

**Besluit van de Raad van het BIPT
van 2 augustus 2022
betreffende
de olijsting en indeling van producten en diensten
verstrekkt door de universeledienstaanbieder voor het
jaar 2021**

INHOUDSOPGAVE

1. VOORWERP	3
2. RETROACTA	3
3. JURIDISCHE BASIS	4
3.1. Analytische boekhouding	4
3.2. Classificatie van de producten.....	4
4. ANALYSE VAN DE PRODUCTENLIJST EN CLASSIFICATIE VAN HET JAAR 2021.....	8
4.1. Int Out - PRI - ROE - Format G - Direct Mail - USO.....	8
4.2. Int Out - NPR - ROW - Format E - BusMail - Sorted - USO	8
4.3. Int Biz - PRI - Belg - Format E - on bag - TNT - USO	9
4.4. Int Out - PRI - ROW - Format E - on bag - TNT - COM.....	9
4.5. Int Out - PRI - ROW - Format E - Mini - LVS - COM	9
4.6. Int'l In China - Belg - Parcels - COM.....	10
5. Conclusie.....	10
6. BEROEPSMOGELIJKHEDEN	11

1. VOORWERP

1. Dit besluit behelst de goedkeuring van de oplistings en indeling van producten en diensten verstrekt door de universeledienst aanbieder voor het jaar 2021. Deze taak wordt verricht in het kader van de verklaring van overeenstemming van het kostentoerekeningsstelsel voor bpost voor 2021, op basis van de verslagen opgesteld door het College van Commissarissen bij bpost, en in overeenstemming met artikel 13 van het Koninklijk besluit betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele postdienst van 25 april 2014.

2. RETROACTA

2. Op 28 april 2022 maakte bpost de productenlijst, inclusief classificatie, met betrekking tot 2021 over aan het BIPT. Na analyse van de nieuwe productenlijst, formuleerde het BIPT op 11 mei 2022 vervolgens per schrijven vragen aangaande de 6 nieuwe productlijnen die werden toegevoegd voor 2021. Er werden voor 2021 geen geschrapte productlijnen noch wijzigingen betreffende de productclassificatie vastgesteld. Voor de 6 nieuwe productlijnen, wenste het BIPT een productbeschrijving, een verduidelijking bij de gehanteerde codes en de reden voor toevoeging van deze productlijn te ontvangen. Op 20 mei 2022 volgde het antwoord van bpost. Tot slot vroeg het BIPT op 22 juni 2022 of er, gegeven de nieuwe commerciële productlijn "Int'l In China - Belg - Parcels - COM" voor pakketten tot 30 kg komende van China, nog wel een productlijn aanwezig was voor universele pakketten tot 20 kg vanuit China. Op 27 juni 2022 verduidelijkte bpost dat deze laatste productlijn nog bestaat en "Int Biz-China-PRI-Belg-FormatE-BusMail-TNT-USO" heet.
3. 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 8 augustus 2022 om opmerkingen aangaande het Ontwerpbesluit te formuleren. Op 19 juli 2022 liet bpost vervolgens weten geen opmerkingen te hebben noch confidentiële secties te zien.

3. JURIDISCHE BASIS

3.1. Analytische boekhouding

4. De universeledienst aanbieder houdt, conform artikel 20, 21, §4, en 22 van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten (hierna de "postwet") een analytische boekhouding, en legt jaarlijks de categorie waaronder elk product behoort (universeel, openbaar of commercieel), voor aan het Instituut ter goedkeuring. Het BIPT ziet er tevens op toe dat deze interne analytische boekhouding gecontroleerd wordt door het College van Commissarissen, en publiceert jaarlijks een conformiteitsattest.
5. De inhoud en de formaliteiten die nageleefd dienen te worden, worden verder bepaald in artikel 13 van het Koninklijk Besluit van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele postdienst.
6. Tot slot oefent het BIPT in het kader van artikel 14, 3° van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector (hierna "statuutwet"), toezicht op de naleving van de postwet en haar uitvoeringsbesluiten, waaronder de interne analytische boekhouding valt.
7. In toepassing van artikel 26 van de postwet, vraagt het BIPT op gemotiveerde en proportionele wijze alle nodige informatie op om de naleving van de postreglementering te waarborgen en om alle maatregelen te nemen die kunnen bijdragen tot de transparantie. Overeenkomstig dit artikel verstrekken de aanbieders van postdiensten deze informatie onmiddellijk.

