



**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE**

B I P T

**BESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 21 MAART 2017
BETREFFENDE
DE ANALYSE VAN HET TARIEFVOORSTEL VAN BPOST VOOR DE VOLLE
STUKTARIEVEN VOOR HET JAAR 2017**

Niet-vertrouwelijke versie

INHOUDSOPGAVE

1. DOEL.....	3
2. RETROACTA.....	3
3. ANALYSE VAN HET TARIEFVOORSTEL VOOR DE VOLLE STUKTARIEVEN VOOR HET JAAR 2017.....	5
3.1 WETTELIJKE BASIS.....	5
3.1.1. <i>Tariefregels</i>	5
3.1.1.1. Definitie van het kleingebruikerspakket.....	5
3.1.1.2. Na te leven principes.....	5
3.1.1.3. In acht te nemen procedure.....	7
3.1.1.4. Kwaliteitsbonus.....	7
3.1.2. <i>Bevoegdheid van het BIPT</i>	8
3.2 VOORSTEL VOOR NIEUWE TARIFERING VOOR 2017 DOOR BPOST.....	9
3.2.1. <i>Voorstelling van de door bpost voor 2017 gevraagde verhogingen die van toepassing zijn op de representatieve diensten voor particulieren en voor de zakelijke kleine gebruiker, "kleingebruikerpakket" genaamd</i>	9
3.3. ANALYSE.....	13
3.3.1. <i>De verhogingen</i>	13
3.3.1.1. Historische evolutie.....	13
3.3.1.2. Internationale vergelijking.....	14
3.3.2. <i>Analyse van de tariefprincipes</i>	16
3.3.2.1. Kostenoriëntering.....	16
3.3.2.2. Uniformiteit van de tarieven.....	36
3.3.2.3. Transparantie en non-discriminatie.....	36
3.3.3. <i>Correctie voor de eindrechten</i>	36
3.4. TOEPASSING VAN DE PRICE CAP.....	37
3.4.1. <i>Berekening van de kwaliteitsbonus</i>	38
3.4.2. <i>Berekening van de stijging van het gezondheidsindexcijfer</i>	39
3.4.3. <i>Berekening van het plafond</i>	39
3.4.4. <i>Toepassing van het plafond</i>	40
3.5 OVERIGE OPMERKINGEN VAN BPOST EN ANTWOORDEN VAN HET BIPT.....	40
4. CONCLUSIE.....	41
5. BEROEPSMOGELIJKHEDEN.....	41
Bijlage 1: Berekening van het gewogen gemiddelde van de tariefverhogingen.....	42
Bijlage 2: Nota inzake de werkwijze opgesteld door WIK.....	43
Bijlage 3: Raming van de inkomsten voor het jaar 2017.....	65
Bijlage 4: Berekening van de marges gerealiseerd per productengroep voor de jaren 2015 tot 2017 (versie ontwerpbesluit van 7 oktober 2016).....	66
Bijlage 5: Methode voor de verificatie van de kostenoriëntering die is herzien na de opmerkingen van bpost.....	67
Bijlage 6: Europese benchmark van de stelsels die toepasselijk zijn voor de kostenoriëntering en de betaalbaarheid.....	93
Bijlage 7: Berekening van de marges gerealiseerd per productengroep voor de jaren 2015 tot 2017.....	95
Bijlage 8: Impact van de eindrechten.....	96
Bijlage 9: Detail van de weging van het gebruikte pakket voor de berekening van de quality bonus.....	97
Bijlage 10: Samenvatting van de berekening van de price cap uitgevoerd door bpost.....	97

1. DOEL

1. Dit besluit betreft de controle van de inachtneming van de regels voor de berekening van de tariefverhogingen van de volle stuktarieven van bpost NV voor het jaar 2017.
2. De volle tarieven zijn de tarieven van de producten die bestemd zijn voor privégebruikers (of voor de zakelijke gebruikers die geen verminderde tarieven zouden krijgen voor de afgifte van massaproducten). Volle tarieven variëren niet volgens het afgegeven volume of de voorbereiding van de zendingen.
3. Deze controle wordt verricht overeenkomstig artikel 144^{ter} van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (hierna "de wet van 21 maart 1991"), alsook overeenkomstig de artikelen 29, 31 en 32 van het koninklijk besluit van 11 januari 2006 betreffende de toepassing van titel IV (Hervorming van de Regie der Posterijen) van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (hierna het "KB van 11 januari 2006").

2. RETROACTA

4. Op 29 augustus 2016 heeft bpost het BIPT een brief toegestuurd waarin de beoogde tariefverhogingen voor het kleingebruikerspakket¹ in 2017 werden meegedeeld en waarin de elementen stonden waarmee de price-capformule kan worden toegepast. De in deze brief vermelde tariefverhogingen moesten nog worden goedgekeurd door de raad van bestuur van bpost, die bijeen moest komen op 9 september 2016.
5. Er zijn verzoeken om aanvullende informatie gericht aan bpost op 6, 16 en 23 september 2016 om het dossier te vervolledigen overeenkomstig hetgeen wordt voorgeschreven door artikel 144^{ter}, § 2, van de wet van 21 maart 1991². Bpost heeft daarop geantwoord op 14, 20 en 26 september 2016.
6. Bovendien heeft het BIPT op 14 september 2016 de officiële bevestiging ontvangen dat de raad van bestuur van bpost tijdens zijn vergadering van 9 september 2016, de voorgestelde tariefverhogingen heeft goedgekeurd.
7. Op 7 oktober 2016 heeft het BIPT aan bpost een ontwerpbesluit van de Raad van het BIPT betreffende de analyse van het tariefvoorstel van bpost voor de volle tarieven per stuk voor het jaar 2017 meegedeeld en dit om tegen 21 oktober 2016 de opmerkingen van bpost over dat ontwerp te ontvangen.
8. Per brief van 12 oktober 2016 heeft bpost gevraagd om die termijn te verlengen en met een brief van 17 oktober 2016 heeft het BIPT ermee ingestemd om bpost tot 7 november 2016 de mogelijkheid te geven om aan het BIPT zijn opmerkingen mee te delen over het ontwerpbesluit dat op 7 oktober 2016 was meegedeeld.

¹ Overeenkomstig artikel 144^{ter}, § 1, 1^o, omvat dit pakket: binnenlandse prioritaire en niet-prioritaire zendingen waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg; de prioritaire of niet-prioritaire uitgaande grensoverschrijdende post waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg; de binnenlandse en uitgaande grensoverschrijdende postpakketten tot 10 kg; de binnenlandse en uitgaande grensoverschrijdende aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde. Op dit pakket zijn de eenheidstarieven van toepassing.

² Artikel 144^{ter}, § 2, bepaalt met name: "[...] Ingeval het Instituut van mening is dat het dossier onvolledig is, dient het mee te delen binnen de tien werkdagen na ontvangst welke informatie ontbreekt. [...] De termijn van een maand wordt opgeschort tot op het ogenblik van de ontvangst van de ontbrekende informatie in het dossier."

9. Met een brief van 28 oktober 2016 heeft bpost inzage gevraagd in het administratieve dossier met betrekking tot het ontwerpbesluit, alsook in de correspondentie tussen het BIPT en WIK in het kader van de voorbereiding van de methodologische nota die bij het ontwerpbesluit was gevoegd.
10. Per brief van 7 november 2016 heeft het BIPT aan bpost een kopie van het administratieve dossier op cd-rom bezorgd, alsook een inventaris daarvan.
11. Op 7 november 2016 heeft bpost zijn schriftelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit van het BIPT aan het BIPT meegedeeld, en daarbij een schriftelijke opinie van expert Damien Geradin gevoegd, alsook een rapport dat voor bpost is opgesteld door Frontier Economics over de methode die door het BIPT en WIK was voorgesteld.
12. Op 14 november 2016 heeft er bij het BIPT een technische vergadering plaatsgehad, waarop bpost zijn opmerkingen mondeling aan het BIPT heeft meegedeeld en inzage gevraagd heeft in nog een document, dat het BIPT ernaar had gestuurd via een brief van 16 november 2016.
13. Op 18 november 2016 richt bpost aan het BIPT extra schriftelijke opmerkingen. Bij die gelegenheid nodigt bpost het BIPT uit om zijn tariefvoorstel voor 2017 goed te keuren, eventueel met een voorbehoud wat betreft de kostenoriëntering van de tarieven, zoals het BIPT in de vorige jaren heeft gedaan. In deze bijkomende opmerkingen formuleert bpost tevens een tweede verzoek om inzage in een bijkomend document. Dat document wordt door het BIPT aan bpost verstuurd met een schrijven d.d. 25 november 2016.
14. Per brief van 25 november 2016 herhaalt bpost nogmaals zijn uitnodiging om zijn verzoek om tariefverhoging voor 2017 goed te keuren. Het BIPT heeft op dit schrijven geantwoord op 7 december 2016. In zijn brief kondigt het BIPT aan bpost aan dat het de laatste hand legt aan zijn nieuwe ontwerpbesluit, zoals vastgelegd in zijn werkplan 2016.
15. Per brief van 2 december 2016 raadpleegt het BIPT de Europese Commissie over de interpretatie van het principe van kostenoriëntering zoals gedefinieerd in de derde Postrichtlijn.
16. Per brief van 9 december 2016 bericht bpost dat het een vergadering met de Europese Commissie heeft gehad die, volgens bpost, kritisch zou staan tegenover het ontwerpbesluit van het BIPT.
17. Per brief van 14 december 2016 verzoekt bpost het BIPT nogmaals om het tariefvoorstel van bpost voor 2017 goed te keuren, met een voorbehoud inzake de kostenoriëntering van de tarieven, en om daarover in 2017 een grondige discussie te voeren.
18. Op 16 december 2016 heeft de Europese Commissie op de brief van het BIPT van 2 december 2016 geantwoord met de conclusie dat ze op grond van de beschikbare informatie niet inzag hoe het ontwerpbesluit van het BIPT zou kunnen indruisen tegen artikel 12, eerste of tweede streepje, van de Postrichtlijn.
19. Met een brief van 20 december 2016 uitgaande van de voorzitter van de raad van bestuur van bpost, herhaalt deze maatschappij haar verzoek om de tariefverhoging waarover dit besluit gaat, goed te keuren.

20. Op 22 december 2016 bezorgt het BIPT aan bpost een tweede ontwerpbesluit voor commentaar, dat aangepast is om rekening te houden met de opmerkingen van bpost op het eerste ontwerpbesluit.
21. Op 23 december vraagt bpost inzage in nieuwe stukken van het administratieve dossier en vraagt tot 15 februari 2017 tijd om zijn opmerkingen over het tweede ontwerpbesluit van het BIPT eraan mee te delen. Diezelfde dag willigt het BIPT beide verzoeken schriftelijk in.
22. Op 6 februari 2017 is bpost, tijdens een werkvergadering, zijn voorstellen komen presenteren ter aanpassing aan de methode van verificatie van het kostenoriënteringsprincipe, welke door het BIPT in zijn tweede ontwerpbesluit was ontwikkeld.
23. Op 15 februari 2017, de uiterste datum die aan bpost was toegestaan om zijn opmerkingen over het tweede ontwerpbesluit van het BIPT te formuleren, richt bpost aan het BIPT 183 bladzijden opmerkingen, voornamelijk over de aangepaste methode die het BIPT in zijn tweede ontwerpbesluit heeft gepresenteerd.

3. ANALYSE VAN HET TARIEFVOORSTEL VOOR DE VOLLE STUKTARIEVEN VOOR HET JAAR 2017

3.1 Wettelijke basis

3.1.1. Tariefregels

3.1.1.1. Definitie van het kleingebruikerspakket:

24. Overeenkomstig artikel 144^{ter}, § 1, 1^o, tweede lid, van de wet van 21 maart 1991 omvat het kleingebruikerspakket de volgende diensten:
 - binnenlandse prioritaire en niet-prioritaire zendingen waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg;
 - prioritaire of niet-prioritaire uitgaande grensoverschrijdende post waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg;
 - de binnenlandse en uitgaande grensoverschrijdende postpakketten tot 10 kg;
 - de binnenlandse en uitgaande grensoverschrijdende aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde.

3.1.1.2. Na te leven principes

25. De voorwaarden, de procedure en de berekeningsregels die op de tariefverhogingen van toepassing zijn, zijn wettelijk vastgelegd door de Belgische wetgever.
26. Meer bepaald beschrijft artikel 144^{ter} van de wet van 21 maart 1991 een aantal principes die de aanbieder van de universele dienst, *in casu* bpost, in acht moet nemen wanneer hij tariefverhogingen wil doorvoeren.
27. Deze principes worden als volgt beschreven in artikel 144^{ter}, § 1:

"§ 1. 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; [...]

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 zijn **transparant** en **niet-discriminerend**. Zowel prijzen als voorwaarden worden zonder discriminatie toegepast."

28. Artikel 144ter, § 1, 1°, voorlaatste lid³, schrijft bovendien voor dat de jaarlijkse tariefverhogingen van de volle tarieven van het kleingebruikerspakket door de aanbieder van de universele dienst moeten worden beperkt volgens een "price cap".

29. Dat wetsartikel moet worden toegepast overeenkomstig de onderstaande formule, beschreven in artikel 32 van het KB van 11 januari 2006.

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

en

$$QB = (GGK - 90)^2 / 1000^4$$

30. Voor de toepassing van deze formule wordt rekening gehouden met de hierna vermelde principes, zoals opgesomd in artikel 29 van het KB van 11 januari 2006:

- De tariefwijzigingen mogen worden toegepast vanaf 1 januari van elk jaar en mogen worden verspreid over het jaar;
- Wanneer in de loop van een kalenderjaar de aanbieder van de universele postdienst zijn prijzen verhoogt in een mindere mate dan toegestaan door de toepassing van de formules, mag hij de resterende marge gebruiken in de loop van de drie volgende jaren. Dezelfde regel geldt wanneer er geen tariefaanpassingen hebben plaatsgevonden;

³ In het lid dat specifiek gaat over het tariefprincipe inzake betaalbaarheid van de prijzen zegt artikel 144ter het volgende: "[...] De aanbieder van de universele dienst beperkt zijn jaarlijkse tariefverhogingen voor de producten die tot het kleingebruikerspakket behoren volgens een price cap [...]."

⁴ Artikel 31 definieert de bewoording van deze formule als volgt:

"Alle percentages (%) dienen in deze formule ingevoegd te worden aan de hand van waarden tussen 0 en 100.

M_{j,n} : tariefwijziging van dienst *j* in jaar *n* ten opzichte van het voorgaande jaar, uitgedrukt in %

W_{j,n-2} : aandeel in de omzet van dienst *j* in jaar *n-2*, gedeeld door de totale omzet van het pakket in hetzelfde jaar, uitgedrukt in %

N : het aantal in het pakket opgenomen diensten

n : jaar waarin de tariefverhoging wordt toegepast

I_{n-1} : waarde van het gezondheidsindexcijfer in [juli] van jaar *n-1* dat aan de toepassing van de tariefverhoging voorafgaat

I_{n-2} : waarde van het gezondheidsindexcijfer in [juli] van het voorlaatste jaar *n-2*

QB : Kwaliteitsbonus die berekend wordt op basis van de GGK over een periode van 12 maanden te rekenen vanaf 1 januari tot en met 31 december van het jaar *n-2*. Ingeval de GGK lager is dan 90 % is de waarde van *QB* nul.

GGK : de gemiddelde gerealiseerde kwaliteit is een index die [overeenstemt met] het percentage stukpost dat op tijd geleverd wordt en die berekend wordt volgens de modaliteiten voorzien in artikel 32 van dit besluit over een periode van 12 maanden te rekenen vanaf 1 januari tot en met 31 december van het jaar *n-2*."

- De prijzen die bekomen worden, worden afgerond op de hogere of lagere cent van een euro, zelfs indien de tariefverhoging dan het maximum overschrijdt dat het resultaat is van de toepassing van de price-capformule;
- Er wordt geen rekening gehouden met prijsverlagingen bij de toepassing van de price-capformule;
- Wat betreft de uitgaande grensoverschrijdende post en de uitgaande grensoverschrijdende postpakketten worden de tariefverhogingen die direct het gevolg zijn van een verhoging van de eindrechten betaald door de universeledienstaanbieder, niet in rekening genomen voor de toepassing van de formule.

3.1.1.3. In acht te nemen procedure

31. Artikel 144ter, § 2, van de wet van 21 maart 1991 bepaalt de manier waarop de aanbieder van de universele dienst, *in casu* bpost, te werk moet gaan om deze tariefverhoging daadwerkelijk te mogen doorvoeren:
32. *"§ 2. In geval van tariefverhoging van de universele postdiensten voor de producten die behoren tot het kleingebruikerspakket waarvan sprake in § 1, 1° worden alle documenten met betrekking tot de kostprijsberekening voorafgaandelijk aan de wijziging en uiterlijk op 1 september van het jaar n-1 meegedeeld aan het Instituut met het oog op de goedkeuring van de tariefverhoging. [...]"*.
33. Dit betekent dat bpost uiterlijk 1 september 2016 alle nodige documenten voor de controle van een eventuele voor 2017 geplande tariefverhoging aan het BIPT moest overmaken.

3.1.1.4. Kwaliteitsbonus

34. Aan de hand van de price-capformule die wordt beschreven in punt 3.1.1.2 kan de aanbieder van de universele dienst een tariefverhoging voorstellen op basis van de inflatie (via de gezondheidsindex) enerzijds en anderzijds op basis van een kwaliteitsbonus ("QB"). Deze laatste wordt berekend uitgaande van de gemiddelde gerealiseerde kwaliteit ("GGK").
35. In artikel 31, 1°, van het KB van 11 januari 2006 wordt de gemiddelde gerealiseerde kwaliteit beschreven als een index die overeenstemt met *"het percentage stukpost dat op tijd geleverd wordt en die berekend wordt volgens de modaliteiten voorzien in artikel 32 van dit besluit over een periode van 12 maanden te rekenen vanaf 1 januari tot en met 31 december van het jaar n-2"*⁵.
36. Overeenkomstig artikel 32, § 2, van het KB van 11 januari 2006 wordt een indicatie gegeven van de weging die moet worden toegekend aan elke postdienst in het geheel van de postdiensten.
37. De verzendingstermijnen waarmee rekening wordt gehouden voor de diensten in het kleingebruikerspakket zijn in de praktijk D+1 (behalve voor de niet-prioritaire brievenpost waarvoor de termijn D+2 is). Ze worden gemeten volgens op Europees niveau gestandaardiseerde normen⁶ en gedefinieerd in artikel 32, § 4, van het KB van 11 januari 2006.

⁵ Onder voorbehoud van de praktische bepalingen die hieronder worden uitgelegd.

⁶ CEN EN 13850, CEN EN 14508, CEN EN 13850 (UNEX).

3.1.2 Bevoegdheid van het BIPT

38. Artikel 144ter, § 2, van de wet van 21 maart 1991 draagt het BIPT op om de voorstellen voor tariefverhoging van de universeledienstaanbieder te onderzoeken op basis van de informatie die de universeledienstaanbieder moet verstrekken tegen uiterlijk 1 september van het jaar n-1.
39. Daartoe moet het BIPT nagaan of alle hiervoor (zie 3.1.1.2) vermelde tariefprincipes in acht werden genomen. Deze omvatten zowel de betaalbaarheid van de prijzen, met inbegrip van de toepassing van de price cap, als de andere tariefprincipes (kostenoriëntering, tariefuniformiteit over het hele grondgebied, transparantie en niet-discriminatie).
40. Indien na verificatie blijkt dat één van deze principes niet gerespecteerd wordt, zal het BIPT "de voorgestelde tariefverhoging van de aangewezen aanbieder van de universele dienst weigeren."
41. Naast de verificatie van de verschillende tariefprincipes moet het BIPT ook controleren of de aan elke postdienst binnen het kleingebruikerspakket toegekende weging wel degelijk strookt met de werkelijkheid, en dit overeenkomstig artikel 32, § 2, van het KB van 11 januari 2006.
42. Zoals gespecificeerd in artikel 144ter, § 2: "Het Instituut heeft vanaf de dag van ontvangst van de aanvraag tot tariefverhogingen een maand tijd om zijn opmerkingen mee te delen".
43. Opgemerkt wordt dat deze termijn van een maand kan worden opgeschort als het BIPT van oordeel is dat het dossier onvolledig is. In dat specifieke geval moet het Instituut de aanbieder van de universele dienst hiervan op de hoogte brengen binnen tien werkdagen na de ontvangst. De termijn van een maand wordt dan opgeschort tot op het ogenblik van de ontvangst van de ontbrekende informatie⁷.
44. Terwijl artikel 144ter, § 2, het BIPT een termijn van een maand oplegt om zijn opmerkingen over het dossier van bpost te melden, eventueel nadat dit dossier is aangevuld, legt die bepaling aan het BIPT daarentegen geen enkele termijn op om een goed- of afkeuringsbesluit aan te nemen in verband met het tariefvoorstel van de aanbieder van de universele dienst.
45. Zonder aan een precieze wettelijke termijn onderworpen te zijn, maar in overeenstemming met de principes van behoorlijk bestuur, is het BIPT van oordeel dat het dit besluit binnen een redelijke termijn aanneemt, waarbij aandachtig rekening wordt gehouden met de talrijke schriftelijke en mondelinge opmerkingen van bpost over de twee ontwerpbesluiten van het BIPT.
46. Daarbij dient eraan te worden herinnerd dat:
47. het BIPT aan bpost zijn opmerkingen over het tariefvoorstel (in de vorm van een ontwerpbesluit) heeft meegedeeld op 7 oktober 2016, d.i. minder dan een maand na de ontvangst van een volledig dossier vanwege bpost;

⁷ Zie artikel 144ter, § 2, de leden 3 tot 5, van de wet van 21 maart 1991.

48. bpost een extra termijn heeft gevraagd en gekregen om zijn opmerkingen over het ontwerpbesluit van het BIPT te maken, welke het BIPT ontvangen heeft op 7 en 18 november 2016.
49. In zijn brief van 25 november 2016 drukt bpost de wens uit dat het BIPT niet overhaast een afwijzend besluit zou aannemen en zegt het dat het in strijd zou zijn met het principe van behoorlijk bestuur mocht de raadpleging die aan een dergelijk besluit voorafgaat worden beperkt tot een louter formalistische en steriele oefening. Het BIPT deelt dat standpunt.
50. De zeer talrijke opmerkingen van bpost zowel over het kostenoriënteringsprincipe als over de methode die het BIPT in zijn eerste ontwerpbesluit voorstelt, dragen ertoe bij dat het debat over de verificatie van de overeenstemming van de tarieven van elke universele dienst van bpost met het principe van kostenoriëntering dat ingeschreven is in de Europese en Belgische wetgeving, ingewikkelder wordt gemaakt en dan ook administratief werk met zich brengt. Hetzelfde geldt voor de opmerkingen van bpost aan het BIPT van 15 februari 2017 over het tweede ontwerpbesluit van het BIPT, dat op 22 december 2016 is meegedeeld aan bpost. In die omstandigheden heeft bpost zelf bijgedragen tot de vermeende achterstand die het betreurt⁸ wat betreft de invoering van zijn eigen tariefbeleid van 2017.

3.2 Voorstel voor nieuwe tarifiering voor 2017 door bpost

3.2.1. Voorstelling van de door bpost voor 2017 gevraagde verhogingen die van toepassing zijn op de representatieve diensten voor particulieren en voor de zakelijke kleine gebruiker, "kleingebruikerpakket" genaamd

51. Om de betaalbaarheid van de prijzen te verifiëren wordt de tariefevolucie gepeild aan de hand van een middel genaamd "kleingebruikerpakket"⁹ Dat pakket bestaat uit een geheel van postdiensten die representatief zijn voor de producten die worden gebruikt door particulieren en zakelijke kleine gebruikers.
52. Dat kleingebruikerspakket omvat de volgende diensten:
- binnenlandse prioritaire en niet-prioritaire zendingen waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg;
 - de prioritaire of niet-prioritaire uitgaande grensoverschrijdende post waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg;
 - de binnenlandse en uitgaande grensoverschrijdende postpakketten tot 10 kg;
 - de aangetekende zendingen en de binnenlandse en uitgaande grensoverschrijdende zendingen met aangegeven waarde.
53. Bpost heeft op 29 augustus 2016 de lijst overgezonden met alle producten die tot het hierboven beschreven pakket behoren en waarop een tariefverhoging zal worden toegepast. Deze lijst wordt weergegeven in de tabellen 1 en 2 hierna.

⁸ Zie met name brief van 18 november 2016 van bpost aan het BIPT

⁹ Het kleingebruikerspakket wordt gedefinieerd in artikel 144ter, § 1, 1°, tweede lid, van de wet van 21 maart 1991.

54. Bij het lezen van deze tabellen wordt vastgesteld dat de gemiddelde verhogingen van de volle tarieven die zullen worden doorgevoerd voor 2017 tussen [VERTROUWELIJK]% en [VERTROUWELIJK]% bedragen naargelang van de producten. Het gewogen gemiddelde¹⁰ van deze verhogingen bedraagt [VERTROUWELIJK]% (buiten correctie voor de eindrechten).
55. [VERTROUWELIJK]
56. [VERTROUWELIJK]
57. [VERTROUWELIJK]
58. [VERTROUWELIJK]
59. [VERTROUWELIJK]

¹⁰ Gemiddelde naar rato berekend op basis van het aandeel van elk product in de totale omzet met betrekking tot het kleingebruikerspakket. Voor details van de berekening, zie bijlage 1.

Tabel 1: Evolutie van de prijzen 2016-2017 voor binnenlandse post (<=2 kg) en grensoverschrijdende post (<=2 kg)

Samenstelling van het pakket	Product	Prijs evolutie		Gemiddelde stijging
		Prijs 2016 (in EUR)	Prijs 2017 (in EUR)	
Binnenlandse post <= 2 kg	Daily mail – STAMP – Prior- Sold per piece	0,79		
	Daily mail – STAMP – Prior- Sold per 10	0,74		
	Daily mail – STAMP – Prior- Sold per 100	0,74		[VERTROUWELIJK]
	Daily mail – MAFF & UV/RD PP – Prior	0,74		
	Daily mail – MAFF & UV/RD PP – Non Prior	0,70		
Grensoverschrijdende post <= 2 kg	Social Mail – Stamp – Prioritaire- ROW - Sold per piece	1,23		
	Social Mail – Stamp – Prior – Eur - per 5	1,13		
	Social Mail – Stamp – Prior – row - per piece	1,45		
	Social Mail – Stamp – Prior – row - per 5	1,35		
	Social Mail – Stamp – Prior – row - per 5	1,13		
	Social Mail – MAFF – Prior – Eur	1,03		[VERTROUWELIJK]
	Social Mail – MAFF – Non Prior – Eur	1,35		
	Social Mail – MAFF – Prior – row	1,20		
	Social Mail – MAFF – Non Prior – row	6,52		
	Social Mail – Reg Int Stamps – Eur	6,74		
	Social Mail – Reg Int Stamps – row	6,26		
	Social Mail – Reg Int- Eur	6,48		
Social Mail – Reg Int- row				

Bron: bpost

Tabel 2: Evolutie van de prijzen 2016-2017 voor binnenlandse aangetekende zendingen (<=2kg), binnenlandse pakketten (<=10kg) en grensoverschrijdende pakketten (<=20kg)

Samenstelling van het pakket	Product	Prijs evolutie		Gemiddelde stijging
		Prijs 2016 (in EUR)	Prijs 2017 (in EUR)	
Aangetekende zendingen	Registered mail full tariff <= 2kg - Stamp	6,08		
	Registered mail full tariff <= 2kg - Other	5,87		
	Aangegeven waarde - Vol tarief	5,00	[VERTROUWELIJK]	
	Ontvangstbevestiging (incl. Adm. & Jurid.)	1,25		
Binnenlandse pakketten <= 10 kg	BPACK Mini-Parcels 1	3,90		
	BPACK Mini-Parcels 2	4,90		
	BPACK Mini-Parcels 3	5,90		
	BPACK 24 - 0-2kg	6,50		
	BPACK 24 - 2-10kg	8,80		
	BPACK Secur 0-2kg	7,70		
	BPACK Secur 2-10kg	10,00		
	BPACK Pay@home 0-2kg	13,35		
	BPACK Pay@home 2-10kg	15,65		
	Online 24 - 0-2kg	5,00		
	Online 24 - 2-10kg	6,00	[VERTROUWELIJK]	
	Online Secur 0-2kg	6,00		
	Online Secur 2-10kg	7,00		
	Online Pay@home 0-2kg	13,35		
	Online Pay@home 2-10kg	15,65		
	Online@bpost 24 - 0-2kg	4,00		
	Online@bpost 24 - 2-10kg	4,50		
Online@bpost Secur - 0-2kg	5,00			
Online@bpost Secur - 2-10kg	5,50			
Online@bpost Pay@home - 0-2kg	7,50			
Online@bpost Pay@home - 2-10kg	8,00			
Grensoverschrijdende pakketten <= 20 kg	BPACK WORLD Light-Prior <= 2 kg	8,70		
	BPACK WORLD Light-Economy <= 2kg	7,80	[VERTROUWELIJK]	
	BPACK WORLD 0-10kg	16,40		

Bron: bpost

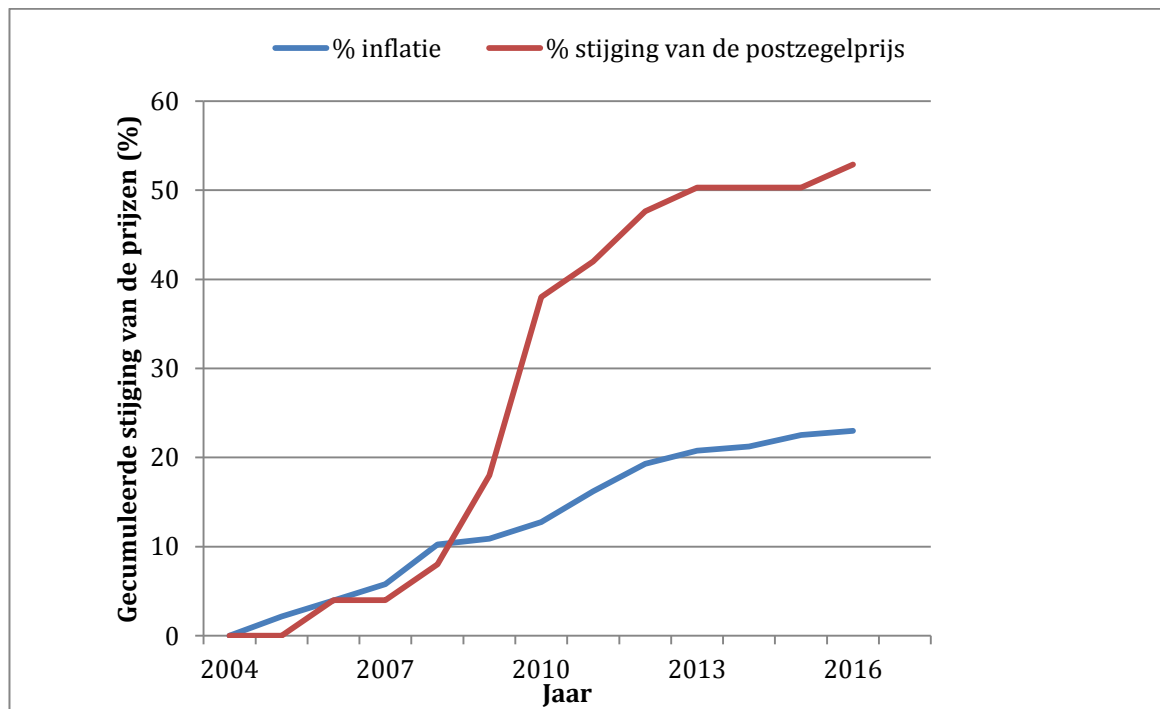
3.3. Analyse

3.3.1. De verhogingen

3.3.1.1. Historische evolutie

60. De grafiek hierna illustreert de prijsevolutie van de postzegel voor een genormaliseerde binnenlandse brief¹¹ sinds 2004 en vergelijkt deze met de evolutie van de inflatie¹² over dezelfde periode.

Figuur 1: Vergelijking van de prijsstijging van de postzegel en de inflatie (2004-2016¹³)



Bron: FOD Economie - Federaal Planbureau

¹¹ Prijs van de postzegel die per eenheid wordt verkocht.

¹² In het kader van dit besluit wordt de inflatie berekend op basis van het gezondheidsindexcijfer.

¹³ Het inflatiecijfer dat in aanmerking is genomen voor het jaar 2016 stemt overeen met de raming voor het gezondheidsindexcijfer van het Federaal Planbureau op 5 juli 2016, de meest recente raming die beschikbaar was op het moment van het opstellen van dit besluit.

3.3.1.2. Internationale vergelijking

61. Wanneer men de prijs in nominale waarde van de binnenlandse standaardbrief vergelijkt in Europa, stelt men vast dat België in 2016 tot de duurste landen van de Europese Unie behoort. Toch moet worden gezegd dat de positie van België de jongste jaren verbeterd is, omdat ons land teruggevallen is naar de 7e plaats in 2016, terwijl het in 2014 nog op de 3e plaats stond. Bovendien moet ook worden onderstreept dat in de helft van de Europese landen het gewicht van de binnenlandse standaardbrief beperkt is tot 20 gram, wat niet het geval is in België, waar het beperkt is tot 50 gram. Dit kan dus deels de hogere prijs verklaren.
62. Bij de vergelijking van de prijs van de postzegel in België en zijn buurlanden stelt men ook daar een verbetering van de plaats van België vast, dat voortaan wordt voorafgegaan door het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, respectievelijk 4e en 6e in de rangschikking met een postzegel die wordt verkocht voor € 0,88 voor de eerste en voor € 0,80 voor de tweede (in 2014 was de Belgische postzegel duurder dan in al de buurlanden). Nederland staat 6e, net achter België met een tarief van € 0,73. Duitsland en Luxemburg volgen met allebei een postzegel van € 0,70.

