

B I P T

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE**

**BESLUIT VAN DE RAAD VAN HET BIPT
VAN 23 NOVEMBER 2018
BETREFFENDE
DE ANALYSE VAN DE TARIEFVERHOGINGEN VAN BPOST VOOR DE
ENKELSTUKTARIEVEN VOOR HET JAAR 2019**

Niet-vertrouwelijke versie

INHOUDSOPGAVE

1. DOEL	3
2. RETROACTA.....	3
3. ANALYSE VAN DE TARIEVEN VOOR ENKELSTUKTARIEVEN VOOR HET JAAR 2019	8
3.1 WETTELIJKE BASIS.....	8
3.1.1 <i>Tariefregels</i>	8
3.1.1.1. Definitie van het kleingebruikerspakket:	8
3.1.1.2. Na te leven principes	8
3.1.1.3. In acht te nemen procedure.....	10
3.1.2 <i>Bevoegdheid van het BIPT</i>	10
3.2. DE NIEUWE TARIFERING VAN BPOST VOOR 2019.....	11
3.2.1. <i>Voorstelling van de door bpost voor 2019 toegepaste verhogingen die van toepassing zijn op de representatieve diensten voor particulieren en voor de zakelijke kleine gebruiker, "kleingebruikerpakket" genaamd</i>	11
3.3. ANALYSE.....	14
3.3.1. <i>De verhogingen</i>	14
3.3.1.1. Historische evolutie	14
3.3.1.2. Internationale vergelijking.....	16
3.3.2. <i>Analyse van de tariefprincipes</i>	18
3.3.2.1. Uniformiteit van de tarieven.....	18
3.3.2.2. Transparantie en non-discriminatie.....	18
3.3.3. <i>Correctie voor de eindrechten</i>	21
3.4. TOEPASSING VAN DE PRICE CAP	23
3.4.1. <i>Berekening van de correctiefactor "X"</i>	23
3.4.2. <i>Bemerkingen van het BIPT aangaande de correctiefactor "X" en het kostenoriëntatieprincipe</i> 26	
3.4.3. <i>Berekening van de inflatie</i>	29
3.4.4. <i>Berekening van het plafond</i>	29
3.4.5. <i>Toepassing van het plafond</i>	30
4. ALGEMENE CONCLUSIE.....	30
5. BEROEPSMOGELIJKHEDEN.....	31
Bijlage 1: Berekening van het gewogen gemiddelde van de tariefverhogingen.....	32
Bijlage 2: Impact van de eindrechten.....	33
Bijlage 3: Samenvatting van de berekening van de price cap uitgevoerd door bpost.....	34

1. DOEL

Dit besluit betreft de controle van de inachtneming van de regels voor de berekening van tariefverhogingen van de enkelstuktarieven van bpost NV voor het jaar 2019. Deze controle wordt verricht overeenkomstig artikel 18 van de wet van 26 januari 2018. Ook wordt de conformiteit met artikel 7 van het vijfde beheerscontract¹ nagegaan.

De enkelstuktarieven 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). Enkelstuktarieven variëren niet volgens het afgegeven volume of de voorbereiding van de zendingen.

2. RETROACTA

Op 29 juni 2018 heeft bpost bij het BIPT zijn verzoek om tariefverhoging voor 2019 ingediend voor de producten die behoren tot het kleingebruikerspakket, waaronder ook de priorpostzegel. Bij die gelegenheid laat bpost weten dat het een non-prior tarief voor de postzegel zal invoeren in 2019. Tevens meldt het dat de voorstellen voor tariefverhogingen maximale verhogingen voor 2019 vormen.

Met een brief van 5 juli 2018 vraagt het BIPT bijkomende informatie aan bpost over de geschatte volumes (informatie die relevant is voor de price-capberekening) enerzijds, en anderzijds over de nieuwe non-priorpostzegel, alsook over de operationele verschillen met de priorzegel in termen van sortering, opslag en leveringstermijnen, en ten slotte over het moment van al dan niet integrale inwerkingtreding van de gevraagde tariefverhogingen.

In zijn brief van 18 juli 2018 bezorgt bpost aan het BIPT aanvullende inlichtingen over de ramingen van volume en omzet in 2019. Bpost verduidelijkt in die brief ook dat brievenpost die gefrankeerd wordt met de nieuwe non-priorzegel, besteld zal worden binnen drie werkdagen en dat de priordienst behouden zal worden voor gebruikers die een bezorging wensen binnen D+1. Wat betreft de vragen 3 en 4 over de operationele verschillen tussen de behandeling van de prior- en de non-priorbrievenpost, bevestigt bpost in diezelfde brief een operationeel verschil te zullen invoeren waarvan de details op een later tijdstip meegedeeld zullen worden aan het BIPT en daarbij merkt bpost op dat dit geen invloed heeft op de beslissing en de termijn van het BIPT over het dossier van tariefverhoging. Bpost bevestigt ook (antwoord op vraag 7) dat het mogelijk is dat de verhoging voor sommige producten niet zo hoog zal zijn als de verhoging die wordt gevraagd, waarbij dit, volgens bpost, evenmin een invloed heeft op de beslissing en de termijn in verband met het dossier van tariefverhoging.

Met een brief van 1 augustus schrijft het BIPT aan bpost dat de antwoorden op de vragen 3, 4 en 7 ontoereikend zijn opdat het BIPT kan nagaan of elke voorgestelde tariefverhoging strookt met alle tariefbeginselen die beoogd worden in artikel 17, § 1, van de postwet, met name het non-discriminatiebeginsel, en dat het dossier bijgevolg onvolledig is. Het BIPT nodigt bpost opnieuw uit om de gevraagde informatie te verstrekken binnen een termijn van twee weken. Het BIPT verduidelijkt tevens dat het zich in voorkomend geval slechts kan uitspreken over de

¹ Vijfde beheerscontract - toevertrouwen van de universele dienstverplichting en diensten van algemeen economisch belang aan bpost BS van 7 juni 2013, 35969-36030. Sinds 1 januari 2016 is het zesde beheerscontract (B.S. 12 september 2016) van toepassing tot en met 31 december 2020, behalve voor wat betreft de niet-opgeheven delen van het vijfde beheerscontract die betrekking hebben op universele dienstbepalingen.

voorgelegde maximumtarieven en niet over lagere prijzen die nadien aangenomen zouden worden.

Via een brief van 2 augustus gericht aan het BIPT blijft bpost erbij dat de vragen 3, 4 en 7 geen invloed hebben op de beslissing en de termijn van het BIPT over het dossier van tariefverhoging. Bpost voegt daaraan toe dat de tarieven van de toekomstige non-priorzegel ter informatie worden meegedeeld en ten behoeve van de transparantie, omdat de informatie al doorgespeeld is naar de pers. De invoering van een nieuw product zou geen enkele invloed hebben op de berekening van de price cap. Wat vraag 3 betreft (over het operationele verschil tussen de prior- en de non-priorzegels bij het sorteren van brievenpost) vult bpost zijn antwoord aan door te melden dat er verscheidene pistes worden bestudeerd wat betreft de scheiding van de stromen en dat het niet mogelijk is om in dat stadium details te geven. Wat vraag 4 betreft (over de opslag van de non-priorpost en/of de manier waarop de priorbrievenpost prioritair zal zijn) bevestigt bpost dat de brieven van de twee types anders zullen worden behandeld, maar kan nog niet zeggen op welke manier. Over vraag 7 (tarieven onder de gevraagde maximumdrempels voor tariefverhoging) verduidelijkt bpost dat de definitieve beslissing over de tarieven zal worden genomen tegen 15 september, om van kracht te worden op 1 januari 2019.

In een brief van 10 augustus 2018 aan bpost, herinnert het BIPT eraan dat het bevoegd is om de conformiteit van de gevraagde tariefverhogingen met alle tariefbeginselen bepaald in artikel 17, § 1, van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten, na te gaan. De tariefverhoging moet bijgevolg niet alleen voldoen aan de price cap, maar moet ook voldoen aan de principes van transparantie en van non-discriminatie. Wat dit laatste beginsel betreft, herinnert het BIPT in die brief aan de rechtspraak van het HvJEU en van het Gerecht van de EU inzake, met name *tarifaire, non-discriminatie*: vergelijkbare situaties worden niet verschillend behandeld en verschillende situaties worden niet op dezelfde manier behandeld, tenzij zo'n behandeling objectief gerechtvaardigd wordt. Het BIPT herhaalt zijn verzoek om aanvullende inlichtingen zodat het kan begrijpen welke de objectieve redenen zijn die de prijsverschillen tussen het priortarief en het non-priortarief rechtvaardigen, met name op operationeel vlak en qua kosten. Het BIPT merkt op dat het in het geval van het non-priortarief niet gaat om een tariefverhoging maar om een nieuw tarief, waarop deze verificatie ex ante niet van toepassing is, maar dat daarentegen wel zal worden onderworpen aan een verificatie ex post wat betreft de conformiteit met alle tariefprincipes, waaronder ook betaalbaarheid en kostenoriëntering, aangezien het vermoeden van conformiteit met die principes niet geldt bij een nieuw tarief. Als de gevraagde inlichtingen niet worden verstrekt, beschouwt het BIPT het dossier van voorafgaande goedkeuring nog steeds als onvolledig. Het BIPT nodigt bpost uit om met het BIPT te discussiëren over de conformiteit van het non-priortarief met alle tariefbeginselen, alsook over de objectieve rechtvaardigingen van het tariefverschil tussen het prior- en het non-priortarief.

Bij brief van 14 augustus schrijft bpost aan het BIPT dat het bij zijn standpunt blijft, namelijk dat het ex-antedossier volledig is, en het om grosso modo hetzelfde soort van informatie gaat als die welke gericht was aan het BIPT voor de goedkeuringen van tariefverhogingen begin 2018 (tarieven 2018). Bpost is van oordeel dat de overige vragen verband houden met de non-priortarieven en daarom niet het voorwerp uitmaken van de controle ex ante. Volgens bpost staan de tariefverhogingen die het wenst toe te passen, op 1 januari 2019 op de producten die behoren tot het kleingebruikerspakket, immers los van de invoering van een nieuw product. Bpost is bereid om in september of oktober het debat aan te gaan over de nieuwe non-priordienst, maar niet over de prior-tariefverhoging.

Met een brief van 24 augustus verklaart het BIPT dat het de argumentatie van bpost niet kan volgen. Het klopt weliswaar dat een nieuw tarief dat ingevoerd wordt voor de non-priorzegel niet het voorwerp uitmaakt van deze verificatie ex ante (price cap). Daarentegen maakt de

verificatie van de overeenstemming van de tariefverhoging van de priorpostzegel met het non-discriminatiebeginsel in de context van de invoering van een nieuwe non-priordienst in 2019 wel integraal deel uit van die verificatie. Welnu, hoewel het BIPT pas ex post bevoegd zal zijn om te oordelen over de conformiteit van dat nieuwe tarief met alle in artikel 17 van de wet bedoelde tarifaire principes, is het BIPT in 2018 wel bevoegd om te controleren of het priortarief 2019 al of niet discriminatoir is en acht het het relevant om nu al aan bpost te vragen naar de objectieve omstandigheden, operationeel en qua kosten, die aanleiding hebben gegeven tot de vaststelling in juni 2018 van de non-prior- en priortarieven voor 2019. Wat het non-discriminatiebeginsel betreft, kunnen het prior- en het non-priortarief niet losstaan van elkaar, tenzij ze geen enkel punt gemeen hebben logistiek gezien, operationeel of op het vlak van kosten, hetgeen weinig waarschijnlijk lijkt, althans voor zover het BIPT kan afleiden uit de huidige operationele en logistieke processen van bpost. Zonder nauwkeuriger antwoord over de operationele verschillen en verschillen in kosten tussen de prior- en de non-priordienst zoals bpost die wil verstrekken in 2019, acht het BIPT het dossier dus onvolledig. Tevens ontbreken de gevraagde inlichtingen over de werkelijk ingevoerde tariefverhogingen, buiten de tariefverhogingen die gevraagd zijn in juni 2018. Het BIPT stelde zich tevens de vraag of bpost nog van plan was om een non-priorzegel te introduceren in 2019, gegeven de contradictorische geluiden in de pers; Le Soir van 18 en 19 augustus in interview met bpost-CEO Koen Van Gerven. Op de vraag *“Wanneer zult u de postzegel D+2 of D+3 invoeren?”*, antwoordt de heer Van Gerven: *“We zullen in de juiste volgorde en methodisch te werk gaan, en vooral niet overhaast, want het is een gevoelig onderwerp. We zullen het commerciële aanbod bepalen. We zullen proefprojecten doorvoeren, deze hervorming bespreken met de sociale partners ... De uitrol in het land zal plaatsvinden in 2020-2021.”* (vrij vertaald). Daarenboven waarschuwde het BIPT tevens voor het feit dat een lagere finale prijs dan deze die werd aangevraagd aan het BIPT, problemen met het principe van non-discriminatie kan opleveren en tevens de transparantie in het gevaar kan brengen.

In een brief van 30 augustus antwoordt bpost aan het BIPT via zijn gedelegeerd bestuurder, dat het enerzijds vindt dat de vragen die geformuleerd zijn in de brieven van het BIPT van 10 en 24 augustus 2018 niet overeenstemmen met de termijn van tien werkdagen na de voorlegging van het dossier, waarover het BIPT beschikt krachtens artikel 18, § 2, vierde lid, van de wet, om aan te geven welke informatie ontbreekt in het dossier. Bpost verstrekt niettemin verscheidene aanvullende verduidelijkingen in antwoord op deze vragen over de verschillen tussen de tarieven voor de prior- en de non-priorzegel. Anderzijds maakt bpost bezwaar tegen de interpretatie van het non-discriminatiebeginsel door het BIPT. Volgens bpost kan er geen sprake zijn van discriminatie omdat het over verschillende verrichtingen gaat. In verband met de inwerkingtreding van de non-priorzegel op 1 januari 2019, laat bpost weten dat dit zijn intentie is, maar dat het zijn plannen zou kunnen herzien op basis van het ontwerpbesluit van het BIPT. Ten slotte bevestigt bpost dat de definitieve bback-tarieven wel degelijk aan het BIPT zullen worden meegedeeld tegen 15 september 2018 en dat dit allicht geen aanzienlijke weerslag zal hebben op het besluitvormingsproces van het BIPT, waardoor bpost tegenover zijn klanten transparant en binnen een redelijke termijn kan communiceren. Gelet op die inlichtingen hoopt bpost dat het BIPT het dossier als volledig zal kunnen beschouwen.

Met een brief van 11 september betwist het BIPT enerzijds de zogenaamde overschrijding van de termijn van tien werkdagen waarvan sprake in artikel 18, § 2, vierde lid, van de wet die door bpost wordt aangevoerd; het BIPT laat weten dat de vragen in kwestie in het verlengde liggen van de vragen die gesteld zijn in zijn brief van 5 juli 2018 en dat ze betrekking hebben op hetzelfde voorwerp. Via deze latere vragen heeft het BIPT zijn vraag geherformuleerd, rekening houdende met de ontoereikende antwoorden vanwege bpost. Anderzijds uit het BIPT ernstig voorbehoud bij de analyse van bpost over de toepassing van het non-discriminatiebeginsel op de tarieven van de prior- en non-priorzegel. In het bijzonder blijft er zonder nauwkeurige en definitieve gegevens onzekerheid bestaan over met name de onderscheidende aard van de prior- en non-priorverrichting, de werkelijke keuzevrijheid van de klanten, het effect op de

markt en de mate waarin de invoering van de nieuwe non-priordienst kan voldoen aan de doelstellingen die bpost heeft aangevoerd in zijn brief van 30 augustus 2018, namelijk: voldoen aan de vraag van de gebruikers, de kosten beheersen en het mogelijk maken om een constante dienstkwaliteit te garanderen. Gelet op de uitwisselingen tussen het BIPT en bpost in dit dossier, stelt het BIPT evenwel vast dat het onmogelijk is om op korte termijn alle nodige definitieve informatie te ontvangen wat betreft de non-priorzegel, wegens de onzekerheid omtrent het project om deze nieuwe dienst in te voeren, en dus het feit dat het in dit stadium niet in staat is om de conformiteit van de voorgestelde tariefverhoging volledig en definitief na te gaan in geval van introductie van een non-priorzegel in 2019.

In die omstandigheden brengt het BIPT bpost op de hoogte van zijn voornemen om een ontwerpbesluit op te stellen betreffende de voorgestelde tariefverhoging voor 2019 voor de producten die behoren tot het kleingebruikerspakket, waarin geen rekening zal worden gehouden met de invoering van de non-priorzegel. In geval van aanneming zal een dergelijk besluit geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van het BIPT om in voorkomend geval een controle ex post door te voeren van de conformiteit van deze verhoging met alle tariefbeginselen van artikel 17, § 1, van de wet. In geval van invoering van een nieuwe non-priordienst spreekt het overigens vanzelf dat het BIPT ook zal kunnen overgaan tot een controle ex post van de conformiteit van dit nieuwe tarief met alle tariefbeginselen waarvan sprake in artikel 17, § 1, van de wet. Tot slot verduidelijkt het BIPT dat het dossier als volledig beschouwd zou kunnen worden na mededeling van de definitieve tarieven in verband met de bpack-producten die verwacht worden tegen 15 september 2018.

Met een brief van 17 september deelt bpost zoals aangekondigd de definitieve bpack-tarieven voor het jaar 2019 mee aan het BIPT. Bovendien bevestigt bpost opnieuw zijn standpunt met betrekking tot de vermeende overschrijding van de termijn van tien werkdagen die bepaald is in artikel 18, § 2, vierde lid, van de wet en over het non-discriminatiebeginsel. Wat betreft ten slotte de reikwijdte van het door het BIPT aangekondigde ontwerpbesluit, laat bpost weten dat het van mening is dat het volledig geantwoord heeft op alle vragen en betwist het de bevoegdheid van het BIPT om eventueel na de aanneming van een ex-antebesluit betreffende een tariefverhoging overeenkomstig artikel 18, § 2, van de wet, een controle ex post te verrichten.

Op 17 oktober 2018 stuurt het BIPT aan bpost een ontwerpbesluit toe. De conclusie daarvan luidt dat de analyse van de feiten waarvan het BIPT kennis heeft gehad, geen inbreuken op de principes van tarifaire uniformiteit, non-discriminatie en transparantie aan het licht heeft gebracht wat betreft de tariefverhogingen van het kleingebruikerspakket die toegepast mogen worden vanaf 1 januari 2019. Het ontwerpbesluit maakt echter voorbehoud door te preciseren dat het geen rekening heeft gehouden met de eventuele invoering van een non-priorzegel, gelet op het ontbreken van een definitieve beslissing van bpost over de datum en de voorwaarden van de lancering ervan. Dat ontwerpbesluit stelt bovendien vast dat de gevraagde tariefverhogingen voldoen aan de price cap.

Tijdens een vergadering op 18 oktober 2018 deelt bpost nieuwe verduidelijkingen mee aan het BIPT over het tijdschema voor de lancering van de nieuwe non-priorzegel. Het BIPT verneemt dat de lancering van het commerciële aanbod van de non-priorzegel wel degelijk zal plaatsvinden in het eerste kwartaal van 2019, terwijl de eerste grote operationele wijziging (scheiding van de prior- en non-priorstromen tijdens de sortering door de CFC-machines) zal plaatsvinden vanaf 1 april 2019. [VERTROUWELIJK].

Via een brief van 26 oktober 2018 stuurt bpost zijn opmerkingen toe over het ontwerpbesluit van het BIPT dat verzonden is op 17 oktober 2018. Grosso modo zijn die opmerkingen erop gericht het voorbehoud dat het BIPT heeft geformuleerd in geval van invoering van de non-priorzegel in 2019 te doen wegnemen. Bpost betwist opnieuw de bevoegdheid van het BIPT om

in voorkomend geval een controle ex post te verrichten na de aanneming van een ex-antebesluit over een tariefverhoging. Het bedrijf vindt ook dat het BIPT over alle informatie beschikt die nodig is voor de aanneming van een besluit zonder voorbehoud dat rekening houdt met de invoering van een non-priorzegel op 1 januari 2019, hetgeen bpost overigens bevestigt.

Na deze laatste ontwikkelingen stelt het BIPT via een brief van 13 november 2018 vast dat bpost van plan is de nieuwe non-priordienst op de markt te brengen vanaf het eerste kwartaal van 2019, terwijl pas vanaf de scheiding van de stromen voor de zegels, waarvan de start gepland is voor 1 april 2019, deze beide diensten die tegen een verschillend tarief worden verkocht, daadwerkelijk apart zouden worden behandeld tijdens de piekperiodes.

Volgens het BIPT zal het verschil in tarifaire en commerciële voorwaarden dat tussen de priorzegel en de non-priorzegel wordt gemaakt, in dat geval niet overeenstemmen met een werkelijk verschil in behandeling in het eerste kwartaal van 2019, hetgeen lijkt in te druisen tegen het non-discriminatiebeginsel, volgens hetwelk vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld en verschillende situaties niet op dezelfde manier worden behandeld, tenzij zo'n behandeling objectief gerechtvaardigd wordt.

Welnu, wanneer niet voldaan is aan een van de tariefprincipes bedoeld in artikel 17, § 1, van de wet van 26 januari 2018, verplicht de wet (artikel 18, § 2, in fine) het Instituut ertoe de tariefverhoging die voorgesteld wordt door de aangewezen aanbieder van de universele dienst, te weigeren. Het gaat om een gebonden bevoegdheid, die aan het BIPT geen beoordelingsbevoegdheid laat. Deze gebonden bevoegdheid zou dan het BIPT ertoe verplichten pas vanaf april 2019 de tariefverhoging voor de priorzegel toe te staan.

In die context stelt het BIPT aan bpost de volgende bijkomende vragen per brief van 13 november 2018:

“ - Bevestigt u dat het aanbod van non-priorzegels beschikbaar zal zijn in het eerste kwartaal van 2019 en dat de operationele toepassing van de gedifferentieerde behandeling (D+1 en D+3) pas zal ingaan op 1 april 2019?

- Kunt u ons, in geval van bevestigend antwoord op de vorige vraag, meedelen wat de rechtvaardiging is om enerzijds de priorzegel en anderzijds de non-priorzegel apart op de markt brengen, 3 maanden voordat de sorteermachines van bpost in staat zijn om de twee types van brieven van elkaar te onderscheiden en te sorteren, zodat ze verzonden kunnen worden binnen de termijn waarin hun respectieve contractuele garantie (D+1 en D+3) voorziet ?” (vrije vertaling)

Volgend op deze brief bevestigt bpost per brief van 20 november 2018 dat het de non-priorpostzegel beschikbaar zal maken vanaf 1 januari 2019 en dat vanaf die datum de huidige postzegels zullen worden verkocht als non-priorzegels en een nieuwe priorzegel zal worden ingevoerd. Bpost heeft tevens bevestigd dat zijn aanvankelijke bedoeling wel degelijk erin bestond om de operationele uitvoering van de gedifferentieerde behandeling van de prior- en non-priorzegels te starten op 1 april 2019, maar dat bpost, teneinde rekening te houden met de opmerkingen van het BIPT, ook de operationele stromen zou scheiden vanaf 1 januari 2019.

Bpost heeft ook aan het BIPT gevraagd om zijn voorkeur mee te delen tussen twee opties waarover bpost beschikt wat betreft de verkoopvoorwaarden: de ene zonder overgangperiode en de andere met overgangperiode. Die opties worden hierna, in punt 3.3.2.2. gedetailleerd, in verband met de analyse van de principes van transparantie en non-discriminatie.

Conform artikel 19 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector, dat het volgende stelt: *“De Raad biedt elke persoon die rechtstreeks en persoonlijk bij een besluit betrokken is, de gelegenheid om*

vooraf gehoord te worden. De besluiten van de Raad worden aan de personen die rechtstreeks en persoonlijk betrokken zijn en aan de minister meegedeeld.”, kreeg bpost tot 31 oktober 2018 om opmerkingen aangaande het ontwerpbesluit te formuleren.

Bpost zond via een brief van 26 oktober 2018 en van 3 december 2018 tevens zijn aanduidingen in verband met de vertrouwelijkheid door.

