

B I P T

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE**

**MEDEDELING VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 21 MEI 2014
BETREFFENDE
DE CONTROLE VAN DE BEREKENING VAN DE NETTOKOSTEN VAN DE
UNIVERSELE POSTDIENST IN BELGIË**

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. WETTELIJK KADER.....	3
3. GUNNING VAN DE OVERHEIDSOPDRACHT AAN TERA CONSULTANTS.....	4
4. BEREKENING VAN DE NETTOKOSTEN VAN DE UNIVERSELE POSTDIENST IN EUROPA	4
5. BEREKENING VAN DE NETTOKOSTEN VAN DE UNIVERSELE POSTDIENST IN BELGIË.....	5
5.1 DOEL.....	5
5.2. VERLOOP	5
6. PUBLICATIE VAN HET VERSLAG VAN TERA	6

1. INLEIDING

De aangewezen aanbieder van de universele postdienst kan vragen om een financiële compensatie die de nettokosten van de universele postdienst dekken voor zover deze nettokosten geen onevenredige last inhouden voor hem.

In het kader van zijn opdracht van regulator moet het BIPT jaarlijks verifiëren of deze berekening van de nettokosten uitgevoerd door de aangewezen universeledienstverlener conform de principes is die zijn vastgelegd in de desbetreffende wettelijke bepalingen.

Nadat in 2008 de derde postrichtlijn (Richtlijn 2008/6/EG) werd aangenomen, werd de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven gewijzigd om de principes van deze richtlijn om te zetten in nationaal recht. De bepalingen die zijn vervat in het koninklijk besluit van 11 januari 2006 tot uitvoering van titel IV van de wet van 21 maart 1991 werden daarentegen nog niet aangepast. De daarin beschreven methode voor de berekening van de nettokosten van de universele postdienst is aldus achterhaald. Die methode werd immers opgesteld toen de markt nog niet volledig was opengesteld voor concurrentie. Ze houdt rekening met een voorbehouden sector en is niet verenigbaar met de nieuwe methode die de Europese richtlijn aanbeveelt.

In deze context, en omwille van de transparantie jegens de marktpelers, heeft het BIPT besloten om de aanpak toe te lichten die zal worden gevolgd in de veronderstelling dat het BIPT de door de universeledienstverlener uitgevoerde berekening van de universeledienstkosten zou moeten controleren of aan de politieke overheden een indicatie zou moeten geven over het bedrag van de kosten van de universele postdienst.

Het koninklijk besluit tot uitvoering van de bepalingen van de wet van 21 maart 1991 betreffende de berekening van de nettokosten van de universele postdienst zal worden aangenomen na advies van het BIPT dat vooraf de meest geschikte methode zal hebben vastgelegd om deze nettokosten te verifiëren.

2. WETTELIJK KADER

Aan de hand van Richtlijn 2008/6/EG kan een compensatie worden toegekend in ruil voor de nettokosten van de UniverseleDienstVerplichting (hierna "UDV") door overheidsfondsen of door een fonds dat wordt gestijfd met bijdragen van de postoperatoren en/of de gebruikers.

Een dergelijke financiering zou alleen nodig zijn indien:

- a) er wordt aangetoond dat deze nettokosten bestaan en worden berekend met inachtneming van de *immateriële voordelen* en de *marktvoordelen* (Bijlage 1, Deel B) en
- b) deze nettokosten "*een onredelijke financiële last inhouden voor de universeledienstaanbieder(s)*" (artikel 1, 7).

De Europese Richtlijn 2008/6/EG bepaalt dat de nettokosten van de UD-verplichtingen worden vastgelegd volgens een methode van vermeden nettokosten ("NAC": Net Avoided Costs), door de kosten en de inkomsten horende bij de verstrekking van de UPD te berekenen.

De nettokosten van de UDV kunnen worden omschreven als "het verschil in de nettokosten van een aangewezen aanbieder van de universele dienst die zich wél en die zich niet aan de universeledienstverplichtingen moet houden"¹.

Om de nettokosten van de UDV te berekenen, moet een vergelijking worden gemaakt tussen de postoperator met en zonder de universeledienstverplichting, wat inhoudt dat de kosten- en inkomstenverschillen in scenario's met en zonder UDV moeten bekend zijn.

De Richtlijn voert ook het begrip "intangible benefits" (immateriële voordelen) in, waarmee rekening moet worden gehouden bij de raming van de inkomsten.

De principes in verband met de berekening van de nettokosten van de UDV vastgelegd in Richtlijn 2008/6/EG werden omgezet in nationaal recht via de artikelen 144novies en volgende van de wet van 21 maart 1991 zoals gewijzigd door de wet van 13 december 2010 die van kracht is geworden op 31 december 2010.

3. GUNNING VAN DE OVERHEIDSOPDRACHT AAN TERA CONSULTANTS

Tijdens zijn vergadering van 9 augustus 2011 heeft de Raad van het BIPT een procedure van overheidsopdracht geïnitieerd om aan een consultant de volgende opdracht te gunnen: een model voor berekening van de nettokosten van de Universele PostDienst (UPD) opstellen om de door het regelgevingskader vastgelegde doelstellingen te behalen en in het bijzonder de bevordering van een betere concurrentie dankzij de financiering van de UPD waarbij de belangen van de eindgebruiker worden behouden.

Na de procedure van overheidsopdracht werd de opdracht gegund aan TERA Consultants.

4. BEREKENING VAN DE NETTOKOSTEN VAN DE UNIVERSELE POSTDIENST IN EUROPA

Op Europees niveau werden of worden de nettokosten van de universeledienstverplichting zoals bepaald in Richtlijn 2008/6/EG berekend in 13 landen (Noorwegen, Spanje, Italië, Ierland, Estland, Nederland, Bulgarije, Slovaakse Republiek, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, België en twee andere landen die anoniem wensten te blijven²).

Andere landen zoals Kroatië, Cyprus, de Tsjechische Republiek, Litouwen, Portugal, Roemenië, Finland of zelfs Griekenland maken plannen om de kwestie in de nabije toekomst te onderzoeken.

In de meeste gevallen wordt de berekening uitgevoerd door de universeledienstverlener. In sommige landen zoals Denemarken alsook Slovaakse Republiek en het Verenigd Koninkrijk is het echter de regulator die zich daarover ontfermt. Dit strookt met het feit dat deze berekening geen verplichting vormt op zich.

De frequentie van de oefening verschilt ook van het ene land tot het andere; Noorwegen, Italië, Spanje, Estland en België kiezen voor een jaarlijkse berekening terwijl landen zoals het

¹ Richtlijn 2008/6/EG van 20 februari 2008, Bijlage I, B omgezet in artikel 144undecies, § 1, van de Belgische wet van 21 maart 1991, gewijzigd door de wet van 13 december 2010.

² Frontier Economics, *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO* (2013), p. 2

Verenigd Koninkrijk en Denemarken ervoor opteren om de berekening enkel te laten uitvoeren wanneer ze dat nodig achten. Ten slotte is dit voor sommigen zoals Nederland en Bulgarije een première aangezien de berekening er nog nooit eerder werd uitgevoerd.

5. BEREKENING VAN DE NETTOKOSTEN VAN DE UNIVERSELE POSTDIENST IN BELGIË

5.1 Doel

In zijn werkplan van 2013 maakt het BIPT van de garantie en de continuïteit van de universele dienstverlening - die hij als hoeksteen van de sociale cohesie beschouwt - een strategische prioriteit. De controle van de berekening van de nettokosten van de UPD maakt dus logischerwijze deel uit van de operationele doelstellingen die zijn vervat in dat plan.

De verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD draagt ook bij tot het informeren van het BIPT over de evolutie van de postmarkt en maakt het desgevallend mogelijk om de Staat in te lichten over een mogelijk toekomstig verzoek om compensatie van de UPD.

Deze verificatie door het BIPT zal - los van het eventuele verzoek om compensatie door de aanbieder van de UPD - dus in principe jaarlijks worden bijgewerkt vanaf 2014 op basis van de boekhoudkundige gegevens van het voorgaande jaar.

5.2. Verloop

De eerste ontmoeting tussen het BIPT en TERA Consultants had plaats op 2 april 2012. Vervolgens werden om de twee maanden bilaterale ontmoetingen georganiseerd om het project te volgen.

Overigens heeft het BIPT van bij het begin bpost willen betrekken bij het proces voor ontwikkeling van het model voor verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD. Dankzij de constructieve medewerking van bpost bij dit ontwerp kon een model worden opgesteld dat zo dicht mogelijk aansloot bij de realiteit van de Belgische postmarkt.

Zo vond op 2 mei 2012 een eerste tripartiete ontmoeting plaats om het methodische werkkader vast te leggen. Deze ontmoeting werd voorafgegaan door een eerste "data request" dat TERA heeft gericht aan bpost op 13 april 2012.

Een tweede tripartiete vergadering heeft plaatsgevonden op 29 mei 2012 om te zorgen voor een goed begrip van de processen voor vervoer en postdistributie alsook om de stand van zaken op te maken rond de specificiteiten van de historische operator.

bpost heeft bezoeken georganiseerd aan de sorteer- en distributiecentra in juni 2012.

Op 28 februari 2013 heeft TERA aan de Raad van het BIPT een eerste ontwerp van zijn studie voorgesteld waarvan de principes het voorwerp hebben uitgemaakt van uitwisselingen tussen TERA, bpost en het BIPT.

Dankzij deze uitwisselingen (van maart 2013 tot augustus 2013), verwezenlijkt via contacten, kon een nieuw ontwerp worden opgesteld dat werd voorgelegd aan de Raad van het BIPT op 25 oktober 2013.

Op 17 december 2013 heeft de Raad een definitief ontwerp van de studie overhandigd aan bpost.

Op 8 januari 2014 heeft bpost zijn laatste opmerkingen geformuleerd over het definitieve ontwerp tijdens een tripartiete vergadering. Deze opmerkingen werden in beschouwing genomen door TERA die ze heeft opgenomen in de in deze bijlage gepubliceerde studie.

6. PUBLICATIE VAN HET VERSLAG VAN TERA

De lezer zal als bijlage de studie vinden die TERA Consultants heeft uitgevoerd.

De studie werd uitgevoerd op basis van de boekhoudkundige gegevens van 2010 en het regelgevend kader van 2011.

Charles Cuvelliez
Raadslid

Axel Desmedt
Raadslid

Luc Vanfleteren
Raadslid

Jack Hamande
Voorzitter van de Raad



Controle van de berekening van de nettokosten van de universele postdienst in België

NIET-VERTROUWELIJKE VERSIE

Algemeen verslag van de studie

*Versie die overeenstemt met het 4e
beheerscontract*

TERA Consultants

39 rue d'Aboukir

75002 PARIS

Tél. +33 (0) 1 55 04 87 10

Fax +33 (0) 1 53 40 85 15

Mei 2014

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	6
1.1	Context en doelstellingen van het document	6
1.1.1	Europese context	6
1.1.2	Belgische context	7
1.1.3	Inzet en doelstellingen	9
1.2	Algemene methode voor de berekening van de nettokosten van de universele postdienst (UPD) 11	
1.3	Definitie van de scenario's	14
1.3.1	Het referentiescenario	14
1.3.2	Het tegenfeitelijke scenario	16
1.4	Aansporing tot kostenefficiëntie en recht op een redelijke winst	17
1.4.1	Aansporing tot kostenefficiëntie	18
1.4.2	Recht op een redelijke winst	22
1.5	Evaluatie van de immateriële voordelen in verband met de UPD	24
1.6	Economische modelvorming van de postale processen	25
2	<i>Methodische benadering voor de verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD</i>	27
2.1	Algemene werkwijze	27
2.2	Centrale problematiek: de modelvorming van de kosten van een postoperator die vereist is in het kader van de verificatie van de nettokosten van de UPD door de sectorregulator	28
3	<i>De problematiek van de keuze van de benadering voor de modelvorming van de kosten</i>	32
3.1	Top-down benadering	35
3.1.1	Top-down benadering gebaseerd op niet-specifieke standaardarbeidseenheden	36
3.1.2	Top-down benadering gebaseerd op specifieke standaard-arbeidseenheden	37
3.1.3	Top-down benadering gebaseerd op werkelijke technische arbeidseenheden	37
3.2	Bottom-up benaderingen	38
3.2.1	Greenfield bottom-up benadering	40
3.2.2	Geoptimaliseerde scorched node bottom-up benadering	41
3.2.3	Niet-geoptimaliseerde scorched node bottom-up benadering	41
3.3	Hybride benadering	42
4	<i>Welk deel van de transversale kosten en van de gezamenlijke kosten moeten worden toegerekend aan de verschillende diensten?</i>	44
4.1	Pure LRIC-benadering	45

4.2	LRIC- (of LRAIC-)benadering	46
4.3	FDC-benadering.....	47
5	Aanbevelingen.....	49
5.1	Onderlinge coherentie van de benaderingen	49
5.2	Methodologische aanbevelingen.....	50
5.2.1	Welke benadering van de kostenmodelvorming (top-down / bottom-up)?	50
5.2.2	Welke kostenberekeningswijze (FDC, LRAIC, LRIC)?	52
5.2.3	Samenvatting van de aanbevelingen	53
6	Uitwerking van de tegenfeitelijke scenario's.....	55
6.1	Rekening houden met DAEB's in de gekozen benadering	55
6.2	Rekening houden met de verplichtingen die op de houders van een postvergunning rusten	59
6.3	De verplichtingen verbonden aan de levering van de UPD in België.....	60
6.3.1	Perimeter van de producten binnen de UPD	60
6.3.2	Geografische dekking.....	61
6.3.3	Dienstkwaliteit	65
6.3.3.1	Verplichtingen in verband met het niveau van informatieverstrekking aan de gebruikers...	65
6.3.3.2	Verplichtingen met betrekking tot de verzendingstermijnen	66
6.3.3.3	Verplichtingen met betrekking tot de frequentie van de verrichtingen	68
6.3.3.4	Verplichtingen met betrekking tot de toegankelijkheid van de contactpunten	68
6.3.4	Tarieven.....	68
6.3.5	Gescheiden boekhouding.....	69
6.3.6	Samenvatting van de verplichtingen verbonden aan de levering van de UPD	70
6.4	Identificatie van de dwingende verplichtingen voor de operator die de UPD verstrekt ..	72
6.4.1	Perimeter van de producten binnen de UPD	73
6.4.2	Nationale geografische dekking van de verrichtingen inzake ophaling en distributie.....	74
6.4.2.1	De distributieverrichting.....	75
6.4.2.2	De ophaalverrichting	75
6.4.3	Geografische aanwezigheid van het netwerk van ophaalpunten	76
6.4.4	Geografische aanwezigheid van het netwerk van postale service-punten.....	77
6.4.5	Verplichtingen met betrekking tot de informatieverstrekking aan de gebruikers.....	78
6.4.6	Verzendingstermijnen en dienstkwaliteit	78
6.4.7	Frequentie van de verrichtingen	79
6.4.7.1	Bestelfrequentie	79
6.4.7.2	Frequentie van de ophaling.....	81
6.4.8	Verplichtingen met betrekking tot de toegankelijkheid van de service-punten voor mindervaliden	81
6.4.9	Tariefverplichtingen	81
6.4.9.1	De uniformiteit van de tarieven	82
6.4.9.2	De price cap	82
6.4.10	Gescheiden boekhouding	83
6.4.11	Synthese.....	83

6.5	Opstelling van de tegenfeitelijke scenario's	84
6.5.1	Verzendingstermijnen en frequentie van de distributie	85
6.5.2	Geografische dekking en aanwezigheid van de service-punten	88
6.5.3	Synthese: denkbare scenario's	91
7	Methodie voor de evaluatie van de immateriële voordelen en de marktvoordelen	93
7.1	Identificatie van de immateriële voordelen en marktvoordelen die voor bpost verbonden zijn aan de verstrekking van de UPD	93
7.1.1	Overzicht van de literatuur: opsomming van alle mogelijke immateriële voordelen en marktvoordelen voor een postoperator die de UPD verstrekt	93
7.1.2	Identificatie van de immateriële voordelen en marktvoordelen die verbonden zijn aan de verstrekking van de UPD in België	99
7.1.2.1	Marktvoordelen	103
7.1.2.2	Immateriële voordelen	106
7.1.3	Synthese	108
7.2	Evaluatie van de geïdentificeerde immateriële voordelen en marktvoordelen	109
7.2.1	Betere efficiëntie van de reclame	109
7.2.2	Verbetering van de reputatie van de onderneming en van de waarde van het merk	110
8	Economie van de postale processen	112
8.1	Algemeen overzicht van de keten van processen	112
8.2	De verkoop	113
8.2.1	Omschrijving van het proces	113
8.2.1.1	Het netwerk van verkooppunten	114
8.2.1.2	De commerciële dienst "grote accounts"	117
8.2.2	Karakterisering van de cost drivers	117
8.3	De ophaling	117
8.3.1	Omschrijving van het proces	117
8.3.1.1	De ophaalronde	117
8.3.1.2	De Masspost-afgifte	119
8.3.2	Karakterisering van de cost drivers	120
8.4	Het sorteren (met inbegrip van concentratie en voorbereiding op de distributie)	120
8.4.1	Omschrijving van het proces	120
8.5	Het vervoer	120
8.5.1	Omschrijving van het proces	120
8.6	De bestelrondes	121
8.6.1	Omschrijving van het proces	121
8.7	De inkomsten uit de postale economie	124
8.8	Synthese van de geïdentificeerde drivers	125
9	Specificaties van het model	127
9.1	Doelstellingen van de modellering	127

9.1.1	Bepaling van de kosten en inkomsten van de postale activiteit	127
9.1.1.1	Kostenperimeter en niveau van teruggave beschouwd voor de modelvorming	127
9.1.1.2	Beschouwing van de inkomsten van de postale activiteit.....	130
9.1.2	Bepaling van het tegenfeitelijk scenario	131
9.1.2.1	Verzendingstermijnen	132
9.1.2.2	Bestelfrequentie	133
9.1.2.3	Geografische voetafdruk	133
9.2	Algemene voorstelling van het model	135
9.2.1	Hoofdmodule	136
9.2.1.1	Het netwerk in kaart.....	137
9.2.1.2	Berekening van de volumes	141
9.2.1.3	Verificatie van de berekening van de jaarlijkse kosten en inkomsten van bpost in een gegeven situatie	142
9.2.1.4	Verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD	144
9.2.2	Modules per proces	146
9.3	Technische specificaties van de modelvormingen voor elk proces	146
10	Resultaten	147
10.1	Resultaten betreffende het referentiescenario	147
10.2	De nettokosten van de postale UD volgens de tegenfeitelijke scenario's	150
10.2.1	Scenario 1: de operator belast met de universele postdienst schrapt de niet-rendabele distributiezones.....	150
10.2.2	Scenario 2: de operator belast met de universele postdienst wisselt de distributie op elk adres voor post met een bestelling om de twee dagen af en blijft pakjes en aangetekende zendingen verdelen 5 dagen per week.....	150

1 Inleiding

1.1 Context en doelstellingen van het document

1.1.1 Europese context

In Europa worden de inhoud, de verplichtingen, de raming van de nettokosten en de nadere financieringsbepalingen voor de universele postdienst (hierna de UPD) sinds 1997 omkaderd door Richtlijn 97/67/EG van 15 december 1997, opeenvolgend gewijzigd door Richtlijn 2002/39/EG van 10 juni 2002 en Richtlijn 2008/6/EG van 20 februari 2008.

In verband met de inhoud en de verplichtingen die bij de UPD horen definieert artikel 3 van de richtlijn uit 1997, gewijzigd door de richtlijn uit 2008 de inhoud en de volgende minimale verplichtingen:

- het recht voor alle gebruikers van de UPD op een aanbod van postdiensten die onder de UPD vallen, 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;
- een dichtheid van de dienstverleningspunten en de toegangspunten die voldoet aan de behoeften van de gebruikers;
- een ophaling per dag, vijf werkdagen per week;
- een bedeling aan huis bij elke natuurlijke of rechtspersoon, of, bij wijze van afwijking, in passende installaties;
- het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie:
 - van postzendingen tot 2 kg;
 - van postpakketten tot 10 kg;
- de diensten in verband met aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde.

Wat betreft de berekening van de nettokosten van de UPD geeft Deel B van Bijlage I bij de richtlijn van 2008 aan dat **de nettokosten van de UPD-verplichtingen overeenkomen met "het verschil in de nettokosten van een aangewezen aanbieder van de universele dienst die zich wél en die zich niet aan de universeledienstverplichtingen moet houden."**

Er wordt ook gepreciseerd dat bij het **berekenen van de nettokosten van de UPD rekening moet worden gehouden met:**

- de **immateriële voordelen en marktvoordelen** voor de aanbieder van de UPD;
- het recht op een **redelijke winst**;
- **maatregelen ter bevordering van de kostenefficiëntie.**

De berekening van de nettokosten van de UPD is gebaseerd op de kosten die toe te schrijven zijn aan:

- "*elementen van de diensten die slechts met verlies of op voorwaarden die buiten de normale commerciële normen vallen, kunnen worden aangeboden*";
- specifieke gebruikers of groepen van gebruikers die slechts met verlies of op voorwaarden die buiten de normale commerciële normen vallen, kunnen worden bediend.

Ten slotte wordt bepaald dat "*De nettokosten van specifieke aspecten van universeledienstverplichtingen worden afzonderlijk berekend teneinde dubbeltelling van bepaalde directe of indirecte voordelen en kosten te vermijden.*"

In verband met de financiering van de UPD, namelijk de dekking van de kosten die toe te schrijven zijn aan de UPD-verplichtingen, betekent de richtlijn uit 2008 het **verdwijnen van de voorbehouden dienst**, die sedert de richtlijn uit 1997 een exclusief recht vormde, dat tot doel had de nettokosten in verband met de UPD-verplichtingen geheel of gedeeltelijk te compenseren. Aldus schrijft de richtlijn uit 2008 voor dat **aan de aanbieder van de UPD een vergoeding kan worden toegestaan** in ruil voor de verlening van de UPD voor zover deze financiële overdracht tot zo gering mogelijke verstoring van de concurrentieverhoudingen leidt.

1.1.2 Belgische context

In België wordt het regelgevende kader voor de inhoud, de verplichtingen, de evaluatie van de nettokosten en de financiering van de UPD gevormd door verschillende teksten, waarvan sommige de verscheidene Europese postrichtlijnen uit 1997, 2002 en 2008 omzetten.

De wet van 21 maart 1991 en de opeenvolgende wijzigingen ervan alsook het vierde beheerscontract van 13 december 2005, gesloten tussen De Post (bpost) en de staat definiëren het postale regelgevingskader en met name dat van de UPD.

In België is de historische postoperator, bpost, aangewezen als de aanbieder van de UPD tot 31 december 2018.

Wat betreft de inhoud en de verplichtingen inzake UPD neemt het Belgische postale regelgevingskader in het algemeen de verschillende elementen over van het Europese kader, met de volgende specifieke eigenschappen:

- de UPD omvat de distributie van de postpakketten ontvangen vanuit andere lidstaten tot 20 kg;

- in elke gemeente van het Rijk, met inbegrip van de gefusioneerde gemeenten die op 31 december 1970 een afzonderlijke bestuurlijke eenheid vormden, is er ten minste één toegangspunt voor het deponeren van postzendingen die deel uitmaken van de UPD;
- voor alle gemeenten van het Rijk dient er alle dagen, minimaal vijf dagen per week (behalve op zondag en feestdagen), één lichting, één verzending en één bedeling van de postzendingen (met inbegrip van postpakketten) te geschieden;
- deze bedeling betreft alle woningen van het Rijk die voorzien zijn van een toegankelijke brievenbus;
- de UPD-verlening moet aan de gebruikers die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden, worden geboden op een identieke wijze, zonder discriminatie, zonder onderbreking of stopzetting (behalve geval van overmacht) en moet evolueren volgens de technische, economische en sociale ontwikkeling en de behoeften van de gebruikers.

De tarieven van de diensten van de Belgische UD moeten:

- betaalbaar zijn en moeten het mogelijk maken dat alle gebruikers, ongeacht hun geografische locatie, toegang hebben tot de UPD-diensten;
- kostengebaseerd zijn;
- identiek zijn over het gehele grondgebied van het Rijk;
- transparant en niet-discriminerend zijn.

Zoals bepaald in de Europese richtlijnen, is de aanbieder van de UPD bovendien verplicht om een gescheiden boekhouding te voeren voor de diensten en producten die onder de UPD vallen en diegene die er geen deel van uitmaken. Deze gescheiden boekhouding moet voldoen aan de volgende principes:

- kosten die direct kunnen worden toegerekend aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product, worden daaraan toegerekend;
- gemeenschappelijke kosten (kosten die niet direct kunnen worden toegerekend aan een product of een dienst), worden toegerekend:
- op basis van een directe analyse telkens wanneer dat mogelijk is;
- op basis van een indirecte analyse, wanneer een directe analyse niet mogelijk is, op basis van de analyse van vergelijkbare kostenstructuren;
- indien noch directe noch indirecte analyse mogelijk is, op basis van een factor van algemene kostenverdeling (doorgaans de "soevereine" functies van de maatschappelijke zetels);

- dezelfde voorwaarden inzake kostenverdeling moeten worden toegepast op zowel universele diensten als niet-universele diensten.

De kostenverdeling, die het mogelijk maakt om de kosten van de UPD te berekenen, wordt uitgevoerd door de aanbieder van de UPD.

Het BIPT verifieert elk jaar of de berekening van de nettokosten van de UPD-verplichtingen voldoet aan de voormelde principes van gescheiden boekhouding. De nadere regels voor de bepaling van de nettokosten van de UPD stroken met diegene die beschreven zijn in de Europese context.

De UPD-aanbieder, bpost, kan vragen om een financiële compensatie te krijgen om de nettokosten van de UPD te dekken (na rekening te hebben gehouden met de immateriële voordelen en marktvoordelen) indien deze nettokosten voor bpost een onredelijke last vertegenwoordigen, d.w.z. hoger zijn dan 3% van de omzet die bpost haalt over alle producten en diensten in het segment van de UPD.

1.1.3 Inzet en doelstellingen

In deze context, waarin het bestaan van nettokosten van de UPD, die overeenstemmen met een onredelijke last voor de UPD-aanbieder, aanleiding kan geven tot een financiële compensatie vanwege de Staat, vormen de bepalingen voor controle van de berekening en het bedrag van de nettokosten van de UPD door het BIPT een belangrijke inzet, zowel voor de postoperator, die eventueel een compensatie kan vragen, als voor de regulator, die belast is met de verificatie van de nettokosten van de UPD die de UPD-aanbieder berekend heeft om zijn verzoek om compensatie te rechtvaardigen.

Begin 2012 heeft het BIPT aan TERA Consultants de opdracht gegeven een berekeningsmodel te ontwikkelen waarmee de jaarlijkse verificatie van de nettokosten van de UPD en uitwisseling mogelijk is en waarmee aan de aanbieder van de UPD bij een verzoek om compensatie voor de levering van de UPD heel snel kan worden geantwoord.

Dit rapport beschrijft de gevolgde aanpak voor het opstellen van een systeem voor verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD door het BIPT, die tot stand is gekomen in overleg met bpost, de UPD-aanbieder. Verder in het document wordt uitvoeriger ingegaan op:

- de principes met betrekking tot de methodologische aanpak voor de controle van de berekening van de UPD;
- de nadere regels in verband met de opstelling van het kostenmodel in het kader van de berekening van de UPD voor controledoelinden;
- de problematiek van de toewijzing van de transversale kosten en de samengevoegde kosten;
- de aanbevelingen inzake modelvorming en toewijzing van de indirecte kosten;
- de problematiek van de tegenfeitelijke scenario's in het kader van de controle van de berekening van de UPD;

- de methode met betrekking tot de evaluatie van de immateriële voordelen en de marktvoordelen;
- de economie van de postale processen;
- de specificaties van het kostenmodel waarmee de nettokosten van de UPD kunnen worden geverifieerd en dat in het kader van deze studie ontwikkeld wordt.

Belangrijke aandachtspunten:

Er moet worden verduidelijkt dat in het kader van deze studie, die door het BIPT is toevertrouwd aan TERA Consultants, **er geen specifiek tegenfeitelijk scenario is ontwikkeld in verband met de evolutie van de tarieven van de postdiensten en dus van de inkomsten, indien een aan bpost gelijkwaardige operator de UPD-verplichtingen niet meer zou moeten vervullen.** In de resultaten die voortvloeien uit de toepassing van 2 specifieke tegenfeitelijke scenario's (zie deel 10), worden de inkomsten met betrekking tot de tegenfeitelijke scenario's ofwel opgesteld met ongewijzigde tarieven (scenario 1 beschreven in punt 10.2.1), ofwel opgesteld uitgaande van veronderstellingen inzake elasticiteit die ter illustratie verstrekt zijn door bpost (scenario 2 beschreven in punt 10.2.2). Er zouden **prospectieve analyses van de gevoeligheid van de vraag vanwege elke categorie van klanten** (particulieren, kleine en middelgrote ondernemingen, grote accounts, enz.) moeten worden toegepast, bijvoorbeeld met behulp van enquêtes **en scenario's van handelsstrategie vanwege een operator die gelijkwaardig is aan bpost, om tegenfeitelijke scenario's van de inkomsten te evalueren in geval van een verzoek om compensatie van de nettokosten van de UPD vanwege de UPD-aanbieder.**

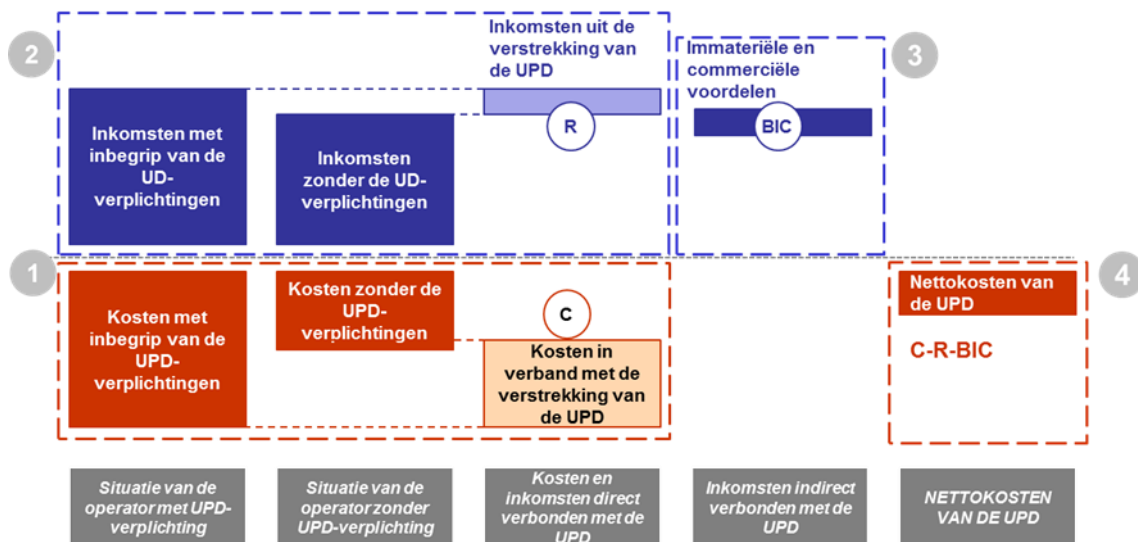
Tevens moet worden gepreciseerd dat de methodes en benaderingen die in het kader van deze studie ontwikkeld zijn, rekening houden met het Europese en Belgische wetgevings- en regelgevingskader, alsook met de context van de postsector in Europa en België die zich voordeed toen deze studie werd verricht, namelijk deze die geldt vanaf 1 januari 2011.

1.2 Algemene methode voor de berekening van de nettokosten van de universele postdienst (UPD)

Sedert 1 januari 2011 en het wegvallen van de voorbehouden dienst in België kan de aanbieder die aangewezen is voor de verstrekking van de universele postdienst (UPD) vragen om financieel te worden gecompenseerd om de nettokosten van de UPD te dekken, na verrekening van de immateriële voordelen en de marktvoordelen, en voor zover deze nettokosten voor de UPD-aanbieder een onredelijke last vormen.

De Europese Richtlijn 2008/6/EG bepaalt dat de nettokosten van de UPD-verplichtingen worden bepaald door de kosten en de inkomsten in verband met de UPD-verlening te berekenen volgens een aanpak van vermeden kosten (NAC: Net Avoided Costs). In de richtlijn wordt geschreven dat de nettokosten van de UPD-verplichtingen overeenkomen met "het verschil in de nettokosten van een aangewezen aanbieder van de universele dienst die zich wél en die zich niet aan de universeledienstverplichtingen moet houden"¹. Er moet worden verduidelijkt dat bij deze stap rekening moet worden gehouden met de UPD-verplichtingen en met de context van de postsector die zich voordoet in de periode waarvoor de nettokosten van de UPD-verplichtingen worden bepaald.

Figuur 1: schematische voorstelling van de berekeningswijze van de nettokosten van de UPD, zoals beschreven in Richtlijn 2008/6/EG



Analyse TERA Consultants

¹ Richtlijn 2008/6/EG van 20 februari 2008, Bijlage I, B omgezet in artikel 144undecies, § 1, van de Belgische wet van 21 maart 1991, gewijzigd door de wet van 13 december 2010.

Overeenkomstig het Europese en Belgische wet- en regelgevingskader kan de werkwijze voor de berekening van de nettokosten in verband met de UPD-verplichtingen bestaan uit de volgende 4 stappen:

- 1. Stap 1: bepaling van de kosten in verband met de UPD-verlening.** Hierbij gaat het om de berekening van het verschil tussen **de kosten van een operator** die UPD-verplichtingen heeft en de kosten van **dezelfde operator** zonder die UPD-verplichtingen. Voor deze stap is het nodig dat men de verschillende kosten per activiteit en product/dienst (binnen en buiten het bestek van de UPD) kan beoordelen en van elkaar scheiden.
- 2. Stap 2: bepaling van de inkomsten die rechtstreeks verbonden zijn aan de UPD.** Het gaat erom de waarde te bepalen van de vermindering van de inkomsten uit de producten/diensten die niet langer worden aangeboden door een operator die bevrijd is van zijn UPD-verplichtingen. Deze bepaling houdt in dat men over alle gegevens beschikt in verband met de tarieven en tariefvoorwaarden van de operator voor de producten en diensten die onder de UPD vallen.
- 3. Stap 3: raming van de immateriële voordelen en marktvoordelen.** Naast de inkomsten die rechtstreeks verband houden met de verstrekking van de producten of diensten binnen de UPD, heeft de UPD-aanbieder immers inkomsten die niet direct meetbaar zijn. Onder deze indirecte inkomsten moet met name worden gedacht aan de complementariteit van de vraag (omdat de punten van het verkoopnetwerk tegelijk producten verkopen die onder de UPD vallen en daarbuiten), de verwezenlijkte schaal-/breedtevoordelen, de efficiëntie van reclame die wordt veroorzaakt door de UPD-verlening, of de alomtegenwoordigheid, omdat gebruikers zich bij voorkeur wenden tot een operator die op het gehele grondgebied aanwezig is. Bovendien verbetert de verlening van de UPD de reputatie en het imago van de desbetreffende operator. In een postale context, waarin het vertrouwen in de operator centraal staat voor de behandeling en het respect voor de integriteit van de verstuurde zending, krijgt dit immaterieel voordeel een bijzondere dimensie.
- 4. Stap 4: berekening van de nettokosten van de UPD,** die overeenkomen met het verschil tussen de kosten in verband met de UPD-verlening en de inkomsten die direct en indirect verband houden met de UPD.

Deze benadering impliceert met name dat de verschillende kosten per activiteit en product/dienst (binnen en buiten het bestek van de UPD) worden berekend voor een operator, die al dan niet UPD-aanbieder is, alsook de inkomsten met betrekking tot elk van deze producten en diensten.

Een evaluatie van de nettokosten van de UPD, per dienst, afzonderlijk en gescheiden, zou ertoe kunnen leiden dat de relaties van onderlinge operationele afhankelijkheid tussen de verschillende diensten, al dan niet verstrekt in het kader van de UPD, niet correct worden gemeten². De ophaaldienst over het gehele grondgebied bijvoorbeeld en zoals verder nog

² Jaag, Trinkner, Lisle, Waghe & Ven der Merwe, Practical Approaches to USO Costing and Financing (2010)

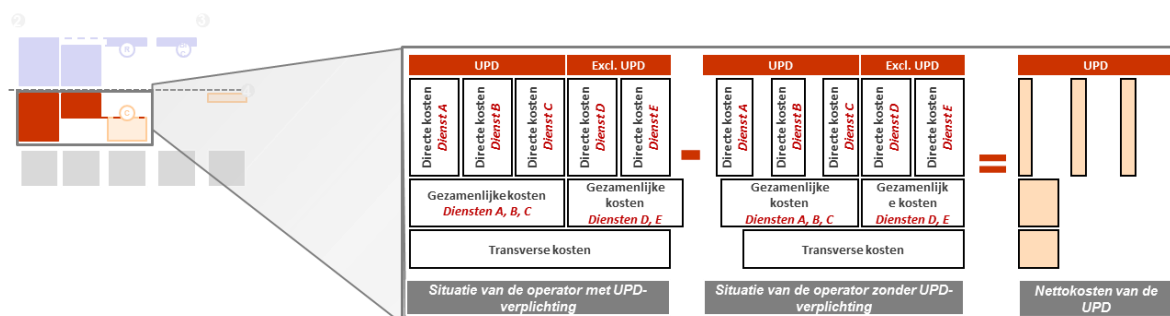
wordt ontwikkeld, is niet verplicht in het kader van een distributie die ook wordt verstrekt over het gehele grondgebied. Zodra de geografische dekking van de distributieverrichting beperkt is, wordt de verplichting tot ophaling in de gebieden waar er geen distributie is, dwingend.

Behalve de operationele aspecten levert de gezamenlijke levering van verschillende producten of diensten bovendien grote besparingen op (ook breedtevoordelen genoemd), omdat er nu eenmaal vaste kosten zijn in verband met gezamenlijke activiteiten voor de productie van ten minste twee gamma's van producten/diensten. De berekening van de kosten van de UPD moet rekening houden met de verdeling van de breedtevoordelen. Dit betekent meer concreet dat er niet meer gezamenlijke vaste kosten kunnen worden toegewezen aan een gamma, een dienst (bijvoorbeeld de diensten in verband met de UPD) dan de vaste kosten voor de afzonderlijke verstrekking van deze dienst. Deze laatste toewijzing stemt overeen met de uiterste limiet van wat theoretisch mogelijk is op gebied van verdeling van de kosten.

Tot slot kan het zijn dat een benadering per dienst het niet mogelijk maakt om de kruiseffecten te meten op de vraag van de gezamenlijke verlening ervan aan de gebruikers.

De definitie van de producten en diensten van de postoperator die aangewezen is voor de verrichting van de UPD, in een situatie waarin hij niet meer onderworpen zou zijn aan de bijbehorende verplichtingen, alsook de kosten (zie Figuur 2) en de inkomsten in verband met de verrichting van de UPD moeten aldus worden bepaald uitgaande van een operator in zijn totaliteit.

Figuur 2 : benadering van vermeden kosten toegepast op de kostenstructuur van een operator



Bron: Analyse TERA Consultants

In het kader van dit project is de volgende aanpak gekozen:

- **bepalen hoe de situatie en de activiteit van de postoperator zouden zijn buiten de UPD-situatie**, waarbij een niveau van vraag in beschouwing wordt genomen dat gepast is voor de nieuwe organisatie van de operator: het gaat om het tegenfeitelijke scenario, waarvan de uitwerking in dit document aan bod komt.
- **de vermijdbare kosten berekenen van de producten en diensten van de UPD**, namelijk het verschil tussen de kosten van de operator wanneer hij UPD-aanbieder is en de kosten van de operator wanneer hij de UPD niet verleent.
- **de vermijdbare inkomsten berekenen van de producten en diensten van de UPD**, namelijk het verschil tussen de inkomsten van de operator wanneer hij UPD-aanbieder is en de inkomsten van de operator wanneer hij de UPD niet verleent.

Deze aanpak strookt aldus met de derde Europese Postrichtlijn omdat daarbij een berekening wordt gemaakt van vermeden kosten op basis van de vergelijking tussen twee scenario's.

Ze past bovendien in dezelfde logica als het werk dat vroeger is verricht in Noorwegen³ en in Denemarken⁴ voor de berekening van de nettokosten van de UPD, en strookt met de aanpak die onlangs aanbevolen is door de Europese groep van postregulators (ERGP)⁵.

Zo vereist deze aanpak dat voor de betrokken operator twee scenario's worden gedefinieerd:

- **een referentiescenario**, dat overeenstemt met de situatie van de postale operator die de UPD aanbiedt en onderworpen is aan de bijbehorende verplichtingen, voor het referentiejaar voor de berekening van de nettokosten van de UPD;
- **een tegenfeitelijk scenario** met betrekking tot de situatie van dezelfde postale operator, indien hij geen aanbieder van de UPD was en dus niet onderworpen aan de bijbehorende verplichtingen.

In het 6e deel van dit document wordt een methode vastgelegd voor de uitwerking van deze scenario's.

1.3 Definitie van de scenario's

1.3.1 Het referentiescenario

Overeenkomstig het Europese en Belgische wet- en regelgevingskader stemt het beschouwde referentiescenario overeen met de situatie van de operator die aangewezen is om de UPD te verlenen, in casu bpost, over de beschouwde periode van evaluatie van de nettokosten van de UPD. Met andere woorden: in het kader van het referentiescenario worden in aanmerking genomen:

- **de werkelijke organisatie van bpost over de beschouwde periode**: werkelijk aantal operationele eenheden (sorteercentra, distributiecentra, retaildienstpunten, enz.);
- **de daadwerkelijk door bpost toegepaste technologieën over de beschouwde periode** (bestaand uit park van sorteermachines, van kracht zijnde operationele snelheid, werkelijke voorwaarden van containerisatie, enz.);
- **het niveau van de vraag naar postale producten/diensten dat over de beschouwde periode is vastgesteld.**

De in het model opgenomen kosten en inkomsten in het kader van het referentiescenario moeten volgens de hierboven beschreven elementen de organisatie van bpost weerspiegelen zoals die is over de periode van berekening van de nettokosten van de UPD

³ Posten Norge, Calculation and compensation of USO net costs in Norway, (2010)

⁴ Copenhagen Economics, What is the cost of Post Denmark's Universal service obligation (2008)

⁵ ERGP, Net cost calculation and evaluation of a reference scenario (2012)

en niet zoals ze in het ideale geval zou moeten zijn. Vanuit economisch standpunt gaat het om een kortetermijnbenadering en niet om een benadering op lange termijn.

Er kunnen verscheidene economische benaderingen worden ingezet om de kosten en inkomsten die overeenstemmen met bpost over de beschouwde periode in een model te zetten, rekening houdende met zijn huidige organisatie en met het niveau van de vraag die het krijgt: een top-down benadering of een bottom-up benadering, een systeem van volledige kostentoewijzing (FDC- of FAC-benadering) of van incrementele kosten (al dan niet gemiddeld en al dan niet op lange termijn). De benadering die het meest geschikt lijkt voor de modelvorming van het referentiescenario is de volgende:

- **bottom-up benadering:** dit houdt in dat het verkoop-, vervoers- en distributienetwerk van bpost gereconstrueerd wordt;
- **van het type "scorched node":** de reconstructie van het netwerk is gebaseerd op het werkelijke aantal operationele eenheden en het werkelijke technologische niveau van bpost;
- **in gemiddelde incrementele kosten:** de kosten worden berekend op basis van de variabele en vaste bijkomende kosten die direct of indirect worden gegenereerd door de levering van de verschillende gamma's van producten en diensten. Per definitie zet deze benadering de niet-toewijsbare gemeenschappelijke vaste kosten (kosten van de soevereine ondersteunende functies, bijvoorbeeld: het salaris van de CEO) niet in het model. Het gaat strictu sensu niet om een benadering volgens incrementele gemiddelde langetermijncosten (LRAIC) omdat het "scorched node"-kenmerk van de aanpak het niet mogelijk maakt om in een model te zetten wat de langetermijncosten werkelijk zouden zijn om te voldoen aan een gegeven niveau van de vraag, namelijk de kosten die overeenstemmen met de beste technologieën die beschikbaar zijn en met een volledig geoptimaliseerde organisatie. Net als de LRAIC-benadering biedt deze aanpak echter het voordeel van de kosten te modelleren die net nodig zijn om die diensten te produceren die overeenstemmen met een niveau van de vraag en rekening houdende met een gegeven industriële organisatie. Zoals verder wordt geschetst, sluit deze aanpak de kosten uit die mogelijk verbonden zijn aan plaatselijke inefficiënties en/of tijdelijke problemen, naast de organisatie en de industriële normen die daadwerkelijk gelden voor de beschouwde periode binnen bpost.

Deze benadering voor de modelvorming moet gepaard gaan met twee opeenvolgende processen:

- **een proces van reconciliatie:** het gaat erom op basis van totalen van kosten en van vergelijkbare inkomsten de resultaten die voortkomen uit het bottom-up model te vergelijken met de werkelijke kosten en inkomsten van bpost over dezelfde referentieperiode. Dankzij deze stap kan de relevantie van het model gevalideerd worden omdat het erom gaat de afwijkingen op velerlei niveaus te meten en te analyseren. Uiteindelijk kunnen verschillende soorten van afwijkingen aan het licht worden gebracht:

- de niet-toewijsbare vaste kosten van de operator, die per definitie niet in het model zijn opgenomen in de benadering van gemiddelde incrementele kosten; die afwijking is a priori eenvoudig om te meten uitgaande van de analytische boekhouding;
- de methodologische afwijkingen in verband met vereenvoudigingen in de bottom-up benadering, die zoveel mogelijk beperkt, of dan toch gerechtvaardigd moeten zijn;
- de afwijkingen die overeenstemmen met de inefficiëntie van structurele aard (bijvoorbeeld, het daadwerkelijk te werk gestelde sorteerpersoneel is hoger dan dat het in theorie zou moeten zijn volgens de normen die bij bpost van kracht zijn) of conjuncturele aard (bijvoorbeeld: een bruuske afname van de vraag leidt niet tot de onmiddellijke aanpassing van het aantal operatoren).
- **een proces van herschikking van de lasten:** het gaat erom respectievelijk de som van de in model opgenomen kosten en inkomsten gelijk te maken met de som van de kosten en inkomsten die vastgesteld zijn over dezelfde periode. Deze stap kan op verschillende manieren gebeuren:
 - **ofwel via een herijking per vergelijkbaar totaal:** concreet gaat het erom alle kosten en inkomsten te vermenigvuldigen met een percentage van herijking; dit heeft tot gevolg dat de vastgestelde inefficiënties worden "verspreid" over de activiteiten;
 - **ofwel door de afwijkingen apart te houden en te koppelen aan een macrocategorie van niet-toewijsbare vaste kosten,** nadat de methodologische afwijkingen maximaal beperkt zijn en eventueel uitgesplitst in de kosten die aan de diensten/producten toegewezen kunnen worden. Zoals dat verder wordt besproken, is deze laatste methode het meest aangepast in een optiek van aansporing tot kostenefficiëntie.

1.3.2 Het tegenfeitelijke scenario

Het tegenfeitelijke scenario stemt overeen met de theoretische situatie van dezelfde operator als diegene die wordt beschreven in het referentiescenario maar die nu niet meer is aangewezen om de UPD-diensten te verstrekken. Het gaat des te meer om een theoretische situatie omdat, wegens het gebrek aan een concurrerende postoperator op nationale schaal in België, de definitie van de perimeter van de activiteiten van bpost zonder verplichting tot levering van de UPD noodzakelijkerwijze berust op een geheel van hypothesen. Met andere woorden, het gaat erom de diensten te evalueren die bpost zou blijven verstrekken in een zuiver commerciële optiek.

Vanuit methodologisch standpunt moeten in het referentiescenario en in het tegenfeitelijke scenario dezelfde methodologische benaderingen worden toegepast om de kosten en de inkomsten van de operator te bepalen opdat de berekende nettokosten wel degelijk berusten op het verschil tussen twee homogene en vergelijkbare grootheden.

De hypothesen die aan de basis liggen van het tegenfeitelijke scenario (en de eventuele varianten ervan), overeenkomstig de aanbevelingen van de ERGP⁶, moeten worden beschouwd ten aanzien van bepaalde principes:

- zelfde mate van liberalisering van de markt;
- zelfde niveau van technologie en ontwikkeling als de huidige operator;
- afhankelijk van een plausibele en levensvatbare strategie voor de operator.

Dit document stelt een methode voor waarmee het mogelijk is deze hypothesen te bepalen, in samenhang met:

- het referentiescenario;
- de verplichtingen inzake levering van de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) buiten de UPD;
- de geografische en demografische specifieke eigenschappen van het Belgische grondgebied.

Deze methode, die verder wordt voorgesteld, bestaat erin de niet-rendabele gebruikers (of groepen van gebruikers) te bepalen, rekening houdende met een niveau van dienstverlening dat de rentabiliteit van de operator maximaliseert.

Deze benadering zorgt aldus voor de coherentie van de berekening met de aanbevelingen van de Postrichtlijn in verband met de perimeter van de kosten die toegeschreven kunnen worden aan de UPD:

"De berekening wordt gebaseerd op de kosten die toe te schrijven zijn aan:

i) elementen van de diensten die slechts met verlies of op voorwaarden die buiten de normale commerciële normen vallen, kunnen worden aangeboden. Als dergelijke elementen kunnen diensten als omschreven in deel A worden beschouwd;

ii) specifieke gebruikers of groepen van gebruikers die, rekening houdend met de kosten van het aanbieden van de gespecificeerde dienst, het gegenereerde inkomen en uniforme prijzen die door de lidstaat zijn opgelegd, slechts met verlies of op voorwaarden die buiten de normale commerciële normen vallen, kunnen worden bediend."