Tabel 3: Vergelijking van de nominale prijs van een binnenlandse standaardbrief in Europa

	Land	Nominale prijs in €	Maximumgewicht van de brief
1.	Italië	2,80	20 g
2.	Denemarken	2,55	50 g
3.	Finland	1,20	50 g
4.	Verenigd Koninkrijk	0,88	50 g
5.	Kroatië	0,85	50 g
6.	Frankrijk	0,80	20 g
7.	België	0,79	50 g
8.	Nederland	0,73	20 g
9.	Griekenland	0,72	20 g
10.	Ierland	0,70	50 g
11.	Luxemburg	0,70	50 g
12.	Duitsland	0,70	20 g
13.	Zweden	0,70	20 g
14.	Oostenrijk	0,68	20 g
15.	Slowakije	0,65	50 g
16.	Estland	0,65	50 g
17.	Portugal	0,58	20 g
18.	Letland	0,57	20 g
19.	Polen	0,56	50 g
20.	Tsjechië	0,48	50 g
21.	Hongarije	0,47	30 g
22.	Litouwen	0,45	20 g
23.	Spanje	0,45	20 g
24.	Bulgarije	0,44	50 g
25.	Cyprus	0,41	20 g
26.	Roemenië	0,36	20 g
27.	Slovenië	0,36	20 g
28.	Malta	0,26	50 g

Bron: Deutsche Post, maart 2016

63. Wanneer men dezelfde vergelijking maakt maar dan met KKP (koopkrachtpariteit), zodat er rekening wordt gehouden met de individuele economische situatie van elk land, stelt men vast dat de Belgische situatie erop vooruitgaat: het neemt nog maar de 18e plaats in onder de duurste landen van de Europese Unie voor een binnenlandse standaardbrief.
64. Als men de vergelijking maakt met de buurlanden komt België na het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, respectievelijk 12e en 16e, net voor Duitsland (19e) en Nederland (20e). Luxemburg komt op de 23e plaats en behoort tot de goedkoopste landen van Europa wat betreft de prijs van een binnenlandse standaardbrief uitgedrukt in KKP.

Tabel 4: Vergelijking van de prijs van een binnenlandse standaardbrief in Europa (in KKP)

	Land	Prijs aangepast volgens de KKP in €	Maximumgewicht van de brief
1.	Italië	2,90	20 g
2.	Denemarken	1,97	50 g
3.	Kroatië	1,42	50 g
4.	Slowakije	1,02	50 g
5.	Polen	1,02	50 g
6.	Finland	1,01	50 g
7.	Bulgarije	0,98	50 g
8.	Estland	0,94	50 g
9.	Griekenland	0,92	20 g
10.	Letland	0,88	20 g
11.	Hongarije	0,86	30 g
12.	Verenigd Koninkrijk	0,79	50 g
13.	Tsjechië	0,78	50 g
14.	Litouwen	0,78	20 g
15.	Portugal	0,78	20 g
16.	Frankrijk	0,76	20 g
17.	Roemenië	0,75	20 g
18.	België	0,75	50 g
19.	Duitsland	0,70	20 g
20.	Nederland	0,70	20 g
21.	Ierland	0,66	50 g
22.	Oostenrijk	0,65	20 g
23.	Luxemburg	0,61	50 g
24.	Zweden	0,55	20 g
25.	Spanje	0,52	20 g
26.	Cyprus	0,47	20 g
27.	Slovenië	0,47	20 g
28.	Malta	0,34	50 g

Bron: Deutsche Post, maart 2016

3.3.2. Analyse van de tariefprincipes

65. Voor elk product worden de wettelijke principes geverifieerd die vastgelegd zijn in punt 3.1.1.2, namelijk de kostenoriëntering, de uniformiteit over het gehele grondgebied, de transparantie en de niet-discriminatie. De verificatie van de price cap, en dus van de betaalbaarheid van de prijzen, geschiedt in punt 3.4 van dit besluit.

3.3.2.1. Kostenoriëntering

66. De beoordeling door het BIPT van de naleving van het kostenoriënteringsprincipe wat betreft de door bpost voorgestelde tariefverhoging vanaf 2017 is geëvolueerd tussen het eerste ontwerpbesluit dat het BIPT op 7 oktober 2016 aan bpost heeft overgezonden en dit besluit, dit om rekening te houden met:

- bezwaren van bpost op dat eerste ontwerp, met name geuit in zijn brieven van 7 en 18 november 2016 en met
- de opmerkingen van bpost, vermeld in zijn brief van 15 februari 2017, over het tweede ontwerpbesluit dat op 22 december 2016 aan bpost is overgezonden.

3.3.2.1.1 Beoordeling van de naleving van het kostenoriënteringsprincipe in het eerste ontwerpbesluit van het BIPT

67. Bij de goedkeuring van de tarieven van het kleingebruikerspakket voor het jaar 2016 had het BIPT slechts een summiere verificatie kunnen doorvoeren van de kostenoriëntering van deze tarieven, met name door het ontbreken van een duidelijk gedefinieerde methode en een gebrek aan voldoende volledige informatie om een uitvoerige evaluatie te kunnen maken van de al dan niet kostenoriëntering van de producten die deel uitmaken van de universele dienst.

68. Het BIPT heeft in zijn eerste ontwerpbesluit voorgesteld om een methode te kiezen die moet worden gevolgd voor de verificatie van de kostenoriëntering van de tarieven van de postdiensten die onder de universele dienst vallen. Deze methode wordt uitvoerig beschreven in de "Methodologische nota voor de verificatie van het principe van kostenoriëntering van de tarieven van de diensten die worden verstrekt door de aanbieder van de universele postdienst" die opgesteld is door WIK GmbH voor rekening van het BIPT en bijlage 2 vormt bij dit besluit.

69. Volgens de aanvankelijk voorgestelde methode wordt voor de eenvoud en om geen te grote administratieve last teweeg te brengen, de verificatie niet verricht voor elke productlijn of elke prijs individueel beschouwd, maar voor zes¹⁴ productengroepen, namelijk:

- nationale brieven ;
- nationale brieven: aanvullende diensten ;¹⁵
- nationale pakketten ;
- internationale brieven ;
- internationale brieven: aanvullende diensten en
- internationale pakketten.

¹⁴ Let wel: de methodologische nota definieert een zevende productengroep, namelijk de *nationale pakketten: aanvullende diensten*, maar omdat bpost geen producten / diensten heeft die onder deze categorie vallen, wordt deze in de praktijk niet gebruikt in het kader van dit besluit.

¹⁵ De aanvullende diensten omvatten de aantekentaks en de zendingen met aangegeven waarde.

70. In het kader van de verificatie, zoals die aanvankelijk door het BIPT gepland was, wordt de methode van Fully Allocated Costs (FAC) toegepast. Deze volledig verdeelde kosten zijn gebaseerd op de werkelijke kosten van bpost. Voor zijn verificatie heeft het BIPT zich gebaseerd op de totaliteit van de kosten en van de inkomsten die voortkomen uit de analytische boekhouding van bpost en gecontroleerd zijn door het College van Commissarissen. De meest recente beschikbare gegevens qua kosten en inkomsten zijn die van 2015 en daarom is er een schatting van de inkomsten voor het jaar 2017 gemaakt op basis van de voorspelde evolutie van de volumes die meegedeeld is door bpost voor elk van de zes productengroepen.¹⁶ Wat de kosten betreft, is het BIPT uitgegaan van het principe dat deze identiek zouden zijn over de periode 2015-2017, los van de volumedalingen die over de periode worden voorzien en dit om zoveel mogelijk elke onderschatting te vermijden. Terwijl immers de kosten voor arbeid en andere productiefactoren kunnen stijgen wegens de inflatie, ondervinden de gemiddelde kosten eveneens een invloed van de volumeschommelingen. Omdat de in aanmerking genomen hypothese de totale kosten als volledig vast beschouwt (wat in de praktijk niet het geval is, aangezien een deel van de kosten variabel is), zal een volumedaling onvermijdelijk leiden tot een stijging van de gemiddelde kosten, wat in het algemeen gunstig is voor bpost in een context van verificatie van de kostenoriëntering. Er wordt overigens vastgesteld, wat de analytische boekhouding van bpost voor de jaren 2013 tot 2015 betreft, dat de kosten voor de verstrekking van de universele dienst een neerwaartse trend vertonen ondanks de volumedalingen die voor brievenpost worden opgetekend.
71. Voor de beoordeling van de kostenoriëntering van de verschillende productengroepen die in het kleingebruikerspakket zitten heeft de, in het aanvankelijke ontwerp van het BIPT, gebruikte methode ook rekening gehouden met een redelijke marge waarop bpost aanspraak moet kunnen maken, zelfs op gereguleerde diensten. Volgens de methode die is voorgesteld in het aanvankelijke ontwerpbesluit van 7 oktober 2016, wordt dat redelijke rendement berekend op basis van de werkelijke kapitaalkosten van bpost; voor het jaar 2015 is dat [VERTROUWELIJK]%.
72. Na verificatie en ten aanzien van de door bpost meegedeelde informatie, deed het BIPT, in zijn eerste ontwerpbesluit, de volgende vaststellingen¹⁷:
- De tarieven die zijn voorgesteld voor het jaar 2017 zouden bpost in staat stellen om een marge van [VERTROUWELIJK]% vrij te maken voor de productengroep “nationale brieven”;
 - de tarieven die zijn voorgesteld voor het jaar 2017 zouden bpost in staat stellen om een marge van [VERTROUWELIJK]% te creëren voor de productengroep “nationale brieven: aanvullende diensten”;
 - de marge die in 2017 wordt gecreëerd voor de productengroep “nationale pakketten” zou [VERTROUWELIJK]% bedragen;
 - de tarieven die zijn voorgesteld voor het jaar 2017 zouden bpost in staat moeten stellen om een marge van [VERTROUWELIJK]% te genereren voor de productengroep “internationale brieven”;
 - de marge die in 2017 wordt verwezenlijkt voor de productengroep “internationale brieven: aanvullende diensten” zou [VERTROUWELIJK]% bedragen;
 - de tarieven die zijn voorgesteld voor het jaar 2017 voor de producten van de groep “internationale pakketten” zouden bpost in staat stellen om een marge van [VERTROUWELIJK]% vrij te maken;
 - de marge die bpost in 2017 zou realiseren over het gehele kleingebruikerspakket zou [VERTROUWELIJK]% bedragen.

¹⁶ Zie bijlage 3.

¹⁷ Het overzicht van de berekening en van de resultaten wordt gegeven in bijlage 4.

73. In zijn aanvankelijke ontwerpbesluit is het BIPT van oordeel dat uit de hierboven opgesomde bevindingen blijkt dat het tariefvoorstel van bpost voor het jaar 2017 het niet mogelijk zou maken om te voldoen aan de verplichting tot kostenoriëntering waarvan sprake in artikel 144ter, § 1, 2°, van de wet van 21 maart 1991. De gemiddelde kosten die voor 2017 worden geraamd, inclusief een redelijk rendement, zijn immers lager dan de gemiddelde inkomsten die voor datzelfde jaar worden geraamd, en dit voor alle productengroepen. Met een marge die [VERTROUWELIJK]% overschrijdt over het geheel van het kleingebruikerspakket kan het BIPT niet van oordeel zijn dat de tarieven die bpost voor het jaar 2017 voorstelt, over het geheel genomen kostengeoriënteerd zijn.
74. In zijn tweede ontwerpbesluit, dat rekening houdt met de eerste opmerkingen van bpost, heeft het BIPT enerzijds zijn besluit gewijzigd door de interpretatie die moet worden gegeven aan het kostenoriënteringsprincipe in de Belgische en Europese postale regulering meer te ontwikkelen, en anderzijds om de methode te herzien die moet worden toegepast op het voorstel tot tariefverhoging om een oordeel te vullen over de conformiteit ervan met het kostenoriënteringsprincipe.
75. Dit besluit houdt bovendien rekening met de tweede reeks opmerkingen van bpost die op 15 februari 2017 zijn meegedeeld.

3.3.2.1.2. Opmerkingen van bpost over de naleving van het kostenoriënteringsprincipe

76. Via zijn brieven van 7 en 18 november 2016, en van 15 februari 2017:

(1) is bpost van oordeel dat het BIPT een onwettige interpretatie geeft aan het kostenoriënteringsprincipe zoals het resulteert uit artikel 12 van Postrichtlijn 97/67 en uit artikel 144ter van de wet van 21 maart 1991; volgens bpost leggen deze wettelijke bepalingen geen verplichting op dat de tarieven van bpost niet hoger mogen zijn dan de kosten plus een redelijke winstmarge; een interventie vanwege de regulator in die zin zo overigens niet opportuun zijn; het BIPT antwoordt hierna (punt 3.3.2.1.3) op deze opmerkingen door zijn besluit aan te vullen wat betreft de interpretatie die moet worden gegeven aan het kostenoriënteringsprincipe in de Belgische en Europese postale regulering.

(2) betwist bpost ook:

- de methode die met de assistentie van consultant WIK gebruikt is in het aanvankelijke ontwerp en beschreven is in bijlage 2;
- de methode die herzien is door het BIPT en bijgevoegd als bijlage 5 bij het tweede ontwerpbesluit en dit besluit.

Daarom zijn de methodologische aspecten door het BIPT herzien om rekening te houden met al deze opmerkingen, beschreven in bijlage 5 bij dit besluit en samengevat in punt 6° van deel 3.3.2.1.3 hieronder. Er zal daarin worden geconcludeerd dat de toepassing van de herziene methode op het voorstel voor tariefverhoging van bpost voor 2017 het niet mogelijk maakt om de conclusie van het BIPT te wijzigen, namelijk dat het tariefvoorstel van bpost voor 2017 niet strookt met het kostenoriënteringsprincipe.

3.3.2.1.3. Het kostenoriënteringsprincipe bedoeld in artikel 12, tweede streepje van Richtlijn 97/67 en artikel 144ter van de wet van 21 maart 1991

77. Dat thema wordt ontwikkeld in zeven punten:

1. De bewoording van artikel 12 van de richtlijn en van artikel 144ter van de wet en de doelstellingen van de reglementering inzake kostenoriëntering;

2. Het ontbreken van relevante rechtspraak die artikel 12, tweede streepje, van Richtlijn 97/67 interpreteert;
3. De kwestie van het dubbele plafond;
4. Het BIPT heeft een gebonden bevoegdheid;
5. De toepassing van het kostenoriënteringsprincipe door de overige NRI's;
6. De keuze van de methode en de toepassing ervan op de voor 2017 gevraagde tariefverhoging;
7. De voorspelbaarheid van het besluit.

1° De bewoording van artikel 12 van de richtlijn en van artikel 144ter van de wet en de doelstellingen van de reglementering inzake kostenoriëntering

78. Artikel 12 van Richtlijn 97/67 legt de lidstaten de verplichting op erop toe te zien "*dat de tarieven voor elk van de diensten die deel uitmaken van de universele dienst met inachtneming van de volgende beginselen worden vastgesteld:*

- *de prijzen moeten betaalbaar zijn [...]*
- *de prijzen moeten kostengeoriënteerd zijn en een efficiënte aanbieder van de universele dienst stimuleren [...]*
- *de tarieven moeten transparant en niet-discriminerend zijn [...]*"

79. Uit de bewoording van deze tekst blijkt duidelijk dat de tarieven van elk van de diensten die deel uitmaken van de universele dienst cumulatief moeten voldoen aan elk principe dat opgesomd is in artikel 12, namelijk betaalbaarheid (eerste streepje), kostenoriëntering (tweede streepje), transparantie en niet-discriminatie (vierde streepje).

80. Artikel 144ter, § 1, van de wet van 21 maart 1991 zet deze verplichting inzake conformiteit van de tarieven van elk van de diensten die deel uitmaken van de universele dienst met elk van de principes inzake betaalbaarheid (art. 144ter, § 1, 1°), kostenoriëntering (art. 144ter, § 1, 2°), transparantie en niet-discriminatie (art. 144ter, § 1, 4°), alsook met de principes van transparantie en niet-discriminatie wat de speciale tarieven betreft (art. 144ter, § 1, 4° en 5°) om in Belgisch recht.

81. In het Belgisch recht is de price cap die door de wet is ingesteld, ingeschreven in artikel 144ter, § 1, 1°, d.w.z. de wettelijke bepaling die de verplichting tot conformiteit met het betaalbaarheidsprincipe omzet.

82. De verplichting om te voldoen aan het kostenoriënteringsprincipe vormt, zowel in artikel 12 van de richtlijn als in artikel 144ter van de wet, een bijkomende verplichting die losstaat van de betaalbaarheidsverplichting, welke de toegankelijkheid van de diensten voor alle gebruikers garandeert, in principe los van een verband met de kosten van de aanbieder van de universele dienst. Onder voorbehoud dat de toepassing van het beginsel van de betaalbaarheid van de tarieven niet ertoe zou mogen leiden dat bpost verplicht wordt om onder de kostprijs te verkopen (zie verder: verzoening van het betaalbaarheidsprincipe met het verbod op te lage prijzen), zijn het betaalbaarheidsprincipe en het kostenoriënteringsprincipe cumulatief van toepassing, met name wat betreft het aspect van verbod op buitensporige tarieven, zoals door bpost wordt erkend¹⁸.

¹⁸ Zie paragraaf 61 van het antwoord van bpost op het tweede ontwerpbesluit

83. Het klopt, zoals bpost benadrukt, dat het principe van kostenoriëntering niet wordt gedefinieerd in de Postrichtlijn. In een dergelijk geval moet allereerst rekening worden gehouden met de bewoording van het Gemeenschapsrecht (en met name die van artikel 12 van Richtlijn 97/67 zelf, waarvan hierboven sprake), en vervolgens met de context en de doeleinden die worden nagestreefd door de regeling waarvan het beginsel deel uitmaakt¹⁹.

84. Daarbij vindt het BIPT dat behalve de duidelijke formulering van artikel 12 van de richtlijn, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het principe van betaalbaarheid en het principe van kostenoriëntering, uit de voorbereidende werkzaamheden van Richtlijn 97/67 en uit de reglementaire context ervan, alsook uit de interpretatie van dat principe die achteraf door de Europese Commissie is gegeven, voortvloeit dat het principe van kostenoriëntering, waarvan de conformiteit in dit besluit wordt geverifieerd, vijf doelstellingen beoogt:

- eerste doelstelling: geen afbraakprijzen (verbod op tarieven die onder kostprijs liggen);
- tweede doelstelling: geen kruissubsidiëring;
- derde doelstelling: geen buitensporige tarieven (verbod op tarieven die ruim boven de kostprijs liggen);
- vierde doelstelling: ervoor zorgen dat de eindgebruikers efficiëntiewinsten boeken;
- vijfde doelstelling: de financiële stabiliteit van de universele dienst garanderen.

85. Volgens bpost zouden de voorbereidende werkzaamheden van de Postrichtlijn en de context van de toepassing ervan slechts het bestaan van de eerste twee doelstellingen kunnen aantonen. Bpost is van oordeel dat de richtlijn niet zou doelen op het verbod op buitensporige prijzen en dat bovendien de eis tot stimuleren van een efficiënte aanbidding bedoeld in artikel 12, tweede streepje van de richtlijn, onverenigbaar zou zijn met een verbod op buitensporige prijzen in de vorm van een plafonnering van de marge die door de aanbieder van de universele dienst wordt gerealiseerd.

86. Het BIPT kan een dergelijke restrictieve interpretatie van het kostenoriënteringsprincipe niet volgen om de volgende redenen:

87. Wat betreft de derde doelstelling inzake verbod op buitensporige prijzen:

- De Green Paper on The Development of the Single Market for Postal Services, COM(91)476,11 June 1992 (verder de “green paper”) p. 219, stelt als algemeen principe dat de tarieven van elke dienst die deel uitmaakt van de universele dienst nauw verband moeten houden met de kosten en gebaseerd zijn op de gemiddelde kosten voor deze dienst.²⁰ Het algemene principe dat sedert het groenboek ontwikkeld is, is dus inderdaad dat de tarieven gebaseerd moeten zijn op de gemiddelde kosten van elke dienst. Dat impliceert logischerwijze natuurlijk dat ze niet lager mogen zijn dan de kosten noch kruissubsidiëring mogen voortbrengen (bijvoorbeeld vanuit een voorbehouden sector naar een niet-voorbehouden sector) maar ook dat ze niet buitensporig mogen zijn ten opzichte van het niveau van de kosten;

¹⁹ Punt 57, van het “Arcor”-arrest van het HvJEU van 24 april 2008, zaak C-55/06, aangehaald door bpost over de interpretatie van het kostenoriënteringsprincipe in een zaak van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk in het telecommunicatierecht. Zie ook punt 19 van het arrest DHL Express Austria tegen PCK, van 16 november 2016, zaak C-2/15.

²⁰“Point 15.1 “RELATIONSHIP TO COSTS

All Member States agree that tariffs should be based on costs. More detailed analysis is needed to ensure a common understanding of what different costs there are, and to which of them this tariff principle should be applied. The general rule should be that tariffs ought to be based on average costs; tariffs for any service must cover at least the marginal costs associated with that service. If the standard (public) tariff is to be related to costs, it follows that contract prices should also be thus related. It also follows that discounts should be related to cost savings.”

- Deze interpretatie wordt bevestigd door het Staff working document bij het rapport van de Commissie betreffende de toepassing van de derde Postrichtlijn (17.11.2015)²¹ alsook door de impactstudie die is verricht door de Europese Commissie in het kader van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten²². De Europese Commissie vindt dus dat het kostenoriënteringsprincipe waarvan sprake in artikel 12, tweede streepje van Richtlijn 97/67 erop gericht is om zowel afbraakprijzen als buitensporige prijzen te verbieden.

- De interpretatie van het kostenoriënteringsprincipe die in dit dossier door het BIPT wordt verdedigd is ook coherent met het begrip van onbillijke prijzen in het algemene mededingingsrecht. Krachtens artikel 102 van het VwEU kan een onbillijke prijs onbillijk zijn omdat die te laag is, ofwel omdat die buitensporig is.²³

88. Wat betreft de vierde doelstelling, nl. ervoor zorgen dat de eindgebruikers efficiëntiewinsten boeken:

- de explanatory memorandum van het voorstel COM(2006)594 van de Commissie aan de basis van Richtlijn 2008/6/EG²⁴ alsook het gemeenschappelijke standpunt van de Raad²⁵ maken gewag van een dergelijke doelstelling van efficiëntie in verband met het

In dezelfde zin, bladzijde 259 van de green paper": *"The guiding principle should be that tariffs should be related to average costs...."*

6.1 *"Tariffs for universal services ought to be related closely to costs. The objective is for tariffs for each service to be based on average costs for that service."*

²¹ Staff Working Document accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and Directive 2008/6/EC), SWD(2015) 207 final, p. 20:

"Ex ante approvals can help to ensure that prices of universal services are cost oriented and are therefore necessary where emerging competition might be damaged by universal service providers setting unreasonably low prices or consumers of universal service products or services might be damaged by universal service providers setting unreasonably high prices."

²² Deze impactstudie zegt het volgende over de huidige toepassing van de tariefbeginselen van artikel 12 van de Postrichtlijn (blz. 273 en 274 van de effectbeoordeling): *"The principles of cost orientation and price transparency are not applied in a rigorous and harmonised way."*

In addition to the specific terminal dues issue referred to above, the WIK study generally deplores that Member States apply the principle of cost-orientation quite differently. This is considered important because "apart from affordability which aims at ensuring access for all users to postal services, this principle aims at ensuring that prices are neither excessive, i.e. harmful to customers nor predatory, i.e. harmful to competition".

²³ In het begin van artikel 102 van het VwEU wordt gezegd dat het misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan, met name kan bestaan in: "het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden". Zoals uitgedrukt door Bellamy&Child (European Union law of competition, seventh edition, nr. 10.106 e.v., over het misbruik van machtspositie voor praktijken van buitensporige prijzen), **"Unfair pricing may be either unfairly low pricing, designed to eliminate a competitor...or unfairly high pricing designed to achieve for the dominant undertaking larger profits than it would earn in a more competitive environment."** Buiten deze algemene analogie wat betreft de dubbele dimensie van het principe inzake verbod op onbillijke prijzen, volgt het kostenoriënteringsprincipe in de sectorale regulering, met name de postale, specifieke doelstellingen en kan het zijn dat de toepassing ervan door de bevoegde regulerende instanties niet samenvalt met de rechtspraak inzake misbruik van dominante positie voor de praktijk van buitensporige prijzen of afbraakprijzen.

²⁴ *"3.2.2. Reinforcing and clarifying the principle that universal service tariffs must be oriented to costs (Article 12, second indent, and Article 2, paragraph 20)*

The principle that services must be cost oriented has been translated in a different manner in the different language versions of Directive 97/67/EC, leading to possible differences of interpretation. The use of the concept 'cost orientation', in the language versions where this is still not the case at present, will contribute to the uniform application of this principle. Furthermore, the principle that prices must stimulate efficiency gains will improve the application of this provision for the benefit of users"

²⁵ *"(15) De aanbieders van postdiensten, met inbegrip van de aangewezen aanbieders van de universele dienst, worden als gevolg van nieuwe, van de traditionele diensten afwijkende concurrentie-uitdagingen (zoals digitalisering en elektronische communicatie) aangemoedigd om efficiënter te opereren, hetgeen het concurrentievermogen aanzienlijk zal doen toenemen."*

kostenoriënteringsprincipe. In die context gaat het erom de aanbieder van de universele dienst ertoe aan te zetten om efficiënter te zijn, een dienst van betere kwaliteit te verstrekken en voor een interessante prijs. De aanbieder van de universele dienst mag weliswaar een deel van de efficiëntiewinsten behouden, maar de rest moet tarifair en/of niet-tarifair worden teruggegeven aan de eindgebruikers. Op een markt die nog grotendeels door de historische operator wordt gedomineerd moeten die efficiëntiewinsten worden gemeten en gecontroleerd via de kostenoriëntering. Daarbij zijn er verscheidene manieren om dat doel te bereiken, die geenszins onverenigbaar zijn met een verbod op buitensporige tarieven boven een redelijke marge, in tegenstelling tot wat bpost opmerkt.

89. Dergelijke efficiënte verrichtingen zouden bijvoorbeeld aangemoedigd kunnen worden door boekhoudmethoden toe te passen die losstaan van de methoden die steunen op de bedrijfsboekhouding en/of de historische kosten (bottom-up van het LRIC-type bijvoorbeeld).
90. Een andere manier om de aanbieder van de universele dienst aan te sporen tot meer efficiëntie via het kostenoriënteringsprincipe zou erin kunnen bestaan geen tariefverhogingen toe te staan die even hoog zijn als de inflatie indien de operator slecht presteert²⁶. Deze voorbeelden tonen in elk geval aan dat een interpretatie van het kostenoriënteringsprincipe die niet alleen afbraakprijzen, maar ook buitensporige tarieven verbiedt, compatibel is met de eis van artikel 12, tweede streepje, van Richtlijn 97/67, die luidt: “de prijzen moeten kostengeoriënteerd zijn en een efficiënte aanbieder van de universele dienst stimuleren”.
91. In verband met de vijfde doelstelling, namelijk de garantie van de financiële stabiliteit van de universele dienst, ziet het BIPT niet in hoe het verbod op tarieven die uitstijgen boven een redelijke winstmarge niet compatibel zou zijn met de financiële leefbaarheid van de universele dienst. Er zouden immers minstens twee mechanismen in de weg staan van een bedreiging van de financiële leefbaarheid van de universele dienst: het kostenoriënteringsprincipe, wat betreft het verbod ervan op te lage of afbraakprijzen, enerzijds, en anderzijds het verkrijgen van een compensatie vanwege de Staat gebaseerd op de artikelen 144novies tot undecies van de wet van 21 maart 1991.
92. Vandaar dat zowel de bewoording van artikel 12, tweede streepje, van Richtlijn 97/67, als de streefdoelen van de richtlijn en van de voorbereidende werkzaamheden ervan erop wijzen dat het kostenoriënteringsprincipe bedoeld in deze bepaling buiten een verbod op te lage prijzen ten opzichte van de kosten, ook een verbod op buitensporige tarieven ten opzichte van de kosten plus een redelijke winstmarge omvat. De interpretatie die de Europese Commissie in latere documenten heeft gegeven aan het kostenoriënteringsprincipe bevestigt trouwens deze interpretatie, die coherent is met zowel het algemene mededingingsrecht als met de interpretatie van dat principe die wordt gehanteerd in andere Europese sectorspecifieke wetgevingen.

²⁶ Deze mogelijke keuze is niet gemaakt door de Belgische wetgever via het price-capmechanisme bedoeld in artikel 144ter van de wet van 21 maart 1991. Ingeval bpost diensten verstrekt van goede kwaliteit, wordt de price cap van artikel 144ter, § 1, 1°, immers verhoogd tot boven de inflatie via kwaliteitsbonussen, terwijl er geen malusmechanisme is in geval van een slechte prestatie.

93. Naar aanleiding van de opmerkingen van bpost heeft het BIPT vragen gesteld aan de Europese Commissie om er zeker van te zijn dat zijn interpretatie van het kostenoriënteringsprincipe wel degelijk strookte met die welke de Commissie van plan is eraan te geven. In haar antwoord van 16 december 2016 bevestigt de Europese Commissie dat artikel 12, tweede streepje, van de richtlijn, en meer bepaald de verplichting tot kostenoriëntering, er niet alleen op gericht is om te lage prijzen, maar ook buitensporige tarieven²⁷ te verbieden. Dat blijkt duidelijk wanneer artikel 12 wordt gelezen in combinatie met considerans 26 van Richtlijn 97/67, die luidt:

“(26) Overwegende dat de tarieven van de universele dienst objectief, transparant, niet-discriminerend en kostengericht moeten zijn, teneinde een deugdelijk beheer van de universele diensten te waarborgen en concurrentievervalsing te voorkomen²⁸;”

De Commissie voegt eraan toe dat volgens haar zowel de letterlijke als de teleologische interpretaties suggereren dat artikel 12 de nationale regulerende instanties ertoe verplicht rekening te houden met die twee aspecten in hun interpretatie van het kostenoriënteringsprincipe²⁹. Daartoe herinnert de Commissie eraan dat de basisdoelstellingen van Richtlijn 97/67 waren: de geleidelijke liberalisering van de postmarkt om te zorgen voor een eerlijke mededinging en de permanente en houdbare verrichting van een universele dienst voor alle gebruikers en in het bijzonder de individuele gebruikers. De tariefbeginselen vervat in artikel 12 vormen een belangrijk element om deze twee grote doelstellingen te bereiken³⁰.

Zij onderstreept ook het feit dat hoewel de verplichting tot betaalbare tarieven alle gebruikers in staat moet stellen om toegang te krijgen tot de diensten die in het kader van de universele dienst worden aangeboden, deze verplichting inzake betaalbaarheid het op zichzelf niet mogelijk maakt om te vermijden dat de tarieven onredelijk hoog zijn en de kosten ruimschoots overstijgen. De Commissie is van oordeel dat de prijs van een dienst immers heel goed als betaalbaar kan worden beschouwd in de mate dat het deel van het gezinsbudget dat eraan wordt besteed relatief gering is, maar evengoed toch niet op de kosten georiënteerd kan zijn. Waaraan toegevoegd wordt dat een hoge prijs als een rem kan werken op een hoger verbruik van deze diensten en zo aan de oorsprong kan liggen van het lage aandeel in de uitgaven van gezinnen.³¹

²⁷ “ [...] the wording of Article 12 PSD does not exclude that the provision in question and in particular the cost-orientation principle addresses both prices which are higher or lower than the costs of the provision of the universal service in question. Article 12 read in conjunction with recital 26 makes it clear that the USO tariffs should be geared to costs.”

²⁸ Deze intentie om tegelijk te lage en buitensporige prijzen te vermijden blijkt nog duidelijker uit de originele Engelse versie van considerans 26 die zegt: « [...] the tariffs applied to the universal service should be [...] **geared to costs** ; »

²⁹ “Nothing in Article 12 PSD suggests that the cost-orientation principle refers only to prices that are below costs of a specific universal service. Rather to the contrary, both literal and teleological interpretations suggest that Article 12 even obliges national regulatory authorities (NRAs) to take both dimensions into account.”

³⁰ “The basic objectives of the PSD are the gradual opening up of the postal market ensuring fair competition and the permanent and sustainable provision of a universal service for all users, in particular individual users. The tariff principles enshrined in Article 12 PSD constitute an important element to ensure the attainment of both these core basic aims.”

³¹ “Although the PSD requires that tariffs are affordable and should enable all users to have access to the services provided, the affordability requirement alone could be insufficient to prevent unreasonably high prices that greatly exceed costs. [...] a price for a universal service item could be deemed affordable in that it comprises a low proportion of household expenditure yet the price could be many times the underlying universal service specific cost, i.e. not cost-oriented. Furthermore, this high price could act as a barrier to greater consumption and therefore be the cause of the low level of household expenditure.”

Wat betreft de doelstelling inzake een efficiënte aanbieding van de universele dienst is de Commissie van oordeel dat de aansporingen tot efficiëntie op diverse manieren kunnen gebeuren, bijvoorbeeld door tariefverhogingen toe te staan die hoger zijn dan het inflatiecijfer, maar in dat geval moet de link met de verbetering van de efficiëntie worden aangetoond. De Europese Commissie benadrukt hoe dan ook het feit dat het evident is dat het principe van kostenoriëntering betekent “dicht bij de kosten” en dus niet mag worden geminimaliseerd noch ontkend wegens verplichtingen om de efficiëntie te verhogen³².

94. Hetzelfde geldt voor artikel 144ter, § 1, 2°, dat artikel 12, tweede streepje van de richtlijn omzet. Voor het overige wordt in Belgisch recht de kwestie van het dubbele plafond dat door bpost is geopperd, behandeld in punt 3° hieronder.

2° Het ontbreken van relevante rechtspraak die artikel 12, tweede streepje, van Richtlijn 97/67 interpreteert

95. Bpost voert de arresten *Deutsche Post-Vedat Deniz*³³ en *bpost*³⁴ aan ter ondersteuning van zijn argument als zou het kostenoriënteringsprincipe bedoeld in artikel 12 van Richtlijn 97/67 niet tot doel hebben buitensporige tarieven te verbieden.

96. Het BIPT is van oordeel dat geen van beide arresten van het HvJEU in het onderhavige geval relevant is. Ze hebben namelijk betrekking op de interpretatie door het HvJEU van het non-discriminatiebeginsel bedoeld in artikel 12, 4e en 5e streepje van Richtlijn 97/67, en geenszins op het kostenoriënteringsbeginsel, dat beoogd is in artikel 12, tweede streepje van dezelfde richtlijn. Het is in de specifieke context van het non-discriminatiebeginsel dat het HvJEU beschouwd heeft dat de operationele kortingen rekening moesten houden met de vermeden kosten (zaak *Vedat Deniz* - interpretatie van artikel 12, 5e streepje) terwijl bovendien de volumekortingen per afzender (“per sender”) dan weer erop gericht kunnen zijn om de vraag te stimuleren, los van de vermeden kosten, zonder het non-discriminatiebeginsel te schenden. Het HvJEU heeft zich niet uitgesproken over de interpretatie van artikel 12, tweede streepje, van Richtlijn 97/67.

3° De kwestie van het dubbele plafond

97. Op tarifair gebied legt artikel 12, eerste streepje, van de Postrichtlijn de naleving op van het betaalbaarheidsprincipe, terwijl artikel 12, tweede streepje, daarenboven de naleving van het kostenoriënteringsprincipe oplegt.

98. In Belgisch recht wordt het principe op grond waarvan de tarieven betaalbaar moeten zijn, met name omgezet door de vaststelling van een price cap op het kleingebruikerspakket. De naleving van het kostenoriënteringsprincipe wordt apart opgelegd.³⁵

³² “Where Article 12 states that prices should « give incentives for an efficient universal service provision », it could be argued that there may be different applications of this efficiency incentive. One option for example, would be to limit any (annual) tariff increase to an amount less than inflation; another one would allow operators to increase prices above inflation, but by a limited amount and to demonstrate efficiency improvements. However, it is evident that the cost orientation principle means that tariffs shall be geared to costs (...) and should not be undermined or negated by requirements to incentivise efficiency.”

³³ Arrest van 6 maart 2008, gevoegde zaken C-287/06 tot C- 292/06

³⁴ Arrest van 11 februari 2015, zaak C-340/13

³⁵ Daarbij is de price cap van artikel 144ter, § 1, 1°, verschillend van de price caps die in andere lidstaten zijn ingesteld omdat de price cap in die staten wordt bepaald om zowel het principe toe te passen van betaalbaarheid van de tarieven van de diensten die deel uitmaken van de universele dienst als het kostenoriënteringsprincipe. Een vergelijking met de price cap van andere lidstaten wordt ontwikkeld in punt 5° hieronder.

99. Bpost leidt daar ten onrechte uit af dat het kostenoriënteringsprincipe interpreteren als zouden niet alleen afbraakprijzen maar ook buitensporige tarieven worden beoogd, de wettelijk ingestelde price cap van alle zin zou ontdoen.
100. In werkelijkheid zijn de twee mechanismen verschillend en kan de respectieve toepassing ervan anders evolueren. De price cap die bedoeld is in artikel 144ter, § 1, 1^o, van de Belgische wet van 21 maart 1991 is nooit vastgesteld noch berekend in verband met alle kosten van bpost met betrekking tot de betreffende diensten, maar enkel met één kostenelement daarvan, dat een gering aandeel in de totale kosten vormt: de inflatie voor het beschouwde jaar. De wet en de reglementering voorzien ook in de verhoging van die price cap via kwaliteitsbonussen in termen van verzendingstermijnen, die vreemd zijn aan de kosten van de aanbieder van de universele dienst³⁶. De price cap betreft enkel de tariefverhogingen en niet de verificatie ter gelegenheid van een tariefverhoging, van de conformiteit van het tarief in zijn totaliteit met het kostenoriënteringsprincipe en met name met de beoordeling van de marge die wordt gerealiseerd door de aanbieder van de universele dienst³⁷. De huidige price cap ligt hoog (met name dankzij de kwaliteitsbonussen die bpost in het verleden heeft gekregen) en heeft bpost grote winsten opgeleverd. Omdat de price cap in werkelijkheid vreemd is aan de kosten van bpost, buiten de inflatie van het beschouwde jaar, is de in artikel 144ter, § 1, 1^o, bedoelde price cap evenmin genoodzaakt om te schommelen wegens een variatie van de kosten van bpost.
101. Het is dus mogelijk dat door bpost voorgestelde tarieven in hun totaliteit als buitensporig worden beschouwd omdat ze het mogelijk maken om boven de kosten een winstmarge te halen die de mate van het noodzakelijke en redelijke overstijgt op een markt waar er onvoldoende concurrentie heerst, terwijl overigens wordt voldaan aan de voorwaarden van de price cap.
102. Omgekeerd is het niet ondenkbaar dat de kosten van bpost in de toekomst zullen stijgen, bijvoorbeeld wegens de daling van de postvolumes en een groter aandeel van de vaste kosten, waardoor de marge van bpost zakt tot onder een redelijk niveau, terwijl de price cap bedoeld in artikel 144ter, § 1, 1^o, anders zou evolueren (op basis van het gezondheidsindexcijfer en van de kwaliteitsbonus). In een dergelijk geval zou het kunnen dat de tariefverhoging strookt met het kostenoriënteringsprincipe (de marge vastgesteld in geval van toepassing van de tariefverhoging zou positief en redelijk zijn) maar niettemin nog zou moeten voldoen aan de price cap die vastgesteld is krachtens de wet overeenkomstig het principe van de betaalbaarheid van de tarieven.

³⁶ Dat mechanisme van kwaliteitsbonussen resulteert niet noodzakelijk uit een verbetering van de efficiëntie in termen van verzendingstermijnen (zie <http://www.bipt.be/nl/operators/post/universele-en-niet-universele-postdiensten/besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-10-oktober-2016-met-betrekking-tot-de-controle-van-de-verzendingstermijnen-voor-het-jaar-2015>)

³⁷ Daarbij heeft het BIPT de bedoeling om het aan de aanbieder van de universele dienst toe te staan om op zijn tarieven een redelijke positieve marge te behalen. Het is niet de bedoeling om eraan een marge van nul of die dicht bij nul ligt op te leggen, zoals bpost in zijn opmerkingen lijkt te vrezen.

103. Tot slot is het in geval van een zeer sterke stijging van de gemiddelde kosten van bpost, niet onmogelijk, althans in theorie, dat een strikte toepassing van de price cap die door de Belgische wet wordt opgelegd, erop zou neerkomen dat bpost wordt verplicht om zijn diensten onder de kostprijs te verkopen. In zo'n geval zou het BIPT onderzoeken hoe het principe van de betaalbaarheid van de tarieven die deel uitmaken van de universele dienst die opgenomen is in het kleingebruikerspakket toegepast zou moeten worden om het te verzoenen met het verbod om te lage prijzen te hanteren (het andere aspect van het kostenoriënteringsprincipe). Het moet worden benadrukt dat een dergelijke situatie zich niet voordoet in 2017 en weinig waarschijnlijk is op korte of middellange termijn.³⁸
104. De interpretatie van het kostenoriënteringsprincipe die in dit besluit wordt uiteengezet, holt de price cap van artikel 144ter, § 1, 1° dus niet uit. In de praktijk zal de price cap de tariefverhogingen van bpost daadwerkelijk moeten beperken wanneer de marge van bpost positief zal zijn, zonder het niveau van een redelijke marge, zoals beoordeeld door het BIPT, te overschrijden. Boven die marge of (als dat scenario zich voordoet) onder de kosten van bpost, zal het principe van de kostenoriëntering van toepassing zijn in een van de twee aspecten ervan (verbod op buitensporige prijzen of te lage prijzen).
105. De hypothese van de afzonderlijke co-existentie van de twee principes is overigens reeds beschouwd ter gelegenheid van de voorbereidende werkzaamheden van het KB van 11 januari 2006 betreffende de toepassing van titel IV (Hervorming van de Regie der Posterijen) van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, waarvan het verslag aan de Koning het volgende vermeldt:

“Artikel 33.

Het Instituut wordt als regulerend orgaan verzocht de naleving van twee principes na te gaan : het baseren van de tarieven op de kosten en de beperking van de tariefverhogingen op grond van het gezondheidsindexcijfer en het indexcijfer van de consumptieprijzen. Indien na een onderzoek door de aangewezen leverancier van de universele dienst van zijn eigen kosten, zou blijken dat de gevraagde tariefverhoging meer zou stijgen dan de toegestane verhoging van het gezondheidsindexcijfer of indexcijfer van de consumptieprijzen, zal het Instituut ervoor zorgen dat beide principes worden nageleefd, waarbij in het bijzonder zal worden toegezien op het baseren van de tarieven op de kosten.”

4° Het BIPT heeft een gebonden bevoegdheid

106. Artikel 144ter, § 2, van de wet van 21 maart 1991 draagt het BIPT op om de voorstellen voor tariefverhoging van de universeledienstaanbieder te onderzoeken op basis van de informatie die de universeledienstaanbieder moet verstrekken tegen uiterlijk 1 september van het jaar n-1.

³⁸ Daarvoor zou bpost een sterke en plotselinge inkomstenverlaging of kostenstijging moeten meemaken, terwijl men vaststelt dat bpost de jongste jaren erin geslaagd is om zijn inkomsten te behouden en de kostenstijgingen te beperken (de tendens gaat zelfs in de richting van een kostenvermindering, met name dankzij de rationalisering van de operationele processen). In de veronderstelling dat een nauwelijks voorzienbare schok een sterke impact zou hebben op de vraag naar stukpost en/of de onderliggende kosten, zou het feit dat het ongebruikte krediet voor de tariefverhogingen, in het kader van de toepassing van de price cap, overdraagbaar en cumuleerbaar is voor een periode van 3 jaar, bpost in staat moeten stellen om zijn prijzen voldoende te verhogen, mocht dat nodig zijn na een periode van bevrozing van de tariefverhogingen. Hoewel het scenario dat bpost beschrijft niet onmogelijk is, is dit evenwel weinig waarschijnlijk op korte of middellange termijn. Bovendien voorziet dit besluit in de mogelijkheid om het niveau van toegestane redelijke winst te herzien in geval van evolutie van het wetgevingskader of van de economische en marktcontext waarin bpost evolueert.

107. Daartoe moet het BIPT nagaan of alle hiervoor (zie 3.1.1.2) beschreven tariefprincipes in acht werden genomen, waaronder ook het kostenoriënteringsprincipe.
108. Indien na verificatie blijkt dat één van deze principes niet gerespecteerd wordt, zal het BIPT “de voorgestelde tariefverhoging van de aangewezen aanbieder van de universele dienst weigeren.”
109. De wet verplicht het BIPT dus om de tariefverhoging te weigeren indien het vaststelt dat deze niet overeenstemt met het kostenoriënteringsprincipe. De wet verleent het BIPT geen facultatieve bevoegdheid die het BIPT slechts hoeft uit te oefenen in gevallen die als opportuun of geschikt of conform de naleving van het evenredigheidsbeginsel worden beschouwd.
110. In deze wettelijke context zijn de argumenten die geopperd worden door bpost en volgens welke de aanneming van een besluit dat de gevraagde tariefverhoging weigert niet opportuun, noch evenredig zou zijn en bpost nadeel zou berokkenen, irrelevant.
111. De enige vraag waarover het BIPT bevoegd is te oordelen is de vraag of de door bpost gevraagde tariefverhogingen al dan niet stroken met het kostenoriënteringsprincipe. Zo beschikt het BIPT over een discretionaire bevoegdheid wat betreft de keuze van de toe te passen methode om deze verificatie uit te voeren. De keuze van de methode en de toepassing ervan zijn voor commentaar voorgelegd aan bpost, en het BIPT heeft daar rekening mee gehouden. Ze worden samengevat in punt 6° hierna, en gedetailleerd in bijlage 5.
112. Daartegenover staat dat als het BIPT na verificatie vaststelt dat niet voldaan is aan het kostenoriënteringsprincipe, het BIPT niet over een discretionaire bevoegdheid maar wel over een gebonden bevoegdheid beschikt wat betreft de wettelijke gevolgen van die vaststelling. Volgens de bewoording van de huidige wet moet het BIPT immers in zo'n geval de tariefverhoging weigeren zonder dat het een andere keuze heeft.
113. In tegenstelling tot wat bpost beweert in zijn opmerkingen van 15 februari 2017 is er geen tegenstrijdigheid tussen enerzijds de erkenning dat het BIPT over een beoordelingsbevoegdheid beschikt om het kostenoriënteringsprincipe toe te passen en anderzijds de beschouwing dat het BIPT over een gebonden bevoegdheid beschikt nadat de vaststelling is gedaan dat niet aan dat principe is voldaan. In de zaak-Colmant³⁹ heeft de Raad van State een soortgelijke redenering aangenomen als die van het BIPT in dit besluit, namelijk:
- 1° een rechtshypothese (of wettelijke voorwaarde) waarin de administratieve overheid een beoordelingsbevoegdheid heeft, vervolgens of de rechtshypothese als vervuld wordt beschouwd;
 - 2° een wettelijk gevolg bestaande in een gebonden bevoegdheid.
114. In de zaak-Colmant is de aangevochten beslissing een beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken volgens welke mevrouw Colmant van ambtswege en zonder vooropzeg het voorwerp uitmaakt van een definitief ontslag, en dit wegens een onregelmatige afwezigheid van langer dan 10 dagen. In haar vordering tot nietigverklaring voerde eiseres met name de schending van het evenredigheidsbeginsel aan.

³⁹ Arrest-Colmant van de Raad van State nr. 217.770 van 7 februari 2012

De Raad van State beslist: “Overwegende, in verband met het vierde deel van het middel, dat de vraag van de evenredigheid van de genomen beslissing en dus van de duidelijke beoordelingsfout in het onderhavige geval niet moet worden gesteld, aangezien de te nemen beslissing wordt opgelegd door de wet omdat een afwezigheid van meer dan tien dagen nu eenmaal als onregelmatig wordt beschouwd; dat ofwel de rechtvaardigingen aangedragen door eiseres werden toegelaten en haar afwezigheid regelmatig was, ofwel deze rechtvaardigingen niet werden toegelaten en de tegenpartij geen andere keuze had dan vast te stellen dat de wettelijke voorwaarden van het ambtshalve ontslag vervuld waren; dat er wettelijk gezien geen andere mogelijkheid bestond; dat de duidelijke beoordelingsfout had kunnen slaan op de onregelmatige aard van de afwezigheid maar er bewezen is dat de tegenpartij in dat opzicht al haar verplichtingen had vervuld; dat het vierde deel van het middel ongegrond is;” (vrije vertaling)

In de zaak-Colmant erkent de Raad van State dat de administratieve overheid een beoordelingsbevoegdheid had over de al dan niet onregelmatige aard van de afwezigheid van langer dan tien dagen, net zoals het BIPT een beoordelingsbevoegdheid heeft over de kwestie of de gevraagde prijsverhoging al of niet voldoet aan het kostenoriënteringsprincipe. Zodra de voorwaarde is vervuld (in de zaak-Colmant onregelmatige afwezigheid van meer dan tien dagen, in het geval van bpost niet-conformiteit met het kostenoriënteringsbeginsel), rest de administratieve overheid geen andere keuze dan wat de wet oplegt: ambtshalve ontslag in de zaak-Colmant en weigering om de tariefverhoging goed te keuren in het geval van bpost.

115. Overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State hoeven in verband met deze gebonden bevoegdheid, de vraag van de evenredigheid van de beslissing en de opportuniteit ervan niet te worden gesteld, aangezien de beslissing door de wet wordt opgelegd.
116. In zeer ondergeschikte orde, wat de noodzaak tot en opportuniteit van het besluit betreft, vindt het BIPT dat dit besluit, wat betreft de toepassing van het kostenoriënteringsprincipe daarin, voldoet aan het evenredigheidsbeginsel.
117. Het besluit is immers noodzakelijk en opportuun wegens de nog te weinig concurrerende aard waardoor de postmarkten in België worden gekenmerkt (ondanks de liberalisering van de postmarkt waarop de Postrichtlijn doelde), althans wat betreft de diensten van postzendingen die onder de universele dienst vallen, die onderworpen zijn aan zowel juridische als economische toegangsdrempels en drempels voor de expansie op de markt.
118. De voornaamste wettelijke drempels zijn:
 - a) de verplichtingen inzake territoriale dekking en bestelfrequentie waaraan de vergunninghouders die gemachtigd zijn om brievenpost te verdelen die onder de universele dienst valt, moeten voldoen (art. 148sexies van de wet van 21.3.1991). Deze verplichtingen qua territoriale dekking en qua bestelfrequentie kunnen postondernemingen afschrikken om het segment van de distributie te betreden en leggen aan diegenen die dat hebben gedaan de verplichting op om investeringen te doen die niet noodzakelijk overeenstemmen met de handelsactiviteiten die ze van plan zijn te ontwikkelen, noch met hun financiële draagkracht, wat hun vermogen om zich te onderscheiden van bpost en dit bedrijf efficiënt te beconcurreren, aanzienlijk beperkt.

b) de verplichting opgelegd door artikel 148decies van de postwet aan de postoperatoren om te werken met personeel met een arbeidsovereenkomst voor elke activiteit van ophaling, sortering of distributie van brievenpostzendingen die onder de universele dienst vallen (met uitzondering van de operatoren die op grond van artikel 148sexies, § 4, vrijgesteld zijn van het aanvragen van een vergunning). Een potentiële nieuwkomer in het segment van de distributie van brievenpost die onder de universele dienst valt of een vergunninghouder kan op die manier geen beroep doen op zelfstandigen, terwijl de distributie hoofdzakelijk berust op menselijk kapitaal en een dergelijke flexibiliteit hem in staat zou stellen zijn kostenstructuur te verlichten en zich te differentiëren van de dienstverlening van bpost.

c) de concurrenten van bpost in het segment van de distributie van postzendingen die onder de universele dienst vallen, zijn bovendien onderworpen aan een ander stelsel dan dat van bpost op het vlak van btw. Artikel 44, § 3, 14°, van 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". In zijn hoedanigheid van aangewezen aanbieder van de universele dienst geniet bpost deze vrijstelling, in tegenstelling tot zijn concurrenten. Dit gedifferentieerde stelsel vormt dus nog een wettelijke toegangsdrempel en drempel voor expansie die enkel weegt op de concurrenten van bpost.

119. De structurele economische drempels zijn de volgende:

a) de postale markt berust op grote schaal- en breedtevoordelen, in het bijzonder op het niveau van de distributie. De kosten voor de distributie van brievenpostzendingen worden hoofdzakelijk bepaald door de loonkosten van de postbodes. Deze lasten worden beïnvloed door het niveau van dekking alsook door de frequentie van de bestelrondes, geëist door de postwet, en zijn in zekere mate onafhankelijk van de werkelijk verdeelde volumes. Een nieuwkomer die zich blijvend wil vestigen in het distributiesegment moet een klantenbestand opbouwen dat voldoende groot is en voldoende grote volumes verdelen om de eenheidskostprijs voor distributie te kunnen verlagen tot een niveau dat vergelijkbaar is met dat wat bpost bereikt dankzij de schaal- en breedtevoordelen die ontstaan door de volumes die het verwerkt. Voor een nieuwkomer of een kleine concurrent veronderstelt dit een geleidelijke ontwikkeling van het klantenbestand en een dienovereenkomstige aanpassing van het investeringstempo. Zolang die drempel niet is bereikt, zal een kleine concurrent geen schaal- en breedtevoordelen kunnen krijgen zoals die van bpost en zal die dus een hogere eenheidskostprijs voor distributie moeten dragen dan die van bpost.

b) de reputatie en het imago dat bpost geniet als historische aanbieder van de universele dienst vormen eveneens een rem op de toetreding van nieuwe aanbieders op de postmarkt. Afzenders en tussenpersonen neigen immers ertoe de historische aanbieder te verkiezen boven een nieuwkomer. Bovendien heeft bpost dankzij de uitsluitende rechten die het tot 1 januari 2011 heeft genoten een stevige en duurzame vertrouwensrelatie weten op te bouwen met een groot deel van de vraag op de postale markt.

c) het koopgedrag van een deel van de vraag vormt nog een andere structurele belemmering. Sommige klanten blijken er immers de voorkeur aan te geven een beroep te doen op één aanbieder voor het beheer van de totaliteit van hun postale behoeften (“onestopshopping”). Een kleine concurrent heeft noch het netwerk, noch de capaciteit om aan dergelijke vragen te voldoen.

120. Tevens moet eraan worden herinnerd dat bpost zeer hoge marktaandelen in handen heeft in vergelijking met zijn concurrenten op de volgende markten of marktsegmenten, waar het bijzonder weinig concurrentie ondervindt⁴⁰ en dus in staat is om zijn prijzen op winstgevende wijze te verhogen.

121. Aldus bedroeg het marktaandeel (in omzet) van bpost op de postmarkt in zijn geheel [60-70]%⁴¹ in 2015. Wat meer bepaald de brievenpostzendingen betreft die tot de universele dienst behoren (buiten aangetekende zendingen en zendingen met toegevoegde waarde) heeft bpost nog altijd een marktaandeel van [VERTROUWELIJK]% en dit zowel qua volume als qua inkomsten. Dezelfde vaststelling voor aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde. Tot slot is bpost momenteel nog altijd de leider voor de levering van pakketten B2C en C2X⁴².

122. Behalve het feit dat dit besluit ertoe bijdraagt een marktsituatie te verhelpen waarin de concurrentie nog ontoereikend is (“market failure”), via toepassing van het kostenoriënteringsprincipe wat het aspect verbod op te hoge prijzen betreft (supra), heeft dit besluit geen negatieve impact op de overige doelstellingen op tariefgebied van de Europese Postrichtlijn en van de Belgische Postwet:

- het principe van betaalbaarheid wordt nageleefd en de door de Belgische wet ingestelde price cap is bestemd om met name van toepassing te zijn in de situaties waarin bpost een positieve marge haalt die lager is dan het plafond van kostenoriëntering;
- de leefbaarheid van de universele dienst wordt niet bedreigd vanaf het ogenblik dat,

(1°) de door het BIPT toegepaste methode berust op de FDC-methode, die, in geval van dalende volumes, voorziet in een stijging van de gemiddelde kosten van bpost en dus van het plafond van buitensporige prijs;

(2°) indien de kosten de overeenstemmende inkomsten zouden overschrijden, een bodemprijs zou worden gehanteerd, overeenkomstig het kostenoriënteringsprincipe wat betreft het verbod op te lage prijzen⁴³;

en

(3°) bpost een beroep kan doen op het mechanisme van compensatie vanwege de Staat voor zover er nettokosten gebleken zijn in de zin van

⁴⁰ Zie ook brief van 16 december van de Commissie waarin nogmaals wordt gezegd dat bpost nog altijd een machtspositie lijkt te hebben op de Belgische markt voor postdiensten met betrekking tot brievenpostzendingen.

⁴¹ Zie mededeling van de Raad van het BIPT van 30 november 2016 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor 2015.

⁴² Zie prospectus van de beursintroductie van bpost p. 60, waar het marktaandeel van bpost voor de B2C- en C2X-activiteiten wordt geraamd op 50%, alsook het jaarverslag 2015 van bpost, p. 115.

⁴³ In de mate waarin er rekening moet worden gehouden met de doelstelling van leefbaarheid van de universele dienst op postaal gebied, kan het zijn dat de bodemprijs die voortvloeit uit de toepassing van het kostenoriënteringsprincipe in postaal recht niet overeenstemt met de notie van afbraakprijzen overeenkomstig artikel 102 van het VwEU. Het is evenwel niet nodig om dat begrip meer te verduidelijken in de context van dit besluit, omdat deze problematiek zich niet voordoet bij de tariefverhogingen die voor 2017 worden gevraagd.

artikel 144undecies van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

- Dit besluit heeft evenmin een negatieve impact op de doelstelling om de concurrentie aan te moedigen, zelfs als de tarieven van de diensten die deel uitmaken van het kleingebruikerspakket in 2017 niet omhooggaan. De concurrenten van bpost mikken immers vooral op de klanten van bpost die het voordeel hebben van overeenkomsten voor grote partijen post, categorieën van diensten die geen deel uitmaken van het kleingebruikerspakket. Voor deze categorieën van diensten hoeft bpost zijn tarieven niet vooraf te laten goedkeuren door het BIPT. Wat dat betreft moet het aan zijn klanten tarieven en kortingen aanbieden die voldoen aan alle tariefprincipes van artikel 144ter van de wet van 21 maart 1991, waaronder ook het non-discriminatiebeginsel, dat het ertoe verplicht soortgelijke prijzen te hanteren in soortgelijke situaties en andere prijzen te hanteren in andere situaties;
- de toepassing van het kostenoriënteringsbeginsel is ook verenigbaar met de doelstelling om situaties van kruissubsidiëring te vermijden. Daarbij kan een lagere marge op de stukpostdiensten van het kleingebruikerspakket de mogelijkheden beperken tot kruissubsidiëring via grote volumekortingen toegestaan op de pakjesmarkt of op de markt van de brievenpostzendingen voor grote klanten, marktsegmenten waarin de concurrenten van bpost zich graag willen ontwikkelen.

123. Tot slot betwist bpost de noodzaak en opportuniteit van dit besluit, waarbij het zich met name erop beroept dat de prijs van de postzegel in België lager ligt dan het Europese gemiddelde en dat de kleine gebruikers van postdiensten betaalbare tarieven genieten. Dat argument is niet relevant omdat dit gaat over de betaalbaarheid van de tarieven, wat een principe is dat losstaat van de kostenoriëntering en in de wet behandeld wordt via de toepassing van het price-capmechanisme. Het BIPT betwist overigens niet de betaalbaarheid van de prijzen in het kader van dit besluit.

Er moet echter worden opgemerkt dat het loutere feit dat bpost in de Europese middenmoot zit wat de prijs van de postzegel betreft, daarom nog niet betekent dat de prijzen van de producten die deel uitmaken van het kleingebruikerspakket niet buitensporig zijn. De distributiekosten variëren immers van land tot land, met name afhankelijk van de volumes, de geografische en demografische omstandigheden, de arbeidskosten, enz. De postvolumes per inwoner, de hoge bevolkingsdichtheid en de nogal gunstige geografische voorwaarden maken van België een betrekkelijk goedkoop land voor de distributie van de post in vergelijking met landen als Frankrijk of Italië bijvoorbeeld. Het lijkt normaal dat de Belgische gebruiker niet meer betaalt dan het Europese gemiddelde voor zijn postdiensten omdat de distributiekosten onder het Europese gemiddelde liggen (en zelfs tot de laagste behoren); het zou dus niet onlogisch zijn dat België tot de landen behoort waar de postzegel het goedkoopst is.

Het BIPT wil ook benadrukken dat de benchmark van de prijs van de postzegel voor de binnenlandse “standaardbrief” vermeld in tabel 4 en waarop bpost steunt om aan te tonen dat dit besluit niet opportuun en niet noodzakelijk is, betrekking heeft op de tarieven voor de prioritaire brieven; welnu, in heel wat Europese landen biedt de aanbieder van de universele dienst een alternatief voor de prioritaire post, dat goedkoper is. Zo zijn Frankrijk, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk allemaal voorbeelden waar de D+1-distributiedienst veel weg kan hebben van een “premium”-dienst in vergelijking met de niet-prioritaire distributiedienst, die dan weer iets weg heeft van een “voordelige” dienst, waarbij de gebruikers de keuze hebben. In België hebben kleine privégebruikers echter niet de mogelijkheid om een “voordelige” postdienst te genieten, tenzij ze over een frankeermachine beschikken.

5° De toepassing van het kostenoriënteringsprincipe door de overige nationale regulerende instanties

124. De praktijk inzake tariefregulering in de postsector varieert naargelang van de lidstaat.
125. Zo hebben sommige lidstaten zoals Duitsland of Nederland ervoor gekozen om de verificatie van de naleving van de kostenoriëntering en van de betaalbaarheid van de tarieven te combineren door het kostenoriënteringsprincipe rechtstreeks in het price-capmechanisme te integreren.
126. Ook Frankrijk verifieert de kostenoriëntering binnen het kader van price cap. In tegenstelling tot Nederland of Duitsland kan een extra controle van de betaalbaarheid van de prijzen worden verricht. Zo is het al gebeurd dat ARCEP een tariefverhoging weigerde⁴⁴ die door La Poste was voorgesteld, ook al voldeed die aan de price cap.
127. Andere lidstaten zoals Portugal verrichten de verificatie van de naleving van het kostenoriënteringsprincipe samen met de verificatie van de betaalbaarheid van de tarieven. De tariefverhogingen worden beperkt door de toepassing van een price cap die gebaseerd is op de inflatie. Tegelijk kan de voorgestelde tariefverhoging niet leiden tot een verhoging van de marge die behaald wordt door de aanbieder van de universele dienst of tot een verlaging ervan, die erop zou neerkomen dat de dienst verlieslatend wordt gemaakt.
128. Ten slotte maken sommige lidstaten zoals Oostenrijk of Italië geen gebruik van een price cap voor de verificatie van de betaalbaarheid van de prijzen, maar gaan ze toch na of de principes van betaalbaarheid en kostenoriëntering worden nageleefd. Zo kunnen bijvoorbeeld in Oostenrijk de tarieven stijgen volgens de inflatie. Bij de controle van de tariefverhogingen, die door de aanbieder van de universele dienst worden gevraagd, verifieert de regulator dan op basis van de cijfergegevens, die de aanbieder van de universele dienst heeft meegedeeld, de kostenoriëntering voor het pakket van producten die behoren tot de universele dienst die aan tariefregulering onderworpen zijn.
129. Bijlage 6 zet uitvoeriger de regimes uiteen die van toepassing zijn in de verschillende landen die hierboven zijn opgesomd.
130. Wegens gebrek aan een meer doorgedreven harmonisatie door de Europese instellingen wat betreft de definitie en de manier om het kostenoriënteringsprincipe toe te passen, merkt men een grote diversiteit aan oplossingen, waarbij elke lidstaat dat principe heeft toegepast volgens de postale wetgevende context en nationale omstandigheden waardoor hij wordt gekenmerkt. Zo is het ook met name in België, waar de oplossing waarvoor het BIPT geopteerd heeft rekening houdt met de context en de doelstellingen van het Europese postale recht, alsook met de Belgische wettelijke en economische context.

⁴⁴ Zie "Avis n° 2009-0115 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 12 février 2009 sur le dossier tarifaire de La Poste du 12 janvier 2009 relatif aux produits nationaux du colis relevant du service universel".

6° De keuze van de methode en de toepassing ervan op de voor 2017 gevraagde tariefverhoging

131. Na de opmerkingen van bpost over de methode die het BIPT had toegepast in zijn eerste ontwerpbesluit voor de verificatie van de inachtneming van het kostenoriënteringsbeginsel voor de tarieven die door bpost werden voorgesteld, is de methode aangepast om rekening te houden met de opmerkingen van bpost, voornamelijk wat betreft de notie van redelijke winst waarop bpost aanspraak moet kunnen maken, zelfs op de gereguleerde diensten. Een gedetailleerde beschrijving van deze herziene methode is terug te vinden in bijlage 5.
132. De opmerkingen die bpost heeft geformuleerd over deze herziene methode komen eveneens in bijlage 5 aan bod. Ze hebben met name betrekking op de boekhoudkundige kostentoe wijzing, op de aansporing tot efficiëntie, op het in aanmerking te nemen niveau van aggregatie en op de berekening van de toegestane redelijke winst. Na onderzoek blijkt dat de geformuleerde opmerkingen niet van die aard zijn om de methode te wijzigen noch het door het BIPT aangenomen standpunt in het kader van zijn verificatie van de inachtneming van het kostenoriënteringsprincipe in het tariefvoorstel van bpost.

Kortom:

133. Net zoals de aanvankelijk voorgestelde methode bepaalde, wordt de kostenoriëntering niet nagegaan voor elke productlijn of elke prijs individueel beschouwd, maar voor zes⁴⁵ productengroepen, namelijk:
- nationale brieven
 - nationale brieven: aanvullende diensten⁴⁶
 - nationale pakketten
 - internationale brieven
 - internationale brieven: aanvullende diensten
 - internationale pakketten
134. Evenzeer wordt nog steeds gekozen voor de FAC-methode (Fully Allocated Costs), omdat het BIPT ervan overtuigd blijft dat het gaat om de methode die de beste benadering van de economische kosten mogelijk maakt op basis van de geauditeerde boekhoudkundige gegevens. De totale kosten van een dienst zijn immers niet altijd gemakkelijk te identificeren in geval van een onderneming met verscheidene producten en des te meer in geval van een postbedrijf waar er een groot aandeel gemeenschappelijke kosten is, wat een bron van fouten zou kunnen zijn.
135. Deze volledig verdeelde kosten zijn gebaseerd op de werkelijke kosten van bpost en moeten niet worden gecorrigeerd wegens een eventuele inefficiëntie.

⁴⁵ Let wel: de methodologische nota definieert een zevende productengroep, namelijk de *nationale pakketten: aanvullende diensten*, maar omdat bpost geen producten / diensten heeft die onder deze categorie vallen, wordt deze in de praktijk niet gebruikt in het kader van dit besluit.

⁴⁶ De aanvullende diensten omvatten de aantekentaks en de zendingen met aangegeven waarde.

136. Voor zijn verificatie baseert het BIPT zich op de totaliteit van de kosten en van de inkomsten die voortkomen uit de analytische boekhouding van bpost en die gecontroleerd moeten worden door het College van Commissarissen.⁴⁷ De meest recente beschikbare gegevens qua kosten en inkomsten zijn die van 2015 en daarom wordt een schatting van de inkomsten voor het jaar 2017 gemaakt op basis van de voorspelde evolutie van de volumes die meegedeeld is door bpost voor elk van de zes productengroepen.⁴⁸ Wat de kosten betreft, gaat het BIPT uit van het principe dat deze identiek zouden zijn over de periode 2015-2017, los van de volumedalingen die over de periode worden voorzien en dit om zoveel mogelijk elke onderschatting te vermijden.
137. Wat de redelijke winst betreft: deze wordt vastgesteld op maximaal 15% van return on sales (RoS).⁴⁹ Het BIPT wil aldus rekening houden met de kritiek van bpost op het gebruik van de WACC en van de return on assets die aanvankelijk in aanmerking waren genomen om het niveau van de redelijke winst te bepalen.
138. Het BIPT ziet immers in dat, hoewel deze maatregel in de economische theorie het meest geschikt is en in het algemeen het meest wordt gebruikt omdat die het mogelijk maakt om de interest te vergoeden van het kapitaal dat ingezet is om de verrichting van een dienst te waarborgen, de definitie van het niveau van redelijk rendement op basis van het ingezette kapitaal waarschijnlijk niet het meest geschikt is in geval van de postsector. Daar postactiviteiten worden gekenmerkt door een sterk gebruik van arbeid en een lage kapitaalintensiviteit. Bovendien kunnen de WACC een erg volatiele maatstaf blijken en de evaluatie van de activa alsook de verdeling ervan over de verschillende diensten die deel uitmaken van de universele dienst erg ingewikkelde taken blijken te zijn.
139. In die context is het BIPT van oordeel dat het gebruik van de RoS geschikt is, omdat de winsten op de verkoop op betrouwbare wijze identificeerbaar en meetbaar zijn op basis van de boekhoudkundige gegevens. Bovendien heeft de Europese Commissie gebruikgemaakt van de bedrijfsmarge van bpost om de redelijke winst van deze onderneming te bepalen, met name in het kader van haar besluit van 25 januari 2012 betreffende de staatssteun SA.14588.⁵⁰
140. Door de redelijke winst vast te stellen op maximaal 15% voor elke van de zes hierboven gedefinieerde productengroepen⁵¹ moet het mogelijk zijn om het vermogen van bpost om te investeren en te vernieuwen te vrijwaren, terwijl toch rekening wordt gehouden met de belangen van de eindgebruikers.
141. Na verificatie, wat betreft de door bpost meegedeelde informatie en de wijzigingen die qua methode zijn doorgevoerd, doet het BIPT de volgende vaststellingen⁵²:
- De tarieven die zijn voorgesteld voor het jaar 2017 zouden bpost in staat stellen om een marge van [VERTROUWELIJK]% vrij te maken voor de productengroep “nationale brieven”;

⁴⁷ Krachtens artikel 144sexies, § 4, van de wet van 21 maart 1991 mogen andere systemen van analytische boekhouding dan het FAC-systeem, waarop de analytische boekhouding van bpost tot nu toe berust, enkel maar worden toegepast, als ze verenigbaar zijn met de bepalingen van artikel 144quinquies en nadat ze zijn goedgekeurd door het Instituut.

⁴⁸ Zie bijlage 3.

⁴⁹ Zie bijlage 5.

⁵⁰ C20/2009

⁵¹ Zie bijlage 5.

⁵² Het overzicht van de berekening en van de resultaten wordt gegeven in bijlage 7.

- de tarieven die zijn voorgesteld voor het jaar 2017 zouden bpost in staat stellen om een marge van [VERTROUWELIJK]% te creëren voor de productengroep “nationale brieven: aanvullende diensten”;
- de marge die in 2017 wordt gecreëerd voor de productengroep “nationale pakketten” zou [VERTROUWELIJK]% bedragen;
- de tarieven die zijn voorgesteld voor het jaar 2017 zouden bpost in staat moeten stellen om een marge van [VERTROUWELIJK]% te genereren voor de productengroep “internationale brieven”;
- de marge die in 2017 wordt verwezenlijkt voor de productengroep “internationale brieven: aanvullende diensten” zou [VERTROUWELIJK]% bedragen;
- de tarieven die zijn voorgesteld voor het jaar 2017 voor de producten van de groep “internationale pakketten” zouden bpost in staat stellen om een marge van [VERTROUWELIJK]% vrij te maken;
- de marge die bpost in 2017 zou realiseren over het gehele kleingebruikerspakket zou [VERTROUWELIJK]% bedragen.

142. Gelet op de hierboven uiteengezette resultaten stelt het BIPT vast dat het tariefvoorstel van bpost voor het jaar 2017 het niet mogelijk zou maken om te voldoen aan de verplichting tot kostenoriëntering waarvan sprake in artikel 144ter, § 1, 2°, van de wet van 21 maart 1991. Met marges die 15% overschrijden [VERTROUWELIJK] kan het BIPT niet van oordeel zijn dat de tarieven die bpost voor het jaar 2017 voorstelt, over het geheel genomen kostengeoriënteerd zijn.

7° De voorspelbaarheid van dit besluit

143. Zowel op grond van de vroegere besluiten en standpunten van het BIPT op tariefgebied, als van de interpretatie van het kostenoriënteringsprincipe door de hierboven aangehaalde Belgische en Europese overheden kon bpost redelijkerwijs een grondige analyse door het BIPT zien aankomen van de conformiteit van de tarieven van bpost met het kostenoriënteringsprincipe, inclusief het verbod op buitensporige tarieven.

144. Zoals het BIPT herinnerd heeft in zijn brieven aan bpost van 7 november 2016 en van 7 december 2016, had het BIPT al enig voorbehoud gemaakt bij de kostenoriëntering van de tarieven van de producten die deel uitmaken van het kleingebruikerspakket in zijn besluiten van 2013⁵³, 2014⁵⁴ en 2015⁵⁵ respectievelijk betreffende de pricing van 2014, 2015 en 2016.

145. Zo wordt op bladzijde 13 van het besluit van 8 oktober 2014 met name geschreven: “Op het eerste gezicht doet de kostenbasing van sommige producten vragen rijzen. [...] Op grond van de beschikbare informatie en gelet op de korte tijd waarover het beschikt, heeft het BIPT slechts een summiere controle kunnen doorvoeren van het principe van de kostenbasing. Bijgevolg zullen de conclusies die worden getrokken uit deze analyse, eventueel herzien kunnen worden, voor het geval dat het principe van de basering op de kosten grondig zou worden onderzocht.”

⁵³ Besluit van de Raad van het BIPT van 17 december 2013 betreffende de analyse van het tariefvoorstel van bpost voor de volle tarieven per stuk voor het jaar 2014,

http://www.bipt.be/public/files/nl/21130/besluit_pricing_2014_NL.pdf

⁵⁴ Besluit van de Raad van het BIPT van 8 oktober 2014 betreffende de analyse van het tariefvoorstel van bpost voor de volle stuktarieven voor het jaar 2015, http://www.bipt.be/public/files/nl/21376/NL_rapport-price-cap_2015.pdf

⁵⁵ Besluit van de Raad van het BIPT van 21 september 2015 betreffende de analyse van het tariefvoorstel van bpost voor de volle stuktarieven voor het jaar 2016, http://www.bipt.be/public/files/nl/21566/Besluit_analyse_tariefvoorstel_bpost_volle_stuktarieven_2016.pdf

146. Een soortgelijk voorbehoud vinden we terug op blz. 13 en 14 van het besluit van 21 september 2015.
147. Tot slot maakt de controle van de kostenoriëntering van de producten die tot de universele postdienst behoren het voorwerp uit van een fiche in het werkplan 2016, een plan waarvan een ontwerp voor voorafgaande raadpleging is voorgelegd aan de sector en dat sedert 30 december 2015 beschikbaar is op de website van het BIPT. In deze fiche kondigt het BIPT duidelijk zijn voornemen aan om “een meer uitgebreid onderzoek [te] verrichten naar de kostenbasing van alle universeledienstproducten” en dit met name om “te garanderen dat de belangen van de gebruikers van de universeledienstproducten deel uitmaken van de prijszettingsstrategie van bpost”.
148. Het ontwerpbesluit dat op 7 oktober 2016 overgezonden is aan bpost, is dus coherent met het werkplan 2016 en het voorbehoud van het BIPT sedert september 2014 in zijn pricing-besluiten. Omdat de documenten waarnaar verwezen wordt openbaar beschikbaar waren, kon bpost redelijkerwijze verwachten dat het ontwerpbesluit betreffende het tariefvoorstel voor het jaar 2017 zou worden aangevuld met een grondige analyse van de kostenoriëntering.
149. Ten slotte, hoewel de door het BIPT gehanteerde methode voor de verificatie van de conformiteit van de tarieven van bpost met het kostenoriënteringsprincipe geëvolueerd is om rekening te houden met de opmerkingen van bpost, kan de toepassing van de herziene methode op het voorstel tot tariefverhoging van bpost voor 2017 de conclusie van het BIPT niet veranderen, namelijk dat het tariefvoorstel van bpost voor 2017 niet strookt met het kostenoriënteringsprincipe. Deze aanpassing van de werkwijze ligt daarom niet aan de basis van een gebrek aan reglementaire voorspelbaarheid dat aan het BIPT verweten zou kunnen worden.

3.3.2.2. Uniformiteit van de tarieven

150. De tarieven zijn identiek ongeacht het adres van de geadresseerde.

3.3.2.3. Transparantie en non-discriminatie

151. Het transparantieprincipe wordt in acht genomen want de tarieven voor de producten tegen vol tarief, bestemd voor de kleine gebruiker, worden gepubliceerd op de website van bpost en liggen ter beschikking in de postkantoren en de PostPunten. Tot op heden is er aan het BIPT geen enkel probleem gemeld in verband met discriminatie ten opzichte van de producten in het kleingebruikerspakket.

3.3.3. Correctie voor de eindrechten

152. Artikel 29, § 6, van het KB van 11 januari 2006 bepaalt het volgende:

"Wat de uitgaande grensoverschrijdende post en de uitgaande grensoverschrijdende postpakketten betreft worden de tariefverhogingen die direct het gevolg zijn van een verhoging van de eindrechten⁵⁶ betaald door de aangewezen leverancier van de universele dienst niet in rekening genomen voor de toepassing van de formule bepaald in dit artikel."

⁵⁶ Artikel 131, 15°, van de wet van 21 maart 1991 definieert de eindkosten (eindrechten) als de vergoeding aan de aanbieders van de universele dienst voor de distributie van de inkomende grensoverschrijdende post, bestaande uit postzendingen die uit een andere Staat afkomstig zijn.

153. De rechtvaardiging van de tariefverhogingen gegenereerd door de verhogingen van de eindrechten werd meegedeeld door bpost in een bestand waarin de bijzondere trekkingsrechten per land worden gespecificeerd voor de kleine, grote en omvangrijke zendingen. De gewogen gemiddelden leveren de volgende resultaten op:

Tabel 5: Aanpassingen voor eindrechten⁵⁷

	PRIOR	NON PRIOR
TD EUROPE	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
TD ROW	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

	PRIOR	NON PRIOR
REGISTERED	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
KILOPOST	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

Bron: bpost

154. De werkelijke verhogingen waarmee rekening wordt gehouden voor de toepassing van de price cap na correctie van deze eindrechten toegepast op de verhogingen gevraagd door bpost, staan in de laatste kolom van de tabel hieronder.

Tabel 6: Tariefverhoging voor grensoverschrijdende post tot 2 kg

Grensoverschrijdende post < 2 kg	Prijs 2016 €	Prijs 2017 €	Verhoging %	Correctie eindrechten %	Verhoging meegerekend voor de price cap %
Social Mail - Stamp - Prioritair - Europe - Sold per piece	1,23				[VERTROUWELIJK]
Social Mail - Stamp - Prioritair - Europe - Sold per 5	1,13				
Social Mail - Stamp - Prioritair - ROW - Sold per piece	1,45				
Social Mail - Stamp - Prioritair - ROW - Sold per 5	1,35				
Social Mail - MAFF - Prioritair - Europe	1,13				
Social Mail - MAFF - Non Prioritair - Europe	1,03				
Social Mail - MAFF - Prioritair - ROW	1,35				
Social Mail - MAFF - Non Prioritair - ROW	1,20				
Social Mail - Internationale aangetekende zendingen - Stamp - Europe	6,52				
Social Mail - Internationale aangetekende zendingen - Stamp - ROW	6,74				
Social Mail - Internationale aangetekende zendingen - Europe	6,26				
Social Mail - Internationale aangetekende zendingen - ROW	6,48				
BPACK WORLD Light-Prior <=2kg	8,70				
BPACK WORLD Light-Economy <=2kg	7,80				

Bron: bpost

155. Na correctie voor de eindrechten bedraagt het gewogen gemiddelde van de door bpost voor het jaar 2017 gevraagde tariefverhogingen [VERTROUWELIJK]⁵⁸.

3.4. Toepassing van de price cap

⁵⁷ Zie bijlage 8 voor het overzicht.

⁵⁸ Tegenover [VERTROUWELIJK]% vóór correctie.

156. Krachtens artikel 31 van het KB van 11 januari 2006 geldt de volgende formule:

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

en

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

Waarbij:

"M_{j,n}": tariefwijziging van dienst j in jaar n ten opzichte van het voorgaande jaar, uitgedrukt in %.

"W_{j,n-2}": aandeel in de omzet van dienst j in jaar n-2, gedeeld door de totale omzet van het pakket in hetzelfde jaar, uitgedrukt in %.

"N": het aantal in het pakket opgenomen diensten.

"n": jaar waarin de tariefverhoging wordt toegepast.

"I_{n-1}": waarde van het gezondheidsindexcijfer in juli van jaar n-1 dat aan de toepassing van de tariefverhoging voorafgaat.

"I_{n-2}": waarde van het gezondheidsindexcijfer in juli van het voorlaatste jaar n-2.

"QB": kwaliteitsbonus die berekend wordt op basis van de gemiddelde gerealiseerde kwaliteit (GGK) over een periode van 12 maanden te rekenen vanaf 1 januari tot en met 31 december van het jaar n-2. Ingeval de GGK lager is dan 90% wordt de waarde van QB op nul gezet.

"GGK": de gemiddelde gerealiseerde kwaliteit is een index die overeenstemt met het percentage post dat op tijd geleverd wordt en die volgens de bepalingen van artikel 32 van het KB van 11 januari 2006 berekend wordt over een periode van 12 maanden te rekenen vanaf 1 januari tot en met 31 december van jaar n-2.

3.4.1. Berekening van de kwaliteitsbonus

157. Het KB van 11 januari 2006 schrijft het volgende voor:

- *KB: kwaliteitsbonus berekend op basis van de gemiddelde gerealiseerde kwaliteit (GGK) beoordeeld over een periode van 12 maanden te rekenen vanaf 1 januari tot en met 31 december van jaar n-2.*

158. De referentieperiode voor de meting van de gemiddelde gerealiseerde kwaliteit loopt dus van 1 januari tot 31 december 2015, waarbij deze gegevens de meest recente zijn die beschikbaar zijn op het moment waarop de berekening moet worden gemaakt.

159. De kwaliteitsbonus⁵⁹ die in acht moet worden genomen, is als volgt:

Tabel 7: Quality Index 2015

Mail Quality 2015

⁵⁹ Zie bijlage 9 voor het overzicht van het gewicht van elk product.

Product Group	Weight (%)	Target ⁶⁰ (%)	Q-score ALL (%)
Prior D+1	52,42	95	91,92
Non Prior D+2	30,42	95	94,95
Inbound	12,43	95	90,20
Registered mail	3,99	95	93,94
Parcel D+1	0,74	95	92,51
Total Quality Index	100	95	92,38
GGK	100	90	92,38

Bron: bpost

Berekening door het BIPT:

$$QB = (GGK - 90)^2 / 100$$

$$GGK = \frac{(91,92 \times 52,42) + (94,95 \times 30,42)}{100} + \frac{(90,20 \times 12,43) + (93,94 \times 3,99) + (92,51 \times 0,74)}{100} = 92,38$$

$$QB = (92,38 - 90)^2 / 1000 = 0,0056 \text{ (of } 0,56\%).$$

3.4.2. Berekening van de stijging van het gezondheidsindexcijfer

160. Het gezondheidsindexcijfer voor de maand juli van het jaar 2016 bedroeg 103,93. In 2015 bedroeg het gezondheidsindexcijfer voor de maand juli 101,37.

161. De groei van het gezondheidsindexcijfer wordt berekend als volgt:

$$\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} = 103,93 / 101,37 = 1,0253 \text{ (d.i. een groei van } 2,53\%).$$

3.4.3. Berekening van het plafond

162. Artikel 29, § 3, van het koninklijk besluit van 11 januari 2006 schrijft voor: *“Indien de aangewezen leverancier van de universele postdienst, zijn prijzen tijdens een kalenderjaar niet zo veel verhoogt als was toegestaan ingevolge de toepassing van de hieronder vermelde formules, mag hij die overblijvende marge in de loop van de volgende drie jaar gebruiken.”*

163. De (gecumuleerde) niet-gebruikte marge voor 2016 bedraagt 4,49%.

164. Het toegestane maximum voor 2017 wordt berekend volgens deze formule:

$$100 \times \left(\frac{I_{2016}}{I_{2015}} \times [1 + QB] - 1 \right) + \text{ongebruikte gecumuleerde marge in 2016}$$

⁶⁰ Artikel 6 van het 5e beheerscontract dat de universeledienstverplichting en verplichting inzake diensten van algemeen economisch belang oplegt aan bpost, stelt de doelstelling vast van 95% van de zendingen die op tijd moeten worden verdeeld, namelijk D+1 voor de binnenlandse stukpostbriefwisseling tot 2 kg, gefrankeerd tegen het “Prior”-tarief, de binnenlandse aangetekende stukpostzendingen tot 2 kg, de prioritaire binnenkomende stukpostbriefwisseling tot 2 kg en de stukpostpakketten in binnenlandse dienst, en D+2 voor de binnenlandse stukpostbriefwisseling tot 2 kg, gefrankeerd tegen het “Non-prior”-tarief.

165. De gewogen verhogingen voor het jaar 2017 mogen dus niet hoger zijn dan: inflatie + QB + ongebruikte gecumuleerde marge 2016.

Ofwel:

$$[(1+2,53%)*(1+0,56%)-1] + 4,49\% = 7,59\%$$

166. Het toegestane maximum voor 2017 bedraagt dus 7,59%.

3.4.4. Toepassing van het plafond

167. De samenvattende tabel voor de berekening van de price cap voorgesteld door bpost bevindt zich in bijlage 10.

168. Men kan vaststellen dat het gewogen totaal van de voorgestelde verhogingen [VERTROUWELIJK]% bedraagt. Dat totaal is lager dan het plafond van 7,59% berekend in punt 3.4.3.

3.5 Overige opmerkingen van bpost en antwoorden van het BIPT

169. Bpost werd verzocht om zijn schriftelijke opmerkingen te geven over deze ontwerpbesluiten inzake de wettelijke verplichting van voorafgaande hoorzitting die weegt op het BIPT⁶¹. Bpost heeft zijn schriftelijke opmerkingen uitgebreid en meermaals aan het BIPT gericht en het BIPT heeft er rekening mee gehouden in dit besluit.

170. Overigens hebben er verscheidene technische vergaderingen plaatsgevonden tussen het BIPT en bpost, omringd door zijn raadgevers en deskundigen, terwijl het wettelijk niet verplicht is dat de betrokken persoon mondeling wordt gehoord⁶².

171. De wet verplicht verder ook niet om een openbare raadpleging te houden voorafgaand aan een beslissing inzake tariefverhoging voor diensten die inbegrepen zitten in de postale universele dienst. Wetende enerzijds dat het merendeel van de in dit kader uitgewisselde data tussen het BIPT en bpost vertrouwelijk is, en anderzijds dat bpost snel een besluit wenst te krijgen, zou het bovendien niet opportuun geweest zijn om een dergelijke openbare raadpleging te houden.

172. Bpost heeft ten slotte inzage in het dossier gevraagd en gekregen.⁶³

⁶¹ Cf supra punt 2

⁶² Cass., 19 maart 2010 en 25 juni 2010

⁶³ Cf supra punt 2

4. CONCLUSIE

173. Gelet op wat voorafgaat blijkt weliswaar dat de verhogingen van de volle tarieven die door bpost worden voorgesteld voor het jaar 2017, voldoen aan artikel 144ter, § 1, 1°, 3° en 4°, van de wet van 21 maart 1991, maar dat daarentegen het principe van de kostenoriëntering vermeld in punt 2° van datzelfde artikel 144ter, § 1, niet is nageleefd.
174. Bijgevolg ziet het BIPT zich verplicht de aanvraag voor tariefverhoging die bpost op 29 augustus 2016 heeft ingediend te weigeren en dit overeenkomstig artikel 144ter, § 2, tweede lid, dat bepaalt: *“Indien één van deze principes⁶⁴ niet gerespecteerd wordt, zal het Instituut de voorgestelde tariefverhoging [...] weigeren”*.
175. Dit besluit betreft de tariefcontrole in geval van een tariefverhoging van het kleingebruikerspakket krachtens artikel 144ter van de wet van 21 maart 1991 en meer bepaald de manier waarop de kostenoriëntering wordt gecontroleerd in dit kader. Het is onverminderd mogelijke aanpassingen rekening houdend met de evolutie van het wetgevende stelsel.

5. BEROEPSMOGELIJKHEDEN

176. Overeenkomstig artikel 2, § 1, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector hebt u de mogelijkheid om tegen deze beslissing beroep in te stellen bij het hof van beroep van Brussel, Poelaertplein 1, B-1000 Brussel. Het beroep wordt, op straffe van nietigheid die ambtshalve wordt uitgesproken, ingesteld door middel van een ondertekend verzoekschrift dat wordt ingediend ter griffie van het hof van beroep van Brussel binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van het besluit of bij gebreke aan een kennisgeving, na de publicatie van het besluit of bij gebreke aan een publicatie, na de kennisname van het besluit.
177. Het verzoekschrift bevat op straffe van nietigheid de vermeldingen vereist door artikel 2, § 2, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Indien het verzoekschrift elementen bevat die u als vertrouwelijk beschouwt, dan moet u dat uitdrukkelijk aangeven en op straffe van nietigheid, een niet-vertrouwelijke versie van dat verzoekschrift indienen. Het Instituut publiceert op zijn website het verzoekschrift dat door de griffie van het gerecht genotificeerd is. Elke belanghebbende partij kan in de zaak tussenkomen binnen dertig dagen na deze publicatie.

Axel Desmedt
Raadslid

Jack Hamande
Raadslid

Luc Vanfleteren
Raadslid

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad

⁶⁴Ter herinnering: betaalbaarheid, kostenoriëntatie, uniformiteit, transparantie en non-discriminatie.

Bijlage 1: Berekening van het gewogen gemiddelde van de tariefverhogingen

[VERTROUWELIJK]

WIK • Methodologische nota

Verslag voor het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie

Methodologische nota voor de verificatie van het principe van kostenoriëntering van de tarieven van de diensten die worden verstrekt door de aanbieder van de universele postdienst

Auteurs:

Alex Dieke

Antonia Niederprüm

Sonja Thiele

WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur
und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Duitsland

Bad Honnef, 5 oktober 2016

Rubriek Wettelijke vermeldingen

WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Str. 68
53604 Bad Honnef
Duitsland
Telefoon: +49 2224 9225-0
Fax: +49 2224 9225-63
E-mail: info(at)wik.org
www.wik.org

Personen gemachtigd om een handtekening te plaatsen voor rekening van de maatschappij:

Directeur-generaal en directeur	Dr. Iris Henseler-Unger
Directeur Hoofd van de afdeling Postdiensten en Logistiek	Alex Kalevi Dieke
Gemachtigd ondertekenaar Hoofd van de afdeling Netwerken en Kosten	Dr. Thomas Plückebaum
Directeur Hoofd van de afdeling Reglementeringen en Concurrentie	Dr. Ulrich Stumpf
Gemachtigd ondertekenaar Hoofd van de Administratie	Karl-Hubert Strüver
Voorzitter van de Supervisory Board	Winfried Ulmen
Geregistreerd te	Amtsgericht Siegburg, HRB 7225
Fiscaal nr.	222/5751/0722
Btw-identificatienummer	DE 123 383 795

Inhoudsopgave

1	Inleiding	46
2	Doel van de verificatie van kostenoriëntering van de posttarieven	48
3	Reikwijdte van de verificatie	49
4	Niveau van aggregatie voor de verificatie van de kostenoriëntering	50
5	Kostenstandaard voor de verificatie van de kostenoriëntering	53
6	Redelijk rendement	58
7	Handleiding voor de uitvoering door het BIPT	61
Bijlage:	Template voor de verificatie van de kostenoriëntering van posttarieven (kleingebruikerspakket)	64

Lijst van schema's en tabellen

Figuur 2	Toepasselijke wetgeving voor de verificatie van kostenoriëntering van de posttarieven	46
Figuur 3	Elementen van de methodologische nota	47
Figuur 4	Reikwijdte van de verificatie van de kostenoriëntering	50
Figuur 5	Niveau van aggregatie: Opties	51
Figuur 6	Voorgesteld niveau van aggregatie	53
Tabel 1	Lijst van nodige input vanwege bpost en acties van het BIPT	61
Figuur 7	Niveau van aggregatie: Voorgestelde productengroepen (blauwgekleurde vakken)	62

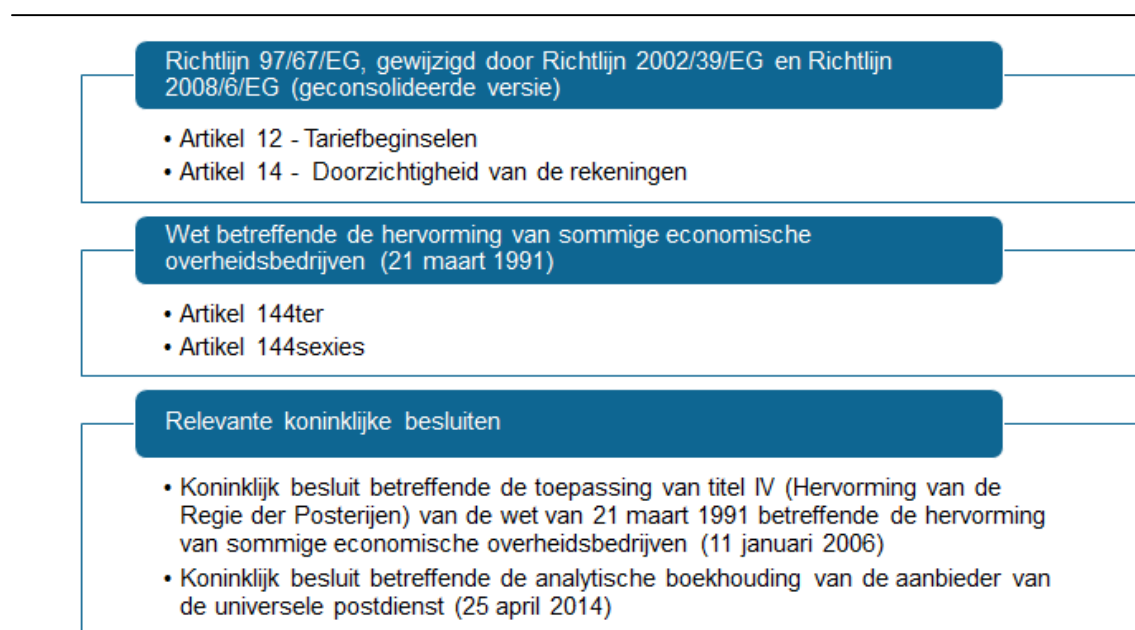
Inleiding

In het verleden heeft het BIPT de kostenoriëntering van de speciale tarieven niet uitdrukkelijk geverifieerd.⁶⁵ Voor de stukpostzendingen heeft het BIPT de kostenoriëntering algemeen gecontroleerd in het kader van de tariefvoorstellen van bpost, maar heeft het uiteindelijk niet bepaald of de tarieven al dan niet kostengeoriënteerd waren. In een recent besluit over het tariefvoorstel van bpost voor het jaar 2016⁶⁶ zegt het BIPT in verband met de kostenoriëntering het volgende:

“Bijgevolg zullen de conclusies die worden getrokken uit deze analyse, eventueel herzien kunnen worden, voor het geval dat het principe van de basering op de kosten grondig zou worden onderzocht.” (p. 14)

Deze methodologische nota vormt een leidraad voor de manier waarop de kostenoriëntering van de posttarieven moet worden nagegaan in latere besluiten. De algemene richtsnoeren die in deze methodologische nota worden voorgesteld, houden rekening met het toepasselijke wettelijke kader, economische overwegingen en de algemene regelgevingspraktijk in de postsector. Het document is opgesteld door WIK tussen mei en augustus 2016 in een project waartoe het BIPT opdracht heeft gegeven.

Figuur 2 Toepasselijke wetgeving voor de verificatie van de kostenoriëntering van de posttarieven



Figuur 2 vat de toepasselijke regelgeving samen. Het principe van de kostenoriëntering wordt gedefinieerd in Richtlijn 97/67/EG en wordt omgezet door artikel 144ter van de wet

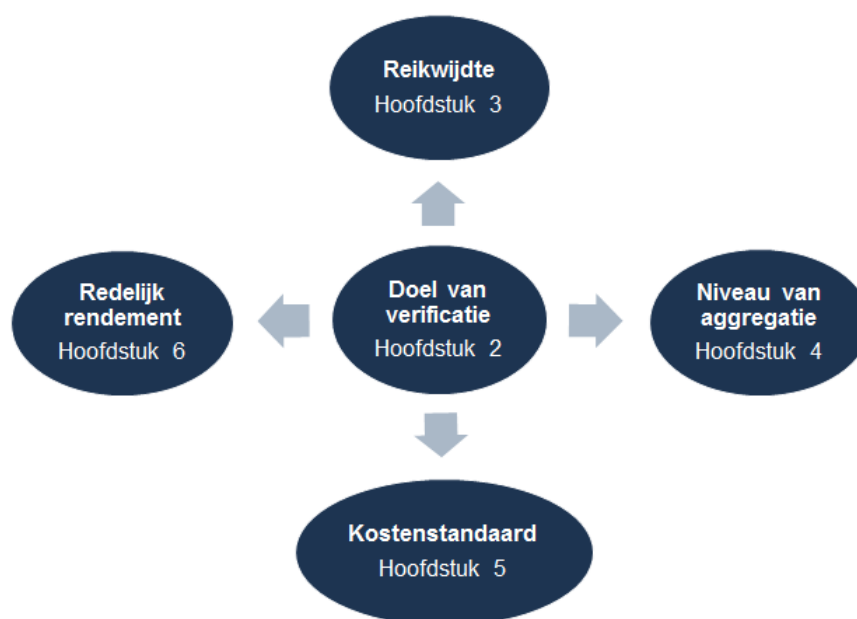
⁶⁵ Zie BIPT (2011), Besluit van de Raad van het BIPT van 20 juli 2011 met betrekking tot de conventionele tarieven van bpost voor het jaar 2010. Beslissing genomen op basis van het beginsel van transparantie en non-discriminatie, en niet op het principe van kostenoriëntering.

⁶⁶ Zie BIPT (2015), Besluit van de Raad van het BIPT van 21 september 2015 betreffende de analyse van het tariefvoorstel van bpost voor de volle stuktarieven voor het jaar 2016.

betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Artikel 144sexies zet de voorschriften van de richtlijn over kostentoerekening om en legt bovendien de verplichtingen van bpost vast inzake verslaglegging over zijn reglementaire boekhouding. Extra gerechtelijke beslissingen definiëren de toepassing van de algemene regels in meer detail.

Deze methodologische nota beschrijft hoe de kostenoriëntering van de posttarieven zou moeten worden gecontroleerd voor zowel het kleingebruikerspakket van de universele postdiensten als de speciale tarieven die op zakelijke klanten worden toegepast.

Figuur 3 Elementen van de methodologische nota



De hoofdstukken 2 tot 6 bespreken verschillende aspecten van de methode die aanbevolen is voor de verificatie van de kostenoriëntering van de posttarieven. In hoofdstuk 7 wordt een samenvattende tabel gegeven met een lijst van gegevens en documenten die nodig zijn om de door bpost verstrekte gegevens na te gaan en wordt voorgesteld welke elementen door het BIPT goedgekeurd zouden moeten worden. In de bijlage wordt ten slotte een template gegeven om de toepassing van deze methode voor het kleingebruikerspakket te ondersteunen.

Doel van de verificatie van kostenoriëntering van de posttarieven

De EU-Postrichtlijn⁶⁷ definieert de algemene principes voor de regulering van de universele postdiensten in elke lidstaat. Artikel 12 van de Postrichtlijn luidt:

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

— [...]

— de prijzen moeten kostengeoriënteerd zijn en een efficiënte aanbieding van de universele dienst stimuleren. [...],

[...]”

De Belgische Postwet⁶⁸ zet deze richtsnoeren om in nationale wetgeving in artikel 144ter.

“§ 1. 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° [...];

2° de tarieven zijn kostengeoriënteerd;

[...]”

Artikel 144ter, § 2, bepaalt bovendien dat in geval van tariefvoorstellen voor het kleingebruikerspakket van de universele postdiensten (Small User basket, SUB) het BIPT de voorgestelde tariefverhogingen moet weigeren, als deze tarieven niet voldoen aan (onder andere) het principe van kostenoriëntatie. Het BIPT heeft dus een duidelijke wettelijke opdracht om de kostenoriëntatie na te gaan.

De Belgische postale wetgeving geeft echter geen uitsluitsel over het doel van een dergelijke verificatie. In de internationale regelgevingspraktijk zijn er verschillende doeleinden voor de controle van kosten en inkomsten en meer in het bijzonder om de kostenoriëntering van (specifieke) posttarieven na te gaan:

- de financiële stabiliteit van de universele dienst waarborgen (bijv. in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk), nl. controleren of de universele postdienst of, in het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk, de postale infrastructuur die nodig is om de universele postdienst te verstrekken (“Reported Business”), financieel leefbaar is;
- buitensporige prijzen vermijden om ervoor te zorgen dat de universele postdienst betaalbaar blijft en om het risico te beperken dat de aanbieder van de universele postdienst de winst uit de universeledienstverlening gebruikt om verliesgevende concurrerende diensten onrechtmatig (d.i. om de concurrentie te verstoren) te financieren; en
- ex-postprijsccontrole mogelijk maken en vergemakkelijken om afbraakprijzen en/of kruissubsidiëring, per geval, te identificeren.

Voor dit laatste punt zijn doorgaans begrippen van mededingingsrecht nodig. In vergelijking met regulerende procedures kunnen mededingingszaken uiteenlopende eisen hebben met

⁶⁷ Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd door Richtlijn 2002/39/EG en Richtlijn 2008/6/EG.

⁶⁸ Wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (21 maart 1991).

betrekking tot de reikwijdte van de verificatie (bijv. diensten buiten de universele postdienst zouden onder mededingingszaken kunnen vallen), niveau van fijnmazigheid (bijv. specifieke producten voor zakelijke klanten vallen onder het proces) en toegepaste kostenstandaarden (bijv. gemiddelde variabele of marginale kosten op lange termijn zijn nodig in plaats van de kostenstandaard die wordt toegepast in de normale verificatie van kostenoriëntatie). Op voorhand aan al deze verschillende eisen voldoen in een normale verificatieoefening zou erg tijdrovend zijn en zou voor de regulator en de gereguleerde onderneming een niet te verwaarlozen administratieve werklast veroorzaken.

Conclusie

Het voornaamste doel van het verifiëren van kostenoriëntatie van posttarieven bestaat erin om buitensporige prijzen die aan consumenten worden aangerekend, te vermijden. Dit doel kan praktisch worden bereikt via jaarlijkse verificatie.

Terwijl jaarlijkse verificatie in theorie informatie kan opleveren in mededingingszaken, zou deze oefening niet mogen worden veralgemeend omdat ze niet altijd uitvoerige gegevens verstrekt die relevant zijn voor alle mededingingszaken die kunnen opduiken.

Reikwijdte van de verificatie

Dit hoofdstuk gaat over de postdiensten waarvan de kostenoriëntering moet worden nagegaan.

Artikel 12 van de Postrichtlijn⁶⁹ luidt:

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

De Belgische Postwet⁷⁰ zet deze richtsnoeren om in nationale wetgeving in artikel 144ter. De eerste paragraaf (§ 1) definieert de principes waaraan de posttarieven moeten voldoen:

“§ 1. 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: [...] “

Artikel 144ter, § 2, eist bovendien dat in geval van tariefvoorstellen voor het kleingebruikerspakket van de universele postdiensten (kleingebruikerspakket) het BIPT de voorgestelde tariefverhogingen moet weigeren, als deze tarieven niet voldoen aan (onder andere) het principe van kostenoriëntatie.

Het BIPT heeft dus een duidelijke wettelijke opdracht om de kostenoriëntatie van de universele posttarieven na te gaan.

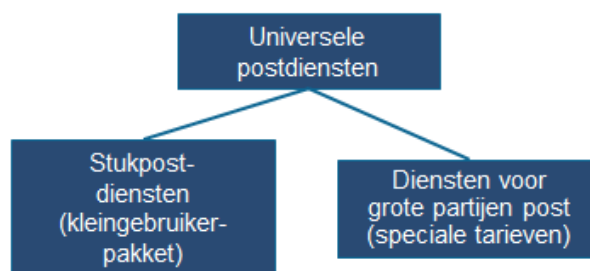
⁶⁹ Richtlijn 97/67/EG, zoals gewijzigd door Richtlijn 2002/39/EG en Richtlijn 2008/6/EG.

⁷⁰ Wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (21 maart 1991).

In België omvatten de universele postdiensten nationale en internationale brieven diensten tot 2 kg alsook nationale pakjesdiensten tot 10 kg en internationale pakjesdiensten tot 20 kg. Zowel stukpostbrieven als grote partijen brieven vallen onder de universele dienst. Op grond van deze wettelijke opdracht kunnen de posttarieven voor stukpost alsook de speciale tarieven door het BIPT worden geverifieerd wat de kostenoriëntering betreft.

Conclusie

Figuur 4 Reikwijdte van de verificatie van de kostenoriëntering



wik 

De wettelijke opdracht specificereert duidelijk dat de diensten waarvan de kostenoriëntatie moet worden nagegaan, alle universele postdiensten omvatten, d.i. stukpostdiensten (die deel uitmaken van het kleingebruikerspakket) en diensten voor grote partijen post (universele postdiensten waarvoor speciale tarieven gelden).

Een duidelijk begrip van de producten die onder de universele dienst vallen is een essentiële vereiste om de kostenoriëntatie te controleren (alsook de reglementaire boekhouding). Daarom zou bpost zijn lijst van producten jaarlijks moeten bijwerken om duidelijk aan te geven welke universele postproducten toegewezen zijn aan het kleingebruikerspakket van de universele postdiensten en welke diensten voor grote partijen post onder de speciale tarieven vallen. Deze lijst zou moeten worden goedgekeurd door het BIPT.

Niveau van aggregatie voor de verificatie van de kostenoriëntering

Het niveau van aggregatie bepaalt voor welke diensten of dienstengroepen bpost gegevens zal moeten verstrekken inzake kosten, inkomsten en volumes die nodig zijn voor het verificatieproces.

Door de Postrichtlijn om te zetten eist de Belgische wet:

“§ 1. 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:

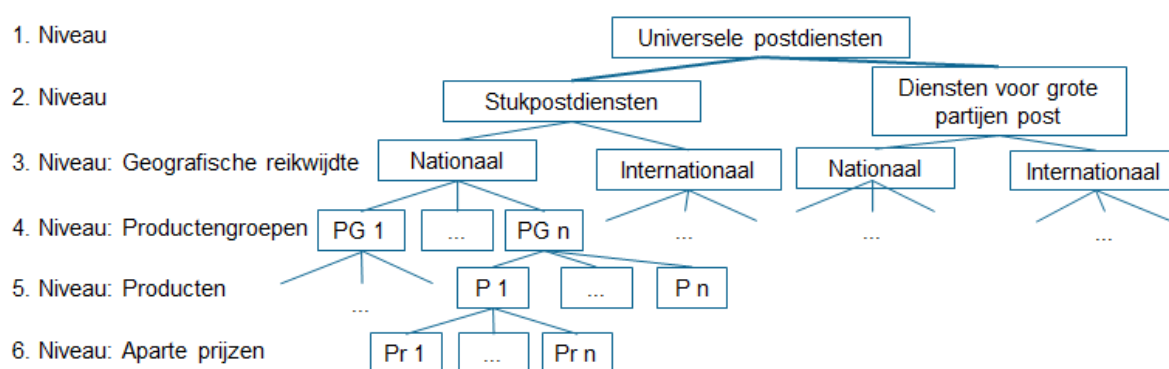
1° [...];

2° de tarieven zijn kostengeoriënteerd;

[...]”

De formulering “De tarieven voor elk van de diensten die deel uitmaken van de universele dienstverlening” betekent dat vanuit een wettelijk standpunt de kostenoriëntatie moet worden nagegaan voor elk tarief dat deel uitmaakt van de universele postdienst. Letterlijk toegepast zou dit betekenen dat voor elk afzonderlijk tarief (bijv. het tarief voor een gefrankeerde brief van 50 g) de kostenoriëntatie zou moeten worden geverifieerd. Wij vinden dat zo’n letterlijke toepassing uiterst ingewikkeld zou blijken en voor bpost een belemmering zou vormen. Daarom bevelen wij aan om een meer beheersbaar aantal productengroepen te vormen die als basis zullen dienen voor de verificatie.

Figuur 5 Niveau van aggregatie: Opties



wik

Figuur 5 illustreert de opties voor het niveau van aggregatie. Daarin is te zien dat met de verhoging van de fijnmazigheid tot op het niveau van aparte prijzen, het aantal te verifiëren elementen aanzienlijk toeneemt.

In de praktijk lijkt het verifiëren van de kostenoriëntatie op een zeer fijnmazig niveau (zoals letterlijk door de postwetgeving wordt geëist) niet redelijk om de volgende redenen:

- (1) Postale verrichtingen worden gekenmerkt door een hoge mate van gezamenlijke productie. Elke postartikel (brief) gaat door dezelfde postale waardeketen, die bestaat uit de ophaling, de uitgaande en binnenkomende sortering, het vervoer tussen de sorteercentra en de distributie. Hoewel er uiteenlopende werkfasen kunnen zijn in de ophaling en verwerking worden alle postartikel (brieven) gewoonlijk besteld door postbodes van bpost. Daarenboven is het aandeel vaste kosten in de postale verrichtingen aanzienlijk. De bestelrondes van de postbodes van bpost staan bijvoorbeeld vast en veranderen niet naargelang van het totale aantal zendingen die ze bestellen. Deze hoge mate van gezamenlijke productie en dat hoge niveau van vaste kosten beïnvloeden de kwaliteit van de kostentoewijzing. Hoe fijnmaziger de producten zijn (tot op het tarief van elk artikel), hoe hoger het risico dat kosten willekeurig aan deze afzonderlijke artikelen worden toegewezen.
- (2) Bij universele postdiensten van een gereguleerde postonderneming hangt het niveau van aggregatie ook af van de producten en de tariefstructuur. Naarmate deze producten en tariefstructuur veranderen, wordt het in de loop van de jaren moeilijker om

de toewijzing van kosten en inkomsten per product te vergelijken. Hoe meer fijnmazige producten worden gedefinieerd hoe moeilijker een jaarlijkse vergelijkbaarheid kan worden bereikt.

- (3) Hoe fijnmaziger de producten worden gedefinieerd hoe meer inspanning er ook nodig is om op regelmatige basis (bijv. jaarlijks) de kostenoriëntatie te verifiëren. De administratieve last kan dan voor zowel bpost als voor de regulator zwaar worden.

De internationale praktijk toont bovendien aan dat de regulatoren beslist hebben om het vereiste niveau van fijnmazigheid te beperken, bijvoorbeeld in hun specificaties met betrekking tot reglementaire financiële verslaglegging. De Franse regulator ARCEP⁷¹ alsook de Britse regulator Ofcom⁷² hebben aldus beslist om gegevens inzake volumes, kosten en inkomsten te vragen op het niveau van productengroepen. In het kader van een price-capregulering verwijst de verificatie van de kostenoriëntatie naar het gehele pakket diensten en niet naar aparte producten binnen dat pakket (bijvoorbeeld in Frankrijk⁷³).

Conclusie

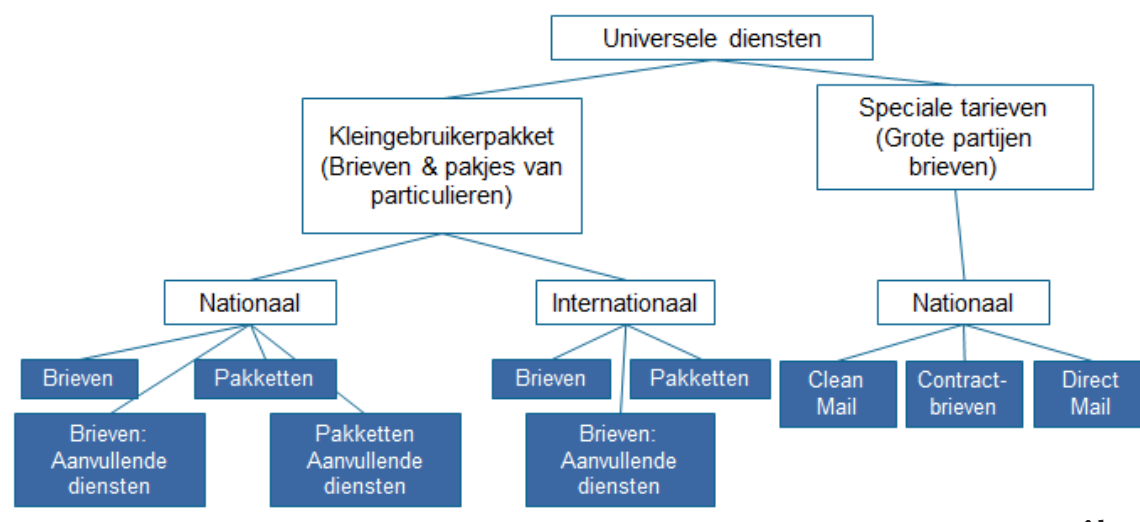
De gegevens inzake kosten, inkomsten en volumes zouden moeten worden geaggregeerd tot een beperkt en beheersbaar aantal productengroepen om de administratieve last voor de gereguleerde onderneming en voor de regulator te verminderen.

⁷¹ Zie ARCEP (2013), Décision n°2013-0128 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 29 janvier 2013 relative aux règles de comptabilisation et aux restitutions comptables réglementaires de La Poste, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques (http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/13-0128.pdf).

⁷² Zie Ofcom (2014), Reglementaire financiële verslaglegging, definitieve verklaring (<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/bt-transparency/statement/financial-reporting-statement-may14.pdf>).

⁷³ Zie ARCEP (2014), Décision n°2014-0841 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 juillet 2014 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal (http://arcep.fr/uploads/tx_gsavis/14-0841.pdf).

Figuur 6 Voorgesteld niveau van aggregatie



wik 

WIK stelt zeven productengroepen voor stukpostbrieven- en stukpostpakjesdiensten (kleingebruikerspakket) voor en drie productengroepen voor diensten voor grote partijen post (grote partijen brieven). De productengroepen worden in Figuur 5 hierboven (blauwgekleurde vakken) in detail weergegeven. De productengroep “aanvullende diensten” bevat de diensten voor aangegeven zendingen en zendingen met aangegeven waarde.

De selectie van de productengroepen is geïnspireerd op de tarieflijsten en informatie op de website van bpost over zijn postdiensten voor consumenten en kleine ondernemingen, alsook bedrijfsklanten (speciale tarieven).

Aanbevolen procedure:

- Bpost moet het BIPT een lijst bezorgen waarop duidelijk is vermeld welke universeledienstproducten toegewezen worden aan de tien productengroepen.
- Deze toewijzing moet worden goedgekeurd door het BIPT.
- Voor elke productengroep moet bpost de gegevens over kosten, inkomsten en volumes verstrekken.
- Bovendien moet bpost een verzoening van de kosten en inkomsten van de aangegeven universele diensten verstrekken, om de kostenoriëntatie te kunnen verifiëren aan de hand van de reglementaire boekhouding.

Kostenstandaard voor de verificatie van de kostenoriëntering

In dit hoofdstuk wordt besproken welke kostenstandaard moet worden toegepast voor het verificatieproces. Tevens komen er meer concrete punten aan bod met betrekking tot de toepasselijke kostenbasis en de toepasselijke periode voor kosten- en inkomstengegevens.

Artikel 14 van Richtlijn 97/67/EG definieert de manier waarop de kosten moeten worden toegerekend aan de afzonderlijke diensten. Qua kosten wordt in de richtlijn het onderscheid

gemaakt tussen direct toerekenbare, indirect toerekenbare en niet-toerekenbare kosten. Postale verrichtingen worden gekenmerkt door een hoog aandeel van gezamenlijke productie, hetgeen betekent dat een aanzienlijk aandeel van de totale kosten niet direct kan worden toegerekend aan specifieke diensten. Daarom zou de kostentoerekening zoveel mogelijk gebaseerd moeten zijn op een analyse van de kostenbepalende factoren (vandaar “indirect toerekenbare” kosten). De resterende kosten, die direct noch indirect toerekenbaar zijn, moeten worden toegewezen rekening houdende met het aandeel van die kosten in de direct en indirect toegerekende kosten per dienst (“equi-proportional mark-up-rule” of EPMU-regel). In feite verwijst het kostenconcept dat in de richtlijn wordt gebruikt naar volledig toegerekende kosten (fully allocated cost - FAC) per dienst.

De Belgische wetgeving zet artikel 14 van de richtlijn letterlijk om en bepaalt in artikel 144sexies, § 3, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven uitdrukkelijk:

“[...] de methode van de volledige kostentoewijzing, bekend onder de naam "FDC - Fully Distributed Cost" (of "Fully Allocated Cost") waarbij gebruik wordt gemaakt van het principe "ABC-Activity Based Costing" dat de kosten aan de producten toerekent op grond van de activiteiten.”

Bijgevolg is er een duidelijke wettelijke opdracht om de FAC-methode als kostenstandaard te hanteren bij de verificatie van de kostenoriëntatie van de posttarieven. De FAC-methode maakt, voor het concept van economische kosten, een goede approximatie mogelijk van de totale kosten voor de verstrekking van een specifieke dienst.

Dit stemt ook overeen met de internationale praktijk: alle regulatoren passen deze kostenstandaard toe in hun besluiten of ze eisen dat de gereguleerde onderneming de kosten rapporteert in termen van FAC.

Volledig toegerekende kosten maken een approximatie mogelijk van het principe van de economische kosten van “totale kosten” gebaseerd op boekhoudkundige gegevens. In een onderneming die verscheidene producten heeft, zijn de totale kosten van een dienst of dienstengroep niet makkelijk te identificeren, omdat dezelfde processen worden gebruikt om een reeks diensten te produceren. Dit is in het bijzonder het geval met de postbedeling, waarbij alle types van postzending (bijv. stukpostbrieven en met frankeermachines gefrankeerde brieven, brieven met “speciale tarieven”, waaronder ‘clean mail’, contractbrieven en direct mail) tezamen worden gedistribueerd.

In andere gereguleerde sectoren, zoals telecommunicatie, die met een soortgelijk probleem te maken hebben (veel diensten die via dezelfde infrastructuur worden verstrekt) wordt bij de regulering van tarieven gewoonlijk gebruikgemaakt van de kostenstandaard van “incrementele kosten op lange termijn (LRIC - long-run incremental cost). LRIC-kosten worden doorgaans geraamd via analytische kostenmodellen die het niveau van investering bepalen dat nodig is om een infrastructuur aan te leggen, en berekenen dan de jaarlijkse kosten om deze investering te financieren. LRIC-kosten worden daarom meestal gebruikt in sectoren waar de infrastructurele kosten een groot aandeel van de totale kosten vormen (vooral belangrijk in de telecommunicatiesector). De postsector is daarentegen een “arbeidsintensieve activiteit”, waar meer dan 60-70% van de totale kosten arbeidskosten

zijn. Het bepalen van een niveau van mankrachten dat nodig zou zijn om een dienst te verlenen is misschien wel technisch haalbaar, maar zulke LRIC-benaderingen zijn door geen enkele Europese regulator toegepast voor prijsregulering. Dit komt misschien door de speciale bescherming van arbeidsovereenkomsten. Terwijl veel regulatoren verklaringen doen over hoeveel glasvezelinfrastructuur er nodig zou zijn voor een dienst, zou het politiek gezien heel controversieel zijn, mochten diezelfde regulatoren verklaringen doen over hoeveel werknemers een postoperator nodig heeft, en hoeveel er ontslagen zouden moeten worden. Daarom is “activity based costing” of kostentoerekening per activiteit (zoals geëist door de Belgische postwetgeving) de favoriete tool om de kosten per dienst te bepalen. Activity based costs gaan uit van de werkelijke kosten in de boekhouding en proberen direct en/of indirect de kosten toe te rekenen aan diensten op basis van het kostenveroorzakingsbeginsel.

De volgende kwestie is de bepaling van de kostenbasis die moet worden gebruikt voor de verificatie van de kostenoriëntatie. In de reguleringspraktijk worden twee soorten van kostenbasis gebruikt: werkelijke en “efficiënte” kosten. In de meeste gevallen passen de regulatoren werkelijke kosten toe om de kostenbasis te identificeren, omdat dit minder theoretisch is en op een meer betrouwbare manier kan worden beoordeeld. In veel gevallen worden er via andere middelen stimulansen voor efficiëntie gegeven bijv. door een price-capmechanisme dat de gereguleerde onderneming in staat stelt om tijdens de periode van de price cap efficiëntiegedreven kostenbesparingen te handhaven (als die hoger zijn dan wat in de X-factor zit). Correcties voor efficiëntie zijn altijd een bron van onzekerheid. In de postsector zijn econometrische middelen om het niveau van efficiëntie te identificeren (zoals toegepast in de energiesector) niet goed toepasbaar wegens het lage aantal vergelijkbare benchmarkondernemingen (gegevensbeperkingen). In de telecomsector worden - zoals hierboven vermeld - analytische kostenmodellen gebruikt om het efficiënte niveau van investering te identificeren. In de postsector beschouwen de regulatoren gewoonlijk alle kosten met het oog op prijsregulering, en bepalen ze geen specifieke “efficiënte kosten”⁷⁴.

De laatste vraag betreft de timing. Bij de verificatie van de kostenoriëntatie van de posttarieven zouden de inkomsten en kosten idealiter naar dezelfde periode moeten verwijzen. In geval van het prijsvoorstel van bpost voor hogere tarieven in het kleingebruikerspakket zou die periode het volgende kalenderjaar zijn (t+1). Het verificatieproces zou dan over voorspellingen moeten beschikken van inkomsten en kosten per productengroep.

Praktisch gezien is het voorspellen van inkomsten en kosten lastig en een bron van onzekerheid.

- Inkomsten hangen af van veranderingen in de vraag. De vraag naar brievenpostdiensten wordt beïnvloed door veranderingen in het communicatiegedrag

⁷⁴ Hoewel de Postrichtlijn en de postale wetgeving die van kracht is in de meeste EU-lidstaten geen definitie geven van ‘efficiënte kosten’ als norm voor de prijsregulering, impliceren de regels voor het bepalen van de nettokosten van de UDV dat rekening moet worden gehouden met efficiëntieaspecten. Bijgevolg bevelen talrijke regelgevende instanties aan om niet-efficiënte kosten niet mee te rekenen in de nettokosten, noch dat aan de Staat of concurrenten een compensatie wordt gevraagd.

van consumenten, bedrijven en overheden. Ook prijsstijgingen beïnvloeden de vraag. Ten eerste stimuleren ze de zoektocht naar alternatieven (bijv. elektronische communicatie), en ten tweede stimuleren ze de overstap naar goedkopere brievenpostdiensten (bijv. niet-prioritaire brievenpostdiensten, die alleen voor bedrijfsklanten beschikbaar zijn (gefrankeerde brieven)). Daarom is de voorspelling van inkomsten waarbij al deze bepalende factoren worden ingecalculeerd, een ingewikkelde taak.

- Hetzelfde geldt voor voorspellingen van kosten. Ten eerste hangt het niveau van de kosten af van het volume brieven en pakjes die in het netwerk worden behandeld. Dit omvat niet alleen de universele postdiensten die onder het kleingebruikerspakket vallen, maar ook de diensten voor grote partijen post waarop speciale tarieven van toepassing zijn en andere commerciële producten of openbare diensten die via hetzelfde netwerk worden verstrekt (bijv. de distributie van niet-geadresseerde reclame en de bedeling van kranten en tijdschriften). Ten tweede hangt het kostenniveau af van het niveau van de inputkosten, bijv. arbeidskosten (niveau van lonen en socialezekerheidsbijdragen), dat gewoonlijk in de loop der jaren stijgt. Ten derde speelt de volume-variabiliteit van de kosten een belangrijke rol. Bij dalende volumes kunnen sommige kosten worden uitgespaard (variabele kosten) en vice versa. Men kan echter argumenteren dat de kosten op korte termijn (1-2 jaar) minder in volume variëren dan op middellange en lange termijn.

Een eenvoudige aanpak zou daarom erin bestaan om de kostenoriëntatie te verifiëren voor het laatste beschikbare jaar. In het geval van België is de gecontroleerde reglementaire boekhouding pas beschikbaar voor het vorige boekjaar (kalenderjaar) (t-1), terwijl de voorgestelde tarieven in het kleingebruikerspakket betrekking hebben op het volgende boekjaar (t+1). Voorbeeld: in 2016 (t=0) stelt bpost zijn tariefverhogingen voor 2017 (t+1) voor. De gecontroleerde gegevens inzake kosten en inkomsten (vanuit de reglementaire boekhouding) zijn enkel beschikbaar voor 2015 (t-1). Aangezien bpost bovendien elk jaar zijn tarieven kan veranderen, zijn die van 2015 (t-1) gelijk aan of lager/hoger dan die van 2016 (t=0), die dan weer gelijk aan of lager/hoger dan die van 2017 (t+1) kunnen zijn.

Om de kloof tussen de situatie in (t-1) en in (t+1) deels te overbruggen, kan de voorgestelde aanpak worden verruimd door de veranderingen in gemiddelde inkomsten en gemiddelde kosten mee te rekenen die voortvloeien uit veranderingen in volume. Buiten de gecontroleerde gegevens met betrekking tot kosten en inkomsten, zou zo'n verruiming enkel steunen op voorspelde volumes. Ze zou alleen rekening houden met de verwachte afname/toename in volume en hoe deze afname/toename de totale gemiddelde kosten per item binnen elke productengroep in kwestie beïnvloedt, in de veronderstelling dat de totale kosten niet veranderen tussen (t-1) en (t+1). De aanpak evalueert de inkomsten in t en (t+1) door de voorziene volumes (gerapporteerd door bpost) te vermenigvuldigen met de gemiddelde inkomsten in (t-1) en met de door bpost voorgestelde tariefverhoging in zijn prijstoepassingen voor t en (t+1).

Het grootste voordeel van deze pragmatische aanpak is dat het tamelijk eenvoudig is om de limieten in te stellen van de veroorzaakte administratieve last, voor het BIPT en voor bpost.

Het BIPT mag echter niet uit het oog verliezen dat deze aanpak gebaseerd is op een reeks vereenvoudigende veronderstellingen:

- het gemiddelde van de inkomsten per item is constant tussen (t-1) en t+1) voor elke productengroep, behalve voor het effect van de tariefverhogingen zoals toegepast door bpost, wat betekent dat:
 - veranderingen in volume niet in aanmerking worden genomen, en
 - de structuur van de volumes binnen elke productengroep verondersteld wordt niet te variëren in de loop der jaren.
 - 1 Zijn de gemiddelde inkomsten in (t+1) hoger dan in (t-1), dan is dat in het voordeel van bpost. Zijn de gemiddelde inkomsten in (t+1) lager dan in (t-1), dan is dat in het nadeel van bpost.
- de totale kosten (t-1) zijn gelijk aan de totale kosten (t+1) voor elke productengroep, wat betekent dat:
 - er geen rekening wordt gehouden met de kosteninflatie (veranderingen in kosten voor arbeid en andere input),
 - 2 Stijgen de inputkosten dan is dat in het nadeel van bpost; dalen ze dan is dit in het voordeel van bpost.
 - de kosten niet variëren volgens het volume (totale kosten = vaste kosten),
 - 3 Als het volume post afneemt (en de gemiddelde kosten stijgen) zal dat in het voordeel zijn van bpost en als het toeneemt (en de gemiddelde kosten dalen) zal dat in het nadeel zijn van bpost.
 - efficiëntiegedreven kostenbesparingen in (t+1) niet in aanmerking worden genomen, wat in het voordeel is van bpost,
 - de structuur van de volumes binnen elke productengroep verondersteld wordt niet te variëren in de loop der jaren, en
 - dezelfde regels voor kostentoerekening worden gehanteerd in (t-1) en (t+1).

Met deze betrekkelijk eenvoudige aanpak kan eigenlijk worden nagegaan of de door bpost voorgestelde posttarieven voor (t+1) wel degelijk kostengeoriënteerd zijn op basis van gecontroleerde gegevens in verband met kosten en inkomsten voor (t+1), eenvoudige ramingen voor de kosten en inkomsten voor (t+1) en de hoogte van de door bpost voorgestelde tariefverhogingen. Bij de voorbereiding van deze benadering die in haar geheel als eenvoudig wordt erkend, berusten onze hypothesen op de voorspelde volumes van bpost en zijn ze conventioneel, in die zin dat ze ertoe neigen de kosten te overdrijven in t en (t+1) zolang men volumedalingen voorziet.

Conclusie

De verificatie van de kostenoriëntatie zou gebaseerd moeten zijn op volledig toegewezen kosten (FAC) voor elke productengroep. De volledig toegewezen kosten mogen niet worden gecorrigeerd op basis van potentiële inefficiënties en moeten gebaseerd zijn op de werkelijke kosten.

De verificatie van de kostenoriëntering zou gebaseerd moeten zijn op de totale kosten en de gemiddelde inkomsten zoals gepubliceerd voor het laatste beschikbare jaar in de

gecontroleerde reglementaire financiële verslaglegging (t-1). Ze zou een evolutie van de gemiddelde kosten moeten toestaan gestuurd door de veranderingen in het volume post voor elke productengroep.

Procedure:

- Bpost legt een tariefvoorstel voor (voor het kleingebruikerspakket). In dat voorstel moet bpost:
 - volumegegevens verstrekken voor (t-1) alsook voorspellingen voor (t=0) en (t+1) voor elke productengroep;
 - een toelichting toevoegen in verband met de voorspelde volumes;
 - de volledig verdeelde kosten (FAC) verstrekken per productengroep voor (t-1);
 - de inkomsten verstrekken per productengroep voor (t-1).

Redelijk rendement

Noch in de Postrichtlijn noch in de Belgische postwetgeving zijn er specifieke wettelijke eisen in verband met de gepaste mate voor een redelijk rendement. Vanuit een economisch standpunt omvatten de economische kosten echter altijd een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen. De internationale praktijk in postale regulering is op dat punt ambigu: terwijl sommige regulatoren een redelijk rendement in aanmerking nemen in ex-anteprijsbesluiten, doen andere dat niet (bijv. in Frankrijk). Toch benadrukten de regulatoren het feit dat de gereguleerde diensten enige winst zouden moeten boeken (bijv. in het Verenigd Koninkrijk). Om die reden zou bij de verificatie van kostenoriëntatie een redelijk rendement in aanmerking genomen moeten worden.

Volgens de economische theorie is de rentabiliteit op activa het gepaste rendement, want het vergoedt de interest van het geïnvesteerd vermogen dat nodig is om de diensten te verlenen. Dit moet interestbetalingen omvatten voor zowel aandelenvermogen als schulden. In tegenstelling tot de economische theorie is in de regulerende praktijk voor de postsector het rendement op omzet makkelijker toe te passen in vergelijking met de kapitaalkosten, en dit om verschillende redenen:

- Het postbedrijf is een arbeidsintensieve activiteit en wordt daarom gekenmerkt door een lage kapitaalintensiteit (de totale inkomsten zijn gewoonlijk hoger dan de totale activa).
- Rendement op omzet is makkelijk te identificeren en objectief meetbaar.
- Rendement op omzet is makkelijk te vergelijken tussen postbedrijven (bedrijfsmarge (EBIT)), maar voor de aanpak is wel enig inzicht nodig om gepaste vergelijkingspunten te vinden voor de margebenchmark (merk op dat het rendement op omzet wordt beïnvloed door het regelgevingskader waaraan het postbedrijf onderworpen is).

Een redelijke rendement op activa is moeilijker te bepalen om de volgende redenen:

- De universele postdiensten zijn slechts een deel van de postsector en van andere diensten die via hetzelfde netwerk worden verricht. De identificatie van de “regulatory asset base” (RAB) vereist een waardebeoordeling van de activa (zie vorig streepje) en een toerekening binnen de universele diensten.
- Zolang de gereguleerde postondernemingen volledig in handen zijn van de staat is het moeilijk om een gepast rendement op aandelenvermogen te schatten omdat er in het overheidsbedrijf geen markt voor aandelenvermogen is.

Vandaar dat het moeilijker is om de gewogen gemiddelde kapitaalkosten (“weighted average cost of capital” of WACC) te bepalen.

Beursgenoteerde postbedrijven geven vaak informatie over het rendement op het geïnvesteerd vermogen voor hun volledige bedrijvigheid. In tegenstelling tot veel nationale postbedrijven is bijna 50 procent van de aandelen van bpost sinds 21 juni 2013⁷⁵ genoteerd op de NYSE-Euronext Brussels. Dit maakt het makkelijker om het rendement op het geïnvesteerd vermogen te bepalen voor de volledige bedrijvigheid van bpost voor het laatste boekjaar. Voor de verificatie van de kostenoriëntering zal aldus het economische begrip van redelijk rendement, d.i. rendement op activa worden toegepast.

Aangezien de RAB, wat universele diensten betreft (of eventuele specifiekere productengroepen), moeilijk te identificeren is, bevelen wij aan dat de werkelijke kapitaalkosten van bpost worden toegerekend aan de universele postdiensten en aan de andere postdiensten en niet-postale diensten (waaronder openbare of commerciële diensten van bpost) waarbij het aandeel van deze diensten in de totale inkomsten van bpost wordt gebruikt. De volgende stappen zijn daarom nodig om het rendement op activa per productengroep te identificeren:

- Bpost moet zijn gewogen gemiddelde kapitaalkosten melden (met betrekking tot de hele onderneming, gebaseerd op zijn gecontroleerde financiële verslaglegging). Deze echte kapitaalkosten zullen moeten worden gebruikt als een maatstaf voor de redelijke kapitaalopbrengst.
- De kapitaalkosten zullen moeten worden bepaald voor het laatste beschikbare boekjaar (t-1), gebaseerd op het verslag van bpost.
- De kapitaalkosten zullen moeten worden verdeeld over de productengroepen binnen de postale universele diensten en andere diensten volgens de verdeling van de inkomsten.
- Tot slot zullen de kapitaalkosten opgeteld moeten worden bij de aangegeven Fully Allocated Cost (FAC) van elke productengroep (kan worden gedaan door bpost of door het BIPT).

⁷⁵ Zie http://corporate.bpost.be/investors/share-information/listing-and-indices?sc_lang=en.

Om ervoor te zorgen dat de door bpost opgegeven WACC niet overdreven zijn, kan het BIPT dit percentage eventueel vergelijken met dat van andere beursgenoteerde postbedrijven in Europa (PostNL, Royal Mail, Deutsche Post, Correios of Poste Italiane).

Conclusie

Bij de verificatie van de kostenoriëntatie zal rekening moeten worden gehouden met een redelijk rendement. Dit redelijke rendement moet gebaseerd zijn op de werkelijke kapitaalkosten van bpost, zoals die blijken uit de gecontroleerde statutaire boekhouding van bpost. De kapitaalkosten van bpost slaan op de volledige bedrijvigheid van bpost. Deze moeten vervolgens worden toegewezen aan de productengroepen op basis van het aandeel inkomsten uit deze productengroepen.

Handleiding voor de uitvoering door het BIPT

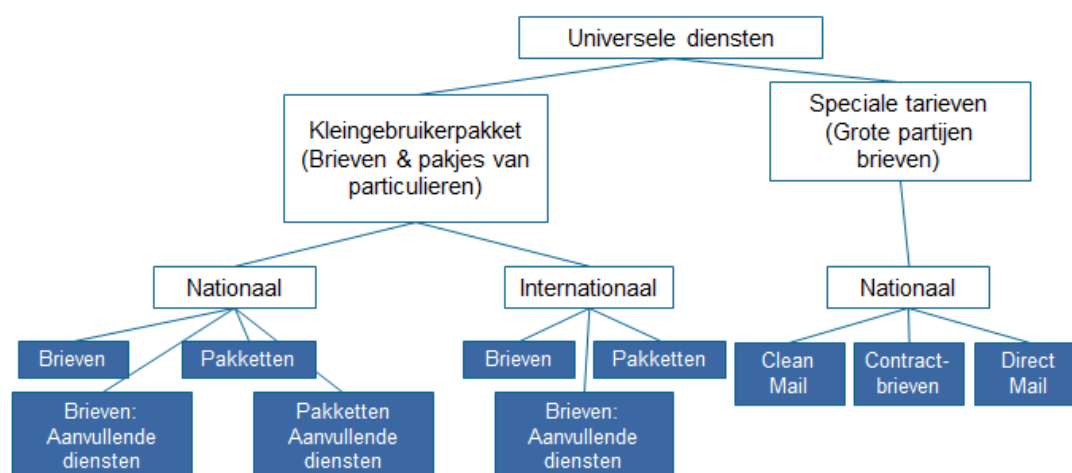
In dit hoofdstuk worden aanwijzingen gegeven bij de toepassing van de methodologische nota in latere besluiten van het BIPT. De volgende tabel geeft de lijst van de nodige input die bpost moet verstrekken en de acties die het BIPT moet ondernemen voor elk element van de methode.

Figuur 7 toont de voorgestelde productengroepen waarop de verificatie van de kostenoriëntatie betrekking heeft.

Tabel 1 Lijst van nodige input vanwege bpost en acties van het BIPT

	Nodige informatie vanwege bpost	Actie van het BIPT
Reikwijdte	<p>Updates van de productenlijst met duidelijke vermelding van:</p> <ul style="list-style-type: none"> de universeledienstproducten verdeeld binnen het kleingebruikerspakket van de universele postdiensten de universeledienstproducten toegewezen aan de speciale tarieven 	Goedkeuring van de productenlijst
Niveau van aggregatie	Verdeling van de universeledienstproducten binnen de productengroepen zoals die gespecificeerd zijn in de template voor verificatie (zie bijlage)	Goedkeuring van de verdeling van de producten in de groepen
Kosten- en inkomstengegevens	<p>Voor elke productengroep de geaggregeerde gegevens inzake kosten, inkomsten en volumes verstrekken (zie template). De gegevens inzake inkomsten en kosten moeten gehaald worden uit de gecontroleerde statutaire boekhouding van het laatste beschikbare jaar t-1.</p> <p>Bpost moet een voorspelling geven van de verwachte volumes voor t=0 en t+1, inclusief een toelichting.</p> <p>De gegevens moeten een verzoening met de reglementaire boekhouding omvatten. Eventuele inconsistenties met de reglementaire boekhouding moeten schriftelijk door bpost worden uitgelegd.</p>	Kennisnemen van de kosten- en inkomstengegevens, en van de voorspelde volumes
Rendement	<p>Bpost moet een melding doen van zijn totale kapitaalkosten/WACC in t-1, inclusief een toelichting over de manier waarop de kapitaalkosten werden berekend.</p> <p>De totale kapitaalkosten zullen kunnen worden toegewezen aan de productengroepen op basis van de inkomsten.</p>	Kennisnemen
Template	<ul style="list-style-type: none"> Volumegegevens voor (t-1) voor elke productengroep Voorspeld volume voor t=0 en (t+1) voor elke productengroep Fully Allocated Cost van (t-1) voor elke productengroep Redelijk rendement voor elke productengroep (= kapitaalkosten toegewezen aan elke productengroep) Inkomsten per productengroep voor (t-1) <p>De kosten- en inkomstengegevens moeten komen van de gecontroleerde statutaire boekhouding, en eventuele inconsistenties moeten worden verzoend.</p>	Kennisnemen

Figuur 7 Niveau van aggregatie: Voorgestelde productengroepen (blauwgekleurde vakken)



wik

Voor elke hierboven bepaalde productengroep zal bpost de gegevens apart moeten verstrekken, en moet de kostenoriëntatie apart worden beoordeeld door het BIPT.

Behalve deze productengroepen moeten de internationale postdiensten apart worden beoordeeld wegens de specifieke wettelijke voorschriften:

Artikel 29, § 6, van het KB van 11 januari 2006 bepaalt het volgende:

"Wat de uitgaande grensoverschrijdende post en de uitgaande grensoverschrijdende postpakketten betreft worden de tariefverhogingen die direct het gevolg zijn van een verhoging van de eindrechten betaald door de aangewezen leverancier van de universele dienst niet in rekening genomen voor de toepassing van de formule bepaald in dit artikel."

De veranderingen in kosten die voortvloeien uit veranderingen in de eindrechten mogen niet in aanmerking worden genomen bij de berekening van de marge die bpost zal hebben om de tarieven in het kleingebruikerspakket te verhogen. Met deze vrijstelling wordt in de methode geen rekening gehouden bij de verificatie of de posttarieven voldoen aan het principe van kostenoriëntering om de volgende redenen:

- de verificatie is gebaseerd op werkelijke fully allocated costs. Dit omvat de eindrechten, respectievelijk landtarieven die moeten worden betaald voor de bestelling van uitgaande grensoverschrijdende brieven en pakjes.
- de verificatie slaat op t-1, de periode waarin de tarieven voor uitgaande grensoverschrijdende post reeds de verhoogde eindrechten omvatten.

Handleiding voor besluiten van het BIPT bij de verificatie van kostenoriëntering

Stap 1:

- Bereken de gemiddelde kosten per item van productengroep i in periode $t+1$ rekening houdende met de voorspelde volumes. Veronderstel dat kostenbasis ($t-1$) van productengroep i gelijk is aan de kostenbasis ($t+1$) voor dezelfde productengroep, inclusief een redelijk rendement. Bereken de gemiddelde kosten per item door de totale kosten te delen door het totale volume voor productengroep i ($t+1$).
- Bereken voor elke productengroep i de totaliteit van de inkomsten in ($t+1$), door de gemiddelde inkomsten van $t-1$ te vermenigvuldigen met de voorspelde volumes voor $t+1$ en met de door bpost voorgestelde tariefverhoging.

Stap 2: Vergelijk de gemiddelde inkomsten ($t+1$) met de gemiddelde kosten ($t+1$) van productengroep i .

- Indien voor productengroep i de gemiddelde kosten (met inbegrip van het redelijk rendement) de gemiddelde inkomsten overstijgen, dan voldoen de voorgestelde tarieven aan het principe van kostenoriëntering (EINDE van het verificatieproces).
- Indien de gemiddelde kosten, met inbegrip van een redelijk rendement, lager zijn dan de gemiddelde inkomsten, dan voldoen de voorgestelde tarieven niet aan het principe van kostenoriëntering (EINDE van het verificatieproces).

Bijlage: Template voor de verificatie van de kostenoriëntering van posttarieven (kleingebruikerspakket)

Product group (SUB)	Volume			Revenues (€) t-1	FAC (€) t-1	Return on assets (€) t-1	Total cost (€) t-1	
	t-1	t0	t+1					
National	Lettres						0	
	Lettres / Services supplémentaires						0	
	Paquets						0	
International	Paquets / Services supplémentaires						0	
	Lettres						0	
	Lettres / Services supplémentaires						0	
Paquets							0	
Total National								0
Total International								0
Total SUB								0

Product group (SUB)	Total cost per item (€)		Total revenue per item (€)		Difference (€)		
	t-1	t+1	t-1	t+1 = t-1	t-1	t+1	
National	Lettres	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	Lettres / Services supplémentaires	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	Paquets	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
International	Paquets / Services supplémentaires	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	Lettres	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	Lettres / Services supplémentaires	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Paquets	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Total National							0.00
Total International							0.00
Total SUB							0.00

Bijlage 3: Raming van de inkomsten voor het jaar 2017

Productengroep		Input bpost				Gemiddelde inkomsten per eenheid			Gemiddelde prijsverhoging		Raming van de inkomsten	
		Ink 2015	Vol 2015	Vol 2016	Vol 2017	Arpu 2015	Arpu 2016	Arpu 2017	2015-2016	2016-2017	2016	2017
Nationaal	Brieven	[VERTROUWELIJK]										
	Brieven / aanv. diensten											
	pakketten											
Internationaal	pakketten / aanv. diensten											
	Brieven											
	Brieven / aanv. diensten											
	Pakketten											
	Totaal nationaal											
	Totaal internationaal											
	Totaal kleingebruikerspakket											

Bijlage 4: Berekening van de marges gerealiseerd per productengroep voor de jaren 2015 tot 2017 (versie ontwerpbesluit van 7 oktober 2016)

Productengroep		Inkomsten			Totale kosten (input bpost)			Marge		
		2015 (input bpost)	2016 (forecast)	2017 (forecast)	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Nationaal	Brieven	[VERTROUWELIJK]								
	Brieven / aanv. diensten									
	Pakketten									
	Pakketten / aanv. diensten									
Internationaal	Brieven									
	Brieven / aanv. diensten									
	Pakketten									
	Totaal nationaal									
	Totaal internationaal									
	Totaal kleingebruikerspakket									

Bijlage 5: Methode voor de verificatie van de kostenoriëntering die is herzien na de opmerkingen van bpost

Inleiding

In het verleden heeft het BIPT de kostenoriëntering van de speciale tarieven niet uitdrukkelijk geverifieerd.⁷⁶ Voor stukpostzendingen heeft het BIPT tot nu toe slechts een summiere en deels onvolledige verificatie verricht van de kostenoriëntering in het kader van de tariefvoorstellen van bpost, maar heeft het uiteindelijk niet beslist of de tarieven al dan niet kostengeoriënteerd waren. In een recent besluit over het tariefvoorstel van bpost voor het jaar 2016⁷⁷ in verband met de kostenoriëntering zei het BIPT het volgende:

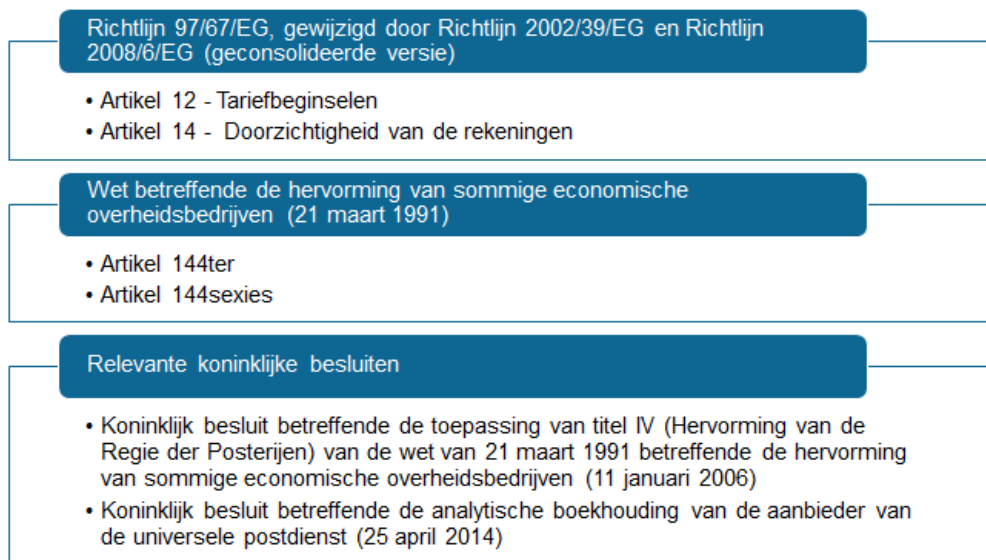
“Bijgevolg zullen de conclusies die worden getrokken uit deze analyse, eventueel herzien kunnen worden, voor het geval dat het principe van de basering op de kosten grondig zou worden onderzocht.” (p. 14)

Deze methodologische nota geeft aanwijzingen over de manier waarop de kostenoriëntering van de posttarieven geverifieerd zou moeten worden in het kader van de volgende besluiten, onverminderd aanpassingen die rekening houden met de evolutie van de juridische en economische context. De algemene richtsnoeren die in deze methodologische nota worden voorgesteld, houden rekening met het toepasselijke wettelijke kader, economische overwegingen en de algemene regelgevingspraktijk in de postsector. Een eerste versie van deze methodologische nota is door WIK opgesteld in de periode van mei tot augustus 2016. Deze nota gaat dus opnieuw uit van de eerste versie die door WIK is opgesteld, maar die is door het BIPT herzien naar aanleiding van de opmerkingen die bpost heeft gemaakt over de methode die is gehanteerd voor de verificatie van de kostenoriëntering in het kader van het ontwerpbesluit van de Raad van het BIPT betreffende het tariefvoorstel van bpost voor de volle tarieven per stuk voor het jaar 2017.

⁷⁶ Zie BIPT (2011), Besluit van de Raad van het BIPT van 20 juli 2011 met betrekking tot de conventionele tarieven van bpost voor het jaar 2010. Beslissing genomen op basis van het beginsel van transparantie en non-discriminatie, en niet op het principe van kostenoriëntering.

⁷⁷ Zie BIPT (2015), Besluit van de Raad van het BIPT van 21 september 2015 betreffende de analyse van het tariefvoorstel van bpost voor de volle stuktarieven voor het jaar 2016.

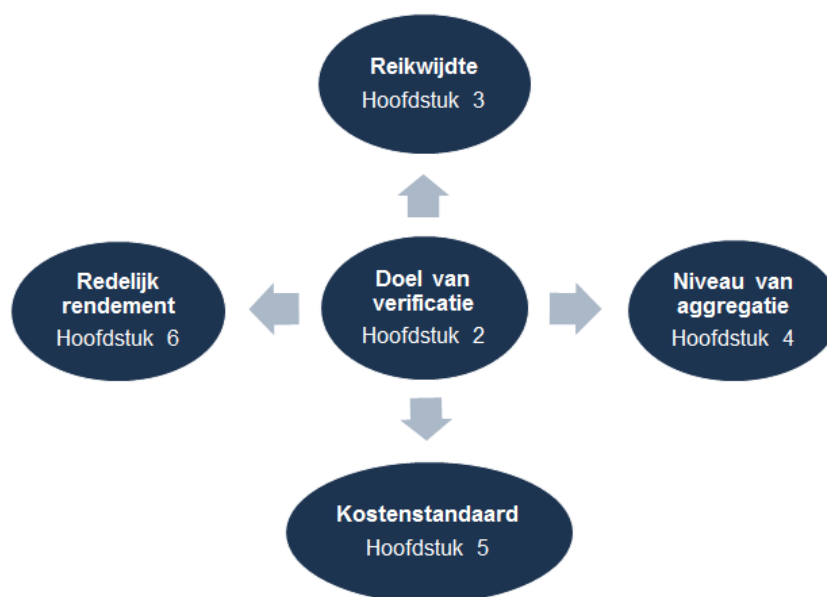
Figuur 8: Toepasselijke wetgeving voor de verificatie van de kostenoriëntering van de posttarieven



In figuur 8 hierboven wordt het toepasselijke regelgevingskader samengevat. Het principe van de kostenoriëntering wordt gedefinieerd in Richtlijn 97/67/EG en omgezet in artikel 144ter van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (verder “wet van 21 maart 1991”). Artikel 144sexies van dezelfde wet zet de bepalingen van de richtlijn over kostentoe rekening om en definieert bovendien de verplichtingen van bpost inzake verslaglegging over zijn reglementaire boekhouding. De toepassing van de algemene regels wordt in meer detail gedefinieerd door koninklijke besluiten.

Deze methodologische nota beschrijft de manier waarop de kostenoriëntering van de posttarieven zal worden gecontroleerd voor zowel het kleingebruikerspakket van universele postdiensten als de speciale tarieven die op zakelijke klanten worden toegepast.

Figuur 9: Structuur van de methodologische nota



De hoofdstukken 2 tot 6 stellen de verschillende aspecten voor van de methode die het BIPT toepast voor de verificatie van de kostenoriëntering van de posttarieven.

Doel van de verificatie van kostenoriëntering van de posttarieven

De EU-Postrichtlijn⁷⁸ definieert de algemene principes voor de regulering van de universele postdiensten in elke lidstaat. Zo bepaalt artikel 12 van de Postrichtlijn:

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

— [...]

— *de prijzen moeten kostengeoriënteerd zijn en een efficiënte aanbieder van de universele dienst stimuleren. [...],*

[...]”

Artikel 144ter van de wet van 21 maart 1991 zet deze richtsnoeren om in nationale wetgeving:
“§ 1. 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° [...];

2° de tarieven zijn kostengeoriënteerd;

[...]”

Artikel 144ter, § 2, bepaalt bovendien dat in geval van tariefvoorstellen voor het kleingebruikerspakket van de universele postdiensten (kleingebruikerspakket) het BIPT de voorgestelde tariefverhogingen moet weigeren, als deze tarieven niet voldoen aan, onder andere, het principe van kostenoriëntatie. Het BIPT heeft dus een duidelijke wettelijke opdracht om de kostenoriëntatie na te gaan.

Hoewel de Belgische wetgeving met betrekking tot de postsector geen duidelijke definitie geeft van het kostenoriënteringsprincipe, kunnen gelet op de internationale praktijk, de voorbereidende werkzaamheden van de Postrichtlijn, de regelgevende context ervan en de latere interpretatie gegeven door de Commissie, toch verschillende redenen worden geïdentificeerd waarom de kosten en inkomsten, en meer bepaald de kostenoriëntering van de posttarieven worden geverifieerd:

- garanderen dat er geen afbraakprijzen zijn, door zich ervan te vergewissen dat de tarieven minstens de gemiddelde kosten van elke dienst dekken;
- garanderen dat er geen kruissubsidiëring is tussen voorbehouden en niet-voorbehouden dienst;
- buitensporige prijzen vermijden, d.w.z. tarieven die ruimschoots boven de kosten zijn vastgesteld, om ervoor te zorgen dat de universele postdienst toegankelijk blijft voor de gebruikers en om het risico te beperken dat de aanbieder van de universele postdienst de winst uit de verstrekking van universele diensten gebruikt om verliesgevende concurrerende diensten onrechtmatig (d.i. om de concurrentie te verstoren) te financieren;

⁷⁸ Richtlijn 97/67/EG, gewijzigd door Richtlijn 2002/39/EG en Richtlijn 2008/6/EG.

- de financiële stabiliteit van de universele dienst waarborgen, nl. controleren of de universele postdienst of, in het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk, de postale infrastructuur die nodig is om de universele postdienst te verstrekken (“Reported Business”), financieel leefbaar is;
- zorgen voor de verstrekking van een efficiënte universele dienst, waarbij de efficiëntiewinsten die worden gerealiseerd door de aanbieder van de universele dienst ten goede moeten komen aan de eindgebruikers via de verstrekking van een kwaliteitsvolle dienst, tegen een betaalbaar tarief. De aanbieder van de universele dienst mag weliswaar een deel van de gerealiseerde efficiëntiewinsten behouden, maar de rest moet worden teruggegeven aan de eindgebruikers.

De twee laatste punten vergen doorgaans de toepassing van begrippen met betrekking tot het mededingingsrecht. In vergelijking met regulerende procedures kunnen mededingingszaken uiteenlopende eisen hebben met betrekking tot de reikwijdte van de verificatie (bijv. diensten buiten de universele postdienst zouden onder mededingingszaken kunnen vallen), niveau van fijnmazigheid (bijv. specifieke producten voor zakelijke klanten vallen onder het proces) en toegepaste kostenstandaarden (bijv. gemiddelde incrementele of variabele kosten op lange termijn zijn nodig in plaats van de kostenstandaard die wordt toegepast in de normale verificatie van kostenoriëntatie). Op voorhand aan al deze verschillende eisen voldoen in een normale verificatieoefening zou erg tijdrovend zijn en zou voor de regulator en de gereguleerde onderneming een niet te verwaarlozen administratieve werklast veroorzaken.

Conclusie

Hoewel er veelvuldige streefdoelen kunnen zijn voor de verificatie van de kostenoriëntering, zal de verificatie die het BIPT jaarlijks zal verrichten om zijn besluit betreffende het voorstel voor tariefverhoging van bpost voor de producten en diensten in het kleingebruikerspakket te nemen, als hoofddoel hebben te vermijden dat de consumenten worden onderworpen aan buitensporige prijzen, terwijl een efficiënte en financieel leefbare verstrekking van de universele postdienst wordt gegarandeerd.

Terwijl jaarlijkse verificatie in theorie informatie kan opleveren in mededingingszaken, zou deze oefening niet mogen worden veralgemeend omdat ze niet altijd uitvoerige gegevens verstrekt die relevant zijn voor alle mededingingszaken die kunnen opduiken. Daarom zal er desnoods gecontroleerd kunnen worden op de afwezigheid van afbraakprijzen of kruissubsidiëring, met name via de controle van de naleving van de kostenoriëntering, maar volgens een methode die per geval moet worden vastgelegd.

Reikwijdte van de verificatie

Dit hoofdstuk gaat over de postdiensten waarvan de kostenoriëntering moet worden nagegaan.

Artikel 12 van de Postrichtlijn⁷⁹ luidt:

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

Artikel 144ter van de wet van 21 maart 1991 zet deze richtsnoeren om in nationale wetgeving. De eerste paragraaf (§ 1) definieert de principes waaraan de posttarieven moeten voldoen:

⁷⁹ Richtlijn 97/67/EG, zoals gewijzigd door Richtlijn 2002/39/EG en Richtlijn 2008/6/EG.

“§ 1. 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: [...]”

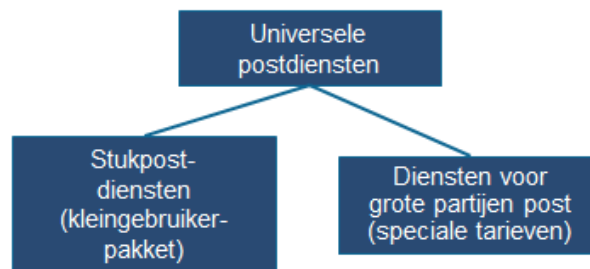
Artikel 144ter, § 2, bepaalt bovendien dat in geval van tariefvoorstellen voor het kleingebruikerspakket van de universele postdiensten (kleingebruikerspakket) het BIPT de voorgestelde tariefverhogingen moet weigeren, als deze tarieven niet voldoen aan (onder andere) het principe van kostenoriëntatie.

Het BIPT moet dus de kostenoriëntatie van de posttarieven van de universele diensten nagaan.

De Belgische universele postdiensten omvatten de nationale en internationale brieven diensten tot 2 kg alsook de nationale pakjesdiensten tot 10 kg en de internationale pakjesdiensten tot 10 kg voor uitgaande pakjes en 20 kg voor binnenkomende pakjes. Zowel stukpostbrieven als grote partijen brieven vallen onder de universele dienst. Op grond van zijn wettelijke opdracht moeten de posttarieven voor stukpost alsook de speciale tarieven door het BIPT worden geverifieerd wat de kostenoriëntering betreft.

Conclusie

Figuur 10: Reikwijdte van de verificatie van de kostenoriëntering



De wettelijke opdracht specificeert uitdrukkelijk dat de diensten waarvan de kostenoriëntatie moet worden nagegaan, alle universele postdiensten omvatten, d.i. stukpostdiensten (die deel uitmaken van het kleingebruikerspakket) en diensten voor grote partijen post (universele postdiensten waarvoor speciale tarieven gelden).

Een duidelijk begrip van de producten die onder de universele postdienst vallen is nodig om de kostenoriëntatie te controleren (alsook de reglementaire boekhouding). Tevens is het absoluut noodzakelijk dat bpost zijn lijst van producten jaarlijks blijft bijwerken om duidelijk aan te geven welke producten van de universele postdienst deel uitmaken van het kleingebruikerspakket en voor welke diensten voor grote partijen post speciale tarieven of verminderde openbare tarieven gelden. Deze lijst wordt vervolgens voor goedkeuring voorgelegd aan het BIPT.

Niveau van aggregatie voor de verificatie van de kostenoriëntering

Het niveau van aggregatie bepaalt voor welke diensten of dienstengroepen bpost gegevens zal moeten verstrekken inzake kosten, inkomsten en volumes die in aanmerking worden genomen in het verificatieproces.

De wet van 21 maart 1991 bepaalt in zijn omzetting van de Postrichtlijn het volgende:

“art. 144ter, § 1. 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° [...];

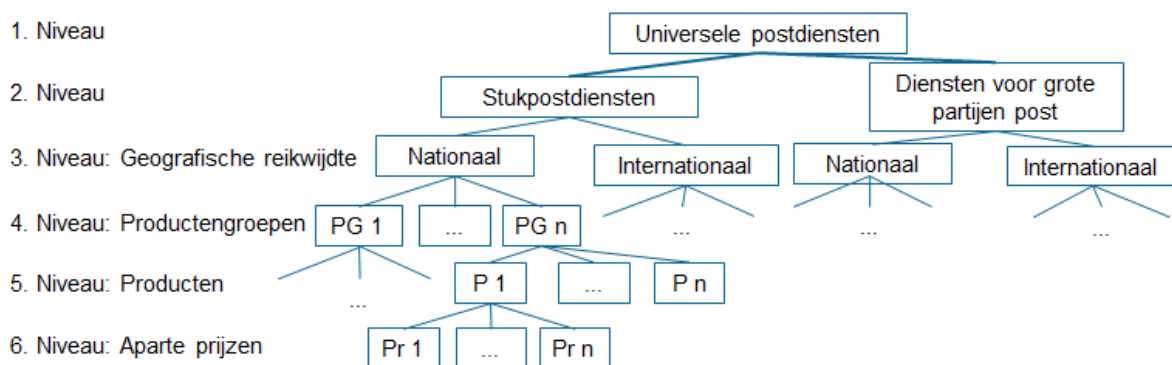
2° de tarieven zijn kostengeoriënteerd;

[...].

Een strikte lezing zou een verificatie van de kostenoriëntering van de tarieven van elke dienst afzonderlijk kunnen impliceren.

Figuur 4 beschrijft de opties voor het niveau van aggregatie. Men kan vaststellen dat met de verhoging van de fijnmazigheid (tot op het tarief van elk artikel), het aantal te verifiëren elementen aanzienlijk toeneemt.

Figuur 11: verschillende mogelijke niveaus van aggregatie



In de praktijk lijkt het verifiëren van de kostenoriëntatie op een zeer fijnmazig niveau niet redelijk, en wel om de volgende redenen:

(1) Postale verrichtingen worden gekenmerkt door een hoge mate van gezamenlijke productie.

Elke brievenpostzending gaat door dezelfde postale waardeketen, die bestaat uit de ophaling, de uitgaande en binnenkomende sortering, het vervoer tussen de sorteercentra en de distributie. Hoewel er uiteenlopende werkfasen kunnen zijn in de ophaling en verwerking wordt alle post gewoonlijk besteld door postbodes van bpost. Ook postzendingen die onderscheiden zijn van brievenpostzendingen (boeken, catalogi, kranten, tijdschriften en postpakketten) gebruiken geheel of gedeeltelijk hetzelfde postnetwerk als dat wat voor de brievenpost wordt gebruikt. Daarenboven is het aandeel vaste kosten in de postale verrichtingen aanzienlijk. De bestelrondes van de postbodes van bpost staan bijvoorbeeld vast en veranderen niet naargelang van het totale aantal zendingen die ze bestellen. Deze hoge mate van gezamenlijke productie en dat hoge niveau van vaste kosten beïnvloeden de kwaliteit van de kostentoe wijzing. Hoe fijnmaziger de producten zijn (tot op het tarief van elk artikel), hoe hoger het risico dat kosten willekeurig aan deze afzonderlijke artikelen worden toegewezen.

(2) Bij universele postdiensten van een gereguleerde onderneming hangt het niveau van aggregatie ook af van de producten en de tariefstructuur. Omdat deze producten en tariefstructuren evolueren, wordt het in de loop van de jaren moeilijker om de toewijzing van kosten en inkomsten per product te vergelijken. Hoe meer fijnmazige producten worden gedefinieerd hoe moeilijker een jaarlijkse vergelijkbaarheid kan worden bereikt.

(3) Hoe fijnmaziger de producten worden gedefinieerd hoe meer inspanning er ook nodig is om op regelmatige basis (bijv. jaarlijks) de kostenoriëntatie te verifiëren. De administratieve last kan dan zwaar worden voor zowel de gereguleerde operator als voor de regulator.

De internationale praktijk toont bovendien aan dat de regulatoren beslist hebben om het niveau van fijnmazigheid te beperken, bijvoorbeeld in hun specificaties met betrekking tot reglementaire financiële verslaglegging. De Franse regulator ARCEP⁸⁰ alsook de Britse regulator Ofcom⁸¹ hebben aldus beslist om gegevens inzake volumes, kosten en inkomsten te vragen op het niveau van productengroepen. In het kader van een price-capregulering verwijst de verificatie van de kostenoriëntatie naar het gehele pakket diensten en niet naar aparte producten binnen dat pakket (bijvoorbeeld in Frankrijk⁸²).

Opmerkingen van bpost over het in aanmerking genomen niveau van aggregatie voor de verificatie van het kostenoriënteringsprincipe

Hoewel bpost in zijn opmerkingen op het eerste ontwerpbesluit geen kritiek had geuit op het gekozen niveau van aggregatie voor de verificatie van de kostenoriëntering, formuleert het nu opmerkingen daarop bij de raadpleging over het tweede ontwerpbesluit, ondanks het feit dat er niets veranderd is aan het in aanmerking genomen niveau van aggregatie.

Meer bepaald is bpost van oordeel dat de naleving van het kostenoriënteringsprincipe beoordeeld zou moeten worden op het niveau van het kleingebruikerspakket als geheel genomen en niet per productengroep. In zijn argumentatie benadrukt bpost vooral het feit dat het toegestane niveau van redelijke winst wordt berekend op basis van een EBIT-benchmark waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende productengroepen en geen nauwkeurige indicatie zou geven van het redelijke rendement voor elke productengroep. Een verificatie van de naleving van het kostenoriënteringsprincipe op het niveau van het kleingebruikerspakket zou bpost bovendien een grotere flexibiliteit bieden in de prijszetting van de verschillende producten en diensten in dat pakket.

Bpost had dus opgemerkt dat het niet opportuun zou zijn om een niveau van RoS dat gedefinieerd is op basis van een EBIT-benchmark berekend op het geheel van de activiteiten van de postoperatoren die in deze benchmark opgenomen zijn, toe te passen op zes productengroepen die subcategorieën vormen van het kleingebruikerspakket; daarbij wil het BIPT benadrukken dat bpost in zijn opmerkingen een herziening voorstelt van de RoS-steekproef die gebruikt is in het kader van de benchmark die erop gericht was het toegestane niveau van redelijke winst te definiëren.

Een van de herzieningen die bpost voorstelt is met name een “verfijning” van de EBIT die in aanmerking wordt genomen voor de bepaling van de RoS, met als doel deze te beperken tot louter postactiviteiten (dat punt wordt verder uitvoerig besproken in het deel “Redelijke winst”). Als men de EBIT-waarden bekijkt die bpost heeft opgegeven⁸³ voor de verschillende landen, dit enkel voor de brievenpostactiviteiten, stelt men vast dat buiten bpost zelf en de

⁸⁰ Zie ARCEP (2013), Décision n°2013-0128 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 29 janvier 2013 relative aux règles de comptabilisation et aux restitutions comptables réglementaires de La Poste, en application de l’article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques (http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/13-0128.pdf).

⁸¹ Zie Ofcom (2014), Reglementaire financiële verslaglegging, Definitieve verklaring (<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/bt-transparency/statement/financial-reporting-statement-may14.pdf>).

⁸² Zie ARCEP (2014), Décision n°2014-0841 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 juillet 2014 sur les caractéristiques d’encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal (http://arcep.fr/uploads/tx_gsavis/14-0841.pdf).

⁸³ Zie tabel 9 hierna.

Oostenrijkse post, geen enkele operator in de benchmark 15% marge overschrijdt op de brievenpostactiviteiten over de volledige afgelopen drie jaar. CTT Correios heeft dat margeniveau overschreden in 2014 (18,40%), en 2015 (15,91%) alsook Royal Mail, maar dan alleen in 2013 (15,38%). Een redelijke marge die vastgelegd wordt op 15% voor brieven lijkt dus niet helemaal incoherent met wat waargenomen wordt op het niveau van de voornaamste Europese postoperatoren.

Anderzijds zijn de activiteiten in verband met de distributie van pakjes doorgaans minder rendabel dan de brievenpostactiviteiten, met name wegens de hogere concurrentiedruk in dat segment. Een marge van 15% op deze producten lijkt dus evenmin onrechtmatig restrictief.

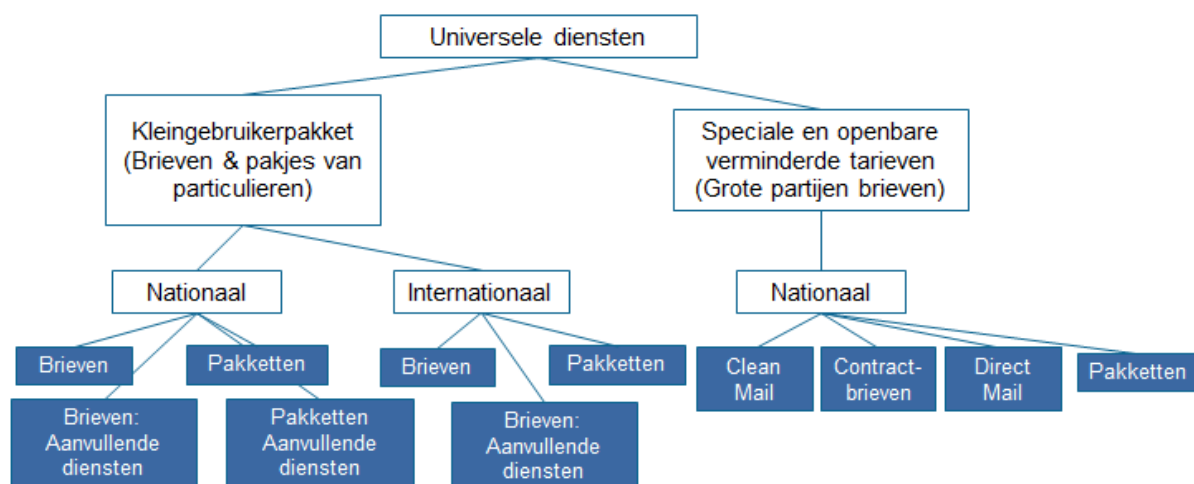
Het BIPT is dus van oordeel dat het niveau van redelijke winst zoals hierna gedefinieerd, redelijk is voor zowel de brievenproducten als de pakjesproducten en dus van toepassing kan zijn op elke productengroep apart genomen, zoals vastgelegd in deze methodologische nota.

De segmentering in productengroepen die door het BIPT wordt gehanteerd is coherent met de ontwikkeling van de concurrentie in de verschillende segmenten van de postmarkt die door deze producten worden vertegenwoordigd en maakt het mogelijk om het kostenoriënteringsprincipe in zijn totaliteit (niet alleen buitensporige tarieven) te beoordelen, terwijl bpost voldoende flexibiliteit wordt geboden voor zijn prijszetting.

Conclusie

De gegevens inzake kosten, inkomsten en volumes moeten worden geaggregeerd tot een klein, beheersbaar aantal productengroepen om de administratieve last voor de gereguleerde onderneming en voor de regulator te beperken.

Figuur 12: Niveau van aggregatie voorgesteld door WIK



WIK stelt zeven productengroepen voor stukpostbrieven- en stukpostpakjes (kleingebruikerspakket) voor en vier productengroepen voor grote partijen post (grote partijen brieven en pakjes). De productengroepen worden in figuur 5 hierboven (blauwgekleurde vakken) in detail weergegeven. De productengroepen “aanvullende diensten” bevatten de diensten voor aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde.

De selectie van de productengroepen is geïnspireerd op de prijslijsten en informatie op de website van bpost over zijn postdiensten voor kleine gebruikers van postdiensten (particulieren en kmo's) enerzijds en anderzijds grootgebruikers (ondernemingen, groepage-expediteurs).

Kostenstandaard voor de verificatie van de kostenoriëntering

In dit hoofdstuk wordt besproken welke kostenstandaard moet worden toegepast voor het verificatieproces. Tevens komen er meer concrete punten aan bod met betrekking tot de toepasselijke kostenbasis en de toepasselijke periode voor kosten- en inkomstengegevens.

Artikel 14 van Richtlijn 97/67/EG definieert de manier waarop de kosten moeten worden toegerekend aan de afzonderlijke diensten. Qua kosten wordt in de richtlijn het onderscheid gemaakt tussen direct toerekenbare, indirect toerekenbare en niet-toerekenbare kosten.

Postale verrichtingen worden gekenmerkt door een hoog aandeel van gezamenlijke productie, hetgeen betekent dat een aanzienlijk aandeel van de totale kosten niet direct kan worden toegerekend aan specifieke diensten. Daarom zou de kostentoerekening zoveel mogelijk gebaseerd moeten zijn op een analyse van de kostenbepalende factoren (vandaar “indirect toerekenbare” kosten). De resterende kosten, die direct noch indirect toerekenbaar zijn, moeten worden toegewezen rekening houdende met het aandeel van die kosten in de direct en indirect toegerekende kosten per dienst (“equi-proportional mark-up-rule” of EPMU-regel). In feite verwijst het kostenconcept dat in de richtlijn wordt gebruikt naar volledig toegerekende kosten (Fully Allocated Cost - FAC⁸⁴) per dienst.

De Belgische wetgeving zet artikel 14 van de richtlijn letterlijk om en bepaalt in artikel 144sexies, § 3, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven uitdrukkelijk:

“[...] de methode van de volledige kostentoewijzing, bekend onder de naam “FDC - Fully Distributed Cost” (of “Fully Allocated Cost”) waarbij gebruik wordt gemaakt van het principe “ABC-Activity Based Costing” dat de kosten aan de producten toerekent op grond van de activiteiten.”

De FAC-methode maakt, voor het concept van economische kosten, een goede approximatie mogelijk van de totale kosten voor de verstrekking van een specifieke dienst. Dit stemt ook overeen met de internationale praktijk: alle regulatoren passen deze kostenstandaard toe in hun besluiten of ze eisen dat de gereguleerde onderneming de kosten rapporteert via het gebruik van de FAC-methode.

Volledig toegerekende kosten maken een approximatie mogelijk van het principe van de economische kosten van “totale kosten” gebaseerd op boekhoudkundige gegevens. In een onderneming die verscheidene producten heeft, zijn de totale kosten van een dienst of dienstengroep niet makkelijk te identificeren, omdat dezelfde processen worden gebruikt om eenzelfde reeks diensten te produceren. Dit is in het bijzonder het geval met de postbedeling, waarbij alle types van postzending (bijv. stukpostbrieven en met frankeermachines gefrankeerde brieven, brieven met “speciale tarieven”, waaronder ‘clean mail’, contract-brieven en direct mail) tezamen worden gedistribueerd.

In andere gereguleerde sectoren, zoals telecommunicatie, die met een soortgelijk probleem te maken hebben (veel diensten die via dezelfde infrastructuur worden verstrekt) wordt bij de regulering van tarieven gewoonlijk gebruikgemaakt van de kostenstandaard van “incrementele kosten op lange termijn (LRIC - long-run incremental cost). LRIC-kosten worden doorgaans geraamd via analytische kostenmodellen die het niveau van investering bepalen dat nodig is om een infrastructuur aan te leggen, en berekenen dan de jaarlijkse kosten om deze investering te financieren. LRIC-kosten worden daarom meestal gebruikt in sectoren waar de infrastructurele kosten een groot aandeel van de totale kosten vormen (vooral belangrijk in de telecommunicatiesector). De postsector is daarentegen een “arbeidsintensieve activiteit”, waar

⁸⁴ FAC = Fully Allocated Cost

meer dan 60-70% van de totale kosten arbeidskosten zijn⁸⁵. Het bepalen van een niveau van mankrachten dat nodig zou zijn om een dienst te verlenen is misschien wel technisch haalbaar, maar zulke LRIC-benaderingen zijn door geen enkele Europese regulator toegepast voor prijsregulering. Dit komt misschien door de speciale bescherming van arbeidsovereenkomsten. Terwijl veel regulatoren verklaringen doen over hoeveel glasvezelinfrastructuur er nodig zou zijn voor een dienst, zou het politiek gezien heel controversieel zijn, mochten diezelfde regulatoren verklaringen doen over hoeveel werknemers een postoperator nodig heeft, en hoeveel er ontslagen zouden moeten worden. Daarom is “activity based costing” of kostentoerekening per activiteit, zoals geëist door de Belgische postwetgeving, de favoriete tool om de kosten per dienst te bepalen. Activity based costs gaan uit van de werkelijke kosten in de boekhouding en proberen direct en/of indirect de kosten toe te rekenen aan diensten op basis van het kostenveroorzakingsbeginsel.

De volgende kwestie is de bepaling van de kostenbasis die moet worden gebruikt voor de verificatie van de kostenoriëntatie. In de reguleringspraktijk worden twee categorieën van kostenbasis gebruikt: werkelijke en “efficiënte” kosten. In de meeste gevallen passen de regulatoren werkelijke kosten toe om de kostenbasis te identificeren, omdat dit minder theoretisch is en op een meer betrouwbare manier kan worden beoordeeld. In veel gevallen worden er via andere middelen stimulansen voor efficiëntie gegeven bijv. door een price-capmechanisme dat de gereguleerde onderneming in staat stelt om tijdens de periode van de price cap efficiëntiegedreven kostenbesparingen te handhaven (als die hoger zijn dan wat in de X-factor zit⁸⁶). Correcties voor efficiëntie zijn altijd een bron van onzekerheid. In de postsector zijn econometrische middelen om het niveau van efficiëntie te identificeren (zoals toegepast in de energiesector) niet goed toepasbaar wegens het lage aantal vergelijkbare benchmarkondernemingen (gegevensbeperkingen). In de telecomsector worden - zoals hierboven vermeld - analytische kostenmodellen gebruikt om het efficiënte niveau van investering te identificeren. In de postsector beschouwen de regulatoren alle kosten met het oog op prijsregulering, en bepalen ze niet specifiek “efficiënte kosten”⁸⁷.

De laatste vraag betreft de timing. Bij de verificatie van de kostenoriëntatie van de posttarieven zouden de inkomsten en kosten idealiter naar dezelfde periode moeten verwijzen. In geval van het prijsvoorstel van bpost voor hogere tarieven in het kleingebruikerspakket zou die periode het volgende kalenderjaar zijn (t+1). Het verificatieproces zou dan over voorspellingen moeten beschikken van inkomsten en kosten per productengroep.

Praktisch gezien is het voorspellen van inkomsten en kosten lastig en een bron van onzekerheid.

- Inkomsten hangen af van veranderingen in de vraag. De vraag naar brievenpostdiensten wordt beïnvloed door veranderingen in het communicatiegedrag van consumenten, bedrijven en overheden. Ook prijsstijgingen beïnvloeden de vraag. Ten eerste stimuleren ze de zoektocht naar alternatieven (bijv. elektronische communicatie), en ten tweede stimuleren ze de overstap naar goedkopere brievenpostdiensten (bijv. niet-

⁸⁵ Zie met name Nera, Economics of Postal Services: Final Report, 2004, p. 67 en Wik, Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), augustus 2013, p. 263.

⁸⁶ De X-factor stemt overeen met de efficiëntiefactor die gewoonlijk in de price-capformules opgenomen is. Een formule van het type CPI-X wordt bijvoorbeeld gebruikt voor de regulering van de posttarieven in Duitsland. Voor meer details over de price-capformules die op Europees niveau worden toegepast, zie ERGP Report on Tariff Regulation in a Context of Declining Volumes, november 2014.

⁸⁷ Hoewel de Postrichtlijn en de postale wetgeving die van kracht is in de meeste EU-lidstaten geen definitie geven van ‘efficiënte kosten’ als norm voor de prijsregulering, impliceren de regels voor het bepalen van de nettokosten van de UDV dat rekening moet worden gehouden met efficiëntieaspecten. Bijgevolg bevelen talrijke regelgevende instanties aan om niet-efficiënte kosten niet mee te rekenen in de nettokosten, of dat aan de Staat of concurrenten een compensatie wordt gevraagd.

prioritaire brievenpostdiensten, die alleen voor bedrijfsklanten beschikbaar zijn (gefrankeerde brieven)). Daarom is de voorspelling van inkomsten waarbij al deze bepalende factoren worden ingecalculerd, een ingewikkelde taak.

- Hetzelfde geldt voor voorspellingen van kosten. Ten eerste hangt het niveau van de kosten af van het volume brieven en pakjes die in het netwerk worden behandeld. Dit omvat niet alleen de universele postdiensten die onder het kleingebruikerspakket vallen, maar ook de diensten voor grote partijen post waarop speciale tarieven van toepassing zijn en andere commerciële producten of openbare diensten die via hetzelfde netwerk worden verstrekt (bijv. de distributie van niet-geadresseerde reclame en de bedeling van kranten en tijdschriften). Ten tweede hangt het kostenniveau af van het niveau van de inputkosten, bijv. arbeidskosten (niveau van lonen en socialezekerheidsbijdragen), dat gewoonlijk in de loop der jaren stijgt. Ten derde speelt de volume-variabiliteit van de kosten een belangrijke rol. Bij dalende volumes kunnen sommige kosten worden uitgespaard (variabele kosten) en vice versa. Men kan echter argumenteren dat de kosten op korte termijn (1-2 jaar) minder in volume variëren dan op middellange en lange termijn.

Een eenvoudige aanpak zou daarom erin bestaan om de kostenoriëntatie te verifiëren voor het laatste beschikbare jaar. In het geval van België is de gecontroleerde reglementaire boekhouding pas beschikbaar voor het vorige boekjaar (kalenderjaar) (t-1), terwijl de voorgestelde tarieven in het kleingebruikerspakket betrekking hebben op het volgende boekjaar (t+1). Voorbeeld: in 2016 (t=0) stelt bpost zijn tariefverhogingen voor 2017 (t+1) voor. De gecontroleerde gegevens inzake kosten en inkomsten (vanuit de reglementaire boekhouding) zijn enkel beschikbaar voor 2015 (t-1). Aangezien bpost bovendien elk jaar zijn tarieven kan veranderen, zijn die van 2015 (t-1) gelijk aan of lager/hoger dan die van 2016 (t=0), die dan weer gelijk aan of lager/hoger dan die van 2017 (t+1) kunnen zijn.

Om de kloof tussen de situatie in (t-1) en in (t+1) deels te overbruggen, kan de voorgestelde aanpak worden verruimd door de veranderingen in gemiddelde inkomsten en gemiddelde kosten mee te rekenen die voortvloeien uit veranderingen in volume. Buiten de gecontroleerde gegevens met betrekking tot kosten en inkomsten, zou zo'n verruiming enkel steunen op voorspelde volumes. Ze zou alleen rekening houden met de verwachte afname/toename in volume en hoe deze afname/toename de totale gemiddelde kosten per item binnen elke productengroep in kwestie beïnvloedt, in de veronderstelling dat de totale kosten niet veranderen tussen (t-1) en (t+1). De aanpak evalueert de inkomsten in t en (t+1) door de voorziene volumes (gerapporteerd door bpost) te vermenigvuldigen met de gemiddelde inkomsten in (t-1) en met de door bpost voorgestelde tariefverhoging in zijn prijstoepassingen voor t en (t+1).

Het grootste voordeel van deze pragmatische aanpak is dat het tamelijk eenvoudig is om de limieten in te stellen van de veroorzaakte administratieve last, voor het BIPT en voor bpost. Het BIPT mag echter niet uit het oog verliezen dat deze aanpak gebaseerd is op een reeks vereenvoudigende veronderstellingen:

- het gemiddelde van de inkomsten per item is constant tussen (t-1) en t+1) voor elke productengroep, behalve voor het effect van de tariefverhogingen zoals toegepast door bpost, wat betekent dat:
 - veranderingen in volume niet in aanmerking worden genomen, en

- de structuur van de volumes binnen elke productengroep verondersteld wordt niet te variëren in de loop der jaren.
- Zijn de gemiddelde inkomsten in (t+1) hoger dan in (t-1), dan is dat in het voordeel van bpost. Zijn de gemiddelde inkomsten in (t+1) lager dan in (t-1), dan is dat in het nadeel van bpost.
- de totale kosten (t-1) zijn gelijk aan de totale kosten (t+1) voor elke productengroep, wat betekent dat:
 - er geen rekening wordt gehouden met de kosteninflatie (veranderingen in kosten voor arbeid en andere input),
Stijgen de inputkosten dan is dat in het nadeel van bpost; dalen ze dan is dit in het voordeel van bpost⁸⁸.
 - de kosten niet variëren volgens het volume (totale kosten = vaste kosten),
Als het volume post afneemt (en de gemiddelde kosten stijgen) zal dat in het voordeel zijn van bpost en als het toeneemt (en de gemiddelde kosten dalen) zal dat in het nadeel zijn van bpost.
 - efficiëntiegedreven kostenbesparingen in (t+1) niet in aanmerking worden genomen, wat in het voordeel is van bpost,
 - de structuur van de volumes binnen elke productengroep verondersteld wordt niet te variëren in de loop van de periode van (t-1) tot (t+1), en
 - dezelfde regels voor kostentoerekening worden gehanteerd in (t-1) en (t+1).

Met deze betrekkelijk eenvoudige aanpak kan eigenlijk worden nagegaan of de door bpost voorgestelde posttarieven voor (t+1) wel degelijk kostengeoriënteerd zijn op basis van gecontroleerde gegevens in verband met kosten en inkomsten voor (t+1), eenvoudige ramingen voor de kosten en inkomsten voor (t+1) en de hoogte van de door bpost voorgestelde tariefverhogingen. Bij de voorbereiding van deze benadering die in haar geheel als eenvoudig en betrouwbaar wordt erkend, berusten onze hypothesen op de voorspelde volumes van bpost en zijn ze conventioneel, in die zin dat ze ertoe neigen de kosten te overdrijven in t en (t+1) zolang men volumedalingen voorziet.

Conclusie

De verificatie van de kostenoriëntatie moet gebaseerd zijn op volledig toegewezen kosten (FAC) voor elke productengroep. De volledig toegewezen kosten moeten niet worden gecorrigeerd op basis van potentiële inefficiënties en moeten gebaseerd zijn op werkelijke kosten.

De verificatie van de kostenoriëntering moet gebaseerd zijn op de totale kosten en de gemiddelde inkomsten zoals gepubliceerd voor het laatste beschikbare jaar in de gecontroleerde reglementaire financiële verslaglegging (t-1). Ze moet een evolutie van de gemiddelde kosten toestaan gestuurd door de veranderingen in het volume post voor elke productengroep.

Opmerkingen van bpost over de kostenstandaard die wordt gebruikt om de kostenoriëntering na te gaan

In zijn opmerkingen van 15 februari 2017 legt bpost de nadruk op de noodzaak om de RoS te bepalen op basis van een kostenstandaard die zoveel mogelijk de economische realiteit weergeeft.

⁸⁸ Er wordt opgemerkt dat tussen 2013 en 2015 de kosten die aan de universele dienst worden toegewezen op basis van de boekhoudkundige scheiding met zo'n [VERTROUWELIJK]% gedaald zijn.

Daarbij betwist bpost niet de toepassing van de FDC-methode op zich, maar vindt het wel dat het kostentoerekeningsstelsel waarop zijn boekhouding nu berust herzien zou moeten worden, met name via een herdefiniëring van de causaliteitsverbanden die worden gebruikt voor de kostenverdeling wanneer er een rechtstreeks verband bestaat tussen die kosten en de levering van een product of van een dienst, en de toepassing van het principe van Ramsey voor de toewijzing van de kosten die niet direct toerekenbaar zijn, in plaats van het nu gehanteerde principe van toewijzing naar rato van de volumes.

Ten eerste moet de herziening van de analytische boekhouding noodzakelijkerwijs worden besproken met het College van Commissarissen en worden goedgekeurd door het BIPT. In dit geval hebben de door bpost voorgestelde wijzigingen betrekking op de causale verbanden tussen de cost drivers en de activiteiten, maar in de artikelen 9 en 10 van het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele postdienst wordt uitdrukkelijk vermeld dat

- de universeledienstaanbieder binnen 30 dagen na de goedkeuring door de algemene vergadering van zijn algemene boekhouding aan de auditeur⁸⁹ en aan het Instituut de referentielijst van de voornaamste cost drivers die een rol spelen in zijn kostenmodel, verstrekt;
- aan de auditeur ook een gemotiveerde lijst van de voornaamste veranderingen in verband met de cost drivers, alsmede de verificatie van het causale verband tussen de bron en de bestemming, alsook de inhoud en rechtvaardiging worden verstrekt binnen 30 dagen na de goedkeuring door de algemene vergadering van de algemene boekhouding.

De voorstellen voor wijzigingen aan de toewijzingsleutels en causale verbanden waarvan sprake in de opmerkingen van bpost vallen dus niet meer binnen het bestek van het dossier met betrekking tot de certificatie van de analytische boekhouding voor het jaar 2015, maar kunnen daarentegen wel worden onderzocht en besproken in het kader van de boekhoudkundige certificatie 2016. Dit besluit is gebaseerd op de boekhoudkundige gegevens 2015 waarvoor de causale verbanden in dit stadium niet meer gewijzigd kunnen worden.

Ten tweede is het belangrijk te onderstrepen dat de impact van een wijziging van de boekhoudkundige toewijzingsleutels zich niet alleen tot het dossier pricing zou beperken. De analytische boekhouding van bpost dient namelijk ook als basis voor de bepaling van de compensaties die aan bpost worden gegeven voor de verstrekking van de verschillende diensten van algemeen economisch belang (DAEB) zoals gedefinieerd in zijn beheerscontract of in de concessieovereenkomsten voor de bezorging van de erkende pers. Een voorbeeld: de door bpost voorgestelde herziening van de toewijzing van de kosten die verband houden met het retailnetwerk zou invloed kunnen hebben op de manier waarop het bedrag van de jaarlijkse compensatie wordt bepaald, dat bpost ontvangt voor de verstrekking van de DAEB "retailnetwerk".

Daarom vindt het BIPT dat een eventuele herziening van de analytische boekhouding moet plaatsvinden binnen een ruimere discussie die losstaat van dit dossier.

Tot slot, onder voorbehoud van een grondiger onderzoek dat zou kunnen worden gevoerd in het kader van een latere discussie met het oog op een aanpassing van de analytische boekhouding, lijkt het toch betwistbaar om een verdeelmethode toe te passen die gebaseerd is op het principe van Ramsey - een principe dat erin bestaat de kosten toe te wijzen volgens de

⁸⁹ D.w.z. het College van Commissarissen

mate van elasticiteit van de vraag, wat erop neerkomt een groter deel van gemeenschappelijke kosten toe te wijzen aan de producten en diensten waarvoor de prijselasticiteit van de vraag gering is - in een context van universele dienst die behalve kostengeoriënteerd te zijn, ook tegen een betaalbaar tarief moet worden aangeboden.

Door een logica van Ramsey te volgen zou men aanvaarden dat producten waarvoor de vraag weinig elastisch is en het aanbod van de concurrentie mogelijk vrij beperkt of zelfs onbestaande is, worden aangeboden tegen een potentieel hoog tarief (bijv. standaardbrief). Tegelijkertijd zouden de producten waarvoor de concurrentiedruk groter is en de prijselasticiteit hoger ligt (bijv. pakjes), worden aangeboden tegen meer redelijke prijzen. Terwijl deze logica aanvaardbaar is voor een zuiver commerciële onderneming die op een door concurrentie gekenmerkte markt actief is, is dat niet zo in het geval van een gereguleerde onderneming, die bovendien garant staat voor de universeledienstverlening en een groot marktaandeel heeft in bepaalde marktsegmenten, waarbij een van de eerste doelstellingen van de universele dienst erin bestaat om de toegankelijkheid van basispostdiensten te waarborgen voor alle burgers, en aldus sociale inclusie te bevorderen. Een kostentoe wijzing volgens een logica van Ramsey lijkt daarom op het eerste gezicht moeilijk te rijmen met deze fundamentele doelstelling van de universele dienst.

Artikel 144sexies, dat artikel 14 van de derde Postrichtlijn omzet in Belgisch recht, voorziet overigens in de toepassing van de equiproportionele methode voor de verdeling van de gemeenschappelijke kosten waarvoor een directe of indirecte toerekening aan een bepaalde dienst of een bepaald product niet mogelijk is. Paragraaf 4 van datzelfde artikel 144sexies bepaalt bovendien dat elke wijziging in het systeem van analytische boekhouding moet worden goedgekeurd door het Instituut en dat de Europese Commissie moet worden geïnformeerd over deze verandering voordat die wordt toegepast.

Redelijke winst

Definitie van de gepaste mate

Noch de Postrichtlijn noch de Belgische postale wetgeving hebben specifieke wettelijke eisen in verband met een gepaste mate van een redelijke winst, waarboven het tarief niet zou voldoen aan het kostenoriënteringsbeginsel. Daarom is het de taak van het BIPT, dat belast is met de controle van de conformiteit van de tarieven van elk van de diensten die deel uitmaken van de universele dienst met de tariefprincipes die vermeld zijn in artikel 12 van Richtlijn 97/67 en artikel 144ter van de wet van 21 maart 1991, om de redelijke winstmarge te bepalen, waarboven het beschouwde tarief buitensporig zou zijn en niet zou stroken met het principe van kostenoriëntering.

Volgens de economische theorie is het rendement op activa het gepaste rendement, want het vergoedt de interest van het geïnvesteerd vermogen dat nodig is om de diensten te verlenen. Dit moet interestbetalingen omvatten voor zowel aandelenvermogen als schulden.

In tegenstelling tot de economische theorie wordt echter in de regulerende praktijk voor de postsector het rendement op omzet (return on sales) vaker toegepast in plaats van de kapitaalkosten, en dit om verschillende redenen:

- Het postbedrijf is een arbeidsintensieve activiteit en wordt daarom gekenmerkt door een lage kapitaalintensiteit (de totale inkomsten zijn gewoonlijk hoger dan de totale activa).

- Het rendement op omzet is makkelijk te identificeren en objectief meetbaar, omdat de RoS enkel afhangt van de boekhoudkundige gegevens aangaande winst (EBIT⁹⁰) en verkoop, welke makkelijk vast te stellen zijn in de boekhouding van de postoperatoren.
- Het rendement op omzet is makkelijk te vergelijken tussen de verschillende postbedrijven (bedrijfsmarge (EBIT)), omdat de operator waarop de vergelijkende studie betrekking heeft en de ondernemingen die tot vergelijking dienen, tot dezelfde sector behoren, hetgeen een homogeniteit van de structuur van de EBIT en van de omzet garandeert (let wel: het rendement op omzet kan worden beïnvloed door het regelgevingskader waarin het postbedrijf evolueert).

Een redelijk rendement op activa is minder geschikt ten opzichte van de bijzondere eigenschappen van de universele postdienst, om de volgende redenen:

- De universele postdiensten zijn slechts een deel van de postsector en van andere diensten die via hetzelfde netwerk worden verricht. De identificatie van de basis van de reglementaire activa (RAB⁹¹) vergt een evaluatie van de activa en een verdeling binnen de universele diensten, die ingewikkelde taken kunnen blijken te zijn.
- De gemiddelde gewogen kapitaalkosten kunnen een erg volatiele maatstaf blijken.
- Zolang de gereguleerde postondernemingen volledig in handen zijn van de staat is het moeilijk om een gepast rendement op aandelenvermogen te schatten omdat er in het overheidsbedrijf geen markt voor aandelenvermogen is. Vandaar dat het moeilijker is om de gewogen gemiddelde kapitaalkosten ("weighted average cost of capital" of WACC) te bepalen.

Hoewel de return on sales de meest geschikte benadering lijkt om de redelijke winst te bepalen waarmee rekening moet worden gehouden bij de verificatie van de kostenoriëntering, rijst de vraag van het maximale rendement dat toegestaan is of meer bepaald van de keuze van de referentie om de RoS ad hoc te bepalen.

Maximale redelijke winst die toegestaan is voor het kleingebruikerspakket⁹²

Om de maximale toegestane RoS te bepalen in het kader van de verificatie van de kostenoriëntering heeft het BIPT rekening gehouden met de volgende elementen:

- niveau van redelijke winst bepaald door de Europese Commissie in het kader van besluit SA.14588 (C20/2009) van 25 januari 2012;
- de gemiddelde RoS van bpost over de jongste drie jaar;
- een benchmark van de RoS van de voornaamste Europese aanbieders van de universele dienst, over de jongste drie beschikbare jaren;
- de marge die bpost algemeen toepast in het kader van verzoeken om toegang tot diensten die deel uitmaken van de universele dienst en tot elementen van de postale infrastructuur.

⁹⁰ Earnings before interests and taxes, of winst voor rente en belastingen. De EBIT-marge staat gelijk met de RoS.

⁹¹ RAB = Regulatory Asset Base

⁹² In geval van een eventuele verificatie achteraf door het BIPT van de kostenoriëntering van diensten die bestemd zijn voor grootgebruikers van universele postdiensten zou de maximaal toegestane winst voor grote partijen post op een gelijkwaardig niveau kunnen liggen of integendeel verschillen van het niveau dat vastgesteld is voor het kleingebruikerspakket in het kader van deze nota, bijvoorbeeld wegens een eventueel ander niveau van risico waarmee rekening moet worden gehouden.

Niveau van redelijke winst bepaald door de Europese Commissie in het kader van besluit SA.14588 (C20/2009) van 25 januari 2012

In haar besluit SA.14588 (C20/2009) heeft de Europese Commissie zich gebogen over het begrip van redelijke winst in het kader van de verrichting van bepaalde DAEB's door bpost. Zo herinnert de Commissie eraan dat punt 18 van de kaderregeling met betrekking tot de diensten van algemeen economisch belang het volgende preciseert over de notie van redelijke winst:

*“Onder „redelijke winst” dient te worden begrepen een vergoedingspercentage voor het eigen kapitaal waarbij rekening wordt gehouden met het risico voor de onderneming of het ontbreken daarvan door het optreden van de lidstaat, met name wanneer deze laatste uitsluitende of bijzondere rechten verleent. In de regel **mag dit percentage niet hoger liggen dan het gemiddelde percentage in de betrokken sector in de laatste jaren.** In sectoren waar er geen ondernemingen zijn die met de met de dienst van algemeen economisch belang belaste onderneming kunnen worden vergeleken, **kan een vergelijking worden gemaakt met ondernemingen uit andere lidstaten** of zo nodig uit andere sectoren, **mits met de specifieke kenmerken van elke sector rekening wordt gehouden.** Om te bepalen wat een redelijke winst is, kan de lidstaat stimulerende criteria invoeren, afhankelijk van onder andere de kwaliteit van de aangeboden dienst en winst inzake de productie-efficiëntie.”*

Het niveau van redelijke winst moet dus worden bepaald rekening houdende met (i) het gemiddelde percentage in de betrokken sector in de laatste jaren, (ii) het risico dat verbonden is met de activiteiten van de gereguleerde onderneming, (iii) eventuele criteria die de efficiëntie stimuleren.

Na afloop van haar analyse heeft de Europese Commissie het toegestane niveau van redelijke winst voor de verdeling van post tijdens de periode van 2006 tot 2010 vastgesteld op 7,4% RoS. Dat percentage van 7,4% houdt rekening met een beduidend niveau van risico en met sterke stimulansen van de efficiëntie⁹³. Om tot dit resultaat te komen heeft de Commissie verschillende studies⁹⁴ naast elkaar gelegd, waarvan er twee de gepaste RoS beoordeelden op basis van een steekproef van met bpost vergelijkbare ondernemingen qua functies en risico, maar los van de historische operatoren (de daarbij aangevoerde reden is dat de winst van de historische operatoren niet noodzakelijk het resultaat is van normale marktomstandigheden, maar grotendeels voortkomt uit de keuze van de lidstaten inzake regulering) en de derde het niveau van redelijke RoS berekende op grond van een steekproef samengesteld enkel uit historische postoperatoren (de daarbij aangevoerde reden is dat deze operatoren diegene zijn waarvan de aard van de activiteiten het dichtst die van bpost benadert). Deze drie studies, hoewel gebaseerd op lichtjes verschillende methodes, resulteren in betrekkelijk gelijkaardige conclusies, waarbij de mediaan van de RoS-waarden berekend op basis van de verschillende steekproeven ligt in een marge van [5,4% tot 7,4%] voor de perioden waarin bpost is geconfronteerd met een beduidend risico⁹⁵.

Op te merken valt dat in het kader van de concessieovereenkomsten voor de bezorging van erkende tijdschriften en kranten tussen de Belgische Staat en bpost, het percentage van redelijke winst is vastgesteld op 7,4% voor de looptijd van de overeenkomsten (2016-2020). In tegenstelling tot wat bpost beweert in zijn aanvullende opmerkingen van 18 november 2016, houdt die redelijke winst rekening met een beduidend risico. De plafonnering van de

⁹³ Zie § 315 van het Besluit van de Commissie van 25 januari 2012 betreffende de door België ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.14588 (C 20/2009) ten behoeve van De Post (thans bpost).

⁹⁴ Namelijk een studie van WIK Consult (“Benchmarking of Cost and Profit Accounting of Certain Services Provided by DP AG”), een studie van Deloitte (“Profit Benchmarking for DP AG – final report”) en een studie verricht door Charles River Associates (“Estimating a reasonable profit margin for DPLP’s provision of letter services”).

⁹⁵ Er moet worden opgemerkt dat de studies die hebben gediend voor de bepaling van deze redelijke winst betrekking hebben op een periode waarin de rentevoeten heel wat hoger lagen dan vandaag, terwijl een lagere rente leidt tot een makkelijker toegang tot krediet en tot een verlaging van het risico dat inherent is aan de verkrijging van dat krediet (en dus van financiering van de activiteiten).

compensaties, die bovendien degressief is in de loop der jaren, gecombineerd met tarieven die niet sneller mogen stijgen dan de inflatie, confronteert de operator immers met de gevolgen van de schommelingen van kosten en inkomsten over een relatief lange periode (5 jaar). Bovendien garanderen de concessieovereenkomsten geen exclusiviteit aan bpost voor de verdeling van de pers bij de abonnees thuis. Het staat de uitgevers namelijk nog altijd vrij om op de concurrentie een beroep te doen om hun kranten of tijdschriften te laten verdelen, waarbij bpost een dienst als “laatste redmiddel” moet waarborgen in situaties waarin er geen alternatief voor de verdeling bestaat. Het segment van de pers aan abonnees is immers niet gespaard van de inkrimping van de volumes die al verschillende jaren wordt vastgesteld op de postmarkt, voornamelijk als gevolg van de toenemende digitalisering van de informatiekanaalen.

Het niveau van risico dat inherent is aan de universeledienstverlening, en meer bepaald aan de verdeling van de post en pakjes bestemd voor kleine gebruikers, is evenwel niet noodzakelijk 100% identiek met dat van de distributie van de pers aan de abonnees.

Zo zijn de volumedalingen in het segment van de pers aan de abonnees tot op heden bescheidener gebleven dan die welke waargenomen zijn in het segment van de brievenpostzendingen [VERTROUWELIJK]. Bovendien veronderstelt de distributie van brievenpostzendingen het beroep op loontrekkenden, wat leidt tot enige rigiditeit van de arbeidskosten, terwijl de concessieovereenkomsten voor de persdistributie een eventueel beroep op zelfstandigen niet verbieden⁹⁶. Tot slot mogen de tariefverhogingen voor het kleingebruikerspakket niet hoger zijn dan de inflatie plus een kwaliteitsbonus, waardoor dat stelsel minder dwingend is dan dat wat geldt voor de tarieven die van kracht zijn voor de distributie van erkende dagbladen en erkende tijdschriften, waarbij de stijgingen worden beperkt tot een schatting van de gemiddelde inflatie over de looptijd van de concessieovereenkomsten. Niettemin verhoogt een effectieve verificatie van het kostenoriënteringsprincipe van de producten die behoren tot het kleingebruikerspakket naast de price cap het niveau van risico voor de verdeling van de brievenpostzendingen.

Wat pakjes betreft is het risico nog eens verschillend, want in tegenstelling tot de pers en brievenpost, stijgen de pakjesvolumes. Nog een merkbaar verschil: de distributie van pakjes is niet onderworpen aan het beroep op loontrekkenden⁹⁷. Deze distributie is daarentegen wel onderworpen aan hetzelfde stelsel van tariefregulering als dat wat op brievenpost van toepassing is. Ten slotte is de concurrentiedruk meer ontwikkeld dan bij brievenpostzendingen, waar de concurrentie nog altijd erg beperkt is.

De gemiddelde RoS van bpost over de jongste drie beschikbare jaren.

De gemiddelde bedrijfsmarge van bpost voor de jongste drie beschikbare jaren (2013, 2014, 2015) bedraagt 24,73% voor de postale activiteiten. Als we het geheel van de activiteiten van bpost nemen bedroeg de gemiddelde bedrijfsmarge voor de periode 2013-2015, 19,33%.

Er dient te worden opgemerkt dat de bedrijfsmarge van bpost op zichzelf geen referentie kan vormen om een niveau van redelijke winst te definiëren.

Daartegenover staat dat het evenmin denkbaar is om zich enkel te baseren op de bedrijfsmarge van andere postondernemingen buiten bpost. Omdat bpost immers de meest winstgevende

⁹⁶ Artikel 148decies van de wet van 21 maart 1991 bepaalt: “Elke fysieke persoon die activiteiten van ophalen, sorteren of distributie van brievenpost [...] uitvoert [...] wordt vermoed te zijn tewerkgesteld op basis van een arbeidsovereenkomst [...]”; aangezien kranten en tijdschriften per definitie geen brievenpost zijn en de concessieovereenkomsten geen clausule bevatten die erop gericht is de inschakeling van zelfstandige arbeid uit te sluiten, is er dus geen strikte verplichting om een beroep te doen op werknemers met een arbeidsovereenkomst voor de verstrekking van de DAEB distributie van de erkende pers.

⁹⁷ Net als kranten en tijdschriften zijn pakjes geen brievenpost. De verdeling mag dus worden gedaan door zelfstandigen.

Europese historische operator is, is het belangrijk om ook rekening te houden met zijn huidige bedrijfsmarge, om geen redelijke winst te definiëren die van toepassing is op bpost, enkel op basis van een benchmark van postondernemingen buiten bpost, die evolueren in economische en regelgevende contexten die gevoelig anders kunnen zijn dan die waarin bpost evolueert.

Benchmark van de RoS van de voornaamste Europese aanbieders van de universele dienst, over de jongste drie beschikbare jaren.

Hoewel de Commissie in haar besluit van 2012 van oordeel is dat het mogelijk is dat een steekproef die enkel gebaseerd is op de RoS van de Europese historische postoperatoren, de referentievergoeding niet op gepaste wijze weerspiegelt, omdat de bedrijfsmarges van de historische operatoren worden beïnvloed door de keuzes van de staten inzake regulering, erkent ze toch dat de Europese historische operatoren een steekproef van ondernemingen vormen met karakteristieken welke die van bpost benaderen.

De studie⁹⁸ die België gepresenteerd heeft aan de Europese Commissie over de methode die toegepast moet worden om het niveau van redelijke winst te bepalen, berustte trouwens op een benchmark van de voornaamste historische postoperatoren uit West-Europa (Oost-Europese landen werden uitgesloten van de benchmark wegens hun relatieve inefficiëntie in vergelijking met de West-Europese postoperatoren, waartoe bpost behoort).

Meer bepaald was de Belgische overheid destijds voorstander van een analyse die betrekking had op de EBIT-marges verwezenlijkt op de postactiviteiten van de postoperatoren van West-Europa die sectorspecifieke informatie meedelen over de EBIT-marges van hun postactiviteiten of (indien de sectorspecifieke informatie over de EBIT-marges niet worden meegedeeld) over de algemene EBIT-marges van de postoperatoren van West-Europa die meer dan 75% van hun inkomsten uit postdiensten halen. Bovendien raadde de door België gepresenteerde studie aan om de kritieke drempel van een buitensporige rentabiliteit vast te stellen op basis van een waarde die hoger is dan het gemiddelde of elke andere centrummaat, bijvoorbeeld het derde kwartiel. Dit wegens de schommelingen van de winstmarges die in de in aanmerking genomen steekproef vastgesteld werden.

Door een soortgelijke redenering te volgen, maar gebaseerd op een meer recente steekproef (EBIT-marges van de jaren 2013 tot 2015) krijgt men een mediaan niveau van redelijke winst van 7,37% over de periode. Indien men, zoals aangeraden in de methodologische nota gepresenteerd door België aan de Commissie in maart 2011, opteert voor een waarde die gedefinieerd wordt op basis van het derde kwartiel om rekening te houden met de margeschommelingen die in de steekproef zijn waargenomen, zou het niveau van redelijke winst dat niet overschreden mag worden 14,11% bedragen⁹⁹.

⁹⁸ "Estimating a reasonable profit margin for DPLP's provision of letter services", Charles River Associates, 1 maart 2011.

⁹⁹ Let wel: deze marge van 14,11% wordt berekend op basis van een steekproef waarin bpost opgenomen is.

Tabel 8: bedrijfsmarges¹⁰⁰ van de voornaamste historische postoperatoren van West-Europa (2013-2015)

EBIT-MARGES	2013	2014	2015	
bpost	24,10%	26,00%	24,10%	
Austria Post	17,80%	17,20%	18,00%	
CTT Correios	13,60%	18,90%	15,10%	
Swiss Post	10,90%	11,60%	12,70%	
Post Norway	10,70%	9,10%	6,90%	
Deutsche Post	8,40%	8,30%	6,80%	
La Poste	4,70%	3,70%	6,10%	
Royal Mail	4,00%	6,10%	5,40%	
PostNL	4,80%	6,30%	4,20%	
Posti	5,50%	2,10%	3,30%	
Correos	4,10%	18,20%	-3,00%	
Poste Italiane	3,30%	-5,80%	-6,90%	Gem. (2013-2015)
Gemiddelde	9,33%	10,14%	7,73%	9,06%
Mediaan	6,95%	8,70%	6,45%	7,37%
1e kwartiel	4,55%	5,50%	3,98%	4,68%
3e kwartiel	11,58%	17,45%	13,30%	14,11%

De marge die bpost algemeen toepast in het kader van verzoeken om toegang tot diensten die deel uitmaken van de universele dienst en tot elementen van de postale infrastructuur.

Een laatste element waarmee rekening kan worden gehouden op het ogenblik van de keuze van de redelijke winst die niet overschreden mag worden bij de verificatie van de kostenoriëntering van producten die onder de universele dienst vallen, bestaat in de marge die bpost toepast in zijn prijsvoorstellen voor de toegang tot diensten die deel uitmaken van de universele dienst zoals de dienst voor niet ter bestemming aangekomen zendingen of de toegang tot de postbussen die aan bpost toebehoren.

Voor deze diensten berusten de tariefvoorstellen van bpost aan de toegangzoekers op een FDC-logica waarbij een marge van [VERTROUWELIJK]% wordt opgeteld.

Omdat het daarbij gaat om het aanbieden van toegang aan concurrenten, kan men redelijkerwijze veronderstellen dat de marge die bpost hanteert, rekening houdt met een zekere mate van risico, ook al is die niet helemaal identiek met die welke bpost draagt voor de universeledienstverlening.

Opmerkingen van bpost over de bepaling van de toegestane maximale redelijke marge

In zijn opmerkingen van 15 februari 2017 acht bpost het noodzakelijk om de samenstelling van de benchmark en de RoS-berekening te herzien om deze statistisch consistent en robuuster te maken.

(i) voorstel van bpost over de samenstelling van de benchmark

¹⁰⁰ Bron: WIK. Er wordt opgemerkt dat de bedrijfsmarges diegene zijn die de operatoren enkel op hun postale activiteiten hebben behaald. Als de bedrijfsmarge niet apart is gerapporteerd door de operatoren, gaat het om de bedrijfsmarge die de onderneming heeft behaald voor al haar verrichtingen.

Wat betreft de samenstelling van de benchmark van de RoS van de voornaamste Europese aanbieders van de universele dienst gerealiseerd in de afgelopen drie jaar, is het voorstel van bpost veelvoudig:













(1) de steekproef die voor de benchmark wordt gebruikt, moet enkel samengesteld zijn uit operatoren die niet onderzocht worden en die niet over de relevante periode geconfronteerd worden met beduidende boekhoudkundige kwesties/wijzigingen. Aldus stelt bpost voor om Correos (Spanje) uit te sluiten van de benchmark, wegens de onzekerheid voortgebracht door de compensatie voor de nettokosten van de universele dienst, welke een belangrijke invloed kan hebben op de RoS van deze operator.

(2) de gebruikte steekproef moet, wanneer de beschikbare gegevens dat mogelijk maken, enkel rekening houden met de EBIT van de activiteiten met betrekking tot de brievenpost. Daartoe stelt bpost voor om de RoS van Posti (Finland), PostNL (Nederland), CTT Correios (Portugal), La Poste (Frankrijk) en Royal Mail (Verenigd Koninkrijk) dienovereenkomstig aan te passen.

(3) is de EBIT voor de brievenpostactiviteiten niet beschikbaar dan zou de steekproef rekening kunnen houden met de EBIT die is gerapporteerd voor alle activiteiten van de operator samen, enkel in de gevallen waarin de brievenpostactiviteiten worden geacht goed te zijn voor meer dan 75% van de totale omzet. Volgens deze logica stelt bpost voor om Poste Italiane (Italië) en Deutsche Post (Duitsland) uit te sluiten van de steekproef, omdat deze twee operatoren niet de drempel bereiken van 75% omzet behaald uit brievenpostactiviteiten.

In de onderstaande tabel worden de wijzigingen die bpost voorstelt, samengevat:

Tabel 9: overzicht van de voorstellen van bpost voor wijzigingen in de EBIT-benchmark van het BIPT

Postal operator	BIPT benchmark			Revised benchmark		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
 bpost	24.10%	26.00%	24.10%	24.07%	26.00%	24.10%
 Austria Post	17.80%	17.20%	18.00%	17.77%	17.23%	17.96%
 CTT Correios	13.60%	18.90%	15.10%	13.30%	18.40%	15.91%
 Swiss Post	10.90%	11.60%	12.70%	10.95%	11.57%	12.70%
 Post Norway	10.70%	9.10%	6.90%	10.73%	9.08%	6.93%
 Deutsche Post	8.40%	8.30%	6.80%	-	-	-
 La Poste	4.70%	3.70%	6.10%	4.24%	3.68%	6.08%
 Royal Mail	4.00%	6.10%	5.40%	15.38%	9.93%	14.79%
 PostNL	4.80%	6.30%	4.20%	6.71%	14.81%	12.09%
 Posti	5.50%	2.10%	3.30%	5.75%	8.58%	7.60%
 Correos	4.10%	18.20%	-3.00%	-	-	-
 Poste Italiane	3.30%	-5.80%	-6.90%	-	-	-

(ii) voorstel van bpost betreffende de methode die is gebruikt voor de berekening van het derde kwartiel.

Behalve een verfijning voor te stellen van de steekproef van RoS-waarden gebruikt voor de benchmark, stelt bpost tevens voor om de formule te herzien die het BIPT heeft gebruikt om het derde kwartiel te berekenen waarvan de waarde als referentie (niet als enige) wordt genomen voor de definitie van het begrip redelijke winst.

Zo stelt bpost voor om in plaats van de methode “7 (N-1)” gebruikt door het BIPT, de voorkeur te geven aan de methode “6 (N+1)”. Deze formule “6 (N+1)” zou een nauwkeuriger weergave bieden van de positieve extremen van alle gegevens, terwijl die toch nog strookt met het principe van de methode die door het BIPT is voorgesteld. De methode “6 (N+1)” is eigenlijk gebaseerd op de uitsluiting van de mediaan van de steekproef voor de berekening van het derde kwartiel, en dit, om een betere kijk te krijgen op de werkelijke steekproef, en een duidelijker beeld te ontwikkelen van de positieve extremen. bpost is van oordeel dat de toepassing van deze methode zou resulteren in een meer robuuste berekening van het derde kwartiel als referentiewaarde voor de RoS.

Wegens de relatief beperkte omvang van de steekproef stelt bpost ten slotte voor om het derde kwartiel te berekenen op basis van alle gegevens (d.w.z. gegevens 2013 tot 2015) in één keer en zonder onderscheid te maken tussen de jaren, dit om het resultaat statistisch gezien robuuster te maken.

Antwoord van het BIPT op de opmerkingen van bpost over de bepaling van de toegestane maximale redelijke marge

(i) Wat betreft de voorstellen voor wijziging van de steekproef die is gebruikt voor de benchmark is het BIPT het met bpost eens over het feit dat de operatoren die in de benchmark opgenomen worden, niet onder een onderzoek zouden mogen vallen of te maken hebben met problemen verbonden aan hun boekhouding of financiering van de nettokosten van de universele dienst, en daarom aanvaardt het het voorstel om Correos uit de steekproef te weren.

Het BIPT deelt daarentegen niet de mening van bpost dat de RoS-waarden berekend zouden moeten worden op basis van de EBIT die gerapporteerd is voor enkel de brievenpostactiviteiten. Omdat het kleingebruikerspakket namelijk zowel brievenpostproducten als pakjes omvat, lijkt het niet gepast om uitdrukkelijk de omzet uit te sluiten die door de operatoren wordt gegenereerd voor hun pakjesactiviteiten, zoals bpost voorstelt.

Op dezelfde manier volgt het BIPT de argumentatie van bpost niet, die erop zou neerkomen Deutsche Post uit te sluiten van de steekproef, onder het voorwendsel dat dit bedrijf geen 75% van zijn omzet realiseert in brievenpostactiviteiten. Als men rekening houdt met alle producten die deel uitmaken van het kleingebruikerspakket en niet alleen met de brieven, dan stelt men immers vast dat Deutsche Post wel degelijk de drempel van 75% omzet bereikt. Daartegenover staat dat die bewering niet even vanzelfsprekend is wat Poste Italiane betreft, waarvan de omzet grotendeels op financiële activiteiten berust. Wegens de twijfel stemt het BIPT er dus mee in om Poste Italiane uit te sluiten van de steekproef.

(ii) Wat betreft de keuze van de formule voor de berekening van het derde kwartiel ziet het BIPT geen bezwaar tegen de voorstellen van bpost in de mate dat deze tot doel hebben het resultaat statistisch gezien robuuster te maken. Het is echter belangrijk om op te merken dat in datzelfde opzicht van robuustheid en statistische relevantie, bpost zou moeten worden geweerd uit de steekproef, omdat het statistisch gezien discutabel is om een operator op te nemen in een steekproef waarmee deze gebenchmarkt wordt.

In het ontwerpbesluit heeft het BIPT opzettelijk ervoor gekozen om bpost in de steekproef te laten, om zo soepel mogelijk te blijven in de interpretatie van de toegestane maximale marge, en

dit, in het voordeel van bpost. In de mate waarin de aanpassingen die in de benchmark aangebracht zouden worden, tot doel zouden hebben om de relevantie en robuustheid ervan (vanuit statistisch standpunt) te verbeteren, zou bpost dus uitgesloten moeten worden van de steekproef waarmee het vergeleken wordt.

Nadat rekening is gehouden met de hierboven opgesomde wijzigingen zou tabel 8 als volgt gewijzigd moeten worden:

Tabel 10: bedrijfsmarges van de voornaamste historische postoperatoren van West-Europa (2013-2015) versie herzien op basis van de opmerkingen van bpost

EBIT-MARGES	2013	2014	2015	
Austria Post	17,80%	17,20%	18,00%	
CTT Correios	13,60%	18,90%	15,10%	
Swiss Post	10,90%	11,60%	12,70%	
Post Norway	10,70%	9,10%	6,90%	
Deutsche Post	8,40%	8,30%	6,80%	
La Poste	4,70%	3,70%	6,10%	
Royal Mail	4,00%	6,10%	5,40%	
PostNL	4,80%	6,30%	4,20%	
Posti	5,50%	2,10%	3,30%	
Gemiddelde	8,93%	9,26%	8,72%	8,97%
Mediaan	8,40%	8,30%	6,80%	7,83%
1e kwartiel	4,80%	6,10%	5,40%	5,43%
3e kwartiel	12,25%	14,40%	13,90%	13,52%

Of als men ervoor kiest het derde kwartiel direct over alle gegevens samen te berekenen en niet meer per jaar:

Tabel 11: berekening van het derde kwartiel op basis van alle waarden samen en niet meer per jaar

OPERATOR	JAAR	EBIT-MARGE
Austria Post	2013	17,80%
	2014	17,20%
	2015	18,00%
CTT Correios	2013	13,60%
	2014	18,90%
	2015	15,10%
Swiss Post	2013	10,90%
	2014	11,60%
	2015	12,70%
Post Norway	2013	10,70%
	2014	9,10%
	2015	6,90%
Deutsche Post	2013	8,40%
	2014	8,30%
	2015	6,80%
La Poste	2013	4,70%
	2014	3,70%
	2015	6,10%
Royal Mail	2013	4,00%
	2014	6,10%
	2015	5,40%
PostNL	2013	4,80%
	2014	6,30%
	2015	4,20%
Posti	2013	5,50%
	2014	2,10%
	2015	3,30%
	3e kwartiel	12,70%

Uit de in de tabellen 10 en 11 uiteengezette resultaten blijkt dat de wijzigingen in de steekproef en in de methode voor de berekening van het derde kwartiel zouden leiden tot een lagere marge dan die van 15%, welke het BIPT in aanmerking heeft genomen in zijn tweede ontwerpbesluit. Daarenboven is het belangrijk eraan te herinneren dat de benchmark slechts een van de verscheidene parameters is waarop het BIPT zich baseert om de toegestane maximale marge te evalueren.

Tot conclusie: voor zover de hierboven besproken wijzigingen niet leiden tot een schatting van de marge die duidelijk hoger ligt dan de aanvankelijk vastgestelde 15% ziet het BIPT geen reden om zijn conclusies te wijzigen, die hierna worden vermeld in verband met het niveau van redelijke winst. Het BIPT is integendeel van oordeel dat als er rekening zou moeten worden gehouden met de voorgaande resultaten, het toegestane niveau van redelijke winst neerwaarts herzien zou moeten worden, wat in het nadeel van bpost zou zijn.

Toegestane redelijke winst voor de periode 2017-2019

Gelet op de elementen die voorafgaan en rekening houdende met het feit dat:

(i) de verrichting van de diensten inzake distributie van postzendingen die onder de universele dienst vallen bpost blootstelt aan een beduidend risico dat wordt beïnvloed door de volgende factoren:

voor de distributie van brievenpostzendingen:

- continue volumedaling sedert 2008, voornamelijk veroorzaakt door het fenomeen van e-substitutie (risico dat wordt versterkt door initiatieven zoals e-government), waarbij de concurrentie beperkt blijft of zelfs praktisch onbestaande is voor dergelijke postzendingen;
- aanwezigheid van een tariefregulering via een price cap voor de diensten van brievenpostzendingen die tot het kleingebruikerspakket behoren, waarbij nog de effectieve verificatie komt van de naleving van het kostenoriënteringsprincipe;
- verplichting om een beroep te doen op loontrekkenden.

voor de distributie van postpakketten:

- aanwezigheid van een ontwikkelde concurrentie, voornamelijk voor de B2B-activiteiten; De concurrentie die bpost ondervindt voor zijn B2X-/ C2X-activiteiten blijft voor het ogenblik beperkter, omdat bpost in 2015¹⁰¹ nog steeds de leider is in dat marktsegment, maar de concurrentiedruk zou in de toekomst kunnen toenemen, wegens een diversificatie van de activiteiten van de operatoren die historisch actief zijn in B2B.
- aanwezigheid van een tariefregulering via een price cap voor de postpakketten die tot het kleingebruikerspakket behoren, waarbij nog de effectieve verificatie komt van de naleving van het kostenoriënteringsprincipe.

(ii) bpost moet kunnen blijven investeren in de efficiënte universeledienstverlening.

Het BIPT is van oordeel dat het percentage van redelijke winst die in aanmerking moet worden genomen bij de verificatie van de kostenoriëntering van producten die onder de universele dienst vallen, niet hoger mag zijn dan 15%.

Dat percentage van 15% houdt rekening met het feit dat het risico dat bpost loopt voor de universeledienstverlening waarschijnlijk hoger is dan het risico dat het loopt voor enkel maar de distributie van de pers aan de abonnees, waarvoor de toegestane redelijke winst is vastgesteld op 7,4%. Dat percentage ligt ook hoger dan dat wat bpost op vrijwillige basis aanbiedt in het kader van de levering van toegangsdiensten.

Wetende dat het algemeen erkend is dat het segment van de distributie van pakjes een sector met lage marges is (met name door de concurrentie in dat marktsegment) en gelet op, vooral, het niveau van de bedrijfsmarge die wordt gehaald door een speler als UPS¹⁰² - een speler die wordt beschouwd als een van de meest rendabele voor CPE-activiteiten¹⁰³ -, zou een redelijke

¹⁰¹ Zie prospectus van de beursintroductie van bpost p. 60 en p. 115 van het jaarverslag 2015 van bpost.

¹⁰² In 2015 behaalde UPS Global een bedrijfsmarge van 13,3% (zie jaarverslag 2015 van UPS, p. 5).

¹⁰³ Courrier, parcel, express.

winst van 15% geen belemmering mogen zijn voor het vermogen van bpost om te investeren en te innoveren om de concurrentie aan te gaan die in dat segment van de postmarkt aanwezig is. Tot slot ligt dat percentage van 15% iets boven het hoge gemiddelde van de RoS van de voornaamste historische operatoren van West-Europa (14,11%).

Als conclusie is het BIPT van oordeel dat een redelijke winst van 15% bpost in staat moet stellen om niet alleen de universele dienst op een financieel leefbare manier te verstrekken, maar ook om te investeren in een dienst van goede kwaliteit, zowel voor de distributie van brievenpostzendingen als voor de activiteiten in verband met de distributie van pakjes.

Deze limiet van 15% geldt voor elk van de zeven productengroepen die gedefinieerd zijn voor het kleingebruikerspakket, in deel 4 van deze nota. Zo ook mag de maximale marge voor het gebruikerspakket in zijn geheel niet meer bedragen dan 15% RoS.

Indien bpost in de toekomst een voorstel tot tariefverhoging indient, zal het BIPT op basis van de evolutie van de wettelijke context en van de verschillende risicofactoren die invloed hebben op de kosten en inkomsten van de aanbieder van de universele dienst, oordelen in welke mate deze limiet van 15% moet worden aangepast.

Opmerkingen van bpost over het rekening houden met de stimulans tot efficiëntie bij de bepaling van de RoS

In zijn opmerkingen van 15 februari 2017 benadrukt bpost de noodzaak tot een methode die rekening houdt met de stimulansen tot efficiëntie. Volgens bpost zou het mechanisme voor prijsherziening zoals door het BIPT toegepast, dat doel niet vervullen en zou het als mogelijk gevolg kunnen hebben dat de investeringen en de dienstkwaliteit negatief worden beïnvloed. Om dat gebrek aan stimulansen tot efficiëntie te verhelpen, stelt bpost voor om op basis van een vergelijking van de kosten per eenheid van bpost met die van de overige Europese postoperatoren, de toegestane redelijke marge opwaarts te herzien (+[VERTROUWELIJK]%). Om tot die [VERTROUWELIJK]% te komen, neemt bpost het verschil tussen zijn eenheidskostprijs en het Europese gemiddelde ([VERTROUWELIJK]%), waarvan het 1/3 zou herverdelen aan de consumenten en 2/3 zou behouden als stimulans tot efficiëntie.

Ten eerste wil het BIPT eraan herinneren dat, zoals hierboven uitgelegd, een marge van 15% niet van aard is om de stimulansen tot investeringen te beperken; andere Europese postoperatoren of operatoren die enkel actief zijn in de distributie van pakjes investeren continu in hun infrastructuren en activiteiten, terwijl hun beschikbare marges veel beperkter zijn.

Wat vervolgens de dienstkwaliteit betreft, wordt deze ook los van enig prijscontrolemechanisme gereguleerd. Daartoe heeft het BIPT overigens eind 2016 een besluit¹⁰⁴ genomen waarin bpost is uitgenodigd om de koers bij te stellen wat betreft de verzendingstermijnen die in 2015 waren verslechterd, met name via het opleggen van investeringen ten belope van € 600.000.

Tot slot hangen de stimulansen tot efficiëntie in het geval van bpost niet uitsluitend af van het regelgevend en regulerend kader; andere stakeholders en met name het aandeelhouderschap

¹⁰⁴ Zie besluit van de Raad van het BIPT van 10 oktober 2016 met betrekking tot de controle van de verzendingstermijnen voor het jaar 2015 van de binnenlandse prioritaire stukpostbriefwisseling, de binnenlandse niet-prioritaire stukpostbriefwisseling, de binnenlandse aangetekende stukpostzendingen, de binnenlandse stukpostpostpakketten en de binnenkomende prioritaire grensoverschrijdende stukpostbrievenpost <http://www.ibpt.be/nl/operators/post/universele-en-niet-universele-postdiensten/besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-10-oktober-2016-met-betrekking-tot-de-controle-van-de-verzendingstermijnen-voor-het-jaar-2015>

van bpost spelen ook een belangrijke rol in de aansporing tot efficiëntie, hetzij in termen van kosten hetzij van verbetering van de operationele processen.

Bijlage 6: Europese benchmark van de stelsels die toepasselijk zijn voor de kostenoriëntering en de betaalbaarheid

Duitsland:

De kostenoriëntering wordt onderzocht als onderdeel van het price-capmechanisme. Voor de price cap bepaalt de regulator BNetzA een X-factor die de draagwijdte van de prijsstijgingen (RPI-X) beperkt¹⁰⁵. De X-factor wordt door BNetzA bepaald op basis van een onderzoek van de huidige kosten en van de verwachtingen met betrekking tot de toekomstige kosten tijdens de periode van plafonnering van de prijzen.

Nederland:

In Nederland is de analyse van de kostenbasis van de universele dienst een belangrijk onderdeel van de prijsregulering door de regulerende instantie ACM via de toepassing van een price cap¹⁰⁶. De price cap wordt bepaald door de kosten van de universele dienst (in zijn geheel) te definiëren, en de marge¹⁰⁷ voor de tariefverhogingen wordt berekend op die basis. De kostenbasis wordt jaarlijks bijgesteld rekening houdende met factoren zoals de daling van het volume en de inflatie.

Frankrijk:

In Frankrijk zijn de tariefverhogingen onderworpen aan de toepassing van een price cap. De kostenoriëntering wordt nagegaan voor de gehele universele dienst wanneer de price cap wordt gedefinieerd. Naast de toepassing van de price cap verstrekt ARCEP een advies over de betaalbaarheid van de prijzen voor de individuele tarieven. Dat advies houdt ook rekening met de kostenoriëntering.

Portugal:

In Portugal worden de tarieven gereguleerd met name via de toepassing van een price cap die bestemd is om de betaalbaarheid van de prijzen te garanderen. Tegelijk wordt de kostenoriëntering geïnfereerd op het niveau van de individuele diensten. Hoewel het reglementeringsmechanisme het feit aanvaardt dat de marges voor de individuele diensten van elkaar verschillen, wordt een voorgestelde prijswijziging goedgekeurd op voorwaarde dat een positieve marge voor een dienst wordt beperkt door de prijschommeling of toch dat de marge niet nog meer zal vergroten. Heeft een dienst een negatieve marge, dan wordt de prijswijziging goedgekeurd, als die leidt tot een betere marge, of als de marge stabiel wordt gehouden¹⁰⁸.

Italië:

De betaalbaarheid wordt beoordeeld op basis van een maximaal prijsniveau voor de prioritaire stukpostzendingen alsook voor de aangetekende stukpostzendingen. Het maximale prijsniveau wordt bepaald zowel op basis van een Europese vergelijking van de prijzen als op basis van een evaluatie van de impact op de jaarlijkse uitgaven van de gezinnen.

¹⁰⁵ Of verhoogt als de X-factor een negatieve waarde is.

¹⁰⁶ Zie het ACM-besluit van 9 april 2015, BESLUIT VAN DE AUTORITEIT CONSUMENT EN MARKT HOUDENDE BEOORDELING VAN HET TOEREKENINGSSYSTEEM KONINKLIJKE POSTNL 2014 IN HET KADER VAN DE BEPALING VAN DE TARIEFRIJMTE BEDOELD IN DE ARTIKELEN 14 EN VOLGENDE VAN DE POSTREGELING 2009, waarin met name geschreven staat: "De tariefregulering begint met het vaststellen van de basistariefriimte voor de UPD door ACM. Deze basistariefriimte is gebaseerd op de kosten van de UPD plus het wettelijk toegestane rendement van 11,11% van deze kosten."

¹⁰⁷ In Nederland is de price cap samengesteld uit twee elementen. Een basistariefriimte en een aanvullende tariefriimte. Deze aanvullende tariefriimte wordt afgeremd zodra de RoS boven de 10% uitstijgt en dit steeds sterker naarmate de verhouding tussen omzet en de kosten stijgt in t-1.

¹⁰⁸ Zie het besluit van ANACOM van 24 november 2014, DECISION ON THE UNIVERSAL POSTAL SERVICE PRICING CRITERIA, dat zegt: "ANACOM has taken the view that where the margin of the basket (service) under analysis is positive for a given year, a price proposal for the following year complies with the principle of cost orientation of prices in case the price proposal leads to a margin decrease [...]".

De kostenoriëntering wordt nagegaan op het niveau van de individuele dienst volgens de gegevens die voortkomen uit de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele dienst.

Oostenrijk:

In Oostenrijk mogen de prijzen stijgen volgens het indexcijfer van de consumptieprijzen. De regulator verifieert de gegevens die de Oostenrijkse post heeft meegedeeld, wanneer deze laatste van plan is zijn tarieven te wijzigen. Deze gegevens moeten ten minste die bevatten van het afgelopen volledige jaar en die welke voor het volgende jaar worden geraamd. De verificatie van de gegevens geschiedt voor elk product afzonderlijk (stukpostbrief, direct mail, kranten en pakjes), maar de kostenoriëntering wordt beoordeeld voor een geheel van producten (de prijzen moeten niet precies gelijk zijn aan de kosten; er is geen strikte limiet vastgelegd). De kostenoriëntering zou ook kunnen worden geverifieerd voor een individuele dienst binnen de universeledienstverplichting.

Bijlage 7: Berekening van de marges gerealiseerd per productengroep voor de jaren 2015 tot 2017

Productengroep		Inkomsten			Totale kosten (input bpost)			Marge		
		2015 (input bpost)	2016 (forecast)	2017 (forecast)	2015 (input bpost)	2016	2017	2015	2016	2017
Nationaal	Brieven	[VERTROUWELIJK]								
	Brieven / aanv. diensten									
	pakketten									
Internationaal	pakketten / aanv. diensten									
	brieven									
	brieven / aanv. diensten									
	pakketten									
	Totaal nationaal									
	Totaal internationaal									
	Totaal kleingebruikerspakket									

Bijlage 8: Impact van de eindrechten

[VERTROUWELIJK]

Stijging TD 2015 vs 2014 (gebaseerd op het volume social mail 2015)

[VERTROUWELIJK]

Bijlage 9: Detail van de weging van het gebruikte pakket voor de berekening van de quality bonus

Product Group	Volumes 2014	Weight (%)	2015 results (%)
Prior D+1	[VERTROUWELIJK]		
Non Prior D+2			
Inbound			
Registered mail			
Parcels D+1			
TOTAAL			

Bijlage 10: Samenvatting van de berekening van de price cap uitgevoerd door bpost

[VERTROUWELIJK]