3. ANALYSE VAN DE TARIEVEN VOOR ENKELSTUKTARIEVEN VOOR HET JAAR 2019

3.1 Wettelijke basis

3.1.1 Tariefregels

3.1.1.1. Definitie van het kleingebruikerspakket:

Overeenkomstig artikel 18, § 1, van de wet van 26 januari 2018 omvat het kleingebruikerspakket de volgende diensten:

- 1° binnenlandse standaard brievenpost waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg;
- 2° de standaard uitgaande grensoverschrijdende post waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg;
- 3° de uitgaande binnenlandse en grensoverschrijdende postpakketten tot 10 kg;
- 4° de aangetekende zendingen en de uitgaande binnenlandse en grensoverschrijdende zendingen met aangegeven waarde.

3.1.1.2. Na te leven principes

De voorwaarden, de procedure en de berekeningsregels die op de tariefverhogingen van toepassing zijn, zijn wettelijk vastgelegd door de Belgische wetgever.

Meer bepaald beschrijft artikel 17 van de wet van 26 januari 2018 een aantal principes die de aanbieder van de universele dienst, *in casu* bpost, in acht moet nemen wanneer hij tariefverhogingen wil doorvoeren.

Deze principes worden als volgt beschreven in artikel 17, § 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 tarieven zijn **betaalbaar**;*

*2° de tarieven zijn **kostengeoriënteerd en stimuleren een efficiënte aanbidding** van de universele dienst;*

*3° het tarief van de diensten aangeboden tegen enkelstuktarieven is **identiek over het gehele grondgebied** van het Rijk, ongeacht de plaats van ophaling en distributie, onverminderd het recht van de aanbieder(s) van de universele dienst om met gebruikers individuele prijsafspraken te maken;*

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

5° wanneer een aanbieder van de universele dienst speciale tarieven toepast, bijvoorbeeld voor diensten voor zakelijke gebruikers, aanbieders van grote partijen post of tussenpersonen die post van verschillende gebruikers samenvoegen, past hij de beginselen van transparantie en non-discriminatie toe ten aanzien van zowel de eigenlijke tarieven als de betreffende voorwaarden. De tarieven en de betreffende voorwaarden worden steeds op dezelfde wijze toegepast zowel tussen derden onderling als tussen derden en aanbieders van de universele dienst die gelijkwaardige diensten aanbieden. [...]"

Artikel 18, § 4 stelt het volgende aangaande de 'price cap':

"Wanneer een prijsverhogingsaanvraag van de aanbieder van de universele dienst met betrekking tot de tarieven van de diensten behorende tot het kleingebruikerpakket de price cap bedoeld in artikel 18, § 1, respecteert, worden de tarieven conform geacht met de verplichtingen van betaalbaarheid en kostenoriëntering bedoeld in paragraaf 1, 1° en 2°. [...]"

De price cap formule zelf wordt weergegeven door middel van artikel 19, § 1, 1°:

"De gewogen tariefverhoging, zoals gedefinieerd, is lager dan of gelijk aan de verhoging van het gezondheidsindexcijfer tussen de maand april van het voorlaatste jaar en de maand april van het jaar $n-1$ dat voorafgaat aan de toepassing van de tariefverhoging, verminderd met een correctiefactor "X"."

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

en

$$X = V/(1 + V) + KRF * EWW$$

Voor de toepassing van deze formule wordt rekening gehouden met de hierna vermelde principes, zoals opgesomd in artikel 19 van de wet van 26 januari 2018:

"§2. De aanbieder van de universele dienst kan de tariefaanpassingen vanaf 1 januari van elk jaar toepassen. Deze hoeven niet tegelijk te worden toegepast en mogen over het jaar worden gespreid.

§3. Indien de aanbieder van de universele dienst zijn prijzen tijdens een kalenderjaar niet zo veel verhoogt als is toegestaan ingevolge de toepassing van de price cap bedoeld in artikel 18, § 1, en berekend volgens de formule vastgesteld in paragraaf 1, mag hij die overblijvende marge in de loop van de volgende drie jaar gebruiken. Dezelfde regel geldt wanneer er geen tariefaanpassingen hebben plaatsgevonden."

3.1.1.3. In acht te nemen procedure

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 bepaalt dat het BIPT bevoegd is voor de controle op de naleving van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten.

Artikel 18, § 2, van de wet van 26 januari 2018 bepaalt de manier waarop de aanbieder van de universele dienst, *in casu* bpost, te werk moet gaan om deze tariefverhoging daadwerkelijk te kunnen doorvoeren:

"§2 Indien de aanbieder van de universele dienst een tariefverhoging wenst door te voeren voor de producten die behoren tot het kleingebruikerpakket waarvan sprake is in § 1, 1°, worden alle documenten met betrekking tot de kostprijsberekening voorafgaandelijk aan de wijziging en uiterlijk op 1 juli van het jaar n-1 meegedeeld aan het Instituut met het oog op de goedkeuring van de tariefverhoging die kan toegepast worden vanaf 1 januari van het jaar n. Het Instituut controleert of de tarifaire principes bedoeld in artikel 17, § 1, worden nageleefd. Het Instituut gaat de betaalbaarheid en de kostenoriëntering na op basis van de price cap formule bedoeld in paragraaf 1.

Het Instituut beschikt vanaf de dag van ontvangst van de aanvraag tot tariefverhogingen over drie maanden om een beslissing te nemen.

Ingeval het Instituut van mening is dat het dossier onvolledig is, dient het mee te delen binnen tien werkdagen na ontvangst welke informatie ontbreekt.

De termijn van drie maanden wordt opgeschort tot op het ogenblik van de ontvangst van de ontbrekende informatie in het dossier.

Indien een van de principes bedoeld in artikel 17, § 1, niet nageleefd wordt, zal het Instituut de voorgestelde tariefverhoging van de aangewezen aanbieder van de universele dienst weigeren."

Artikel 39 van de wet van 26 januari 2018 voorziet een éénmalige afwijking op de gebruikelijke ex-ante controle, door middel van een ex-post controle, na inwerkingtreding van de wet:

"In afwijking van artikel 18, § 2, mag de aanbieder van de universele dienst na de inwerkingtreding van deze wet éénmalig en uitzonderlijk een verhoging doorvoeren van de tarieven van de producten behorende tot het kleingebruikerpakket bedoeld in artikel 18, § 1, zonder voorafgaande goedkeuring van het Instituut, zonder evenwel afbreuk te doen aan de bevoegdheid van het Instituut om a posteriori de conformiteit van deze tariefverhoging met de tariefbeginselen van artikel 17, § 1 te toetsen. Deze controle moet gebeuren met toepassing van de price cap formule vastgesteld in artikel 19, § 1 van deze wet."

Van deze éénmalige afwijking werd reeds, voor de tariefverhoging 2018, gebruikgemaakt.²

3.1.2 Bevoegdheid van het BIPT

Artikel 14, § 1, 3°, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de

² <http://www.bipt.be/nl/operators/post/universele-en-niet-universele-postdiensten/besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-19-juni-2018-betreffende-de-analyse-van-de-tarieven-van-bpost-voor-de-enkelstuktarieven-voor-het-jaar-2018>

regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector vertrouwt het BIPT de opdracht toe om toe te zien op de naleving van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten. Deze bevoegdheid omvat de controle van de tarieven van het jaar 2019.

Artikel 18 §2 van de wet van 26 januari 2018 stelt duidelijk dat het om een ex-antecontrole gaat, waarbij bpost, op uiterlijk 1 juli van het jaar n-1 voorafgaandelijk aan de verhoging, de benodigde documenten aangaande de kostprijsberekening mee zal delen aan het BIPT. Van deze ex-antecontrole diende, zoals wordt vermeld in artikel 39 van de wet van 26 januari 2018, éénmalig te worden afgeweken voor de tariefverhoging 2018 die ex post werd gecontroleerd.

Behalve de verificatie van de overeenstemming van een tariefverhoging met de wettelijke price-capformule bedoeld in artikel 18, § 2, van de wet van 26 januari 2018 strekt de ex-antecontrolebevoegdheid van het BIPT zich uit tot de conformiteit met de beginselen van transparantie en non-discriminatie.

Overigens doet de bevoegdheid inzake ex-anteverificatie bepaald in artikel 18, § 2, van de wet van 26 januari 2018 niets af van de algemene bevoegdheid van het BIPT, gebaseerd op 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 en van artikel 17, § 1, van de wet van 26 januari 2018, om voor elk tarief van bpost met betrekking tot een dienst die onder de universele dienst valt, de conformiteit met alle tariefbeginselen na te gaan, desgevallend in het kader van een controle achteraf.

3.2. De nieuwe tarifiering van bpost voor 2019

3.2.1. Voorstelling van de door bpost voor 2019 toegepaste verhogingen die van toepassing zijn op de representatieve diensten voor particulieren en voor de zakelijke kleine gebruiker, "kleingebruikerpakket" genaamd

Om de betaalbaarheid van de tarieven te verifiëren wordt de tariefevolucie gepeild aan de hand van een middel genaamd "kleingebruikerpakket".³ Dat pakket bestaat uit een geheel van postdiensten die representatief zijn voor de producten gebruikt door de particulieren en de zakelijke kleine gebruikers.

Dat kleingebruikerpakket omvat de volgende diensten:

- 1° binnenlandse standaard brievenpost waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg;
- 2° de standaard uitgaande grensoverschrijdende post waarvan het gewicht lager is dan of gelijk aan 2 kg;
- 3° de uitgaande binnenlandse en grensoverschrijdende postpakketten tot 10 kg;
- 4° de aangetekende zendingen en de uitgaande binnenlandse en grensoverschrijdende zendingen met aangegeven waarde.

Bpost heeft op 29 juni 2018 de lijst toegezonden met alle producten die tot het hierboven beschreven pakket behoren, inclusief de vooropgestelde tariefverhogingen en de wegingen. Voor de pakketten gaf bpost aan dat de finale tarieven lager zouden kunnen uitvallen en pas in september beschikbaar zouden zijn. Het BIPT ontving de definitieve tarieven op 17 september 2018. Hoewel de verzoeken om definitieve tariefverhogingen voor de bpack-producten laattijdig ontvangen zijn ten opzichte van de uiterste termijn van 1 juli van het jaar n-1, vastgesteld in artikel 18, § 2, houdt het BIPT bij wijze van uitzondering met ze rekening, in het

³ Het kleingebruikerspakket wordt gedefinieerd in artikel Art. 18, § 1, van de wet van 26 januari 2018

bijzonder rekening houdende met de naleving van de transparantieplichting van bpost ten opzichte van het BIPT en de afwezigheid van een weerslag, in dit geval, op zijn besluitvormingsproces. Het BIPT behoudt zich evenwel het recht voor om in latere jaren anders te werk te gaan. De tariefvergelijkinglijst 2018-2019, inclusief procentuele stijging, zoals werd overgemaakt door bpost, wordt weergegeven in de tabellen 1 en 2 hierna.

Bij het lezen van deze tabellen kan worden vastgesteld dat de gemiddelde vooropgestelde stijgingen van de enkelstuktarieven die zullen worden doorgevoerd voor 2019 zich tussen 0% en +15,476% bevinden naargelang van de producten. Er worden voor 2019 geen prijsverlagingen vooropgesteld.⁴ Het gewogen gemiddelde⁵ van deze wijzigingen bedraagt +7,438%.

Bpost heeft aangegeven dat het de introductie beoogt van twee ‘nieuwe’ producten aangaande binnenlandse post, zijnde de non-priorzegel als enkelstuk en deze verkocht per tien. Voor beide producten is er dus bijgevolg geen prijsevolutie weer te geven ten opzichte van 2018. Het BIPT is niet bevoegd om een ex-antecontrole te verrichten ten aanzien van deze nieuwe beoogde tarieven. Daartegenover staat dat het BIPT over de mogelijkheid beschikt om achteraf een controle te verrichten van de conformiteit van deze tarieven met alle tariefbeginselen van artikel 17, § 1, van de wet van 26 januari 2018, waaronder ook de principes van betaalbaarheid en van kostenoriëntering⁶, zonder dat uit de price-capformule het vermoeden mag voortvloeien dat aan die principes is voldaan.

