

**Advies van de Raad van het BIPT
van 12 september 2023
over
het ontwerp van
'Tweede beheerscontract betreffende de universele
postdienstverplichtingen (periode 2024-2028)'**

INHOUDSOPGAVE

1. Retroacta.....	3
2. Inhoudelijke analyse	4
2.1. Algemeen.....	4
2.2. Analyse	5
2.2.1. <i>Bepalingen die preciezer of restrictiever zijn dan de toepasselijke wetgeving of het huidige beheerscontract</i>	5
2.2.2. <i>Bepalingen die deels onjuist zijn</i>	6
2.2.3. <i>Bepalingen die meer flexibel zijn dan de toepasselijke wetgeving</i>	6
2.2.4. <i>Bepalingen die moeilijk te controleren verplichtingen invoeren</i>	7
2.2.5. <i>Bepalingen die meer flexibele verplichtingen invoeren in vergelijking met het huidige beheerscontract</i>	7
2.2.6. <i>Bepalingen die eenvoudigweg de toepasselijke wetgeving kopiëren</i>	9
2.3. Verbetering van het beheer van klachten van gebruikers.....	10
2.4. Conclusie.....	10
3. Procesmatige analyse	11
3.1. Raadgevend Comité voor de postdiensten.....	11
3.2. Staatssecretaris voor Begroting en Inspectie van Financiën	12
3.3. Advies van de Raad van State.....	12
3.4. Bekendmaking	13
3.5. Inwerkingtreding	13
3.6. Conclusie.....	14
4. Advies	15

1. Retroacta

1. Op 6 juni 2023 hebben Eerste Minister Alexander De Croo, Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post Petra De Sutter en Staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy en Regie der gebouwen Mathieu Michel, gezamenlijk een schrijven gericht aan het BIPT. Deze brief had als onderwerp de controletaken van het BIPT in relatie tot bpost. Een van de punten uit de brief behandelde een mogelijk advies over het beheerscontract 'universele dienstverlening'.
2. Op 7 juli 2023 heeft het BIPT een antwoord geformuleerd op bovenstaande brief. Hierin werd vermeld dat het BIPT, betreffende diensten die nauw aansluiten bij de bevoegdheden als regulator van de postale sector, een advies kan uitbrengen eens het kennis heeft genomen van het nieuwe beheerscontract. Eerder gaf het BIPT ook al adviezen inzake bepaalde aspecten opgenomen in het beheerscontract, zoals vb. aangaande de invulling van de sociale rol van de postbode.¹
3. Op 7 juli 2023 heeft Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post Petra De Sutter het BIPT per brief gevraagd een advies uit te brengen over het ontwerp van "Tweede beheerscontract betreffende de universele postdienstverplichtingen (periode 2024-2028)". Meer bepaald wordt het BIPT gevraagd om na te gaan of enerzijds het ontwerp van beheerscontract en anderzijds het vooropgestelde proces in lijn is met de postwetgeving. In bijlage van de brief zaten enerzijds het ontwerp-koninklijk besluit en anderzijds het ontwerp-beheerscontract, met *tracked changes* ten opzichte van het eerste beheerscontract betreffende de universele postdienstverplichtingen (periode 2019-2023).
4. Op 15 september 2023 heeft het BIPT haar advies overgemaakt aan Vice-eersteminister en Minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post Petra De Sutter.

¹ Advies van het BIPT van 11 maart 2020 betreffende de sociale rol van de postbode.

2. Inhoudelijke analyse

5. Het adviesverzoek vraagt, in lijn met artikel 14, § 1, 1° van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector,² ten eerste expliciet om te onderzoeken of dit beheerscontract in lijn is met de postwetgeving. De secties hieronder behandelen dit gedeelte.

2.1. Algemeen

6. De Belgische wetgever heeft artikel 3 van de Postrichtlijn³ dat het kader definieert van de universele postdienst, omgezet o.a. in artikel 15 §1 van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten (hierna, "de postwet" of "de wet van 26 januari 2018"). Artikel 15 §2 van de postwet stelt dat: "*Het beheerscontract bedoeld in artikel 14, § 2 of § 4 kan de bijzondere regels en voorwaarden vaststellen waaronder de aangewezen aanbieder van de universele dienst zijn universele dienstverplichtingen vervult.*"
7. De Raad van State stelde in zijn advies bij de postwet in voorontwerp betreffende deze bepaling dat "*het niet inziet welke nadere omschrijvingen bij het beheerscontract in de inhoud van de universele dienst of in de daarmee verband houdende verplichtingen aangebracht zou kunnen worden zonder tot een wijziging van de wettelijke contouren ervan te leiden.*" Het BIPT oordeelde daarnaast eerder ook al dat "*het niet gepast is om, voor deze te wijzigen, een beroep te doen op het middel van een beheerscontract, aangezien het een aantal bepalingen herhaalt of ernaar verwijst die reeds in het wetsontwerp vervat zitten wat tot rechtsonzekerheid kan leiden.*"⁴
8. Het ontwerp van beheerscontract bouwt verder op artikel 15, § 2 van de postwet en definieert bijzondere regels en voorwaarden voor de universele postdienst. Deze bijzondere regels kunnen derhalve:
 - bijzondere regels bepalen waar de wet niets over bepaalt⁵;
 - bijzondere regels bepalen waar de wet vaag of zeer algemeen is.

² B.S. 24 januari 2003, verder: "de wet op het BIPT-statuuut" of "de wet van 17 januari 2003".

³ Richtlijn 97/67/EG E.P. en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB. L 15, 21 januari 1998), zoals gewijzigd door Richtlijn 2002/39/EG E.P. en de Raad 10 juni 2002 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG met betrekking tot de verdere openstelling van de postmarkt in de Gemeenschap voor mededinging (PB. L 176, 5 juli 2002) en door Richtlijn 2008/06/EG E.P. en de Raad 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (PB. L 52, 27 februari 2008).

⁴ Zie Advies van de Raad van het BIPT van 19 oktober 2017 met betrekking tot het wetsontwerp betreffende de postdiensten, p. 4, punt 4.1.

⁵ Bijvoorbeeld: Het ontwerp van beheerscontract bepaalt (zie art. 5.1 (e)) dat de inachtneming van de verzendingstermijnen voor "de rouwbrieven afgegeven in een postkantoor en gefrankeerd met een daartoe bestemde postzegel (...) wordt gemeten volgens de methode die door het Instituut na overleg met bpost wordt vastgesteld". Er moet worden opgemerkt dat noch de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten, noch het KB van 14 maart 2022 betreffende de postdiensten regels vaststellen in verband met de meting van de naleving van de verzendingstermijnen van die zendingen.

9. Indien de wet echter reeds precieze regels bevat en het beheerscontract andersluidend is of de wet parafraseert dreigt de gezamenlijk lezing problematisch. In de volgende delen van dit document onderzoeken we een aantal voorbeelden van bepalingen die volgens onze analyse in de volgende categorieën vallen:
- bepalingen die preciezer of restrictiever zijn dan toepasselijke wetgeving of huidig beheerscontract,
 - bepalingen die de werkelijkheid verkeerd weergeven,
 - bepalingen die flexibiliteit introduceren ten opzichte van de toepasselijke wetgeving,
 - bepalingen die moeilijk te controleren middelenverplichtingen invoeren,
 - bepalingen die de door het vorige contract opgelegde verplichtingen versoepelen,
 - bepalingen die eenvoudigweg de toepasselijke wetgeving kopiëren.
10. Wanneer ze de toepasselijke wetgeving aanvullen of verduidelijken, lijken de bepalingen van het ontwerp van beheerscontract volledig overeen te stemmen met de doelstelling van dit kadercontract, waarmee de Regering de inhoud van de taken die aan bpost worden toevertrouwd en de modaliteiten voor de uitvoering ervan vastlegt⁶. Wanneer deze bepalingen in tegenspraak zijn met de toepasselijke wetgeving door de flexibiliteit die ze invoeren of door het feit dat ze verschillende doelstellingen bepalen, dan creëert deze situatie rechtsonzekerheid die voortvloeit uit de aldus gecreëerde tegenstrijdigheden.

2.2. Analyse

11. Een voorafgaandelijke opmerking is dat de wettelijke basis die in de inleiding van het beheerscontract wordt bedoeld, wat de postwet betreft, moet worden aangevuld met een verwijzing naar de artikelen 15, § 2 en 16, § 1, derde lid, evenals een verwijzing naar artikel 13, § 1, van de postwet dat specifiek betreffende de kwaliteitsnormen voorschrijft deze, na advies van het Instituut, bij een koninklijk besluit vast te stellen.