Bron: Richtlijn 2008/6/EG

1.4 Aansporing tot kostenefficiëntie en recht op een redelijke winst

Bijlage I bij de derde Postrichtlijn bepaalt dat de berekening van de nettokosten van de UPD moet rekening houden met "*alle overige relevante aspecten (...) zoals onder meer (...) het recht op een redelijke winst en maatregelen ter bevordering van de kostenefficiëntie*".

⁶ ERGP, Net cost calculation and evaluation of a reference scenario (2012)

De Belgische wet van 13 december 2010, die de derde Postrichtlijn omzet, legt de nadruk op het recht op een redelijke winst en de aansporing tot kostenefficiëntie, zonder evenwel de precieze voorwaarden daarvan te verduidelijken: de maatregelen tot aansporing tot efficiëntie worden niet beschreven, en de notie van redelijke winst wordt niet formeel vastgelegd⁷.

Ook de ERGP benadrukt dat bijzondere punt in haar aanbevelingen voor de berekening van de nettokosten van de UPD⁸. Aldus stelt zij voor dat alle kosten die verband houden met de inefficiëntie van de operator (waaronder kosten gemaakt door de operator om zijn efficiëntie te verbeteren) niet worden opgenomen in de berekening van de nettokosten van de UPD.

"Bijlage I, deel B, van de richtlijn vermeldt duidelijk dat de nationale regelgevende instanties alle middelen voor geschikte stimulansen moeten onderzoeken om (al dan niet aangewezen) aanbieders van postdiensten aan te zetten tot een kostenefficiënte vervulling van de UPD-verplichtingen. Tevens wordt verduidelijkt dat de berekening van de nettokosten van de universele dienst moet rekening houden met onder meer het recht op een redelijke winst en maatregelen ter bevordering van de kostenefficiëntie. Onze interpretatie van deze preciseringen is dat de kosten om de efficiëntie te bereiken, niet mogen worden opgenomen in de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen. Als deze kosten, of alle kosten die door de inefficiëntie teweeggebracht worden, werden opgenomen, dan zou dit duidelijk leiden tot een vermindering van de aansporingen voor de operator om zijn verrichtingen efficiënter uit te voeren." (vrije vertaling)

Bron: ERGP, Net cost calculation and evaluation of a reference scenario (2012)

De methodologische keuzes om de concepten van kostenefficiëntie en redelijke winst in aanmerking te nemen bij de berekening van de nettokosten van de UPD, wat wij voorstaan, worden hieronder beschreven.

1.4.1 Aansporing tot kostenefficiëntie

In de context van de levering van de DAEB's is het concept van aansporing tot kostenefficiëntie bedacht, opdat de operator die, na een offerteaanvraag of via rechtstreekse aanwijzing, wordt aangewezen om de DAEB's, in casu in het kader van deze studie, de UPD te verstrekken, de opdrachten i.v.m. de UPD vervult onder de beste voorwaarden inzake kwaliteit en voor de laagste prijs.

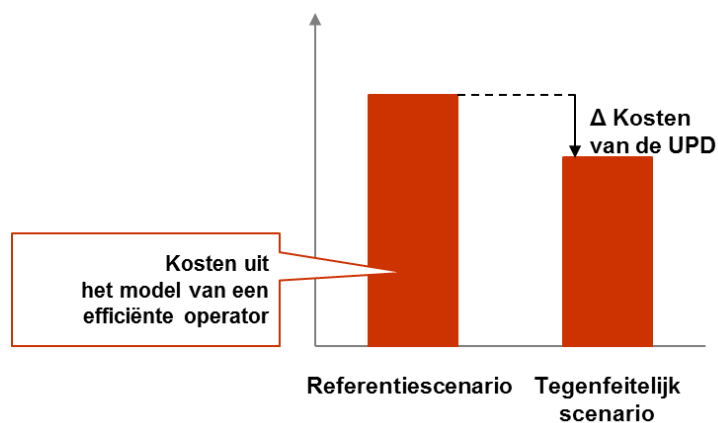
Een lezing in strikte zin en extreem doorgedreven van het concept van aansporing tot kostenefficiëntie kan ertoe leiden dat de nettokosten van de UPD worden bepaald door de kosten en inkomsten op lange termijn van een efficiënte theoretische operator die de UPD verstrekt, te vergelijken met dezelfde operator die in een zuiver commerciële situatie zit. Een dergelijke aanpak impliceert de vorming van een "greenfield" bottom-up model (volledig nieuwe constructie van het netwerk van de operator), op basis van een benadering volgens

⁷ Art. 21 van de wet van 13 december 2010: "[...] Bij de berekening dient met alle overige relevante elementen rekening te worden gehouden, zoals de eventuele immateriële en marktvoordelen die een als aanbieder van de universele dienst aangewezen aanbieder van postdiensten heeft genoten, het recht op een redelijke winst en maatregelen ter bevordering van de kostenefficiëntie."

⁸ ERGP, Net cost calculation and evaluation of a reference scenario (2012)

incrementele (al dan niet gemiddelde) langetermijncosten, d.w.z. zonder bestaan van niet-toewijsbare vaste kosten of tijdelijke of blijvende meerkosten in verband met latentietijden in de aanpassing van de variabele kosten of met meer structurele inefficiënties. Het doel van een dergelijke benadering bestaat erin nettokosten en dus de eventuele daarmee verband houdende compensatie te bepalen voor een operator die op lange termijn volmaakt efficiënt is, helemaal bevrijd van de specifieke verplichtingen die door de operator kunnen worden gedragen in de werkelijkheid.

Figuur 3 – Bepaling van de kosten die bij de UPD horen op basis van een theoretische efficiënte operator op lange termijn



Bron: Analyse TERA Consultants

Een dergelijke lezing in strikte zin, biedt een maximale veiligheid ten aanzien van de problematiek van de staatssteun, omdat ze garandeert dat er aan de UPD geen kosten worden toegewezen in verband met de inefficiëntie van de operator.

Die lezing houdt echter geen rekening met de historische context waarin de postoperator die aangewezen is om de UPD te verstrekken, zich bevindt en houdt het gevaar in dat die operator uiteindelijk niet ertoe wordt aangezet de UPD met een gepast kwaliteitsniveau te verstrekken.

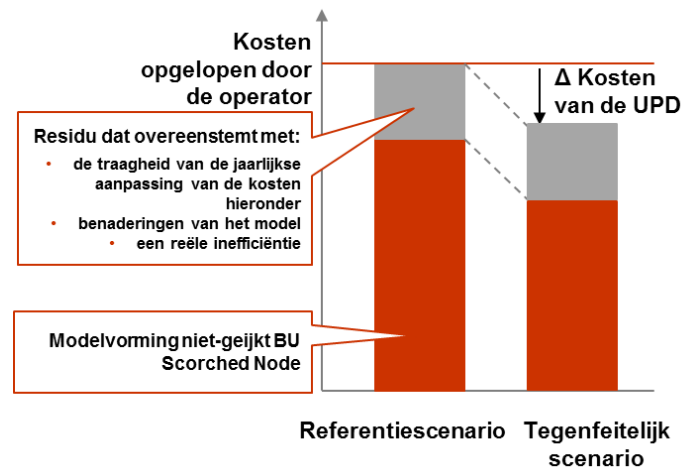
Zoals vermeld in het kader van deel 2.2, in verband met de definitie van het referentie- en het tegenfeitelijke scenario, bestaat de gekozen methodologische keuze erin een model te vormen van de kosten en inkomsten van bpost, over de jaarlijkse periode van berekening van de nettokosten van de UPD, uitgaande van een scorched node, bottom-up benadering volgens gemiddelde incrementele kosten, die het mogelijk maakt de huidige configuratie van bpost weer te geven, terwijl de kosten die worden toegewezen aan de producten en diensten op een economische basis van relaties van kostenveroorzaking toch in model worden gebracht.

Het proces van reconciliatie en herschikking van de kosten en inkomsten dat bij deze aanpak van modelvorming hoort, maakt het mogelijk een geheel van niet-toewijsbare vaste kosten naar voren te brengen dat bestaat uit: (i) de niet toewijsbare gemeenschappelijke vaste structuurkosten ("soevereine" activiteiten van de maatschappelijke zetel) en (ii) de kosten in verband met de structurele en/of conjuncturele inefficiënties. Dit geheel kan ook methodologische afwijkingen bevatten in verband met de bottom-up modelvorming zelf. De

stap van de verzoening is net nodig om deze methodologische afwijkingen zo goed mogelijk te analyseren om ze zo goed mogelijk te beperken en/of rechtvaardigen.

Een dergelijke aanpak, waarbij een "residu" van niet-toerekenbare vaste kosten wordt afgezonderd, biedt de mogelijkheid om dat residu niet aan de UPD toe te wijzen. Het bedrag van vaste kosten in verband met dat residu blijft onveranderd in het referentiescenario en het tegenfeitelijke scenario. Zo wordt gegarandeerd dat de eventuele compensatie van de nettokosten van de UPD, wanneer deze een onredelijke last⁹ vormen, enkel zal slaan op de nettokosten die direct of indirect verband houden met de levering van de UPD en niet op kosten in verband met inefficiëntie, voor een gegeven organisatie van de operator.

Figuur 4 – Het residu van niet-toewijsbare kosten wordt niet toegewezen aan de UPD



Bron: Analyse TERA Consultants

Dankzij deze methode kan tegelijk rekening worden gehouden met de situatie van bpost over een beschouwde periode en de operator worden aangespoord tot kostenefficiëntie door in de eventuele compensatie van de nettokosten van de UD geen betaling op te nemen van potentiële meerkosten van inefficiëntie of van gemeenschappelijke vaste structuurkosten die van nature niet toewijsbaar zijn (i.e. zonder directe of indirecte band van kostenveroorzaking met de verkochte producten en diensten).

Deze benadering houdt echter geen rekening met de specifieke context van bpost. De Belgische historische postoperator zit immers in een omvangrijke herstructurering (strategisch plan "Horizon 2020"), die zal leiden tot de vermindering en optimalisatie van het aantal postale vestigingen en de processen zal moderniseren. Het is dus belangrijk dat de maatregelen om aan te sporen tot kostenefficiëntie die bij de berekening in aanmerking worden genomen, deze contextuele elementen meerekenen en zoveel mogelijk de door bpost gezette stap begeleiden.

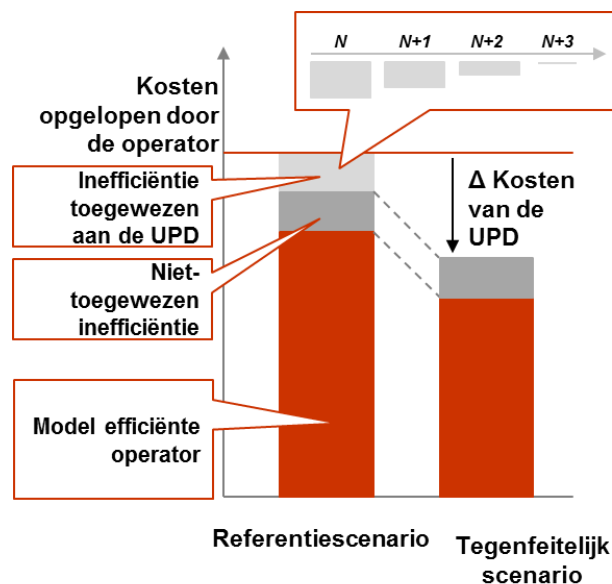
De voorgestane benadering bestaat dus erin op progressieve wijze het mechanisme tot aansporing van de efficiëntie toe te passen via een "glide path" dat het mogelijk maakt de

⁹ In België vertegenwoordigen de nettokosten van de UPD een onredelijke last, die dus aanleiding kan geven tot een compensatie, indien dat wordt gevraagd door de operator die aangewezen is om de UPD te verrichten, zodra die kosten meer bedragen dan 3% van de omzet die overeenkomt met de producten en diensten binnen de UPD. Artikel 21, § 2, van de wet van 13 december 2010 - artikel 144undecies, § 2, van de wet van 21 maart 1991

reeds gedane en begonnen inspanningen van bpost te begeleiden, zonder de operator te bestraffen. Om echter aanvaardbaar te blijven ten aanzien van de gebruikelijke normen van de sectorale regulering, moet de duur van dat glide path beperkt blijven tot wat redelijk is, bijvoorbeeld 3 jaar.

Het eerste jaar van berekening van de nettokosten van de UPD, kan het residu van niet-toerekenbare vaste kosten (buiten de niet-toewijsbare gemeenschappelijke structuurkosten) aan de UPD worden toegerekend op basis van een regel van het type EPMU. Het laatste jaar van het glide path wordt het residu van de niet-toerekenbare vaste kosten helemaal niet meer toegewezen aan de UPD. In het interval vermindert het aandeel van het residu dat aan de UPD wordt toegewezen, lineair bijvoorbeeld.

Figuur 5 – Illustratie van het glide path-mechanisme



Bron: Analyse TERA Consultants

1.4.2 Recht op een redelijke winst

Deel B van bijlage 1 bij de Europese Postrichtlijn uit 2008 bepaalt dat de berekening van de nettokosten rekening moet houden met het recht op een redelijke winst voor de operator die aangewezen wordt om de UPD te verstrekken. De richtlijn geeft geen aanvullende indicatie over de methode om zo'n winst of het redelijke niveau van zo'n winst te bepalen. Het begrip "redelijke winst" dat in de richtlijn wordt vermeld, weerspiegelt echter de ruimere problematiek van de compensatie van de economische operatoren die DAEB's verstrekken. Een DAEB wordt zo gedefinieerd omdat een economische operator die niet zou verstrekken (althans niet volledig), indien hij enkel een normale, commerciële ontwikkeling zou nastreven. Het feit van de DAEB te verstrekken kan vervolgens bijkomende kosten teweegbrengen, maar ook bijkomende inkomsten opleveren. Indien de verstrekking van de DAEB een economische operator ertoe leidt ongerechtvaardigde nettomeerkosten te dragen, in vergelijking met een normale commerciële situatie, dan is het uiteindelijk gerechtvaardigd om die nettomeerkosten te compenseren en het aan de operator toe te staan om een winst te maken die redelijk is rekening houdende met de sector en met het niveau van risico die gepaard gaat met de levering van de DAEB. Het doel bestaat erin de economische operator die belast is met de levering van de DAEB te herpositioneren in een situatie van een economische operator die handelt volgens normale commerciële plannen.

Het arrest van *Altmark Trans* van 24 juli 2003 van het Europees Hof van Justitie (EHvJ) preciseert dat wanneer de procedure van overheidsopdracht niet wordt gekozen voor de toewijzing van een DAEB, aan de volgende eis moet worden voldaan opdat de compensatie voor die DAEB niet als staatsteun wordt beschouwd: "*de noodzakelijke compensatie [moet] worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen*". In zo'n hypothese kan het niveau van de compensatie worden beschouwd als een weerspiegeling van de marktprijs, waardoor elk risico voor overcompensatie, en dus staatssteun, uit de weg wordt geruimd.

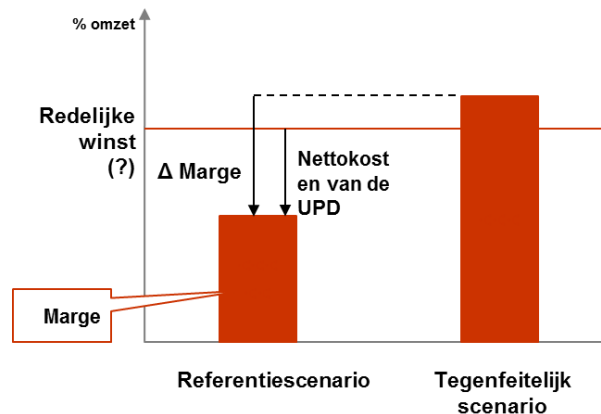
Het bedrag van de nettokosten van de UPD moet zo worden bepaald dat de operator die de UPD verstrekt, eventueel (indien er nettokosten zijn en als deze nettokosten ongerechtvaardigd worden geacht) wordt gecompenseerd, opdat hij zich in een normale commerciële situatie bevindt, maar niet meer dan dat (geen overcompensatie).

Vanuit een operationeel standpunt, in het kader van de berekening van de nettokosten van de UPD, bestaat een mogelijke interpretatie van het regelgevingskader erin te beschouwen dat een postoperator niet wordt verondersteld een compensatie te ontvangen voor "niet-redelijke" winsten¹⁰. Voorbeeld: er kan een winstdrempel of een equivalent worden vastgesteld, waarboven een operator geen compensatie zou kunnen krijgen. Zo ook, indien de operator, in het vastgelegde tegenfeitelijke scenario, winsten maakt boven een drempel

¹⁰ Cf. Copenhagen Economics pour la FICORA, Manual for calculating the net cost of the USO (2011)

die vooraf als redelijk zal zijn vastgelegd, zal de compensatie waarop deze operator aanspraak zal kunnen maken, rekening moeten houden met een drempel van redelijke winst.

Figuur 6 - Mechanisme om rekening te houden met de redelijke winst



Bron: Analyse TERA Consultants

Voor deze interpretatie is er echter een definitie nodig van een niveau van redelijke winst voor de operator die de universele dienst verleent. Dat begrip wordt weliswaar niet uitdrukkelijk omschreven door het postale regelgevingskader, maar komt wel aan bod in de telecommunicatiesector. De tarieven van de telecommunicatieoperatoren op de gereguleerde markten worden vastgesteld op basis van de incrementele langetermijnkosten van de operatoren, met inachtneming van een percentage voor vergoeding van het gegeven kapitaal. Door die benadering kunnen aldus de gedane investeringen worden vergoed, terwijl gegarandeerd wordt dat er op de gereguleerde markten geen onevenredige grote winsten op lange termijn bestaan.

"Wanneer een nationale regelgevende instantie de kosten berekent die worden verricht om een dienst tot stand te brengen waarvoor krachtens deze richtlijn een machtiging is verleend, is het wenselijk een redelijke opbrengst toe te staan uit het geïnvesteerde kapitaal, met inbegrip van relevante arbeidskosten en bouwkosten, indien nodig na aanpassing van de waarde van het kapitaal aan de actuele waarde van de activa en de efficiëntie van de bedrijfsvoering. De methode voor het terugverdienen van de kosten moet aangepast zijn aan de omstandigheden, rekening houdend met de noodzaak om efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de voordelen voor de consumenten te maximaliseren."

Bron: Telecomrichtlijn "Toegang" 2002/19/EG

In de postsector vormen arbeidskosten de meerderheid van de kosten van een operator¹¹, terwijl de sector van de telecommunicatie berust op een in essentie kapitaalintensieve economie. Er mag geen directe analogie zijn tussen telecommunicatie en de postsector, die ertoe zou leiden dat er zero redelijke winst wordt vastgelegd, terwijl een percentage voor vergoeding van het kapitaal wordt gegarandeerd.

¹¹ Wik Consult, main developments in the postal sector (2013)

Ter illustratie: in haar besluit van 25 januari 2012 betreffende de staatssteun ten behoeve van bpost, over de periode 1992-2010¹² (van het eerste tot het vierde beheerscontract) heeft de Europese Commissie een niveau van redelijke winst voor bpost vastgelegd dat tussen 5,4% en 7,4% van de ebit ligt.¹³ Dit minimum en maximum berusten echter op verschillende benchmarks, maar niet op een benadering van reconstructie van een efficiënte operator.

In deze ietwat broze methodologische context die verband houdt met de identificatie van een niveau van redelijke winst, biedt een scorched node, bottom-up modelvorming volgens gemiddelde incrementele kosten, die zal worden toegepast om de nettokosten van de UPD te evalueren, de mogelijkheid om de kosten te identificeren die niet toerekenbaar zijn aan de verschillende producten en diensten (in het bijzonder de overheadkosten en de kosten van structurele of conjuncturele inefficiëntie). Omdat deze kosten, in de voorgestelde aanpak, (op termijn) niet toegewezen worden aan de UPD in het tegenfeitelijke scenario, wordt gegarandeerd dat ze niet zullen worden gedekt door een eventuele compensatie. Zo wordt ervoor gezorgd dat er geen overcompensatie zal zijn boven de kosten waarvoor er een direct of indirect verband van kostenveroorzaking aan het licht zal zijn gebracht.

1.5 Evaluatie van de immateriële voordelen in verband met de UPD

Bijlage I bij de derde Postrichtlijn preciseert ook dat bij de berekening van de nettokosten "*met alle overige relevante aspecten [dient] rekening te worden gehouden, zoals de eventuele immateriële en marktvoordelen die een als aanbieder van de universele dienst aangewezen aanbieder van postdiensten geniet.*"

De richtlijn vermeldt evenwel geen nauwkeurige definitie van een immaterieel voordeel. De definitie die met name wordt toegestaan door de Franse regulator Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP), bestaat erin een voordeel als immaterieel te beschouwen wanneer de reglementaire boekhouding van de aanbieder van de universele dienst en de berekening van de kosten van de universele dienst via een methode van vermeden kosten, de impact van dat voordeel op de kosten en de inkomsten niet kunnen evalueren¹⁴. **De perimeter en de evaluatie van de immateriële voordelen worden zo noodzakelijkerwijs gelinkt aan de definitie van de tegenfeitelijke scenario's.** Het komt immers eropaan te vermijden dat bepaalde voordelen die de operator geniet, verschillende keren worden geteld: de impact van sommige voordelen verbonden aan het statuut van een operator die de UPD verstrekt, wordt immers al meegerekend in de berekening van de nettokosten van de UPD, bij de uitwerking van de tegenfeitelijke scenario's.

¹² Er dient eraan te worden herinnerd dat bpost tot 31 december 2010 over een tijdelijke voorbehouden sector beschikte, die bestemd was om de universeledienstverplichtingen te financieren.

¹³ Ebit: resultaat vóór rente en belastingen

¹⁴ ARCEP, Définition, typologie et méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du service universel postal (2010)

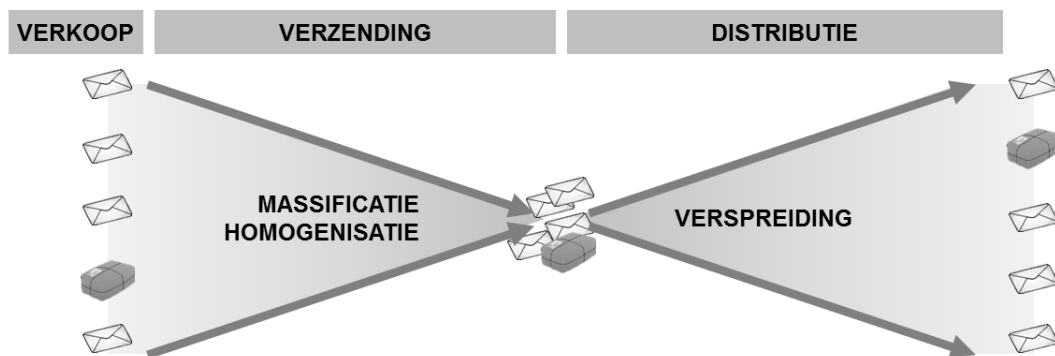
1.6 Economische modelvorming van de postale processen

In het kader van de berekening van de UPD in België moeten de volgende grote functies die door een postoperator worden vervuld, worden beschouwd: de functie van verkoop van de producten en diensten die onder de UPD vallen, alsook de functies van vervoer en distributie van de brievenpost en pakketten.

Deze 3 grote postale functies kunnen als volgt worden beschreven:

- **de verkoop**, waarbij de klanten (afzenders) een postale verrichting kopen;
- **het vervoer** van de postzendingen, dat erin bestaat de stromen van postzendingen afkomstig van op het hele grondgebied te verzamelen en homogeen te maken;
- **de distributie**, die erin bestaat de homogene en gesorteerde stromen opnieuw uit te spreiden over het grondgebied.

Figuur 7 - De 3 grote functies van de postale activiteit



De processen die bij het vervoer van de post worden toegepast zijn in essentie afhankelijk van het volume en van het niveau van voorbereiding van de post die in het postale netwerk wordt ingebracht. De processen die bij de fase van de verspreiding van de post worden toegepast zijn daarentegen veel gevoeliger voor de geografische en demografische karakteristieken van het grondgebied waarop de postdiensten worden verstrekt.

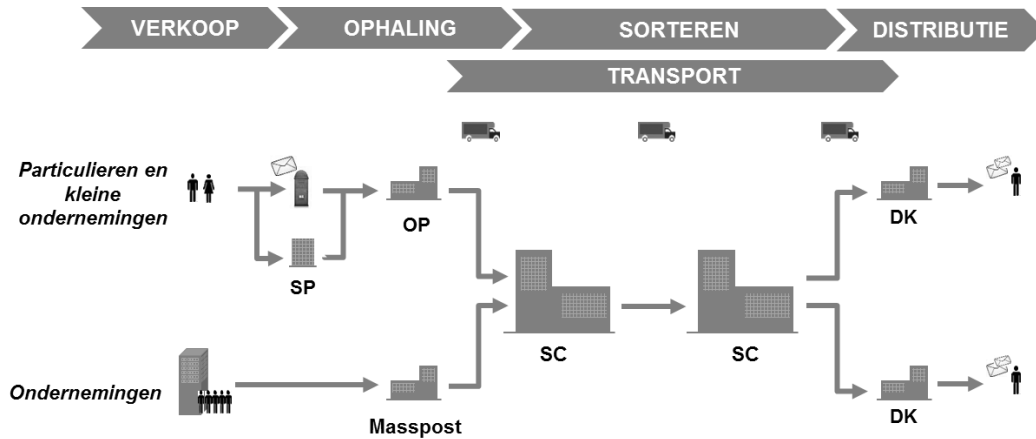
De economische literatuur over de postsector identificeert 5 opeenvolgende processen die de uitvoering van deze 3 functies mogelijk maken:

- **de verkoop**, die overeenkomt met de aankoop van verrichtingen inzake vervoer en distributie van postzendingen op postale service-punten voor particulieren en kleine ondernemingen of via aangepaste contracten voor de grote ondernemingen;
- **de ophaling**, die overeenkomt met het proces van massificatie in ophaalplatforms van de postzendingen die uit de RSS-verkoop komen en die gedeponeerd zijn in rode brievenbussen of in service-punten, alsook van de Masspost-stromen die rechtstreeks in het netwerk worden ingebracht ter hoogte van de sorteercentra;
- **de sortering** van de gemassificeerde zendingen in een sorteercentrum;

- **het vervoer** van de postzendingen tussen de knooppunten van het netwerk;
- **de distributie** van de zendingen aan de eindbestemmingen, die wordt uitgevoerd vanuit de distributiekantoren.

Deze 5 processen worden hieronder voorgesteld:

Figuur 8 - De processen van de postale-productieketen



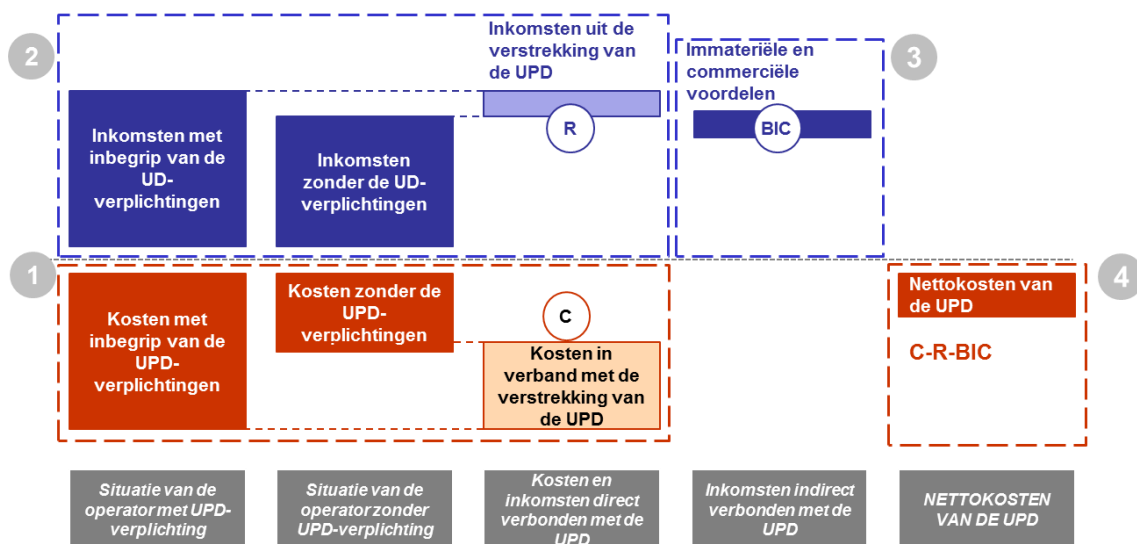
Bron: Analyse TERA Consultants

2 Methodische benadering voor de verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD

2.1 Algemene werkwijze

Europese Richtlijn 2008/6/EG bepaalt dat vanaf 1 januari 2011 (datum waarop de voorbehouden dienst in de postsector verdwijnt) de nettokosten van de UPD-verplichtingen moeten worden bepaald volgens een benadering van vermeden kosten. De nettokosten van de UPD-verplichtingen worden omschreven als "het verschil in de nettokosten van een aangewezen aanbieder van de universele dienst die zich wél en die zich niet aan de universeledienstverplichtingen moet houden"¹⁵.

Figuur 9: schematische voorstelling van de berekeningswijze van de nettokosten van de UPD, zoals beschreven in Richtlijn 2008/6/EG



Analyse TERA Consultants

Overeenkomstig deze richtlijn verloopt de beoogde werkwijze voor de verificatie van de berekening van de nettokosten met betrekking tot de verplichtingen van de universele postdienst als volgt:

- 1. Stap 1: bepaling van de kosten in verband met de UPD-verlening.** Hierbij gaat het om de berekening van het verschil tussen de kosten van een operator die UPD-verplichtingen heeft en de kosten van dezelfde operator zonder die UPD-verplichtingen. Voor deze stap is het nodig dat men de verschillende kosten per

¹⁵ Richtlijn 2008/6/EG van 20 februari 2008, considerans 29.

activiteit en product/dienst (binnen en buiten het bestek van de UPD) kan beoordelen en van elkaar scheiden.

2. **Stap 2: bepaling van de inkomsten die rechtstreeks verbonden zijn aan de UPD.** Het gaat erom de waarde te bepalen van de vermindering van de inkomsten uit de producten/diensten/verplichtingen die niet langer worden aangeboden door een operator die bevrijd zou zijn van zijn UPD-verplichtingen. Deze bepaling houdt in dat men over alle gegevens beschikt in verband met de tarieven en tariefvoorwaarden van de operator voor de producten en diensten die onder de UPD vallen.
3. **Stap 3: raming van de immateriële voordelen en marktvoordelen.** Naast de inkomsten die rechtstreeks verband houden met de verstrekking van de producten of diensten binnen de UPD, heeft de UPD-aanbieder immers inkomsten die niet direct meetbaar zijn. Onder deze indirecte inkomsten moet met name worden gedacht aan de complementariteit van de vraag (omdat de punten van het verkoopnetwerk tegelijk producten verkopen die onder de UPD vallen en daarbuiten), de verwezenlijkte schaal-/breedtevoordelen, de efficiëntie van reclame die wordt veroorzaakt door de UPD-verlening, of de alomtegenwoordigheid, omdat gebruikers zich bij voorkeur wenden tot een operator die op het gehele grondgebied aanwezig is. Bovendien verbetert de verlening van de UPD de reputatie en het imago van de desbetreffende operator. In een postale context, waarin het vertrouwen in de operator centraal staat voor de behandeling en het respect voor de integriteit van de verstuurde zending, krijgt dit immaterieel voordeel een bijzondere dimensie.
4. **Stap 4: berekening van de nettokosten van de UPD**, die overeenkomen met het verschil tussen de kosten in verband met de UPD-verlening en de inkomsten die direct en indirect verband houden met de UPD.

2.2 Centrale problematiek: de modelvorming van de kosten van een postoperator die vereist is in het kader van de verificatie van de nettokosten van de UPD door de sectorregulator

De eerste stap in de benadering volgens vermeden kosten die naar voren wordt geschoven in Richtlijn 2008/06/EG houdt in dat de verschillende kosten per activiteit en product/dienst worden berekend (binnen de UPD en buiten de UPD), voor een operator, ongeacht of hij de UPD verleent. In het Europese kader wordt de bijzondere methode niet omschreven, maar er wordt wel gezegd dat de geselecteerde methode rekening zal moeten houden met alle relevante aspecten "*zoals onder meer (...) het recht op een redelijke winst en maatregelen ter bevordering van de kostenefficiëntie*"¹⁶.

In het kader van zijn verplichting tot verificatie van de nettokosten van de UPD, moet de sectorregulator de meest geschikte methode bepalen voor de controle van de berekening

¹⁶ Richtlijn 2008/6/EG van 20 februari 2008, considerans 29.

van de kosten van een operator, ongeacht of die de UPD verleent of niet. De sectorale regulerende instanties worden aangespoord om hun aanpak te baseren op de kostenbegrippen die gelden voor de reglementaire boekhouding van de operator die de universele dienst verleent¹⁷, opgebouwd volgens volledige kosten overeenkomstig Richtlijn 2008/06/EG (artikel 14), die overgenomen is in de Belgische wetgeving.

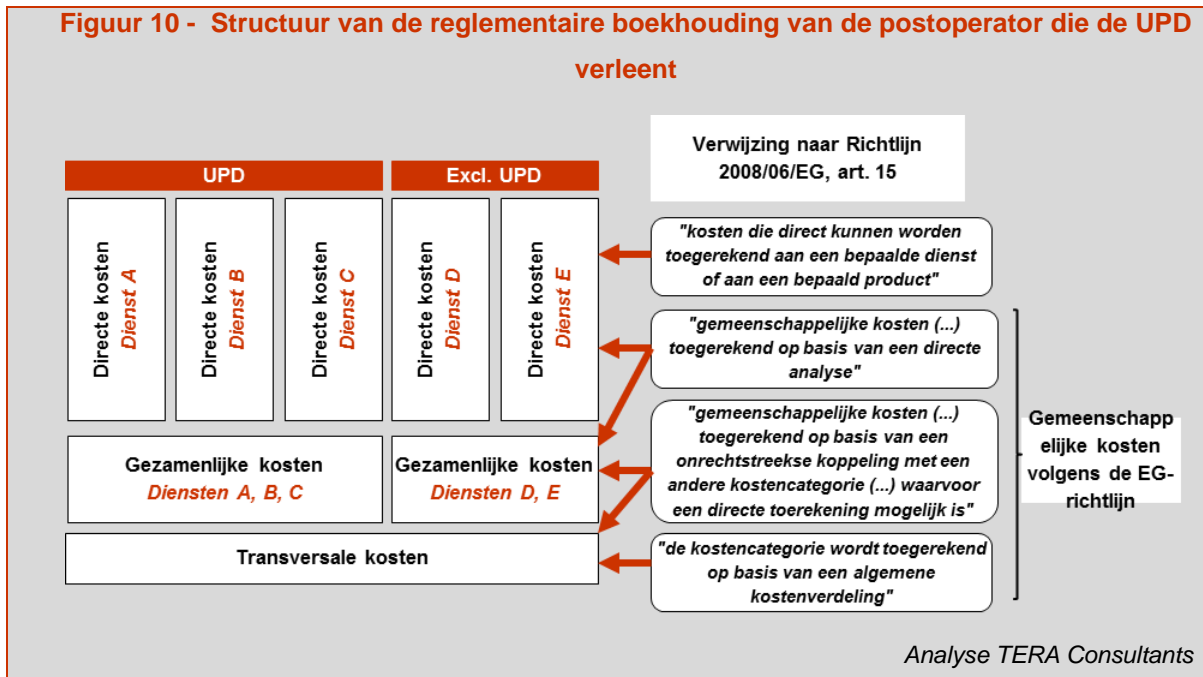
1. *"kosten die direct kunnen worden toegerekend aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product, worden aldus toegerekend;*
2. *gemeenschappelijke kosten, hetzij kosten die niet direct kunnen worden toegerekend aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product, worden als volgt toegerekend:*
 - i. *indien mogelijk (...) op basis van een directe analyse van de herkomst van de kosten;*
 - ii. *indien een directe analyse niet mogelijk is, (...) op basis van een indirecte koppeling met een andere kostencategorie of groep van kostencategorieën waarvoor een directe toerekening mogelijk is;*
 - iii. *indien directe noch indirecte kostentoerekening mogelijk is, (...) op basis van een algemene kostenverdeling (...);*
 - iv. *(...) voor universele diensten en niet-universele diensten worden dezelfde kostendrijvers gehanteerd."*

Focus op de typologie van de kosten van een onderneming

De Europese Richtlijn 2008/6/EG en de Belgische wetgeving groeperen aldus onder de term "gemeenschappelijke kosten" verschillende soorten van kosten (weergegeven in Figuur 10):

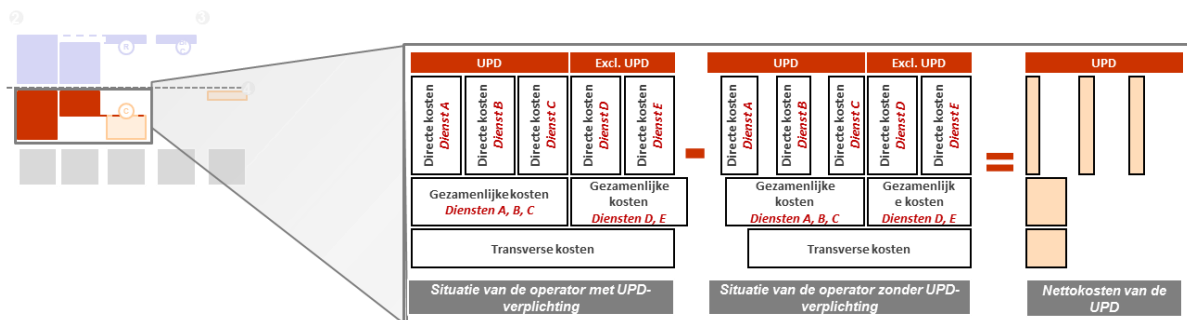
- De gezamenlijke kosten, gedragen door verscheidene producten of diensten, en die enkel toegerekend kunnen worden aan deze producten/diensten;
- De transversale kosten, gedragen door het geheel van de diensten, die overeenstemmen met ondersteunende activiteiten (boekhouding, human resources, informatiesystemen, enz.), structuregebonden activiteiten (departementale directies, enz.), alsook met de "soevereine" activiteiten van de zetel;

¹⁷ Richtlijn 2008/6/EG van 20 februari 2008, considerans 41.



De benadering volgens vermeden nettokosten komt er dus op neer dat het verschil wordt berekend tussen de kostenstructuur van een operator die de UPD verleent en de kostenstructuur die dezelfde operator zou hebben als hij niet de UPD-verlener was.

Figuur 11: benadering van vermeden kosten toegepast op de kostenstructuur van een operator



In die context kan de regulator verschillende methodologische benaderingen overwegen om de kosten van een postoperator in een model te gieten. De keuze van een methode vereist dat in het licht van de doelstellingen van de regulator en van de lokale context, een antwoord wordt gegeven op de twee onderstaande problemen:

- Welke modelvorming moet in aanmerking worden genomen: een toewijzing van de werkelijke kosten van de operator in zijn boekhouding ("top-down" benadering) of een reconstructie van zijn kosten uitgaande van een technisch-economische analyse van zijn activiteiten ("bottom-up" benadering)?

- Welk deel van de gemeenschappelijke kosten (gezamenlijke en transversale) moet worden toegewezen aan elk van de producten of diensten die in het model worden gezet?

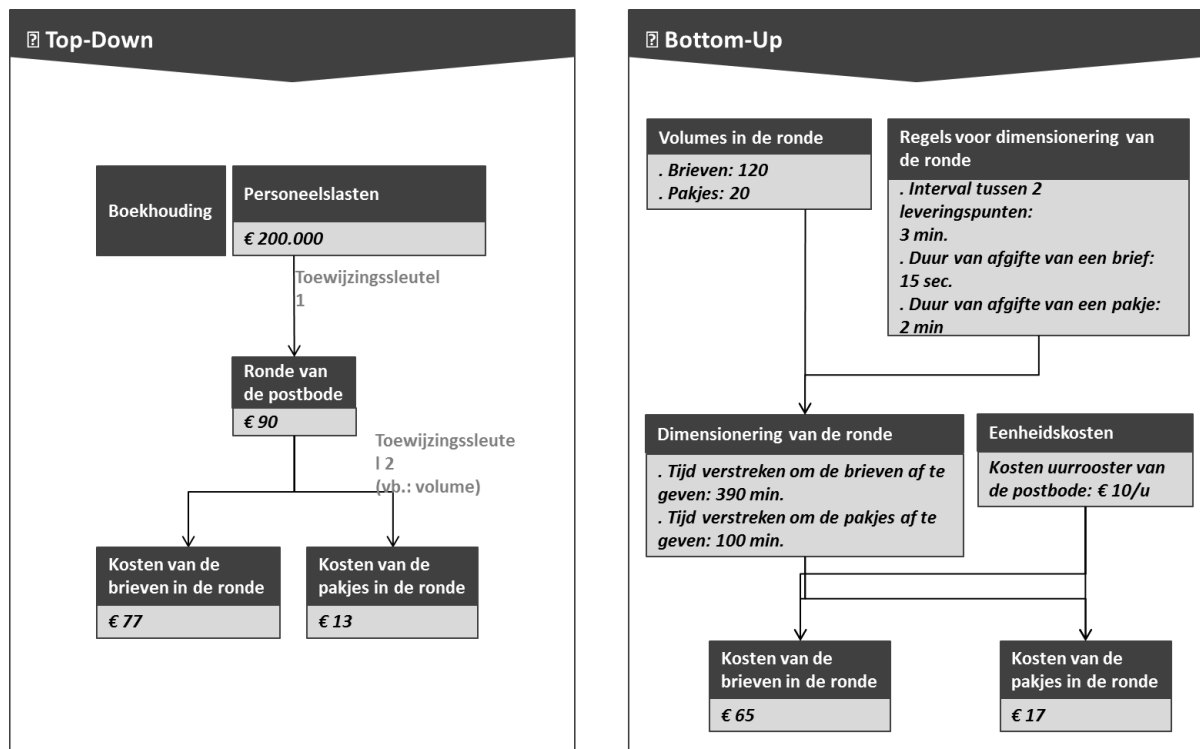
3 De problematiek van de keuze van de benadering voor de modelvorming van de kosten

In grote lijnen wordt bij de modelvorming van de kosten van een operator een beroep gedaan op twee mogelijke grote benaderingen: de "top-down" en de "bottom-up" benadering. De regels voor de toepassing ervan is in essentie afhankelijk van wat de regulator nastreeft.

In een benadering van het "**top-down**" type weerspiegelen de berekende kosten de werkelijke kosten van de operator, voor zover deze kosten afkomstig zijn van de totalen van de analytische boekhouding van de operator. In een dergelijke benadering worden de kosten die niet direct aan een activiteit toegerekend kunnen worden (omdat het gaat om gezamenlijke kosten, transversale kosten, of omdat de granulariteit van de analytische boekhouding van de operator het niet mogelijk maakt), toegewezen volgens modelvormingskeuzes die voor een groter of kleiner aandeel arbitrair kunnen zijn.

In een "**bottom-up**" benadering worden de kosten gereconstrueerd door middel van een technisch-economische opmaak van de activiteiten van de operator voor wie het model worden gemaakt. Deze benadering, die de mogelijkheid biedt om het niveau van efficiëntie van de in model gebrachte operator te moduleren, wordt aldus gebruikt om op effectieve wijze de kosten van een product of dienst van de operator te reconstrueren. Bij die benadering kunnen sommige gezamenlijke kosten - met name de kosten die variabel zijn naargelang van de volumes - direct worden toegerekend aan de producten/diensten.

Figuur 12: vereenvoudigde illustratie van de berekening van de kosten van twee producten (brieven en pakjes) bij top-down en bottom-up: toewijzing of reconstructie?

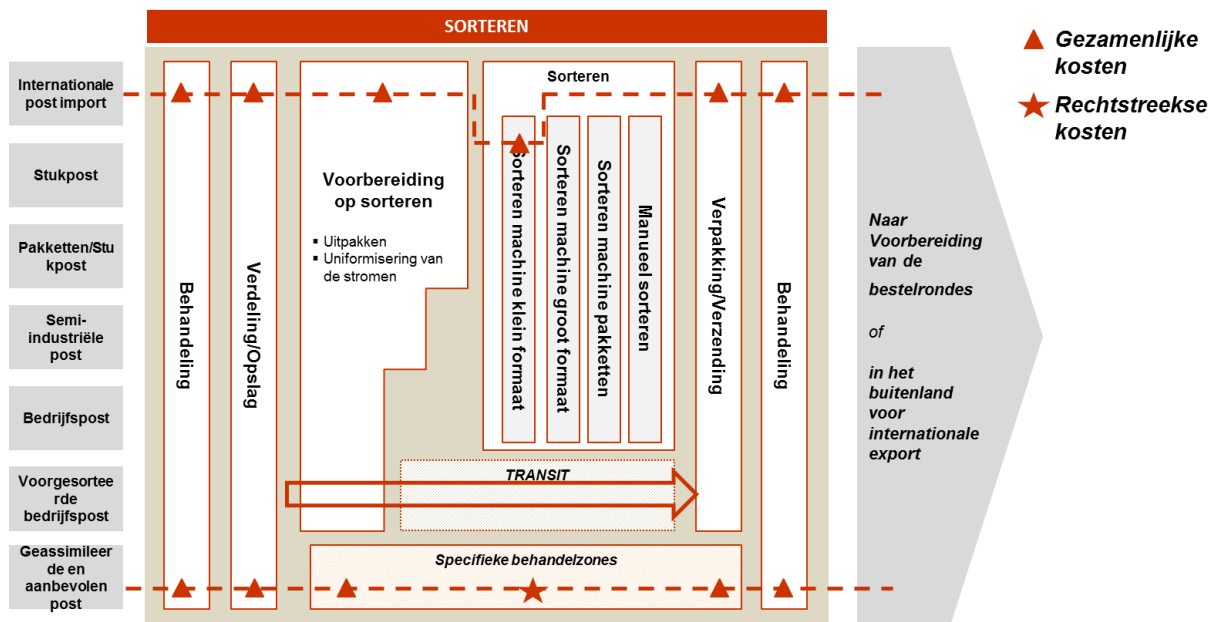


Analyse TERA Consultants

Terwijl de top-down benadering het mogelijk maakt om de kosten van een werkelijke operator in model te brengen door de werkelijke kosten die voortkomen uit zijn reglementaire boekhouding te verdelen tussen zijn verschillende producten en diensten, biedt de bottom-up benadering de mogelijkheid om de kosten te reconstrueren die deze zelfde operator zou moeten dragen, rekening houdende met een gegeven niveau van efficiëntie. Zo maakt een bottom-up modelvorming het mogelijk om de mate van efficiëntie van de in model gebrachte hypothetische operator te moduleren, bijvoorbeeld door de industriële infrastructuur van de werkelijke operator geheel of gedeeltelijk over te nemen of door een geoptimaliseerde infrastructuur te reconstrueren.

De technisch-economische analyse van de producten/diensten die gemaakt wordt in bottom-up benaderingen geeft een goed inzicht in de kostenstructuur van de geanalyseerde producten/diensten. Daardoor is het mogelijk bepaalde kosten direct toe te wijzen, die als gemeenschappelijke kosten zouden zijn behandeld in het kader van een top-down benadering (en dus niet noodzakelijk toegewezen door gebruik te maken van een vastgesteld verband van kostenveroorzaking). In de postale context, waarvan de economie wordt gekenmerkt door een overwicht aan gezamenlijke kosten (zie Figuur 13), is dat kenmerk bijzonder waardevol.

Figuur 13 : schematische illustratie over het sorteerproces van het belang van de gezamenlijke kosten in de postsector



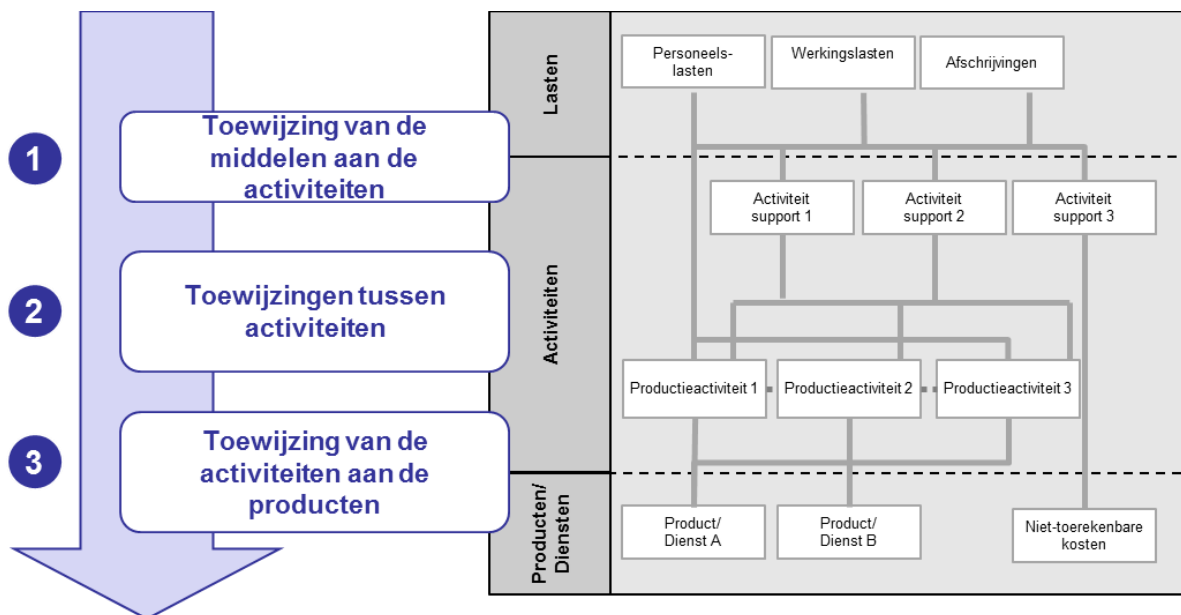
Analyse TERA Consultants

Deze twee soorten van benadering kunnen worden toegepast volgens een continuüm van methodologische opties, geleidelijk gaande van een referentiesysteem op basis van de boekhouding van de historische operator, tot een geoptimaliseerd referentiesysteem.

3.1 Top-down benadering

In de context van een top-down benadering komen de in model gebrachte kosten uit de analytische boekhouding van de operator en worden ze toegewezen aan de producten of diensten volgens verbanden van kostenveroorzaking tussen de direct of indirect, aangegane kosten, om deze producten of diensten te produceren (werkwijze van Activity Based Costing-ABC).

Figuur 14: illustratie van de klassieke ABC-werkwijze van het type top-down



Analyse TERA Consultants

Top-down benaderingen bieden de volgende voordelen:

- Ze maken het mogelijk om de werkelijke kosten van de operator te weerspiegelen omdat de gebruikte kosten rechtstreeks voortkomen uit zijn analytische boekhouding.
- In het kader van een gereguleerde tarifiering zoals in een context van financiële compensatie voor de verplichting tot universele dienstverlening, moedigen dergelijke benaderingen de operator aan tot het investeren in deze diensten, omdat die investeringen gedekt zijn.

Daartegenover staat dat top-down benaderingen de volgende nadelen hebben:

- Ze zijn gebaseerd op de werkelijke kosten van de operator en omvatten dus kosten die zijn teweeggebracht door eventuele inefficiënties van deze laatste.
- Ze zijn minder transparant dan bij de bottom-up benadering, omdat de kosten die worden weergegeven in de documenten van de analytische boekhouding overeenstemmen met totalen waarbij het overzicht van de kosten per activiteit of per

product vaak ontbreekt en dus toegewezen moet worden via een modelvorming a posteriori.

- Ze lenen zich minder tot het maken van vooruitzichten of analyses van scenario's omdat de informatie die nodig is voor de variabilisatie van de kosten, zoals de verdeling tussen de vaste kosten en de variabele kosten, niet altijd toegankelijk is. Een toestel dat bijvoorbeeld niet ten volle wordt benut zal niet noodzakelijk in de boekhoudkundige documenten worden geïdentificeerd. In deze situatie kan de strikte lezing van deze documenten doen denken dat een verdubbeling van de productie de kosten impliceert die gepaard gaan met de aankoop van een nieuw sorteertoestel. Indien echter bijvoorbeeld het beschouwde toestel voor minder dan 50% wordt gebruikt, dan hoeft er voor de verdubbeling van de productie niet noodzakelijk een nieuw sorteertoestel te worden aangekocht.
- De toewijzing van de kosten van de gezamenlijke of transversale activiteiten aan verscheidene producten/diensten hangt af van methodologische keuzes, omdat deze kosten geen direct verband van kostenveroorzaking hebben met de geanalyseerde producten/diensten.

Uitgaande van de boekhoudkundige gegevens van de operator is het mogelijk om verschillende top-down benaderingen te construeren die verschillen door de aard van de arbeidseenheden die zijn gebruikt om de kosten tussen de verschillende producten/diensten toe te wijzen. Zo onderscheidt men benaderingen gebaseerd op:

- niet-specifieke standaardarbeidseenheden;
- specifieke standaardarbeidseenheden;
- werkelijke technische arbeidseenheden.

3.1.1 Top-down benadering gebaseerd op niet-specifieke standaardarbeidseenheden

De top-down benadering die gebaseerd is op niet-specifieke standaardarbeidseenheden stemt overeen met een vereenvoudigde ABC-benadering, gebaseerd op generieke toewijzings sleutels die worden aangewend zonder technisch-economische analyse van de verschillende activiteiten van de operator.

De generieke sleutels worden in essentie geselecteerd wegens hun gemak van toepassing en worden algemeen toegepast per groepen van activiteiten of processen. In de postsector bijvoorbeeld kunnen de lasten van de processen van vervoer en distributie worden toegerekend naar rato van de volumes, omdat het volume in eerste benadering, een evidente generieke driver lijkt. Er kunnen ook andere generieke sleutels worden gebruikt, bijvoorbeeld sleutels voor kostenverdeling naar rata van de omzet of van het aantal werknemers.

De top-down benadering die gebaseerd is op niet-specifieke standaardarbeidseenheden is het soepelst om toe te passen, aangezien daarvoor geen kostentoerekeningsmodel moet

worden toegepast en ze eenvoudige toewijzingsregels gebruikt die geen uitvoerige analyse van de organisatie van de operator vergen. Zo zijn er met uitzondering van de boekhoudkundige informatie en de volumes, weinig inlichtingen vanwege de operator nodig. Omdat de verkregen kosten rechtstreeks worden berekend uitgaande van de reglementaire boekhouding van de operator, is het risico voor betwisting van de berekening overigens erg beperkt.

Deze methode maakt het daarentegen niet mogelijk om rekening te houden met de aard en de technisch-economische dynamiek van de activiteiten, d.w.z. met de gevoeligheid van de kosten voor de schommelingen van het niveau van activiteit, omdat er geen grondige analyse van de cost drivers is uitgevoerd. Deze statische benadering van de kostentoe wijzing maakt dus elke prospectieve simulatie moeilijk. Omdat de verkregen kosten de werkelijke kosten weerspiegelen, zet deze aanpak de operator bovendien niet aan tot kostenefficiëntie.

3.1.2 Top-down benadering gebaseerd op specifieke standaard-arbeidseenheden

In de top-down benadering gebaseerd op specifieke standaardarbeidseenheden worden de kosten toegewezen tussen de verschillende producten/diensten via generieke sleutels die gebaseerd zijn op een eerste technisch-economische analyse van de activiteiten. De keuze van de toe te passen generieke sleutel is niet globaal maar wordt per activiteit gemaakt.

Bij deze methode kan aldus rekening worden gehouden met de vaste of variabele aard van de activiteiten, maar in beperkte mate. Deze benadering is dynamischer dan de vorige omdat ze bepaalde prospectieve simulaties van de kostenschommelingen mogelijk maakt, die rekening houden met de schaalvoordelen, terwijl er wel een beperkt gevaar voor betwisting vanwege de operator blijft bestaan.

Daartegenover staat dat deze benadering vanwege de operator een analytische ontleding van de lasten per activiteit vereist.

3.1.3 Top-down benadering gebaseerd op werkelijke technische arbeidseenheden

De top-down benadering die gebaseerd is op werkelijke technische arbeidseenheden gebruikt toewijzingssleutels die gebaseerd zijn op een technisch-economische analyse van de verschillende activiteiten, die dus specifiek voor de geanalyseerde operator kunnen zijn. De aldus verkregen sleutels kunnen dus getrouwer rekening houden met de operationele werkelijkheid van de operator.

De meerderheid van de prospectieve simulaties zijn mogelijk bij deze benadering, die de kosten van de verschillende activiteiten fijner in model brengt dan de voorgaande top-down benaderingen.

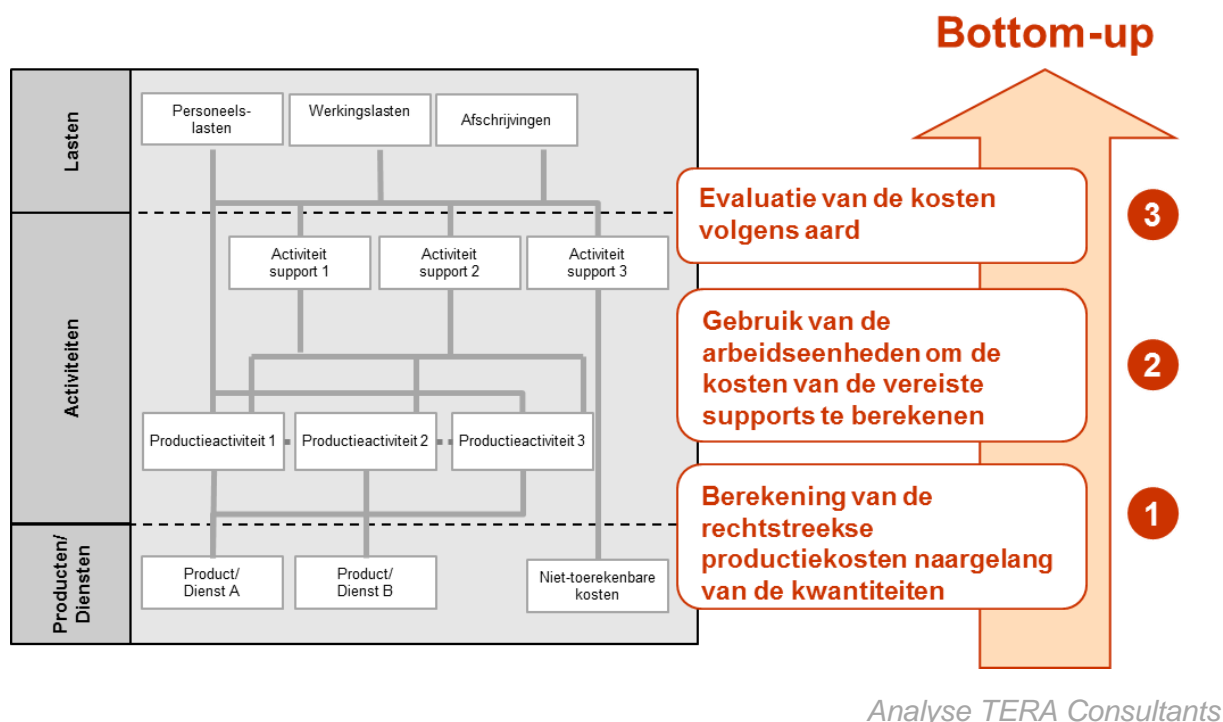
Daartegenover is er een groot aantal technische en boekhoudkundige gegevens (met name analytische boekhouding) nodig om een getrouw beeld van de processen te geven. Zonder

voldoende gedetailleerde en relevante gegevens benadert deze aanpak standaard een top-down benadering die gebaseerd is op specifieke standaardarbeidseenheden.

3.2 Bottom-up benaderingen

Bij bottom-up benaderingen voor modelvorming van de kosten wordt een model dat berust op een technisch-economische analyse van de activiteiten van een operator gebruikt om de kosten van een product/dienst te reconstrueren.

Figuur 15: illustratie van een bottom-up benadering



Analyse TERA Consultants

Bottom-up benaderingen bieden de volgende voordelen:

- Zij maken het mogelijk een goed inzicht te geven in de kostenstructuur van de bestudeerde operator, en zijn makkelijker te rechtvaardigen dan top-down benaderingen, omdat de informatie die is gebruikt om de kosten van de activiteiten te reconstrueren in meerderheid openbaar is (bijvoorbeeld: de geografische gegevens die aan de basis liggen van de modelvorming van de postale distributie kunnen publiekelijk verkregen worden).
- De flexibiliteit die deze benaderingen bieden, maakt het mogelijk een kostenniveau te bepalen op basis van een gegeven niveau van volume en analyses te verrichten van de gevoeligheid voor diverse parameters.
- Ze maken het mogelijk om de kosten van de verstrekte producten en diensten te berekenen met een gegeven niveau van efficiëntie dat wordt vastgelegd in samenhang met de reglementaire doelstellingen, aangezien het mogelijk is om het model te maken van het gewenste niveau van efficiëntie voor een gegeven activiteit.

Bottom-up benaderingen vertonen ook een aantal technische moeilijkheden die aangepakt moeten worden. De grootste moeilijkheid bestaat erin een weergave uit te werken van de

operationele werkelijkheid van een relevante postoperator. De uitwerking van deze weergave impliceert de verzameling en verwerking van een groot aantal operationele parameters die soms gebaseerd zijn op verklaringen van deskundigen. Bovendien moeten de verschillen tussen de resultaten die voortvloeien uit een bottom-up model en de resultaten die voortkomen uit het systeem van analytische boekhouding van een operator fijntjes worden onderzocht om de oorsprong van deze verschillen na te gaan en objectief te beschouwen.

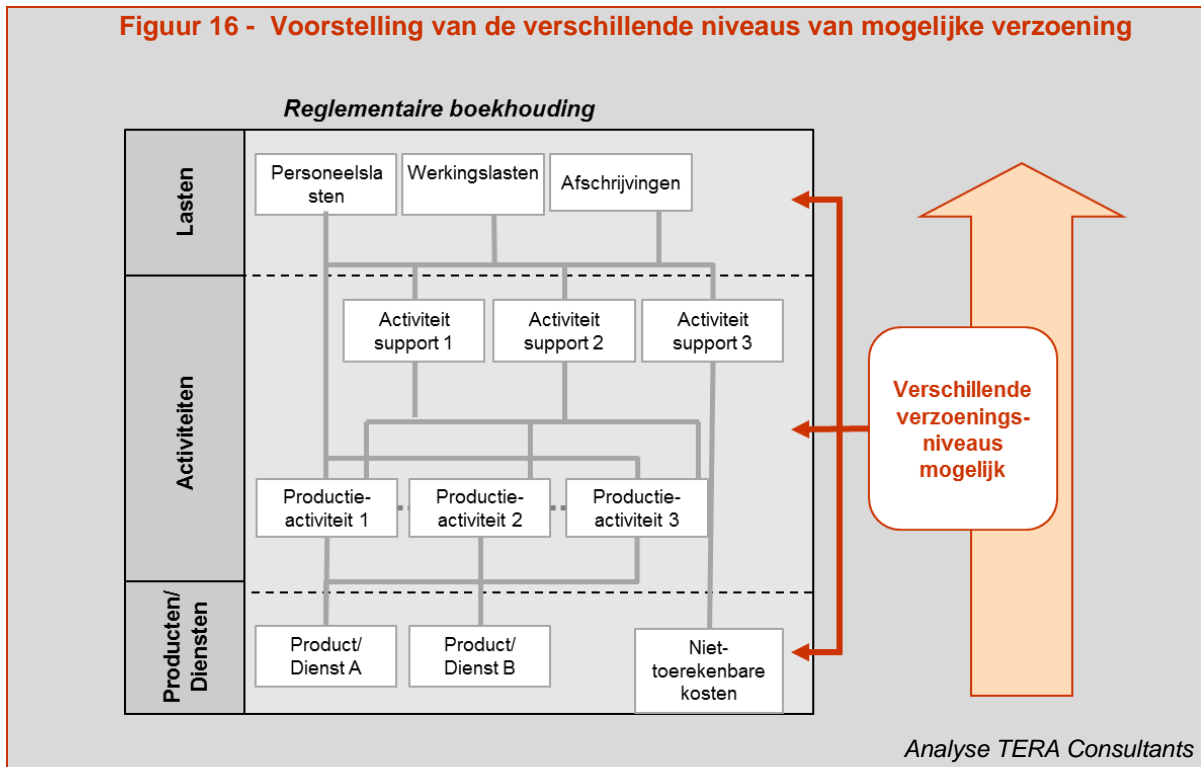
In sommige gevallen kunnen bottom-up benaderingen in overeenstemming worden gebracht met de resultaten die voortvloeien uit de analytische boekhouding van de bestudeerde operator: dat is met name het geval wanneer het opgebouwde model de organisatie van de operator beschrijft zonder optimalisering. De kosten die worden verkregen via de bottom-up benadering kunnen dan worden vergeleken met de kosten die daadwerkelijk worden gedragen door de operator.

Focus op de verzoening tussen reglementaire boekhouding en bottom-up modelvorming

De kalibrering en/of verzoening tussen de modelvorming van de kosten van de operator die de UPD verleent in het kader van de controle van de berekening van de nettokosten van de UPD en zijn eigen analytische/reglementaire boekhouding kunnen eventueel op verschillende niveaus worden uitgevoerd:

- op het niveau van de financiële totalen stroomopwaarts van de analytische top-down cascade.
- op het niveau van de tussenliggende kostencentra (kosten per activiteit en/of per proces);
- op het niveau van de producten, na min of meer volledige toepassing van het mechanisme voor toewijzing van de lasten.

Er wordt aanbevolen om de verzoening eerder stroomopwaarts te doen, op het niveau van de financiële totalen die uit de analytische boekhouding zijn voortgevloeid, vóór de cumulatieve toepassing van kostenverdeelsleutels. Hoe verder men stroomafwaarts gaat in het systeem van de analytische top-down cascade, hoe meer de cumulatieve toepassing van verdeelsleutels immers afwijkingen kan doen ontstaan door methodologische keuzes inzake toewijzingen die niet noodzakelijk overeenstemmen met een gepaste en systematische incalculering van de technisch-economische drivers waarop een bottom-up modelvorming berust.



Onder de bottom-up benaderingen onderscheidt men verscheidene benaderingen die gedifferentieerd zijn door het niveau van optimalisering van het industriële apparaat van de operator voor wie het model wordt gemaakt:

- de greenfield bottom-up benadering
- de geoptimaliseerde scorched node bottom-up benadering
- de niet-geoptimaliseerde scorched node bottom-up benadering

3.2.1 Greenfield bottom-up benadering

De greenfield bottom-up benadering bestaat erin de kosten van een operator te reconstrueren uitgaande van een technisch-economische analyse van de organisatie die op touw zou worden gezet door een nieuwe (hypothetische) operator die identieke diensten verstrekt als die van de bestaande operator, maar dan met een industriële configuratie die volledig gereconstrueerd en geoptimaliseerd is.

Deze benadering vereist van de operator enkel informatie in verband met de te behandelen volumes: door de constructie zijn prospectieve simulaties eenvoudig toe te passen. Steunend op een volledig geoptimaliseerde hypothetische operator kan blijken dat het berekende kostenniveau een stuk onder het werkelijke kostenniveau ligt, en aldus een aansporing tot kostenefficiëntie vormen.

Daartegenover kan deze aanpak een hevige afkeuring van de werkelijke operator uitlokken, omdat de modelvorming geen rekening houdt met de historische en sociale dwingende omstandigheden die op hem wegen.

3.2.2 Geoptimaliseerde scorched node bottom-up benadering

De geoptimaliseerde scorched node bottom-up benadering bestaat erin de kosten van een operator te reconstrueren, uitgaande van een technisch-economische analyse van zijn activiteiten, rekening houdende met de bestaande industriële configuratie van de bestaande operator, maar waarbij die geoptimaliseerd wordt. Het gaat er hier bijvoorbeeld om het aantal bestaande sorteer- of distributiecentra te behouden, maar hun activiteit te modelleren volgens de meest optimale werktechnieken ofwel rekening te houden met het werkelijke aantal verdeelrondes, waarbij men zich baseert op een optimale organisatie van de rondes.

Deze aanpak is minder betwistbaar dan de greenfield bottom-up benadering, omdat het kostenmodel is gekopieerd van de industriële configuratie van de operator en de verkregen kosten dus dichter aanleunen bij die van de werkelijke operator.

Bij deze benadering zijn er echter meer technische gegevens vanwege de operator nodig, omdat een goede kennis van zijn industriële configuratie en zijn organisatie vereist is. De aansporing tot kostenefficiëntie is bij deze aanpak minder omdat het actieterrein ervan beperkt is (optimalisatie van de werking van de netwerkknooppunten, maar geen optimalisatie van het aantal netwerkknooppunten).

3.2.3 Niet-geoptimaliseerde scorched node bottom-up benadering

De niet-geoptimaliseerde scorched node bottom-up benadering bestaat erin de kosten van een operator te reconstrueren, uitgaande van een technisch-economische analyse van zijn activiteiten, waarbij de bestaande industriële configuratie van de bestaande operator zo getrouw mogelijk wordt gereproduceerd.

Het grootste voordeel van deze aanpak is dat ze aanpasbaar is/blijft door het mogelijk te maken om goede prospectieve simulaties uit te voeren, terwijl ze een beperkt risico inhoudt voor betwisting van de resultaten door de operator, omdat de verkregen kosten dicht aanleunen bij de cijfers die voortkomen uit de analytische boekhouding van deze laatste. Bovendien kan deze benadering worden verzoend met de werkelijk opgelopen kosten van de operator, wat in dat geval impliceert dat het gepaste niveau van verzoening moet worden bepaald.

Daartegenover vergt deze aanpak de beschikking over een grote hoeveelheid technische gegevens vanwege de operator. In het kader van een postoperator komt het er aldus op aan over informatie te beschikken met betrekking tot: het aantal ophaalpunten, het aantal sorteer- en distributiecentra, het aantal werknemers in die centra, het aantal en de karakteristieken van de transportverbindingen, de uitgevoerde niveaus van sortering, het aantal en de karakteristieken van de verdeelrondes, het aantal en de karakteristieken van de retailcontactpunten met de gebruikers, enz.

3.3 Hybride benadering

De hybride benadering is een top-down benadering die gebaseerd is op toewijzingsleutels die voortkomen uit een bottom-up modelvorming. Ze leunt nauw aan bij de top-down benadering die gebaseerd is op werkelijke technische arbeidseenheden, omdat de sleutels eveneens gebaseerd zijn op een technisch-economische analyse van de activiteiten (vereist door de bottom-up benadering). Zij biedt het voordeel van het verschil te meten tussen wat het kostenniveau zou moeten zijn, rekening houdende met de industriële configuratie van een operator en het niveau van activiteit ervan (bottom-up benadering) en het niveau van de werkelijk opgelopen kosten.

Deze benadering kan ook worden opgevat als een verzoende bottom-up benadering. De inzet van deze aanpak bestaat er dan in het juiste niveau van verzoening te definiëren (per activiteit, per aard van last, per operationeel centrum, enz.) van de kosten.

Omdat deze benadering tegelijk een niet-geoptimaliseerde scorched node bottom-up benadering en een top-down benadering die gebaseerd is op werkelijke technische arbeidseenheden incorporeert, geniet ze de voordelen die verband houden met deze twee benaderingen, namelijk een goed niveau van aanpasbaarheid die prospectieve simulaties mogelijk maakt, waarbij het gevaar voor betwisting van de operator beperkt wordt, en ze maakt het mogelijk de inefficiënties van de onderzochte operator te identificeren.

Daartegenover gaat het om de benadering die vanwege de operator de meeste informatie vereist, zowel technisch-economische als boekhoudkundige. Deze aanpak is de langste om toe te passen, aangezien daarvoor tegelijk een top-down kostentoerekeningsmodel en een bottom-up model moeten worden gemaakt.

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de nadelen, voordelen en de inzet die verbonden zijn aan elk van de zeven hierboven beschreven categorieën van benadering:

Tabel 1: samenvatting van de specifieke eigenschappen van de verschillende methodes voor modelvorming van de kosten

Benadering	Vereist niveau (hoeveelheid en zorgvuldigheid) van gegevens vanwege de operator	Vereiste verzoening (enkel bottom-up benadering)	Aanpasbaarheid van het model in de tijd en mogelijkheid om prospectieve simulaties uit te voeren	Aansporing van de operator tot efficiëntie	Gevaar voor betwisting door de operator
Top-down gebaseerd op niet-specifieke standaardarbeidseenheden	Zwak Enkel de grote totalen van lasten en volumes zijn vereist		Onbestaand	Neen	Beperkt risico
Top-down gebaseerd op specifieke standaardarbeidseenheden	Gemiddeld Analytische ontleding van de lasten per activiteit vereist		Mogelijk maar beperkt	Neen	Beperkt risico
Top-down gebaseerd op werkelijke technische arbeidseenheden	Heel hoog Fijne ontleding van de lasten, volumes en talrijke technische gegevens vereist		Mogelijk maar vergt het parametriseren van een bottom-up methode	Neen	Beperkt risico
Hybride	Hoog De klemtoon wordt gelegd op de technische gegevens en op de fijne ontleding van de lasten voor herijking	Verplichte verzoening voor herijking van de bottom-up kosten volgens de werkelijk opgelopen kosten	Mogelijk maar vergt het parametriseren van een bottom-up methode	Ja Gemiddelde	Beperkt risico
Bottom-up Scorched node Niet-geoptimaliseerd	Hoog De klemtoon wordt gelegd op de technische gegevens en op de fijne ontleding van de lasten voor vergelijking	Verplichte verzoening voor validering van de bottom-up kosten via vergelijking met de werkelijk opgelopen kosten	Mogelijk (door de herijking van de bottom-up kosten te verbreken)	Ja Gemiddelde	Beperkt risico
Bottom-up Scorched node Geoptimaliseerd	Gemiddeld De klemtoon wordt gelegd op de technische gegevens	Gedeeltelijke verzoening mogelijk voor validering via vergelijking	Mogelijk en eenvoudig toe te passen	Ja Hoog	Risico te beheersen
Bottom-up Greenfield	Gering tot zeer gering	Geen verzoening vereist	Mogelijk en eenvoudig toe te passen	Ja Zeer hoog	Risico te beheersen

4 Welk deel van de transversale kosten en van de gezamenlijke kosten moeten worden toegerekend aan de verschillende diensten?

Zodra de keuze van modelvorming is gemaakt (toewijzing van de totalen van de boekhouding van de operator volgens top-down, of reconstructie van de kosten van de operator volgens bottom-up), moeten de perimeter en de verschillende niveaus van direct of indirect aan een gegeven product/dienst toerekenbare kosten worden bepaald. In een context van gereguleerde markt, waar de tarieven van de historische operator onderworpen zijn aan een verplichting tot kostenbasing binnen een gegeven perimeter, maken de mechanismen van kostentoe wijzing tussen de producten/diensten het immers voor die operator mogelijk om zijn kosten per product bij te stellen. In de postale context waarin de gezamenlijke kosten overwegen, zou de aanbieder van de universele postdienst zo de producten die buiten de UPD vallen (en waar hij dus concurrentie ondervindt) kunnen subsidiëren, door een groot deel van de gezamenlijke kosten aan te rekenen aan de UPD-producten (waarvan de prijs gebaseerd is op de kosten en waarvoor de prijselasticiteit betrekkelijk gering is).

Naargelang van de benadering, kunnen de kosten aldus volledig worden verdeeld¹⁸ of gedeeltelijk¹⁹. Op reglementair vlak worden in het algemeen drie benaderingen onderscheiden:

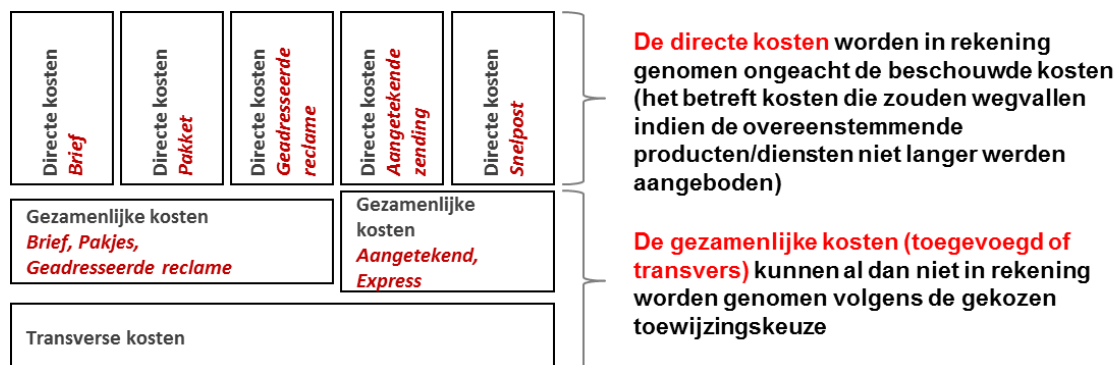
- De incrementele benaderingen waarbij de kosten gedeeltelijk verdeeld kunnen worden. Deze hebben tot doel de bijkomende kosten te beoordelen die worden teweeggebracht door de productie van een dienst ten opzichte van de kosten die al zijn veroorzaakt door de productie van een gamma van andere diensten. In hoofdzaak worden twee varianten gebruikt voor reglementaire doeleinden, die het mogelijk maken al dan niet rekening te houden met de gezamenlijke kosten die toegewezen kunnen worden aan de onderzochte dienst:
 - de "**pure LRIC**"-benadering (**Long Run Incremental Cost**), die geen rekening houdt met de gezamenlijke kosten die toegewezen kunnen worden aan de onderzochte dienst;
 - de "**LRIC/LRAIC**"-benadering (**Long Run Average Incremental Cost**), die het mogelijk maakt rekening te houden met de gezamenlijke kosten die toegewezen kunnen worden aan de onderzochte dienst en eventueel een deel van de transversale kosten mee te rekenen.

¹⁸ elk product/elke dienst draagt dan de kosten die er direct aan toegerekend kunnen worden, en een deel van de gezamenlijke kosten en een deel van de transversale kosten

¹⁹ elk product/elke dienst draagt dan de kosten die er direct aan toegerekend kunnen worden, en eventueel een deel van de gezamenlijke kosten en een deel van de transversale kosten.

- **De FDC-benadering - Fully Distributed Costs**, waarbij alle kosten volledig verdeeld worden. De analytische boekhouding van de UPD-aanbieder in België berust in principe op deze benadering.

Figuur 17 - Toewijzing van de verschillende soorten van kosten volgens de gekozen benadering



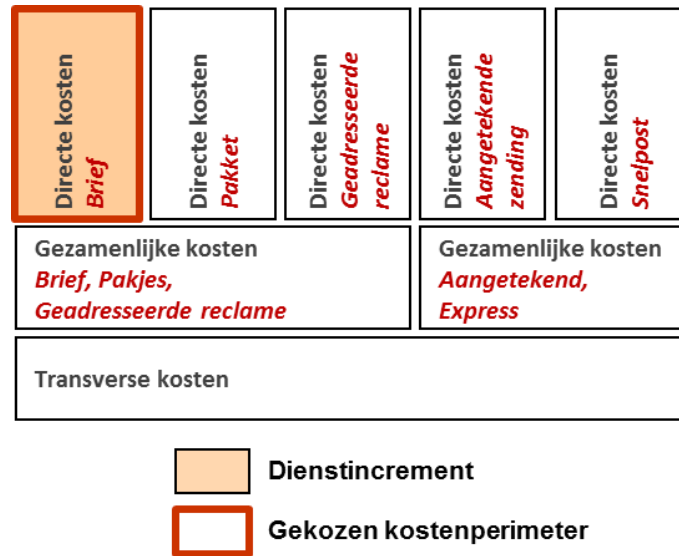
Analyse TERA Consultants

Zo zal de keuze van een toewijzingsmethode van de gezamenlijke en transversale kosten tussen de verschillende producten/diensten die door de historische operator worden aangeboden, een grote impact hebben op de kosten van een gegeven product/dienst, en dus op de berekening van de nettokosten van de universele postdienst. Deze methodologische keuze moet dus worden gemaakt ten aanzien van de doelstellingen van de Europese richtlijnen die in het Belgische wetgevingskader zijn omgezet.

4.1 Pure LRIC-benadering

De toepassing van een "pure LRIC"-benadering (Long Run Incremental Costs), geassocieerd met een top-down of een bottom-up benadering, bestaat erin aan elk product en elke dienst (binnen de UPD en buiten de UPD) alleen die kosten toe te rekenen waarvoor een direct verband van kostenveroorzaking aan het licht kon worden gebracht. De kosten in verband met de UPD-verplichtingen zullen het feit incalculeren dat de volumes en sommige aspecten van het proces anders zullen zijn met en zonder UPD-verplichtingen, waarbij ervoor wordt gewaakt dat slechts de kosten die toegerekend kunnen worden aan de UPD-verplichtingen via een direct verband van kostenveroorzaking eruit gehaald worden.

Figuur 18 - Kostentoewijzing in een pure LRIC-benadering



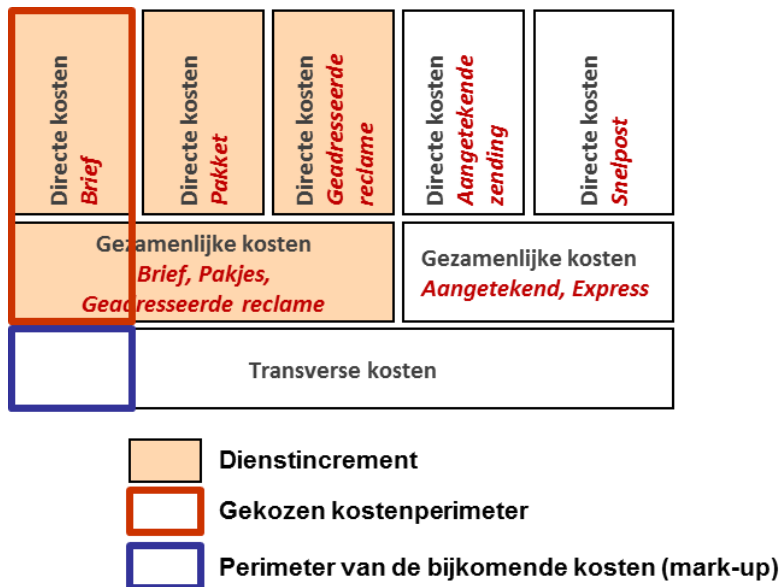
Analyse TERA Consultants

Omdat geen rekening wordt gehouden met een deel van de gezamenlijke of transversale kosten, kan deze benadering de werkelijke kosten onderschatten die worden veroorzaakt door de levering van deze producten/diensten door de operator en dus de nettokosten onderschatten die worden veroorzaakt door de UPD-verlening: deze aanpak houdt het gevaar in dat ze door de operator zwaar wordt betwist.

4.2 LRIC- (of LRAIC-)benadering

De LRIC-benadering (soms LRAIC-benadering genoemd), die gekoppeld wordt aan een top-down of bottom-up methode, bestaat erin aan alle producten en diensten (binnen en buiten de UPD) de directe kosten toe te wijzen, alsook een aandeel van het geheel of een deel van de gemeenschappelijke kosten, naargelang van de min of meer dimensionerende aard van de beschouwde producten en diensten. Deze aanpak kan worden gezien als een zuivere LRIC-aanpak, waarbij het beschouwde dienstincrement groter is: de gezamenlijke kosten van de producten die in dat increment opgenomen zijn, kunnen worden beschouwd als direct en worden aldus toegewezen aan deze producten.

Figuur 19 - Kostentoe wijzing in een LRIC/LRAIC-benadering



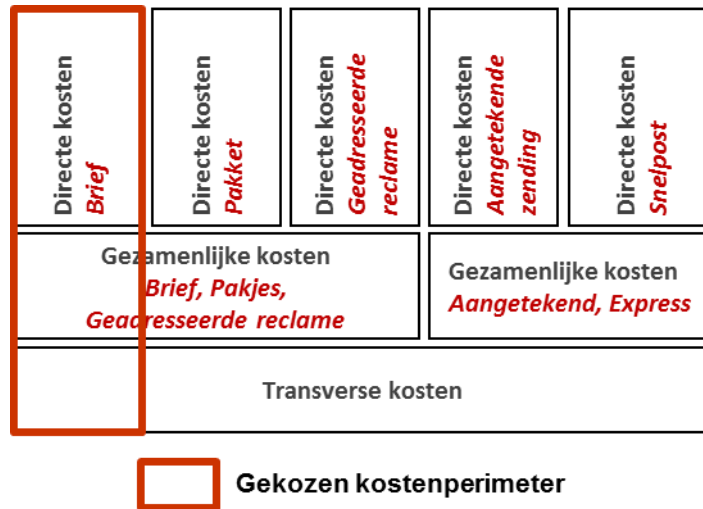
Analyse TERA Consultants

Deze benadering houdt minder rekening met de dimensionerende aard van de producten en diensten dan een zuivere LRIC-benadering. De LRIC-benadering wijst immers aan de producten en diensten enerzijds gezamenlijke kosten toe waarvoor er een direct of indirect verband van kostenveroorzaking in het licht kon worden gesteld, alsook een eventuele mark-up om bepaalde transversale kosten te dekken zonder kostenveroorzakingsverbanden met deze producten/diensten.

4.3 FDC-benadering

De FDC-benadering (Fully Distributed Costs, ook FAC genoemd: Fully Allocated Costs), die doorgaans wordt gekoppeld aan een modelvorming van het top-down type, bestaat erin aan alle producten en diensten (in en buiten de UPD) de directe kosten toe te rekenen, alsook een aandeel van de gemeenschappelijke kosten (met en zonder direct of indirect verband van kostenveroorzaking).

Figuur 20 - Kostentoewijzing in een FDC-benadering



Analyse TERA Consultants

In deze benadering wordt ervan uitgegaan dat alle producten en diensten eenzelfde niveau van dimensionerende aard vertonen, d.w.z. dat ze dezelfde impact hebben op de gemeenschappelijke kosten. Ze neigt vaak ertoe de kosten te verhogen die verbonden zijn aan een dienst van algemeen economisch belang (DAEB), zoals de UPD, omdat de kosten waarvoor geen (direct of indirect) verband van kostenveroorzaking in het licht wordt gesteld, arbitrair toegewezen worden aan de diensten van de DAEB. De vergoeding van deze kosten spoort de operator dan niet aan om efficiënter te worden.

De onderstaande tabel maakt een samenvatting van de verschillen tussen de benaderingen van het type FDC, LRIC/LRAIC en pure LRIC:

Tabel 2: samenvatting van de specifieke eigenschappen van de verschillende methodes voor kostenberekening

Benadering	Bruikbaar kostenmodel	Specifieke eigenschappen
FDC	Top-down	Alle kosten worden toegewezen. De kosten zonder direct of indirect verband van kostenveroorzaking worden toegewezen aan de producten/diensten via generieke toewijzingsleutels.
LRIC / LRAIC	Top-down of bottom-up	De kosten waarvoor een direct of indirect verband van kostenveroorzaking aan het licht is gebracht, worden toegewezen aan de producten/diensten. De gemeenschappelijke kosten zonder verband van kostenveroorzaking kunnen geheel of gedeeltelijk worden toegewezen aan de verschillende producten/diensten via een mark-up.
Pure LRIC	Top-down of bottom-up	Alleen de kosten waarvoor een direct verband van kostenveroorzaking aan het licht is gebracht, worden toegewezen aan de producten/diensten. Er wordt dus geen rekening gehouden met de gezamenlijke of gemeenschappelijke kosten.

5 Aanbevelingen

5.1 Onderlinge coherentie van de benaderingen

In theorie is het mogelijk om de kosten van een product/dienst in een model te gieten door de twee methodes te combineren. In de praktijk is het moeilijk om een incrementele benadering van de kostenberekening uit te voeren met een top-down benadering, wanneer de cost drivers niet duidelijk geïdentificeerd zijn. Zo ook zou de koppeling van een bottom-up benadering en van een FDC-methode erop neerkomen dat een evenredige mark-up wordt toegepast op alle in het model opgenomen kosten. Daardoor gaat mogelijk een deel van de voordelen van de technisch-economische aanpak verloren die gebaseerd is op de analyse van de verbanden van kostenveroorzaking in het kader van de analyse van de industriële processen.

Opmerking: het is mogelijk om verschillende benaderingen te hanteren om de kosten te meten van de operator met UPD-verplichtingen en zonder UPD-verplichtingen. Het gebruik van identieke benaderingen voor de raming van de kosten in verband met de twee situaties garandeert echter dat het kostenverschil wel degelijk enkel de kosten weerspiegelt die verbonden zijn aan de universeledienstverplichtingen en bijvoorbeeld geen kosten van inefficiëntie.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de mogelijke combinaties van de volledige mogelijke werkwijzen voor kostenberekening.

Tabel 3: illustratieve voorstelling van de mogelijke combinaties van methoden

		Pure LRIC	LRIC / LRAIC	FDC
Top-down	Niet-specifieke standaardarbeidseenheden			✓
	Specifieke standaardarbeidseenheden	✓	✓	✓
	Werkelijke technische arbeidseenheden	✓	✓	✓
	Hybride	✓	✓	✓
Bottom-up	Niet-geoptimaliseerde scorched node	✓	✓	
	Geoptimaliseerde scorched node	✓	✓	
	Greenfield	✓	✓	

5.2 Methodologische aanbevelingen

Overeenkomstig het Europese en Belgische regelgevingskader legt het BIPT zich, in het kader van zijn controleopdracht, toe op de berekening van de nettokosten van de universele postdienst op de manier die zo getrouw mogelijk rekening houdt met de last van de UPD en waarbij de operator wordt aangespoord om een niveau van efficiëntie te behouden dat vooraf afgesproken zal worden.

Wat de Belgische postale context betreft, impliceren de streefdoelen van het BIPT aldus dat de gekozen methode voor de controle van de berekening van de nettokosten van de UPD:

- compatibel is met de methode voor de berekening van de nettokosten van de UPD volgens vermeden kosten;
- steunt op de gegevens die beschikbaar zijn bij de operator;
- zo transparant mogelijk is (tussen de gereguleerde operator en de regulator);
- berust op een zo objectief mogelijke toewijzing van de kosten;
- het mogelijk maakt de UPD-verlener aan te sporen tot kostenefficiëntie, zodat die in staat is de prijzen van de UPD-producten betaalbaar te houden en zo het sociale welzijn te verhogen;
- zo weinig mogelijk kan worden betwist door de operator die de UPD verleent;
- zo eenvoudig mogelijk is om te hanteren.

5.2.1 Welke benadering van de kostenmodelvorming (top-down / bottom-up)?

De vereiste transparantie op het gebied van de regulering en meer bepaald de bepaling van de nettokosten van de UPD pleit in het voordeel van een aanpak van het bottom-up type. Deze laatste biedt het voordeel door de constructie een dieper technisch inzicht in de kostenstructuur van de onderzochte diensten te kunnen krijgen. Dankzij die aanpak kunnen directe verbanden van kostenveroorzaking worden gelegd tussen sommige gezamenlijke kosten en de daarmee verband houdende producten/diensten, daar waar er een meer arbitraire verdeelsleutel zou kunnen worden gebruikt in het kader van een top-down benadering die gebaseerd is op (al of niet specifieke) standaardarbeidseenheden. Dat punt is des te meer belangrijk in het kader van de postsector, waar de kosten die de postoperatoren dragen, in meerderheid gemeenschappelijk zijn aan verscheidene producten of diensten.

De toevoeging van de nodige aansporing tot kostenefficiëntie van de UPD-verlener versterkt de argumentatie voor een aanpak van het type bottom-up.

In de Belgische context en met name rekening houdende met het niveau van efficiëntie dat vandaag door de UPD-verlener is bereikt, lijkt het opportuun om, als een van de in aanmerking genomen methodologische keuzes, de greenfield bottom-up benadering slechts

te behouden in een optiek van een extreem scenario, die wordt ingezet wanneer er geen dialoog is met de operator en deze laatste geen gegevens verstrekt.

Tot slot vertoont de hybride benadering een hoge moeilijkheidsgraad omdat deze inhoudt dat men een top-down model en een bottom-up model tot stand moet brengen en deze twee doen convergeren. Het voordeel daarvan is echter dat er rekening wordt gehouden met de dwingende omstandigheden die op de UPD-verlener wegen. Maar daardoor is het minder evident om een meting/parametrisering van de efficiëntie in te voeren dan bij een klassieke bottom-up benadering. Bovendien komt de hoeveelheid vereiste informatie overeen met zowel die van een bottom-up benadering als van een top-down benadering. Deze aanpak vormt dus een voorbereidend scenario om de dialoog met de UPD-verlener te vergemakkelijken. Daarbij moet eraan worden herinnerd dat de voorgestelde methodologische benaderingen type-varianten vormen en dat ze aangepast kunnen worden om de middenweg te kiezen tussen de type-benaderingen waarvan ze zijn afgeleid.

Tabel 4: analytisch overzicht van de benaderingen voor kostenmodelvorming, op basis van de doelstellingen van het BIPT

		Vereist dataniveau	Transparantie	Objectiviteit van de kostentoewijzing	Aansporing tot efficiëntie	Aanvaarding door de operator	Dynamisch aspect
Top-down	Niet-specifieke standaardarbeidseenheden	●	○	○	○	●	○
	Specifieke standaardarbeidseenheden	◐	○	○	○	●	◐
	Werkelijke technische arbeidseenheden	○	◐	○	○	●	◐
	Hybride	◐	◐	◐	◐	◐	◐
Bottom-up	Niet-geoptimaliseerde scorched node	◐	◐	●	◐	◐	●
	Geoptimaliseerde scorched node	◐	●	●	◐	◐	●
	Greenfield	●	●	●	●	○	●

● Aanbevolen benadering ○ Te vermijden aanpak

Analyse TERA Consultants

5.2.2 Welke kostenberekenningswijze (FDC, LRAIC, LRIC)?

Richtlijn 2008/06/EG verplicht de aanbieder van de UPD aan de regulator de nodige informatie te verstrekken voor de controle van de berekening van de UPD en geeft aanbevelingen over de manier waarop de gemeenschappelijke (gezamenlijke of transversale) kosten, met of zonder verband van kostenveroorzaking, toegerekend moeten worden aan de UPD-diensten. In die zin wordt de regulator aangespoord om zijn raming te toetsen aan de reglementaire boekhouding van de operator. Bovendien impliceert de werkwijze voor berekening van de LRIC-kosten dat aan de diensten die onder de UPD vallen, alleen de kosten worden toegerekend die daar rechtstreeks aan toegerekend kunnen worden. Met deze methode bestaat dus het gevaar dat de kosten van de UPD aanzienlijk lager uitvallen dan de kosten die de operator in zijn reglementaire boekhouding opvoert, omdat deze kosten geen gemeenschappelijke (gezamenlijke of transversale) kosten zouden omvatten. De aldus berekende kosten van de UPD riskeren dus van aangevochten te worden door de operator omdat Richtlijn 2008/6/EG hem de toestemming geeft een deel van deze gemeenschappelijke kosten mee te tellen bij de berekening van de kosten van de UPD-diensten.

De FDC-benadering is het minst compatibel met de methode voor de berekening van de nettokosten van de UPD volgens vermeden kosten omdat de gemeenschappelijke kosten worden toegewezen, uitgaande van het feit dat alle producten en diensten eenzelfde niveau van dimensionerende aard vertonen. In de postsector waar de producten/diensten binnen de UPD een groot deel van het productengamma van de UPD-verlener vertegenwoordigen, zou deze benadering kunnen leiden tot een waardebeoordeling van de gemeenschappelijke kosten die toegewezen zijn aan de UPD, die ofwel te laag ofwel te hoog ligt.

De doelstellingen van de regulator inzake transparantie en aansporing tot efficiëntie van de operatoren pleiten voor een berekening van de incrementele kosten die de tegenhanger van de vermeden kosten vormt. Zo maakt de benadering van (gemiddelde) incrementele langetermijncosten (LRIC/LRAIC) het mogelijk aan de producten/diensten van de UPD, de directe en gezamenlijke kosten waarvan een verband van kostenveroorzaking aan het licht is gebracht, toe te rekenen. Zij maakt het ook mogelijk om door middel van een mark-up de transversale kosten zonder banden met deze producten/diensten toe te wijzen. Alle kosten die worden toegerekend aan de UPD-diensten zijn dus beheerst en te rechtvaardigen. Bovendien kan de mark-up die wordt gebruikt om aan de UPD-diensten de transversale kosten toe te wijzen zonder verband van kostenveroorzaking met deze laatste, worden geparametriseerd in een optiek van aansporing tot efficiëntie van de operator.

Tabel 5: analytisch overzicht van de benaderingen voor kostentoe rekening, op basis van de doelstellingen van het BIPT

	Compatibiliteit "vermeden kosten"	Vereist dataniveau	Transparantie	Objectiviteit van de kostentoe wijzing	Aansporing tot efficiëntie	Aanvaarding door de operator	
Pure LRIC	●	-	-	○	●	○	-
LRIC / LRAIC	●	-	-	●	◐	◐	-
FDC	○	-	-	●	○	●	-

● Aanbevolen benadering ○ Te vermijden aanpak

Analyse TERA Consultants

5.2.3 Samenvatting van de aanbevelingen

Ten aanzien van de reglementaire verplichtingen die worden opgelegd door de wetgevende teksten en van de operationele context van het project, blijkt dat de kostenmodelvorming volgens een bottom-up logica op basis van incrementele kosten het meest geschikt is. De analyse op basis van incrementele kosten vormt immers de tegenhanger van een benadering op basis van vermeden kosten.

Ten aanzien van de voorgaande aanbevelingen kunnen aldus vier methodologische benaderingen worden overwogen voor de controle van de berekening van de kosten van een operator:

- **twee "kernbenaderingen"**, die het mogelijk maken om tegemoet te komen aan de doelstellingen van het BIPT, terwijl een betrekkelijk soepele toepassing wordt gegarandeerd ten opzichte van de geïdentificeerde operationele verplichtingen:
 - **Benadering 1:** niet-geoptimaliseerde scorched node bottom-up benadering op basis van incrementele kosten;
 - **Benadering 2:** geoptimaliseerde scorched node bottom-up benadering op basis van incrementele kosten.
- **twee "randbenaderingen"**, die overwogen kunnen worden wanneer het wegens bepaalde operationele verplichtingen niet mogelijk zou zijn om een van de "kernbenaderingen" toe te passen:

- **Benadering 3:** greenfield bottom-up benadering: het gaat om een benadering die ingezet zou kunnen worden bij een totaal gebrek aan medewerking vanwege de UPD-aanbieder;
- **Benadering 4:** hybride benadering gebaseerd op een top-down model dat gebruikmaakt van bottom-up toewijzings sleutels: deze aanpak die moeilijk toe te passen is vanuit het oogpunt van de regulator kan echter naar voren worden geschoven om de uitwisseling met de UPD-verlener te vergemakkelijken. Er kan zelfs een variant overwogen worden die tussen de eerste en de vierde benadering ligt (doorgedreven en fijne verzoening tussen de bottom-up benadering en de analytische boekhouding van de operator).

Tabel 6: aanbevolen benaderingen in het kader van de kostenmodelvorming van een postoperator met en zonder UPD-verlening

		Pure LRIC	LRIC / LRAIC	FDC
Top-down	Niet-specifieke standaardarbeidseenheden			
	Specifieke standaardarbeidseenheden			
	Werkelijke technische arbeidseenheden			
	Hybride		✓	✓
Bottom-up	Niet-geoptimaliseerde scorched node		✓	
	Geoptimaliseerde scorched node		✓	
	Greenfield	✓	✓	

4

1

2

3

"Rand"-benaderingen

"Kern"-benaderingen

6 Uitwerking van de tegenfeitelijke scenario's

Om de tegenfeitelijke scenario's uit te werken moet op de eerste plaats worden bepaald hoe de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) buiten de UPD in de gekozen benadering behandeld moeten worden. Vervolgens worden de verplichtingen in verband met de UPD die opgenomen zijn in het Belgische reglementaire kader onderzocht, om het niveau van verplichtingen te bepalen die deze voor bpost betekenen. Rekening houdende met deze verplichtingen, worden ten slotte verschillende tegenfeitelijke scenario's voorgesteld voor de organisatie van bpost zonder UPD-verplichtingen.

6.1 Rekening houden met DAEB's in de gekozen benadering

De wet van 21 maart 1991 vertrouwt aan bpost, de historische operator, diverse "opdrachten van openbare dienst" toe, die verschillende DAEB's vormen:

*"A. De **totaliteit van de universele postdienst** (...)*

B. De financiële postdiensten en de verkoop van postzegels en andere postwaarden (...)

C. Het aanbieden van een verlaagd tarief voor al dan niet geadresseerd verkiezingsdrukwerk (...)

D. De dienst van postabonnementen op erkende kranten en erkende tijdschriften (...)

E. De dienst van de administratieve correspondentie (...)

F. De uitreiking van postzendingen tegen portvrijdom (...)

G. De behandeling van briefwisseling uitgaande van of geadresseerd aan militairen (...)

H. De bestelling aan huis door de uitreiker op dienstronde van postzegels en de afgifte aan de uitreiker op dienstronde van tegen enkelstuktarief aangeboden aangetekende zendingen (...)

I. De verkoop van fiscale zegels (...) en het drukken en afleveren van visverloven

J. bpost kan door of krachtens een wettelijke of contractuele bepaling worden belast met andere opdrachten van openbare dienst."

Bron: wet van 21 maart 1991, Art. 141, § 1

Bovendien preciseert het vierde beheerscontract van 13 december 2005, gesloten tussen De Post (bpost) en de Belgische Staat met betrekking tot "de regels waaronder en de uitvoeringsmodaliteiten waarmee DE POST de taken verzekert met het oog op de uitvoering van haar opdrachten van openbare dienst, evenals [...] de financiële tegemoetkoming van de

Staat²⁰ de aard en de karakteristieken van elk van deze opdrachten.²¹ Deze worden aldus samengevat in het besluit van de Europese Commissie van 25 januari 2012:

Tabel 1 - Opdrachten van openbare dienst toevertrouwd aan bpost in het 4e beheerscontract

Postdiensten	
1	Universele postdienst (taken vastgesteld in artikel 142, §§ 2 en 3 van de wet van 21 maart 1991)
2	Vervroegde distributie van dagbladen
3	Distributie van tijdschriften
4	Distributie van verkiezingsdrukwerk
5	Speciaal tarief voor verenigingen zonder winstoogmerk
6	Post in portvrijdom (koninklijke en andere bijzondere correspondentie)
7	Internationale brievenpost
8	Uitgaande internationale postcolli
Financiële diensten	
9	Geldstortingen op lopende rekeningen
10	Uitgifte van postwissels
11	Betaling aan huis van ouderdoms- en overlevingspensioenen en tegemoetkomingen aan mensen met een handicap
12	Uitbetaling van presentiegelden bij verkiezingen
13	Het boeken van gelden en titels voor verkeersboetes
14	Visverloven
Verkoop van postzegels	
15	Verkoop van postzegels
Andere taken van openbare dienst	
16	Sociale rol van de postbode
17	De dienst "AUB Postbode"
18	Het verstrekken van gepaste informatie aan het publiek
19	Medewerking bij het uitreiken van pakken stembrieven en stembiljetten.

Bron: besluit van de Commissie van 25.01.2012 betreffende maatregel SA.14588 (C20/2009)

De universele postdienst is aldus een DAEB onder de 22 DAEB's die aan bpost toevertrouwd zijn. De toepassing van de werkwijze voor berekening van vermeden kosten vereist dus dat men zich vragen stelt over de rol van de overige DAEB's wat betreft de organisatie en de dimensionering van de operator. Die DAEB's kunnen immers voor de operator operationele verplichtingen met zich brengen, en dus extra kosten zonder verband met de UPD.

²⁰ 4de beheerscontract tussen de Staat en bpost van 13 december 2005, artikel 1.

²¹ 4de beheerscontract tussen de Staat en De Post (bpost) van 13 december 2005, hoofdstuk 2.

Wanneer die DAEB's toepassingsgerichte processen inzetten, die rechtstreeks gescheiden kunnen worden van de processen die toegepast worden voor de UPD-verrichting, is het niet nodig dat deze processen in een model worden gezet. De kosten die gepaard gaan met toepassingsgerichte processen hebben geen invloed op een benadering op basis van vermeden kosten.

Daarentegen zullen andere DAEB's kunnen gebruikmaken van de infrastructuren en processen die zijn ingesteld om aan de UPD-verplichtingen te voldoen en noodzakelijkerwijze een deel van de kosten in verband met deze infrastructuren en deze processen dragen.

De definitie van de scenario's (referentiescenario en tegenfeitelijk scenario) doet aldus de problematiek rijzen van de verrichtingen die in elk van deze scenario's te overwegen zijn, om te vermijden dat in het kader van de controle van de berekening van de nettokosten van de UPD kosten worden opgenomen die verband houden met andere taken van openbare dienst en zo dubbeltellingen te vermijden. De inzet bestaat ook erin de verdeling van de eventuele schaal- en breedtevoordelen tussen de activiteiten die onder de UPD vallen, onder andere DAEB's of die niet bij een DAEB horen, op transparante en objectieve wijze te beschouwen.

In eerste instantie moeten dus onder de geïdentificeerde DAEB's de DAEB's onderscheiden worden die exclusief toepassingsgerichte processen impliceren en die aldus rechtstreeks uitgesloten kunnen worden uit de te beschouwen perimeter van kosten (die geen processen deelt met de UPD).

De onderstaande tabel groepeert de 22 DAEB's die toevertrouwd zijn aan bpost door het 4e beheerscontract, en identificeert voor elk van die DAEB's de toegepaste processen (in model gezette postale processen of andere toepassingsgerichte processen).

Tabel 2 – Identificatie van de processen die door de 22 geïdentificeerde DAEB's worden toegepast

LIJST VAN DAEB'S		PROCES						
		Verkoop	Ophaling en concentratie	Transport	Sorteren	Voorbereiding van de rondes	Verdeelrondes	Overig specifiek proces
Postdiensten								
1	Universele postdienst	x	x	x	x	x	x	
2	Vervroegde distributie van dagbladen		x	x	x			X
3	Distributie van tijdschriften		x	x	x	x	x	X
4	Distributie van verkiezingsdrukwerk		x	x	x	x	x	
5	Speciaal tarief voor verenigingen zonder winstoogmerk	x	x	x	x	x	x	
6	Post in portvrijdom (koninklijke en andere bijzondere corresp.)	x	x	x	x	x	x	
7	Internationale brievenpost	x	x	x	x	x	x	
8	Uitgaande internationale postcolli	x	x	x	x			
Financiële diensten								
9	Geldstortingen op lopende rekeningen	x						X
10	Uitgifte van postwissels	x						X
11	Betaling aan huis van ouderdoms- en overlevingspensioenen en tegemoetkomingen aan mensen met een handicap					x	x	X
12	Uitbetaling van presentiegelden bij verkiezingen							X
13	Het boeken van gelden en titels voor verkeersboetes							X
14	Visverloven							X
Verkoop van postzegels								
15	Verkoop van postzegels	x						
Andere taken van openbare dienst								
16	Sociale rol van de postbode						x	X
17	Het verstrekken van gepaste informatie aan het publiek	x						
18	Medewerking bij het uitreiken van pakken stembrieven en stembiljetten.						x	

Bron: Analyse TERA Consultants

De voorgestelde aanpak bestaat erin uit de modelvorming alle DAEB's uit te sluiten die exclusief een beroep doen op specifieke processen, d.w.z. processen die er specifiek aan gewijd zijn en die niet worden gedeeld met andere postdiensten. De DAEB's (buiten UPD) die om verstrekt te worden, dezelfde processen gebruiken als de postdiensten die onder de UPD vallen, zullen daarentegen meegerekend worden in de modelvorming, zowel voor het referentiescenario als voor het tegenfeitelijk scenario. Het model voor de berekening van de nettokosten van de UPD dat voor controledoelinden ontwikkeld wordt in het kader van deze studie maakt het mogelijk om specifiek de nettokosten af te zonderen die bij de DAEB's horen die de postale processen delen met de UPD. Het is dus mogelijk om deze nettokosten af te zonderen die niet aangerekend mogen worden in de nettokosten van de UPD.

Sommige DAEB's delen een deel van de postale keten van vervoer en distributie met de UPD (distributie van tijdschriften, distributie van verkiezingsdrukwerk, uitgaande

internationale postcolli, enz.). Voor het merendeel van deze DAEB's zijn de taken die nodig zijn om ze te vervoeren en verdelen echter volledig specifiek. De DAEB in verband met de vervroegde krantenbedeling gebruikt bijvoorbeeld enkel toepassingsgerichte activiteiten van transport en distributie, zodat het mogelijk is om deze uit te sluiten uit de perimeter die gemodelleerd wordt voor de verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD.

De enige DAEB die opgenomen moet worden in de modelvorming van de nettokosten van de UPD is de DAEB van de bezorging van de tijdschriften²². Deze DAEB deelt het proces van postbezorging met de UPD. Daarom moet dit worden opgenomen in de perimeter van modelvorming van de UPD, terwijl de mogelijkheid behouden blijft om de daarbij horende kosten en inkomsten af te zonderen, in het kader van de referentiesituatie en in het kader van de tegenfeitelijke scenario's. Zo blijft het mogelijk om in de nettokosten van de UPD, niet de nettokosten te tellen die specifiek overeenstemmen met de bezorging van de tijdschriften.

6.2 Rekening houden met de verplichtingen die op de houders van een postvergunning rusten

Tegenover de verplichtingen die bij de UPD-verlening in België horen, zijn er verplichtingen²³ vastgelegd (met name betreffende een verplichting tot geografische dekking) die gelden voor de postoperatoren die UPD-producten aanbieden, maar die geen aangewezen UPD-aanbieders zijn.

In het kader van de definitie van het tegenfeitelijke scenario gaat het erom te bepalen wat het gedrag zou zijn van de operator die vandaag de UPD-aanbieder is (bpost) als die geen UPD-verplichtingen had. Het gaat hier geenszins erom zich te verplaatsen in de situatie waarin een andere operator dan bpost als aanbieder van de UPD zou worden aangewezen.

Bijgevolg wordt in deze aanpak ervan uitgegaan dat bpost in de context van een tegenfeitelijk scenario niet dezelfde verplichtingen opgelegd zou krijgen als die welke waaraan de Belgische postoperatoren vandaag moeten voldoen die UPD-producten aanbieden, maar die niet aangewezen zijn als UPD-aanbieder.

De benadering die wordt toegepast om het tegenfeitelijk scenario samen te stellen past in een logica waarin geen enkele operator zou worden aangewezen om de UPD te verstrekken. Bijgevolg zouden de verplichtingen opgelegd aan de operatoren die de UPD niet aanbieden, niet in aanmerking genomen kunnen worden om als basis te dienen voor het tegenfeitelijk scenario.

²² Zie artikel 2 van het 4e beheerscontract gesloten tussen De Post (bpost) en de Staat.

²³ Artikel 148 sexies - wet van 21 maart 1991

6.3 De verplichtingen verbonden aan de levering van de UPD in België

In België worden de perimeter van de UPD en de verplichtingen die verbonden zijn aan de levering ervan door de aangewezen operator, vastgesteld in artikel 142 van de wet van 21 maart 1991. Bovendien heeft het vierde beheerscontract van 13 december 2005, gesloten tussen De Post (bpost) en de Belgische Staat betrekking op "*de regels waaronder en de uitvoeringsmodaliteiten waarmee DE POST de taken verzekert met het oog op de uitvoering van haar opdrachten van openbare dienst, evenals [...] de financiële tegemoetkoming van de Staat*"²⁴. Het bevat in het bijzonder verplichtingen met betrekking tot de verzendingstermijnen van de producten die onder de UPD vallen, alsook preciseringen over de geografische dekking van bpost, als aanbieder van de UPD en andere DAEB's.

De verplichtingen die verbonden zijn aan de universele postdienst in België kunnen aldus in 5 categorieën worden ingedeeld:

- perimeter van de producten binnen de UPD;
- verplichtingen inzake geografische dekking;
- verplichtingen inzake dienstkwaliteit;
- tariefverplichtingen;
- verplichting tot gescheiden boekhouding.

6.3.1 Perimeter van de producten binnen de UPD

Titel IV, hoofdstuk V, deel III, van de wet van 21 maart 1991 definieert nauwkeurig in artikel 142 de perimeter van de UPD in België. De producten in kwestie zijn:

- postzendingen²⁵ waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg;
- postpakketten tot 10 kg voor binnenlandse pakketten en tot 20 kg voor pakketten vanuit het buitenland;
- aangetekende zendingen²⁶ en zendingen met aangegeven waarde²⁷.

"De universele postdienst omvat de volgende verrichtingen :

- het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie van postzendingen tot 2 kg;

²⁴ 4de beheerscontract tussen de Staat en De Post (bpost) van 13 december 2005, artikel 1.

²⁵ Wet van 21 maart 1991, art. 141: "*postzending : geadresseerde zending in de 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*"

²⁶ Wet van 21 maart 1991, art. 141: "*aangetekende zending : een dienst die op forfaitaire basis tegen de risico's van verlies, diefstal of beschadiging waarborgt, waarbij de afzender, in voorkomend geval op zijn verzoek, een bewijs ontvangt van de datum van afgifte of de bestelling van de postzending aan de geadresseerde*"

²⁷ Wet van 21 maart 1991, art. 141: "*zending met aangegeven waarde : een dienst die bestaat in de verzekering van de postzending voor de door de afzender aangegeven waarde tegen verlies, diefstal of beschadiging*"

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

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

Bron: wet van 21 maart 1991, Art. 142, § 1

Bovendien legt de wet aan de aanbieder van de UPD de verplichting op dat deze aan de gebruikers alle nodige inlichtingen moet kunnen verstrekken over de producten die onder de UPD vallen.

"De leverancier van de universele dienst verstrekt aan de gebruikers precieze, actuele en volledige informatie met betrekking tot de producten en diensten die deel uitmaken van de universele dienst. (...)"

Bron: wet van 21 maart 1991, Art. 144bis, § 1

6.3.2 Geografische dekking

De verplichting inzake geografische dekking die door de Belgische wet wordt vastgelegd betreft zowel de verrichtingen inzake ophaling en distributie als het netwerk van dienstverleningspunten waarmee de toegankelijkheid tot het aanbod aan postdiensten mogelijk wordt gemaakt.

Geografische aanwezigheid van de verrichtingen inzake ophaling en distributie

De wet bepaalt dat de operator die de UPD aanbiedt zijn dienstverlening moet kunnen bieden over het gehele Belgische grondgebied, d.w.z. in de 589 gemeenten, en voor alle inwoners van elk van die gemeenten.

"per gemeente bedoeld in punt 1° dient er minimaal vijf dagen per week, behalve op zondag en de wettelijke feestdagen, ten minste één lichte, één verzending en één bestelling van die postzendingen te geschieden"

Bron: Wet van 21 maart 1991, Art. 142, § 2, 2°

"bij de bestelling van de postzendingen moeten alle woningen van het Rijk worden betrokken voor zover zij voorzien zijn van een brievenbus binnen handbereik geplaatst aan de grens van de openbare weg en beantwoordend aan de reglementering uitgevaardigd door de Minister, op voorstel van het Instituut. Deze verplichting wordt uitgebreid tot de pakketten bedoeld in § 1, tweede streepje. Zo het aangeboden pakket niet in ontvangst is kunnen genomen worden door de bestemming, wordt het bewaard op een plaats in de gemeente van de geadresseerde, waarbij die laatste daarvan op de hoogte wordt gebracht door een bericht dat in zijn bus wordt gestoken."

Bron: Wet van 21 maart 1991, Art. 142, § 2, 3°

Het beheerscontract bevestigt de verplichting om de ophaling en distributie te verzorgen over het hele grondgebied²⁸.

Geografische aanwezigheid van het netwerk van ophaalpunten

De Belgische wet schrijft voor dat de UPD-aanbieder elk van de 2359 gefuseerde bestuurlijke eenheden (die op 31 december 1971 [sic] een afzonderlijke gemeente vormden) moet voorzien van ten minste één toegangspunt (i.e. een rode brievenbus²⁹) voor het deponeren van postzendingen.

"in elke gemeente van het Rijk, met inbegrip van de gefuseerde 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 § 1;"

Bron: Wet van 21 maart 1991, Art. 142, § 2, 1°

Geografische aanwezigheid van het netwerk van postale service-punten

Bovendien specificeert het 4e beheerscontract de verplichting tot territoriale aanwezigheid van de operator: bpost (voordien DE POST) wordt aldus onderworpen aan de verplichting om een netwerk van 1300 service-punten in stand te houden waar ten minste het basisassortiment moet worden aangeboden, wat het volgende omvat:

- de inontvangstneming van zendingen van stukpost-brievenpost en stukpost-postpakketten die deel uitmaken van de universele dienst, met uitzondering van zendingen met aangegeven waarde;
- 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);
- de verkoop van postzegels;

²⁸ Art. 20 van het 4e beheerscontract: "DE POST waarborgt een postale aanwezigheid door in elk van de 589 gemeenten over minstens één postkantoor te beschikken waarin DE POST postpersoneel zal inzetten op basis van de klantenbehoeften (waaronder openingsuren) [...]"

²⁹ In zijn mededeling van 16 maart 2012 betreffende de controle van de kwaliteit van de dienstverlening van bpost heeft het BIPT de toegangspunten waarvan sprake in deze verplichting, gelijkgesteld met het netwerk van rode brievenbussen van bpost.

- het aanvaarden van stortingen voor rekening van DE POST of van andere financiële instellingen, voorzien van een gestructureerde mededeling, beperkt tot 300 euro;
- de verkoop van fiscale zegels en van boetezegels of de dienstverlening aangeboden door DE POST in het kader van een nieuw systeem met andere betalingsmodaliteiten.

Er moet worden opgemerkt dat een "postaal service-punt" een algemene term is die verscheidene begrippen omvat, namelijk een postkantoor, een posthalte of een postwinkel.

- Een "postkantoor" is een vestiging uitgebaat door bpost waar minstens het basisassortiment van diensten wordt aangeboden aan de gebruiker, alsook de volgende vier diensten:
 - de ontvangst van geldstortingen ter creditering van een postrekening-courant of van een rekening bij een financiële instelling;
 - de geldopname (cash) uit eigen rekening aan het loket;
 - de uitbetaling van assignaties - pensioenen;
 - de inontvangstneming van overschrijvingsformulieren met betrekking tot betalingen vanuit eigen rekening.

Bpost waarborgt een postale aanwezigheid door in elk van de 589 gemeenten over minstens één postkantoor te beschikken waarin het postpersoneel inzet naargelang van de behoeften van de klanten

- Een "posthalte" is een vestiging of een contactpunt met de gebruiker waar minstens het basisassortiment aangeboden wordt door postpersoneel tijdens een beperkt aantal uren. Een posthalte kan worden georganiseerd in een postwinkel.
- Een "postwinkel", "PostPunt" genaamd, is een vestiging uitgebaat door een derde, die een privépartner of publieke partner kan zijn, waarin deze derde openbare diensten verstrekt in naam van en voor rekening van bpost. Er moet op zijn minst een basisassortiment van diensten worden aangeboden. Bpost exploiteert de "postwinkel" onder de commerciële naam "PostPunt". Deze "PostPunten" bevinden zich onder andere in warenhuizen en krantenshops. In een postwinkel werkt geen personeel van bpost.

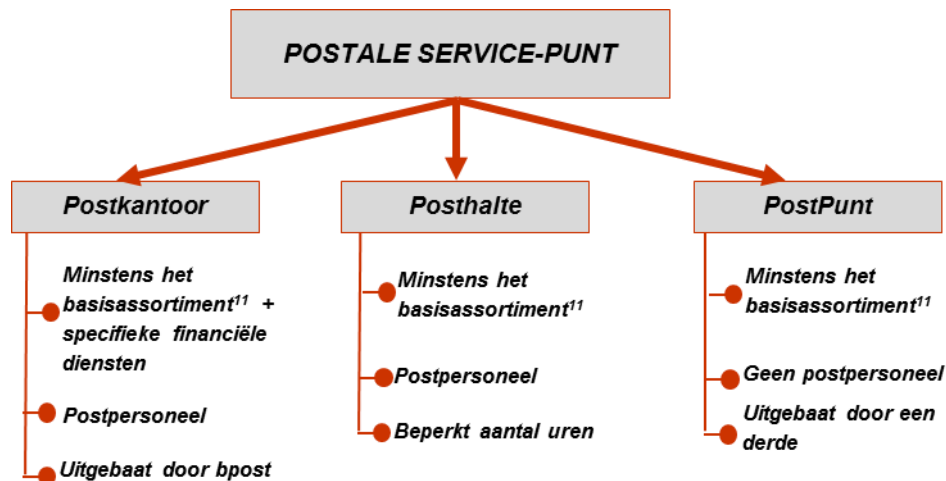
Bpost is vrij in het bepalen van de postale service-punten die een volledig assortiment of een basisassortiment aanbieden, maar voor elk postaal service-punt met een basisassortiment moet zich op een maximale afstand van 10 km over de weg, een postkantoor met een volledig assortiment bevinden.

Onder "volledig assortiment" moeten de volgende openbare diensten worden verstaan:

- de diensten van het basisassortiment;
- de uitvoering van verrichtingen met betrekking tot de basisbankdienst;
- betaling van binnenlandse postwissels;
- het boeken van gelden en titels voor verkeersboetes;

- de verkoop, de terugbetaling, de vervanging en de uitwisseling van visverloven;
- de ontvangst van geldstortingen op een postrekening-courant en de uitvoering van de betalingsverrichtingen vanuit of naar deze rekeningen;
- de ontvangst van geldstortingen ter creditering van een postrekening-courant of van een rekening bij een andere financiële instelling.

Figuur 21 - De verschillende postale service-punten in het retailnetwerk van bpost



Bron: BIPT, Mededeling betreffende de controle van de kwaliteit van de dienstverlening van bpost (2012)

Hoewel het 4e beheerscontract tussen bpost en de Staat verplichtingen inzake het aantal postale service-punten oplegt, die moeten bestaan uit postkantoren, alsook over de dichtheid van de service-punten die het volledige assortiment van diensten moeten aanbieden, moet hier worden opgemerkt dat **deze overwegingen niet onder het wet- en regelgevingskader met betrekking tot de universele dienst vallen, omdat al deze soorten van toegangspunten het basisassortiment van diensten aanbieden, waarin alle producten of diensten zitten die onder de UPD vallen.**

De enige verplichting die werkelijk verbonden is aan de verstrekking van de UPD door bpost, in verband met het retailnetwerk van bpost, is het behoud van minstens één postaal service-punt in elk van de 589 gemeenten van België, waar de inontvangstneming, het beschikbaar houden en de afgifte van stukpost en postpakketten die onder de universele dienst vallen mogelijk is, wat m.a.w. overeenkomt met een deel van het basisassortiment.

6.3.3 Dienstkwaliteit

De Belgische wet vermeldt de aard van de normen inzake dienstkwaliteit die door de operator die de UPD verstrekt, in acht moeten worden genomen. Het verwachte niveau van kwaliteit voor elk van deze normen wordt bij koninklijk besluit vastgelegd.

"De Koning stelt, op advies van het Instituut, bij in Ministerraad overlegd besluit, de kwaliteitsnormen vast voor de aanbieder van de universele dienst en bepaalt de inlichtingen die de aangewezen aanbieder van de universele dienst moet verstrekken om de controle ervan mogelijk te maken. Deze kwaliteitsnormen hebben met name betrekking op de verzendingsduur, de regelmaat en de betrouwbaarheid van de binnenlandse en grensoverschrijdende diensten."

Bron: wet van 21 maart 1991, art. 144quater, § 1

Het beheerscontract stelt aldus de kwaliteitsnormen vast die door de operator die de UPD verstrekt, in acht moeten worden genomen. Die normen kunnen in 4 categorieën worden gerangschikt:

- de informatieverstrekking aan de gebruikers;
- de termijnen en de betrouwbaarheid van de verzending;
- de frequentie van de verrichtingen;
- de toegankelijkheid van de contactpunten.

6.3.3.1 Verplichtingen in verband met het niveau van informatieverstrekking aan de gebruikers

De Belgische wet legt de nadruk op de openbaarheid van het aanbod aan diensten gedaan door de UPD-verlener en van de desbetreffende tarieven, die in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd moeten worden.

"De algemene en bijzondere voorwaarden inzake het aanbod van de diensten en leveringen die tot de universele dienst behoren, de enkelstukstarieven alsook de basisvoorwaarden voor het bekomen van verminderde tarieven, worden in het kader van een Gebruikershandvest bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De wijzigingen aan deze catalogus worden eveneens in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt."

Bron: Wet van 21 maart 1991, art. 144

Bovendien moet de operator die de UPD verleent, in staat zijn om aan de gebruikers alle informatie te verstrekken die bijdraagt tot de verbetering van hun kennis van de producten en van de werking van de contactpunten van de operator. In het bijzonder moet de operator in elk van zijn contactpunten, een brochure beschikbaar stellen aan de gebruikers waarin de karakteristieken en de verkoopsvoorwaarden van elk UPD-product worden vermeld, alsook de mogelijkheden voor de gebruikers om klacht in te dienen.

"§ 1. (...) Inlichtingen betreffende de toegang tot de dienst, het tarief, het kwaliteitsniveau, de aansprakelijkheidsregeling en de klachtenprocedure moeten mondeling kunnen verstrekt worden. De karakteristieken van een product moeten kunnen worden opgesomd. Behalve hetgeen in artikel 144 is

behaald, afficheert hij op duidelijke en leesbare wijze de openingstijden van de kantoren aan de buitenkant ervan, en de belangrijkste tarieven aan de binnenkant van deze laatste.

Hij verstrekt eveneens in alle kantoren brochures met een beschrijving per product of dienst dat of die deel uitmaakt van de universele dienst, van de toegangsvoorwaarden, de basistarieven, de kortingen, de standaardtoeslagen, de aansprakelijkheidsregeling en de klachtenprocedure, de naam en het adres van zijn hoofdzetel.

§ 2. *Elke wijziging die wordt aangebracht in de aanbiedingsvoorwaarden van de producten en diensten moet, voordat zij van toepassing wordt, ter kennis worden gebracht van de gebruikers.*

Bron: Wet van 21 maart 1991, art. 144bis

De Belgische wet verduidelijkt anderzijds dat bij een slechte werking van de universeledienstverlening de aanbiedende operator de Staat en de gebruikers daarvan "zo snel mogelijk" op de hoogte moet brengen, zonder de maximale termijn te preciseren.

"In geval van onderbreking of stopzetting van de verrichtingen van de universele dienst, is de aanbieder verplicht de minister en het Instituut onmiddellijk, en de gebruikers zo snel mogelijk daarvan op de hoogte te stellen."

Bron: wet van 21 maart 1991, Art. 142, § 4

Nog steeds met als doel de klant te informeren, verduidelijkt het beheerscontract dat de brievenbussen van de operator die de UPD verleent, informatie moeten geven over de lichtingsuren.

6.3.3.2 Verplichtingen met betrekking tot de verzendingstermijnen

De kwaliteitsnormen inzake verzendingstermijnen worden vastgesteld door het vierde beheerscontract alsook door het koninklijk besluit van 11 januari 2006 tot toepassing van titel IV van de wet van 21 maart 1991. Het koninklijk besluit schrijft voor dat bpost, **wat de prioritaire stukpostzendingen betreft**, een maximaal aantal zendingen moet verdelen op de eerste werkdag (zaterdag uitgezonderd) na hun afgifte voor de laatste nuttige lichte van de brievenbus, of na hun afgifte op het postkantoor of hun afhaling ter plekke.

De verzendingstermijnen worden gemeten volgens de norm CEN EN 13850, met behulp van een indexcijfer dat gebaseerd is op een korf van postdiensten die deel uitmaken van de universele dienst. Ten minste 95% van de binnenlandse zendingen moeten worden bedeed binnen een termijn van "D+1", en ten minste 97% moeten worden bedeed binnen een termijn van "D+2".

"Bpost verbindt er zich toe haar dienstverlening inzake verzendingstermijnen geleidelijk aan te verbeteren voor wat betreft binnenlandse stukpostzendingen gefrankeerd aan het volle tarief.

2° De meting van deze verbetering gebeurt aan de hand van een index gebaseerd op een kleingebruikerpakket van postdiensten die behoren tot de universele dienst. Dit kleingebruikerpakket is als volgt samengesteld met aanduiding van het aandeel van elke postdienst in het pakket:

- 40%: binnenlandse stukpost-briefwisseling tot 2 kg, gefrankeerd aan het "Prior" tarief
- 10%: binnenlandse stukpost aangetekende zendingen tot 2 kg
- 16%: binnenkomende stukpost prioritaire grensoverschrijdende zendingen van brievenpost tot 2 kg
- 27%: binnenlandse stukpost-briefwisseling tot 2 kg, gefrankeerd aan het "Non-prior"-tarief, tot op het ogenblik van de in artikel 16, 7° voorziene afschaffing van het onderscheid "Prior" en "Non prior" tarief voor de binnenlandse stukpost-briefwisseling gefrankeerd aan het volle tarief
- 7%: binnenlandse stukpost postpakketten (D+2).

3° De verzendingstermijnen zijn D+1 voor de eerste drie postdiensten en D+2 voor de laatste twee postdiensten. Voor elke postdienst van het kleingebruikerpakket wordt het percentage gemeten van de stukpostzendingen waarvoor de respectieve verzendingstermijnen werden gerealiseerd (m.a.w. het percentage van de zendingen die op tijd uitgereikt worden).

4° De index meet het percentage stukpost dat op tijd geleverd wordt volgens de hiernavolgende doelstellingen:

- (...) minstens 95 % op tijd
- minstens 97 % moet uitgereikt worden binnen de (...) verzendingstermijnen, vermeerderd met één dag"

Bron: koninklijk besluit van 11 januari 2006, art. 34, § 2

Bovendien preciseert het koninklijk besluit de termijnen die nageleefd moeten worden voor prioritaire internationale stukpost:

- "vanaf het ogenblik dat zij in het uitwisselingskantoor in België toekomen, [gelden] dezelfde verzendingstermijnen [...] voor de binnenkomende prioritaire internationale zendingen als voor de binnenlandse zendingen;
- binnen termijn D+3 [wordt] minstens 85 % van de intracommunautaire post en binnen termijn D+5 minstens 97 % uitgereikt [...], gemeten volgens de "end-to-end"-methode."

Bron: koninklijk besluit van 11 januari 2006, art. 34, § 2

Bovendien preciseert het 4e beheerscontract ook het uiterste tijdstip van de laatste lichter voor alle gemeenten van het Belgische grondgebied³⁰.

³⁰ Artikel 17 van het 4e beheerscontract: "Het uiterste uur van de laatste lichter moet voor minstens één brievenbus zijn vastgesteld op 17 uur in elke gemeente, en op 19 uur in de gemeenten waar dit gerechtvaardigd is in functie van de jaarlijks door DE POST te evalueren behoeften van de cliënteel, waarbij DE POST toeziet op een evenwichtige spreiding over heel het grondgebied [...]"

6.3.3.3 *Verplichtingen met betrekking tot de frequentie van de verrichtingen*

De frequentie van de verrichtingen waarop de UPD slaat, wordt vastgelegd in de wet van 21 maart 1991. Deze verrichtingen moeten ook minstens een keer per dag, 5 dagen per week plaatsvinden.

"per gemeente bedoeld in punt 1° dient er minimaal vijf dagen per week, behalve op zondag en de wettelijke feestdagen, ten minste één lichting, één verzending en één bestelling van die postzendingen te geschieden"

Bron: Wet van 21 maart 1991, Art. 142, § 2, 2°

Pakketten die overhandigd worden, moeten worden bewaard op een plaats die ten minste 5 dagen per week toegankelijk is, wanneer de bestemming die niet in ontvangst kon nemen.

"Zo het aangeboden pakket niet in ontvangst is kunnen genomen worden door de bestemming, wordt het bewaard op een plaats (...) [die] ten minste vijf dagen per week, behalve op zondag en de wettelijke feestdagen toegankelijk [moet] zijn."

Bron: Wet van 21 maart 1991, Art. 142, § 2, 3°

6.3.3.4 *Verplichtingen met betrekking tot de toegankelijkheid van de contactpunten*

De toegankelijkheid meet de capaciteit van een gegeven contactpunt om een dienst te verstrekken aan de gehele bevolking waaraan dat punt verbonden is. De verplichtingen inzake toegankelijkheid hebben aldus betrekking op:

- de openingstijden van de contactpunten;
- de aanwezigheid van infrastructuur specifiek voor mindervaliden.

Wat de openingstijden betreft, laat het beheerscontract aan de UPD-verlener enige vrijheid; deze mag de openingsuren van zijn service-punten bepalen volgens parameters zoals het volume van de verkoop, het aantal klanten of de kwaliteit van de dienstverlening, op voorwaarde dat de postkantoren ten minste enkele uren per week open zijn buiten de kantooruren.

Er moet echter worden opgemerkt dat deze verplichtingen niet gelden voor alle service-punten, maar enkel voor de "postkantoren" en de "posthalten", die niet onder de universele dienst vallen (zie § 6.3). **Zo worden de verplichtingen met betrekking tot de openingsuren van de vestigingen van bpost in de studie niet beschouwd als aspecten die onder de UPD vallen, maar die onder andere afzonderlijke DAEB's vallen.** Anderzijds bepaalt het beheerscontract dat bpost moet zorgen voor een gemakkelijke toegang tot alle postale service-punten voor mindervaliden³¹.

6.3.4 **Tarieven**

De wet van 21 maart 1991 legt de verplichting op dat de tarieven van de producten die onder de UPD vallen betaalbaar moeten zijn, op de kosten gebaseerd, transparant, niet-

³¹ Artikel 2 van het 4e beheerscontract.

discriminerend en identiek over het gehele grondgebied. Wanneer op sommige producten binnen de UPD bijzondere tarieven worden toegepast, in het bijzonder op bedrijfsrespondentie, moeten deze tarieven voldoen aan de beginselen van doorzichtigheid en non-discriminatie.

Bovendien worden de tariefverhogingen voor stukpost beperkt door een "price-cap"-formule, waarvan de parameters bij koninklijk besluit worden vastgelegd.

“De tarieven voor elk van de diensten die deel uitmaken van de universele dienstverlening door de aanbieder van de universele dienst worden met inachtneming van de volgende beginselen vastgesteld:

1° de prijzen moeten betaalbaar zijn en moeten het mogelijk maken diensten aan te bieden die voor alle gebruikers, ongeacht hun geografische locatie, toegankelijk zijn (...). De aanbieder van de universele dienst beperkt zijn jaarlijkse tariefverhogingen voor de producten die tot het kleingebruikerpakket behoren volgens een price cap, procedures en nadere regels inzake tussenkomst van het Instituut, naast diegene waarvan sprake in § 2, die door de Koning, voor 31 december 2011, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad zijn bepaald (...). Voor de brievenpost die deel uitmaakt van de universele dienstverlening, dient de aanbieder van de universele dienstverlening minstens één openbaar verminderd tarief aan te bieden dat afhangt van minimale afgiftehoeveelheden. Deze korting is georiënteerd op de vermeden kosten ten opzichte van de standaarddiensten;

2° de tarieven zijn kostengeoriënteerd;

3° het tarief is identiek over het gehele grondgebied van het Rijk, ongeacht de plaats van ophaling en distributie;

4° de tarieven moeten transparant en niet-discriminerend zijn. Zowel prijzen als voorwaarden worden zonder discriminatie toegepast

5° wanneer een aanbieder van de universele dienst speciale tarieven toepast, bijvoorbeeld voor diensten voor zakelijke gebruikers, aanbieders van grote partijen post of tussenpersonen die post van verschillende gebruikers samenvoegen, past hij de beginselen van transparantie en non-discriminatie toe ten aanzien van zowel de eigenlijke tarieven als de betreffende voorwaarden. De tarieven en de betreffende voorwaarden worden steeds op dezelfde wijze toegepast zowel tussen derden onderling als tussen derden en aanbieders van de universele dienst die gelijkwaardige diensten aanbieden. Al deze tarieven zijn ook beschikbaar voor de gebruikers, met name de particulieren en de kleine en middelgrote ondernemingen, die onder gelijkwaardige omstandigheden van de postdiensten gebruikmaken”

Bron: Wet van 21 maart 1991, art. 144ter

6.3.5 Gescheiden boekhouding

De aanbieder van de UPD moet een analytische boekhouding voeren, waarmee een onderscheid kan worden gemaakt tussen de producten die onder en buiten de UPD vallen.

“De aanbieder van de universele dienst houdt in zijn interne boekhouding afzonderlijke rekeningen bij om een duidelijk onderscheid te kunnen maken

tussen elk van de diensten en producten die onder de universele dienst vallen en diensten en producten die er niet onder vallen.

Deze interne boekhouding steunt op coherent toegepaste en objectief gerechtvaardigde normen van de kostentoekening en de analytische boekhouding.”

Bron: Wet van 21 maart 1991, art. 144quinquies

6.3.6 Samenvatting van de verplichtingen verbonden aan de levering van de UPD

De verplichtingen die verbonden zijn aan de levering van de UPD en die vastgelegd zijn in de Belgische wet en verduidelijkt in het 4e beheerscontract tussen De Post (bpost) en de Belgische Staat, worden in de tabel hieronder samengevat.

Tabel 3 - Tien verplichtingen die verbonden zijn aan de UPD-verlening, gegroepeerd in 5 categorieën, worden opgesomd in de Belgische wet

Categorie van verplichting	Verplichtingen
Producten	<ul style="list-style-type: none"> • Perimeter van de UPD: <ul style="list-style-type: none"> ○ Postzendingen waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg ○ Postpakketten tot 10 kg voor binnenlandse pakketten en tot 20 kg voor pakketten vanuit het buitenland ○ Aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde
Geografische dekking	<ul style="list-style-type: none"> • Verrichting van de diensten op nationaal niveau: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ten minste één lichting, één verzending en één bestelling per gemeente ○ Bestelling in alle woningen van elke gemeente, op voorwaarde dat de brievenbus toegankelijk is overeenkomstig de van kracht zijnde normen • Netwerk van ophaalpunten van nationale omvang <ul style="list-style-type: none"> ○ Behoud van het netwerk met minstens 2359 rode bussen (ten minste 1 per bestuurlijke eenheid) • Netwerk van postale service-punten van nationale omvang <ul style="list-style-type: none"> ○ Aanwezigheid van minstens één punt per gemeente om pakjes af te halen ○ 1 service-punt in elke gemeente, waar het basisassortiment van diensten wordt verstrekt (waaronder de afgifte en afhaling van de UPD-producten)
Hoedanigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit van de informatie: <ul style="list-style-type: none"> ○ Publicatie van de dienstaanbiedingen en van de tarieven in het Staatsblad ○ Beschikbaarstelling van brochures in de contactpunten ○ Informatieverstrekking aan de gebruikers bij onderbreking van de UPD-verrichting • Termijnen: <ul style="list-style-type: none"> ○ 95% van de producten binnen D+1, 97% binnen D+2 ○ Laatste lichting van de post om 17 uur in alle steden en om 19 uur wanneer de situatie dat rechtvaardigt • Frequentie: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ten minste 5 ophalingen en distributies per week ○ Het punt voor de afhaling van pakjes in elke gemeente moet minstens 5 dagen per week open zijn
Tarieven	<ul style="list-style-type: none"> • Tarieven <ul style="list-style-type: none"> ○ Betaalbaar, kostengebaseerd, identiek voor het hele grondgebied, transparant en niet-discriminerend ○ Beperking van de tariefverhogingen volgens een "price-cap"-formule voor stukpost.
Gescheiden boekhouding	<ul style="list-style-type: none"> • Gescheiden boekhouding <ul style="list-style-type: none"> ○ Opstelling van een gescheiden boekhouding via een reglementaire analytische boekhouding

Bron: Wet van 21 maart 1991 en 4e beheerscontract gesloten tussen De Post (bpost) en de Staat.

6.4 Identificatie van de dwingende verplichtingen voor de operator die de UPD verstrekt

De definitie van een geloofwaardig, realistisch en uitvoerbaar scenario houdt in dat er onder de reeds geïdentificeerde verplichtingen in verband met de verstrekking van de UPD, diegene worden gedefinieerd waaraan de operator die de UPD verleent, zich niet zou onderwerpen, indien de verplichtingen opgeheven zouden worden.

Wegens de monopoliepositie van bpost op de Belgische postmarkt, kan deze identificatie van de dwingende verplichtingen niet steunen op de karakteristieken van concurrerende postoperatoren.

In het kader van dit project zijn er verschillende werkpistes in aanmerking genomen:

- een operationele benadering die steunt op een concrete observatie van de postale processen van bpost, die een eerste analyse mogelijk maakt van de werkelijk dwingende aard van de UPD-verplichtingen;
- een identificatie van de huidige beste praktijken ter zake.

Sommige denkpistes maken het echter mogelijk om een geloofwaardige argumentatie op te bouwen in verband met de positionering van bpost zonder UPD-verstrekking. Deze werkwijze kan immers worden gevolgd door elke verplichting te onderzoeken in het licht van de volgende 4 vragen³²:

1. Gaan de verrichtingen die de operator verstrekt verder dan de verplichting in kwestie?

Als de verrichtingen die de operator verstrekt verder gaan dan de verplichting in kwestie, dan is deze verplichting a priori niet dwingend voor de operator die de UPD verstrekt.

2. Bieden andere operatoren in Europa dezelfde verrichtingen, terwijl de verplichtingen in hun land minder dwingend zijn?

Wanneer in Europa ook door andere operatoren die de UPD verstrekken identieke verrichtingen worden geboden als die welke de operator biedt, terwijl ze onderworpen zijn aan een minder dwingende verplichting, dan is de kans groot dat deze verplichting niet dwingend is voor de operator die de UPD verstrekt.

3. Wat zijn de verplichtingen van een postoperator buiten de UPD-verplichtingen?

In veel landen moeten de postoperatoren, ongeacht of ze de UPD verstrekken, een vergunning hebben om hun activiteit uit te oefenen. Met name in België vermeldt de wet verschillende verplichtingen met betrekking tot het bezit van een postale vergunning. Wanneer een gegeven vergunningsplicht een gelijkwaardig niveau van dwang vertegenwoordigt als de overeenstemmende UPD-verplichting, dan kan deze

³² Deze methode wordt met name toegepast door Copenhagen Economics (What is the cost of Post Denmark's Universal service obligation, 2008) en het CERP (Guidelines for calculating the net cost of the USO, 2008)

verplichting niet worden beschouwd als dwingend voor de operator die de UPD verleent.

4. Wat zijn de voor- en nadelen van de verstrekking van deze dienst?

Wanneer aan de hand van de voorgaande denkoefeningen niet kon worden bepaald of een UPD-verplichting al dan niet dwingend is voor de operator, dan moet een analyse worden gemaakt van de voor- en nadelen in verband met de naleving van deze verplichting, waardoor zal kunnen worden bepaald of het voor bpost voordeliger is om zijn dienstverlening voort te zetten met hetzelfde niveau van dwang, of met een soepeler niveau van dwang.

Daarnaast vereist de samenstelling van een tegenfeitelijk scenario dat een eventuele onderlinge samenhang tussen de verschillende UPD-verplichtingen in beschouwing wordt genomen. Het is immers mogelijk dat een UPD-verplichting niet dwingend is voor bpost in een gegeven situatie maar dat wel wordt wanneer bpost niet langer onderworpen is aan een andere UPD-verplichting.

Zoals verder nog zal worden uitgewerkt kan de ophaling over het gehele grondgebied bijvoorbeeld niet worden beschouwd als dwingend wanneer de postoperator ervoor kiest de distributie te blijven verzorgen over het gehele grondgebied. Indien de operator daarentegen beslist om de distributie niet te verzorgen over het gehele grondgebied, dan wordt de ophaling over het hele grondgebied een dwingende verplichting voor de operator, die waarschijnlijk geen ophalingen zou doen in geografische gebieden waar er niet gedistribueerd wordt.

6.4.1 Perimeter van de producten binnen de UPD

De UPD-verplichtingen zijn van toepassing op postzendingen van minder dan 2 kg, op nationale pakketten van minder dan 10 kg, op binnenkomende internationale pakketten van minder dan 20 kg en op aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde. Deze verplichtingen gelden op dezelfde manier voor zendingen van en naar privépersonen en bedrijfsklanten.

In de huidige monopoliesituatie waardoor de Belgische postmarkt wordt gekenmerkt, wordt ervan uitgegaan dat bpost de postale verrichtingen met betrekking tot alle deze producten zou voortzetten. De schaal- en breedtevoordelen die het concurrentievermogen van een postoperator garanderen, berusten immers noodzakelijkerwijs op de verkoop, de ophaling, de sortering en de distributie van zoveel mogelijk producten, bij een identieke geografische dekking.

Bovendien moet worden opgemerkt dat het gamma van de producten die deel uitmaken van de UPD in België, een van de ruimste is in Europa (zie tabel hieronder). De operatoren die de UPD verlenen in de andere vermelde landen hebben ook een aanbod voor de producten die niet onder de UPD vallen, waardoor als eerste benadering en in de context die zich voordoet voor het jaar waarvoor de nettokosten van de UPD worden geraamd, kan worden gesteld dat bpost deze producten ook zou aanbieden zonder UPD-verplichtingen.

Tabel 4 - Vergelijking van de producten die opgenomen zijn in de universele postdienst in verschillende Europese landen

	AT	BE	DK	ES	FI	FR	IT	NL	SE	UK
Stukpost	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bedrijfspost	X	x	x	x		x	x		x	
Direct marketing	X	x	X			x			X	
Tijdschriften	x	³³	x				x		X	
Non-prioritaire post		x	x		x	x				x
Pakketten C to C	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Pakketten B to C of B to B	X	x	x	X						

Bron: Wik Consult, Main developments in the postal sector (2010-2013)

Op basis van de verzamelde benchmarkgegevens wordt in het kader van deze studie ervan uitgegaan dat het gamma producten binnen de UPD voor bpost geen verplichting vormt.

6.4.2 Nationale geografische dekking van de verrichtingen inzake ophaling en distributie

De Belgische wet verplicht bpost om de producten binnen de UPD te vervoeren over het hele Belgische grondgebied, d.w.z. de post voor elke gemeente op het grondgebied op te halen, en de post te verdelen over alle woningen van het grondgebied (voor zover ze voorzien zijn van een brievenbus die aan de reglementering voldoet).

Er moet worden onderzocht of deze verrichtingen voor bpost een verplichting vertegenwoordigen, dan wel of bpost, indien het bevrijd was van zijn UPD-verplichtingen, zijn diensten zou blijven verstrekken met dezelfde geografische dekking.

Ter inleiding moet de opmerking worden gemaakt dat de distributie in de huishouding van de postsector, meer dan 75% van de kosten vertegenwoordigt die toegerekend kunnen worden aan de geografische dekking (ophaling, distributie, verkoop)³⁴ en meer in het algemeen rond de helft van de kosten van een postoperator. Het is trouwens deze verrichting die de geografische voetafdruk van een operator bepaalt, ten opzichte van de gebruikers van de postdiensten. Deze verrichting is aldus beschouwd als iets wat de geografische dekking van bpost dimensioneert: daar waar bpost, bevrijd van zijn UPD-verplichtingen, de distributie niet zou verzorgen, zal worden aangenomen dat de overige verrichtingen (ophaling van stukpost³⁵, verkoop) ook niet meer zullen worden aangeboden. Het proces van distributie van de post vormt overigens de gelegenheid om contact te leggen met de geadresseerden,

³³ In België stemt de distributie van tijdschriften overeen met een periodieke dienst van algemeen economisch belang (artikel 2 van het 4e beheerscontract) en maakt dus geen deel uit van de UPD.

³⁴ Zie onder andere J. Toledano: Economie postale (2004) en NERA : Economics of postal Services (2004)

³⁵ De bedrijfspost wordt nog altijd opgehaald over het hele grondgebied omdat voor deze categorie van zendingen, de fysieke locatie van de afzender kan verschillen van de fysieke locatie waar de zendingen worden gedrukt en ingediend.

die ook de groep zijn die de vraag bepalen. Dat proces heeft aldus een doorslaggevende strategische dimensie, die zijn dimensionerende rol in de geografische dekking van de postoperator bevestigt.

6.4.2.1 De distributieverrichting

De verplichting om een distributie te verzorgen in alle woningen op het grondgebied vertegenwoordigt hoge kosten voor bpost: de distributie telt namelijk voor meer dan 50% van de operationele kosten van de postale activiteit van een postoperator³⁶. Volgens de vakliteratuur op het gebied van de postale economie, is de gevoeligheid van de distributiekosten voor de bedeelde volumes erg verschillend volgens de geografische kenmerken van de bediende gebieden: dichtheid van de adressen (lineaire dichtheid), dichtheid van de brievenbussen per adres (verticale dichtheid), toegankelijkheid van de brievenbussen, enz.

Nog steeds volgens de economische literatuur op postaal gebied, bevestigd door talrijke analyses van operationele processen die verricht zijn door TERA Consultants, is het in de geografische gebieden waar de kosten van de rondes nogal vastliggen (landelijke gebieden), daarom mogelijk dat de postoperator verlies maakt. De problematiek van het al of niet behouden van de uitvoering van de distributiedienst in deze gebieden moet daarom aan de orde worden gebracht: indien bpost immers vrij zou zijn van de verplichting om op het hele grondgebied de dienstverlening te verzorgen, dan kan het in een zuiver commerciële optiek op rechtmatige wijze beslissen om zijn activiteit toe te spitsen op de geografische gebieden waarvan het denkt dat de distributie rendabel zou zijn.

In overeenstemming met wat de economische literatuur leert en met de observatie van het distributieproces, wordt de verplichting tot distributie op het gehele grondgebied in deze studie beschouwd als een dwingende verplichting voor bpost.

6.4.2.2 De ophaalverrichting

De ophaalverrichting bestaat erin dat de post wordt gelicht in de rode brievenbussen en opgehaald in de postale service-punten en bij de ondernemingen die dat aanvragen.

De kosten voor de verrichting van deze ophaaldienst, is in tegenstelling tot de distributie, betrekkelijk onafhankelijk van het volume post die in deze brievenbussen zit. Uit de waarneming van de activiteiten op het terrein blijkt immers dat het parcours van de ronde, ongeacht de hoeveelheid post die in de brievenbussen zit, identiek is (omdat de ophaalpunten vastliggen), en dat de basisverrichtingen die de ophaler doet aan de diverse ophaalpunten dezelfde zijn.

Zoals in de inleiding is vermeld, rekening houdende met de dimensionerende aard van het distributieproces, lijkt de kans klein vanuit een operationeel standpunt dat bpost een

³⁶ J. Toledano, Economie postale (2004)

ophaalverrichting aanbiedt in de geografische gebieden waar de distributieverrichting, zonder UPD-verplichting, niet meer zou gebeuren.

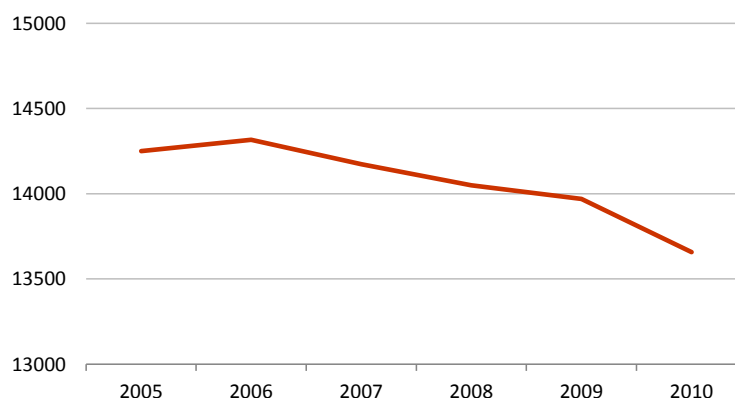
In geval van een inperking van de geografische dekking voor de distributie zou de verplichting tot ophaling over het hele grondgebied dus voor bpost een dwingende verplichting worden.

De verplichte ophaling over het gehele grondgebied wordt in deze studie beschouwd als een dwingende verplichting voor bpost, die gelinkt is aan de distributie

6.4.3 Geografische aanwezigheid van het netwerk van ophaalpunten

Bpost is verplicht om een netwerk van ten minste 2359 rode brievenbussen in stand te houden op het Belgische grondgebied, met ten minste één brievenbus per gemeente die op 31 december 1970 bestond. Hoewel het aantal rode brievenbussen sedert enkele jaren duidelijk afneemt (zie figuur hieronder), ligt het aantal rode brievenbussen die op het grondgebied aanwezig zijn vandaag nog altijd duidelijk hoger dan de overeenstemmende verplichting.

Figuur 22 - Evolutie van het aantal rode brievenbussen in België tussen 2005 en 2010



Bron: Eurostat

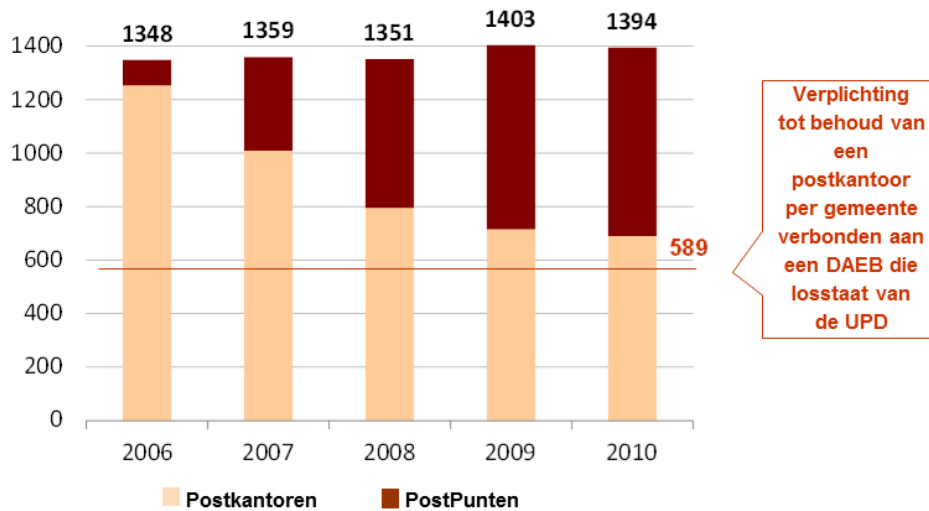
Er moet worden opgemerkt dat deze verplichting tot het behoud van een netwerk van ophaalpunten over het hele grondgebied verbonden is aan de verplichting tot nationale geografische dekking. Indien bpost immers, bevrijd van zijn UPD-verplichtingen, zou beslissen om geen ophaling meer te doen op het gehele grondgebied, dan zou het behoud van een netwerk van rode brievenbussen in de niet-bediende zones immers geen zin hebben.

De verplichting tot aanwezigheid van een netwerk van ophaalpunten op het grondgebied wordt in deze studie beschouwd als een dwingende verplichting voor bpost.

6.4.4 Geografische aanwezigheid van het netwerk van postale service-punten

De verplichting met betrekking tot het behoud van ongeveer 1300 postale service-punten op het Belgische grondgebied betreft enkel het behoud van de universeledienstverrichtingen die vervat zitten in het basisassortiment van diensten³⁷, die worden aangeboden door alle soorten van postale service-punten (postkantoren, posthaltes of PostPunten). Zo zou deze verplichting, wat er ook gebeurt, nagekomen kunnen worden door middel van "PostPunten" waar geen personeel van bpost wordt ingezet. De vergelijkende evolutie van het aantal postkantoren en PostPunten in België sedert 2006 (zie figuur hieronder) lijkt erop te wijzen dat bpost de structuur van zijn netwerk van service-punten in die optiek wijzigt.

Figuur 23 - Evolutie van het aantal postale service-punten van bpost in België tussen 2006 en 2010



Bron: Eurostat

Vanuit een operationeel oogpunt lijkt de kans klein dat bpost een netwerk van postale service-punten behoudt in de geografische gebieden waar de distributie niet meer zou worden verricht zonder een UPD-verplichting, zelfs als dat netwerk enkel uit "PostPunten" zou bestaan.

De verplichting tot aanwezigheid van het netwerk van postale service-punten op het gehele grondgebied wordt in deze studie beschouwd als een dwingende verplichting voor bpost.

³⁷ Zie § 6.3.2.

6.4.5 Verplichtingen met betrekking tot de informatieverstrekking aan de gebruikers

De wetgever eist dat de ambtenaren die aanwezig zijn in de postale service-punten in staat zijn om nauwkeurige, actuele en volledige informatie te verstrekken over de producten, de toegang tot de dienst, het tarief, het kwaliteitsniveau, de aansprakelijkheidsregeling en de klachtenprocedure.

De wetgever vraagt aan bpost om op duidelijke en leesbare wijze de openingstijden van de kantoren aan de buitenkant te afficheren, en de belangrijkste tarieven aan de binnenkant. Zo dienen in alle kantoren brochures ter beschikking te liggen met een beschrijving per product of dienst dat of die deel uitmaakt van de universele dienst, van de toegangsvoorwaarden, de basistarieven, de kortingen, de standaardtoeslagen, de aansprakelijkheidsregeling en de klachtenprocedure, de naam en het adres van de hoofdzetel.

In een zuiver commerciële logica zou elke operator er gewettigd belang bij hebben om in staat te zijn aan zijn klanten een gepast niveau van informatie te verstrekken. In deze studie wordt dus ervan uitgegaan dat deze verplichtingen niet dwingend zijn voor bpost.

Om die redenen worden de verplichtingen in verband met de informatieverstrekking aan de gebruikers in deze studie niet beschouwd als zijnde dwingend voor bpost.

6.4.6 Verzendingstermijnen en dienstkwaliteit

De verzendingstermijnen die zijn vastgelegd in de teksten die betrekking hebben op de universele postdienst vereisen een specifieke organisatie van de operationele activiteiten, die voor bpost grote kosten met zich brengt: sortering 's nachts, optimalisatie van het industriële apparaat, hoog niveau van mechanisatie van de sorteercentra, enz.

De verplichting tot naleving van de doelstellingen inzake verzendingstermijnen die vastgesteld zijn in het kader van de UPD kan in deze studie als dwingend voor bpost worden beschouwd, dat een alternatief aanbod zou kunnen doen, als het de UPD niet langer zou aanbieden.

Een andere invalshoek bestaat echter erin het feit naar voren te schuiven dat (i) de vermindering van de dienstkwaliteit een zeer negatieve impact zou hebben op de stromen omdat de afzenders van post zouden overstappen naar andere communicatiekanalen en (ii) de naleving van de verzendingstermijnen tegemoetkomt aan een behoefte van de klanten/gebruikers. Niets belet bpost om tragere dienstniveaus aan te bieden en te promoten naast het niveau van de Prior-dienst voor bedrijfscorrespondentie.

6.4.7 Frequentie van de verrichtingen

6.4.7.1 Bestelfrequentie

De wetgever stipuleert dat bpost, als aanbieder van de universele dienst, garandeert dat de postzendingen en postpakketten minimaal vijf dagen per week, behalve op zondag en wettelijke feestdagen, besteld worden bij alle woningen voor zover zij voorzien zijn van een brievenbus die binnen handbereik is geplaatst aan de grens van de openbare weg en voldoet aan de reglementering.

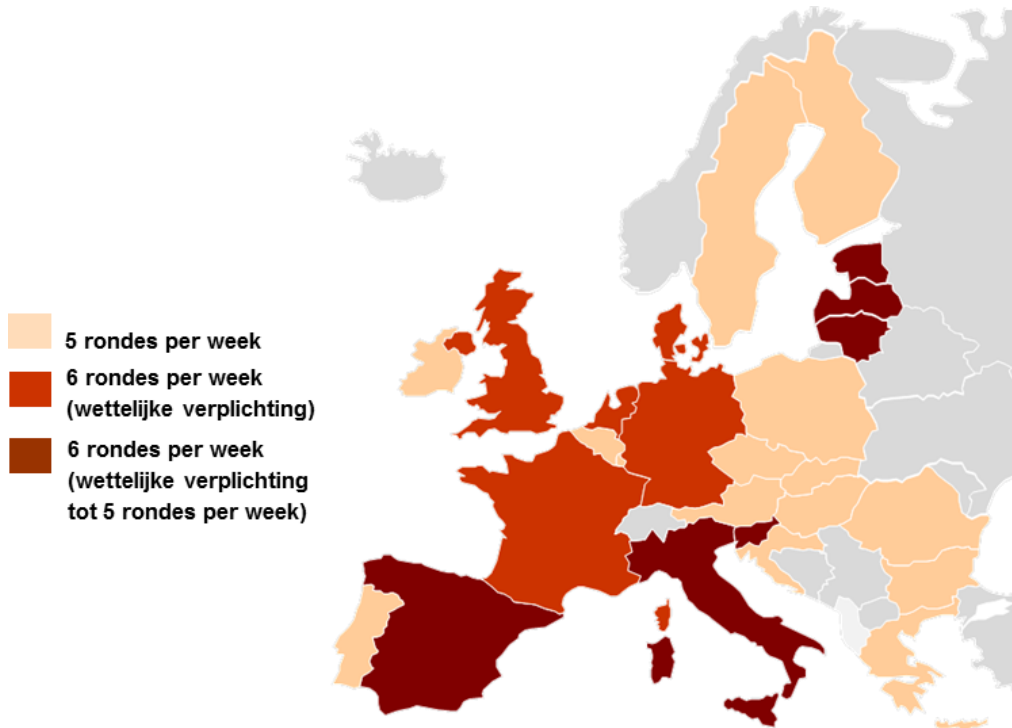
De frequentie van de distributieverrichtingen is een structurerende parameter van de organisatie van een postoperator. Indien bpost vandaag de UPD-verplichting vervult door per week 5 verdeelrondes uit te voeren, dat moet de vraag worden onderzocht van het al dan niet behouden van deze bestelfrequentie in een tegenfeitelijk scenario.

Wegens gebrek aan concurrenten op de Belgische markt, bestaat de aanpak om op deze vraag te antwoorden erin het gedrag te onderzoeken van de buitenlandse postoperatoren die de UPD verlenen ten opzichte van deze verplichting.

Uit een overzicht van de Europese postoperatoren blijkt dat binnen de Europese Unie 5 lidstaten aan de operator die de UPD aanbiedt een bestelfrequentie opleggen van 6 dagen per week, wat meer is dan in België. De andere leggen 5 bestelrondes per week op, zoals in de Belgische reglementering.

Bovendien moet worden benadrukt dat van de 22 operatoren die de UPD verstrekken en die onderworpen zijn aan de verplichting van 5 bestelrondes per week, bijna een derde (7 van de 22) verder gaat dan de aan hen opgelegde verplichting, door op een deel of over het geheel van het land 6 dagen per week de distributie te verzorgen (zie figuur 24).

**Figuur 24 - Aantal bestelrondes per week in Europa,
volgens het van kracht zijnde regelgevingskader**



Bron: La Poste, USO Net Cost in the postal sector, where do we stand? (2010)

5 rondes per week stemt overeen met het minimum dat opgelegd is door de Europese Commissie in het kader van de universele postdienst

De vergelijkende analyse die in Europa wordt verricht toont aan dat bpost, als het niet onderworpen was aan de universeledienstverplichtingen, 5 distributies per week zou uitvoeren, op ten minste een deel van het grondgebied.

Als bpost bevrijd was van zijn UPD-verplichtingen dan zou het echter ook een model voor de regeling van de rondes kunnen aannemen dat breekt met het model dat nu wordt gehanteerd, zoals Citymail dat heeft gedaan in Zweden. Het is immers mogelijk dat bpost met de bedoeling de rondes te optimaliseren, beslist om niet elke distributiedag het hele grondgebied aan te doen: bpost zou bijvoorbeeld ervoor kunnen kiezen om het volledige grondgebied 3 keer per week aan te doen, en slechts de helft van het grondgebied op elk van de twee resterende dagen. Deze beslissing is hoofdzakelijk gelinkt aan de keuze van de operator in verband met de verzendingstermijnen die hij zal beslissen te bieden, alsook aan de sociale dwang die op hem weegt.

Zo wordt de verplichting tot distributie 5 dagen per week in het kader van deze studie als mogelijks dwingend voor bpost beschouwd. Het tegenfeitelijk scenario in verband met deze verplichting hangt hoofdzakelijk af van de doelstellingen van de voordien bestudeerde verzendingstermijnen en moet dus dienovereenkomstig worden opgesteld. Dit kan, uiteraard, veranderen naargelang van de context van de postsector.

6.4.7.2 Frequentie van de ophaling

Hoewel de frequentie van de ophaling niet uitdrukkelijk verplicht wordt door het Belgische regel- en wetgevingskader, moet worden gepreciseerd dat zij, net als bij de distributie, wordt gedimensioneerd door de huidige verplichtingen inzake verzendingstermijnen. Om deze normen immers na te leven moet bpost vandaag meermaals per dag een ophaling doen in sommige ophaalpunten. Wanneer deze normen wegvallen zou bpost zijn ophaalrondes moeten reorganiseren door ze zo te optimaliseren dat de vullingsgraad van de ophaalvoertuigen gemaximaliseerd wordt.

Deze impact op het ophaalproces moet aldus worden beschouwd in het tegenfeitelijk scenario, hoewel dat proces niet rechtstreeks verbonden is aan een UPD-verplichting.

6.4.8 Verplichtingen met betrekking tot de toegankelijkheid van de servicepunten voor mindervaliden

De verplichting inzake toegankelijkheid van de postale servicepunten voor mindervaliden wordt niet rechtstreeks opgelegd aan bpost, dat de "PostPunten" van zijn retailnetwerk niet exploiteert. Er wordt bepaald dat bpost in de mate van het mogelijke deze verplichting als middelenverbintenis moet opleggen aan de "PostPunten".

Bovendien laat het ontbreken van een nauwkeurige definitie van het begrip "mindervalide" een ruime marge voor interpretatie van deze verplichting open.

Om deze redenen wordt in deze studie ervan uitgegaan dat deze verplichting voor bpost niet dwingend is in het kader van de UPD-verstrekking. Daarenboven moet worden gepreciseerd dat de toegankelijkheid van het retailnetwerk van bpost voor mindervaliden wel degelijk een DAEB vormt (taak van openbare dienst), buiten het bestek van de UPD, die bpost moet vervullen³⁸.

6.4.9 Tariefverplichtingen

Het wetgevend kader legt bpost 2 hoofdverplichtingen op in verband met de tarieven van de postproducten die deel uitmaken van de UPD:

³⁸ Artikel 21 van het 4e beheerscontract gesloten tussen De Post (bpost) en de Staat.

- de uniformiteit van de tarieven over het gehele grondgebied;
- de toepassing van een price cap op de tarieven van de stukpost.

6.4.9.1 *De uniformiteit van de tarieven*

Volgens de Europese Postrichtlijnen en artikel 144ter van de wet van 21 maart 1991 zijn de tarieven van de producten die onder de UPD vallen, onderworpen aan een verplichting tot uniformiteit over het gehele grondgebied.

Zonder UPD-verplichting zou bpost een tariefdifferentiatie kunnen toepassen, door aantrekkelijke prijzen aan te bieden in zones waar de distributiekosten lager liggen, en hogere tarieven in zones met hoge distributiekosten.

Buiten de complexiteit om zo'n systeem van tarifiering toe te passen, doen verschillende elementen vermoeden dat bpost, zelfs als het niet aan deze verplichting onderworpen was, over het hele grondgebied een eenvormig tarief zou blijven aanbieden.

- Een dergelijke differentiatie zou gebruikers van postdiensten in de war kunnen brengen, die dan het tarief zouden moeten opzoeken dat overeenstemt met de zone van bestemming van een brief voordat deze verzonden kan worden. Zo zou de kwestie rijzen van de wijze van tarifiering (per postcode, per adres, ...).
- Deze differentiatie zou kunnen leiden tot onbegrip van de tarieflijst (ander tarief voor bedeling in twee aaneengrenzende zones).

Om deze redenen wordt in de context van deze studie vandaag ervan uitgegaan dat deze verplichting voor bpost niet dwingend is bij de UPD-verstrekking.

6.4.9.2 *De price cap*³⁹

De berekening van de nettokosten van de UPD stemt overeen met een statische werkwijze, omdat deze berekening berust op de (werkelijke of tegenfeitelijke) situatie van een operator voor een gegeven jaar, met een vastgelegd prijsniveau.

De problematiek van tariefevolucie die bij de price cap hoort, geassocieerd met de stukpost in België, is gesitueerd in een dynamische meerjarenbenadering, die overeenstemt met een problematiek die niet in dezelfde tijdswaarde past als de berekening van de nettokosten van de UPD.

Daarnaast is de kans klein dat de strategie van een operator zonder UPD-verplichting erin bestaat hogere tarieven te bieden dan diegene die de operator hanteert die aangewezen is om de UD te verstrekken. Omdat er nu eenmaal meer concurrentie ontstaat in de postsector (zoals in Zweden, Spanje, enz.) zijn de tarieven van de operatoren die niet aangewezen zijn

³⁹ De tariefregels van toepassing op de diensten in het kleingebruikerspakket en de bevoegdheden van het BIPT worden uiteengezet in artikel 144ter van de wet van 21 maart 1991 enerzijds en in de artikelen 28 tot 32 van het koninklijk besluit van 11 januari 2006 anderzijds.

als UPD-aanbieder daarenboven gelijkwaardig aan die van de historische postoperator en doorgaans lager.

Ten slotte bestaat er veel onzekerheid over de werkelijke dynamiek van de vraag naargelang van de prijsontwikkelingen. De analyses die ter zake zijn verricht, leveren bijna statische prijselasticiteitswaarden van de vraag op.

In die context van onzekerheid over de inkomsten zou er, in het kader van deze studie, van kunnen worden uitgegaan dat de tarieven van bpost gelijk blijven in het kader van een tegenfeitelijk scenario.

Om deze redenen wordt in de context van deze studie vandaag ervan uitgegaan dat deze verplichting voor bpost niet dwingend is bij de UPD-verstrekking.

6.4.10 Gescheiden boekhouding

De verplichting om een reglementaire analytische boekhouding te voeren die de lasten in verband met de levering van de UPD onderscheidt van de overige lasten van bpost, wordt zonder universeledienstverplichting van nature achterhaald.

Bpost zou toch zijn eigen analytische boekhouding blijven voeren, die in hoofdzaak op dezelfde cost drivers gebaseerd is. De incrementele kosten die de gescheiden boekhouding vertegenwoordigt bij het opstellen van de analytische boekhouding worden in het kader van deze studie niet als beduidend beschouwd.

Om die reden wordt de verplichting tot het voeren van een gescheiden analytische boekhouding in deze studie niet als dwingend voor bpost beschouwd.

6.4.11 Synthese

Via het onderzoek van de verschillende UPD-verplichtingen die opgenomen zijn in het Belgische wetgevingskader, ten aanzien van de situatie van bpost en van de specifieke kenmerken van België, kunnen een beperkt aantal verplichtingen geïdentificeerd worden die voor bpost werkelijk dwingend zijn: van de 10 verplichtingen die aan de UPD verbonden zijn en die in de Belgische wet zijn vermeld, vertegenwoordigen immers slechts 6 verplichtingen mogelijks een verplichting voor bpost.

Daarenboven moet de nadruk worden gelegd op de onderlinge samenhang van deze verplichtingen: de geografische dekking van de distributieverrichting is immers bepalend voor de ophaling en het behoud van een netwerk van ophaalpunten en postale service-punten op het grondgebied. Zo ook dimensioneren de verzendingstermijnen de bestelfrequentie (en de frequentie van de ophaling, die geen UPD-verplichting is).

Tabel 5 - Zes verplichtingen die aan de UPD verbonden zijn worden geïdentificeerd als dwingend voor bpost

	Dwingende verplichting	Niet-dwingende verplichting
Perimeter van de producten binnen de UPD		✓
Nationale geografische dekking van de distributieverrichting	X	
Nationale geografische dekking van de ophaalverrichting	X	
Nationale geografische aanwezigheid van het netwerk voor ophaling	X	
Nationale geografische aanwezigheid van het netwerk van service-punten	X	
Verplichting tot informatieverstrekking		✓
Verzendingstermijnen	X	
Frequentie van de distributieverrichting 5D per week	X	
Tariefverplichtingen		✓
Gescheiden boekhouding		✓

Bron: Analyse TERA Consultants

6.5 Opstelling van de tegenfeitelijke scenario's

Het opstellen van de tegenfeitelijke scenario's bestaat erin voor elk van de reeds geïdentificeerde dwingende UPD-verplichtingen te definiëren, hoe de situatie van bpost zou zijn zonder deze verplichting, en welke alternatieve dienstverleningen zouden worden gedaan.

Er zijn zes dwingende verplichtingen in aanmerking genomen:

- Nationale geografische dekking van de distributieverrichting
- Nationale geografische dekking van de ophaalverrichting
- Nationale geografische aanwezigheid van het netwerk voor ophaling
- Nationale geografische aanwezigheid van het netwerk van postale service-punten
- Verzendingstermijnen
- Bestelfrequentie

Voor elke van deze verplichtingen zijn verscheidene opties denkbaar wat betreft de strategische positionering van bpost, als het bevrijd is van zijn verplichtingen als UPD-aanbieder. Een gegeven tegenfeitelijk scenario stemt aldus overeen met een reeks opties voor elk van de vijf dwingende UPD-verplichtingen voor bpost. In dit deel worden de

denkbare opties voor bpost gegeven buiten de UPD-situatie, voor elk van de 6 verplichtingen die als dwingend geïdentificeerd zijn.

Zoals we reeds eerder hebben gezien, staan de zes eerder geïdentificeerde dwingende verplichtingen niet los van elkaar: de tegenfeitelijke scenario's die worden opgesteld bij het wegvallen van bepaalde verplichtingen zijn bepalend voor het gedrag van de operator ten aanzien van andere verplichtingen (zie tabel 5). Zo vereist de uitwerking van een tegenfeitelijk scenario het bepalen van het gedrag van bpost zonder UPD-verrichting ten aanzien van 2 losstaande categorieën van verplichting die niet op elkaar inwerken:

- **verzendingstermijnen en frequentie van de distributie:** de verzendingstermijnen die bpost zou vaststellen, indien bevrijd van zijn verplichtingen tot distributie binnen D+1 voor prioritaire stukpost, die de bestelfrequentie dimensioneren, maar ook de frequentie van ophaling van de postzendingen;
- **de geografische dekking:** vanuit operationeel oogpunt lijkt het niet denkbaar voor een postoperator om zijn geografische dekking voor de distributie te scheiden van zijn geografische dekking voor de verkoop en ophaling van de postzendingen.

6.5.1 Verzendingstermijnen en frequentie van de distributie

Op grond van de universeledienstverplichting moet bpost een dienstaanbod D+1 doen voor stukpostzendingen.

Wat betreft de punt-tot-puntrondes die specifiek dienen voor de verzending van de pakketten (met name in stedelijke gebieden), zou de afschaffing van D+1 ingaan tegen de druk van de markt en tegen de verwachtingen van de klant die bpost ziet aankomen. Daarvan getuigt in het bijzonder de vestiging van een nieuw centrum voor de verwerking van de pakketten dat in staat is om nog betere verzendingstermijnen te bieden. De strategie inzake pakketten van bpost gaat een stuk verder dan zijn universeledienstverplichtingen en daarom zal het tegenfeitelijke scenario voorzien dat de werkwijze voor de verzending van de pakketten - in de gevallen waarin ze worden verzonden via specifieke rondes - dezelfde zal blijven als vandaag, in de werkelijke situatie.

In dit deel zal dus het gedrag van bpost worden gedetailleerd wanneer het bevrijd is van zijn verplichtingen in verband met de levering van de UPD betreffende de "brieven"⁴⁰-bestelronde, die momenteel 5 keer per week elk adres van het koninkrijk bedient. In het geval van een tegenfeitelijk scenario waarin bpost niet langer aan de UPD-verplichtingen onderworpen zou zijn, zou bpost dan een van de gedragingen kunnen aannemen die beschreven worden in Tabel 6 wat de brieven betreft.

Hier moet de relevantie worden gemeten van de verschillende opties ten aanzien van de praktijken die gelden bij andere operatoren die niet aan de UPD-verplichtingen onderworpen zijn. In Duitsland wordt het volledige grondgebied bediend met een niveau van dienstverlening dat voldoet aan de UPD-verplichtingen, al is de verplichting a priori om de

⁴⁰ Brief + pakketten in landelijk gebied.

UPD te verstrekken vandaag aan geen enkele operator opgelegd. In het bijzonder verkoopt Deutsche Post een brieven dienst met D+1 in een zuiver commerciële aanpak en zonder regelgevende dwang.

Zo lijkt het weinig waarschijnlijk dat de afschaffing van de verplichting tot verzending van de prioritaire post leidt tot de afschaffing van de prestatie van dit product.

Tabel 6: analytisch rooster van de tegenfeitelijke opties voor de bestudeerde verzendingstermijnen in de huidige situatie van de context van de postsector

Tegenfeitelijke optie Verzendingstermijn	Opmerking	Optie gekozen in deze studie
Afschaffing D+1-stukpost	<u>Afschaffing van de D+1-stukpostproducten</u> . Afschaffing stricto sensu van de verplichting. Mogelijke geringe aanvaarding van de klanten, geringe besparing indien geen afschaffing van de andere D+1-producten	X
Afschaffing D+1	<u>Afschaffing van alle D+1-producten</u> brief om de processen (met name ophaling, sortering en distributie) te kunnen aanpassen volgens de nieuwe productkenmerken, om het kostenniveau te verlagen.	✓
Behoud D+1-stukpost + aanvullend aanbod D+N	<u>Behoud van de huidige D+1-stukpostproducten en lancering van nieuwe D+1-producten voor stukpost</u> . Studies die in Europa verricht zijn, wijzen erop dat privéklanten (consumenten van stukpostproducten) sterk vasthouden aan de D+1-dienst: als bpost zijn gamma van stukpostproducten zou aanvullen met D+2- en D+3-diensten, dan zou dit aanbod waarschijnlijk bestemd zijn om nieuwe volumes op te vangen, en niet om D+1 te vervangen. In een context waarin de postvolumes afkalven, lijkt de strategie om nieuwe volumes op te vangen door een mindere dienstverlening te bieden, niet realistisch. Bovendien zou dat leiden tot een omzetvermindering die niet noodzakelijk zou worden gecompenseerd door een kostenverlaging, voor zover D+1 behouden blijft.	X
Identiek behoud van de D+1-producten	<u>Identiek behoud van de D+1-producten</u> . "Status quo"-scenario	✓

Bron: TERA Consultants

Omdat beide tegenfeitelijke opties verband houden met de verzendingstermijnen van de gedefinieerde brieven moet vanaf nu worden bepaald hoe zij invloed uitoefenen op de verplichtingen inzake bestelfrequentie. Een analyse van de praktijken die in Europa in aanmerking worden genomen wijst erop dat het voor een postoperator mogelijk is om een van de volgende organisaties aan te nemen voor de distributie van brieven:

- distributie 5 dagen per week over het gehele grondgebied;
- distributie één dag op twee over het gehele grondgebied;
- heterogeniteit van de bestelfrequentie over het grondgebied (5 D/week en 2-3 D/week).

Tabel 7: analytisch rooster van de tegenfeitelijke opties bestudeerd in de huidige situatie van de context van de postsector

Tegenfeitelijke opties		Opmerking	Optie bestudeerd in deze studie
Verzendingstermijn	Bestelfrequentie		
Afschaffing D+1-stukpost			X
Afschaffing D+1	Distributie 5 dagen per week over het bestreken grondgebied	<p>Behoud van de frequentie van de rondes om de postbodes niet te overbelasten en de "refill bags" niet te vermeederen. Verlichting van de andere processen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Ophaling</i>: ten hoogste een tot twee passages per ophaalpunt per dag om de vulling van de ophaalvoertuigen te maximaliseren. • <i>Sortering</i>: homogenisatie van de te behandelen producten (meer voorrang aan een klasse van producten), versoepeling van de sorteerttermijnen, stopzetting van de sortering tijdens de nacht • <i>Transport</i>: maximalisatie van de vullingsgraad van de voertuigen 	✓
	Distributie één dag op twee over het bestreken grondgebied	<p>Vermindering met ongeveer 50% van de totale tijd voor distributie, mogelijke overbelasting van de postbodes, noodzaak om 2 rondes aan te leren voor alle postbodes.</p>	X
	Heterogeniteit van de bestelfrequentie op het bestreken grondgebied	<p>Behoud van de frequentie van de rondes om de postbodes niet te overbelasten en de "refill bags" niet te vermeederen. Verhoging van de bestelfrequentie in gebieden met gering volume</p>	✓
Behoud D+1-stukpost + aanvullend aanbod D+N			X
Identiek behoud van de D+1-producten	Distributie 5 dagen per week over het bestreken grondgebied	"Status quo"	✓

Bron: TERA Consultants

Rekening houdende met de resultaten van de analyse hierboven, moet vervolgens de werkwijze worden gepreciseerd waarmee de tegenfeitelijke scenario's verduidelijkt kunnen worden, met name wat betreft de bepaling van de geografische gebieden die 5 dagen per week worden bediend en diegene die 3 dagen per week worden bediend. In deze studie zal ervan worden uitgegaan dat bpost, als het bevrijd is van zijn verplichtingen als UPD-aanbieder, een efficiënte economische speler is: de gebieden waar voor een gegeven volume op een week, de gemiddelde kosten van de verdeelde zending via een verrichting van 5 dagen per week **lager** is dan de gemiddelde kosten van de verdeelde zending via een verrichting van 3 dagen per week, zullen 5 dagen per week worden bediend.

Tabel 8: samenvatting van de in aanmerking genomen tegenfeitelijke opties (verzending en distributie)

Tegenfeitelijke opties		Specifieke voorwaarde	Optie gekozen in deze studie
Verzendingstermijn	Bestelfrequentie		
Afschaffing D+1-stukpost			X
Afschaffing D+1	Distributie 5 dagen per week over het bestreken grondgebied		✓
	Distributie één dag op twee over het bestreken grondgebied		X
	Heterogeniteit van de bestelfrequentie op het bestreken grondgebied	Selectie van de gebieden op basis van hun rentabiliteit	✓
Behoud D+1-stukpost + aanvullend aanbod D+N			X
Identiek behoud van de D+1-producten	Distributie 5 dagen per week over het bestreken grondgebied		✓

Bron: TERA Consultants

6.5.2 Geografische dekking en aanwezigheid van de service-punten

Van alle processen die samen de verzending van de postzendingen vormen, is de distributie van de post het proces dat voor een postoperator de meeste kosten teweegbrengt. Daarbij wordt beschouwd dat dit proces de postale activiteit van de operator structureert. De dekking van het grondgebied, voor de ophaling en de distributie en de geografische aanwezigheid van de operator (voor de ophaalpunten en de postale servicepunten) worden aldus gedimensioneerd door de strategische keuzes van bpost ten aanzien van de verrichting van de distributiedienst. Daarom bestaat de kans dat bpost:

- zijn geografische voetafdruk niet wijzigt en het gehele grondgebied blijft dekken;
- zijn geografische voetafdruk wijzigt en zijn diensten enkel in bepaalde gebieden aanbiedt.

Het distributieproces wordt beschouwd als een proces dat dimensioneert vanuit het oogpunt van zijn relatieve gewicht in termen van kosten maar ook vanuit een commercieel oogpunt. De geadresseerden betalen immers niet opdat de postzendingen aan hen worden verdeeld. Daartegenover zijn zij het die het communicatiemiddel bepalen dat zal worden gekozen door de afzenders (waaronder zichzelf). Vanuit dat gezichtspunt is het het distributieproces dat de voetafdruk van een operator bepaalt voor al zijn diensten (verkoop, ophaling en distributie). Zo zal ervan worden uitgegaan dat als **bpost beslist om niet langer de post te verdelen in een gegeven geografisch gebied, de ophaling van de stukpost alsook het behoud van een ophaalnetwerk en van postale service-punten niet meer zullen worden gewaarborgd in datzelfde geografische gebied.**

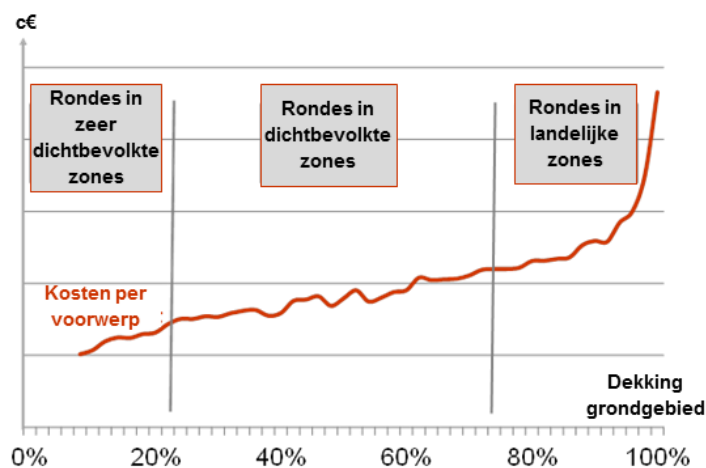
Mocht bpost, bevrijd van zijn UPD-verplichtingen, beslissen om zijn geografische voetafdruk te beperken, dan zal de uitwerking van het tegenfeitelijke scenario de gebieden van het

grondgebied moeten bepalen waarvoor bpost zou beslissen om zijn distributie stop te zetten. Deze aanpak zal berusten op het gedrag van een redelijke economische speler, die ernaar streeft geen verrichtingen meer aan te bieden die voor hem verlies opleveren. Voor een postoperator betekent dit de niet-rendabele rondes afschaffen (zie Figuur 27).

De modelvorming van de processen en activiteiten van bpost die verder zal worden gerealiseerd, zal het mogelijk maken om de kosten van de postbedeling per bestelronde te bepalen, door aan elke ronde de kosten te verbinden die worden veroorzaakt door het geheel van de processen die stroomopwaarts worden ingeschakeld bij de verzending van de post (i.e. de verkoop, de ophaling, de sortering en het vervoer van de postzendingen).

De kosten per zending van alle rondes zullen kunnen worden weergegeven door de rondes te rangschikken volgens afnemende dichtheid, om te bepalen welke rondes voor bpost de hoogste distributiekosten per zending met zich brengen. Zuiver ter illustratie en zonder vooruit te lopen op de resultaten van de latere modelvorming, wordt hieronder een voorbeeld gegeven:

Figuur 25 - Weergave van de kosten per zending van de bestelrondes in België, gerangschikt volgens afnemende bevolkingsdichtheid – Zuiver illustratief voorbeeld

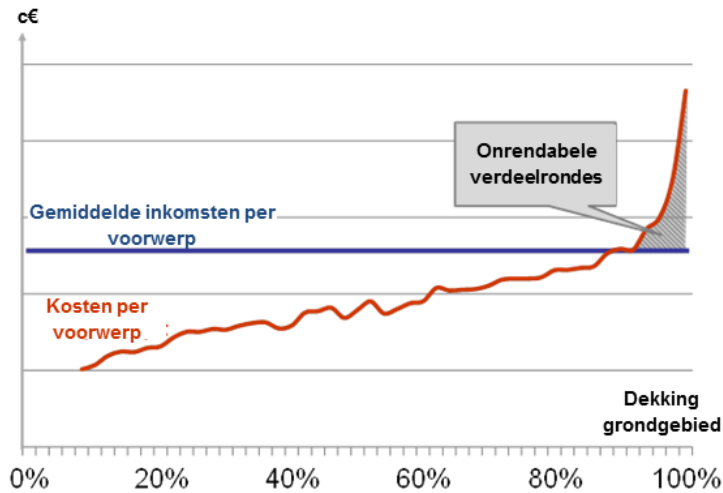


Bron: Analyse TERA Consultants

Parallel met de berekening van de kosten die door de bestelronde worden veroorzaakt, zullen de inkomsten die met elke ronde gepaard gaan, worden berekend met behulp van een representatieve gemiddelde korf die op elke ronde geleverd wordt. Die gemiddelde korf zal kunnen lijken op het gemiddelde pakket dat in aanmerking is genomen in het 4e beheerscontract tussen De Post (bpost) en de Staat⁴¹.

⁴¹ Hoofdstuk 3 van het 4e beheerscontract.

**Figuur 26 - Identificatie van de niet-rendabele rondes voor post –
Zuiver illustratief voorbeeld**



Bron: Analyse TERA Consultants

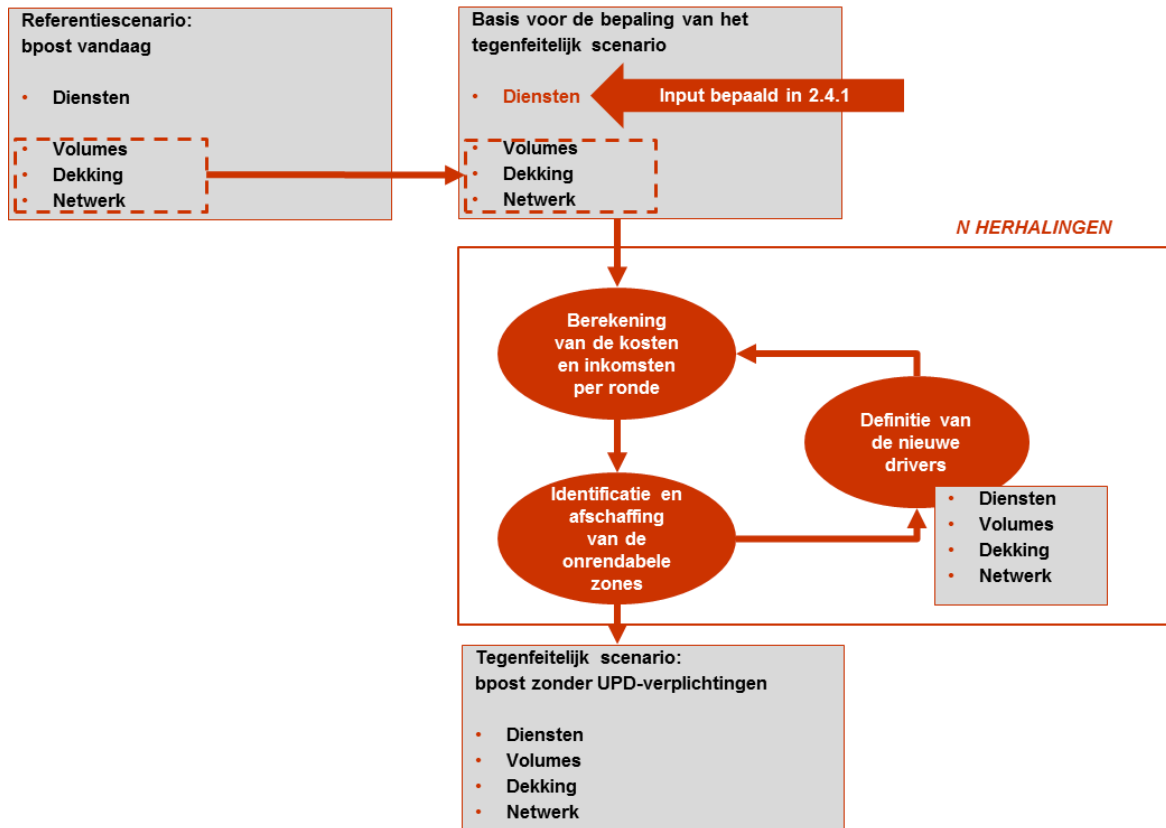
Deze rondes zullen daarna worden gegroepeerd per distributiecentrum waaraan ze verbonden zijn. De rondes die verbonden zijn aan een gegeven distributiecentrum zullen aldus een **geografisch gebied van rondes** definiëren. De nettokosten van een geografisch gebied bestaan dan uit de bijdragen van elk van de rondes die aan dat gebied verbonden zijn.

Wanneer het geografische gebied van distributie rendabel is (d.w.z. wanneer de nettokosten van het gebied negatief zijn), dan blijven alle (al dan niet rendabele) bestelrondes van dat gebied behouden, alsook de rondes voor ophaling en het desbetreffende distributiecentrum.

Is het geografische gebied van distributie niet rendabel (d.w.z. wanneer de nettokosten van het gebied positief zijn), dan worden de niet-rendabele rondes afgeschaft, alsook het desbetreffende distributiecentrum en alle verkooppunten die in het niet-rendabele gebied gelegen zijn. De rendabele rondes worden verbonden aan het dichtstbij gelegen distributiecentrum.

Dankzij deze situatie kan een nieuw aantal bestelrondes en distributiecentra op nationaal niveau worden bepaald. Het algemene niveau van activiteit van de operator wordt dan opnieuw gedimensioneerd, om rekening te houden met de verlaging van de activiteit gelinkt aan de vermindering van de geografische dekking van de operator en van het netwerk van postale service-punten, en de voordien beschreven berekeningssequentie wordt opnieuw toegepast op de overgehouden geografische gebieden.

Figuur 27 : iteratief algoritme voor de bepaling van de geografische dekking van bpost in het tegenfeitelijke scenario



Bron: TERA Consultants

Er wordt aangenomen dat twee tot drie opeenvolgende herhalingen zouden moeten volstaan om een stabiel tegenfeitelijk scenario te bepalen wat betreft de geografische dekking van de operator.

6.5.3 Synthese: denkbare scenario's

In de tabel hieronder wordt een samenvatting gegeven van de 6 in aanmerking genomen tegenfeitelijke scenario's. De berekening van de kostenniveaus die bij elk van de scenario's horen zal het mogelijk maken om twee meest relevante tegenfeitelijke scenario's te identificeren (i.e. die het bpost mogelijk maken om zijn winst te maximaliseren), die vervolgens zullen worden verfijnd in interactie met bpost.

Tabel 9: samenvatting van de in aanmerking genomen tegenfeitelijke opties (verzending en distributie)

Tegenfeitelijke opties			Optie gekozen in deze studie
Verzendingstermijn	Bestelfrequentie	Geografische voetafdruk	
Afschaffing D+1-stukpost			X
Afschaffing D+1	Distributie 5 dagen per week over het bestreken grondgebied	Selectie van de gebieden volgens de rentabiliteit van de rondes Nationale voetafdruk	✓ ✓
	Distributie één dag op twee over het bestreken grondgebied		X
	Heterogeniteit van de bestelfrequentie op het bestreken grondgebied (bestelfrequentie afhankelijk van de rentabiliteit van de gebieden)	Selectie van de gebieden volgens de rentabiliteit van de rondes Nationale voetafdruk	✓ ✓
Behoud D+1-stukpost + aanvullend aanbod D+N			X
Identiek behoud van de D+1-producten	Distributie 5 dagen per week	Selectie van de gebieden volgens de rentabiliteit van de rondes Nationale voetafdruk	✓ ✓

Bron: TERA Consultants

7 Methode voor de evaluatie van de immateriële voordelen en de marktvoordelen

In dit deel gaat het over de identificatie en de raming van de relevante immateriële voordelen en marktvoordelen waarmee bij de berekening van de nettokosten van de UPD rekening moet worden gehouden. Eerst wordt een volledig overzicht van de literatuur gegeven, waarmee alle verschillende winsten en voordelen kunnen worden opgesomd die een postoperator die de UPD aanbiedt, zou kunnen genieten.

Vervolgens wordt elk van de potentiële voordelen onderzocht om te bepalen (i) of het daadwerkelijk voortvloeit uit een UPD-verplichting, (ii) of het zich werkelijk vertaalt in een voordeel voor de aanbieder van de UPD en (iii) of het als immaterieel kan worden bestempeld. Rekening houdende met die analyse wordt ten slotte een ramingsmethode voorgesteld die beantwoordt aan de drie criteria hierboven.

Op dezelfde manier zullen de marktvoordelen worden onderzocht om te bepalen (i) of ze daadwerkelijk voortvloeien uit een UPD-verplichting, (ii) of ze zich werkelijk vertalen in een voordeel voor de aanbieder van de UPD. De marktvoordelen die kunnen worden toegerekend aan de UPD-verlening zijn in principe al meegeteld in de benadering volgens vermeden kosten. In het tegenovergestelde geval zal er een ramingsmethode worden voorgesteld.

7.1 Identificatie van de immateriële voordelen en marktvoordelen die voor bpost verbonden zijn aan de verstrekking van de UPD

7.1.1 Overzicht van de literatuur: opsomming van alle mogelijke immateriële voordelen en marktvoordelen voor een postoperator die de UPD verstrekt

Er zijn al heel wat studies gepubliceerd over de identificatie en de indeling van de immateriële voordelen en marktvoordelen met betrekking tot de verrichting van de universele postdienst. In dit geval berust de lijst van de beschouwde immateriële voordelen en marktvoordelen in hoofdzaak op 3 recente studies die elk aanleiding hebben gegeven tot een grondig overzicht van de literatuur.

- een studie van het CERP: Guidelines for calculating the net cost of the USO, 2008 ;
- een studie van WIK voor ARCEP: Définition, typologie et méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du service universel postal (2010);
- een studie van de Europese groep van postregulateuren (ERGP) over de nettokosten van de UPD⁴². Deze studie, die voor openbare raadpleging is voorgelegd, geeft een

⁴² Net Cost Calculation and Evaluation of a Reference Scenario, 2012, ERGP

onvolledige opsomming van een aantal immateriële voordelen en marktvoordelen die onderzocht moeten worden bij de verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD, door zich in hoofdzaak te baseren op de voormelde studie van ARCEP.

Er moet worden opgemerkt dat deze studies ook als referentie zijn gebruikt bij recenter werk in verband met de berekening van de nettokosten van de UPD⁴³. Het bestek van deze studie dat opgesteld is door het BIPT stelde aanvankelijk 7 te beschouwen mogelijke immateriële voordelen of marktvoordelen voor, die allemaal te vinden zijn in de literatuur.

⁴³ Copenhagen Economics pour la FICORA, Manual for calculating the net cost of the USO (2011)

Tabel 10 - Immateriële voordelen en marktvoordelen die aanvankelijk door het BIPT in aanmerking waren genomen voor de verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD

Categorie	Naam	Beschrijving
Marktvoordeel	Complementariteit van de vraag	De aanbieders van de universele postdienst verkopen via hun verkoopsnetwerken producten die geen deel uitmaken van de UPD. Wanneer de klanten deze producten kopen (tegelijk met de aankoop van UPD-producten), is er sprake van een complementariteit van de vraag.
Marktvoordeel	Schaal-/breedtevoordelen	Bij de UPD-producten is er sprake van breedtevoordelen wanneer de eenheidskostprijs voor de verdeling van een product afneemt naargelang van de verdeelde hoeveelheid van een ander product.
Immaterieel voordeel	Betere efficiëntie van de reclame	De verkooppunten en het ontwerp ervan (logo, kleuren) vertegenwoordigen het merk van de universeledienstverlener en dat is vergelijkbaar met reclameruimte om dezelfde publicitaire impact te krijgen. De andere postoperatoren zouden zich verplicht zien om aanzienlijke sommen uit te geven.
Immaterieel voordeel	Winst op interesten die voortvloeien uit de vooruitbetaling van de portokosten	De UPD-operatoren hebben een financieel voordeel (de interesten) doordat ze postzegels verkopen waarvan de waarde in de toekomst zal verminderen. Dit geldt evenzeer voor de frankeermachines, die worden aangerekend vóór de frankering.
Immaterieel voordeel	Verbetering van de reputatie van de onderneming en van de waarde van het merk	-
Marktvoordeel	Alomtegenwoordigheid (totale dekking van het grondgebied)	Het voordeel van de alomtegenwoordigheid komt naar voren op twee gebieden. Het eerste is de naambekendheid. Een klant die van adres verandert, weet dat hij nog steeds toegang heeft tot de diensten van de universeledienstaanbieder. Op zijn nieuwe woonplaats weet de klant niet noodzakelijk of er potentiële concurrenten bestaan. Bijgevolg zullen een aantal klanten spontaan de diensten van de historische operator kiezen in plaats van die van de overige operatoren. Dit gebied wijst op de beschikbaarheid die te danken is aan de alomtegenwoordigheid van de universeledienstaanbieder. Het tweede gebied is verbonden aan het feit dat de klanten er de voorkeur aan zullen geven om zijn diensten te gebruiken omdat ze dankzij de universeledienstverplichting zeker zijn dat de aanbieder (historische operator) zijn producten zal verdelen, ongeacht de plaats. Vanuit die gezichtshoek kan dankzij de volledige dekking van het grondgebied ook de getrouwheid van de klanten worden verhoogd.
Immaterieel voordeel	Bevoorrechte toegang tot de markt van de filatelie	Het merendeel van de universeledienstaanbieders beschikt over het exclusieve recht (en zijn verplicht) om postzegels uit te geven waarop de naam van hun respectieve land is afgedrukt. Zo kunnen de universeledienstaanbieders dus op de markt van de filatelie deze zegels te koop aanbieden met aanzienlijke marges.

Bron: BIPT; analyse TERA Consultants

Aan deze 7 immateriële voordelen en marktvoordelen moeten nog 8 andere elementen worden toegevoegd, die vermeld worden in de voormelde studies⁴⁴. Ze worden hieronder voorgesteld, zonder dat nu al een uitspraak wordt gedaan over de relevantie van de toepassing ervan op het geval van de universele postdienst in België.

Btw-vrijstelling - Marktvoordeel

In Europa zijn de meeste postoperatoren die de universele dienst verlenen, vrijgesteld van btw (belasting over de toegevoegde waarde) op de producten van de universele dienst.

Zakelijke klanten, die overigens btw innen op de goederen en diensten die ze leveren, zijn niet gevoelig voor deze btw-vrijstelling. Talrijke gebruikers van postdiensten zijn echter ook vrijgesteld van btw⁴⁵, en recupereren deze dus niet op de postproducten die ze kopen. Zelfstandigen, overheidsinstellingen, onderwijscentra of medische instellingen zijn bijvoorbeeld vrijgesteld van btw en kunnen die dus niet recupereren bij gebruik van postdiensten die onderworpen zijn aan btw.

De postoperator die de UPD verleent kan dus voordeliger tarieven aanbieden aan deze categorie van gebruikers en geniet bijgevolg een direct voordeel ten opzichte van concurrerende postoperatoren die niet het voordeel van deze vrijstelling hebben.

Tabel 11 - Perimeter waarbinnen de btw-vrijstelling mogelijk is een voordeel vertegenwoordigt

Tariefvoordeel	Producten van de UD	Producten buiten de UD
Klanten die de btw kunnen aftrekken (zakenlui, behalve uitzonderingen)	x	x
Klanten die de btw niet kunnen aftrekken (particulieren, verenigingen, overheidsinstanties, bankinstellingen, ...)	✓	x

Bron: TERA Consultants

Geringe transactiekosten die voortvloeien uit het eenvormige tarief - Marktvoordeel

Een tariefdifferentiatie die gebaseerd is op de afstand van verzending of het geografische gebied van de bestemming zou voor de klanten een hoog niveau van complexiteit van het productenaanbod teweegbrengen. De operator zou aldus in zijn callcenters te maken kunnen krijgen met een hoger niveau van verzoeken om inlichtingen vanwege de gebruikers. Zo zou een gedifferentieerde tarifiering ook extra kosten voor de operator kunnen veroorzaken.

Gebaseerd op deze overwegingen levert een eenvormig tarief waarschijnlijk een concurrentievoordeel aan de universeledienstverlener tegenover operatoren die opteren voor een niet-uniform prijsstelsel op het grondgebied.

⁴⁴ ARCEP vermeldt ook nog een 9e voordeel: Strategisch voordeel waardoor overnames en groei gefinancierd kunnen worden, dat in hoofdzaak verbonden is aan het bestaan van een voorbehouden gebied. Dat voordeel wordt in deze studie dus niet gepresenteerd.

⁴⁵ Wetboek van de belasting op de toegevoegde waarde, Hoofdstuk VI: Vrijstellingen, art. 39 tot 44bis

Betere onderhandelingspositie ten opzichte van de regulerende instantie, de politieke wereld en het personeel - Immaterieel voordeel

De universeledienstverlener heeft meestal directe toegang tot de politieke wereld en tot de regulerende instantie. Die bevoorrechte toegang kan hem een bijzondere invloed geven bij onderhandelingen bijvoorbeeld over de vergunningsverplichtingen van de postoperatoren, in tegenstelling tot de concurrenten.

Gevolgen voor de levenscyclus van de consument - Immaterieel voordeel

Dat potentiële voordeel, beschreven door London Economics (2002), heeft daarmee te maken dat een niet-rendabele klant in de toekomst rendabel zou kunnen worden. Zo maximaliseert het feit van vandaag al een aanbod van producten/diensten aan de volledige bevolking te doen de kansen om in de toekomst alle klanten te behouden die op termijn rendabel kunnen worden.

Databank geadresseerden - Marktvoordeel

In België bepaalt het 4e beheerscontract tussen De Post (bpost) en de Staat het volgende: "*De database met betrekking tot de identificatie van fysieke distributiepunten en de identificatie van de bestemmingen van postzendingen, de postnummers en hun systematiek behoren in eigendom toe aan DE POST. De postnummers kunnen slechts gewijzigd worden op voorstel van DE POST en bij goedkeuring door de Minister bedoeld in artikel 135 van de wet van 21 maart 1991, na gemotiveerd advies van het BIPT.*" Het bezit van deze databank verleent bpost een voordeel op eventuele concurrenten, die deze zelf zouden moeten oprichten.

Vrij parkeren - Marktvoordeel

In sommige landen genieten de universeledienstverleners speciale rechten voor het parkeren van het voertuig tijdens de rondes. Dat recht vormt een kostenvoordeel omdat andere operatoren tijdens de distributie een plaats moeten vinden, betalen of een boete betalen. Bovendien zijn in België de ambtenaren van bpost die distribueren of ophalen vrijgesteld van het dragen van de veiligheidsgordel. Die vrijstelling kan tijdswinst opleveren in de chauffeur tijdens een ronde meermaals in en uit zijn voertuig moet stappen.

Douanevrijstellingen en vrijstelling van indirecte belastingen - Marktvoordeel

In sommige landen genieten de universeledienstverleners speciale in- en uitklaringsrechten. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld is Royal Mail vrijgesteld van de betaling van de gebruikelijke rechten wat betreft in- of uitgeklaarde post onder de vereenvoudigde UPU-procedure (Wereldpostvereniging). Dit recht vergemakkelijkt de circulatie van internationale postpakketten van Royal Mail, terwijl de douane, hetzij direct hetzij via Royal Mail, de uitstaande taksen kunnen innen. Voor privéoperatoren die onderworpen zijn aan de algemene reglementering inzake de douane bij in- en uitvoer, alsook inzake de te verstrekken documenten, worden de meerkosten die door de administratieve stappen worden veroorzaakt, geacht aanzienlijk te zijn.

Eigendom van de brievenbussen - Marktvoordeel

De eigendom van brievenbussen kan ook een aanzienlijk voordeel zijn voor de operator die de UPD verstrekt, die de toegang tot zijn brievenbussen kan aanrekenen aan alternatieve

operatoren die dat vragen. Wanneer andere operatoren immers een brief moeten verdelen via een brievenbus, moeten ze die versturen via de operator die eigenaar is van de brievenbus en die tegen het volle tarief betalen. Dit kan voor die operatoren de concurrentie op de markt voor geadresseerde zendingen bemoeilijken.

In de onderstaande tabel worden alle marktvoordelen en immateriële voordelen samengevat die vermeld zijn in de onderzochte studies, en wordt gepreciseerd hoe vaak elk van de geïdentificeerde elementen voorkomt.

Tabel 12 - Samenvatting van de potentiële winsten en voordelen vermeld in de literatuur voor een operator die de UPD verstrekt (algemeen geval)

Categorie	Nr.	Voordeel	BIPT ⁴⁶	CERP ⁴⁷	ARCEP ⁴⁸	ERGP ⁴⁹
Marktvoordeel	1	Complementariteit van de vraag	x		x	x
	2	Schaal-/breedtevoordelen	x	x	x	x
	3	Alomtegenwoordigheid (totale dekking van het grondgebied)	x	x	x	x
	4	Btw-vrijstelling		x	x	x
	5	Geringe transactiekosten die voortvloeien uit het eenvormige tarief			x	x
	6	Databank geadresseerden			x	x
	7	Vrij parkeren			x	
	8	Douanevrijstellingen en vrijstelling van indirecte belastingen			x	
	9	Eigendom van de brievenbussen			x	
Immaterieel voordeel	10	Betere efficiëntie van reclame / "special rights to marketing"	x	x	x	x
	11	Winst op interesten die voortvloeien uit de vooruitbetaling van de portokosten	x	x	x	x
	12	Bevoorrechte toegang tot de markt van de filatelie	x		x	x
	13	Betere onderhandelingspositie ten opzichte van de regulerende instantie, de politieke wereld en het personeel			x	x
	14	Gevolgen voor de levenscyclus van de consument			x	
	15	Verbetering van de reputatie van de onderneming en van de waarde van het merk/voorkeur van de consument	x	x	x	x

⁴⁶ BIPT, Bestek nr. 2011-POS-COUT voor de ontwikkeling van een kostenmodel voor de berekening van de nettokosten van de universele postdienst (2011)

⁴⁷ CERP, Guidelines for calculating the net cost of the USO (2008)

⁴⁸ ARCEP, Définition, typologie et méthodologie d'évaluation des avantages immatériels dans le cadre du SUP (2010)

⁴⁹ ERGP, Net Cost Calculation and Evaluation of a Reference Scenario (2012)

7.1.2 Identificatie van de immateriële voordelen en marktvoordelen die verbonden zijn aan de verstrekking van de UPD in België

In tweede instantie moeten de in 7.1.1 geïdentificeerde elementen worden gerangschikt, om enkel diegene te evalueren die relevant zijn in het kader van de verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD in België, d.w.z. de immateriële voordelen en marktvoordelen die bpost daadwerkelijk haalt uit de levering van de UPD.

De relevantie van de meetelling van elk van deze 51 potentiële winsten en voordelen kan worden beoordeeld aan de hand van de vier onderstaande opeenvolgende vragen:

1. *Is het een potentieel voordeel dat verbonden is aan de verstrekking van de UPD?*

De marktvoordelen en immateriële voordelen die de historische postoperator geniet vloeien niet alleen voort uit de verstrekking van de universele dienst, maar kunnen ook afhangen van voordelen in verband met de verrichting van andere taken van openbare dienst, of van historische voordelen die vroeger zijn toegestaan en waarvan de praktijk is blijven duren. Daarom mogen aan de UPD enkel de immateriële voordelen en marktvoordelen worden toegewezen die er werkelijk verband mee houden. Door deze eerste vraag kan worden bepaald of de voordien geïdentificeerde voordelen en winsten verband houden met een of meer van de verplichtingen die ontstaan door de verrichting van de universele postdienst. Indien een potentieel voordeel niet afhangt van een UPD-verplichting, heeft het niet met de UPD te maken, en mag het niet worden meegerekend in de berekening van de immateriële voordelen waarvan bpost profijt kan halen. Het antwoord op deze eerste vraag hangt af van de UPD-verplichtingen die opgenomen zijn in de Belgische wet en hieronder in herinnering worden gebracht.

Tabel 13 - Herinnering van de UPD-verplichtingen die in de Belgische wet opgenomen zijn

Categorie van verplichting	Verplichtingen
Producten	<ul style="list-style-type: none"> • Perimeter van de UPD: <ul style="list-style-type: none"> ○ Postzendingen waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg ○ Postpakketten tot 10 kg voor binnenlandse pakketten en tot 20 kg voor pakketten vanuit het buitenland ○ Aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde
Geografische dekking	<ul style="list-style-type: none"> • Verrichting van de diensten op nationaal niveau: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ten minste één lichting, één verzending en één bestelling per gemeente ○ Bestelling in alle woningen van elke gemeente, op voorwaarde dat de brievenbus toegankelijk is overeenkomstig de van kracht zijnde normen • Netwerk van ophaalpunten van nationale omvang <ul style="list-style-type: none"> ○ Behoud van het netwerk met minstens 2359 rode bussen (ten minste 1 per bestuurlijke eenheid) • Netwerk van postale service-punten van nationale omvang <ul style="list-style-type: none"> ○ Aanwezigheid van minstens één punt per gemeente om pakjes af te halen ○ 1 service-punt in elke gemeente, waar het basisassortiment van diensten wordt verstrekt (waaronder de afgifte en afhaling van de UPD-producten)
Hoedanigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteit van de informatie: <ul style="list-style-type: none"> ○ Publicatie van de dienstaanbiedingen en van de tarieven in het Staatsblad ○ Beschikbaarstelling van brochures in de contactpunten ○ Informatieverstrekking aan de gebruikers bij onderbreking van de UPD-verrichting • Termijnen: <ul style="list-style-type: none"> ○ 95% van de producten binnen D+1, 97% binnen D+2 ○ Laatste lichting van de post om 17 uur in alle steden en om 19 uur wanneer de situatie dat rechtvaardigt • Frequentie: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ten minste 5 ophalingen en distributies per week ○ Het punt voor de afhaling van pakjes in elke gemeente moet minstens 5 dagen per week open zijn
Tarieven	<ul style="list-style-type: none"> • Tarieven <ul style="list-style-type: none"> ○ Betaalbaar, kostengebaseerd, identiek voor het hele grondgebied, transparant en niet-discriminerend ○ Beperking van de tariefverhogingen volgens een "price-cap"-formule voor stukpost."
Gescheiden boekhouding	<ul style="list-style-type: none"> • Gescheiden boekhouding <ul style="list-style-type: none"> ○ Opstelling van een gescheiden boekhouding via een reglementaire analytische boekhouding

Bron: Wet van 21 maart 1991 en 4e beheerscontract gesloten tussen De Post (bpost) en de Staat.

2. Trekt de operator werkelijk profijt van dat potentiële voordeel?

Dankzij deze tweede vraag kan voor alle potentiële voordelen die aan de UPD verbonden zijn, worden bepaald of bpost daar werkelijk profijt van trekt. Wanneer een van de UPD-verplichtingen geen verplichting vormt voor bpost, dan zou het hetzelfde niveau van dienstverlening in verband met die verplichting verstrekken als het de UPD niet zou verlenen. De verstrekking van de UPD, wat deze verplichting betreft, levert aldus voor bpost geen enkel voordeel op. Het antwoord op deze vraag hangt dus af van de tegenfeitelijke scenario's die uitgewerkt zijn in verband met de UPD-verplichtingen die als dwingend geïdentificeerd zijn. Deze tegenfeitelijke scenario's zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Tabel 14 - Herhaling van de UPD-verplichtingen die als dwingend geïdentificeerd zijn en overeenstemmende tegenfeitelijke scenario's

Verzendingstermijn	Bestelfrequentie	Geografische voetafdruk
<ul style="list-style-type: none"> Afschaffing D+1 	<ul style="list-style-type: none"> Distributie 5 dagen per week over het bestreken grondgebied 	<ul style="list-style-type: none"> Selectie van de gebieden volgens de rentabiliteit van de rondes Nationale voetafdruk
	<ul style="list-style-type: none"> Heterogeniteit van de bestelfrequentie op het bestreken grondgebied (Bestelfrequentie afhankelijk van de rentabiliteit van de gebieden) 	<ul style="list-style-type: none"> Selectie van de gebieden volgens de rentabiliteit van de rondes Nationale voetafdruk
<ul style="list-style-type: none"> Identiek behoud van de D+1-producten 	<ul style="list-style-type: none"> Distributie 5 dagen per week 	<ul style="list-style-type: none"> Selectie van de gebieden volgens de rentabiliteit van de rondes Nationale voetafdruk

Bron: TERA Consultants

3. Gaat het om een immaterieel voordeel?

Zoals vermeld in de inleiding, stelt de richtlijn geen nauwkeurige definitie van een immaterieel voordeel voor. ARCEP stelt aldus voor om een voordeel als immaterieel te beschouwen wanneer de reglementaire boekhouding van de aanbieder van de universele dienst en de berekening van de kosten van de universele dienst via een methode van vermeden kosten, de impact van dat voordeel op de kosten en de inkomsten niet kunnen evalueren. Deze definitie biedt veel ruimte tot interpretatie en maakt het mogelijk om de afbakening van de immateriële voordelen aan te passen naargelang van de toegepaste methodische aanpak bij de berekening van de nettokosten van de UPD. Wanneer een voordeel identificeerbaar is in de analytische boekhouding van de operator, of vastgelegd wordt bij de berekening van de nettokosten van de UPD, via het verschil tussen de huidige situatie van bpost en de hypothetische situatie van bpost zonder UPD-verlening, moet dat voordeel dus niet nogmaals worden meegerekend bij de raming van de immateriële voordelen: het wordt bijgevolg als materieel beschouwd. Dankzij deze derde vraag kan dus worden vermeden dat de impact van sommige voordelen dubbel wordt geteld, wat ertoe zou leiden dat de kosten van de UPD verkeerdelijk worden vermindert.

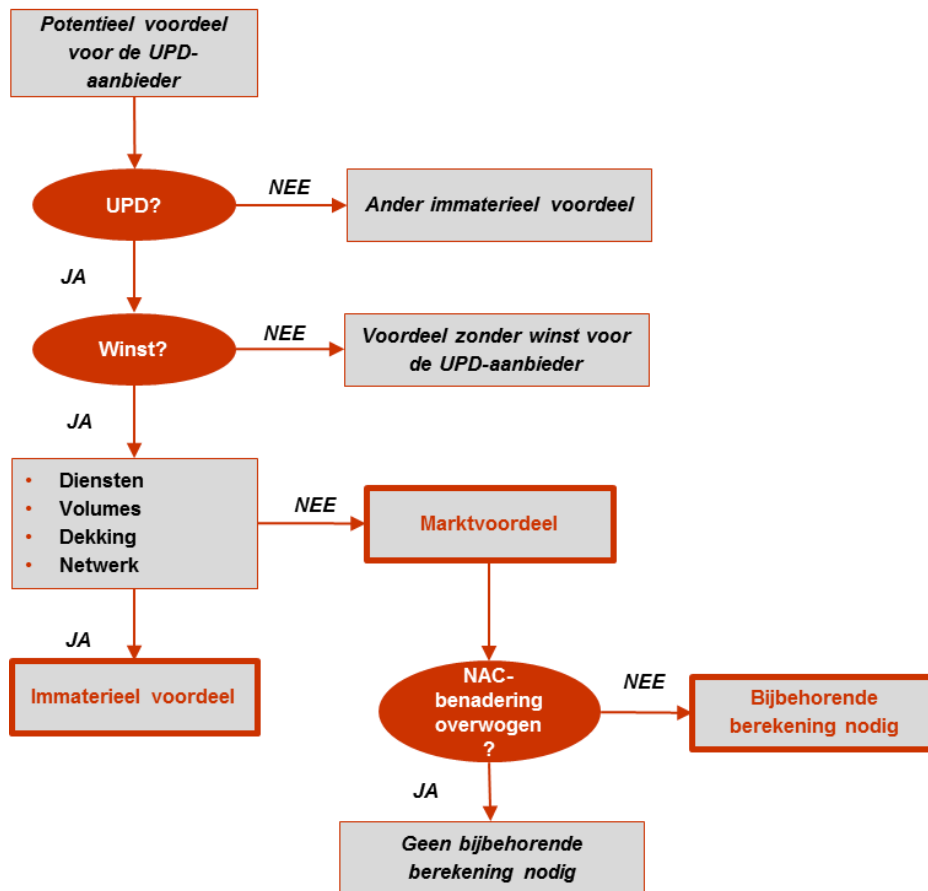
4. Zit dat marktvoordeel al vervat in de NAC-benadering?

De aanpak volgens vermeden kosten bij de modelvorming van de kosten van een operator maakt het mogelijk de besparingen te meten die verbonden zijn aan een vermindering van het volume behandelde zendingen, van de geografische voetafdruk en van de organisatie van bpost. Elk marktvoordeel dat concreet wordt door een wijziging van een van deze parameters wordt dus de facto meegeteld in de berekening van de vermeden kosten.

Deze redenering, die toegepast wordt op elk van de 15 mogelijke voordelen die hierboven zijn geïdentificeerd, maakt het aldus mogelijk om ze onder te brengen in 4 categorieën (zoals vermeld in de onderstaande figuur):

- de immateriële voordelen in verband met de UPD;
- de marktvoordelen in verband met de UPD;
- de immateriële voordelen en marktvoordelen in verband met de UPD zonder profijt voor bpost;
- de immateriële voordelen en marktvoordelen die geen verband houden met de UPD.

Figuur 28 - Methodische aanpak voor de identificatie van de immateriële voordelen voor bpost



Bron: TERA Consultants

7.1.2.1 Marktvoordelen

Complementariteit van de vraag

1. Via zijn netwerk van ongeveer 600 postkantoren, dat zich uitstrekt over het gehele grondgebied, verkoopt bpost niet alleen de producten die onder de UPD vallen, maar ook andere diensten: postdiensten buiten de UPD, maar ook financiële diensten (Bank van de Post, Western Union), diensten voor mobiele telefonie (Postmobile), kantoorbenodigdheden, enz. Klanten van een postkantoor kunnen van de aankoop van een bepaald type van product (bijvoorbeeld een UPD-product) gebruikmaken om een ander product of andere dienst te kopen. Zo biedt de diversiteit van het aanbod binnen eenzelfde kantoor de mogelijkheid om de omzet te vergroten in vergelijking met hetzelfde aanbod in verschillende aparte kantoren. Er moet echter worden opgemerkt dat elke postoperator, sinds het wegvallen van de voorbehouden dienst, zijn klanten aanvullende producten kan aanbieden, ongeacht of dat UPD-producten zijn. **Dat voordeel is dus niet verbonden aan een UPD-verplichting.**

Schaal-/breedtevoordelen

1. De verplichtingen die bij de verrichting van de UPD horen, leiden bpost ertoe 5 dagen per week de post op te halen en te verdelen over het hele grondgebied. Het is mogelijk dat bpost zonder deze verplichtingen ervoor kiest de frequentie van ophaling en/of

distributie te verlagen, of zijn geografische voetafdruk te verkleinen, waardoor een vermindering van het verkeer van bpost zou ontstaan, en dus een vermindering van de mogelijke schaal- en breedtevoordelen. **Dit voordeel vloeit voort uit het dienstniveau dat toe te schrijven is aan de UPD-verplichtingen Het is dus rechtstreeks verbonden aan de verstrekking van de UPD.**

2. De verlaging van de frequentie van ophaling en/of distributie in sommige gebieden van het grondgebied zou een gevolg hebben voor de afzenders van postproducten, met name de afzenders van postreclame, die zich zouden kunnen wenden tot alternatieve operatoren of andere communicatiekanalen (gerichte of niet-gerichte communicatie). De aldus ontstane vermindering van het verkeer zou leiden tot een werkelijke vermindering van de schaal- en breedtevoordelen op verschillende niveaus van de keten van postale processen (ophaling, sortering, transport en distributie). **Dat voordeel vertegenwoordigt dus een werkelijk voordeel voor bpost.**
3. De schaalvoordelen zijn materieel van aard. **Ze vormen geenszins een immaterieel voordeel dat aan de UPD verbonden is.**
4. Bij de verificatie van de berekening van de kosten en inkomsten van bpost, of het nu gaat om het referentiescenario dan wel om het tegenfeitelijke scenario, vormen de postvolumes een essentiële parameter voor de dimensionering van de ronden en voor zijn industriële apparaat. Aldus worden de schaalvoordelen en de mogelijke onderlinge verdeling van de kosten van de verschillende producten, die in het referentiescenario groter zijn dan in het tegenfeitelijk scenario, meegerekend in elk van de scenario's.

Alomtegenwoordigheid (totale dekking van het grondgebied)

1. De totale dekking van het grondgebied is een uitdrukkelijke UPD-verplichting in België: het gaat dus om een voordeel dat rechtstreeks verband houdt met de UPD.
2. Zonder verplichting inzake dekking die bij de UPD-verstrekking hoort, zou bpost ervoor kunnen kiezen om zijn geografische dekking in te perken, door niet langer de ophaling en distributie te verzorgen in niet-rendabele gebieden. Hij zou ook de fijnmazigheid van het netwerk van dienstverleningspunten op het grondgebied kunnen beperken, door weinig bezochte of niet-rendabele dienstverleningspunten te sluiten. Door zo te handelen zou bpost automatisch het voordeel verliezen dat gepaard gaat met zijn aanwezigheid op het hele grondgebied, en een vermindering optekenen van het volume post die moet worden vervoerd. **Dat voordeel vormt dus een voordeel voor bpost.**
3. Alomtegenwoordigheid wordt voor bpost gekenmerkt door grotere volumes dan wanneer de operator slechts een deel van het grondgebied zou bestrijken. Omdat dat voordeel betrekking heeft op de volumes te behandelen zendingen, is het dus niet immaterieel. **Alomtegenwoordigheid vormt dus voor bpost geen immaterieel voordeel.**
4. De volumevermindering die wordt veroorzaakt door een beperking van de geografische dekking van bpost wordt reeds in aanmerking genomen bij de verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD: de kosten van bpost, als het niet onderworpen was aan de verplichtingen die bij de UPD-verlening horen, worden immers berekend aan de hand van een tegenfeitelijk scenario, waarin de volumegegevens opgenomen zijn die met die situatie overeenstemmen.

Btw-vrijstelling

1. Het btw-wetboek geeft vrijstelling voor "*de diensten en de leveringen van goederen bijkomstig bij deze diensten verleend door verrichters van postdiensten die de verplichting op zich nemen de gehele universele postdienst of een deel daarvan te verzekeren, wanneer deze diensten universele postdiensten betreffen zoals gedefinieerd in artikel 142 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven*". Aldus gaat het wel degelijk om een voordeel in verband met de producten die onder de UPD vallen, dat enkel geldt voor de aanbieder van de UPD. **De btw-vrijstelling wordt hier beschouwd als een voordeel dat verbonden is aan de UPD-verstrekking.**
2. Als het niet langer de aangewezen aanbieder van de UPD was, zou bpost onderworpen zijn aan het gewone btw-stelsel. Als de tarieven zonder belastingen van bpost op hetzelfde niveau bleven tussen het referentiescenario en het tegenfeitelijk scenario, dan zou het tarief, alles inbegrepen, worden verhoogd met de btw, berekend op het tarief zonder belastingen van het product of van de dienst. Via een coëfficiënt van prijselasticiteit die wordt toegepast op sommige categorieën van klanten (en met name de klanten die de btw niet kunnen aftrekken, zoals particulieren) is het mogelijk te kwantificeren in welke mate de volumes die van deze klanten uitgaan, zouden kunnen afnemen. Rekening houdende met de breedte- en schaalvoordelen die bij een postoperator worden bereikt, **levert dat voordeel voor bpost profijt op via de verhoging van zijn volumes.**
3. Het voordeel voor bpost van de btw-vrijstelling wordt concreet door een verhoging van zijn behandelde volumes. **Dat voordeel is dus materieel.**
4. Omdat dit voordeel concreet wordt via een afname van de postvolumes voor sommige categorieën van klanten, zal de impact ervan in termen van nettokosten rechtstreeks voortvloeien uit de modelvorming. De kosten van bpost, indien het de btw-vrijstelling niet meer zou krijgen, worden berekend met behulp van een tegenfeitelijk scenario waarin de volumegegevens opgenomen zijn die met deze situatie overeenstemmen, en ook de mogelijkheid voor bpost om de btw op zijn aankopen af te trekken.

Geringe transactiekosten die voortvloeien uit het eenvormige tarief

1. De uniformiteit van het tarief over het hele Belgische grondgebied is een uitdrukkelijke UPD-verplichting binnen de Belgische wet: het gaat dus om een voordeel dat rechtstreeks verbonden is aan de UPD.
2. De kans bestaat dat bpost bij het wegvallen van de UPD-verplichtingen niet terugkeert naar de uniformiteit van de tarifiering van de postzegel. **Bpost zou bijgevolg geen voordeel trekken uit een uniforme tarifiering, vanuit het standpunt van de UPD.**

Databank geadresseerden

1. Dit voordeel vloeit voort uit de toewijzing aan bpost van de databanken in het beheerscontract. Daarin wordt echter geen gewag gemaakt van enig verband met het

feit dat bpost de aanbieder van de UPD is. **Dat voordeel is niet verbonden aan de verstrekking van de UPD en vormt dus een ander marktvoordeel**

Vrij parkeren

1. Er wordt niet vermeld dat bpost vrij mag parkeren.

Douanevrijstellingen en vrijstelling van indirecte belastingen

1. De Wereldpostvereniging heeft een vereenvoudigde procedure uitgewerkt voor de postoperatoren die belast zijn met de universele dienst. De overige postoperatoren moeten zich dus schikken naar de klassieke douanegegevens in verband met de getransporteerde brieven en pakketten. **Dat voordeel is dus rechtstreeks verbonden aan de verstrekking van de UPD.**
2. Als bpost bevrijd was van zijn UPD-verplichtingen zou het daarom nog niet stoppen met het verzorgen van een dienst voor verzending en ontvangst van (binnenkomende en uitgaande) internationale post. Het zou daarentegen onderworpen zijn aan het klassieke douanestelsel en niet aan het vereenvoudigde stelsel dat voorbehouden is aan de operatoren die de UPD aanbieden. **Dat voordeel vertegenwoordigt dus een werkelijk voordeel voor bpost.**
3. Het voordeel dat bpost heeft als operator die de UPD verstrekt, bestaat uit een tijdwinst bij het sorteerproces, op het niveau van de passage van het product bij de behandeling door de douane. Het gevolg van dat voordeel kan aldus worden aangerekend als man/tijd of toestel/tijd, hetgeen materieel kan worden gekwantificeerd. **Daarom vormen douanevrijstellingen geen immaterieel voordeel voor bpost.**
4. Dat voordeel kan makkelijk in aanmerking worden genomen in het tegenfeitelijke scenario, door een langere verwerkingstijd toe te wijzen aan de internationale zendingen dan in het referentiescenario. **Zo wordt met de douanevrijstellingen rekening gehouden in de verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD waarbij een NAC-aanpak wordt gevolgd.**

Eigendom van de brievenbussen

1. Als het netwerk van brievenbussen van bpost eraan een concurrentievoordeel biedt ten opzichte van zijn eventuele concurrenten, dan is dat voordeel een erfenis van de positie van bpost als enige postoperator die in België aanwezig is. **Dat voordeel vloeit niet voort uit een van de UPD-verplichtingen die eraan zijn opgelegd.**

7.1.2.2 Immateriële voordelen

Betere efficiëntie van de reclame

1. De uithangborden van de verkooppunten en de brievenbussen, die op het hele grondgebied aanwezig en identiek zijn, alsook de voertuigen en uniformen van de postboden, tijdens hun ophalings- en verdeelronden, bieden bpost een hogere zichtbaarheid op het Belgische grondgebied. Dat potentiële voordeel is dus rechtstreeks verbonden aan de verstrekking van de UPD.
2. Zonder de UPD-verplichtingen waaraan bpost onderworpen is, zouden de frequentie van de rondes alsook het aantal verkooppunten op het grondgebied kunnen afnemen.

Daardoor zou de zichtbaarheid van bpost verminderen en dus leiden tot een stijging van de uitgaven voor reclame om dat verlies van zichtbaarheid te compenseren. **Dat voordeel vertegenwoordigt dus een werkelijk voordeel voor bpost.**

3. Noch de reglementaire analytische boekhouding van bpost, noch de berekening van de nettokosten van de UPD volgens vermeden kosten maken het mogelijk om de veranderingen in kosten en inkomsten te vatten, die voortvloeien uit de ontwikkeling van de visuele impact van een uithangbord van bpost. **Een betere efficiëntie van de reclame vormt dus voor bpost een immaterieel voordeel dat verbonden is aan de UPD.**

Winst op interesten die voortvloeien uit de vooruitbetaling van de portokosten

1. Het systeem van vooruitbetaling van de portokosten (postzegels/frankeermachines) is niet exclusief voor de aanbieder van de UPD: alle postoperatoren kunnen daarvan gebruikmaken. **Dat voordeel is dus niet gebonden aan de UPD-verstrekking**, ook al verleent de UPD-verstrekking aan bpost een dominante marktpositie die dat voordeel accentueert.

Verbetering van de reputatie van de onderneming en van de waarde van het merk/voorkeur van de consument

1. Een postoperator die de UPD verstrekt, geniet over het algemeen een goede reputatie, en krijgt het vertrouwen van zijn gebruikers. In België heeft bpost dankzij de verplichtingen tot ophaling en distributie 5 dagen per week, de aanwezigheid op het volledige grondgebied, alsook de verplichtingen inzake dienstkwaliteit die bij de verstrekking van de UPD horen, een solide reputatie. **Dit voordeel vloeit rechtstreeks voort uit het door bpost geboden dienstniveau dat toe te schrijven is aan de UPD-verplichtingen. Het is dus verbonden aan de verstrekking van de UPD.**
2. In het tegenfeitelijke scenario zonder UPD-verplichting zou bpost de bestelfrequentie kunnen verminderen in sommige niet-rendabele scenario's, en ook zijn geografische voetafdruk verminderen. Deze wijzigingen zouden een beduidende impact kunnen hebben op het imago van bpost bij het publiek, dat zich tot een alternatieve operator zou kunnen wenden. **Dat voordeel vertegenwoordigt dus een werkelijk voordeel voor bpost.**
3. Noch de reglementaire analytische boekhouding van bpost, noch de berekening van de nettokosten van de UPD volgens vermeden kosten maken het mogelijk om de veranderingen in kosten en inkomsten te vatten, die voortvloeien uit de ontwikkeling van de perceptie van het merk bpost bij het publiek. **De complementariteit van de vraag vormt dus voor bpost een immaterieel voordeel dat verbonden is aan de UPD.**

Bevoorrechte toegang tot de markt van de filatelie

1. Postzegels vallen in België niet onder de UPD, maar vormen een aparte DAEB. Hoewel de positie van bpost een bevoorrechte toegang tot deze markt aan die operator verleent, **gaat het dus niet om een voordeel dat verbonden is aan de verstrekking van de UPD.**

Betere onderhandelingspositie ten opzichte van de regulerende instantie, de politieke wereld en het personeel

1. Dit voordeel is deels verbonden aan het dienstniveau dat door bpost wordt verstrekt als aanbieder van de UPD, die aanwezig is op het gehele grondgebied, en een van de grootste werkgevers in België vormt. De UPD-verstrekking is echter niet de enige reden voor dat voordeel: het feit van de overige DAEB's te verstrekken, en met name de pers, helpt ook mee de onderhandelingspositie van bpost te versterken in de politieke wereld.
2. Zelfs zonder UPD-verplichtingen zou bpost in België de dominante postoperator blijven en een van de grootste Belgische ondernemingen wat het aantal werknemers betreft. Bijgevolg zou bpost dat voordeel waarschijnlijk behouden zelfs als het niet onderworpen was aan de universeledienstverplichtingen. **Dat voordeel vertegenwoordigt dus geen werkelijk voordeel voor bpost.**

Gevolgen voor de levenscyclus van de consument

1. Dit voordeel is rechtstreeks verbonden met de UPD-verstrekking, zonder welke bpost zijn diensten misschien niet zou verlenen aan niet-rendabele klanten (ook al worden deze laatste rendabel in de toekomst).
2. De omzet die aan privéklanten gekoppeld is, vertegenwoordigt maar een klein deel van de totale omzet van een postoperator. De niet-rendabele privéklanten van bpost vormen aldus maar een bijkomstig deel van de omzet van de operator. **Het hier beschouwde voordeel, als het al bestaat, vertegenwoordigt dus een onbeduidend voordeel voor bpost.**

7.1.3 Synthese

Van de 15 marktvoordelen en immateriële voordelen die vermeld worden in de literatuur, kunnen vandaag slechts 2 worden beschouwd als een werkelijk immaterieel voordeel voor bpost, en 4 als marktvoordelen bij de verstrekking van de UPD. De 4 geïdentificeerde marktvoordelen worden al berekend via de berekening van de nettokosten van de UPD volgens de NAC-aanpak. Er moeten dus maar twee immateriële voordelen worden geraamd (zie tabel hieronder).

Tabel 15 - Classificatie van de potentiële voordelen van bpost - Synthese

Nr	Voordeel	Verbonden aan de UPD	Levert profijt op	Marktvoordeel	Voordeel Immaterieel
1	Complementariteit van de vraag				
2	Schaal-/breedtevoordelen	✓	✓	✓	
3	Alomtegenwoordigheid (totale dekking van het grondgebied)	✓	✓	✓	
4	Btw-vrijstelling	✓	✓	✓	
5	Geringe transactiekosten die voortvloeien uit het eenvormige tarief	✓			
6	Databank geadresseerden				
7	Douanevrijstellingen en vrijstelling van indirecte belastingen	✓	✓	✓	
8	Eigendom van de brievenbussen				
9	Betere efficiëntie van de reclame	✓	✓		✓
10	Winst op interesten die voortvloeien uit de vooruitbetaling van de portokosten				
11	Bevoorrechte toegang tot de markt van de filatelie				
12	Betere onderhandelingspositie ten opzichte van de regulerende instantie, de politieke wereld en het personeel	✓			
13	Gevolgen voor de levenscyclus van de consument	✓			
14	Verbetering van de reputatie van de onderneming en van de waarde van het merk/voorkeur van de consument	✓	✓		✓

Bron: TERA Consultants

7.2 Evaluatie van de geïdentificeerde immateriële voordelen en marktvoordelen

Nadat de immateriële voordelen en de marktvoordelen in verband met de UPD, die relevant zijn in het kader van de studie, geïdentificeerd zijn, wordt hier een methode voorgesteld om deze elementen te evalueren. De immateriële voordelen en de marktvoordelen die in deze studie in aanmerking worden genomen zijn:

- een betere efficiëntie van de reclame;
- de verbetering van de reputatie van de onderneming en van de waarde van het merk.

7.2.1 Betere efficiëntie van de reclame

Via zijn netwerk van postale service-punten en zijn nationale geografische voetafdruk heeft bpost het voordeel van een sterke zichtbaarheid van de kenmerkende tekens van zijn merk voor het publiek:

- de postale service-punten (postkantoor, PostPunt, postwinkel) dragen op zichtbare wijze het logo van bpost;

- tijdens de ophalings- en distributierondes, dragen ook de gebruikte voertuigen en uniformen de tekens van bpost.

Deze grote zichtbaarheid vormt aldus voor bpost gratis reclame. Als bpost bevrijd was van zijn UPD-verplichtingen zou het deze merktekens behouden, maar de vermindering van zijn geografische voetafdruk en van zijn netwerk van postale service-punten zou leiden tot een mindere blootstelling aan het publiek.

De raming van het bedrag van het voordeel dat ontstaat door de verstrekking van de UPD op de efficiëntie van de reclame van de operator berust aldus op de meting van het increment aan zichtbaarheid die wordt geboden door de UPD-verstrekking, voor bpost. De meting van dat voordeel bestaat erin dat increment aan zichtbaarheid te vertalen in reclame-uitgaven die een operator zonder UPD-verplichting zou moeten doen om dezelfde zichtbaarheid te verkrijgen.

Er moet worden opgemerkt dat dit voordeel slechts moet worden gemeten in de geografische gebieden waar bpost zijn verrichtingen zou blijven doen zonder de UPD-verplichtingen. Het voordeel dat wordt getrokken van reclame in een gebied waar bpost niet komt, is immers nihil. Het increment aan zichtbaarheid komt dus enkel overeen met de rondes waarvan de aanwezigheid rechtstreeks verbonden is aan de UPD-verplichtingen. De tegenfeitelijke scenario's die voordien zijn opgesteld, maken het aldus mogelijk om binnen de geografische gebieden waar bpost zijn ophaling en distributie zou blijven verzorgen, het aantal rondes te identificeren die vandaag door bpost worden verzorgd om aan de UPD-verplichtingen te voldoen en die dus zouden wegvallen als bpost niet meer aan die verplichtingen onderworpen zou zijn.

De omzetting van dat increment aan zichtbaarheid in equivalente reclame-uitgaven kan worden gemeten met behulp van equivalente becijferbare aanbiedingen op de markt. Er bestaat immers een markt voor het aanbod van reclameruimte, hetzij vaste ruimte (op gebouwen) of mobiel (op voertuigen). Een marktstudie van de reclametarieven in België zal het dus mogelijk moeten maken om te bepalen met welke reclame-uitgaven een gemiddelde ronde te voet, met de fiets, en met de auto gelijkstaat.

7.2.2 Verbetering van de reputatie van de onderneming en van de waarde van het merk

Meer dan andere werkgebieden is de postsector hoofdzakelijk gebaseerd op het vertrouwen van de consument tegenover de operator aan wie hij zijn post toevertrouwt. Er wordt aangenomen dat de toewijzing van de UPD aan een operator bijdraagt tot de verbetering van zijn reputatie en dus tot de waarde van zijn merk. De consument zal meer geneigd zijn om zich te wenden tot een postoperator wanneer dat de aanbieder van de UPD is.

Vanuit economisch standpunt vertaalt dat immateriële voordeel zich in het feit dat de UPD-aanbieder voor eenzelfde product of dienst, een hoger tarief kan voorstellen dan zijn concurrenten zonder dat dit een invloed heeft op de vraag. In het geval van deze studie waarbij de tarieven worden vastgelegd, en waarbij de concurrentie nog niet ontwikkeld is, kan dat voordeel worden gemeten door te beschouwen dat de UPD-aanbieder voor een gegeven aanbod van producten en diensten, over een toename van volumes beschikt in

vergelijking met zijn concurrenten. Met andere woorden, als bpost niet de UPD-aanbieder was, maar hetzelfde producten- en dienstenaanbod zou doen, met dezelfde tarieven en met hetzelfde dienstniveau, zou het volume van behandelde producten lager zijn dan het niveau van verkeer dat vandaag wordt vastgesteld. Het effect van dat immateriële voordeel is aldus materieel, aangezien het rechtstreeks de volumes van bpost beïnvloedt.

Dat voordeel, dat uiteindelijk bestaat uit een toename van het verkoopvolume voor bpost, zou dus in aanmerking kunnen worden genomen in het kader van de verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD via een tegenfeitelijk scenario dat een analyse omvat van de gevoeligheid van de vraag voor de reputatie van de onderneming. Dat voordeel wordt in deze studie echter als immaterieel beschouwd. Die toename van het volume die bpost vandaag geniet wegens zijn situatie als operator die de UPD verstrekt, is immers niet rechtstreeks kwantificeerbaar via een wijziging van zijn industriële apparaat.

In de literatuur zijn verschillende methodes voorgesteld om het deel te proberen kwantificeren dat in de reputatie van een postoperator die de UPD verstrekt, aan de UPD verbonden is. London Economics (2002) heeft onder andere een consumentenenquête uitgevoerd om dat voordeel te ramen in het Verenigd Koninkrijk. ARCEP (2010) stelt ook een methode voor die gebaseerd is op een vergelijking van de verhoudingen reclamebudgetten / naambekendheid van verschillende ondernemingen, om een eventuele toename van de naambekendheid te identificeren die niet toerekenbaar zou zijn aan de reclame, en bijgevolg aan de UPD gekoppeld zou zijn.

De methode toegepast door ARCEP lijkt aanbevolen om het voordeel voor bpost te ramen in termen van reputatie van de onderneming dat wordt geboden door de levering van de UPD.

De naamswijziging van de postoperator in België in 2011 heeft echter geleid tot een tijdelijke vermindering van de naambekendheid in verband met het merk⁵⁰. Het lijkt dus niet relevant om dat immateriële voordeel te ramen, althans voor het boekjaar 2011.

⁵⁰ Randstad award 2012: Studie gewijd aan de kwaliteit van het merk van werkgever van de grootste ondernemingen in België. *"De naamsverandering zorgde toen voor een forse nettodaling [van de naambekendheid van bpost]. Twee jaar later is dit nog niet goedge maakt en staat het bedrijf nog steeds niet in de top tien. Vermoedelijk is dit een kwestie van tijd."*

8 Economie van de postale processen

De bottom-up modelvorming van een industrieel proces berust op een uitvoerig begrip van de verrichte activiteiten. Deze vergt een grondige technisch-economische analyse van de ingezette processen, zowel vanuit het oogpunt van de kosten die door deze processen worden veroorzaakt als vanuit het oogpunt van de gegenereerde inkomsten.

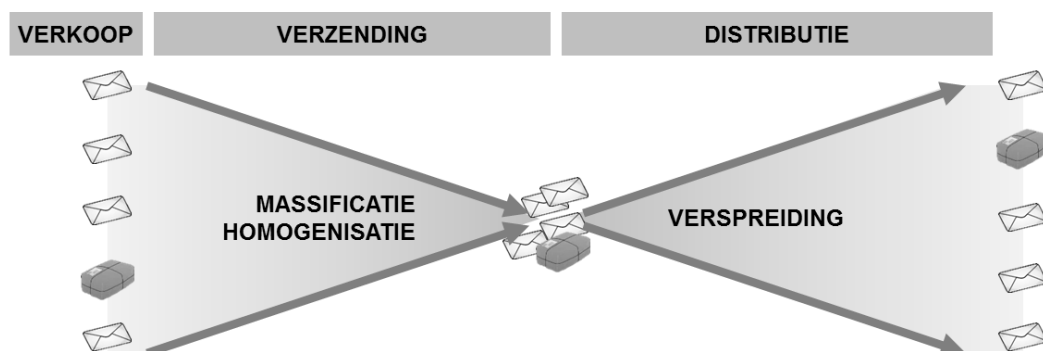
In dit deel wordt de keten van postale processen voorgesteld en wordt een uitvoerige beschrijving gegeven van elk van de ingeschakelde processen bij het verrichten van postdiensten, waarbij de cost drivers van elk proces in het licht worden gesteld.

8.1 Algemeen overzicht van de keten van processen

Een postoperator vervult drie hoofdfuncties (Figuur 29):

- **de verkoop**, waarbij de klanten (afzenders) een postale verrichting kopen;
- **het vervoer** van de postzendingen, dat erin bestaat de stromen van postzendingen afkomstig van op het hele grondgebied te verzamelen en homogeen te maken;
- **de distributie**, die erin bestaat de homogene en gesorteerde stromen opnieuw uit te spreiden over het grondgebied.

Figuur 29 - De 3 grote functies van de postale activiteit

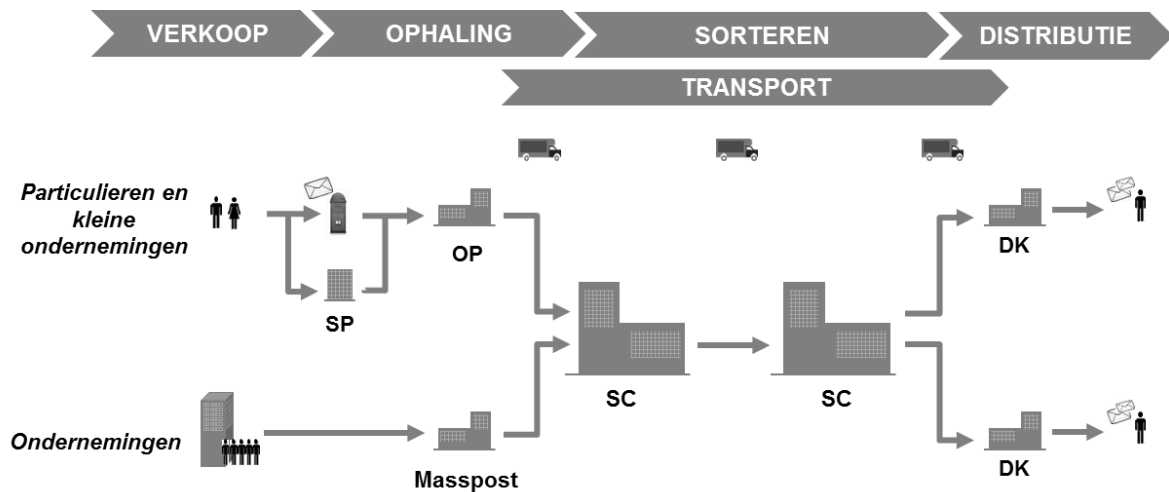


De processen die bij het vervoer van de post worden toegepast zijn in essentie afhankelijk van het volume en van het niveau van voorbereiding van de post die in het postale netwerk wordt ingebracht. De processen die bij de fase van de distributie van de post worden toegepast zijn daarentegen veel gevoeliger voor de geografische en demografische karakteristieken van het grondgebied waarop de postdiensten worden verstrekt.

De economische literatuur over de postsector identificeert meer in detail 5 opeenvolgende processen die de uitvoering van deze 3 functies mogelijk maken (Figuur 30):

- **de verkoop**, die overeenkomt met de aankoop van verrichtingen inzake vervoer en distributie van postzendingen op postale servicepunten voor particulieren en kleine ondernemingen of via aangepaste contracten voor de grote ondernemingen;
- **de ophaling**, die overeenkomt met het proces van massificatie in ophaalplatforms van de postzendingen die uit de RSS-verkoop komen en die gedeponereerd zijn in rode brievenbussen of in servicepunten, alsook van de Masspost-stromen die rechtstreeks in het netwerk worden ingebracht ter hoogte van de sorteercentra;
- **de sortering** van de gemassificeerde zendingen in een sorteercentrum;
- **het vervoer** van de postzendingen tussen de knooppunten van het netwerk;
- **de distributie** van de zendingen aan de eindbestemmingen, die wordt uitgevoerd vanuit de distributiekantoren.

Figuur 30 - De processen van de postale-productieketen



Bron: Analyse TERA Consultants

Deze 5 processen worden hieronder voorgesteld:

8.2 De verkoop

8.2.1 Omschrijving van het proces

Het verkoopproces stemt overeen met het geheel van de activiteiten voor verkoop van postproducten aan de gebruikers en aan de ondernemingen. Het kan in twee afzonderlijke branches worden opgedeeld, afhankelijk van het beoogde publiek:

- het netwerk van verkooppunten bestemd voor het grote publiek en voor de kleine ondernemingen;

- de commerciële dienst "grote accounts", beheerder van de commerciële betrekking met de grote ondernemingen en de klanten met grote afgiftevolumes.

8.2.1.1 Het netwerk van verkooppunten

Het netwerk van bpost-verkooppunten is samengesteld uit fysieke contactpunten en een website voor onlineverkoop. Deze contactpunten onderscheiden zich door het aanbod van producten en diensten die ze aanbieden alsook door het soort van personeel dat er wordt tewerkgesteld (bpost-personeel of externe persoon).

Figuur 31: samenvattende tabel van de producten/diensten per type van verkooppunt (uittreksel)

Samenvattende tabel van de producten/diensten per type van verkooppunt:

PRODUCTEN/ DIENSTEN	Postkantoor	PostPunt	eShop	Postzegelwinkel
Postale producten				
Postzegels	X	X	X	X
Adviezen voor frankering	X	X		
Aangetekende zending	X	X (max. 2 kg)		
Frankeeretiketten Taxipost	X	X	X	
Verzendingen van pakketten	X	X (max. 10 kg Europa)		
Taxipost Pick-up & Go	X	X (selectie)		
Huur postbus	X (selectie)			
Postpacs	X	X (selectie)	X	
Filatelie	X (selectie)		X	
Duostamp	X		X	
Postogram	X		X	
Ready-to-Send- wenskaarten	X		X	
Voorgefrankeerde envelop	X		X	
DoMyMove	X			
MutaPost	X			

Bron: http://www.bpost.be/site/fr/residential/customerservice/network/pos_types.html op 06/09/2012

Via de onlinewinkel van bpost kunnen de klanten postdiensten en telefoondiensten kopen. De producten worden de dag na de bestelling geleverd.

Dankzij het fysieke netwerk van contactpunten kan bpost aanwezig blijven op het grondgebied en kunnen de particulieren retailpostproducten kopen en/of deze afgeven voor latere verzending. Dit netwerk omvat 3 soorten van contactpunten: de postkantoren, de PostPunten, en de postzegelwinkels.

- Postzegelwinkels zijn vestigingen die worden uitgbaat door derden, die enkel gewone nationale postzegels verkopen. Er zijn meer dan 5.000 postzegelwinkels verspreid over het grondgebied, algemeen gevestigd in boekhandels, supermarkten

of servicestations. De postzegelwinkels gebruiken personeel dat niet van bpost is en dat wordt verdeeld tussen de hoofdactiviteit van de vestiging waar de postzegelwinkel in is ondergebracht en de postzegelwinkel zelf. bpost betaalt daarentegen wel de vestiging waarin de postzegelwinkel is ondergebracht.

- PostPunten zijn vestigingen die worden uitgbaat door derden, waarin deze derde openbare diensten verstrekt in naam van en voor rekening van bpost. Deze PostPunten bieden diensten aan uit het basisassortiment (in de zin van het beheerscontract). In een PostPunt werkt geen personeel van bpost. In tegenstelling tot het gebruik van derde personeel en een fractie van de commerciële ruimte van de vestigingen waarin PostPunten zijn ondergebracht, krijgt deze een vergoeding van bpost. De vergoeding die bpost betaalt aan zijn PostPunten is binomiaal van aard (vast + variabel volgens het aantal verkochte zendingen).
- Een postkantoor is een vestiging uitgbaat door bpost met postpersoneel waar minstens het "basisassortiment van diensten" wordt aangeboden aan de gebruiker, evenals bepaalde specifieke, hoofdzakelijk financiële diensten die hierna worden herhaald:
 - Het basisassortiment omvat:
 - de inontvangstneming van zendingen van stukpost-brievenpost en stukpost-postpakketten die deel uitmaken van de universele dienst, met uitzondering van zendingen met aangegeven waarde;
 - 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);
 - de verkoop van postzegels;
 - het aanvaarden en storten van maximaal 500 euro op rekeningen geopend bij bpost of andere financiële instellingen;
 - in de mate van het mogelijke, een minimumaantal handelingen opdat de postzendingen en pakketten beschikbaar zouden zijn voor verkoop;
 - de uitvoering van verrichtingen met betrekking tot de basisbankdienst;
 - uitbetalen van binnenlandse postwissels;
 - de verkoop, de terugbetaling, de vervanging en de uitwisseling van visverloven;
 - het aanvaarden van stortingen op rekeningen geopend bij bpost of andere financiële instellingen;
 - het afhalen van geld van een rekening ongeacht de aangeboden methode;
 - de uitbetaling van assignaties;
 - de inontvangstneming van overschrijvingsformulieren met betrekking tot betalingen vanuit eigen rekening.

De postzegelwinkels en de PostPunten zijn verkooppunten die niet worden uitgebaat door bpost: hun kosten voor bpost zitten dus uitsluitend in de vergoeding die bpost betaalt aan de vestiging waarin het PostPunt of de postzegelwinkel is ondergebracht.

Wat betreft de postkantoren kunnen de activiteiten die er worden beoefend dankzij de technisch-economische analyse worden onderverdeeld in activiteitenzones, "werkcentra" genoemd. Deze werkcentra kunnen:

- bestemd zijn voor postdiensten
- bestemd zijn voor niet-postdiensten (diensten van financieel advies bijvoorbeeld)
- worden verdeeld tussen postdiensten en niet-postdiensten (loketverrichtingen)

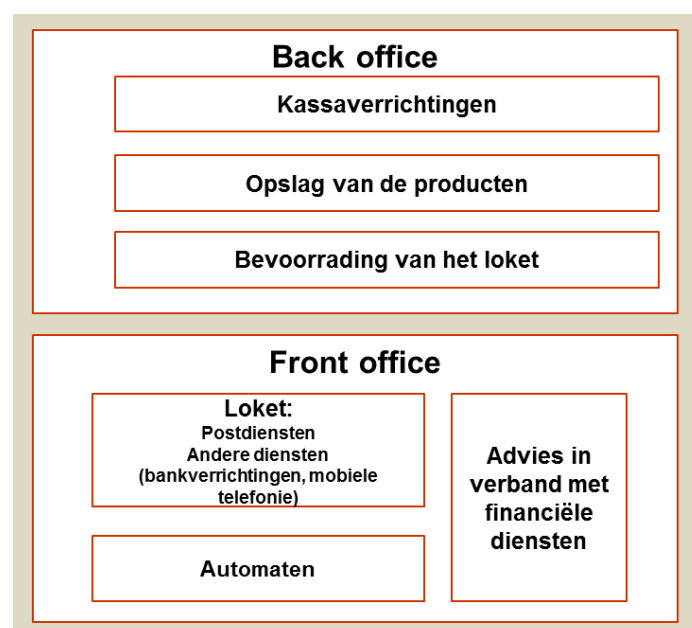
In deze studie wordt geen rekening gehouden met de kosten voor niet-postale activiteiten. De werkcentra die overeenstemmen met niet-postale activiteiten worden hier dus niet beschouwd. Overigens dient voor de gedeelde centra tussen postdiensten en niet-postdiensten het deel van de kosten te worden geïdentificeerd dat werkelijk wordt geassocieerd met de postactiviteiten.

De verkoop van postdiensten vindt plaats in de "front office"-werkcentra:

- ofwel aan het loket door een bediende;
- ofwel via een automaat.

Overigens zijn er "back office"-werkcentra aanwezig ter ondersteuning van de activiteiten van directe verkoop. Het betreft meer bepaald opslag van producten, kassa-activiteiten, geldbevoorrading aan het loket (Figuur 32).

Figuur 32 - Schematische voorstelling van de activiteiten in een postkantoor



Bron: Analyse TERA Consultants

Naast de rechtstreekse lasten die de verkoop binnen postvestigingen vertegenwoordigt, brengt ook het onderhoud van een netwerk van verkooppunten indirecte kosten met zich die nodig zijn voor zijn activiteit. Deze indirecte kosten bestaan meer bepaald uit:

- immobiënkosten (huur van lokalen en onderhoudskosten);
- personeelskosten;
- lasten in verband met de niet-productieve activiteiten (vakantie, opleiding, enz.);
- structuurkosten, die hoofdzakelijk overeenstemmen met de territoriale directielasten.

8.2.1.2 De commerciële dienst "grote accounts"

De commerciële dienst "grote accounts" verzekert de betrekkingen tussen bpost en zijn voornaamste klanten, aan wie specifieke prestaties voor industriële post worden aangeboden. De kosten voor de "grote account"-verkopen stemmen aldus overeen met gecentraliseerde beheerskosten van de industriële klanten.

8.2.2 Karakterisering van de cost drivers

[VERTROUWELIJK]

8.3 De ophaling

8.3.1 Omschrijving van het proces

Het ophalingsproces stemt overeen met het geheel van handelingen gesteld bij het binnenkomen van de postzendingen in het bpost-netwerk. Het omvat twee onafhankelijke taken

- De verwezenlijking van een voldoende aantal ophalingsrondes om de ophaling van alle stukpostzendingen op het gedekte grondgebied mogelijk te maken;
- De ontvangst van de industriële post die wordt afgegeven in de Masspost-centra.

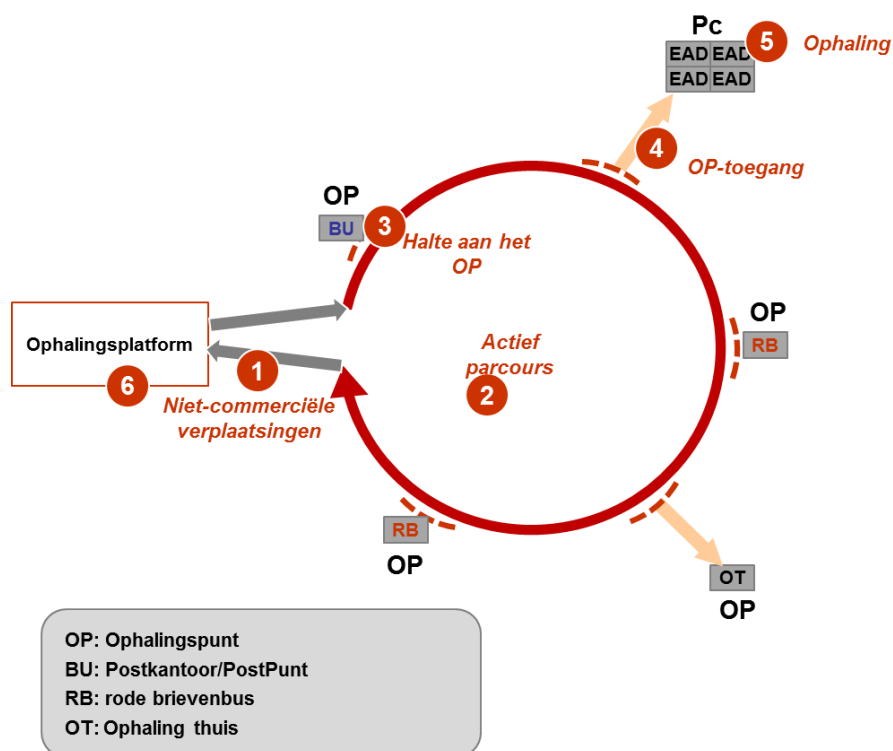
8.3.1.1 De ophaalronde

De afgiften in de rode brievenbussen, in distributiekantoren (voornamelijk voor de aangetekende zendingen en de pakketten), alsook de ophalingen thuis (voor de kleine ondernemingen of bepaalde particulieren), worden dan verzameld tijdens rondes gemaakt door het ophalingspersoneel. Traditioneel integreert het ophalingsproces ook de richt- en afstempelingshandelingen van de opgehaalde zendingen. Deze handelingen worden in België evenwel gesteld binnen centra voor industriële sortering alvorens het sorteren. Ze zullen dus worden opgenomen in het model voor het sorteringsproces.

Dankzij de analyse van een ophalingsronde kan deze in 5 additieve activiteiten worden uitgesplitst (cf. Figuur 33):

1. niet-commerciële verplaatsingen
2. het actieve parcours
3. de haltes aan de ophalingspunten (hierna OP), die kunnen bestaan uit
 - o een postaal servicepunt;
 - o een rode brievenbus;
 - o een of meer ophalingspunten thuis
4. de toegang tot de ophalingspunten
5. de ophaling
6. de afgifte aan een ophalingspunt

Figuur 33 - Schematische weergave van het ophalingsproces



Bron: Analyse TERA Consultants

1. Niet-commerciële verplaatsingen

De niet-commerciële verplaatsingen stemmen overeen met het traject van de postbode vanaf het ophalingsplatform tot de eerste weg (het eerste ophalingspunt van zijn ronde), vervolgens de laatste weg (het laatste ophalingspunt van zijn ronde) tot het ophalingsplatform.

2. Het actieve parcours

Het actieve parcours stemt overeen met het parcours dat nodig is om alle ophalingspunten van de ronde te dekken. Dat parcours is vast: de ophaler moet noodzakelijk passeren aan elk van de ophalingspunten tijdens zijn ronde.

3. De halte aan het ophalingspunt

De halte aan het ophalingspunt stemt overeen met de actie van het stoppen (vertragen) aan het ophalingspunt en het opnieuw vertrekken.

4. De toegang tot het ophalingspunt

De toegang tot het ophalingspunt stemt overeen met de actie van het uitstappen uit het voertuig en het zich naar het ophalingspunt begeven, dat kan zijn: een rode brievenbus, een contactpunt van bpost (postkantoor of PostPunt), of een onderneming (soms een particulier) die heeft ingetekend op een ophaling thuis. Deze stap is bijzonder beduidend in het geval van een ophaling thuis wanneer het ophalingspunt een appartementsgebouw is met beveiligde toegang, een sluis, specifieke toegangswegen, enz. De toegangstijd is daarentegen veel korter voor de contactpunten van het bpost-netwerk of de rode brievenbussen.

5. De ophaling

Zoals eerder vermeld dient een onderscheid te worden gemaakt tussen:

- de ophaling aan de rode postbussen;
- de ophaling aan een postkantoor of een PostPunt;
- de ophaling aan huis, die eventueel kan plaatsvinden in verscheidene afzonderlijke ondernemingen binnen eenzelfde gebouw.

[VERTROUWELIJK]

6. De afgifte aan een ophalingsplatform

Wanneer de ophaler alle ophalingspunten van zijn ronde heeft aangedaan, lost hij zijn voertuig aan het ophalingsplatform door de stromen in verschillende kokers te verdelen:

[VERTROUWELIJK]

8.3.1.2 De Masspost-afgifte

De "Masspost"-afgifteplatformen voor de industriële post beschikken over een voorafgaand behandelingsniveau waardoor de post rechtstreeks meer stroomafwaarts in de productieketen kan worden geïnjecteerd, op het niveau van de "Masspost"-centra, gelegen ter hoogte van de concentratieplatformen of rechtstreeks in de industriële sorteercentra. Deze zendingen, die op voorhand werden behandeld door de afgever, zijn niet onderworpen aan de activiteiten van gelijkrichten en afstempelen. De controlehandelingen uitgevoerd bij

de afgifte van industriële post worden beschouwd bij het sorteerproces en worden dus niet hier beschreven.

8.3.2 Karakterisering van de cost drivers

[VERTROUWELIJK]

8.4 Het sorteren (met inbegrip van concentratie en voorbereiding op de distributie)

8.4.1 Omschrijving van het proces

Het sorteerproces vormt het voornaamste aggregatiepunt van de poststromen tijdens hun vervoer tot bij de eindbestemming. Het wordt ten uitvoer gebracht in 5 sorteercentra (SC) van bpost, die zich elk over een verzorgingsgebied ontfermen.

De post wordt vervoerd naar een van de 5 SC per vrachtwagen (vervoerproces), vanaf de ophalingsplatformen of de Masspost-centra (waar de post rechtstreeks werd afgegeven door de grote afgevers) die overeenstemmen met het verzorgingsgebied van het SC.

Tijdens dit proces worden de postzendingen verzameld in loten binnen het SC en dan naar de gepaste distributiekantoren (DK) doorgestuurd, volgens een specifieke activiteitenvolgorde naargelang van hun karakteristieken. Deze activiteiten worden "werkcentra" genoemd. Het begrip van het sorteerproces berust aldus op de uitgediepte analyse van de werkcentra die hier het sorteercentrum vormen.

[VERTROUWELIJK]

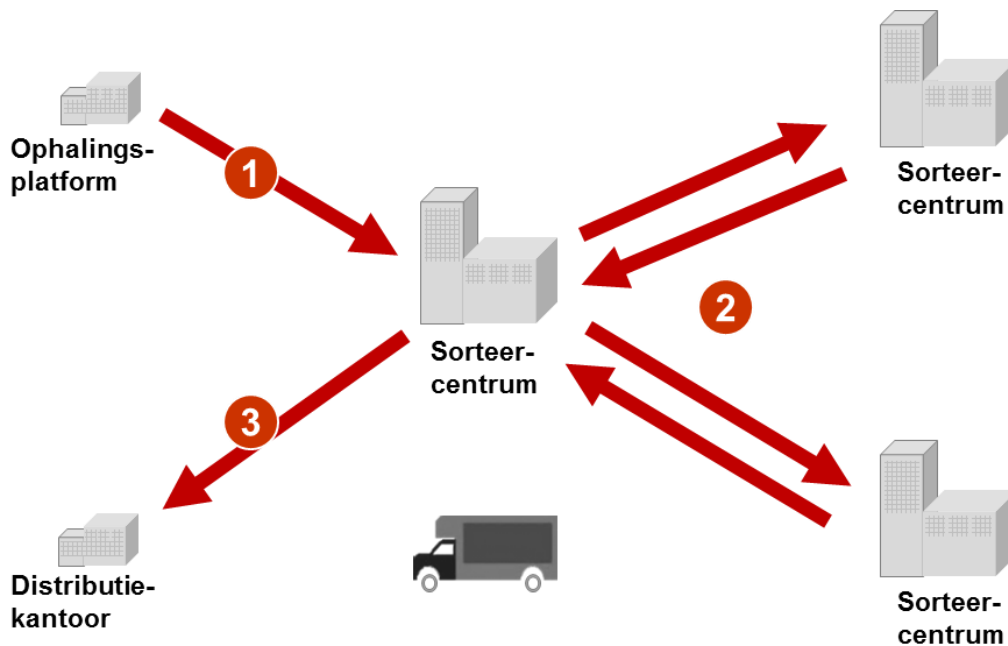
8.5 Het vervoer

8.5.1 Omschrijving van het proces

Dankzij het transport kunnen drie soorten van verbindingen worden uitgevoerd tijdens het vervoer van de postzendingen:

- de verbinding "ophalingsplatform → sorteercentrum";
- de verbinding "sorteercentrum vertrek → sorteercentrum aankomst";
- de verbinding "sorteercentrum aankomst → distributiekantoor".

Figuur 34 - Voorstelling van de activiteiten die het transportproces vormen



Bron: Analyse TERA Consultants

Deze verbindingen worden verzekerd via terrestrische weg, door een interne vloot van voertuigen van bpost.

[VERTROUWELIJK]

8.6 De bestelrondes

8.6.1 Omschrijving van het proces

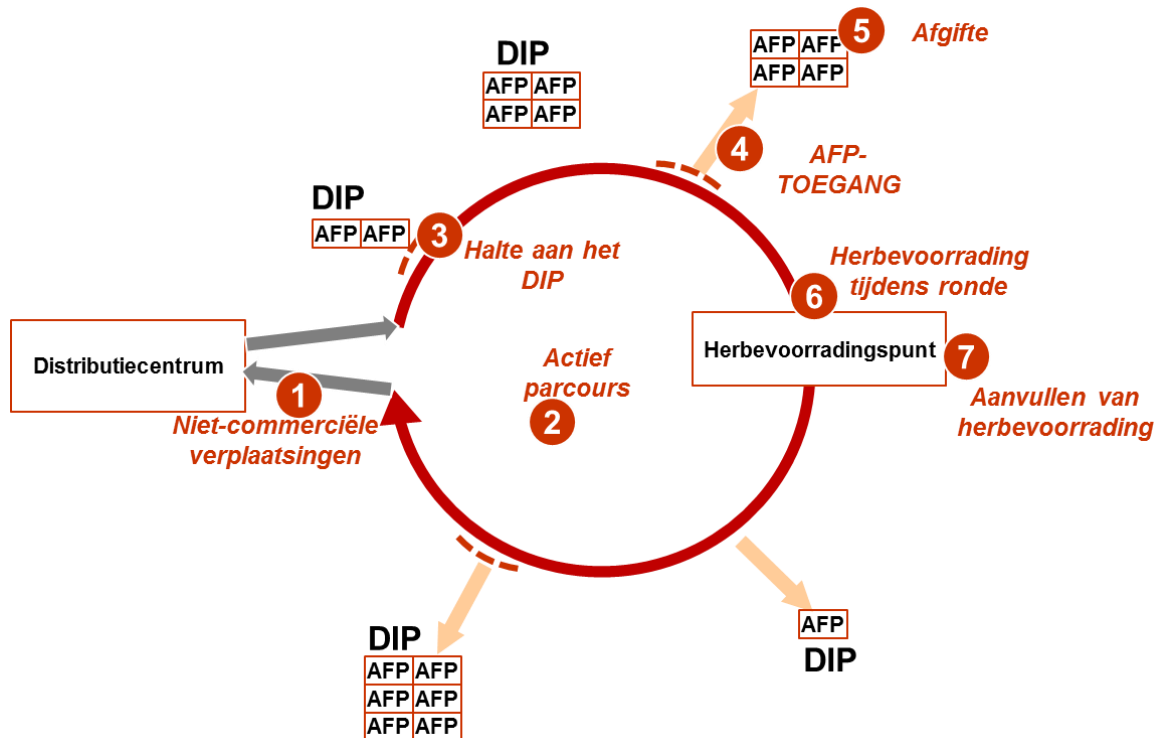
Dit proces, het laatste in de postale productieketen, heeft als doel de postzendingen te overhandigen aan hun bestemmingen. Het bestaat in de verwezenlijking van een voldoende aantal bestelrondes om een distributie mogelijk te maken over het hele gedekte grondgebied, rekening houdend met een aantal technische beperkingen: lengte van de rondes, maximaal volume/gewicht van de post per ronde, enz.

Het begrip van dat proces berust aldus op de uitgediepte analyse van de activiteiten die een standaardronde vormen. Een ronde begint wanneer de postbode het distributiecentrum verlaat om zijn ronde aan te vangen en eindigt wanneer hij terugkomt in het distributiecentrum aan het einde van zijn ronde. Elke ronde kan worden uitgesplitst in 7 additieve activiteiten (cf. Figuur 35):

1. het niet-commerciële deel
2. het actieve parcours

3. de halte aan de distributiepunten (hierna DIP)
4. de halte aan de afgiftepunten (hierna AFP)
5. de afgifte
6. de herbevoorrading tijdens de ronde
7. het voorzien van de herbevoorrading tijdens de ronde

Figuur 35 - Voorstelling van het proces van de bestelronde



Bron: TERA Consultants

1. Niet-commerciële verplaatsingen

De niet-commerciële verplaatsingen stemmen overeen met het traject van de postbode vanaf het distributiecentrum tot de eerste weg (het eerste theoretische distributiepunt van zijn ronde), vervolgens de laatste weg (het laatste distributiepunt van zijn ronde) tot het distributiecentrum.

2. Het actieve parcours

Er worden twee mogelijke gevallen beschouwd:

- Het **theoretische actieve parcours** stemt overeen met het parcours dat nodig is om alle distributiepunten van de ronde te dekken (adressen).
- Het **werkelijke actieve parcours** stemt overeen met het parcours dat nodig is om alle distributiepunten van de ronde te dekken waar de postbode stopt. Indien de

postbode dus geen post heeft voor een bepaald adres (dat is het geval voor rondes met kleine postvolumes), kan hij eventueel zijn parcours inkorten en niet langs deze distributiepunten passeren.

3. De halte aan het distributiepunt

De halte aan de distributiepunten stemt overeen, voor de distributiepunten waar de postbode een of meer zendingen heeft af te geven, met de actie van het halhouden (vertragen) aan het distributiepunt en het opnieuw vertrekken (versnellen).

4. De toegang tot de afgiftepunten

De toegang tot de afgiftepunten stemt overeen, voor de afgiftepunten gelinkt aan de distributiepunten waar de postbode heeft halt gehouden, met de actie van het, desgevallend, uitstappen uit de wagen, afstappen van de brommer of de fiets en het zich begeven naar de afgiftepunten (brievenbussen of bestemming). Deze stap is bijzonder beduidend in het geval van appartementsgebouwen met beveiligde toegang, een sluis, specifieke toegangswegen, enz. De toegangstijd is veel korter daarentegen voor de individuele woningen, waar de afgiftepunten zich doorgaans in de buurt van het parcours van de ronde bevinden.

5. De afgifte

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen:

- de afgifte in brievenbussen van de distributiepunten met één enkel afgiftepunt;
- de afgifte in brievenbussen van de distributiepunten met meer afgiftepunten;
- en de afgifte in eigen handen.

In het geval van afgifte in een brievenbus van de distributiepunten met maar één enkel afgiftepunt, kan de postbode de zendingen in een of meer keren afgeven in de brievenbus (handvol zendingen).

In het geval van afgifte in een brievenbus van de distributiepunten met meer afgiftepunten, sorteert de postbode de zendingen manueel voor de reeks brievenbussen. Er dient te worden gepreciseerd dat de verwezenlijking van een voorbereidende sortering in de volgorde van de brievenbussen deze sortering aan de brievenbussen zou vermijden en, zoals in het geval van distributiepunten met een enkel afgiftepunt, het mogelijk zou maken om een handvol zendingen in elke brievenbus te stoppen.

De gevallen van afgifte in eigen handen van de geadresseerde betreffen:

- zendingen die moeten worden afgegeven tegen aftekening,
- zendingen die te groot zijn voor de brievenbus,
- gevallen waar geen brievenbus is en geen mogelijkheid om de zendingen onder de deur van de geadresseerde te schuiven.

6. De herbevoorrading tijdens de ronde

De herbevoorrading tijdens de ronde bestaat erin, tijdens het parcours, een deel van de te bestellen zendingen te recupereren. Door een herbevoorrading wordt vermeden dat de draagcapaciteit van de bestellers wordt verzadigd, zonder hen te verplichten om terug te keren naar het distributiekantoor tijdens de ronde. Deze herbevoorrading kan bijvoorbeeld als volgt worden georganiseerd:

- ofwel door "refill-bags" afgezet aan de herbevoorradingpunten langs de ronde, waarin de zendingen worden opgeborgen;
- of via geplande ontmoetingen met een wagen.

De "refill-bags" worden aldus gebruikt door bpost in stedelijke zones voor de rondes te voet of met de fiets, beperkt tot een maximaal draaggewicht.

7. Het voorzien van de herbevoorrading tijdens de ronde

Het voorzien van de herbevoorrading tijdens de ronde kan bestaan in het vullen van de "refill-bags" van een ronde te voet, met de fiets of de brommer, opdat de besteller geleidelijk aan over het parcours zijn ronde kan herbevoorraden met zendingen. Het betreft een logistieke activiteit uitgevoerd buiten de ronde van de besteller.

Indien een herbevoorrading plaatsvindt via een afspraak met een besteller en een wagen, bestaat dit erin de zendingen per wagen naar de geplande ontmoetingsplaatsen met de postbode te brengen.

[VERTROUWELIJK]

8.7 De inkomsten uit de postale economie

De inkomsten uit de postale activiteiten bestaan voornamelijk uit:

- frankeringen van de postzendingen;
- inkomsten in verband met de diensten met een toegevoegde waarde (VAS, Value Added Services), waaronder we een onderscheid maken tussen:
 - de diensten voor documentbeheer;
 - de tijdelijke bewaring en nazending van de post;
 - andere diensten zoals het ophalen van post thuis;
- eindrechten, in het kader van het vervoer van binnenkomende internationale post.

[VERTROUWELIJK]

Hoewel uit de door bpost gepubliceerde tariefbrochures een onderverdeling van frankeringstarieven per productcategorie blijkt, is het gebruikelijk om het globale volume van postzendingen (tegen constante tarieven) te beschouwen als voornaamste driver voor

evolutie van het omzetcijfer⁵¹. De evolutie van de mix van producten in het globale postvolume is een secundaire driver.

De verdeling van de inkomsten uit de postactiviteit van bpost wordt gekenmerkt door een sterke concentratie over enkele "grote afgevers": in 2011 vertegenwoordigen de 100 grootste klanten van bpost ongeveer 45% van de inkomsten van zijn postactiviteit⁵².

8.8 Synthese van de geïdentificeerde drivers

In totaal werden negen cost drivers geïdentificeerd tijdens de technisch-economische analyse van de processen:

- het postvolume;
- de aankoopwijze van de postzendingen (aan het loket of machinaal);
- de wijze van introductie in het productennetwerk (stromen verzameld tijdens de rondes of geïnjecteerd in het netwerk via de Masspost-centra);
- het niveau van voorbereiding van de producten (verwerken, voorsorteren van de zendingen);
- het formaat van de postzendingen;
- het gewicht van de postzendingen;
- het niveau van dienstverlening in verband met de zendingen (aangetekende zendingen, follow-up of standaard)
- het niveau van dringendheid (prior, non prior);
- de wijze van afgifte (afgifte in eigen handen, eventueel tegen aftekening, of afgifte in brievenbussen).

In de praktijk stellen we evenwel een correlatie vast tussen deze verschillende drivers. De wijze van introductie van de producten in het netwerk houdt verband met het niveau van voorbereiding van de producten: gemiddeld beschikken de producten die worden afgegeven in centra van Masspost over een niveau van voorbereiding en voorsortering dat hoger is dan dat voor de zendingen verzameld via ophalingsrondes, die niet-gesorteerd in de sorteercentra arriveren. Deze twee drivers kunnen aldus worden gegroepeerd in één enkele, hierna "wijze van injectie in het netwerk" genoemd.

Overigens wordt ook een verband opgemerkt tussen het formaat en het gewicht van de verdeelde zendingen. De FN-zendingen zijn doorgaans lichter dan de GF-zendingen, die op hun beurt lichter zijn dan de zendingen van het type restmail of pakje. Het is dus mogelijk om

⁵¹ De Post, financieel jaarverslag 2011

⁵² bpost, jaarverslag 2011

deze twee drivers te hergroeperen door een gemiddeld gewicht aan elk van de geïdentificeerde formaatcategorieën toe te kennen. De driver die we overhouden heet hierna "Gewicht-formaat".

Ten slotte is ook de wijze van afgifte gelinkt aan het niveau van aangeboden dienstverlening: we kunnen immers beschouwen dat een aangetekende zending systematisch is onderworpen aan een afgifte in eigen handen tegen aftekening bij de distributie. Enkel de driver "wijze van afgifte" wordt dus beschouwd voor de studie.

De cost drivers die een invloed hebben op de eerder beschreven processen worden samengevat in de tabel hieronder:

Tabel 16 - Synthese van de cost drivers die worden beschouwd voor de modellering van de postale processen

Cost drivers	Verkoop	Ophaling	Sorteren	Transport	Distri
Volume					
Wijze van aankoop van het product					
Wijze van injectie in het netwerk					
Formaat / Gewicht					
Niveau van dringendheid					
Wijze van afgifte					

9 Specificaties van het model

9.1 Doelstellingen van de modellering

Voor de bepaling van de nettokosten van de UPD via een benadering van berekening van de vermeden nettokosten moeten de kosten en inkomsten van bpost worden beschouwd in een referentiesituatie en een tegenfeitelijke situatie.

De modellering van de postale processen beantwoordt aldus aan een dubbele doelstelling:

- enerzijds maakt ze het mogelijk om de **kosten van de postale activiteit van bpost te berekenen**, van de verkoop tot de distributie van de vervoerde zendingen, **alsook de inkomsten** geassocieerd met deze zendingen;
- anderzijds neemt ze deel aan de **bepaling van het tegenfeitelijk scenario**, in die zin dat dit deels afhangt van de resultaten verkregen voor de modelvorming van bpost in de huidige situatie.

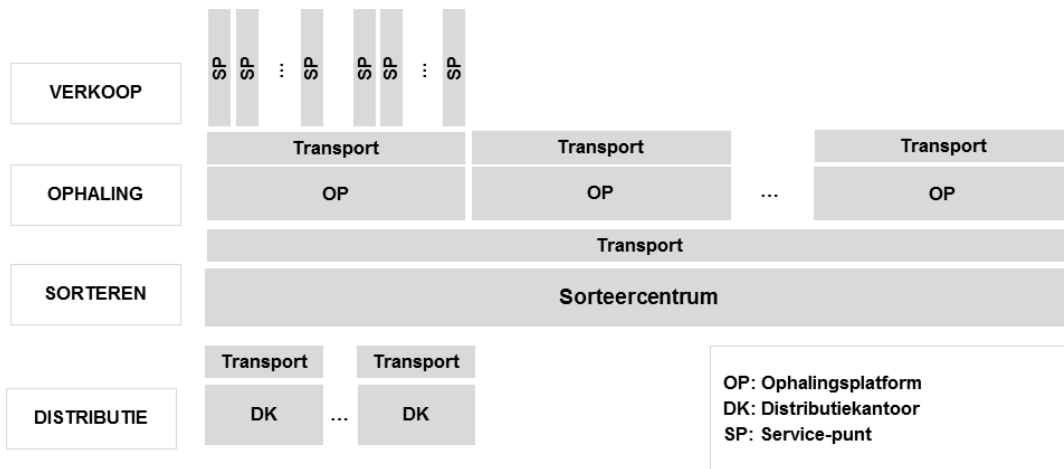
9.1.1 Bepaling van de kosten en inkomsten van de postale activiteit

9.1.1.1 Kostenperimeter en niveau van teruggave beschouwd voor de modelvorming

Het bottom-upmodel reconstrueert de industriële tool en de organisatie die nodig zijn voor het aanbieden van diensten voor verkoop, vervoer en distributie van de post, door het verloop van de in de bestaande knooppunten van het bpost-netwerk (postale servicepunten, ophalingsplatformen, sorteercentra, distributiekantore) behandelde postvolumes te simuleren.

De kosten van de postale activiteit van bpost worden aldus gevormd door de kosten die worden veroorzaakt door elk van de eerder beschreven processen: de verkoop, de ophaling, de sortering (met inbegrip van de concentratie en voorbereiding voor de distributie) en de distributie. Binnen elk proces wordt gebruik gemaakt van de specifieke netwerkknooppunten van de betrokken en eerder beschreven processen.

Figuur 36 - De kosten worden berekend voor elk knooppunt van het netwerk



Het model bepaalt aldus de kosten die worden veroorzaakt door de behandeling van de postzendingen binnen elk netwerkknooppunt of voor de invloedzone van deze knooppunten, zoals hierboven weergegeven,

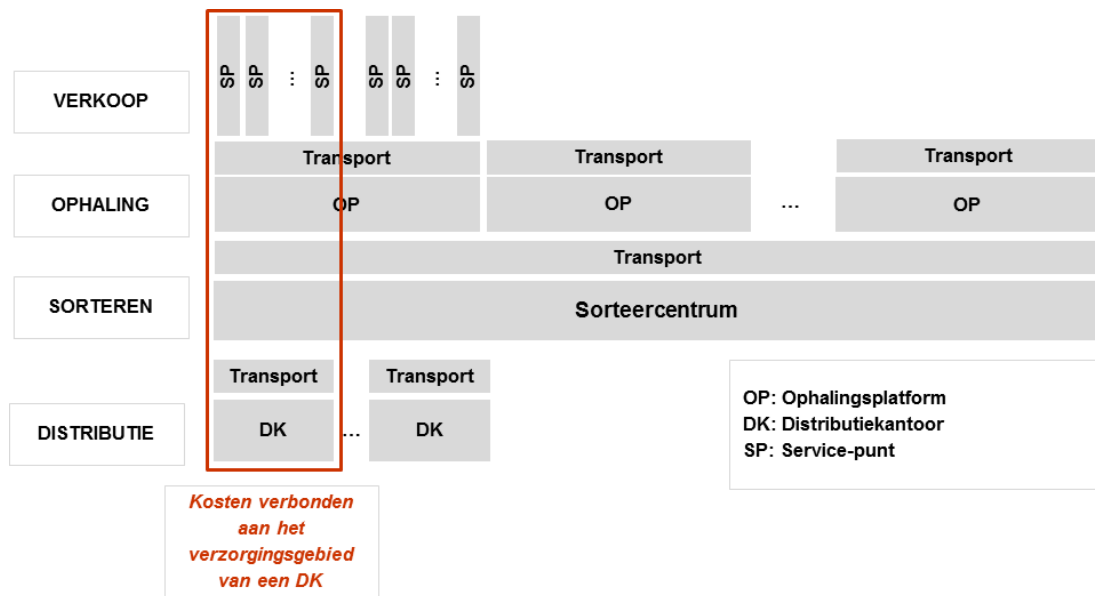
- de kosten van het verkoopproces worden gevormd door de som van de verkoopkosten in alle postale servicepunten samen;
- de kosten van het ophalingsproces worden gevormd door de som van de ophalingskosten per ophalingsplatform;
- de kosten van het sorteerproces worden berekend als de som van de kosten voor behandeling in elk van de 4 sorteercentra (met inbegrip van concentratie en voorbereiding voor de distributie);
- de kosten van het distributieproces worden gevormd door de som van de kosten van de distributierondes in het verzorgingsgebied van elk distributiekantoor;
- de vervoerskosten worden gevormd door de som van de kosten voor de transportlinks tussen de betrokken netwerkknooppunten.

Van alle processen is de distributie van de post het proces dat voor een postoperator de meeste kosten teweegbrengt. Het is eveneens dimensiebepalend vanuit commercieel standpunt. De geadresseerden betalen immers niet opdat de postzendingen aan hen worden verdeeld. Daartegenover zijn zij het die het communicatiemiddel bepalen dat zal worden gekozen door de afzenders (waaronder zichzelf). Vanuit dat gezichtspunt is het het distributieproces dat de voetafdruk van een operator bepaalt voor al zijn diensten (verkoop, ophaling en distributie).

Om rekening te houden met de bepalende aard van het distributieproces in de postale activiteit worden de door het model bepaalde kosten **vervolgens teruggegeven op het niveau van het verzorgingsgebied van een distributiekantoor**. Deze zone, die vervolgens "DK-zone" wordt genoemd, stemt overeen met de geografische zone waarin de

bestelrondes worden uitgevoerd vanuit eenzelfde distributiekantoor. Bij deze aanpak draagt het verzorgingsgebied van een distributiekantoor dus enerzijds de som van de bedragen van de vanuit dit distributiekantoor uitgevoerde bestelrondes en anderzijds het deel van de kosten die worden veroorzaakt door de volumes die worden verdeeld in deze zone bij hun passage binnen de netwerkknooppunten stroomopwaarts van de distributie (Figuur 37).

Figuur 37 - Niveau van teruggave beschouwd in het model

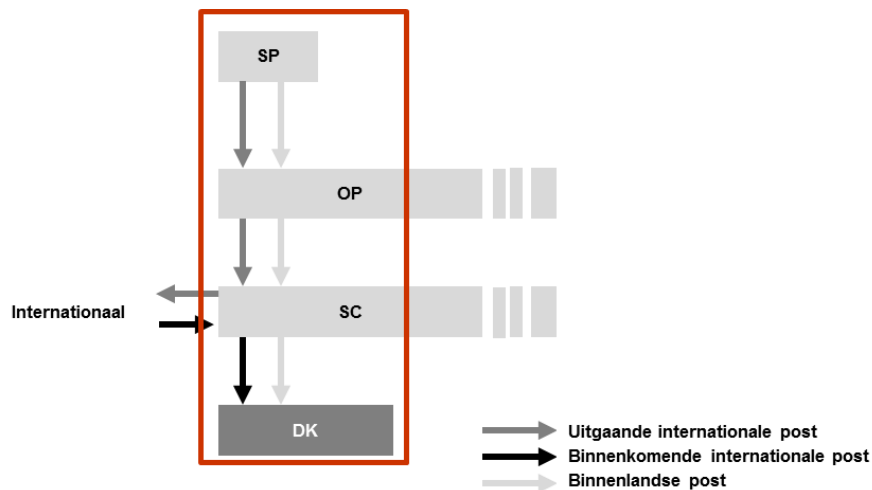


Elk proces draagt aldus bij tot de kosten van een DK-zone op niveau van de kosten gegenereerd door de post verdeeld over deze zone bij zijn passage in elk van de processen stroomopwaarts.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat de kosten veroorzaakt door het vervoer van de uitgaande internationale post die, per definitie, niet wordt verdeeld op het grondgebied, niet in beschouwing worden genomen bij een dergelijke aanpak. Toch wordt deze post verkocht, verzameld en deels gesorteerd in België, wat kosten veroorzaakt in verband met deze processen.

Teneinde hier rekening mee te houden in het model moeten dus voor dit type van post niet enkel de volumes verdeeld binnen de DK-zone maar ook de volumes verzameld binnen deze zelfde DK-zone worden beschouwd (Figuur 38).

Figuur 38 - Weergave van de poststromen tussen de netwerkknooppunten en beschouwing van alle kosten veroorzaakt door deze stromen



De totale kosten van het verzorgingsgebied van een distributiekantoor stemmen aldus overeen met de som:

- van de kosten voor verkoop, vervoer en distributie van de binnenlandse post en van de binnenkomende internationale zendingen verdeeld binnen dit verzorgingsgebied;
- de kosten voor verkoop en vervoer van de uitgaande internationale zendingen die werden verkocht en verzameld binnen dit verzorgingsgebied, alsook de eindrechten die eruit voortvloeien.

9.1.1.2 Beschouwing van de inkomsten van de postale activiteit

Tegelijk met de evaluatie van de kosten van de eerder beschreven postale processen en ter vergelijking van de gemodelleerde kosten en inkomsten wordt de bepaling van de door de postactiviteit gegenereerde inkomsten ook teruggegeven op het niveau van de DK-zones.

In dezelfde logica worden de totale inkomsten van een verzorgingsgebied van een distributiekantoor aldus gevormd:

- inkomsten gegenereerd per volume van binnenlandse post en binnenkomende internationale post verdeeld binnen het verzorgingsgebied (met inbegrip van eindrechten voor de binnenkomende internationale post);
- inkomsten gegenereerd door de uitgaande internationale post die wordt verkocht en verzameld binnen dit zelfde verzorgingsgebied.

9.1.2 Bepaling van het tegenfeitelijk scenario

Boven op de berekening van de kosten en de inkomsten die worden gegenereerd door de postale activiteit van bpost in zijn huidige situatie ter verificatie heeft de modellering ook tot doel de bepaling van het tegenfeitelijk scenario van de operator, namelijk de organisatie die de operator zou kiezen om in te voeren indien hij niet meer zou onderworpen zijn aan de universeledienstverplichtingen. Drie graden van vrijheid werden geïdentificeerd voor de uitwerking van dit tegenfeitelijk scenario (Tabel 17).

Tabel 17: Herinnering van de tegenfeitelijke opties gemodelleerd in het kader van deze studie in de huidige staat van de context van de postsector⁵³

Verzendingstermijn	Bestelfrequentie	Geografische voetafdruk
Afschaffing D+1	Distributie 5 dagen per week over het bestreken grondgebied	Selectie van de gebieden volgens de rentabiliteit van de rondes
		Nationale voetafdruk
	Heterogeniteit van de bestelfrequentie op het bestreken grondgebied (Bestelfrequentie afhankelijk van de rentabiliteit van de gebieden)	Selectie van de gebieden volgens de rentabiliteit van de rondes
		Nationale voetafdruk
Identiek behoud van de D+1-producten	Distributie 5 dagen per week	Selectie van de gebieden volgens de rentabiliteit van de rondes
		Nationale voetafdruk

Bron: TERA Consultants

Vrijgesteld van zijn UDV zou bpost dus a priori kunnen kiezen om:

- de categorie van prior-post te schrappen en aldus zijn post in D+2 of D+3 te bedelen;
- zijn bestelfrequentie te verminderen op een deel van of het hele bediende grondgebied;
- zijn geografische voetafdruk te verminderen, namelijk te schrappen, voor bepaalde zones, zijn distributieactiviteit.

Dit deel beschrijft tegelijk de impact van deze strategische keuzes op de organisatie van bpost, de manier waarop deze opties zijn geïmplementeerd in het model en ten slotte hoe het model helpt bij de bepaling van het uiteindelijk gekozen tegenfeitelijk scenario.

⁵³ De scenario's gemodelleerd in deze studie zijn van generieke en niet-exhaustieve aard ten opzichte van wat bpost zou kunnen nemen als tegenfeitelijk scenario in geval een compensatie wordt gevraagd.

9.1.2.1 Verzendingstermijnen

In het geval dat bpost, vrij van zijn UDV, zou beslissen om de termijn van D+1 die hem vandaag is opgelegd voor bepaalde producten, niet te behouden, moet het tegenfeitelijk scenario het mogelijk maken om rekening te houden met de impact van deze keuze op de organisatie en de dimensionering van de industriële tool van bpost.

De omschrijving van de processen die eerder werd gegeven maakt het mogelijk om de dringendheid van de post te definiëren als een cost driver voor de ophalings-, sorteer- en transportprocessen:

- voor het ophalingsproces omdat de distributie op D+1 van de producten betekent dat de ophalingspunten vaker moeten worden aangedaan teneinde een regelmatige toestroom in de sorteercentra mogelijk te maken en bijgevolg een optimalisering van de industriële tool voor behandeling van deze stromen in de sorteercentra.
- voor het sorteerproces, want voor de distributie op D+1 moet een aangepaste industriële organisatie worden opgezet, waarbij de zendingen 's nachts worden verwerkt in sorteercentra wat dus hogere salariskosten inhoudt;
- voor het transportproces want de voertuigen die de poststromen vervoeren tussen twee netwerkknooppunten moeten zich aanpassen aan de uren van de knooppunten die ze bedienen, wat een rechtstreekse impact heeft op het niveau van transport zonder vracht van deze voertuigen. Hoe korter de distributiermijnen dus, hoe strikter de besteltermijnen en hoe lager het vulpercentage van de transportvoertuigen.

Wat de inkomsten betreft, dient de impact te worden geëvalueerd die de verdwijning van het niveau van de priordienst zou kunnen hebben, namelijk een distributie op D+1 tegen de tarieven die bpost zou kunnen hanteren, in het licht van de verwachtingen van de verschillende klantencategorieën.

Aan de hand van de scorecard van de hoofdmodule kan worden gekozen om de distributiedienst van zijn producten op D+1 te behouden of te schrappen.

Deze keuze zal een directe wijziging met zich brengen van de relevante parameters in de modules betreffende de betrokken processen:

- ophaling: gemiddeld aantal dagelijkse ophalingen van een uniek ophalingspunt;
- sorteren: parameter van gemiddeld salarisniveau voor het sorteerproces;
- transport: parameter van vulpercentage van de voertuigen voor het transportproces;
- inkomsten: eenheidstarieven van de producten in de module voor berekening van de inkomsten van bpost.

9.1.2.2 Bestelfrequentie

Vrijgesteld van zijn UDV zou bpost niet langer verplicht zijn om 5 dagen per week alle adressen van het grondgebied te bedienen. Het tegenfeitelijk scenario moet het mogelijk maken om rekening te houden met de impact van een lagere bestelfrequentie dan de dagelijkse distributie.

De omschrijving van de processen die eerder werd gegeven maakt het mogelijk om de dringendheid van de post te definiëren als een cost driver voor de ophalings-, sorteer- en transportprocessen:

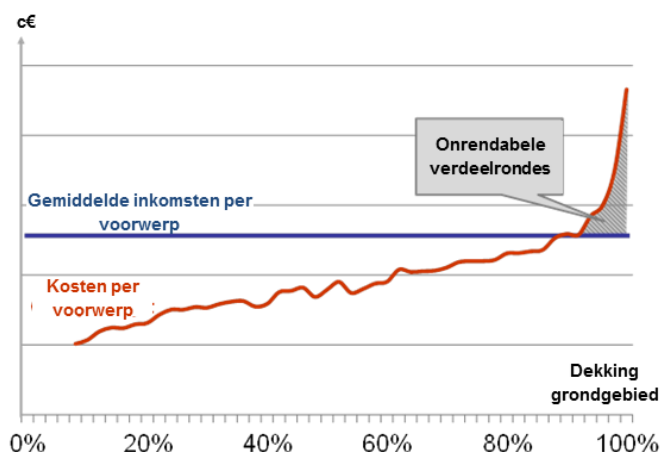
- voor het distributieproces, omdat de verlaging van de bestelfrequentie de volumes van de rondes concentreert en daardoor de mogelijkheid vergroot dat de postbode aan elk adres moet stoppen. Dat brengt een kostenstijging mee voor de haltes en speelt ook op de schaalvoordelen.
- voor het sorteerproces, om dezelfde redenen als indien D+1 zou verdwijnen;
- voor het transportproces want de voertuigen die de poststromen vervoeren tussen twee netwerkknooppunten moeten zich aanpassen aan de uren van de knooppunten die ze bedienen, wat een rechtstreekse impact heeft op het niveau van transport zonder vracht van deze voertuigen.

9.1.2.3 Geografische voetafdruk

Mocht bpost, bevrijd van zijn UPD-verplichtingen, beslissen om zijn geografische voetafdruk te beperken, dan moet het tegenfeitelijke scenario de gebieden van het grondgebied bepalen waarvoor bpost zou beslissen om zijn distributie stop te zetten. Deze aanpak berust op het gedrag van een redelijke economische speler, die ernaar streeft geen verrichtingen meer aan te bieden die voor hem verlies opleveren.

Voor zover het model de kosten en de inkomsten bepaalt die voortkomen uit het geheel van de processen voor de zendingen die worden bedeed in het verzorgingsgebied van een distributiekantoor, en deze kosten verdeelt per DK-zone (zie § 9.1.1), komt deze aanpak erop neer de niet-rendabele DK-zones voor de operator te schrappen, namelijk de zones waarvoor de som van de kosten van de distributierondes hoger is dan de soms van de inkomsten gegenereerd door de zendingen die worden bedeed tijdens dezelfde rondes (zie Figuur 39).

**Figuur 39 - Identificatie van de niet-rendabele rondes voor bpost –
Zuiver illustratief voorbeeld**



Bron: Analyse TERA Consultants

Zoals dat reeds eerder werd vermeld worden de dekking van het grondgebied, voor de ophaling en de distributie alsook de geografische aanwezigheid van de operator (voor de ophaalpunten en de postale servicepunten) aldus gedimensioneerd door de strategische keuzes van bpost ten aanzien van de verrichting van de distributiedienst.

Zo zal ervan worden uitgegaan dat als **bpost beslist om niet langer de post te verdelen in een gegeven DK-gebied, de ophaling alsook het behoud van een ophaalnetwerk en van postale servicepunten niet meer zullen worden gewaarborgd in datzelfde geografische gebied.**

Wanneer het DK-gebied rendabel is (d.w.z. wanneer de nettokosten van het gebied negatief zijn), dan worden alle (al dan niet rendabele) bestelrondes van dat gebied behouden, alsook de rondes voor ophaling en het desbetreffende distributiecentrum.

Wanneer een zone niet rendabel is, worden alle distributierondes van deze zone (rendabel of niet) geschrapd, alsook:

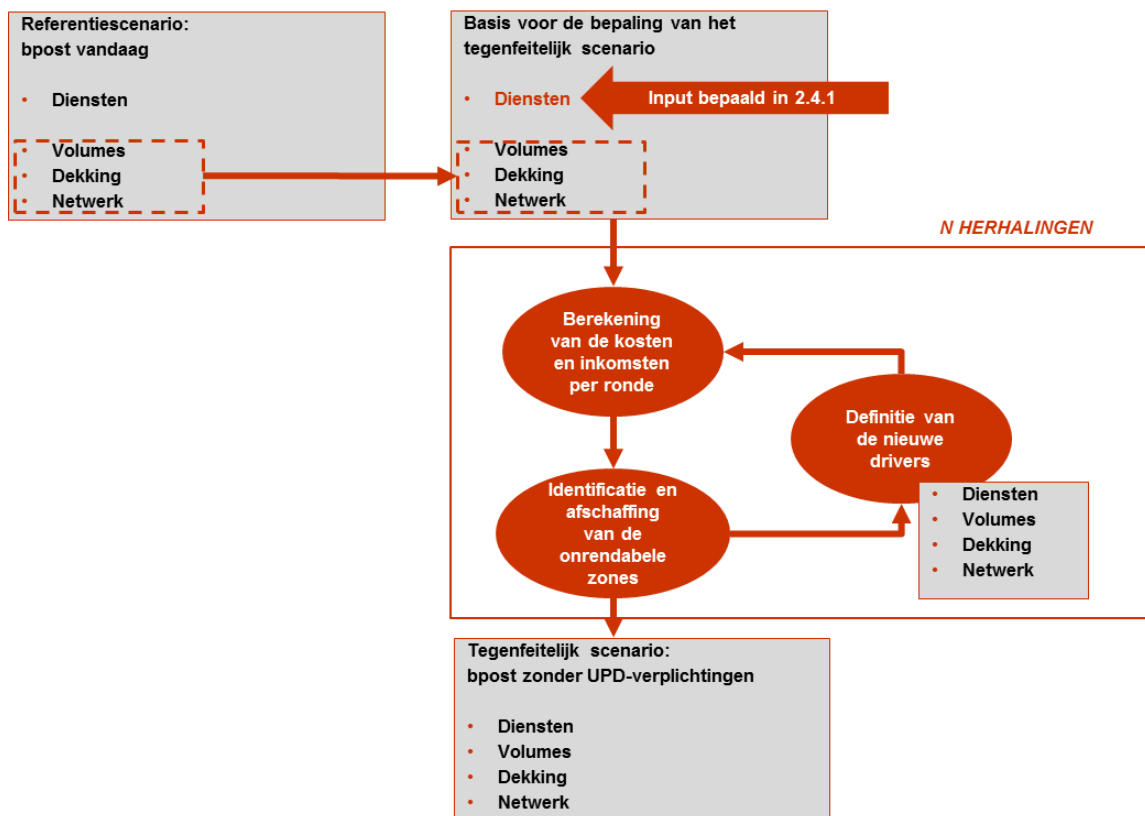
- het distributiekantoor van de zone;
- de bijbehorende "CT → DK"- transportverbinding;
- het geheel van de postpunten uit de zone;
- het postale deel van de postkantoren uit de zone;
- de ophalingsrondes uitgevoerd in de zone;
- desgevallend het ophalingsplatform dat bij het geschrapte distributiekantoor is ondergebracht (de ophalingsrondes worden dan gereorganiseerd vanaf de dichtstbijzijnde ophalingsplatformen);
- desgevallend de "PFC → DK"-transportverbinding.

[VERTROUWELIJK]

Dankzij deze situatie kan een nieuw aantal bestelrondes en distributiecentra op nationaal niveau worden bepaald. Het algemene niveau van activiteit van de operator wordt dan opnieuw gedimensioneerd, om rekening te houden met de verlaging van de activiteit gelinkt aan de vermindering van de geografische dekking van de operator en van het netwerk van postale servicepunten. In het bijzonder wordt de industriële tool betreffende de sorteercentra en de masspost-centra aangepast om zich te schikken naar de daling van activiteit die voortvloeit uit deze nieuwe situatie.

De eerder beschreven berekeningsvolgorde wordt opnieuw toegepast op de behouden geografische zones (zie Figuur 40).

Figuur 40 : iteratief algoritme voor de bepaling van de geografische dekking van bpost in het tegenfeitelijke scenario



Bron: TERA Consultants

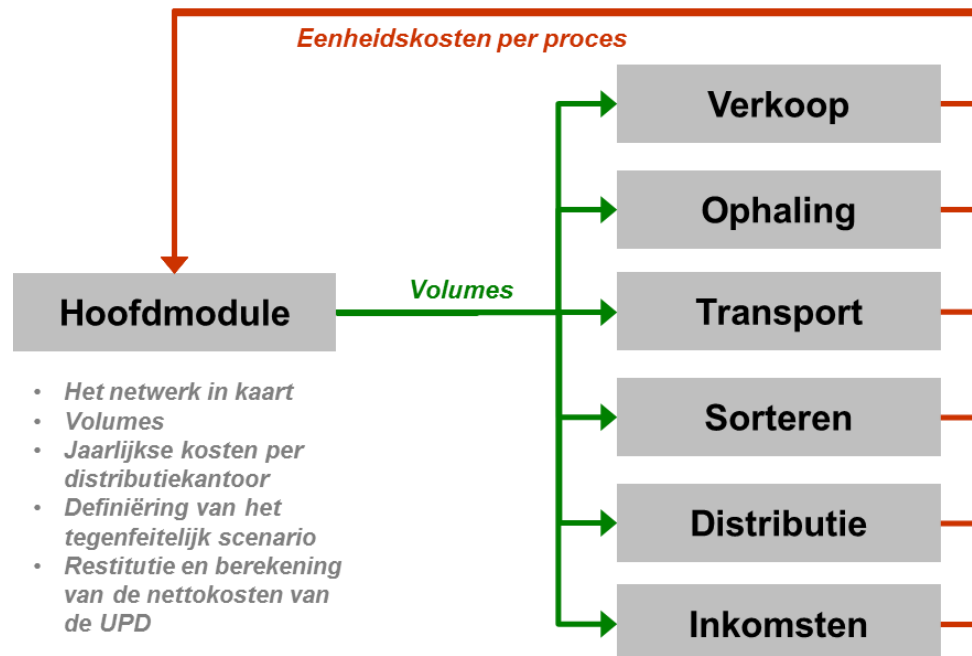
9.2 Algemene voorstelling van het model

Het berekeningsmodel omvat 7 modules, weergegeven in Figuur 41:

- 5 modules voor kostenberekening (verkoopkosten, ophalingskosten, transportkosten, sorteerkosten, distributiekosten);
- 1 module voor berekening van de inkomsten;

- een hoofdmodule, die de data omvat gebruikt voor de 6 andere modules en die de resultaten van deze modules samenbrengt.

Figuur 41 - Algemene architectuur van het model



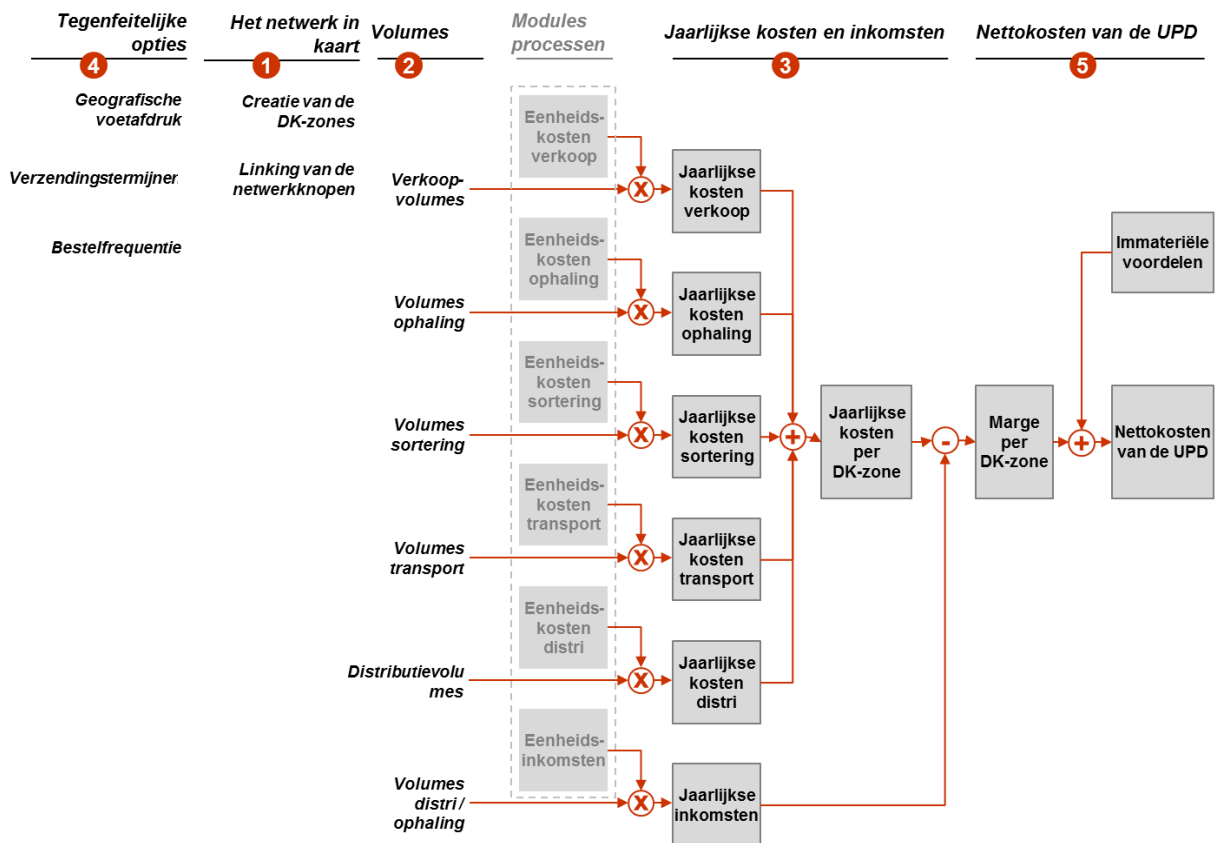
De functionaliteiten van deze 7 modules alsook de algemene principes voor de verwezenlijkte berekeningen worden beschreven in dit deel.

9.2.1 Hoofdmodule

De rol van de hoofdmodule bestaat hoofdzakelijk in de kwantificering van de nettokosten van de UPD. Toch beschikt deze module over verscheidene intermediaire functies nodig voor de verwezenlijking van de raming van de nettokosten van de UPD:

- de berekening van de kosten en de jaarlijkse inkomsten van de operator per "DK-zone", in een gegeven situatie (huidige situatie of tegenfeitelijke situatie);
- de bepaling van de volumes die worden opgehaald en bedeed per "DK-zone";
- de keuze van de opties die het tegenfeitelijk scenario bepalen.

Figuur 42 - Architectuur van de hoofdmodule

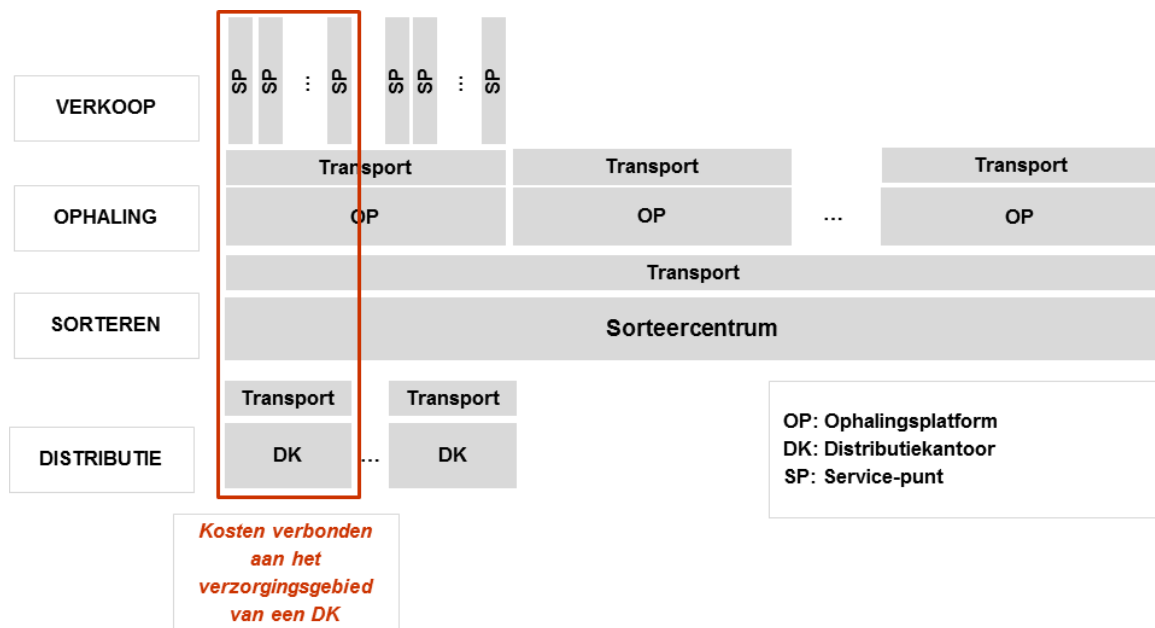


9.2.1.1 Het netwerk in kaart

Om de kosten en inkomsten per DK-zone te bepalen, moet het volgende bekend zijn (cf. 9.1.1):

- de kosten voor verkoop, vervoer en distributie alsook de inkomsten in verband met de binnenlandse post en de binnenkomende internationale zendingen verdeeld binnen dit verzorgingsgebied;
- inkomsten gegenereerd per volume van binnenlandse post en binnenkomende internationale post besteld binnen het verzorgingsgebied (met inbegrip van eindrechten voor de binnenkomende internationale post);
- de kosten voor verkoop en vervoer alsook de inkomsten van de uitgaande internationale zendingen die werden verkocht en verzameld binnen dit verzorgingsgebied, alsook de eindrechten.

Figuur 43 - Herhaling van het niveau van teruggave beschouwd in het model



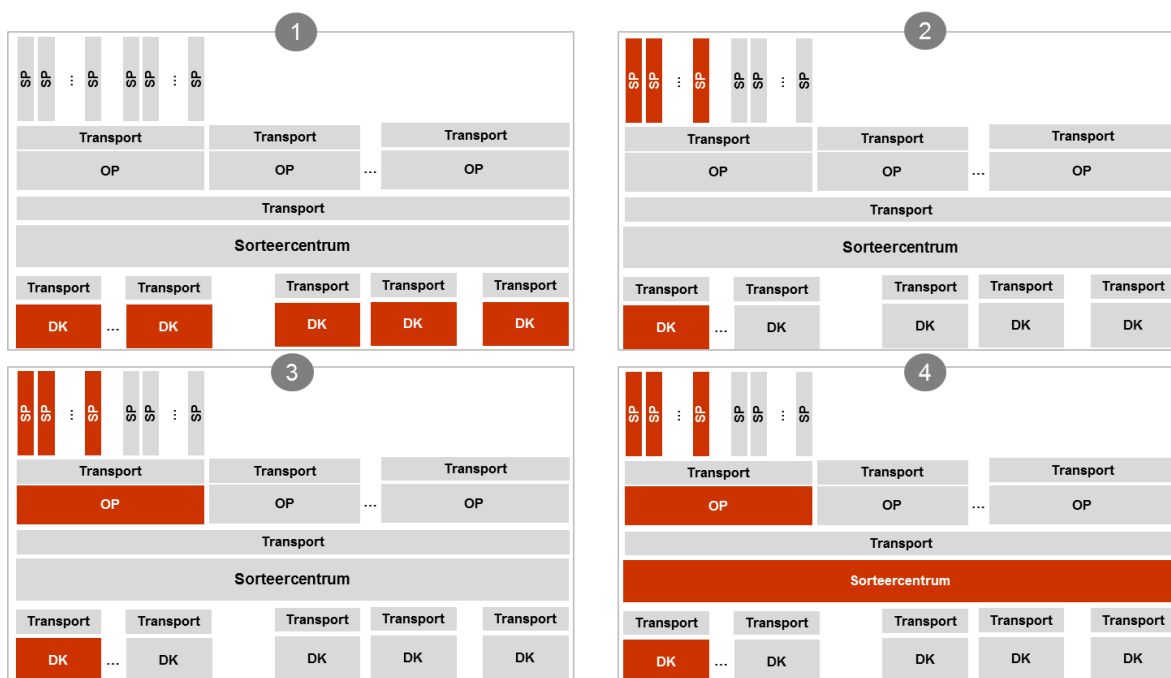
Voor deze aanpak moet het volgende worden bepaald:

- de SP die tot een gegeven DK-zone behoren;
- de betrokken transportlinks bij de bedeelde en verzamelde post in een gegeven DK-zone;
- de ophalingsrondes uitgevoerd in een gegeven DK-zone;
- het sorteercentrum van vertrek betrokken bij de post opgehaald in een gegeven DK-zone, en het sorteercentrum van aankomst betrokken bij de post bedield in dezelfde DK-zone.

Het postnetwerk van de operator in kaart brengen waardoor de geografische locatie van elk netwerkknooppunt exact kan geweten zijn en interacties tussen deze verschillende knooppunten mogelijk wordt, is dus nodig. Dit gebeurt in 4 stappen:

- de creatie van de DK-zones, namelijk de zones van distributie van de post vanaf een uniek distributiekantoor;
- het linken van de postale servicepunten aan de DK-zones;
- het linken van de DK-zones aan een ophalingsplatform;
- het linken van de ophalingsplatformen aan een sorteercentrum.

Figuur 44 - De 4 stappen van het in kaart brengen van het postnetwerk



1. Creatie van de DK-zones

De creatie van de DK-zones vormt de eerste fase in de uitwerking van de kaart. Zo kan het Belgische grondgebied worden verdeeld in dichte zones van postbedeling: binnen een DK-zone komt alle verdeelde post van het unieke distributiekantoor dat bij deze zone hoort.

Deze stap is primordiaal want ze vormt de identificatie van het niveau van de verfijning van de verdeling van de kosten van het model en dus het niveau van de verfijning van de mazen op basis waarvan de geografische voetafdruk van de operator in het tegenfeitelijk scenario wordt bepaald.

De identificatie van de DK-zones gebeurt als volgt:

- indien een gemeente over een uniek distributiekantoor beschikt, dan wordt deze gemeente gelinkt aan dit distributiekantoor;
- indien een gemeente meer distributiekantoren telt, wordt de gemeente in evenveel zones verdeeld als er bestaande distributiekantoren zijn, overwegende dat elke zone een identiek aantal afgiftepunten (postadressen) telt;
- indien een gemeente geen distributiekantoor heeft, wordt beschouwd dat ze volledig wordt bediend door het distributiekantoor dat het dichtst bij het centrum van de gemeente ligt.

2. Het linken van de postale servicepunten aan de DK-zones

Zodra de DK-zones zijn gevormd, bestaat de tweede stap van het in kaart brengen van het netwerk erin om alle postale servicepunten toe te wijzen aan een DK-zone. Ook als er vanuit

operationeel standpunt geen directe link is tussen een servicepunt (waar de verkoop van de postproducten plaatsvindt) en een distributiekantoor (vanwaar de verdeelde post komt), blijft deze link toch belangrijk en wel om 2 redenen:

- enerzijds vereist de aanpak om het tegenfeitelijke scenario te bepalen, die erin bestaat om elke postale activiteit stop te zetten (verkoop, ophaling, distributie) in de DK-zones die als niet-rendabel worden geïdentificeerd, dat de verkooppunten die desgevallend zullen gesloten worden, bekend zijn;
- anderzijds, indien het voor de verkoop van postale zendingen verdeeld in een gegeven DK-zone niet nodig is om de verkooppunten te kennen waarvan de zendingen komen (aangezien de bedeelde zendingen kunnen worden verkocht over het hele grondgebied), dienen voor de beschouwing van de uitgaande internationale post waarvan de kosten van een DK-zone overeenstemmen met de verkoop en ophaling van deze zendingen in de DK-zone, de postale servicepunten bekend te zijn die kunnen worden toegewezen aan de DK-zone.

De toewijzing van de postale servicepunten aan de DK-zones gebeurt als volgt:

- Alle servicepunten gelegen in de gemeenten die geen distributiekantoor hebben of slechts één distributiekantoor, worden toegewezen aan de DK-zone van deze gemeente.
- De servicepunten van een gemeente met meerdere distributiekantoren en bijgevolg opgesplitst in verscheidene DK-zones, worden toegewezen aan de DK-zone van het dichtstbijzijnde distributiekantoor binnen de gemeente.

3. Toewijzing van de distributiekantoren aan de ophalingsplatformen

De derde stap van het in kaart brengen bestaat erin elk distributiekantoor toe te wijzen aan een uniek ophalingsplatform.

Zo ook wanneer voor de postale servicepunten er geen direct verband bestaat tussen een ophalingsplatform en een distributiekantoor vanuit een operationeel standpunt. De gekozen berekeningsmethode voor de modellering van de uitgaande internationale post vereist evenwel, net zoals voor de postale servicepunten, dat deze theoretische toewijzing plaatsvindt, teneinde in staat te zijn om de kosten voor ophaling in een DK-zone te berekenen.

Elk distributiekantoor, alsook de DK-zone die het bedient, wordt aldus toegewezen aan het dichtstbijzijnde ophalingsplatform. Bij deze aanpak wordt de invloedzone van een ophalingsplatform dus gevormd door de som van de DK-zones die het uitmaakt. Bij uitbreiding wordt het geheel van de servicepunten in de DK-zones toegewezen aan een gegeven platform voor ophaling ook toegewezen aan dit ophalingsplatform.

4. Toewijzing van de distributiekantoren aan de sorteercentra

De laatste fase van het in kaart brengen van het postale netwerk bestaat erin om een uniek sorteercentrum toe te wijzen aan elk ophalingsplatform. Deze wordt uitgevoerd door voor elk ophalingsplatform het dichtstbijzijnde sorteercentrum te kiezen.

Door de zaken aldus in kaart te brengen kan het volgende geïdentificeerd worden:

- de verkoopkosten van de DK-zone;
- de servicepunten in elke DK-zone;
- het bijbehorende ophalingsplatform

Elk postaal servicepunt wordt aldus gelinkt aan een gegeven ophalingsplatform, dat zelf geassocieerd is aan een bepaald sorteercentrum van aankomst. De distributiekantoren zelf zijn gelinkt aan een sorteercentrum van vertrek.

9.2.1.2 Berekening van de volumes

De tweede functie van de hoofdmodule bestaat in de bepaling van de postvolumes die worden verwerkt tijdens elk proces. De gekozen modelleringsaanpak vereist overigens, voor elk proces, dat de bedeelde volumes worden bepaald alsook de opgehaalde volumes.

Deze bepaling gebeurt op basis van:

- postvolumes die arriveren in het vertreksorteercentrum per sorteercentrum;
- de eerder verwezenlijkte kaart.

Op basis van de volumes die toekomen in het vertreksorteercentrum bepaalt het model een globaal volume van postzendingen, verdeeld over de relevante technische producten (later geïdentificeerd in de technische specificaties van de processen) en volgens herkomst: binnenlands, internationaal inkomend of internationaal uitgaand.

[VERTROUWELIJK]

De eerder verwezenlijkte kaart maakt het mogelijk om de DK-zones te bepalen die worden gelinkt aan elk sorteercentrum, en bijgevolg het aantal postadressen aanwezig in de invloedzone van het sorteercentrum.

Het model bepaalt vervolgens de postvolumes die binnenkomen in het vertreksorteercentrum, naar rata van het aantal brievenbussen dat wordt bediend per sorteercentrum en bijgevolg de stromen van producten verdeeld tussen de sorteercentra van vertrek en van aankomst.

Aan de hand van de aldus bepaalde volumes kan voor elk van de geïdentificeerde technische producten aldus het volgende worden berekend:

- de volumes opgehaald per DK-zone, berekend naar rata van het aantal adressen in elke DK-zone;
- de volumes behandeld per ophalingsplatform, berekend als de som van de opgehaalde volumes in de DK-zones gelinkt aan een gegeven ophalingsplatform;
- de postvolumes vervoerd tussen de ophalingsplatformen en de sorteercentra, gelijk aan de volumes behandeld in elk sorteercentrum.
- de volumes van post vervoerd tussen de sorteercentra, reeds berekend;
- de volumes van post vervoerd tussen de sorteercentra en de distributiekantoren per DK-zone, berekend naar gelang van het aantal adressen in elke DK-zone;
- de volumes verdeeld per DK-zone, gelijk aan de volumes vervoerd tussen het sorteercentrum en het distributiekantoor van de DK-zone.

9.2.1.3 Verificatie van de berekening van de jaarlijkse kosten en inkomsten van bpost in een gegeven situatie

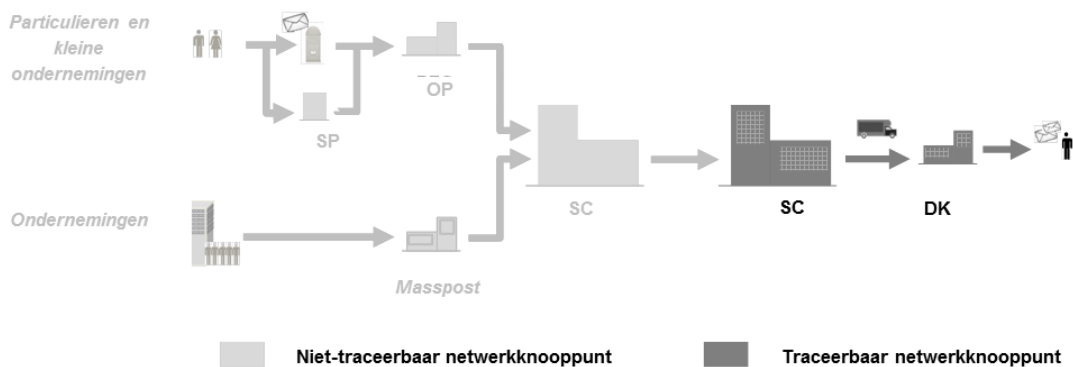
De jaarlijkse kosten voor elk proces worden berekend op basis van de eenheidskosten van de zendingen die door elk proces passeren, vermenigvuldigd met het volume van postzendingen.

De principes van berekening van de eenheidskosten, per proces, worden vervolgens gedetailleerd in de presentatie van de procesmodules (zie § 9.2.2). Dit deel preciseert het gebruik van deze eenheidskosten door de hoofdmodule.

De modules in verband met elk proces berekenen eenheidskosten van het proces voor elk bij het proces betrokken netwerkknooppunt. De verkoopmodule bijvoorbeeld berekent eenheidskosten voor de verkoop per postaal servicepunt, de sorteermodule berekent eenheidskosten voor de sortering per sorteercentrum en de distributiemodule berekent eenheidskosten per DK-zone, namelijk per distributiekantoor.

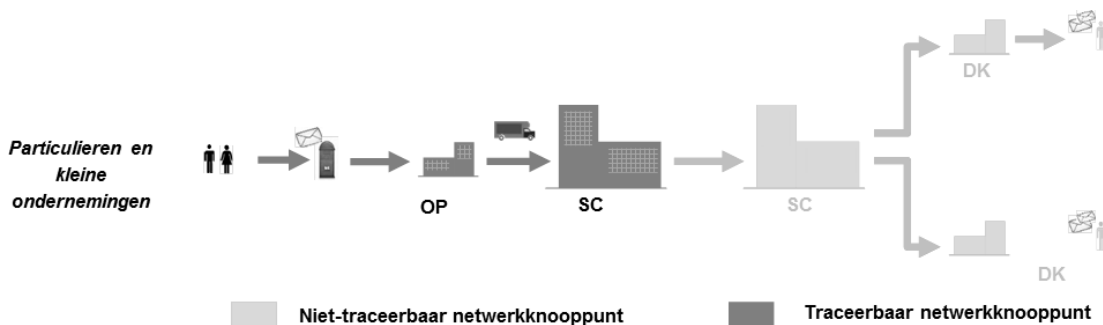
Wanneer we de volumes beschouwen die per DK-zone worden verdeeld, is het mogelijk om te weten van welk distributiekantoor en van welk aankomstsorteercentrum de verdeelde zendingen afkomstig zijn, zoals blijkt uit de figuur hieronder. Het is dus mogelijk om een gegeven zending de eenheidskosten in verband met deze precieze knooppunten toe te wijzen, namelijk de eenheidskosten voor de aankomstsortering binnen dat sorteercentrum, en de eenheidskosten voor distributie binnen deze DK-zone. Stroomopwaarts van het aankomstsorteercentrum kunnen de zendingen afkomstig zijn uit het hele nationale of zelfs internationale grondgebied. De eenheidskosten die zullen worden toegekend aan de zending voor de processen van verkoop, ophaling en sortering bij het vertrek, kunnen niet worden gelinkt aan een specifiek knooppunt, en zullen dus berekend worden op basis van het gemiddelde van de eenheidskosten van deze processen over het hele grondgebied.

Figuur 45 - Traceerbaarheid van een in een DK-zone verdeelde zending



Wanneer we de volumes opgehaald in een DK-zone beschouwen, is het mogelijk om te achterhalen via welk ophalingsplatform of welk masspost-centrum deze zendingen zijn gepasseerd, het vertreksorteercentrum dat de stromen samenbrengt, alsook eventueel het postaal servicepunt vanwaar de zending komt. De eenheidskosten in verband met deze precieze netwerkknoppunten zullen kunnen worden toegewezen aan het postobject. De eenheidskosten in verband met de stroomafwaartse processen kunnen daarentegen niet worden gelinkt aan een exact netwerkknoppunt, omdat de opgehaalde zendingen worden verstuurd naar alle sorteercentra, om te worden verdeeld over het hele grondgebied en in het buitenland.

Figuur 46 - Traceerbaarheid van een in een DK-zone opgehaalde zending



Dit onderscheid vindt zijn belang in het model, voor zover tegelijk de verdeelde (voor de binnenlandse en binnenkomende internationale post) en opgehaalde (voor de buitengaande internationale post) zendingen worden beschouwd.

Afhankelijk van het type van post (binnenlands, binnenkomend internationaal of uitgaand internationaal), zullen de beschouwde eenheidskosten dus de volgende zijn:

- ofwel de eenheidskosten die rechtstreeks zijn verbonden met een gegeven knoppunt;
- ofwel het gemiddelde van de eenheidskosten van het geheel van de knoppunten van hetzelfde type over het Belgische grondgebied.

De onderstaande tabel vat de eenheidskosten samen waar rekening mee zal worden gehouden bij de verificatie van de berekening van de jaarlijkse kosten voor de postale activiteit per DK-zone.

Tabel 18: eenheidskosten toegepast op de verschillende zendingen, per proces

Proces	Binnenlandse post	Binnenkomende internationale post	Uitgaande internationale post
Verkoop	gem. EK	-	Directe EK
Ophaling	gem. EK	-	Directe EK
Transport PFC -> ST aankomst	gem. EK	-	Directe EK
Sortering aankomst	gem. EK	Directe EK	Directe EK
ST-transport aankomst -> ST vertrek	gem. EK	Directe EK	Directe EK
Sortering vertrek	Directe EK	Directe EK	Directe EK
Transport ST vertrek -> DK	Directe EK	Directe EK	-
Distributie	Directe EK	Directe EK	-

Bron: TERA Consultants

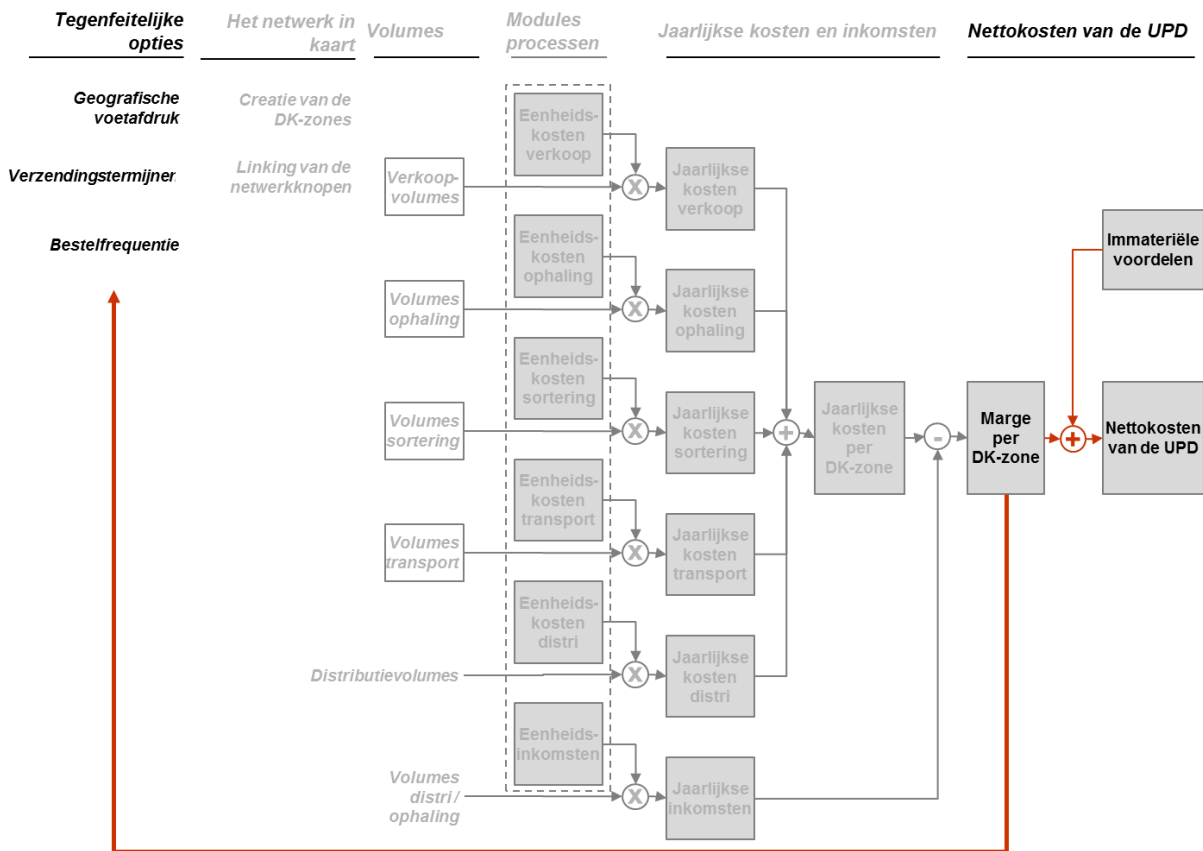
9.2.1.4 Verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD

De verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD is het uiteindelijke doel van het model. Daartoe dienen de jaarlijkse kosten en inkomsten van de operator te worden bepaald in zijn huidige situatie van UPD-aanbieder en in het tegenfeitelijk scenario waarbij hij geen UPD-aanbieder zou zijn.

De verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD wordt dus uitgevoerd door de resultaten van de hoofdmodule voor een operator (jaarlijkse kosten en inkomsten per DK-zone) te vergelijken met de resultaten van hetzelfde model door de tegenfeitelijke opties te wijzigen:

- keuze van de verzendingstermijnen;
- keuze van de bestelfrequentie;
- keuze van de geografische voetafdruk, zelf bepaald aan de hand van de resultaten van het model in het hoofdsceario.

Figuur 47 - Verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD met behulp van de keuze van de tegenfeitelijke opties



Overigens passeert de verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD ook via de evaluatie van de immateriële voordelen voor bpost in verband met de prestatie van de UPD. Het gaat om:

- een betere efficiëntie van de reclame;
- een verbetering van de waarde van het merk.

Betere efficiëntie van de reclame

De hoofdmodule bepaalt, voor de DK-zones waarin bpost zijn diensten zou blijven aanbieden volgens het tegenfeitelijk scenario, de waarde in termen van zichtbaarheid van de verwezenlijkte ophalingsrondes en de distributierondes.

Het is zaak om elke ronde te schatten in equivalent van reclamecampagne en er equivalente reclamecampagnekosten uit af te leiden.

Verbetering van de waarde van het merk

Het is zaak om de verhouding reclamebudget/bekendheid van het merk te beoordelen en deze te vergelijken met die van andere ondernemingen om het voordeel voor bpost bij de verstrekking van de UPD eruit af te leiden.

9.2.2 Modules per proces

De 6 modules betreffende elk van de processen worden op gelijkaardige wijze gestructureerd.

Elke module:

- importeert uit de hoofdmodule de gegevens in verband met de bpost-volumes
- berekent de eenheidskosten voor elk geïdentificeerd technisch product binnen het betrokken proces
- beschik over een tabblad parameterkeuze aan de hand waarvan de verschillende kostenelementen berekend binnen het proces kunnen worden gestuurd en aangepast
- beschikt over een tabblad voor teruggave van de jaarlijkse kosten per proces, louter ter informatie, en op basis waarvan de parameterkeuze van het model kan worden aangepast om de proceskosten te kalibreren.

9.3 Technische specificaties van de modelvormingen voor elk proces

[VERTROUWELIJK]

10 Resultaten

De resultaten betreffende de verificatie van de berekening van de nettokosten van de universele dienst worden hier ter illustratie verstrekt en maken het mogelijk om de impact van operationele wijzigingen op de kosten in verband met de keuzes van de distributietermijnen en/of de bestelfrequentie en/of de geografische frequentie te testen.

Er dient ook te worden benadrukt dat in het kader van deze oefening betreffende de berekening van de nettokosten van de postale UD geen analyse heeft plaatsgevonden van de impact op de inkomsten van de keuzes betreffende de dienstniveaus. Wanneer dus de nettokosten van de postale UD moeten berekend worden in het kader van een formele aanvraag van de operator belast met de postale UD, dienen er bijkomende analyses te worden verwezenlijkt van de evolutie van de tarieven en de inkomsten in het kader van het tegenfeitelijk scenario.

10.1 Resultaten betreffende het referentiescenario

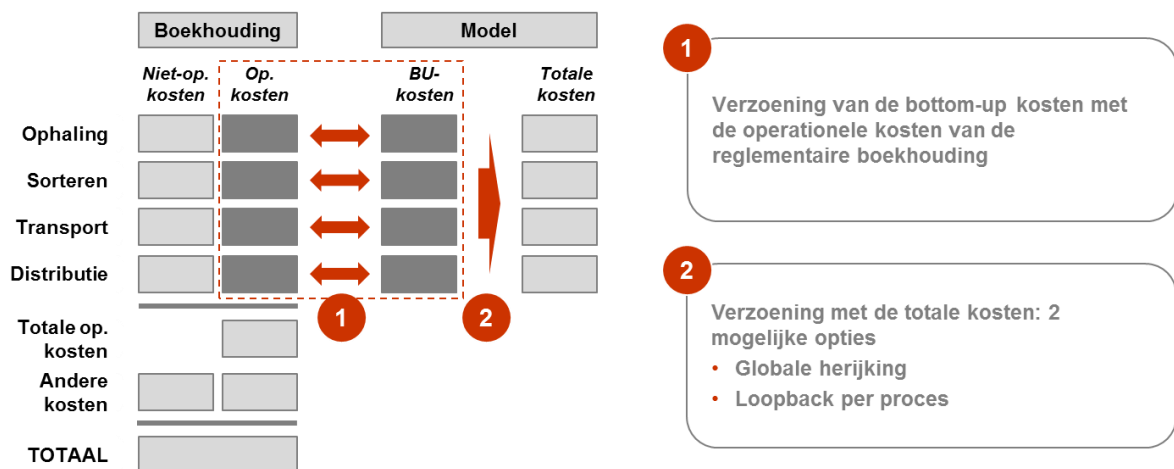
Het betreft de kosten uit het model voor verificatie van de berekening van de nettokosten van de universele postdienst die overeenstemmen met de huidige situatie van bpost, operator/aanbieder van de universele postdienst in België.

[VERTROUWELIJK]

Het model van verificatie van de berekening van de nettokosten van de UPD levert operationele bottom-up kosten op voor elk proces. Vervolgens moet:

- het verschil tussen de bottom-up operationele kosten en dezelfde perimeter van operationele kosten uit de boekhouding van bpost worden nagegaan;
- via een mark-up rekening worden gehouden met de niet-operationele lasten (structuren, supports, enz.) van bpost, die overeenstemmen met de gemodelleerde perimeter (post en pakjes).

Figuur 48: De 2 opeenvolgende stappen van afstemming van de bottom-up lasten en de boekhoudkundige lasten van bpost



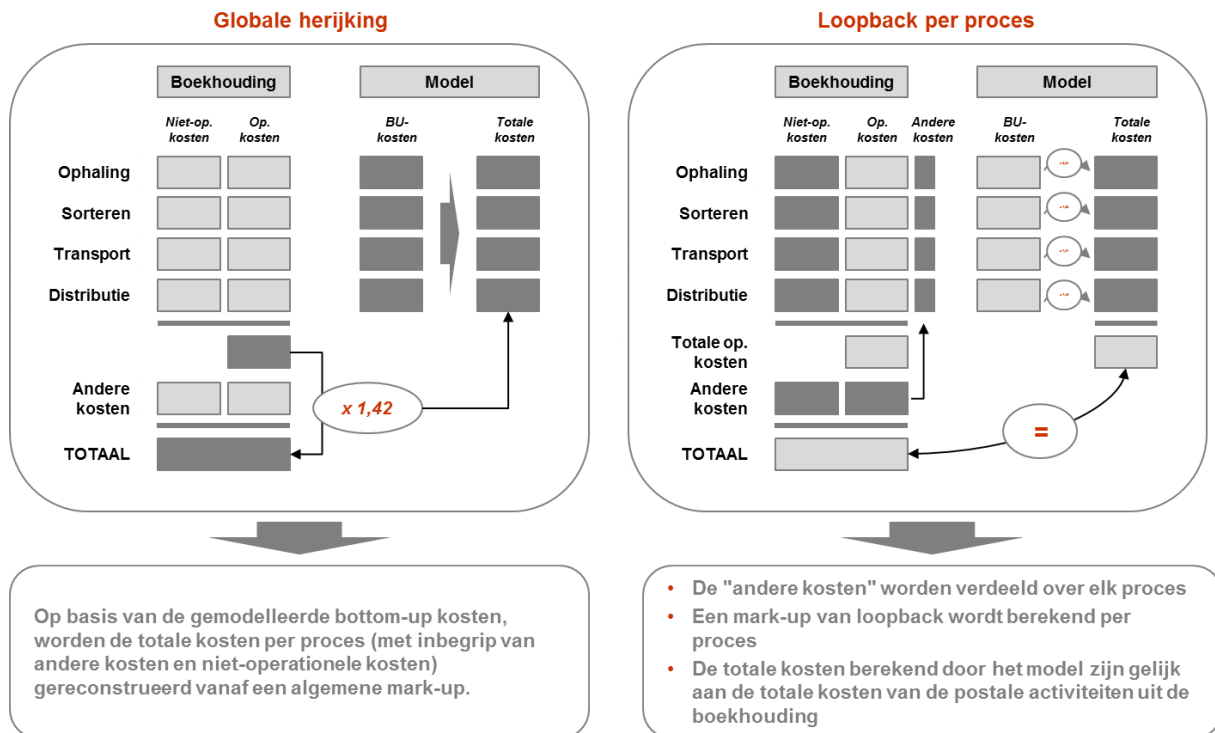
Opmerking: de modellering van het verkoopproces gebeurt volgens een top-down benadering, door zich te baseren op de boekhoudkundige kosten van bpost. Dit maakt dus niet het voorwerp uit van een verzoening

[VERTROUWELIJK]

Wat betreft de afstemming van de resultaten van het bottom-up model (bottom-up operationele kosten) op de totale kosten van bpost (operationele kosten + structuurlasten en supports) afkomstig uit de boekhouding, zijn er 2 mogelijkheden:

- een globale herijking;
- een herijking per proces (aanbevolen).

Figuur 49: De 2 herijkingsopties voor afstemming van de resultaten



[VERTROUWELIJK]

10.2 De nettokosten van de postale UD volgens de tegenfeitelijke scenario's

Waarschuwing: de 2 hieronder voorgestelde scenario's worden ter illustratie meegegeven en stemmen niet overeen met de definitieve scenariokeuze. Tal van andere scenario's kunnen ten uitvoer worden gebracht en het is mogelijk dat een van beide voorgestelde scenario's of beide niet overeenstemmen met relevante keuzes van tegenfeitelijke scenario's. De effecten op de tarieven en inkomsten moeten ten slotte in een bijkomende studie worden bekeken in geval van een officiële aanvraag voor financiering van de postale UD door de operator belast met de uitvoering ervan.

10.2.1 Scenario 1: de operator belast met de universele postdienst schrapt de niet-rendabele distributiezones

Het betreft een scenario waarbij de operator die belast is met de postale UD zijn volledige activiteit post-pakketten weghaalt uit de distributiezones waarvoor de verworven inkomsten lager zijn dan de totale gereconcilieerde kosten opgelopen voor het vervoer en de distributie binnen de distributiezones. De rest van de voorgestelde diensten evolueert niet ten opzichte van de referentiescenario's.

[VERTROUWELIJK]

10.2.2 Scenario 2: de operator belast met de universele postdienst wisselt de distributie op elk adres voor post met een bestelling om de twee dagen af en blijft pakjes en aangetekende zendingen verdelen 5 dagen per week.

Hierna volgen de fundamentele karakteristieken van scenario 2:

	Beschrijving	Beïnvloed proces
Bestelfrequentie	<ul style="list-style-type: none"> Maandag, woensdag, vrijdag op 50% van het grondgebied Dinsdag, donderdag, zaterdag op 50% van het grondgebied Voor de producten Pakjes en Aangetekende zendingen, alle dagen van maandag tot vrijdag 	<ul style="list-style-type: none"> Distributie Transport Sorteren
Verzendingsstermijnen	<ul style="list-style-type: none"> Behoud van D+1 (Prior) voor aangetekende zendingen en pakjes De overige producten worden D+2 (Non Prior) 	<ul style="list-style-type: none"> Inkomsten
Geografische voetafdruk	<ul style="list-style-type: none"> Totaliteit van het Belgische grondgebied 	<ul style="list-style-type: none"> Geen

		M	D	W	D	V	Z
Referentiescenario							
Alle producten		X	X	X	X	X	X
Tegenfeitelijk scenario							
Zone A	Brievenpost	X		X		X	
	Pakjes - Aangetekende zendingen	X	X	X	X	X	
Zone B	Brievenpost		X		X		X
	Pakjes - Aangetekende zendingen	X	X	X	X	X	

Dag type 1 - distributie van alle producten

- Producten brievenpost: volumes verdubbeld ten opzichte van het referentiescenario
- Producten Pakjes - Aangetekende zendingen: volumes identiek aan referentiescenario

Dag type 2 - enkel distributie van de producten Pakjes en Aangetekende zendingen

- Volumes identiek aan referentiescenario

Dag type 3 - enkel distributie van de producten van brievenpost

- Volumes verdubbeld ten opzichte van het referentiescenario

[VERTROUWELIJK]