Wat het plan van bpost betreft om een nieuwe non-priorzegel in te voeren, formuleert het BIPT evenwel de volgende opmerkingen. De laatste keer dat er een non-priorzegel, waarbij de levering niet op de volgende werkdag zal plaatsvinden, stond in de productenlijst van bpost, was meer dan tien jaar geleden. Anno 2006 bedroeg het enkelstuktarief van een non-priorzegel 0,46 euro. De vooropgestelde prijs voor een non-prior in 2019 daarentegen bedraagt 0,95 euro, oftewel meer dan het dubbele van het tarief van 13 jaar eerder.

Tabel 1: Tariefevoluitie 2018-2019 voor binnenlandse post (<=2 kg) en grensoverschrijdende post (<=2 kg)

Basket	Product	Price Evolution		
		price 2018	price 2019	average increase
National Mail <=2kg	Daily Mail-Stamp-Prior-Per Piece	€ 0,87	€ 1,00	14,943%
	Daily Mail-Stamp-Prior-Per 10	€ 0,84	€ 0,97	15,476%
	Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per Piece		€ 0,95	
	Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per 10		€ 0,92	
	Daily Mail-maff/uvrd/pp-Prior	€ 0,80	€ 0,88	10,000%
	Daily Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior	€ 0,76	€ 0,80	5,263%
International Mail <=2kg	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per Piece	€ 1,36	€ 1,46	7,353%
	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per 5	€ 1,30	€ 1,40	7,692%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per piece	€ 1,58	€ 1,68	6,329%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per 5	€ 1,52	€ 1,62	6,579%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-Eur	€ 1,23	€ 1,33	8,130%

⁴ Zonder het in rekening brengen van de vooropgestelde tarieven inzake eindrechten (“terminal dues”).

⁵ 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.

⁶ Volgens de methodologie uitgezet in het 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 <http://www.bipt.be/nl/operators/post/universele-en-niet-universele-postdiensten/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>

	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-Eur	€ 1,13	€ 1,23	8,850%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-row	€ 1,45	€ 1,55	6,897%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-row	€ 1,30	€ 1,40	7,692%

Bron: bpost

Tabel 2: Evolutie van de tarieven 2018-2019 voor binnenlandse aangetekende zendingen (<=2 kg), internationaal aangetekende zendingen, binnenlandse pakketten (<=10 kg) en grensoverschrijdende pakketten (<=20 kg)

Basket	Product	Price Evolution		
		price 2018	price 2019	average increase
National Registered	Registered-Stamp-Prior-<= 2 kg	€ 6,20	€ 6,46	4,194%
	Registered-Other-Prior-<= 2 kg	€ 6,00	€ 6,21	3,500%
	Registered-Advice of Receipt	€ 1,30	€ 1,32	1,538%
	Registered-Declared Value	€ 5,00	€ 5,00	0,000%
Internat. Registered	Social Mail-Reg.Int Stamps-Eur	€ 6,66	€ 6,89	3,453%
	Social Mail-Reg.Int Stamps-row	€ 6,88	€ 7,11	3,343%
	Social Mail-Registered Int-Eur	€ 6,43	€ 6,66	3,577%
	Social Mail-Registered Int-row	€ 6,65	€ 6,88	3,459%
(**) National Packages <=10kg	BPACK Mini-Parcels 1	€ 4,40	€ 4,60	4,545%
	BPACK Mini-Parcels 1 (per 5)	€ 4,18	€ 4,370	4,545%
	BPACK Mini-Parcels 2	€ 5,90	€ 6,10	3,390%
	BPACK Mini-Parcels 2 (per 5)	€ 5,60	€ 5,79	3,393%
	BPACK Mini-Parcels 3	€ 5,90	€ 6,10	3,390%
	BPACK Mini-Parcels 3 (per 5)	€ 5,61	€ 5,80	3,387%
	BPACK 24H - 0-2 kg	€ 6,70	€ 6,90	2,985%
	BPACK 24H - 0-2 kg (per 10)	€ 6,37	€ 6,56	2,983%
	BPACK 24H - 2-10 kg	€ 9,00	€ 9,20	2,222%
	BPACK Secur 0-2 kg	€ 7,90	€ 8,10	2,532%
	BPACK Secur 0-2 kg (per 10)	€ 7,51	€ 7,70	2,530%
	BPACK Secur 2-10 kg	€ 10,20	€ 10,40	1,961%
	BPACK Pay@home 0-2 kg	€ 13,35	€ 14,20	6,367%
	BPACK Pay@home 2-10 kg	€ 15,65	€ 16,50	5,431%
	Online BPACK 24H - 0-2kg	€ 5,50	€ 5,70	3,636%
	Online BPACK 24H - 2-5kg	€ 5,50	€ 5,70	3,636%
	Online BPACK 24H - 5-10kg	€ 6,00	€ 6,20	3,333%
	Online BPACK Secur 0-2kg	€ 6,50	€ 6,70	3,077%
	Online BPACK Secur 2-5kg	€ 6,50	€ 6,70	3,077%
	Online BPACK Secur 5-10kg	€ 7,00	€ 7,20	2,857%
	Online BPACK Pay@home 0-2kg	€ 13,35	€ 14,20	6,367%
	Online BPACK Pay@home 2-5kg	€ 13,35	€ 14,20	6,367%
	Online BPACK Pay@home 5-10kg	€ 15,65	€ 16,50	5,431%
	Online BPACK@bpost 24H - 0-2kg	€ 4,50	€ 4,70	4,444%
	Online BPACK@bpost 24H - 2-5kg	€ 4,50	€ 4,70	4,444%
	Online BPACK@bpost 24H - 5-10kg	€ 4,50	€ 4,70	4,444%
	Online BPACK@bpost Secur 0-2kg	€ 5,50	€ 5,70	3,636%
	Online BPACK@bpost Secur 2-5kg	€ 5,50	€ 5,70	3,636%
	Online BPACK@bpost Secur 5-10kg	€ 5,50	€ 5,70	3,636%
	Online BPACK@bpost Pay@home 0-2kg	€ 11,50	€ 12,35	7,391%
	Online BPACK@bpost Pay@home 2-5kg	€ 11,50	€ 12,35	7,391%
	Online BPACK@bpost Pay@home 5-10kg	€ 14,50	€ 14,50	0,000%

(*) Int. Package <=10kg	BPACK WORLD Light-Prior-<=2kg	€ 8,70	€ 8,70	0,000%
	BPACK WORLD Light-Economy-<=2kg	€ 7,80	€ 7,80	0,000%
	BPACK WORLD 0-10kg	€ 16,40	€ 16,40	0,000%

Bron: bpost

3.3. Analyse

3.3.1. De verhogingen

3.3.1.1. Historische evolutie

De grafiek hierna illustreert de gecumuleerde tariefevoluitie van de prior-postzegel (enkelstuk) voor een genormaliseerde binnenlandse brief tussen 2004 en 2019 en vergelijkt deze met de evolutie van de inflatie⁷ voor dezelfde periode. Tussen 2004 en 2019 zal het postzegeltarief meer dan verdubbeld zijn, zijnde een stijging van meer dan 100% van 0,49 euro naar 1 euro, terwijl het algemeen prijspeil slechts met ongeveer 30% zal zijn toegenomen.

De discrepantie tussen de inflatie en het postzegeltarief neemt in de loop van de tijd bovendien steeds verder toe. Tussen 2017 en 2018 kende het postzegeltarief een stijging van 10,6%, terwijl de inflatie (zie punt 3.4.3) slechts met 1,36% toenam. Het vooropgestelde tarief 2019 zal een stijging van 14,9% betekenen ten opzichte van 2018, dit terwijl de Nationale Bank een lichte vertraging van de inflatiegroei verwacht.

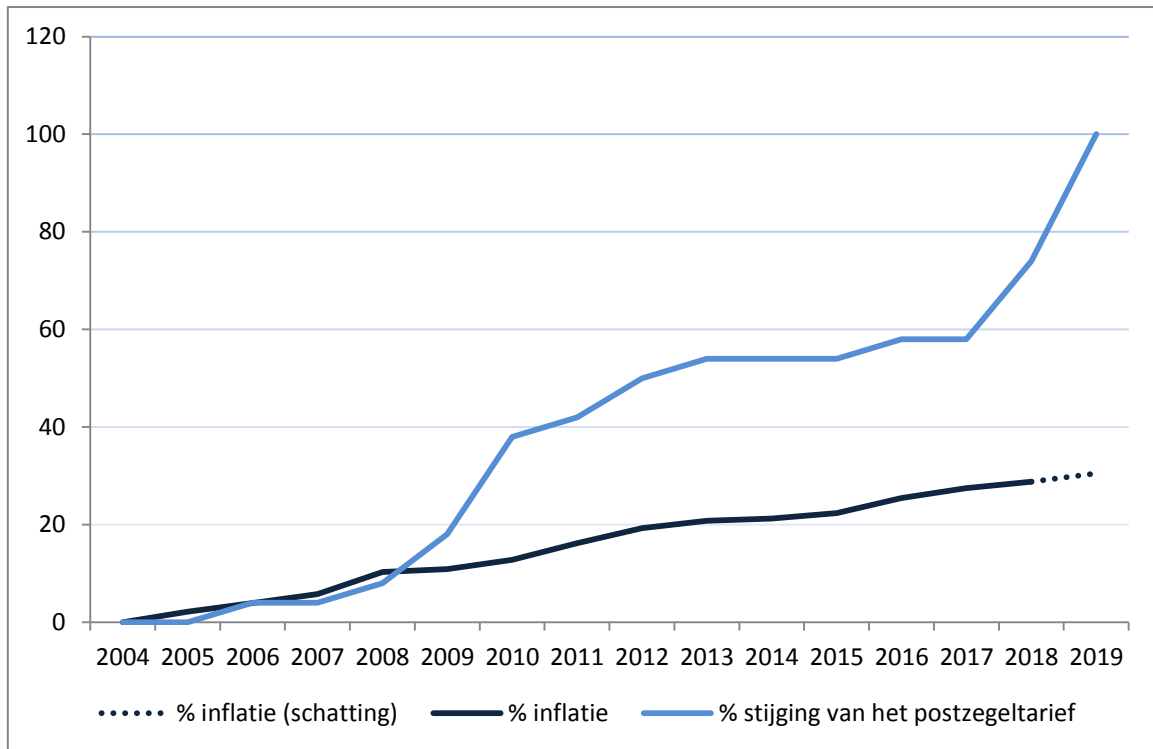
We dienen hierbij tevens nog op te merken dat het vooropgestelde verschil tussen het enkelstuktarief en het stuktarief per 10 zegels op 3 eurocent zal worden gehandhaafd in het voorstel van bpost. Dit heeft als gevolg dat de relatieve prijsstijging nog sterker is bij de zegels verkocht per 10 stuks, zijnde +15,5% op één jaar tijd tegenover +14,9% voor het enkelstuktarief. Daarenboven was de discrepantie in absolute termen tussen het enkelstuktarief en het stuktarief per 10 zegels vroeger veel groter: in 2010 bedroeg het verschil bijvoorbeeld 10 eurocent (59 versus 69 eurocent). De prijsstijging in Figuur 1 zou zodoende nog opvallender zijn indien de prijsstijging van het stuktarief per 10 zegels zou worden weergegeven. Tevens wordt het voor de consument dus stevast minder interessant om zegels per 10 aan te schaffen, daar het verschil met het enkelstuktarief afneemt. Nochtans worden meer dan 90% van de verkochte zegels per 10 verkocht, wat tevens voordelen voor bpost oplevert inzake lokettijd⁸ en vooruitbetaling⁹.

⁷ Voor 2019 gaat het hierbij om een schatting van de Nationale Bank van België: <https://www.nbb.be/nl/publicaties-en-onderzoek/economische-en-financieel-publicaties/economische-projecties-voor-belgie>

⁸ Eenmalig gebruik versus potentieel tienmalig gebruik van het loket.

⁹ Indien de gebruiker een voorraad van zegels gaat aanhouden, dan heeft er een vooruitbetaling plaatsgevonden.

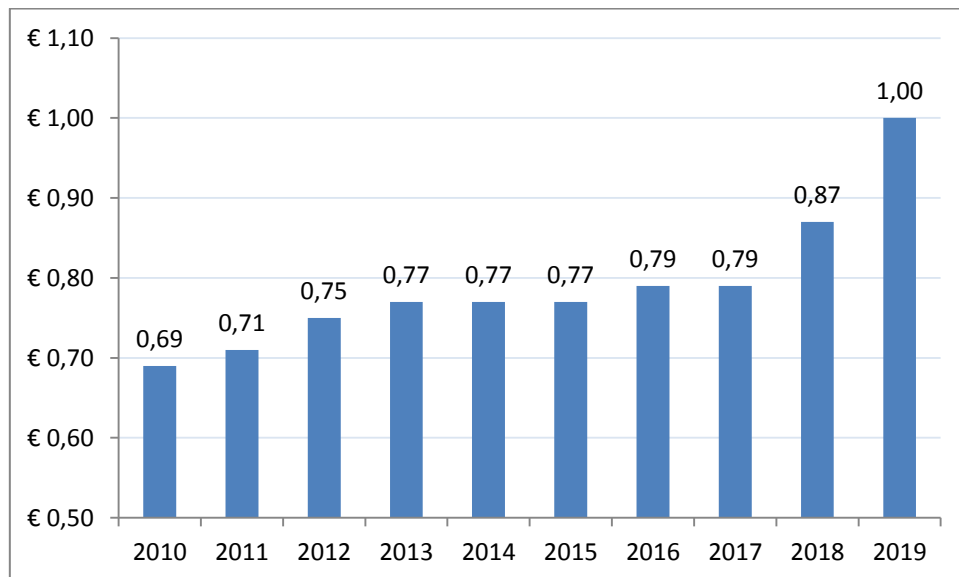
Figuur 1: Vergelijking van de gecumuleerde stijging van het tarief voor postzegels (enkelstuk) en de inflatie (van basisjaar 2004 tot 2018)



Bron: FOD Economie – Federaal Planbureau

Figuur 2 toont hoe de stijging van 26,6% van het prior-postzegeltarief tussen 2017 en 2019 bijna tweemaal zo hoog ligt als de totale stijging tussen 2010 en 2017, zijnde 14,5%.

Figuur 2: Vergelijking van het prior-postzegeltarief (stukprijs) van 2010 tot en met 2019



Bron: BIPT

3.3.1.2. Internationale vergelijking

Wanneer men de nominale prijs van de binnenlandse standaardbrief vergelijkt in Europa aan de hand van de meest recente 'International Letter Price Survey'¹⁰ van Deutsche Post, stelt men vast dat België in 2018, het zevende duurste nominale tarief had van de Europese Unie. Er moet echter worden opgemerkt dat in een kleine helft van de Europese landen het gewicht van de binnenlandse standaardbrief beperkt is tot 20 à 30 gram, wat niet het geval is in België, waar het beperkt is tot 50 gram. Positieve uitschieters betreffen Italië en het Verenigd Koninkrijk, waar het maximumgewicht zelfs 100 gram bedraagt, met, in het Verenigd Koninkrijk, een lagere prijs als in België.

Als we over de landsgrenzen kijken en de tarieven in de buurlanden vergelijken met het stuktarief van 0,87 euro in België, dan valt op dat nog steeds alleen Frankrijk duurder uitvalt en bovendien het verschil met de andere buurlanden verder is uitgediept. In Frankrijk ligt de zegelprijs momenteel (8 cent) hoger dan in België. Maar in Nederland (- 4 cent), het Verenigd Koninkrijk (- 11 cent) en Duitsland en Luxemburg (beide - 17 cent) vallen de zegeltarieven goedkoper, tot inmiddels zelfs flink goedkoper uit. We dienen hier op te merken dat in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk er, ook reeds in 2018, de mogelijkheid bestaat om een goedkopere non-priorzegel aan te schaffen. Waardoor ook in Frankrijk de zegelprijs (0,8 euro voor D+2 en 0,78 euro voor D+4) onder het Belgische tariefniveau kan komen te liggen.

Met een vooropgesteld prior-tarief voor 2019 van 1 euro en, in geval van invoering van een non-priorzegel tegen het beoogde tarief, een non-priorzegeltarief (0,95 euro) dat zelfs boven het prior-tarief 2018 (0,87 euro) zal komen te liggen, dreigt de Belgische situatie in vergelijking met de buurlanden zelfs verder te verslechteren.

Tabel 3: Vergelijking van de nominale prijs van een binnenlandse standaardbrief in Europa (2018)

Land	Nominale prijs in EUR	Maximum gewicht van de brief
1 Denemarken	3,63	50 gr
2 Italië	2,80	100 gr
3 Finland	1,50	50 gr
4 Ierland	1,00	50 gr
5 Frankrijk	0,95	20 gr
6 Zweden	0,93	20 gr
7 Kroatië	0,87	50 gr
8 België	0,87	50 gr
9 Nederland	0,83	20 gr
10 Verenigd Koninkrijk	0,76	100 gr
11 Polen	0,75	50 gr
12 Griekenland	0,72	20 gr
13 Tsjechische Republiek	0,72	50 gr
14 Duitsland	0,70	20 gr
15 Luxemburg	0,70	50 gr
16 Slowakije	0,70	50 gr
Mediaan EU 28	0,70	
17 Oostenrijk	0,68	20 gr

¹⁰ Het gaat hierbij veelal om D+1 tarieven, in enkele uitzondering wordt hiervan afgeweken. Bijvoorbeeld in Spanje, waar non-prior 20 gram 0,55 euro kost en mee is opgenomen in de vergelijkingslijst. Dit omdat het prior-alternatief, bijvoorbeeld 50 gram aan 3,63 euro, reeds een supplementaire dienst, namelijk track and trace, bevat.

18	Estland	0,65	50 gr
19	Portugal	0,65	20 gr
20	Letland	0,57	20 gr
21	Spanje	0,55	20 gr
22	Hongarije	0,50	30 gr
23	Bulgarije	0,49	50 gr
24	Litouwen	0,45	20 gr
25	Cyprus	0,41	20 gr
26	Slovenië	0,40	50 gr
27	Roemenië	0,31	20 gr
28	Malta	0,26	50 gr

Bron: Deutsche Post, 2018

Wanneer men dezelfde vergelijking maakt in termen van koopkrachtpariteit (KKP)¹¹, zodat er rekening wordt gehouden met de individuele economische situatie van elk land, stelt men vast dat de Belgische positionering verbetert. Ons land neemt in dat geval de 16e plaats in, dus net beneden de mediaan¹², onder de landen van de Europese Unie voor een binnenlandse standaardbrief.

België blijkt echter anno 2018 reeds duur vergeleken met zijn buurlanden, waarvan de prijs volgens KKP van de binnenlandse standaardbrief tussen € 0,61 en € 0,92 ligt, tegenover € 0,84 in België. België bevindt zich weliswaar achter Frankrijk (12^e), maar Nederland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zitten nog wat lager in de rangschikking, respectievelijk op de 17^e, 20^e en 21^e plaats. Luxemburg (25^e) zit zelfs bij de goedkoopste landen van Europa voor de prijs van de binnenlandse standaardbrief uitgedrukt in KKP.

Tabel 4: Vergelijking van de prijs van een binnenlandse standaardbrief in Europa (in KKP voor 2018)

Land	Prijs aangepast voor KKP in EUR	Maximum gewicht van de brief
1 Italië	3,02	100 gr
2 Denemarken	2,86	50 gr
3 Kroatië	1,45	50 gr
4 Polen	1,43	50 gr
5 Finland	1,29	50 gr
6 Tsjechische Republiek	1,17	50 gr
7 Slowakije	1,11	50 gr
8 Bulgarije	1,08	50 gr
9 Ierland	0,96	50 gr
10 Estland	0,94	50 gr
11 Griekenland	0,93	20 gr
12 Frankrijk	0,92	20 gr
13 Hongarije	0,90	30 gr
14 Letland	0,90	20 gr
Mediaan EU 28	0,89	
15 Portugal	0,87	20 gr
16 België	0,84	50 gr

¹¹ Bij deze vergelijking heeft Deutsche Post de Duitse koopkracht als maatstaf, ijkingspunt genomen.

¹² Het gebruik van de mediaan is hier noodzakelijk omwille van de uitschieters voor Italië en Denemarken, die het gemiddelde te sterk zouden vertekenen.

17	Nederland	0,79	20 gr
18	Litouwen	0,78	20 gr
19	Zweden	0,76	20 gr
20	Duitsland	0,70	20 gr
21	Verenigd Koninkrijk	0,70	100 gr
22	Oostenrijk	0,66	20 gr
23	Spanje	0,65	20 gr
24	Roemenië	0,64	20 gr
25	Luxemburg	0,61	50 gr
26	Slovenië	0,52	20 gr
27	Cyprus	0,49	20 gr
28	Malta	0,34	50 gr

Bron: Deutsche Post, 2018

3.3.2. Analyse van de tariefprincipes

Voor elk product worden de wettelijke principes vastgelegd in punt 3.1.1.2, namelijk de betaalbaarheid, de kostenbasing, de uniformiteit over het gehele grondgebied, de transparantie en de niet-discriminatie geïntegreerd. De verificatie van de price cap, en dus van de betaalbaarheid en kostenbasing van de tariefverhogingen, geschiedt in punt 3.4 van dit besluit.

3.3.2.1. Uniformiteit van de tarieven

De tarieven zijn identiek ongeacht het adres van de geadresseerde.

3.3.2.2. Transparantie en non-discriminatie

In het kader van de aanvraag voor tariefverhoging die met de brief van 29 juni 2018 ingediend is bij het BIPT, heeft het BIPT zich vragen gesteld over de naleving van het transparantie- en het non-discriminatiebeginsel in de context van een project om een nieuw non-prioritarief in te voeren in 2019.

In het bijzonder in verband met het non-discriminatiebeginsel merkt het BIPT op dat een artificieel prijsverschil tussen twee tarieven vragen doet rijzen omtrent het non-discriminatiebeginsel. In het kader van de ex-antecontrole op grond van artikel 18, § 2, van de wet, vereist de verificatie van de conformiteit van de voorgestelde tariefverhoging voor de priorzegel met het non-discriminatiebeginsel dus dat de objectieve redenen begrepen kunnen worden (bijvoorbeeld de vermeden kosten) die aan de grondslag liggen van het tarief dat voorgesteld wordt voor de priorzegel ten opzichte van het aangekondigde tarief voor de non-priorzegel. Het BIPT heeft dus aanvullende inlichtingen willen krijgen over de operationele verschillen en de kosten die verbonden zijn aan de priorzegel en aan de beoogde non-priorzegel.

Na afloop van de uitwisselingen tussen het BIPT en bpost tussen 29 juni 2018 en 17 september 2018 (zie punt 2), heeft het BIPT in zijn ontwerpbesluit gericht aan bpost op 17 oktober 2018 geoordeeld dat het geen volledige en definitieve verificatie kan doen van de conformiteit van de voorgestelde tariefverhoging met de principes van transparantie en non-discriminatie in geval van invoering van een non-priorzegel in 2019. De invoering van een non-priorzegel in 2019 was immers nog onzeker bij gebrek aan een definitieve beslissing vanwege bpost over de datum en de met name operationele voorwaarden van de lancering ervan.

Op 18 oktober 2018 heeft bpost de volgende aanvullende verduidelijkingen meegedeeld tijdens een informele vergadering met het BIPT:

- Het nieuwe non-prioraanbod voor brievenpost zal worden gelanceerd op 1 januari 2019. Op dat moment zal een nieuwe prior-postzegel beschikbaar zijn. Die postzegel zal van toepassing zijn voor een bezorging op de volgende werkdag (België). Een nieuwe non-priorpostzegel zal beschikbaar zijn in het eerste kwartaal van 2019 na uitputting van de voorraden van de huidige "Filip"-postzegel.
- De oude postzegels blijven geldig en zullen evolueren naar een bezorging binnen drie werkdagen.
- Het bestaande non-prioraanbod voor de overige frankeermethodes (frankeermachines, Daily PP, Daily UVRD) zal eveneens binnen drie dagen worden bezorgd.
- Vanaf 1 april zal de scheiding van de stromen voor de postzegels worden ingesteld. Vanaf die datum zal de nieuwe priorpostzegel moeten worden gebruikt om een behandeling binnen D+1 te garanderen, terwijl voor de nieuwe non-priorzegels en de oude postzegels een bezorging binnen D+3 zal gelden naargelang van de pieken.

Na de aanvullende vragen die het BIPT aan bpost heeft gesteld per brief van 13 november 2018, heeft bpost op 20 november 2018 geantwoord dat het, om rekening te houden met de opmerkingen van het BIPT, de operationele stromen zou scheiden vanaf 1 januari 2019, d.w.z. tegelijk met de invoering van de nieuwe non-priorpostzegel en van de nieuwe priorzegel. Bpost heeft bovendien aan het BIPT gevraagd te laten weten welke van de twee volgende, door bpost overwogen opties, de voorkeur had van het BIPT:

"Optie 1: geen overgangperiode

In deze optie zullen vanaf 1 januari 2019 alle postzegels die zijn verkocht voor 1 januari 2019, alsook de postzegels die geen priorzegel zijn en verkocht worden vanaf 1 januari 2019, worden bezorgd binnen drie werkdagen (D+3), tegenover één werkdag (D+1) voor de priorzegels.

Optie 2: overgangperiode met scheiding van de stromen

In deze optie zullen de postzegels die gekocht zijn voor 31 december 2018, alsook de postzegels die verkocht worden tegen het priortarief na 1 januari 2019 een operationele behandeling krijgen binnen D+1 gedurende een overgangperiode die loopt tot 31 maart 2019. Dit opdat personen die eind 2018 priorzegels hebben gekocht het voordeel van een bezorgingstermijn van D+1 kunnen blijven genieten gedurende de overgangperiode." (vrije vertaling)

Bpost voegt daaraan toe dat het niet mogelijk zal zijn om het onderscheid te maken tussen de postzegels die verkocht zijn voor 31 december en de huidige postzegels die na die datum verkocht worden als non-priorzegels en dat die postzegels tot 31 maart 2019 zullen worden behandeld binnen D+1, waarbij bovendien verduidelijkt wordt dat bpost vanaf januari 2019 de stromen voor de prior-postzegels zal scheiden om voorrang te geven aan de zendingen waarop de nieuwe priorzegel kleeft.

Wat het non-discriminatiebeginsel betreft, blijkt uit de brief van 20 november 2018 van bpost dat de operationele scheiding van de stromen van brievenpost die gefrankeerd is met de nieuwe priorzegel enerzijds, en van de brieven die met andere postzegels gefrankeerd zijn anderzijds, tegelijkertijd met de commerciële lancering van de nieuwe priorzegel en de nieuwe non-priorzegel zal plaatsvinden.

In de eerste optie die door bpost wordt beoogd, zullen de prior- en non-priordiensten, die diensten zijn die onderscheiden contractuele garanties bieden, vanaf 1 januari 2019 een daadwerkelijk verschillende behandeling krijgen in termen van verzendingstermijn. Het BIPT ziet vooraf geen schending van het non-discriminatiebeginsel in de hypothese van de eerste optie die door bpost wordt beoogd.

De tweede optie die door bpost wordt beoogd, brengt een situatie teweeg die niet zo duidelijk is wat betreft een mogelijke schending van het non-discriminatiebeginsel in de praktijk, hetgeen vooraf niet kan worden nagegaan. Deze optie beoogt namelijk weliswaar een operationele scheiding van de stromen vanaf 1 januari 2019, maar die scheiding zou toch resulteren in een bezorging van alle brieven binnen D+1 tot 31 maart 2019, dus in het feit dat diensten die contractueel van elkaar verschillend zijn en tegen een verschillende prijs worden verkocht, in werkelijkheid waarschijnlijk op identieke wijze behandeld worden.

Nu vereist het non-discriminatiebeginsel dat vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld en dat verschillende situaties niet op dezelfde manier worden behandeld, tenzij zo'n behandeling objectief gerechtvaardigd wordt.

Bpost is van oordeel dat deze tweede optie klantvriendelijker is omdat die met name de klanten die voor 31 december 2018 postzegels hebben gekocht de mogelijkheid zou bieden om die zegels nog te gebruiken en daarvoor in het eerste kwartaal van 2019 een priordienst zouden krijgen. Het BIPT twijfelt of het om een voldoende objectieve rechtvaardiging kan gaan voor de identieke behandeling van twee contractueel onderscheiden diensten, omdat bpost andere klantvriendelijke opties had kunnen overwegen, zoals de lancering van de nieuwe postzegels, de tariefverhogingen en de scheiding van de stromen doen samenvallen op 1 april 2019 met verwittiging van de klanten vanaf december 2018. Of bpost zou de huidige prior postzegel kunnen behouden hebben en de non-priorzegel geïntroduceerd hebben met een afwijkend design en een 2D-barcode. Dit zou logisch geweest zijn aangezien het de non-prior is die door de CFC-machine dient te worden gedetecteerd om tijdens piekmomenten aan de kant te worden geschoven, zodat voorrang kan worden gegeven aan brieven met een priorpostzegel. In dergelijk geval zouden de huidige bezitters van een priorpostzegel daarenboven nog altijd, met zekerheid en « client friendly », een prioritaire behandeling hebben kunnen genieten in 2019. De tweede optie zou daarom een probleem vormen ten aanzien van het non-discriminatiebeginsel.

Er zijn overigens geen andere problemen geïdentificeerd of aan het BIPT gemeld in verband met discriminatie ten opzichte van de producten in het kleingebruikerspakket.

Tot besluit, wat betreft de naleving van het non-discriminatiebeginsel, is het BIPT van oordeel dat, voor zover bpost ervoor kiest de eerste voormelde optie toe te passen (operationele behandeling en andere gegarandeerde verzendingstermijn) dit beginsel wordt nageleefd, vanuit een standpunt ex ante.

In de huidige stand van zaken neemt bpost het **transparantiebeginsel** in acht, in de context van deze procedure voor de goedkeuring ex ante van de gevraagde tariefverhogingen, omdat de tarieven per eenheid, bestemd voor kleingebruikers, gepubliceerd worden op de website van bpost en beschikbaar zijn in de postkantoren en de PostPunten.

Het BIPT wijst erop dat de voorlegging van de definitieve bpack-tarieven op 17 september 2018 laattijdig is ten opzichte van artikel 18, § 2, van de wet, dat voorschrijft dat aanvragen voor tariefverhoging voor de producten die behoren tot het kleingebruikerspakket uiterlijk op 1 juli van het jaar n-1 ingediend moeten worden. Bij wijze van uitzondering, in het bijzonder rekening houdende met de naleving van de transparantieverplichting van bpost ten opzichte van het BIPT wat betreft de niet-definitieve aard van sommige op 29 juni 2018 meegedeelde tarieven en

de afwezigheid van een weerslag, in dit geval, op zijn besluitvormingsproces, vindt het BIPT evenwel dat het in staat is om deze tarieven op te nemen in deze verificatie ex ante. Het BIPT behoudt zich evenwel het recht voor om in latere jaren anders te werk te gaan.

Nog steeds in verband met de correcte toepassing van het transparantiebeginsel vanaf 2019 wijst het BIPT overigens erop dat bpost in de hierboven vermelde eerste optie de bedoeling heeft om vanaf januari 2019 de brievenpost die gefrankeerd is met postzegels die verkocht zijn voor 1 januari 2019 (hierna “oude postzegels”) binnen D+3 te bezorgen en niet meer binnen D+1. Welnu, tenzij het om heel oude postzegels gaat, vallen deze postzegels binnen de categorie van de priorzegels, doordat de non-priorzegels door bpost afgeschaft zijn in 2007. De consumenten die oude postzegels hebben gekocht, die in principe onbeperkt geldig zijn, verwachten dus dat ze deze zegels kunnen gebruiken voor een dienst van het priortype.

In die context en wanneer die eerste optie wordt toegepast beveelt het BIPT bpost aan om de klanten onmiddellijk in te lichten in de grootste transparantie over de bezorgingsvoorwaarden die van toepassing zullen zijn voor zendingen die in zijn netwerk worden afgegeven voor en na 1 januari 2019.

Meer in het algemeen¹³ benadrukt het BIPT dat de uitoefening van zijn ex-antebevoegdheid krachtens de artikelen 18 en 19 van de wet van 26 januari 2018 geenszins zijn algemene bevoegdheid inzake verificatie ex post van de naleving van de postale regelgeving door de betrokken ondernemingen inperkt, behalve in de mate van beperkingen die uitdrukkelijk bepaald zouden zijn in de wet¹⁴.

Artikel 14, § 1, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van het BIPT bepaalt: *“Onverminderd zijn wettelijke bevoegdheden, heeft het Instituut de volgende taken [...] met betrekking tot postdiensten [...]: het toezicht op de naleving [...] van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten ...”*.

Het BIPT moet dus met name nagaan of bpost de tariefverplichtingen naleeft die vermeld zijn in artikel 17 van de wet van 26 januari 2018 voor elke dienst die deel uitmaakt van de universeledienstverlening en dit zelfs in de gevallen waarin deze specifieke wet niet de manier detailleert waarop deze controle uitgeoefend moet worden. Een controleprocedure wordt geregeld in de voormelde wet van 17 januari 2003.

3.3.3. Correctie voor de eindrechten

Artikel 19, § 1, 2°, van de wet van 26 januari 2018 schrijft het volgende voor:

“Wat de uitgaande grensoverschrijdende post en de uitgaande grensoverschrijdende postpakketten betreft, zullen de tariefverhogingen die rechtstreeks het gevolg zijn van een verhoging van de eindrechten betaald door de aanbieder van de universele dienst niet in rekening worden genomen voor de toepassing van de price cap formule.”

¹³ En in tegenstelling tot wat bpost beweert in zijn brief van 26 oktober 2018, p. 5-6

¹⁴ Artikel 18, § 4, van de wet van 26 januari 2018 bijvoorbeeld beperkt de bevoegdheid van het BIPT om te beschouwen dat een tarief niet voldoet aan de beginselen van betaalbaarheid en kostenoriëntering, wanneer het gaat om een dienst die opgenomen is in het kleingebruikerspakket en de vorige tariefverhoging voldoet aan de price cap. Die beperking geldt niet op het stuk van non-discriminatie of tarieftransparantie. Bovendien heeft ze geen betrekking op de tarieven van de nieuwe diensten.

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 en grote zendingen alsook voor de zendingen die bpost als omvangrijk bestempelt. De gewogen gemiddelden leveren de volgende resultaten op:

Tabel 5: Aanpassingen voor eindrechten¹⁵

	PRIOR	NON PRIOR
TD EUROPE	2,49%	2,317%
TD ROW	4,559%	4,547%

	PRIOR	NON PRIOR
REGISTERED	2,53%	NA
KILOPOST	3,683%	2,249%

Bron: bpost

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, staat in de laatste kolom van de tabel hieronder.

Tabel 6: Tariefverhoging voor grensoverschrijdende post

Basket	Product	Price Evolution			Net impact of price increases	
		price 2018	price 2019	average increase	Corrections TD	Increase base for price cap
International Mail <=2kg	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per Piece	€ 1,36	€ 1,46	7,353%	-2,490%	4,863%
	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per 5	€ 1,30	€ 1,40	7,692%	-2,490%	5,202%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per piece	€ 1,58	€ 1,68	6,329%	-4,559%	1,771%
	Social Mail-Stamp-Prior-row-Per 5	€ 1,52	€ 1,62	6,579%	-4,559%	2,020%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-Eur	€ 1,23	€ 1,33	8,130%	-2,490%	5,640%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-Eur	€ 1,13	€ 1,23	8,850%	-2,317%	6,532%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-row	€ 1,45	€ 1,55	6,897%	-4,559%	2,338%
	Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-row	€ 1,30	€ 1,40	7,692%	-4,547%	3,145%
Internat. Registered	Social Mail-Reg.Int Stamps-Eur	€ 6,66	€ 6,89	3,453%	-2,530%	0,923%
	Social Mail-Reg.Int Stamps-row	€ 6,88	€ 7,11	3,343%	-2,530%	0,813%
	Social Mail-Registered Int-Eur	€ 6,43	€ 6,66	3,577%	-2,530%	1,047%
	Social Mail-Registered Int-row	€ 6,65	€ 6,88	3,459%	-2,530%	0,929%
(*) Int. Package <=10kg	BPACK WORLD Light-Prior-<=2kg	€ 8,70	€ 8,70	0,000%	-3,683%	-3,683%
	BPACK WORLD Light-Economy-<=2kg	€ 7,80	€ 7,80	0,000%	-2,249%	-2,249%
	BPACK WORLD 0-10kg	€ 16,40	€ 16,40	0,000%		0,000%

Bron: bpost

¹⁵ Zie bijlage 2 voor het overzicht.

3.4. Toepassing van de price cap

Overeenkomstig artikel 19, §1, 1° van de wet van 26 januari 2018 geldt de volgende formule:

“De gewogen tariefverhoging, zoals gedefinieerd, is lager dan of gelijk aan de verhoging van het gezondheidsindexcijfer tussen de maand april van het voorlaatste jaar en de maand april van het jaar n-1 dat voorafgaat aan de toepassing van de tariefverhoging, verminderd met een correctiefactor “X”.”

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

en

$$X = V/(1 + V) + KRF * EWW$$

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 april van jaar n-1 dat aan de toepassing van de tariefverhoging voorafgaat.

-“I_{n-2}”: waarde van het gezondheidsindexcijfer in april van het voorlaatste jaar n-2.

-“X”: een correctiefactor die wordt toegepast op de inflatie om de maximale verhoging van de gemiddelde tarieven van het kleingebruikerpakket te bepalen. De waarde van deze factor kan negatief zijn.

3.4.1. Berekening van de correctiefactor “X”

Artikel 19, §1, 2° van de wet van 26 januari 2018 schrijft het volgende voor:

- “V” is de verwachte gewogen gemiddelde evolutie van het volume van de producten behorende tot het kleingebruikerpakket tussen het jaar n-1 en het jaar n, berekend door de verwachte evolutie van de volumes van elk van de producten behorende tot het kleingebruikerpakket tussen het jaar n-1 en het jaar n te wegen gebruik makend van het aandeel in de verwachte inkomsten van het kleingebruikerpakket van elk van deze producten in het jaar n-1 als wegingsfactor.
- “KRF” is een kostenreductiefactor, dit wil zeggen de jaarlijkse graad van kostenreductie die de aanbieder van de universele dienst moet realiseren in de komende jaren teneinde gedeeltelijk het effect van de daling van de volumes te compenseren. Deze factor wordt vastgesteld op 2,8 %.

- “EWV” is een efficiëntiewinstverdelingsfactor, dit wil zeggen een factor die het aandeel van de efficiëntiewinsten van de aanbieder van de universele dienst vertegenwoordigt dat deze moet afstaan aan de gebruikers van de diensten van het kleingebruikerpakket via de tarieven. Deze factor wordt vastgesteld op 33 %.

De verwachte gewogen gemiddelde evolutie van het volume voor het jaar 2019 is volgens bpost als volgt:

Tabel 7: Verwachte gewogen gemiddelde evolutie van het volume 2019

Basket	Product	Estimated Revenue 2018		Est Vol 2019/2018	V-factor
		amount	weighting		
				Relative Change per Product or Group of Products	
National Mail <= 2kg	Daily Mail-Stamp-Prior-Per Piece Daily Mail-Stamp-Prior-Per 10 Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per Piece Daily Mail-Stamp-Non-Prior-Per 10 Daily Mail-maff/uvrd/pp-Prior Daily Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior				
National Registered	Registered-Stamp-Prior-<= 2 kg Registered-Other-Prior-<= 2 kg Registered-Advice of Receipt Registered-Declared Value				
International Mail <= 2kg	Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per piece Social Mail-Stamp-Prior-Eur-Per 5 Social Mail-Stamp-Prior-row-Per piece Social Mail-Stamp-Prior-row-Per 5 Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-Eur Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-Eur Social Mail-maff/uvrd/pp-Prior-row Social Mail-maff/uvrd/pp-Non Prior-row				
at. Re g1	Social Mail-Reg.Int Stamps-Eur				

[VERTROUWELIJK]

	Social Mail-Reg.Int Stamps-row			
	Social Mail-Registered Int-Eur			
	Social Mail-Registered Int-row			
National Packages <=10kg	BPACK Mini-Parcels 1 BPACK Mini-Parcels 1 (per 5) BPACK Mini-Parcels 2 BPACK Mini-Parcels 2 (per 5) BPACK Mini-Parcels 3 BPACK Mini-Parcels 3 (per 5) BPACK 24H - 0-2 kg BPACK 24H - 0-2 kg (per 10) BPACK 24H - 2-10 kg BPACK Secur 0-2 kg BPACK Secur 0-2 kg (per 10) BPACK Secur 2-10 kg BPACK Pay@home 0-2 kg BPACK Pay@home 2-10 kg Online BPACK 24H - 0-2kg Online BPACK 24H - 2-5kg Online BPACK 24H - 5-10kg Online BPACK Secur 0-2kg Online BPACK Secur 2-5kg Online BPACK Secur 5-10kg Online BPACK Pay@home 0-2kg Online BPACK Pay@home 2-5kg Online BPACK Pay@home 5-10kg Online BPACK@bpost 24H - 0-2kg Online BPACK@bpost 24H - 2-5kg Online BPACK@bpost 24H - 5-10kg Online BPACK@bpost Secur 0-2kg Online BPACK@bpost Secur 2-5kg Online BPACK@bpost Secur 5-10kg Online BPACK@bpost Pay@home 0-2kg Online BPACK@bpost Pay@home 2-5kg Online BPACK@bpost Pay@home 5-10kg			
Int. Package <=10kg	BPACK WORLD Light-Prior-<=2kg BPACK WORLD Light-Economy- <=2kg BPACK WORLD 0-10kg			
Total				- 8,673%

Source : bpost

Berekening correctiefactor “X” door het BIPT:

V = -8,673%

KRF = 2,8%

EWV = 33%

$$\Rightarrow X = [-8,673\% / (1 + (-8,673\%))] + 2,8\% * 33\% = -8,573\%$$

3.4.2. Bemerkingen van het BIPT aangaande de correctiefactor “X” en het kostenoriëntatieprincipe

Schattingen liggen in lijn met volumewijzigingen aangaande het kleingebruikerspakket in 2017

Het BIPT kan zich, na een verificatie op basis van informatie aangereikt door bpost, vinden in de vooropgestelde schattingen van volumewijzigingen (zie 3.4.1.) aangaande het kleingebruikerspakket. Deze schattingen liggen in lijn met de anno 2017 waargenomen ontwikkelingen van de volumes. De gerealiseerde ‘V’ voor 2017 was immers gelijk aan -8,931% aangaande het kleingebruikerspakket.

Huidige compensatie voor volumedalingen slechts indirect gelieerd aan de onderliggende kosten

Het BIPT heeft reeds eerder, middels een advies¹⁶, kritiek geleverd aangaande deze werkwijze van compensatie voor volumedalingen zoals gedefinieerd door de wet van 26 januari 2018. Deze methodologie, die inhoudt dat de volumedalingen aangaande het kleingebruikerspakket rechtstreeks en geheel worden gecompenseerd zonder rekening te houden met (afnemende totale) variabele kosten, is immers slechts indirect gelieerd aan de onderliggende kosten en is dus geen goede maatstaf om het principe van kostenoriëntatie af te dwingen.

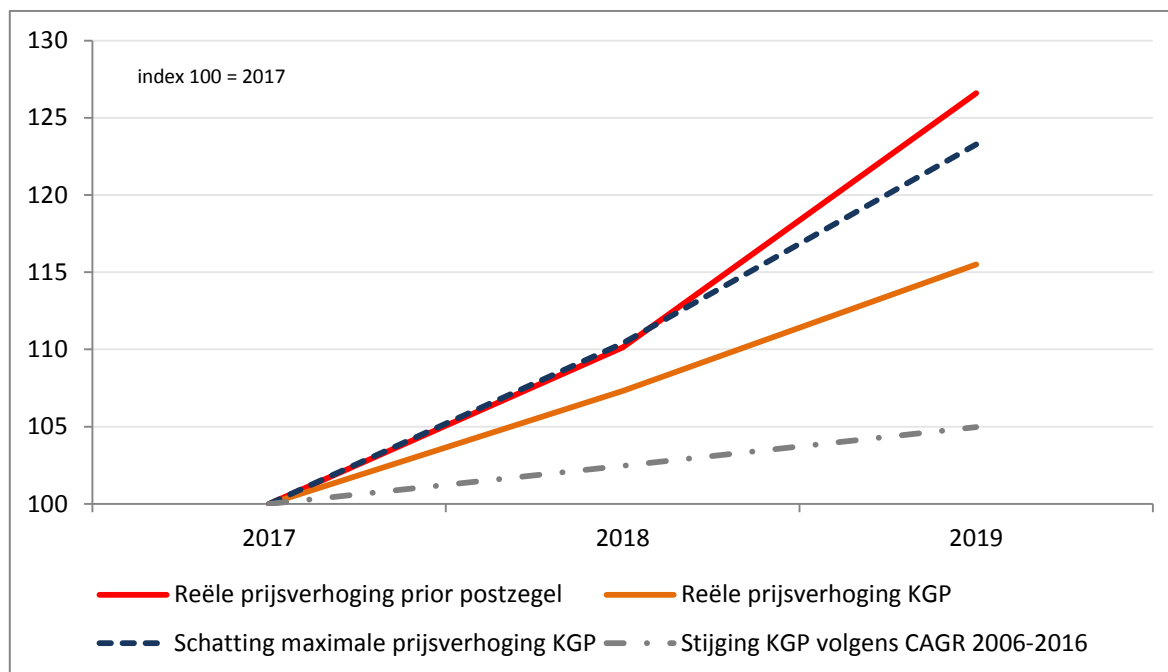
Ter herinnering, de tariefverhoging van in totaal 26,6% (zie ook 3.3.1.1) tussen 2017 en 2019 aangaande de prior-postzegel tegen stukprijs, ligt in de lijn van wat het BIPT in zijn advies van 19 oktober 2017 aanhaalde als potentiële impact op het kleingebruikerspakket door introductie van de vernieuwde price-capformule en het daarmee samenhangende gebrek aan werkelijke verificatie van het kostenoriëntatieprincipe. Deze voorspelde “*historisch ongeziene prijsstijgingen*” zijn inmiddels realiteit geworden voor het centrale product binnen het kleingebruikerspakket, zoals weergegeven wordt in figuur 3. Deze figuur geeft daarenboven het contrast weer met de historische gemiddeld gewogen groeivoet (CAGR) aangaande prijsverhogingen voor het kleingebruikerspakket, zoals deze werden vastgesteld tussen 2006 en 2016. Nota bene, in vergelijking met 2017, toen het BIPT reeds oordeelde dat het tariefvoorstel van bpost ruimschoots niet kostengeoriënteerd was, zoals ook bevestigd door het

¹⁶ Advies van de Raad van het BIPT van 19 oktober 2017 met betrekking tot het wetsontwerp betreffende de postdiensten:

<http://www.bipt.be/nl/operators/post/universele-en-niet-universele-postdiensten/advies-van-de-raad-van-het-bipt-van-19-oktober-2017-met-betrekking-tot-het-wetsontwerp-betreffende-de-postdiensten>

Marktenhof¹⁷ nadat bpost dit besluit had aangevochten, zullen kleine gebruikers in 2019 gezamenlijk [50-100] miljoen euro extra betalen voor de diensten aangeboden door bpost.¹⁸

Figuur 3: Vergelijking van reële prijsverhoging postzegeltarief prior (stukprijs) en reële prijsverhoging kleingebruikerspakket (KGP) met enerzijds de maximale geschatte prijsverhoging aangaande het KGP volgens het advies van het BIPT van 19 oktober 2017 en anderzijds de gerealiseerde (KGP) samengestelde gemiddelde prijsstijging (CAGR) over de periode 2006-2016 (2017-2019)



Bron: BIPT

Volumewijziging kleingebruikerspakket wijkt echter af van algemene volumewijziging

De diensten binnen het kleingebruikerspakket worden grotendeels gezamenlijk behandeld, zoals bij sortering en distributie, met de andere (bulk)diensten aangeboden door bpost. Ook de volumewijzigingen zouden zodoende, in tegenstelling tot wat voorgeschreven wordt door artikel 19, §1, 2° van de wet van 26 januari 2018, globaal en niet op basis van het kleingebruikerspakket dienen bekeken te worden. De globale volumewijzigingen zijn minder uitgesproken dan deze binnen het kleingebruikerspakket; in 2017 bijvoorbeeld bedroeg de algemene volumedaling aangaande binnenlandse brievenpost -5,9%, terwijl in het kleingebruikerspakket 'National Mail<=2kg' en 'National registered' tezamen afsloot op - [VERTROUWELIJK]%. Dit contrast toont zich ook in de schattingen voor 2018, waar bpost spreekt van een daling tot -7%¹⁹ voor het geheel van de binnenlandse brieven. Binnen het

¹⁷ Arrest van het Marktenhof van 11 oktober 2017 waarbij de vordering van bpost tot nietigverklaring van het 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 wordt afgewezen:

<http://www.bipt.be/nl/operators/bipt/geschillen/jaar-2017/arrest-van-het-marktenhof-van-11-oktober-2017-waarbij-de-vordering-van-bpost-tot-nietigverklaring-van-het-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-2>

¹⁸ Rekening houdend met de volumeschattingen voor 2019 en het verschil tussen de gemiddelde tarieven voor 2017 en 2019.

¹⁹ Analistenpresentatie bpost van 14 maart 2018; "Outlook for 2018", slide 15:

http://corporate.bpost.be/~media/Files/B/Bpost/quarterly-results/2017/4Q17/20180313_analyst%20presentation%204Q17_FV.PDF

kleingebruikerspakket echter, bedraagt de door bpost geschatte gemiddelde gewogen evolutie - [VERTROUWELIJK]% van 'National mail <=2kg' en 'National registered'.

Volume-effecten door significante prijsstijgingen maken net nieuwe prijsstijgingen mogelijk

De rechtstreekse compensatie voor volumedalingen is een systeem dat net verdere prijsstijgingen kan uitlokken. Immers, significante prijsstijgingen zullen verdere, sterkere volumedalingen uitlokken; de meer prijsgevoelige gebruikers zullen, waar mogelijk, minder brieven gaan sturen of overschakelen op alternatieven, waarna bijgevolg de prijzen opnieuw kunnen stijgen omdat volumedalingen zich zullen hebben voorgedaan. Kleine gebruikers die geen alternatief hebben of hun volume niet kunnen laten dalen, worden in dergelijk geval stelselmatig met significant hogere prijzen geconfronteerd.

Ontbreken van een samenhang tussen geschatte volumedalingen en prijsstijgingen

Een andere opmerkelijk punt aangaande het in rekening nemen van deze volumedalingen, is dat er geen sterke correlatie, oftewel lineaire samenhang, bestaat anno 2019 tussen de geschatte volumedaling per product en de gewenste tariefverhoging op productniveau. Bekeken overheen het gehele kleingebruikerspakket is er slechts beperkte samenhang te vinden tussen geschatte volumedalingen en compenserende prijsstijgingen, de correlatiecoëfficiënt bedraagt immers een lage -0,45.²⁰ Dit is deels ingegeven door een combinatie van volumestijgingen en prijsstijgingen, zodoende een gelijklopende in plaats van tegengestelde trend tussen volume en prijs, bij enkele pakketdiensten. Waarbij bijvoorbeeld 'Online BPACK@bpost Pay@home 0-2kg' in het oog springt; een verwachte volumestijging van [VERTROUWELIJK]% wordt er niettemin gecombineerd met een prijsstijging van 7,391%. Maar, zelfs wanneer alleen de brievenpost in beschouwing wordt genomen, zowel nationaal als internationaal, is er nog steeds amper sprake van een samenhang tussen verwachte daling en de individuele prijsstijging, getuige hiervan een erg lage correlatiecoëfficiënt van -0,17. De prijsaanpassingsruimte, nochtans grotendeels berekend aan de hand van volumedalingen, lijkt dus niet louter te worden aangewend om volumedalingen te compenseren.

Onveranderd hoge RoS-marge aangaande het kleingebruikerspakket

Deze analyses zetten wederom de redenering op losse schroeven dat een dergelijke compensatie voor volumedalingen momenteel in België noodzakelijk is. Immers, voor 2017 heeft het BIPT een tariefverhoging dienen te weigeren²¹ omdat niet werd voldaan aan het principe van kostenoriëntatie, deze beslissing werd vervolgens ook bekrachtigd door het Marktenhof²². Indien diezelfde methodologie uit 2017 zou worden gehanteerd vandaag de dag,

De kerncijfers van bpost vertoonden daarentegen tijdens Q1 en Q2 zelfs dalingen die kleiner waren dan -6%: http://corporate.bpost.be/investors/results-reports-and-presentations/quarterly-results/2018?sc_lang=nl-BE

²⁰ De correlatie is de statistische samenhang tussen twee grootheden. De mate van correlatie tussen twee variabelen wordt uitgedrukt in de correlatiecoëfficiënt. De waarde daarvan kan variëren tussen -1 en +1. Daarbij betekent 0: geen lineaire samenhang, +1: een perfecte positieve lineaire samenhang en -1: een perfecte negatieve lineaire samenhang. Hoe verder de correlatiecoëfficiënt verwijderd is van 0, hoe sterker de correlatie. Voor verdere interpretatie zie: <https://www.tilburguniversity.edu/nl/studenten/studie/colleges/spsshelpdesk/edesk/correlat/>

²¹ 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 <http://www.bipt.be/nl/operators/post/universele-en-niet-universele-postdiensten/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>

²² Arrest van het Marktenhof van 11 oktober 2017 waarbij de vordering van bpost tot nietigverklaring van het 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 wordt afgewezen:

dan zou de eindconclusie nog steeds dezelfde zijn. Wanneer we op basis van de volumeverwachtingen en tarieven voor 2019, een schatting van de omzet 2019 confronteren met de totale kosten gehanteerd in de tariefbeslissing 2017²³, dan stellen we een Return on Sales (RoS) marge vast van [15-25]%. Een erg hoge marge aangaande het kleingebruikerspakket dus, en een marge die nog steeds ruimschoots de redelijke marge van 15% overschrijdt welke werd gehanteerd in 2017²⁴.

3.4.3. Berekening van de inflatie

Het gezondheidsindexcijfer voor de maand april 2017 bedroeg 105,46. In 2018 bedroeg het gezondheidsindexcijfer voor de maand april 106,89.

De inflatie wordt als volgt berekend :

$$\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} = 106,89/105,46 = 1,0136 \text{ (d.i. een inflatie van 1,36\%).}$$

3.4.4. Berekening van het plafond

Artikel 19, § 3, van de wet van 26 januari 2018 schrijft voor: *“Indien de aanbieder van de universele dienst zijn prijzen tijdens een kalenderjaar niet zo veel verhoogt als is toegestaan ingevolge de toepassing van de price cap bedoeld in artikel 18, § 1, en berekend volgens de formule vastgesteld in paragraaf 1, mag hij die overblijvende marge in de loop van de volgende drie jaar gebruiken. Dezelfde regel geldt wanneer er geen tariefaanpassingen hebben plaatsgevonden.”*

Vermits er voorafgaandelijk aan dit besluit nog maar één keer een berekening werd uitgevoerd volgens de price-capformule uit artikel 18, § 1 van de wet van 26 januari 2018, bestaat er enkel nog maar een (gecumuleerde) niet-gebruikte marge; namelijk van 2,72% uit 2018.

Het toegestane maximum voor 2019 wordt berekend volgens deze formule:

$$\left(\frac{I_{n-1}}{I_{n-2}} * [1 - X] - 1 \right)$$

+ ongebruikte marge (n-3) + ongebruikte marge (n-2) + ongebruikte marge (n-1)

De gewogen verhogingen voor het jaar 2019 mogen dus niet hoger zijn dan:

$$[(106,89/105,46)*(1-(-8,573\%))-1] + 0\% + 0\% + 2,72\% = 12,77\%$$

Het toegestane maximum voor 2018 bedraagt dus 12,77%.

<http://www.bipt.be/nl/operators/bipt/geschillen/jaar-2017/arrest-van-het-marktenhof-van-11-oktober-2017-waarbij-de-vordering-van-bpost-tot-nietigverklaring-van-het-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-2>

²³ Het ging hierbij om de totale kosten uit 2015, welke door volumedalingen hoger uitvallen dan deze in 2019. Immers, bij volumedalingen zal de eenheidskost stijgen, door het deel vaste kosten dat over minder eenheden wordt verdeeld, maar zal de totale kost dalen door middel van het krimpend gedeelte variabele kosten.

²⁴ Onder een vergelijkbare situatie, met gelijkaardige marktrisico's.

3.4.5. Toepassing van het plafond

De samenvattende tabel voor de price cap voorgesteld door bpost bevindt zich in bijlage 3.

Men kan vaststellen dat het gewogen totaal van de voorgestelde verhogingen 7,438% bedraagt. Dat totaal is lager dan het totale plafond van 12,77% (inclusief overgedragen marge uit 2018), dat werd berekend in punt 3.4.3. Er is zodoende nog steeds de ongebruikte marge van 2018 (2,72%) die bpost op basis van de wet van 26 januari 2018 in de loop van de volgende twee jaar nog kan gebruiken, evenals een ongebruikte marge van 2019 van 2,61% die bpost in de loop van de volgende drie jaar nog kan gebruiken.

4. ALGEMENE CONCLUSIE

Het onderzoek van de feiten waarvan het BIPT kennis heeft gehad, heeft geen inbreuk laten blijken op de principes van tarifaire uniformiteit, non-discriminatie en transparantie wat betreft de tariefverhogingen van het kleingebruikerspakket.

Wat betreft de conformiteit met het tariefprincipe van kostenoriëntering zitten de verhogingen van de enkelstuktarieven die bpost op 1 januari wenst toe te passen voor de zendingen die begrepen zijn in het kleingebruikerspakket, onder het tariefplafond ("*price cap*") dat vastgesteld wordt door de nieuwe formule die vastgelegd is in artikel 19 van de wet van 26 januari 2018. Krachtens artikel 18 van diezelfde wet, worden deze tarieven dus vermoed te voldoen aan de principes van betaalbaarheid en kostenoriëntering. Voor eventuele nieuwe producten aangaande de non-priorzegel behoudt het BIPT, conform artikel 14, §1, 3° van de BIPT-statuuwet van 17 januari 2003, zich het recht om een ex-postverificatie van de tariefprincipes uit te voeren. Het betreft in dit geval immers nieuwe producten en tarieven en geen tariefverhogingen.

Zoals vermeld in zijn advies van 19 oktober 2017²⁵, is het BIPT van oordeel dat de sinds 2018 vernieuwde price-capformule er niet op afgestemd is om een effectieve controle van het principe van de kostenoriëntering te garanderen. De marge van [15-25]% die bpost uit het kleingebruikerspakket zou moeten kunnen halen op basis van de tarieven voor 2019 vormt daarvan voldoende bewijs.

Er kan ook terecht worden getwijfeld aan de capaciteit van deze nieuwe formule om op gepaste wijze de betaalbaarheid van de tarieven te verifiëren, gelet op de grootte van het verschil tussen het inflatiecijfer en zowel de verhoging die door bpost in 2018 werd toegepast als de verhoging die voor 2019 wordt gevraagd. Deze analyse bevestigt de gegrondheid van de kritische opmerkingen die het BIPT geformuleerd heeft in het kader van de opstelling van de wet van 26 januari 2018.

Bijgevolg besluit de Raad om alle gevraagde tariefverhogingen goed te keuren, welke mogen worden toegepast vanaf 1 januari 2019.

Dit besluit is onverminderd de algemene bevoegdheid van het BIPT om ex post de naleving van de postale regelgeving, met name op tarifair gebied, na te gaan.

²⁵ Advies van de Raad van het BIPT van 19 oktober 2017 met betrekking tot het wetsontwerp betreffende de postdiensten:
<http://www.bipt.be/nl/operators/post/universele-en-niet-universele-postdiensten/advies-van-de-raad-van-het-bipt-van-19-oktober-2017-met-betrekking-tot-het-wetsontwerp-betreffende-de-postdiensten>

5. BEROEPSMOGELIJKHEDEN

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 dit besluit beroep in te stellen bij het Marktenhof, 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.

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 BIPT 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
Lid van de Raad

Jack Hamande
Lid van de Raad

Luc Vanfleteren
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad

Bijlage 1: Berekening van het gewogen gemiddelde van de tariefverhogingen

[VERTROUWELIJK]

Bron: bpost

Bijlage 2: Impact van de eindrechten

[VERTROUWELIJK]

Stijging TD 2017 vs. 2016

[VERTROUWELIJK]

Bron: bpost

Bijlage 3: Samenvatting van de berekening van de price cap uitgevoerd door bpost

[VERTROUWELIJK]

Bron: bpost