2.2.1. Bepalingen die preciezer of restrictiever zijn dan de toepasselijke wetgeving of het huidige beheerscontract

12. In de volgende gevallen gaat het ontwerp van beheerscontract verder dan de wetgeving:
- Terwijl het koninklijk besluit van 14 maart 2022 betreffende de postdiensten (hierna "het KB van 14 maart 2022") niet in kwaliteitscriteria voorziet voor postpakketten, bepaalt het ontwerp van beheerscontract (zie art. 5.1 (a) (iii) + art. 5.2) wel dat 95% van "*de binnenlandse tegen enkelstuktarieven aangeboden postpakketten tot 10 kg die deel uitmaken van het kleingebruikerpakket zoals gedefinieerd door de postwet*" worden geleverd binnen de termijn van D+1 en 97% binnen D+2. Het ontwerp van beheerscontract stelt op dat punt hogere eisen dan het KB van 14 maart 2022.
 - Terwijl het KB van 14 maart 2022 (zie art. 48) voorschrijft: "*Het Instituut hoort de aanbieder van de universele dienst bij niet-naleving door de aanbieder van de universele dienst van een norm van 93 procent binnen D+1 voor de prioritaire binnenlandse genormaliseerde stukpostbrievenpost tot 2 kg*", bepaalt het ontwerp van beheerscontract (zie art. 5.3) dat bpost ook wordt gehoord in geval van niet-naleving van een norm van 93% (i) in D+1 voor aangetekende zendingen van binnenlandse stukpostbrievenpost tot 2 kg en (ii) in D+3 voor de zendingen van niet-prioritaire

⁶ D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 400.

binnenlandse stukpostbrievenpost. Het ontwerp van beheerscontract stelt dus hogere eisen op dat punt.

- Terwijl het KB van 14 maart 2022 (zie art. 49) voorziet in correctiemaatregelen in geval van niet-naleving van de kwaliteitsnormen die gelden voor de prioritaire binnenlandse brievenpost tot 2 kg, bepaalt het ontwerp van beheerscontract (zie art. 5.3 (a)) dat die maatregelen betrekking hebben op (i) zendingen van prioritaire binnenlandse stukpostbrievenpost (ii) zendingen van niet-prioritaire binnenlandse stukpostbrievenpost.
- Het ontwerp van beheerscontract versterkt de sanctiemogelijkheden indien bpost zijn verplichtingen niet nakomt: krachtens artikel 5.3 van het ontwerp van beheerscontract en overeenkomstig de artikelen 48 en 49 van het koninklijk besluit van 14 maart 2022, moet het Instituut bpost horen in geval van niet-naleving van een norm van 93% binnen D+1 van de zendingen van prioritaire binnenlandse stukpostbrievenpost tot 2 kg en van de binnenlandse aangetekende stukpostzendingen tot 2 kg. Die eisen gelden ook voor de binnenlandse tegen enkelstuktarieven aangeboden postpakketten tot 10 kg die deel uitmaken van het kleingebruikerpakket, in tegenstelling tot wat het koninklijk besluit voorschrijft. Het Instituut moet bpost ook horen bij niet-naleving van een norm van 93% in D+3 van de zendingen van niet-prioritaire binnenlandse stukpostbrievenpost tot 2 kg.
- Artikel 5.3 van het ontwerp van beheerscontract voorziet tenslotte dat het BIPT bpost hoort bij niet-naleving door bpost van (a) een norm van 93 procent binnen D+1 voor de prioritaire binnenlandse genormaliseerde stukpostbrievenpost tot 2 kg en (b) een norm van 93% in D+3 van de zendingen voor niet-prioritaire brievenpost, terwijl het KB van 14 maart 2022 in artikel 48 dit enkel voorziet voor het geval onder (a).

13. Met betrekking tot rouwbrieven worden de eisen van artikel 5.2 b) van het ontwerp van beheerscontract (97% van de zendingen binnen de beoogde termijnen plus één dag) voortaan ook daaraan opgelegd.

2.2.2. Bepalingen die deels onjuist zijn

14. Op de laatste paragraaf van bladzijde 1 van het ontwerp-beheerscontract wordt vermeld dat '[...] het Instituut [...] geen enkele tekortkoming heeft vastgesteld betreffende de levering van de universele postdienst door bpost bij de uitvoering van het beheerscontract 2019-2023'. Deze considerans is onjuist, gezien de kwaliteitsdoelen, m.b.t. (1) de binnenlandse aangetekende stukpostzendingen, (2) de binnenlandse stukpostpostpakketten en (3) de binnenkomende prioritaire grensoverschrijdende stukpostbrievenpost, zoals beschreven in artikel 5 van dit beheerscontract, niet elk jaar werden behaald. Zo waren de kwaliteitscijfers voor stukpost postpakketten voor de periode 2019 tot 2021: 91,5 % in 2019, 84,3 % in 2020 en 90,1 % in 2021.⁷

2.2.3. Bepalingen die meer flexibel zijn dan de toepasselijke wetgeving

15. In sommige gevallen versoepelt het beheerscontract bestaande regels uit de wetgeving, vb.:
- Het KB van 14 maart 2022 (zie art. 46, § 1, 1^o) bepaalt dat "*ten minste 95 procent van de prioritaire binnenlandse brievenpost tot 2 kg wordt bezorgd binnen D+1 en ten minste 97 procent binnen D+2*". Welnu, het ontwerp van beheerscontract (zie art. 5.2)

⁷ Besluit van de Raad van het BIPT van 18 april 2023 met betrekking tot de controle van de verzendingstermijnen voor het jaar 2021.

bepaalt dat de voormelde percentages van toepassing zijn op de zendingen van prioritaire binnenlandse stukpostbrievenpost. Het KB van 14 maart 2022 stelt dus hogere eisen op dat punt.

2.2.4. Bepalingen die moeilijk te controleren verplichtingen invoeren

16. In een aantal gevallen lijkt het ontwerp van beheerscontract **vage bewoordingen** en onvoldoende gedefinieerde termen te hanteren. Enkele van deze vage bepalingen zijn als voorbeeld:
- 'bpost ondersteunt maximaal de ontwikkeling van meer duurzame e-commerce in België van zowel grote platformen als starters en kleine webshops.' (artikel 4.7).
 - 'bpost spant zich in om het versturen en ontvangen van aangetekende zendingen te vergemakkelijken, onder meer door haar processen op een klantvriendelijke manier aan te passen aan de digitale evolutie en in het kader van de bepalingen betreffende de uitreiking van aangetekende zendingen die zijn opgenomen in het Koninklijk Besluit van 14 maart 2022 betreffende de postdiensten.' (artikel 4.8).
 - 'bpost streeft ernaar om de koolstofvoetafdruk van de producten en diensten die tot de universele postdienst behoren te verminderen, in overeenstemming met de doelstellingen die werden gevalideerd door het Science-Based Targets-initiatief (SBTi).' (artikel 4.9).
 - 'bpost tracht het proces en de transparantie te verbeteren met betrekking tot klachten over haar producten en diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen.' (artikel 7).
17. Bovenvermelde voorbeelden houden niet-verifieerbare, niet-controleerbare inspanningsverbintenissen in hoofde van bpost. Zij zijn niet na te gaan door noch de Minister, noch het BIPT.
18. Het BIPT adviseert om in het ontwerp van beheerscontract de contradicties achterwege te laten, de herhalingen uit de wet en de vage bewoordingen weg te halen. Los van bovenvermelde legistische opmerkingen, formuleert het BIPT in de volgende secties een reeks inhoudelijke opmerkingen bij het ontwerp van beheerscontract.

2.2.5. Bepalingen die meer flexibele verplichtingen invoeren in vergelijking met het huidige beheerscontract

19. ***Wat betreft de zendingen van binnenkomende internationale stukpostbrievenpost***, doet het ontwerp van beheerscontract de kwaliteitsnormen overeenkomen met die welke vastgesteld zijn in het KB van 14 maart 2022. Het resultaat daarvan is dat in vergelijking met de eisen die gesteld worden in het lopende beheerscontract de kwaliteitseis voor die postdiensten⁸ lager is.
20. Zo schrapt het ontwerp van beheerscontract naar het voorbeeld van artikel 45, § 1, van het KB van 14 maart 2022 voortaan elke verwijzing naar zendingen van binnenkomende

⁸ Advies van de Raad van het BIPT van 10 februari 2022 met betrekking tot het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de postdiensten, blz. 7.

prioritaire internationale stukbrievenpost, als producten die onderworpen zijn aan verzendingstermijn D+1.

21. Naar het voorbeeld van artikel 45, § 2, van het KB van 14 maart 2022 zijn de zendingen van binnenkomende internationale stukpostbrievenpost voortaan allemaal onderworpen aan de verzendingstermijn D+3, ongeacht of het gaat om prioritair of niet-prioritair, aangezien het ontwerp van beheerscontract in zijn nieuwe artikel 5.1 (b) ii geen onderscheid maakt. Het ontwerp van beheerscontract bevestigt dus het opleggen van minder strenge eisen.
22. Artikel 5.1 d) van het ontwerp van beheerscontract bepaalt dat de naleving van de verzendingstermijn van de zendingen van de binnenkomende internationale stukpostbrievenpost voortaan gemeten wordt volgens een minder strenge norm, nl. CEN EN 14508 "Postdiensten - Kwaliteit van diensten - Meting van kwaliteit van eind-tot-eind-dienstverlening voor niet-prioritaire stukpost".
23. Het hanteren van een lagere kwaliteitseis voor de binnenkomende prioritaire internationale stukbrievenpost riskeert een vorm van discriminatie te doen ontstaan ten aanzien van klanten die geopteerd hebben voor een prioritaire internationale verzending. Het is belangrijk om zich ervan te vergewissen dat dit lagere niveau van dienstkwaliteit enkel slaat op de internationale zendingen buiten de Europese Unie, met uitsluiting van de zendingen binnen de Gemeenschap waarvoor krachtens Richtlijn 97/67 dezelfde kwaliteitsnormen moeten gelden als voor nationale zendingen. Bijlage II bij Richtlijn 97/67 bepaalt bovendien dat de kwaliteitsnormen voor grensoverschrijdend postverkeer binnen de Gemeenschap in elk land bepaald moeten worden in relatie tot van de verzendingsduur voor postzendingen van de snelste standaardcategorie.
24. ***Met betrekking tot de doelstellingen en correctiemaatregel***, kunnen volgende opmerkingen worden gemaakt: bpost verbindt zich voor een doelstelling van 95% voor de uitreiking in Dag+1 en Dag+3 voor respectievelijk de prioritaire stukpostbrievenpost en de niet-prioritaire stukpostbrievenpost terwijl de correctiemaatregel slechts een afwijking sanctioneert ten opzichte van 93%. Er lijkt geen bestaansreden of uitleg te zijn voor deze discrepantie in artikel 5.3 van het ontwerp van beheerscontract.
25. De correctiemaatregel is maar van toepassing als de afwijking doelt op "elk type zending", wat elke sanctie lijkt uit te sluiten wanneer de afwijking betrekking heeft op al die zendingen. Die correctiemaatregelen kunnen voortaan evenwel ook toegepast worden op niet-prioritaire binnenlandse stukpostbrievenpost tot 2 kg, voor elke afwijking van 1% ten opzichte van een D+3-norm van 93%, wat een verplichting voor bpost vormt.
26. De mogelijkheid om een correctiemaatregel op te leggen die bestaat uit een verplichte investeringssom voor elke afwijking van 1% ten opzichte van een D+1-norm van 93%, wordt echter opgeheven voor de binnenkomende prioritaire internationale stukpostbrievenpost.
27. Los van de bedragen van de correctiemaatregelen als dusdanig zijn deze nog niet geïndexeerd.

28. Een vraag die zich opwerpt is of de beperking van de correctiemaatregelen uit artikel 5.3 van het ontwerp van beheerscontract tot enkel de niet-naleving van de verzendingstermijnen voor stukpostbrievenpost nog in lijn met de huidige postale realiteit en het verschuivend zwaartepunt van de postale sector, waarin er double-digit groeicijfers zijn (gemiddelde jaarlijkse groei oftewel CAGR⁹ van 14,4% tussen 2010 en 2022) in pakkettenpostvolumes en waarbij de brievenpostvolumes gestaag dalen (CAGR van -5,6% overheen dezelfde periode). Dit wordt tevens geïllustreerd door het feit dat anno 2010 het brievensegment in België goed was voor 74% van de postale omzet versus amper 20% voor het segment van pakket- en expreszendingen (met de resterende 6% toegekend aan de distributie van pers). Anno 2022 was deze verhouding echter reeds quasi omgedraaid, met nog 31% van de postale omzet op conto van het brievensegment en reeds 66% dat toe te wijzen was aan pakketten en expres (resterende 3% voor pers). Dit betekent niet dat de correctiemaatregel aangaande stukbrievenpost dient te verdwijnen, zeker niet gegeven de beperkte concurrentie binnen dit segment, maar dat een overeenkomstige maatregel aangaande pakketten zou bestaan.
29. Anderzijds kan men stellen dat de brievenpost de enige markt is waar bpost duidelijk dominant (of quasi monopolist) is en waar kwaliteitsvereisten dus nuttig zijn. Voor pakketten kan men stellen dat marktaandeelen meer verdeeld zijn waardoor kwaliteit in principe gestimuleerd wordt door de werking van de mededinging op de markt (waarbij een kwaliteitsprobleem ook leidt tot verlies van omzet en marktaandeel).¹⁰ Het opleggen van kwaliteitsvereisten voor pakketten in wetgeving of beheerscontracten moet in dat opzicht bekeken worden in de context van de werking van de concurrentie op deze markt en het feit dat kwaliteitsvereisten – indien opgelegd (bv. op de B2C markt) – even goed relevant kunnen zijn voor andere spelers op de markt.

2.2.6. Bepalingen die eenvoudigweg de toepasselijke wetgeving kopiëren

30. In het algemeen stelt het BIPT vast dat sommige reglementaire bepalingen of verplichtingen meermaals gedeeltelijk overgenomen worden in het beheerscontract (zie de artikelen 10.1, 10.2, 11.1, 11.5 en 13.1 van het beheerscontract). Die praktijk kan de lezer doen denken dat die bepalingen een groter belang krijgen dan de andere die niet overgenomen worden. Het BIPT herinnert eraan dat alle bestaande reglementaire bepalingen primeren op het beheerscontract en nageleefd moeten worden.
31. Nog in andere gevallen herhaalt het ontwerp beheerscontract wetgevende bepalingen, zonder dat daar er noodzaak voor is, zo bijvoorbeeld:
- onder artikel 5.3: “ Het Instituut hoort de aanbieder van de universele dienst bij niet-naleving door de aanbieder van de universele dienst van een norm van 93 procent binnen D+1 voor de prioritaire binnenlandse genormaliseerde stukpostbrievenpost tot 2 kg.”

⁹ Compound annual growth rate wordt ook wel “het samengestelde jaarlijkse groeipercentage” genoemd.

¹⁰ Mededeling van de Raad van het BIPT van 19 december 2022 betreffende het observatorium van de markt voor postactiviteiten in België voor 2021

- onder artikel 13 "Toezicht": *"Het Instituut houdt toezicht op de naleving door bpost van zijn universeledienstverplichtingen zoals bepaald in het Contract, overeenkomstig artikel 14, §1, 3°, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector."*
- onder artikel 10.1: *"De boekhouding van bpost leeft de regels na inzake boekhoudkundige transparantie en scheiding van rekeningen alsook de methode voor de toewijzing van kosten waarin de artikelen 20 en 21 van de postwet voorzien."*
- en verder onder artikel 10.2: *"De controle van de analytische boekhouding van bpost gebeurt overeenkomstig artikel 22 van de postwet."*

2.3. Verbetering van het beheer van klachten van gebruikers

32. Betreffende de toevoeging van dit gedeelte raadt het BIPT aan om eveneens het advies van de Ombudsdienst voor de Postsector in te winnen.

2.4. Conclusie

33. Het BIPT adviseert om in het ontwerp van beheerscontract de contradicties achterwege te laten, de herhalingen uit de wet en de vage toevoegingen weg te halen. Het BIPT adviseert om rekening te houden met de geformuleerde inhoudelijke opmerkingen aangaande de controle op de naleving van de verzendingstermijnen en correctiemaatregelen.

3. Procesmatige analyse

34. Het advies verzoek in lijn met artikel 14, § 1, 1^o van de wet op het BIPT-statuut vraagt expliciet aan het BIPT om te onderzoeken of het vooropgestelde proces in lijn is met de postwetgeving. Het proces dat wordt voorgesteld door de Minister is om nadat thans de onderhandelingen tussen bpost en de Minister zijn afgerond het advies van het BIPT in te winnen en vervolgens:

- *"Deze tekst op een formele interkabinetten-werkgroep te bespreken met een oog op agendering op een ministerraad in september.*
- *Na goedkeuring door de ministerraad dit project van beheerscontract voor te leggen aan bpost.*
- *Tegelijkertijd binnen de maand verslag uit te brengen aan de Kamercommissie Mobiliteit.*
- *Eenmaal ondertekend door alle partijen, dit contract te notificeren bij de Europese Commissie teneinde te verzekeren dat dit geen staatssteun betreft."*

35. Er dient vooraf te worden opgemerkt dat het BIPT als onafhankelijke regulator¹¹ niet bevoegd is om te oordelen op de naleving door bpost van de interne regels van bpost, waarvan sommigen, zoals vb. (het tijdstip van) de goedkeuring door de Raad van Bestuur van bpost, worden gepreciseerd in Titel I van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (hierna "de wet van 21 maart 1991"). Voorts is het BIPT niet bevoegd om controle uit te voeren op de naleving van regels inzake staatssteun die uit het EU Verdrag volgen. Deze regels vormen derhalve geen voorwerp uit van huidig advies.

3.1. Raadgevend Comité voor de postdiensten

36. De aanneming van een advies van het Raadgevend Comité voor de postdiensten (hierna "het RCPD") is niet vereist in het kader van de procedure voor aanneming van het nieuwe beheerscontract.

37. Artikel 9 van de wet van 17 januari 2003 vermeldt dat het RCPD bevoegd is om de minister of het BIPT aanbevelingen te geven over elke aangelegenheid die betrekking heeft op de postsector. Er is echter geen wettelijke grondslag krachtens welke het RCPD verplicht zou zijn om een advies te geven over het beheerscontract. In de postwet is daar geen sprake van.

38. Het vroegere artikel 47, § 2, van de wet van 21 maart 1991 bepaalde dat het RCPD geraadpleegd wordt over de bepalingen van het beheerscontract die betrekking hebben op de gebruikers. De wettelijke grondslag voor de adviesbevoegdheid van het RCPD met betrekking tot de beheerscontracten van bpost (artikel 47 van de wet van 21 maart 1991) is opgeheven in 2014.

¹¹ Zie artikel 14, § 1, 3^o dat stelt dat het BIPT bevoegd is voor het toezicht op de naleving van de volgende normen en van de uitvoeringsbesluiten ervan: [...] "b) Titel I, hoofdstuk X, en Titel III van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven; c) de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten; [...]"

3.2. Staatssecretaris voor Begroting en Inspectie van Financiën

39. Artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 mei 2022 betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole bepaalt immers:

*"In overeenstemming met artikel 32, derde lid van de wet van 22 mei 2003 worden aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister van Begroting voorgelegd: de voorontwerpen van wet de ontwerpen van koninklijk besluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing:
1° waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan;
2° waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan."*

40. Artikel 17 van het voormelde koninklijk besluit van 20 mei 2022 bepaalt ook:

*"Onverminderd de artikelen 18 tot en met 20 worden aan de inspecteurs van financiën voor voorafgaand advies voorgelegd:
1° alle dossiers die aan de Ministerraad worden voorgelegd;
2° alle dossiers die aan de Minister van Begroting of aan de Minister van Ambtenarenzaken worden voorgelegd overeenkomstig de artikelen 6 en 8;
3° de begrotingsvoorstellen en de voorstellen van aanpassingsblad;
4° de ontwerpen van beslissing van de Ministerraad bedoeld in de artikelen 67 en 70 van de van 22 mei 2003;
5° de voorstellen tot het verlenen van de Staatswaarborg;
6° de voorstellen tot onteigening;
7° de voorstellen tot toekenning van een concessie of een domeinconcessie;
8° de ontwerpen van dadingen, arbitrageovereenkomsten en overeenkomsten bedoeld in artikel 1043 van het Gerechtelijk Wetboek;
9° elk ontwerp van behoeftenprogramma inzake de te bezetten oppervlakten;
10° de voorstellen niet bedoeld in de voorgaande punten of de artikelen 18 tot en met 20 waarvan de verwezenlijking rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag kan hebben.*

In afwijking van het eerste lid moeten uitgaven onderworpen aan organieke regelen die de toekenningsvoorwaarden, de begunstigde en het bedrag ervan vaststellen niet voor voorafgaand advies worden voorgelegd

Met betrekking tot specifieke categorieën van dossiers, behorende tot het eerste lid, 10°, kunnen de controlemodaliteiten in voorkomend geval worden geregeld op basis van een protocol tussen de bevoegde minister en de Minister van Begroting."

41. Het beheerscontract moet daarom worden voorgelegd aan de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting en aan het advies van de Inspectie van Financiën.

3.3. Advies van de Raad van State

42. Wat de overige toepasselijke vormvereisten betreft, bepaalt artikel 3, § 5, van de wet van 21 maart 1991: *"Het beheerscontract is geen akte of reglement bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Alle clausules in het beheerscontract worden geacht contractueel te zijn."*

43. Het beheerscontract houdt krachtens artikel 4, § 3, van de wet van 21 maart 1991 de aanneming van een koninklijk besluit in. Artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bepaalt in verband hiermee: *"Buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid en de ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent uitgezonderd, onderwerpen de Ministers, de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen, de leden van het College van de Franse Gemeenschapscommissie en de leden van het Verenigd College respectievelijk bedoeld in het derde en het vierde lid van artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ieder wat hem betreft, aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving de tekst van alle voorontwerpen van wet, decreet, ordonnantie of van ontwerpen van reglementaire besluiten"*.

Het vademecum van de Raad van State over de adviesprocedure voor de afdeling wetgeving (blz. 6) vermeldt: *"De afdeling wetgeving geeft advies over ontwerpen van koninklijke besluiten, besluiten van de regeringen en ministeriële besluiten (hierna: ontwerpbesluiten). Maar niet alle ontwerpbesluiten kunnen om advies worden voorgelegd. Dat is enkel het geval voor "reglementaire" ontwerpen, namelijk diegene die algemeen verbindende rechtsregels bevatten (zie B.1.b). De term "reglementair" heeft wat betreft de adviesverplichting voor de afdeling wetgeving echter een specifieke betekenis die minder ruim is dan de gebruikelijke definitie van materiële rechtsregels. Er zijn met andere woorden een aantal gevallen van materiële rechtsregels in besluiten die niet als reglementair worden beschouwd en waarvoor de afdeling wetgeving zich niet bevoegd acht. Zo worden bijvoorbeeld (onderdelen van) ontwerpbesluiten door de afdeling wetgeving niet als "reglementair" beschouwd als ze: (...) enkel de uitoefening van een vorm van bestuurlijk toezicht betreffen (bijvoorbeeld de goedkeuring van een huishoudelijk reglement, van statuten of van een beheerscontract);"*

44. Het koninklijk besluit tot goedkeuring van het nieuwe beheerscontract vormt dus geen "reglementair besluit" en behoeft dus niet een advies van de Raad van State.

3.4. Bekendmaking

45. Artikel 6 van de wet van 21 maart 1991 bepaalt ook:

"De besluiten tot goedkeuring van een beheerscontract, of van een aanpassing ervan, alsmede de besluiten tot vaststelling van voorlopige regels, worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De bepalingen van het beheerscontract of, in voorkomend geval, van de voorlopige regels met uitzondering van die welke industriële of commerciële geheimen bevatten, worden in bijlage bij het koninklijk besluit bekendgemaakt."

3.5. Inwerkingtreding

46. Het beheerscontract impliceert de aanneming van een koninklijk besluit. Artikel 4, § 3, van de wet van 21 maart 1991 bepaalt: *"Het beheerscontract treedt slechts in werking na goedkeuring door de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, vanaf de datum vastgesteld bij dat besluit."*

3.6. Conclusie

47. Gelet op het bovenstaande, dient bovenop de door de Minister voorgestelde procedure, het koninklijk besluit tot goedkeuring van het beheerscontract aan de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting en aan het advies van de Inspectie van Financiën te worden voorgelegd.

4. Advies

49. Het BIPT adviseert om in het ontwerp van beheerscontract de contradicties achterwege te laten, de herhalingen van de wet en vage toevoegingen weg te laten. Het BIPT adviseert om rekening te houden met de inhoudelijke opmerkingen die onder sectie 2.2 en verder geformuleerd werden.

50. Gelet op het bovenstaande analyse onder sectie 3 adviseert het BIPT dat het koninklijk besluit tot goedkeuring van het beheerscontract daarom moet worden voorgelegd aan de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting en aan het advies van de Inspectie van Financiën.

Axel Desmedt
Lid van de Raad

Bernardo Herman
Lid van de Raad

Luc Vanfleteren
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad