium van de postdiensten 2012

183. Alles in aanmerking genomen zijn deze bevindingen logisch en betrekkelijk vergelijkbaar met diegene die in Nederland te zien zijn, een land met een geografie en bevolkingsdichtheid die het meest vergelijkbaar zijn met België.
184. Een postoperator die actief is in een dichtbevolkt klein land heeft minder postvestigingen nodig om de gehele bevolking te bedienen dan een postoperator die actief is in een dunbevolkt land en met geografische kenmerken die moeilijker zijn (bergen, eilanden, afgelegen gebieden, grotere oppervlakte, enz.).

2.6.3.3. DAEB retailnetwerk

185. Sedert 2013 heeft bpost via zijn 5e beheerscontract de opdracht van openbare dienst op zich genomen die bestaat uit de instandhouding van een retailnetwerk om de toegang tot de postdiensten te garanderen voor elke burger.
186. Deze opdracht gaat verder dan wat vereist is in het kader van de verrichting van de universele dienst en dan wat commercieel optimaal is voor bpost.
187. Het behoud van een zo uitgebreid netwerk dat aan precieze criteria moet voldoen heeft uiteraard een kostprijs en daarom betaalt de staat aan bpost een compensatie voor de verrichting van deze DAEB.
188. Deze compensatie komt overeen met de nettokosten die deze opdracht van openbare dienst vertegenwoordigt en die bpost niet zou moeten dragen als het niet verplicht was om deze DAEB te verrichten.
189. Immers, het is bijvoorbeeld waarschijnlijk dat als bpost meer vrijheid had om te kiezen tussen het uitrollen van postkantoren in eigen beheer, of PostPunten, beheerd door derden, het vaker zou opteren voor deze tweede oplossing, die minder kost, zoals de meerderheid van Europese landen, waar die flexibiliteit wordt gelaten.
190. Bewijs van de hoge kosten die het netwerk van retailpunten kan vertegenwoordigen voor een postoperator: Nederland heeft onlangs beslist om de verplichtingen van PostNL inzake dichtheid van postale servicepunten te verlichten, en dit, nadat de aanbieder van de universele dienst een compensatie had aangevraagd voor nettokosten van de universele dienst die een onevenredige last vormen. Een van de maatregelen genomen door de Nederlandse overheid om de nettokosten zoveel mogelijk te beperken en een financiering ervan te vermijden, bestond erin het minimumaantal servicepunten en brievenbussen te beperken die op het grondgebied beschikbaar moeten worden gesteld, om de kosten te beperken die worden gedragen door de aanbieder van de universele dienst, waarna deze laatste zijn verzoek om compensatie heeft ingetrokken.

2.6.3.4. Standpunt van het BIPT

191. Het BIPT acht het van fundamenteel belang dat elke burger over een toegangspunt tot de postdiensten kan beschikken binnen een redelijke afstand van zijn woon- of werkplaats. De aanwezigheid van een postkantoor in elk van de 589 gemeenten voor de fusie van 1970 moet het mogelijk maken om de minimale territoriale dekking te waarborgen, die het mogelijk maakt een toegang tot de postdiensten te bieden aan de gehele bevolking binnen een redelijke afstand van hun woonplaats.
192. Voor de overige servicepunten die het zou kiezen uit te rollen boven het minimumaantal postkantoren, zou bpost de flexibiliteit moeten kunnen hebben om te kiezen tussen vestigingen in eigen beheer en die door derden worden beheerd.

193. De enquêtes bij de klanten van bpost tonen aan dat de tevredenheid over de PostPunten even goed of zelfs beter is dan die welke opgetekend wordt ten opzichte van de postkantoren⁵⁴. De kwaliteit van de aangeboden diensten in dergelijke servicepunten lijkt dus voldoende om te beantwoorden aan de behoeften van de consumenten.
194. Anderzijds neigen de eerste resultaten van een enquête die onlangs door het BIPT gehouden is onder privé- en zakelijke gebruikers ertoe te laten zien dat hoewel een grote meerderheid van de kleingebruikers negatief beïnvloed zou worden door de sluiting van de dichtst bij hen gelegen postvestiging, deze toch beweren dat ze in staat zouden zijn om zich aan een dergelijke situatie aan te passen.
195. Bovendien vergt de ontwikkeling van e-commerce die gepaard gaat met een stijging van de volumes van verdeelde pakjes ook de aanwezigheid van ophalings- en afhalingspunten voor de kleingebruikers. Eén van de gevolgen die vastgesteld is in Nederland en in Duitsland is de opening van een aantal postale servicepunten die geheel of gedeeltelijk specifiek gewijd zijn aan dergelijke producten en dit los van enige wettelijke verplichting ten laste van de operatoren die actief zijn binnen de universele dienst.
196. In een krimpende postmarkt vindt het BIPT dus dat de verplichting om 1300 servicepunten, waarvan 650 postkantoren, te behouden, overbodig is. De afschaffing van deze verplichting zou waarschijnlijk niet leiden tot de ontmanteling van het huidige netwerk van bpost, dat hoe dan ook zou blijven voldoen aan de behoeften van de consumenten via de aanwezigheid van een minimumaantal postkantoren per gemeente, waar het volledige assortiment van post- en financiële diensten wordt aangeboden, gekoppeld aan de aanwezigheid van postale servicepunten die voor commerciële doeleinden worden uitgerold over het hele nationale grondgebied.

2.7. Behoud van de financieringswijze van de bestaande universele dienst

2.7.1. Uiteenzetting van het probleem

197. In het kader van de financiering van eventuele nettokosten van de universele dienst heeft België geopteerd voor het beroep op een tegemoetkoming ten laste van de staatsbegroting en dit om twee redenen. De eerste is de zekerheid van financiering die wordt geboden door deze manier van compensatie in vergelijking met een mechanisme zoals het sectorale compensatiefonds, en de tweede is dat deze vorm van compensatie een neutraal effect heeft op de concurrentie, wat niet het geval zou zijn met een sectoraal fonds⁵⁵.
198. Tot op heden heeft de universeledienstverlening geen onevenredige last vertegenwoordigd die moet worden gecompenseerd voor de aangewezen aanbieder. Het is echter niet uitgesloten dat in de toekomst, gelet op de ontwikkeling van de markt, een compensatie nodig is om een universeledienstverplichting te financieren die voor de operator te zwaar zou zijn geworden om te dragen.

⁵⁴ In 2013 waren 94% privégebruikers algemeen tevreden over zowel de postkantoren als de PostPunten. Aan de kant van de zakelijke gebruikers telde men 89% tevreden klanten voor de postkantoren tegenover 91% voor de PostPunten. Voor meer details over de tevredenheid, zie "Advies van de Raad van het BIPT van 23 december 2014 betreffende het verbeteringsplan 2013 en het actieplan 2014 van bpost na de klantentevredenheidsenquête 2013", beschikbaar via: <http://www.bipt.be/public/files/nl/21401/AvisEnqueteSatisfactionClientleBpost2013-2014NL.pdf>.

⁵⁵ Zie memorie van toelichting bij de wet van 13 december 2010 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, artikel 18, blz. 24.

2.7.2. Aanbeveling van WIK

Recommendation n° 11

Maintain current funding mechanism for universal service net cost.

This recommendation relates to Article 144novies of the law of 1991.⁵⁶

199. WIK is van oordeel dat de financiering van de universele dienst ten laste moet komen van de staatsbegroting, zoals nu wordt bepaald in de wet van 21 maart 1991.

200. Deze methode van compensatie zou immers minder scheeftrekkingen op de markt teweegbrengen en zou administratief gezien minder kosten dan een compensatiefonds dat gestijfd wordt door de operatoren.

2.7.3. Analyse van het BIPT

2.7.3.1. Wettelijke basis

Europees recht

201. Inzake financiering van de universele diensten zegt artikel 7 van de richtlijn het volgende:

3. Wanneer een lidstaat vaststelt dat de universeledienstverplichtingen als vastgelegd in deze richtlijn voor de aanbieder(s) van de universele dienst nettokosten, berekend volgens de richtsnoeren van bijlage I, met zich brengen en een onredelijke financiële last inhouden, kan hij:

a) een regeling instellen om de betrokken onderneming(en) compensatie uit overheidsmiddelen te bieden;

of

b) een regeling instellen voor het delen van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen door de aanbieders van de diensten en/of de gebruikers.

4. Ingeval de nettokosten uit hoofde van lid 3, onder b), worden gedeeld, kunnen de lidstaten een compensatiefonds instellen dat door middel van bijdragen van aanbieders van diensten kan worden gefinancierd, en dat door een van de begunstigde of begunstigten onafhankelijke instantie wordt beheerd. [...]

Belgisch recht

202. Artikel 144novies, eerste lid, van de wet van 21 maart 1991 bepaalt:

De eventuele onredelijke last voortvloeiende uit de universeledienstverplichtingen en berekend overeenkomstig artikel 144undecies wordt vergoed ten laste van de Rijksbegroting.

2.7.3.2. Sectoraal compensatiefonds

⁵⁶ "Aanbeveling nr. 11: Behoud het huidige financieringsmechanisme voor de nettokosten van de universele dienst. Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 144novies van de wet van 1991."

203. De richtlijn voorziet in twee mechanismen voor de compensatie van de nettokosten van de universele dienst. Dit kan geschieden via een openbare compensatie ten laste van de staatsbegroting, ofwel via een mechanisme van verdeling van de nettokosten tussen de aanbieders van diensten en/of de gebruikers.
204. Hoewel momenteel de meerderheid van de lidstaten in theorie de oprichting van een compensatiefonds toestaan, doet in de praktijk slechts een minderheid ervan een beroep op dit soort van mechanisme om eventuele nettokosten van de universele dienst te compenseren.
205. Hoewel om redenen van besparingen of budgettaire beperkingen, de optie van een door de sector (of door de gebruikers) gestijfd compensatiefonds verleidelijk kan blijken, vertoont die een aantal nadelen die waarschijnlijk deels het weinige succes ervan verklaren; sommige landen hebben in het verleden een compensatiefonds opgericht en ondertussen beslist om terug te keren naar een compensatie ten laste van de staatsbegroting.
206. Onder deze nadelen is er allereerst de complexiteit van de oprichting en het beheer van zo'n fonds. Behalve de noodzaak om duidelijk de partijen te identificeren die moeten bijdragen aan het stijven van dat fonds (bijvoorbeeld de postoperatoren die producten en diensten aanbieden die onder de universele dienst vallen of enkel operatoren met een vergunning? Deelname van de aanbieder van de universeledienstverplichting of niet?) kan de mate van bijdrage die van iedereen wordt verwacht (bijdrage afhankelijk van de postale inkomsten of enkel van de postale inkomsten die worden gegenereerd in het segment van de universele dienst?) immers ook ingewikkeld blijken te zijn.
207. Daarenboven vergt een bijdrage die enkel is berekend op basis van de inkomsten die worden gegenereerd in het kader van de universele dienst de invoering van een gescheiden boekhouding, wat niet te verwaarlozen kosten kan vertegenwoordigen voor de operatoren.
208. Vervolgens zijn de gevaren voor scheeftrekking van de concurrentie op de markt reëel, omdat de alternatieve operatoren moeten bijdragen in de financiering van hun concurrent, wat in sommige gevallen een afschrikkingseffect kan hebben op de levering van diensten die verwant zijn aan de universele dienst door alternatieve operatoren, en dit dan ook nog in een krimpende markt.
209. Tot slot maakt deze optie het heel vaak niet mogelijk om voldoende geld bijeen te brengen ofwel komt het bijeengebrachte geld voornamelijk van de aangewezen aanbieder die in zekere zin praktisch op zijn eentje betaalt voor zijn eigen compensatie.

2.7.3.3. Openbare compensatie

210. Een alternatief voor het sectorale compensatiefonds komt erop neer dat de eventuele nettokosten worden gefinancierd door overheidsgeld. In dat geval draagt elke burger indirect bij tot de financiering van de universele dienst. Hoewel deze optie de last van een financiering laat rusten op alle belastingplichtigen en niet alleen op de gebruikers, biedt ze toch het voordeel van minder scheeftrekking van de markt voort te brengen en een beperkte administratieve last te vormen.
211. Hoe dan ook is het van fundamenteel belang dat de universeledienstverplichting zo wordt gedefinieerd dat ze voldoet aan de behoeften van de gebruikers, zonder die daarom te overtreffen, met het gevaar dat er nettokosten ontstaan waarvan de financiering moeilijk aanvaardbaar zou zijn voor de partijen op wie deze financiering weegt. Dit geldt des te meer in het geval van een openbare compensatie waarbij alle belastingplichtigen, ongeacht of zij gebruikers zijn van postdiensten of niet, moeten bijdragen.

2.7.3.4. Standpunt van het BIPT

212. Om de redenen die hierboven zijn uiteengezet vindt het BIPT dat het wettelijk voorgeschreven compensatiemechanisme van de universele dienst moet worden behouden.

3. Adviezen

213. In het licht van wat voorafgaat, vindt het BIPT dat:

- wat betreft de vergunningsvoorwaarden zoals gedefinieerd in artikel 148^{sexies} van de wet van 21 maart 1991, de verplichtingen moeten worden opgeheven inzake territoriale dekking, leveringsfrequentie en tarifaire uniformiteit, die mogelijks belemmeringen zijn voor de ontwikkeling van de concurrentie en waarvan het nut om de universeledienstverlening te garanderen, niet bewezen is;
- wat betreft de inhoud van de universele dienst, deze geleidelijk aan ingeperkt moet worden totdat enkel nog stukpostproducten er deel van uitmaken, met als doel de commerciële flexibiliteit van de aanbieder van de universele dienst te vergroten en het risico voor onevenredige last te beperken die voortvloeit uit nettokosten van de universeledienstverplichting. Deze inperking van de scope van de universele dienst moet echter vergezeld gaan van de invoering van specifieke maatregelen voor de toegang tot het netwerk ("downstream access") om de effecten van concurrentieverstoring, die kunnen voortvloeien uit deze beperking van de inhoud van de UD, zoveel mogelijk te beperken. Behalve een beperking van de scope tot enkel stukpostproducten is het BIPT ook van mening dat opnieuw een aanbod van "non-prior"-brieven moet worden ingevoerd voor kleingebruikers;
- wat de toegang tot het postale netwerk betreft, een specifieke bepaling in de wet moet worden ingevoerd om elk risico voor uiteenlopende interpretatie van de huidige bepalingen inzake toegang te vermijden en elke concurrentievervalsing op de postale markt te beperken;
- wat de universeledienstverlening betreft, het huidige systeem van aanwijzing om zowel redenen van rechtszekerheid als van economische voorspelbaarheid behouden moet worden;
- wat betreft het price capmechanisme, een herziening moet plaatsvinden van de korf van producten waarop dit systeem van tariefcontrole betrekking heeft, opdat het mechanisme enkel nog slaat op producten waarvoor de markt geen geldige alternatieven biedt via een ontwikkelde en sterk presterende concurrentie, en dat de berekeningsformule geherdefinieerd moet worden, zodat die opnieuw het doel nastreeft om aan te zetten tot efficiëntie, terwijl toch een voldoende niveau van flexibiliteit voor de aanbieder van de universele dienst behouden blijft in een periode van krimpende postvolumes;

- wat de toegankelijkheid van de postale servicepunten betreft, de verplichtingen in termen van retailnetwerk beperkt moeten worden tot wat nodig is om voor alle burgers een toegang te garanderen tot de postdiensten en meer commerciële flexibiliteit te laten aan bpost in de keuze tussen postvestigingen in eigen beheer of beheerd door derden om de kosten van het retailnetwerk te beperken tot wat sociaal gezien optimaal en aanvaardbaar is;
- ten slotte, wat betreft de wijze van financiering van eventuele nettokosten van de universele dienst, het principe behouden moet blijven van een compensatie ten laste van de staatsbegroting, zoals voorgeschreven in de vigerende wetgeving, omdat dit compensatiemechanisme de optie is die het minst scheeftrekkingen op de markt creëert.

Charles Cuvelliez
Raadslid

Axel Desmedt
Raadslid

Luc Vanfleteren
Raadslid

Jack Hamande
Voorzitter van de Raad