3.2. Classificatie van de producten

8. Opdat het aanbod van producten in de juiste categorie binnen de analytische boekhouding zou worden ondergebracht, kan men zich beroepen op enkele wetsbepalingen die deze categorieën nader omschrijven.
9. Zo gaat de postwet er in artikel 15 van uit dat de volgende producten deel uitmaken van de universele dienst:
 - het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie van postzendingen tot 2 kg;
 - het ophalen, het sorteren, het vervoer en de distributie tegen enkelstuktarieven aangeboden postpakketten tot 10 kg;
 - de distributie van de postpakketten ontvangen vanuit andere lidstaten tot 20 kg;
 - de diensten in verband met aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde.

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

10. Indien bpost producten aanbiedt die tot deze universele dienst behoort, dan moet zij met betrekking tot de tarieven voor deze producten, hierbij de beginselen van artikel 17 van de postwet respecteren. Deze beginselen zijn met name: 1) betaalbaarheid, 2) kostenoriëntatie, 3) uniformiteit op het hele grondgebied, 4) transparantie en 5) niet-discriminatie. Ingeval er speciale tarieven worden aangeboden voor diensten voor zakelijke gebruikers, of aanbieders van grote partijen, of tussenpersonen, worden de beginselen van transparantie en non-discriminatie toegepast ten aanzien van zowel de tarieven als de voorwaarden.

11. Met betrekking tot de verplichting tot het aanbieden van een verminderd publiek tarief, zoals voorzien wordt in artikel 17, §2 van de postwet, geldt dit evenwel enkel voor brievenpost die deel uitmaakt van de universele dienst. Er rust geen verplichting op bpost om een verminderd publiek tarief aan te bieden in het kader van pakketten die tot de universele dienst behoren.
12. Bijgevolg impliceert de formulering van artikel 15 van de postwet dat, een aangeboden product of dienst aan de beginselen van artikel 17 van de postwet slechts kan ontsnappen voor zover ze buiten het toepassingsgebied van artikel 15 van de postwet vallen, bijvoorbeeld door het gewicht ervan of omdat bepaalde postale diensten en postzendingen een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de diensten die deel uitmaken van de universele dienst en derhalve niet tot deze universele dienst behoren, aldus art. 15,§3 van de postwet.
13. In overeenstemming met artikel 15,§3 van de postwet kan de Koning, bij besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad, nader bepalen op grond van welke criteria deze diensten en zendingen met toegevoegde waarde kunnen onderscheiden worden van diensten die tot de universele dienst behoren en aan welke minimumvereisten de standaarddiensten moeten voldoen. Voorheen, onder toepassing van de wet van 21 maart 1991, werden de criteria vastgelegd in artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991. Dat artikel had een dubbele functie: de draagwijdte van de vergunningsplicht preciseren (worden o.m. uitgesloten de "postzendingen die duidelijk verschillend zijn van de universele dienst") en de voorwaarden aangeven die vervuld moeten worden opdat een postzending buiten de werkingssfeer van de universele dienst zou vallen.¹
14. De memorie van toelichting over artikel 15 verduidelijkt reeds dat expresdiensten zich wezenlijk onderscheiden van de universele postdiensten, zowel voor wat brievenpost als pakketpost betreft, of het nu enkelstuksdiensten betreft of niet.² Daarnaast stelt de memorie van toelichting dat het inbouwen van de mogelijkheid voor de Koning, bij besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad, voor het bepalen van de kenmerken van diensten met toegevoegde waarde (naast de reeds vermelde expressdiensten), noodzakelijk is om de nodige flexibiliteit in te bouwen in de wet om de universele dienst aan te passen aan de evoluerende noden van de gebruikers en de dalende vraag naar postdiensten.
15. De Koning heeft zulks koninklijk besluit nog niet aangenomen en momenteel heerst er dus een juridisch vacuüm voor wat betreft de diensten, die zich onderscheiden van de universele postdiensten die werden aangeboden in het kader van het inmiddels door de postwet opgeheven artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven). Echter, de wil van de wetgever is niet om bepaalde postdiensten zonder enig juridisch kader te laten. Bijgevolg zal het BIPT, teneinde consistent te blijven in de toepassing, de beginselen gesteld in toenmalige artikel 148sexies, §4 van de wet van 21 maart 1991 blijven toepassen zoals in de voorgaande besluiten hieromtrent, tot een koninklijk besluit aangenomen zal worden die de kenmerken van voornoemde diensten met toegevoegde waarde en standaardvereisten bepaalt.
16. Zo luidde §4 van artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991 als volgt:

"De volgende postdiensten worden uitgesloten van de vergunningsplicht bedoeld in § 1:

¹ Niet alleen de lezing van paragraaf 4 van het artikel zelf, maar ook de Memorie van Toelichting daaromtrent, stelt dat het doel van deze paragraaf 4 is "om duidelijkheid te verschaffen over wat moet begrepen worden onder **postzendingen** die niet tot de werkingssfeer van de universele dienst behoren en aldus niet onderworpen zijn aan de vergunningsplicht en de daaraan gekoppelde voorwaarden."

² Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de postdiensten, *Parl.St.*, Kamer 2017-2018, nr. 54, 2694/001, 17,

a) het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postzendingen die duidelijk verschillend zijn van de universele dienst en aldus niet vallen binnen de werkingssfeer van de universele dienst. Zij beantwoorden minstens aan de volgende kenmerken :

- de individualisering³ van de postzending en waarbij de aanbieder van postdiensten iedere postzending apart registreert zodra deze in behandeling wordt genomen op het moment van de ophaling en deze op een geïndividualiseerde manier volgt tijdens het hele traject en
- het voorwerp uitmaken van een bijzondere overeenkomst tussen de afzender en de aanbieder van de postdienst waarin minimaal afspraken werden gemaakt over het tijdstip van ophaling en distributie, het tarief, de distributieggarantie, het geïndividualiseerde volgen van de postzending en de burgerlijke aansprakelijkheid.

De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de kenmerken preciseren voor de postdiensten en postzendingen die niet behoren tot de universele dienst en aldus niet vallen binnen de werkingssfeer van de universele dienst;

b) het louter transporteren van postzendingen;

c) de routage-activiteiten zoals gedefinieerd in artikel 131, 25°, van deze wet."

17. Hierna zullen de desbetreffende producten afgetoetst worden aan de wettelijke criteria. Om de evaluatie te kunnen maken, dient voorafgaandelijk toegelicht te worden hoe het BIPT de verschillende wettelijke voorwaarden interpreteert:

- | | |
|--|---|
| - Individualisering: | De aanbieder van postdiensten registreert iedere postzending apart zodra deze in behandeling wordt genomen op het moment van ophaling en volgt deze op een geïndividualiseerde manier tijdens het hele traject; |
| - Afspraak over tijdstip van ophaling: | De klant bepaalt in de overeenkomst het exacte tijdstip waarop de zending wordt opgehaald. Dit veronderstelt dat er ook een afspraak is omtrent de plaats van ophaling; |
| - Afspraak over tijdstip van distributie: | De klant bepaalt in de overeenkomst het exacte tijdstip van de levering (en hiermee ook de plaats van levering); |
| - Afspraak over het tarief: | De klant onderhandelt het tarief dat geldt voor deze overeenkomst. Dit tarief dekt alle bijzondere afspraken die opgenomen zijn; |
| - Afspraak over de distributieggarantie: | Het gaat hier om specifieke voorzieningen, bovenop de burgerlijke aansprakelijkheid, ingeval de distributie niet zou worden nageleefd; |
| - Afspraak over het geïndividualiseerd volgen: | De aanbieder van de postdienst garandeert dat de distributie zal geschieden zoals |

³ De Memorie van toelichting legt de individualisering als volgt uit: "*De regeling voor wat betreft uitsluitingen uit de universele dienst is in hoofdzaak gericht op diensten met toegevoegde waarde waarbij de individualisering van de zending een verplichte karakteristiek is. Dit houdt in dat de behandeling van de zending specifiek is en geen deel uitmaakt van een massaproces.*"

overeengekomen, m.a.w. op het tijdstip en op de plaats die de klant heeft bepaald. Indien de distributie niet conform is (laattijdige levering) zal de klant hiervoor een compensatie kunnen bekomen;

- Afspraak over de burgerlijke aansprakelijkheid:

Ingeval van diefstal, verlies of beschadiging kan de klant aanspraak maken op een compensatie.

18. De verificatie van deze voorwaarden uit §4 van artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991 beperkt zich niet tot de brievenpost. Immers, §4, a) heeft het expliciet over "*postzendingen*", welke ook pakjes omvatten. De vermelding van zuiver transport en routage-activiteiten geeft dit, ten overvloede, ook aan (deze activiteiten zijn niet beperkt tot enkel brievenpost maar kunnen ook andere postzendingen tot voorwerp van hun activiteit hebben zoals bijvoorbeeld pakjes).
19. De uitsluitingen uit de universele dienst uit §4 a) van artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991 beschrijven de toegevoegde waarde die een product dient te hebben om buiten de werkingssfeer van de universele postdienst te vallen. Deze toegevoegde waarde wordt bepaald door de postdienst te vergelijken met het standaardproduct dat in het kader van de universele dienst geleverd moet worden, en een meerwaarde moet hebben daartegenover. Postdiensten worden door artikel 2, 1°, van de postwet omschreven als "*diensten die bestaan in het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie van postzendingen, met uitzondering van de postdiensten aangeboden door de natuurlijke persoon of rechtspersoon van wie de post afkomstig is*". Kortom, dit betekent dat de toegevoegde waarde zich bevindt op het product (de grootte, de kwaliteit, enz.) an sich en ook op het niveau de voornoemde postale activiteiten (het ophalen, het sorteren, het vervoeren en de distributie).
20. Een gepersonaliseerde service, bestaande uit een begeleiding door de klantendienst, bezoeken van een vertegenwoordiger of een key account manager, een VIP ontvangstruimte voor grote volumes, uitgestelde betaling door facturatie, zijn geen voorbeelden van toegevoegde waarde op de postdienst of het product an sich in deze beoordeling. Daardoor zal de zending namelijk niet sneller opgehaald worden of afgeleverd worden op het overeengekomen uur, zal de zending niet gevolgd of teruggestuurd kunnen worden. De toegevoegde waarde wordt vertaald in de twee criteria van paragraaf 4 van artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991, met name de individualisering (traceerbaarheid en recall) en de bijzondere overeenkomst.
21. Tot slot is het duidelijk dat deze criteria uit §4 a) van artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991 cumulatief zijn. Zodra één van de voorwaarden niet vervuld is (met inbegrip van de subvoorwaarden opgenomen in het criterium van de bijzondere overeenkomst), zijn de criteria met andere woorden niet vervuld en wordt de postdienst met betrekking tot die postzending beschouwd deel uit te maken van de universele dienst.

4. ANALYSE VAN DE PRODUCTENLIJST EN CLASSIFICATIE VAN HET JAAR 2021

22. De voorliggende oefening bestaat er in om de verschillende producten en diensten toe te wijzen aan de juiste categorie van producten en diensten. Enkel in geval de producten en/of diensten niet voldoen aan de bepaling van de universele dienst en de uitzonderingsvoorwaarden op de universele dienst vervullen, kunnen deze als commercieel gekwalificeerd worden. Hierna worden een aantal producten en diensten toegelicht die voor het eerst in de productenlijst verschenen, die wijzigden van classificatie of waarvan de kwalificatie tot een bepaalde categorie bijkomend onderzoek behoefde. Zo zal per product of dienst vooreerst een beknopte omschrijving van het product gegeven worden, aangevuld door de analyse van het BIPT om ten slotte het punt af te sluiten middels de conclusie van het BIPT.

4.1. Int Out - PRI - ROE - Format G - Direct Mail - USO

Productbeschrijving

23. Het gaat om internationaal uitgaande 'direct mail' (geadresseerde reclame) tot 2 kg in groot formaat ('format G') die als prior naar een EU-bestemming buiten de buurlanden worden verzonden (want "ROE" oftewel 'Rest Of Europe'). Deze zendingen vertrekken effectief vanuit België, zodat het geen transit betreft. Deze werden aangeduid als "U".

Analyse

24. De classificatie "U" is correct daar het om (uitgaande) brievenpost gaat die per definitie onder de universele dienst valt.

4.2. Int Out - NPR - ROW - Format E - BusMail - Sorted - USO

Productbeschrijving

25. Het gaat om internationale uitgaande non-prioritaire brievenpost tot 2 kg (formaat 'E' oftewel 'encombrant', tariefplan 'business mail'). De bestemming ligt buiten de EU (want 'ROW' oftewel "Rest Of World") en voorsortering is reeds uitgevoerd door de verzender ('Sorted'). Deze zendingen vertrekken effectief vanuit België, zodat het geen transit betreft. Deze werden aangeduid als "U".

Analyse

26. De classificatie "U" is correct daar het om (uitgaande) brievenpost gaat die per definitie onder de universele dienst valt.

4.3. Int Biz - PRI - Belg - Format E - on bag - TNT - USO

Productbeschrijving

27. Het gaat om internationale binnenkomende prior brievenpost tot 2 kg (formaat 'E' oftewel 'encombrant'). Traceerbaarheid ('TNT' oftewel 'track and trace') is voorzien maar beperkt zich tot de zak waarin de verschillende zendingen zich bevinden ('on bag'). Deze zendingen worden gedistribueerd in België na verzending in het buitenland, zodat het geen transit betreft. Deze werden aangeduid als "U".

Analyse

28. De classificatie "U" is correct daar het om (binnenkomende) brievenpost gaat die per definitie onder de universele dienst valt.

4.4. Int Out - PRI - ROW - Format E - on bag - TNT - COM

Productbeschrijving

29. Het gaat om internationale uitgaande prior brievenpost tot 2 kg (formaat 'E' oftewel 'encombrant'). Traceerbaarheid ('TNT' oftewel 'track and trace') is voorzien maar beperkt zich tot de zak waarin de verschillende zendingen zich bevinden ('on bag'). De bestemming ligt buiten de EU (want 'ROW' oftewel "Rest Of World") en deze vertrekken evenmin vanuit België, het betreft hier aldus transit. Deze werden bijgevolg aangeduid als "C".

Analyse

30. Transitproducten betreffen in casu zendingen die afkomstig zijn van het buitenland en die via het Belgische grondgebied vervoerd worden met een andere internationale bestemming (en dus niet met als doel distributie in België). Transitproducten worden steeds als commercieel gekwalificeerd. Het BIPT stemt derhalve in met de kwalificatie "C".

4.5. Int Out - PRI - ROW - Format E - Mini - LVS - COM

Productbeschrijving

31. Het gaat om internationale uitgaande prior ('Mini Pack' – 'LVS' oftewel low value shipment) kleine zendingen (formaat 'E' oftewel 'encombrant'). De bestemming ligt buiten de EU (want 'ROW' oftewel "Rest Of World") en deze vertrekken evenmin vanuit België, het betreft hier aldus transit. Deze werden bijgevolg aangeduid als "C".

Analyse

32. Transitproducten betreffen in casu zendingen die afkomstig zijn van het buitenland en die via het Belgische grondgebied vervoerd worden met een andere internationale bestemming (en dus niet met als doel distributie in België). Transitproducten worden steeds als commercieel gekwalificeerd. Het BIPT stemt derhalve in met de kwalificatie "C".

4.6. Int'l In China - Belg - Parcels - COM

Productbeschrijving

33. Het gaat om internationale binnenkomende pakketten tot 30 kg ('Maxi Pack') komende van China. Deze zendingen worden gedistribueerd in België na verzending in het buitenland, zodat het geen transit betreft. Deze werden aangeduid als "C".

Analyse

34. Binnen de universele dienst valt de distributie van binnenkomende postpakketten tot 20 kilogram, daarvoor is er de productlijn "Int Biz-China-PRI-Belg-FormatE-BusMail-TNT-USO". Daar het hier gaat om pakketten tot 30 kg, stemt het BIPT bijgevolg in met de classificatie "C". Dit zolang het inderdaad gaat om pakketten die meer dan 20 kg wegen en zolang pakketten die maximaal 20 kg wegen als universeel worden beschouwd.

5. Conclusie

35. Het BIPT keurt voor 2021 de wijzigingen aangaande de productenlijst en classificatie van de producten van de universeledienstaanbieder goed.

6. BEROEPSMOGELIJKHEDEN

48. 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 onontvankelijkheid die ambtshalve wordt uitgesproken, ingesteld door middel van een ondertekend verzoekschrift, waarbij het aangevochten besluit is bijgevoegd en 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.
49. Het verzoekschrift bevat op straffe van nietigheid de vermeldingen vereist door artikel 2, § 2, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Indien het verzoekschrift elementen bevat die u als vertrouwelijk beschouwt, dan moet u dat uitdrukkelijk aangeven en op straffe van nietigheid, een niet-vertrouwelijke versie van dat verzoekschrift indienen. Het Instituut publiceert op zijn website het verzoekschrift dat door de griffie van het gerecht genotificeerd is. Elke belanghebbende partij kan in de zaak tussenkomen binnen dertig dagen na deze publicatie.

Axel Desmedt
Lid van de Raad

Bernardo Herman
Lid van de Raad

Luc Vanfleteren
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad