

**Mededeling van de Raad van het BIPT
van 25 oktober 2022
betreffende
de beoordeling van de in aanmerking genomen bpost-
tarieven in het kader van de Europese Verordening
betreffende grensoverschrijdende
pakketbezorgdiensten**
niet-vertrouwelijke versie

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	3
2	Wettelijke basis	3
3	Retroacta	5
4	Selectie van de te beoordelen tarieven	5
5	Methodologie van de beoordeling.....	8
6	Beoordeling	8
6.1	Beoordeling van vergelijkbare enkelstuktarieven	8
6.1.1	<i>Vergelijking met commerciële operatoren in het land van herkomst (België)</i>	<i>9</i>
6.1.2	<i>Vergelijking met de aangewezen aanbieder van de universele dienst in het land van bestemming.....</i>	<i>10</i>
6.1.3	<i>Vergelijking met de som van binnenlandse tarieven en internationale transportkosten</i>	<i>12</i>
6.2	Analyse van de kosten.....	14
6.3	Analyse van bilaterale volumes	15
6.3.1	<i>Analyse van brievenpost</i>	<i>16</i>
6.3.2	<i>Analyse van pakkettenpost</i>	<i>17</i>
6.4	Analyse van impact op de kwetsbare postale consument.....	17
7	Conclusie.....	18
	Bijlagen.....	19
	Bijlage 1: kostenanalyse van de geselecteerde producten	19
	Bijlage 2: kostenanalyse van de niet-geselecteerde producten	19
	Bijlage 3: ratio tarieven bpost t.o.v. lokale concurrenten voor track-and-trace parcels van 1 kg	20

1 Inleiding

1. Sinds 2019 dienen postale operatoren die intra-Europese grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten aanbieden te voldoen aan de verplichtingen uit de nieuwe EU-Verordening 2018/644 van 18 april 2018 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten (hierna: Verordening). Deze Verordening heeft tot doel om de intra-Europese e-commerce verder te ondersteunen, meer transparantie op de postale markt te brengen en om, in voorkomend geval, ongerechtvaardigde verschillen tussen binnenlandse en grensoverschrijdende tarieven aan te stippen.
2. De markten voor grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten zijn namelijk divers en complex, met verschillende aanbieders die allerlei diensten tegen verschillende prijzen aanbieden. Deze verschillen zijn afhankelijk van het gewicht, de grootte en de vorm van de pakketten, hun bestemming, snelheid van levering, productkenmerken met toegevoegde waarde zoals traceerbaarheidssystemen, en het aantal verzonden pakketten. Door die diversiteit is het voor kleine en middelgrote gebruikers moeilijk om de pakketbezorgdiensten van verschillende aanbieders met elkaar te vergelijken, zowel wat de kwaliteit als wat de prijs betreft, omdat zij zich vaak niet bewust zijn van het bestaan van verschillende opties voor pakketbezorging voor soortgelijke diensten in de grensoverschrijdende elektronische handel.
3. De aanbieders van pakketbezorgdiensten worden, inmiddels reeds sinds eind 2018, op basis van de Verordening verplicht om zich éénmalig te registreren op de website van het BIPT, waar ze de nodige basisinformatie betreffende hun onderneming dienen in te vullen. Daarnaast dienen bepaalde ondernemingen jaarlijks statistische gegevens te bezorgen aan het BIPT alsook hun tarieven in te geven op een door de Europese Commissie opgestelde webtool.¹ Postale operatoren die pakketbezorgdiensten aanbieden van of naar - één of meerdere - Europese lidstaten zijn verplicht om statistieken te bezorgen en hun tarieven aan te leveren voor deze diensten indien ze gemiddeld 50 of meer werknemers in dienst hebben gehad het voorbije jaar (inclusief onderaannemers) of in meerdere EU-landen gevestigd zijn.
4. Transparantere en gemakkelijker vergelijkbare prijzen van grensoverschrijdende diensten zouden de onredelijke verschillen tussen tarieven moeten verminderen waaronder, in voorkomend geval, ongerechtvaardigde verschillen tussen binnenlandse en grensoverschrijdende tarieven. De tarieven liggen, op basis van een analyse van de Europese Commissie, vaak relatief hoog en zijn daarenboven onduidelijk en onoverzichtelijk.² Een verbetering van de transparantie en betaalbaarheid van de enkelstuktarieven is volgens de Europese Commissie noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van de elektronische handel. De Verordening belast daarom de nationale regulatoren om een objectieve beoordeling te maken van de grensoverschrijdende enkelstuktarieven.

2 Wettelijke basis

5. Op 25 mei 2016 werd door de Europese Commissie een ontwerpverordening betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten voorgelegd. De Verordening zelf werd ondertekend op 18 april 2018 en trad in werking op 22 mei 2018.

¹ <https://webgate.ec.europa.eu/parcel/>

² Zie considerans 1 en 8 van Verordening 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten.

6. De grondslag voor deze mededeling kan teruggevonden worden in artikel 4 tot en met 6 van de Verordening. Overeenkomstig artikel 4 van de Verordening dient elke aanbieder van pakketbezorgdiensten die grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten levert, informatie te verstrekken aan het BIPT, voor zover deze aanbieder gemiddeld minstens 50 werknemers in dienst had in het voorbije kalenderjaar of in meer dan 1 lidstaat gevestigd is.
7. Ondernemingen die diensten van levering van enkelstukpostzendingen aanbieden, dienen jaarlijks uiterlijk op 31 januari de openbare tarievenlijst mee te delen voor de producten opgenomen in de bijlage van de Verordening, en dit in toepassing van artikel 5.
8. Overeenkomstig artikel 6 van de Verordening dient het BIPT de grensoverschrijdende tarieven van de enkelstukpostzendingen welke onderworpen zijn aan de universeledienstverplichting van de uit zijn lidstaat afkomstige aangewezen aanbieder van de universele postdienst (hierna: UPD) – in casu bpost - in alle objectiviteit te beoordelen teneinde vast te stellen welke tarieven onredelijk hoog geacht worden.³

³ Artikel 6 van de verordening luidt: "1. Op basis van de overeenkomstig artikel 5 verkregen openbare tarievenlijsten stelt de nationale regelgevende instantie voor elk van de in de bijlage vermelde enkelstukpostzendingen vast welke aan een universele dienstverplichting onderworpen grensoverschrijdende tarieven van de uit haar lidstaat afkomstige aanbieders van pakketbezorgdiensten zij in alle objectiviteit meent te moeten beoordelen. 2. De nationale regelgevende instantie beoordeelt op objectieve wijze en overeenkomstig de beginselen van artikel 12 van Richtlijn 97/67/EG de op grond van lid 1 vastgestelde grensoverschrijdende tarieven, teneinde vast te stellen welke grensoverschrijdende tarieven zij onredelijk hoog acht. Bij die beoordeling houdt de nationale regelgevende instantie met name rekening met de volgende elementen: a) de binnenlandse en alle andere relevante tarieven van de vergelijkbare pakketbezorgdiensten in de lidstaat van oorsprong en in de lidstaat van bestemming; b) de eventuele toepassing van een uniform tarief ten aanzien van twee of meer lidstaten; c) bilaterale volumes, specifieke vervoers- of afhandelingskosten, andere relevante kosten en dienstkwaliteitsnormen; d) de waarschijnlijke gevolgen van de geldende grensoverschrijdende tarieven voor particuliere gebruikers en kleine en middelgrote ondernemingen, met inbegrip van die in afgelegen of dunbevolkte gebieden, en voor particuliere gebruikers met een handicap of beperkte mobiliteit, waar mogelijk zonder onevenredige lasten op te leggen. 3. In aanvulling op de elementen in lid 2, kan de nationale regelgevende instantie, wanneer zij dit noodzakelijk acht, in het bijzonder ook rekening houden met de volgende elementen: a) het feit dat de tarieven op grond van nationale wetgeving aan een specifieke prijsregulering onderworpen zijn; b) overeenkomstig het toepasselijke recht vastgestelde gevallen van misbruik van een dominante machtspositie. 4. De Commissie stelt richtsnoeren op betreffende de methodiek voor de toepassing van de in leden 2 en 3 vermelde elementen. 5. Met het oog op de toepassing van de in lid 2 bedoelde beoordeling verzoekt de nationale regelgevende instantie, wanneer zij dit noodzakelijk acht, om nader relevant bewijsmateriaal dat nodig is voor de beoordeling van die tarieven. 6. Het in lid 5 bedoelde bewijsmateriaal wordt verstrekt aan de nationale regelgevende instantie binnen één maand na ontvangst van het verzoek, samen met een eventuele rechtvaardiging van de te beoordelen tarieven. 7. Uiterlijk op 30 juni van het betreffende kalenderjaar dient de nationale regelgevende instantie haar beoordeling in bij de Commissie. Daarnaast verstrekt de nationale regelgevende instantie een niet-vertrouwelijke versie van haar beoordeling aan de Commissie. 8. De door de nationale regelgevende instanties verstrekte niet-vertrouwelijke versie van de beoordeling wordt door de Commissie onverwijld en in elk geval binnen één maand na ontvangst bekendgemaakt."

9. Bij de beoordeling heeft het BIPT gebruikgemaakt van het filtermechanisme waarvan sprake in de Mededeling van de Europese Commissie betreffende richtsnoeren voor nationale regelgevende instanties betreffende de transparantie en beoordeling van tarieven van grensoverschrijdende pakketten overeenkomstig Verordening (EU) 2018/644 en Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1263 van de Europese Commissie (hierna: Richtsnoeren).⁴ Het BIPT dient bij de beoordeling van de tarieven rekening te houden met de elementen opgesomd in artikel 6.2 van de Verordening en het BIPT kan, aanvullend, voor zover dit noodzakelijk wordt geacht, de elementen van artikel 6.3 van de Verordening en daarbij verder de Richtsnoeren in aanmerking te nemen.
10. Artikel 6.5 van de Verordening geeft het BIPT de mogelijkheid, met het oog op de toepassing van de in artikel 6.2 bedoelde beoordeling, om nader relevant bewijsmateriaal te verzoeken dat nodig is voor de beoordeling van die tarieven. Dit bewijsmateriaal wordt, conform artikel 6.6 van de Verordening, binnen één maand na ontvangst van het verzoek bezorgd.

3 Retroacta

11. Op 6 april 2022 publiceerde de Europese Commissie alle publieke tarieven voor alle EU-lidstaten van de grensoverschrijdende producten en diensten opgesomd in de bijlage van de Verordening.
12. Verder maakte de Europese Commissie op 12 april 2022 aan het BIPT bekend welke tarieven van bpost, als Belgische aangewezen universeledienstverlener (hierna: AUDV), werden geselecteerd in toepassing van het filtermechanisme (Sectie 4 hieronder).
13. Op basis van deze selectie heeft het BIPT, om de beoordeling te kunnen uitvoeren, op 20 april 2022, een brief gestuurd naar bpost met gerichte vragen over de geselecteerde tarieven, in toepassing van artikel 6.5 van de Verordening. Bpost heeft op 23 mei 2022 geantwoord op dit informatieverzoek. Op 5 september 2022 werd de ontwerpmededeling vervolgens verzonden naar bpost zodat eventuele confidentiële secties konden worden aangeduid en eventuele bemerkingen konden worden meegedeeld. Op 21 september 2022 ontving het BIPT daaropvolgend de bemerkingen en aanduidingen van confidentialiteit van bpost. Met al deze input kwam het BIPT tot een finale mededeling, met een vertrouwelijke en niet-vertrouwelijke variant.

4 Selectie van de te beoordelen tarieven

14. De Europese Commissie heeft, op basis van punt IV van de Richtsnoeren, een filtermechanisme toegepast op een ranglijst van grensoverschrijdende tarieven van alle EER-lidstaten voor elk van de 15 categorieën enkelstukpostzendingen die zijn opgenomen in de bijlage van de Verordening.

⁴ Mededeling van de Europese Commissie van 12 december 2018 betreffende richtsnoeren voor nationale regelgevende instanties betreffende de transparantie en beoordeling van tarieven van grensoverschrijdende pakketten overeenkomstig Verordening (EU) 2018/644 en Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1263 van de Commissie;
https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4fd5f9aa-fdf8-11e8-a96d-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF. Het filtermechanisme bepaald door de Richtsnoeren van de Europese Commissie van 12 december 2018 zal verder worden toegelicht onder sectie 4.

15. Deze werkwijze biedt het voordeel dat een EU28-brede vergelijking kan worden gemaakt op een selectie van de tarieven die aangeboden worden door de aangewezen universeledienstverlener van elke lidstaat. Bovendien is het een eenvoudig en duidelijk mechanisme, dat niet steunt op kosten of kostenbenaderingen, die onderdeel uitmaken van het beoordelingsproces dat later in deze Mededeling aan bod komt.
16. Om te komen tot een consistente vergelijking, worden de gepubliceerde tarieven gecorrigeerd naar koopkrachtpariteit, zoals vastgesteld door Eurostat.⁵ Vervolgens wordt een filter toegepast waardoor enkel de hoogste tarieven in aanmerking worden genomen voor een diepgaande analyse in de vorm van een beoordeling.
17. Voor de opgegeven enkelstuktarieven van 2022 is dit, net zoals van 2019 t.e.m. 2021⁶, het geval voor de hoogste 25%. In de toekomst kan dit percentage geleidelijk verlaagd worden. Dit gebeurt in nauwe samenwerking tussen de Europese Commissie, de nationale regelgevende instanties en de ERGP.⁷
18. Uit de "pre-assessment filter" van de Europese Commissie zijn 199 tarieven van bpost geselecteerd die het voorwerp dienen uit te maken van een beoordeling:⁸
 - standaardbrieven van 0,5 kg naar de 29 landen uit de EER;
 - standaardbrieven van 1 kg naar de 29 landen uit de EER;
 - standaardbrieven van 2 kg naar de 29 landen uit de EER;
 - aangetekende brieven van 0,5 kg naar de 29 landen uit de EER;
 - aangetekende brieven van 1 kg naar de 29 landen uit de EER;
 - aangetekende brieven van 2 kg naar de 29 landen uit de EER;
 - track-and-tracepakketten van 1 kg naar 25 landen uit de EER;⁹

⁵ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_ppp_ind&lang=en

⁶ <https://www.bipt.be/operators/publication/mededeling-betreffende-de-beoordeling-van-de-weerhouden-bpost-tarieven-in-het-kader-van-de-europese-verordening-betreffende-grensoverschrijdende-pakketbezorgdiensten>

⁷ The European Regulators Group for Postal Services is een adviserend orgaan voor de Europese Commissie.

⁸ Op een totaal van 319 mogelijke bpost-tarieven (29 EER-landen x 11 productcategorieën) maakt dit dat 70% van de bpost-tarieven beoordeeld zullen worden.

⁹ Het betreft hier alle EER-landen buiten de buurlanden (NL, DE, FR en LU).

Visueel kan bovenstaande informatie als volgt weergegeven worden:

Product	Product category	Weight category (kg)	Offered by bpost	Selected for assessment
Letter mail	Standard letter	0,5	All 29 EEA-countries	All 29 EEA-countries
		1	All 29 EEA-countries	All 29 EEA-countries
		2	All 29 EEA-countries	All 29 EEA-countries
	Registered letter	0,5	All 29 EEA-countries	All 29 EEA-countries
		1	All 29 EEA-countries	All 29 EEA-countries
		2	All 29 EEA-countries	All 29 EEA-countries
	Track & trace letter	0,5	/	/
		1	/	/
		2	/	/
Parcel Mail	Standard parcel	1	All 29 EEA-countries	/
		2	All 29 EEA-countries	/
		5	/	/
	Track & trace parcel	1	All 29 EEA-countries	25 non-neighboring EEA-countries
		2	All 29 EEA-countries	/
		5	All 29 EEA-countries	/

Tabel 1. Overzicht van de selectie van bpost-tarieven

5 Methodologie van de beoordeling

19. Een eerste stap in deze beoordeling bestaat uit een benchmark van de geselecteerde grensoverschrijdende tarieven van bpost met 1) vergelijkbare tarieven van commerciële concurrenten in België, 2) vergelijkbare tarieven van AUDV's in België en het land van bestemming en 3) de som van de binnenlandse tarieven (België + tarief AUDV in het land van bestemming) vermeerderd met de internationale transportkosten (tussen België en land van bestemming).
20. De beoordeling zal vervolgens, conform de Richtsnoeren van de Europese Commissie, bestaan uit de analyse van de volumes en de kosten. Inzake kosten wordt er, per producttype, een opsplitsing gemaakt naar operationele activiteiten.
21. Vervolgens worden deze kosten per product geaggregeerd. Voor de volumes zal er, bij gebrek aan gedetailleerde informatie per producttype, een analyse verricht worden op basis van globale volumes per land, opgesplitst naar brieven en postpakketten. Ten slotte wordt de impact bekeken van de geselecteerde tarieven op de kwetsbare postale consument.

6 Beoordeling

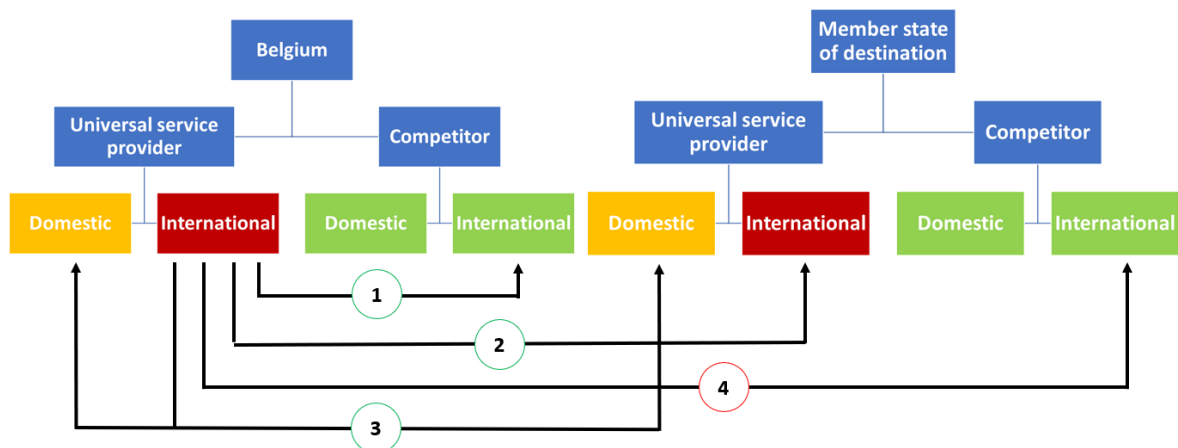
22. Bij de interpretatie van de beoordeling dient de lezer er zich bewust van te zijn dat de door de Europese Commissie vastgelegde gewichtscategorieën, zoals beschreven in de bijlage van de Verordening, niet noodzakelijk overeenstemmen met de gewichtscategorieën die toegepast worden door de postale operatoren die onder deze Verordening vallen. Bpost maakt bijvoorbeeld bij (Europese) standaardbrieven geen onderscheid tussen standaardbrieven van 500 gr en standaardbrieven van 1 kg. Dit maakt dat het tarief voor beide gewichtscategorieën gelijk is (22,30 EUR).
23. Daarnaast zijn de prijszettingsstrategieën niet gelijk voor elke postale operator. Zo zijn er operatoren die zich enkel richten op het gewicht van het postale item, terwijl er ook operatoren zijn die zich enkel op de afmetingen richten. Daarnaast zijn er operatoren die hun prijzen bepalen op basis van zowel gewicht als afmetingen.
24. Ten slotte kunnen er verschillen bestaan tussen de vergeleken producten. Zo kan het zijn dat een product van de ene postale operator bijvoorbeeld sneller verzonden wordt of standaard een bepaalde verzekering bevat tegen verlies of schade, terwijl dit voor de andere niet het geval is.

6.1 Beoordeling van vergelijkbare enkelstuktarieven

25. Figuur 1 toont de vier mogelijke vergelijkingen die in het kader van deze beoordeling kunnen worden gehanteerd¹⁰. De tarieven van bpost die in het kader van deze studie zijn geselecteerd, worden allereerst vergeleken met de tarieven van concurrenten die in het Belgische postale segment van de pakketten aanwezig zijn (vergelijking 1). Voor deze vergelijking wordt uitgegaan van nominale tarieven.

¹⁰ De verschillende mogelijke benchmarks worden voorgesteld in de Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren voor nationale regelgevende instanties betreffende de transparantie en beoordeling van tarieven van grensoverschrijdende pakketten overeenkomstig Verordening (EU) 2018/644 en Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1263 van Commissie

26. De geselecteerde bpost-tarieven worden vervolgens vergeleken met vergelijkbare producten van de AUDV's van de andere landen van de EU-28 voor zendingen naar België (vergelijking 2 in de onderstaande figuur). Deze vergelijking gebruikt tarieven die gecorrigeerd zijn volgens de koopkrachtpariteit voor een aangepaste vergelijkbare basis¹¹.
27. Daarna worden de geselecteerde bpost-tarieven vergeleken met de som van 1) het nationale door bpost toegepaste tarief, 2) het nationale tarief dat wordt toegepast door de buitenlandse AUDV en 3) de kosten van het internationale vervoer tussen die twee landen (vergelijking 3). Net als bij de eerste vergelijking wordt deze vergelijking gemaakt op basis van nominale tarieven.
28. Er wordt geen vergelijking gemaakt tussen de geselecteerde bpost-tarieven en de tarieven van commerciële postoperatoren in het land van bestemming (vergelijking 4) omdat vergelijking 1, waarin tot 8 nationale commerciële operatoren vervat zijn, een betere vergelijkbare basis biedt en de nodige informatie al verstrekt.



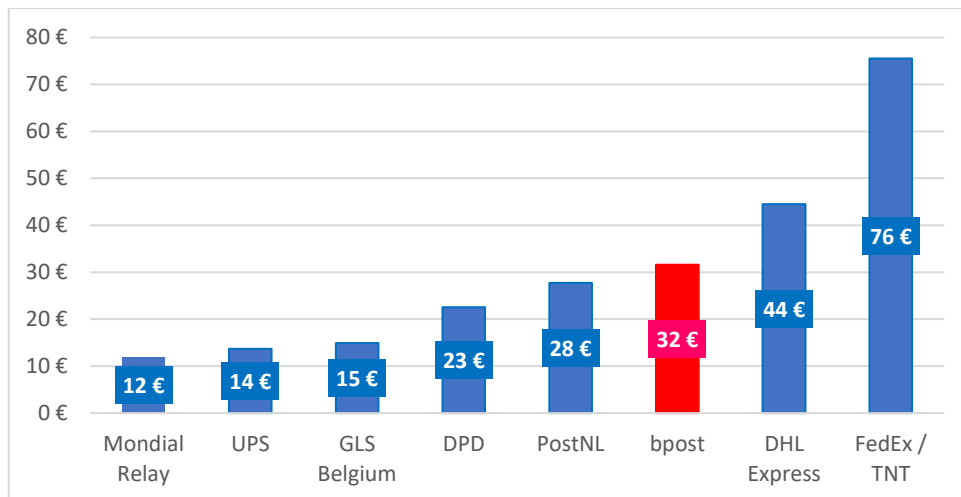
Figuur 1. De vergelijkingen die zijn toegepast voor de geselecteerde bpost-tarieven (1, 2 en 3)

6.1.1 Vergelijking met commerciële operatoren in het land van herkomst (België)

29. In tegenstelling tot de vergelijking met de AUDV's in het land van bestemming (zie volgende deel 6.1.2), waarbij tarieven worden gebruikt die volgens de koopkrachtpariteit gecorrigeerd zijn, gaat deze vergelijking uit van de nominale tarieven aangezien voor de zendingen die vanuit België vertrekken, de vergelijking enkel wordt gemaakt met postoperatoren die in België gevestigd zijn. Het gaat daardoor om een vergelijking op eenzelfde nationale markt onder dezelfde macro-economische omstandigheden.
30. Wat de intra-Europese brievenpost betreft heeft bpost op de Belgische markt geen concurrenten voor de geselecteerde productcategorieën. Voor pakketzendingen is er wel concurrentie. In België worden "track and trace"-pakketten van 1 kg behalve door bpost, aangeboden door 8 commerciële operatoren die onder artikel 4 van de verordening vallen. Wat dergelijke producten betreft, is er sprake van een grote heterogeniteit op het gebied van de minimale en maximale afmetingen van de pakketten. In die zin moet de vergelijking dus worden genuanceerd. Ook merken we op dat de commerciële concurrenten doorgaans prijzen hanteren die per bestemming verschillen, terwijl bpost enkel een onderscheid maakt tussen de tarieven naar de buurlanden enerzijds en de andere Europese landen anderzijds.

¹¹ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_ppp_ind&lang=nl

31. De onderstaande figuur illustreert de positie van bpost wat de gemiddelde tarieven betreft (voor de 25 landen van bestemming die in deze productcategorie geselecteerd zijn) ten opzichte van zijn Belgische concurrenten. In deze figuur zijn FedEx en TNT gegroepeerd gelet op de integratie van de twee entiteiten en hun identieke tarieven^{12,13}. DHL, FedEx/TNT, PostNL en bpost zijn de enige postoperatoren die voor deze specifieke productcategorie alle landen bedienen; daarom liggen hun tariefgemiddelden hoger dan bij Mondial Relay, UPS en GLS, die maar enkele landen in Europa bedienen, en in het bijzonder de landen die het dichtst bij België liggen.



Figuur 2. Het gemiddelde van de geselecteerde tarieven (track-and-tracepakket van 1 kg) (€)

32. Bovendien liggen de geselecteerde bpost-tarieven nu eens iets boven de mediaan, dan weer eronder, zodat de bpost-tarieven uiteindelijk rond de mediaan liggen voor de track-and-tracepakketten van 1 kg. In tegenstelling tot vorig jaar is het verschil tussen de gemiddelde tarieven van bpost en die van zijn concurrenten die aanwezig zijn in het segment van de snelpostdiensten, toch minder uitgesproken. Bijlage 3 bevat de tabellen waarin de mediaan en de verhouding van de bpost-tarieven ten opzichte van de tarieven van de lokale commerciële concurrenten in detail vermeld zijn.
33. Hoewel de zendingen van bpost naar de buurlanden na de toepassing van het filtermechanisme geen deel uitmaken van de geselecteerde tarieven, is het nuttig om ze in de analyse op te nemen als kader voor de geselecteerde bpost-tarieven. Volgens bpost vertegenwoordigen die meer dan de helft van het uitgaande intracommunautaire volume.

6.1.2 Vergelijking met de aangewezen aanbieder van de universele dienst in het land van bestemming

34. De tabel hieronder geeft per land van bestemming en per productcategorie de verhouding tussen de tarieven van België naar het land van bestemming en de tarieven van het land van bestemming (van de UDV) naar België. De vergelijking is gebaseerd op tarieven die volgens de koopkrachtpariteit gecorrigeerd zijn, waardoor de verschillen in koopkracht geneutraliseerd worden.

¹² <http://www.fedex.com/us/connect/>

¹³ Er moet worden opgemerkt dat de maximumgewichten die verbonden zijn aan de in figuur 2 vermelde, gemiddelde tarieven, van de ene tot de andere AUDV kunnen verschillen. PostNL heeft voor dat product bijvoorbeeld een maximumgewicht van 20 kg, terwijl DPD een maximumgewicht van 10 kg heeft en bpost een maximumgewicht van 5 kg.

35. Een ratio hoger dan 1 geeft aan dat, voor een gegeven bestemming, het uitgaande tarief van bpost hoger ligt dan de tarieven naar België die door de AUDV in het land van die bestemming worden toegepast. Bedraagt de ratio 1 dan past bpost hetzelfde tarief toe. Voor de landen waarvoor de ratio lager is dan 1 liggen de tarieven van bpost lager.
36. Om de tabel leesbaarder te maken zijn de ratio's afgerond en zijn kleuren toegepast. Liggen de ratio's tussen 0 en 1,5 dan zijn de vakjes groen. Voor ratio's tussen 1,5 en 2,5 zijn de vakjes oranje. Voor alle ratio's boven 2,5 zijn de vakjes rood, waarbij de extreme waarden (alle waarden boven 4,5) donkerrood gekleurd zijn. De ratio's in de categorie van de producten "T&T parcel 1 kg" voor de buurlanden (DE, FR, LU en NL) worden hierbij niet beoordeeld.

	Standard Letter 0,5 kg	Standard Letter 1 kg	Standard Letter 2 kg	Registered Letter 0,5 kg	Registered Letter 1 kg	Registered Letter 2 kg	T&T parcel 1 kg
AT	4	4	3	3	3	5	2
BG	3	2	2	2	1	1	
CY	4	3	3	4	3	3	2
CZ	3	2	2	2	2	2	1
DK	2	2	4	2	2	3	1
EE	2	1	2	2	1	2	1
ES	3	1	2	2	1	2	1
FI	2	1	1	1	1	1	2
FR	2	1	2				
GR	2	1	1	2	1	1	1
HR	2	1	2	2	1	2	2
HU	3		2	2		1	1
IE	4	2	3	2	2	2	
IT		2	3		1	2	1
LT	4	3	3	3	2	3	
LU	8	5	10	4	3	6	
LV	4	3	3	3	2	3	
MT	2	1	1	2	1	1	2
NL				2	2	4	
PL	7	2	2	4	2	2	
PT	4	2	3	3	2	3	1
RO	3	2	2	2	1	2	1
SE			7	2		3	1
SI							2
SK	4	2	3	3	2	3	1
Average	3,4	2,1	2,9	2,4	1,8	2,5	1,4
Median	3,1	1,9	2,2	2,2	1,6	1,9	1,4

Tabel 2. Overzicht van de vergelijking tussen de grensoverschrijdende tarieven van bpost naar het land van bestemming en de tarieven van de AUDV in het land van bestemming naar België; tarieven gecorrigeerd volgens koopkrachtpariteit.

37. In de bovenstaande tabel betekent bijvoorbeeld het eerste vakje links bovenaan dat het tarief van bpost voor een standaardbrief van 500 gram naar Oostenrijk ongeveer overeenkomt met viermaal het tarief van een brief (van dezelfde categorie) van Oostenrijk richting België.
38. Als men dus de ratio's analyseert van de prijzen van de verschillende diensten van bpost ten opzichte van de diensten van de AUDV's van elk land, dan stelt men vast dat voor een groot deel van de productcategorieën de verzendingstarieven vanuit België naar het land van bestemming betrekkelijk dicht liggen bij de tarieven vanuit het land van bestemming naar België. Dat geldt in het bijzonder voor landen zoals FI, FR, GR, HR, MT. Voor 8 landen (AT, CY, LT, LU, LV, PL, PT en SE) daarentegen wijst de ratio met sommige landen erop dat er een aanzienlijk verschil bestaat op het niveau van de prijzen van de verschillende producten, wat een groot verschil betekent tussen de prijzen vanuit België naar het land van bestemming en de prijzen in het land van bestemming naar België. Er moet worden opgemerkt dat Luxemburg, als buurland, deel uitmaakt van die landen.
39. Analyseren we de ratio's per productcategorie voor alle landen, dan stellen we vast dat voor de brievenpostzendingen (standaardbrief van 0,5, 1 en 2 kg en aangetekende zending van 0,5, 1 en 2 kg), de uitgaande tarieven van bpost gemiddeld één tot meer dan twee keer hoger liggen dan de binnenkomende tarieven. De schommelingen van de gemiddelde prijzen zijn waarschijnlijk te wijten aan de tarifieringsstrategie van bpost, waarbij dezelfde tarieven worden toegepast voor zowel standaardbrieven van 0,5 kg als standaardbrieven van 1 kg. Bij de productcategorie "T&T parcel 1 kg" is het verschil tussen de uitgaande tarieven van bpost en de binnenkomende tarieven groot maar relatief beperkt (tarieven gemiddeld 1,4 keer hoger).

6.1.3 Vergelijking met de som van binnenlandse tarieven en internationale transportkosten

40. Deze derde vergelijking bestaat erin het grensoverschrijdende tarief dat bpost aanrekent te vergelijken met de som van de nationale tarieven (van bpost in België + van de AUDV's in het land van bestemming) plus de kosten voor internationaal vervoer (tussen België en het land van bestemming). Net als de eerste vergelijkende studie gebruikt deze vergelijking nominale tarieven (en kosten).
41. Aldus kan de redenering als volgt worden samengevat: in België (lichting, vervoer, sortering) doorloopt de postzending net als in het land van bestemming (vervoer, sortering, verdeling) enkele fases in het proces van de postbezorging. De postzending volgt evenwel niet in beide landen het volledige postbezorgingsproces (bpost zorgt bijvoorbeeld niet voor de verdeling of de AUDV in het land van bestemming doet de lichter niet). Wat echter wel moet worden bijgeteld zijn de kosten voor internationaal vervoer tussen België en het land van bestemming. Dan verwacht men dus dat het internationale tarief van bpost heel dicht bij de som zou liggen (of zelfs lager zou zijn dan de som) van 1) het nationale tarief van bpost, 2) het nationale tarief van de AUDV in het land van bestemming en 3) de kosten voor internationaal vervoer tussen beide landen.
42. De onderstaande tabel vermeldt dus per land van bestemming en per productcategorie de ratio tussen het internationale tarief van bpost enerzijds en anderzijds, de som van de nationale tarieven, vermeerderd met de kosten voor internationaal vervoer. Een ratio hoger dan 1 geeft aan, dat voor een gegeven bestemming, het uitgaande tarief van bpost hoger ligt dan de som van beide nationale tarieven vermeerderd met kosten voor internationaal vervoer. Is de ratio gelijk aan 1, dan is het uitgaande tarief van bpost precies gelijk aan de som van de nationale tarieven vermeerderd met de kosten voor internationaal vervoer. Voor de landen waarvoor de ratio lager is dan 1, dekt het internationale tarief van bpost niet de som van de nationale tarieven (vermeerderd met de kosten voor internationaal vervoer).

43. Om de onderstaande tabel leesbaarder te maken zijn kleuren aangebracht. Ligger de ratio's tussen 0 en 1,5 dan zijn de vakjes groen. Voor ratio's tussen 1,5 en 2,5 zijn de vakjes oranje. Voor alle ratio's boven 2,5 zijn de vakjes rood, waarbij de extreme waarden (alle waarden boven 3,5) donkerrood gekleurd zijn. De ratio's in de categorie van de producten "T&T parcel 1 kg" voor de buurlanden (DE, FR, LU en NL) worden hierbij niet beoordeeld.

	Standard Letter 0,5 kg	Standard Letter 1 kg	Standard Letter 2 kg	Registered Letter 0,5 kg	Registered Letter 1 kg	Registered Letter 2 kg	T&T parcel 1 kg
AT	2	2	3	1	1	2	3
BG	2	2	3	2	2	2	
CY	2	2	2	1	1	2	3
CZ	2	2	2	1	1	2	3
DK	1	1	2	1	1	1	2
EE							3
ES	2	1	2	1	1	2	2
FI	1	1	1				3
FR	1	1	2				
GR	2	2	2	1	1	2	3
HR	2	2	3	2	1	2	3
HU	2	2	2	2	1	2	
IE	2	1	2	1	1	1	
IT	1	1	2	1	1	1	2
LT	2	2	3	2	2	2	
LU	2	2	3	1	1	2	
LV	2	2	3	2	1	2	
MT	2	1	2	1	1	1	2
NL	2	2	3	1	1	2	
PL							3
RO	2	2	3	2	2	2	4
SE	2	2	2	1	1	2	2
SI	2	2	2	2	1	2	3
SK	2	2	2	2	1	2	3
PT	2	2	2	1	1	2	2
Average	1,8	1,6	2,3	1,4	1,3	1,9	2,6
Median	1,8	1,6	2,4	1,5	1,3	1,9	2,7

Tabel 3. Overzicht van de vergelijking tussen de grensoverschrijdende tarieven van bpost met de nationale tarieven van bpost en van de AUDV van het land van bestemming, vermeerderd met de kosten voor internationaal vervoer naar datzelfde land.

44. In de bovenstaande tabel betekent bijvoorbeeld het eerste vakje links bovenaan dat het tarief van bpost voor een standaardbrief van 500 gram naar Oostenrijk ongeveer overeenkomt met het dubbele van de som van de nationale diensten van bpost en van de Oostenrijkse AUDV (voor dezelfde productcategorie) vermeerderd met de kosten voor internationaal vervoer naar Oostenrijk.

45. Uit die analyse van de ratio's per land blijkt dat voor een deel van de landen (DK, ES, FR, IE, IT, MT), de tarieven (van de verschillende diensten) vanuit België naar het land van bestemming betrekkelijk dicht liggen bij de som van de nationale tarieven (vermeerderd met de kosten voor internationaal vervoer). Voor 3 landen echter (AT, HR, RO) vertoont de ratio een aanzienlijk verschil tussen de uitgaande tarieven van bpost enerzijds en anderzijds de som van de nationale tarieven (vermeerderd met de kosten voor internationaal vervoer).
46. Bekijken we de ratio's per productcategorie, dan zien we dat voor de 6 categorieën van brievenpostzendingen de uitgaande tarieven van bpost gemiddeld 70% hoger liggen dan de som van de nationale tarieven enerzijds en van de kosten voor internationaal vervoer anderzijds. Voor de productcategorie van de pakketten loopt het verschil op tot 156%.

6.2 Analyse van de kosten

47. Anno 2021 bevond bpost zich niet in de mogelijkheid om het geheel van de producten af te bakenen die binnen de Verordening vielen. Immers, zowel aan kostenzijde als omzetzijde zijn bepaalde details niet voorhanden. Zo kon bpost, met betrekking tot uitgaande zendingen, voor postzegels en frankeermachines niet met zekerheid bepalen voor welke gewichtsklassen en bestemmingen deze werden gebruikt. Dit kwam onder andere door het feit dat deze ingezet kunnen worden voor diverse gewichtsklassen en bestemmingen, wat het direct toekennen van omzet bemoeilijkt.
48. Aan de kostenzijden zijn specifieke kosten, zoals verwerkingskosten in België (retail, ophaling, transport en sortering) op het niveau van bepaalde gewichtsklassen van brieven (formaat E) dan weer niet voorhanden. Daarenboven is wederom het exact aantal verzonden stuks (formaat E en G) niet bekend aangezien enkel het totaal verzonden gewicht van een bundel zendingen bekend is. Tevens worden enkelstukken samen verzonden met bulk, wat het specifiek toekennen van kosten voor internationaal transport en terminal dues bemoeilijkt.
49. Daarom werd door bpost voorgesteld om, voor de beoordeling van de tarieven voor het jaar 2022, via het maximale detail dat de analytische boekhouding van bpost te bieden heeft toch tot een schatting te komen. Hierdoor is het verschil met de scope van de Verordening beperkt tot enerzijds de beschouwde landen (binnen de bpost-data zit Zwitserland vervat) en anderzijds nog bijkomende gewichtsklassen die bpost ook in beschouwing neemt. Onderstaande tabel geeft de RoS per productcategorie weer zoals deze voorkomt in de analytische boekhouding van bpost.

Bpost product	PC format	Total revenue 2021	RoS
Standard Letter	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[25-35]%
Registered Letter	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[5-10]%
Track and Trace Parcels	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[10-20]%

Tabel 4. RoS, volgens bpost, voor de productcategorieën binnen de gehele Verordening

50. Wanneer we de RoS over de gehele scope van de Verordening benaderen via de methode aangereikt door bpost, bekommen we zo een gewogen gemiddelde¹⁴ van [15-25] %. Gezien de BIPT-berekeningen marges naar voren brengen die hier ver boven zitten, zal het BIPT een nader onderzoek verrichten naar de kostenallocaties binnen de analytische boekhouding van bpost.

¹⁴ Gewogen op basis van de weergegeven omzet uit de tabel

6.3 Analyse van bilaterale volumes

51. De onderstaande tabel geeft per land van bestemming de ratio weer tussen het volume van en naar België voor zowel brievenpost als pakkettenpost.¹⁵ Een ratio hoger dan 1 (aangegeven in het geel) wijst erop dat voor een bepaalde bestemming het uitgaande volume voor bpost hoger uitvalt dan het volume naar België. Bij een ratio kleiner dan 1 (weergegeven in het groen) geldt het omgekeerde: het volume vanuit een bepaalde bestemming is in dit geval groter dan het volume richting deze bestemming. Bij een ratio van 1 is het binnenkomende volume gelijk aan het uitgaande. Deze analyse is belangrijk aangezien grotere volumes schaalvoordelen genereren, waarbij eenheidskosten, met name aangaande kosten van transport, lager kunnen uitvallen. Er dient hierbij de nuance in acht genomen te worden dat de gegevens in tabel 5 niet de volledige stromen weergeven maar voor bepaalde gewichten van bepaalde productcategorieën.
52. Er zou kunnen verwacht worden dat er een eerder sterke correlatie zou optreden tussen de ratio's met betrekking tot tarieven (zie benchmark 2 in sectie 6.1.2.) en de ratio's met betrekking tot volumes (zie onderstaande tabel). In dat geval zou een verschil in tarief minstens gedeeltelijk zijn oorsprong kunnen vinden in een verschil in volume.

[VERTROUWELIJK]

¹⁵ Het totaal van brievenpost en pakkettenpost wordt besproken daar bpost niet in staat is om een onderscheid in internationaal volume te maken per gewichtscategorie.

6.3.1 Analyse van brievenpost

53. Bpost heeft voor brievenpost veelal hogere uitgaande dan inkomende volumes, met als uitschieter Slovakije ([VERTROUWELIJK]). Enkel voor Frankrijk ([VERTROUWELIJK]), Luxemburg ([VERTROUWELIJK]) en Nederland ([VERTROUWELIJK]) ligt de ratio lager dan 1. Het grote aandeel van de buurlanden in het totale volume heeft als gevolg dat de globale ratio, over de EER-landen heen, rond [VERTROUWELIJK] ligt.

54. Voor brievenpost wijst de correlatie tussen volume en tarieven echter op een zwakke samenhang (coëfficiënt van -0,15) voor standaardbrieven van 2 kg tot een haast onbestaande samenhang (coëfficiënt van -0,05) voor standaardbrieven van 0,5 kg. Volumeverschillen lijken zodoende slechts een beperkte verklaring te bieden voor de vastgestelde verschillen in tarieven voor uitgaande versus binnenkomende brievenpost.

6.3.2 Analyse van pakkettenpost

55. Tabel 5 wijst op een soortgelijk beeld wat de pakketten betreft. In de meeste gevallen ligt de ratio ruim boven de 1, wat betekent dat er voor bpost meer uitgaande dan inkomende zendingen zijn voor het merendeel van de lidstaten. Enkel voor Oostenrijk ([VERTROUWELIJK]), Duitsland ([VERTROUWELIJK]) en Frankrijk ([VERTROUWELIJK]) ligt de ratio beneden 1. Voor de buurlanden gaat het echter om hoge volumes zodat de globale ratio, over alle lidstaten heen, ruim beneden 1 blijft ([VERTROUWELIJK]). Over de EER-landen heen, worden er door bpost dus meer pakketten ontvangen dan verzonden.
56. Net als bij de brievenpost, lijken volumeverschillen niettemin slechts een beperkte verklaring te bieden voor de vastgestelde verschillen in tarieven voor uitgaande versus binnenkomende pakketpost. We stellen opnieuw slechts een zwakke samenhang (coëfficiënt van -0,22) vast tussen de ratio's met betrekking tot tarieven (zie benchmark 2 in sectie 6.1.2.) en het volume van track-and-tracepakketten van 1 kg (zie supra).

6.4 Analyse van impact op de kwetsbare postale consument

57. Ten slotte dient het BIPT, op basis van artikel 6, § 2, d van de Verordening, rekening te houden met de waarschijnlijke gevolgen van de geldende grensoverschrijdende tarieven voor particuliere gebruikers en kmo's, met inbegrip van die in afgelegen of dunbevolkte gebieden, en voor particuliere gebruikers met een handicap of beperkte mobiliteit. Dit dient evenwel te gebeuren zonder onevenredige lasten op te leggen.
58. Het BIPT heeft in 2021 zijn consumentenstudie gepubliceerd.¹⁶ De grote meerderheid van e-retailers beperkte zich tot België en buurlanden. 37% leverde enkel binnen België en 90% leverde in België en buurlanden. Van de 10% e-retailers die buiten België en buurlanden producten of diensten leverden, verstuurde ongeveer de helft binnen de EER (de Europese Economische Ruimte) en de andere helft ook buiten de EER.
59. Een mogelijke hypothese voor het hoge aantal e-retailers die enkel binnen België leverden, is dat de internationale verzendingstarieven te hoog zijn. 86% van de e-retailers die enkel binnen België leverden, gaven echter aan dat internationale verzendingstarieven geen rol speelden in de keuze om enkel binnen België te leveren. Nog eens 8% van de e-retailers gaf aan dat verzendtarieven slechts in een beperkte mate een rol spelen, terwijl 7% dit zeer belangrijk vond. Daarenboven genoot, volgens bpost, het merendeel van Belgische e-retailers van contractuele tarieven die niet binnen de scope van deze Verordening vallen.
60. Een mogelijke verklaring voor het relatief lage belang van internationale verzendingstarieven is de fase waarin ondernemingen zich bevinden m.b.t. internationale e-commerce. Een onderneming die bv. nog in een beginfase zit zal mogelijk andere barrières hebben die veel dominanter zijn, zoals taalbarrières, concurrenten in andere landen... en zal nog niet bezig zijn met internationale verzendtarieven.

¹⁶ Communication of 23 February 2021 regarding the Belgian postal end-user

7 Conclusie

61. Het BIPT is belast met de uitvoering van Verordening (EU) 2018/644 van het Europees Parlement en de Raad van 18 april 2018 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten. Artikel 6 van deze Verordening beschrijft de procedure voor de assessment die het BIPT heeft toegepast op 199 bpost-tarieven die geselecteerd zijn door middel van de "pre-assessment filter" van de Europese Commissie.
62. Wanneer de geselecteerde bpost-tarieven, op basis van de drie benchmarks onder sectie 6.1, vergeleken worden met tarieven van binnenlandse en buitenlandse postale operatoren, valt te concluderen dat de bpost-tarieven:
- zich in benchmark 1 gemiddeld **rond de mediaan** positioneren in vergelijking met uitgaande tarieven van lokale concurrenten;
 - zich daarenboven in benchmark 2 gemiddeld **meer dan dubbel zo hoog** positioneren vergeleken met tarieven richting België van buitenlandse aangewezen universeledienstverleners;
 - zich verder in benchmark 3 gemiddeld **bijna dubbel zo hoog** positioneren in vergelijking met de som van de binnenlandse tarieven, vermeerderd met de internationale transportkosten. Binnen deze benchmark bestaat er een ruime kloof tussen de geselecteerde internationale bpost-tarieven en de indicatieve kosten.
63. Wanneer, in het kader van de kostenanalyse (sectie 6.2), de marge over de gehele scope van de Verordening benaderd wordt, komt op basis van de cijfers van bpost een gewogen gemiddeld percentage van [15-25] % naar voren. Gezien de BIPT-berekeningen marges naar voren brengen die hier ver boven zitten, zal het BIPT in 2023 een nader onderzoek verrichten naar de kostenallocaties binnen de analytische boekhouding van bpost.

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

Bijlagen

Bijlage 1: kostenanalyse van de geselecteerde producten

[VERTROUWELIJK]

Bijlage 2: kostenanalyse van de niet-geselecteerde producten

[VERTROUWELIJK]

Bijlage 3: ratio tarieven bpost t.o.v. lokale concurrenten voor track-and-trace parcels van 1 kg

	AT	BE	BG	HR	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	GR	HU	IS	IE	IT	LV	LI	LT	LU	MT	NL	NO	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	
DHL Express	0,80	0,33	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,38	0,38	0,80	0,80	0,54	0,80	0,80	0,80	0,54	0,30	0,88	0,80	0,88	0,54	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
DPD	2,07	1,30	1,05	1,50	NA	1,50	2,07	1,05	1,66	0,99	1,36	1,08	1,50	NA	1,08	2,07	1,05	NA	1,07	1,67	NA	1,67	NA	2,07	1,66	1,05	1,50	1,50	1,66	1,66	
FedEx	0,69	0,17	0,41	0,41	0,37	0,41	0,69	0,41	0,41	0,38	0,38	0,41	0,41	0,37	0,45	0,45	0,41	0,38	0,43	0,43	0,37	0,43	0,38	0,41	0,41	0,41	0,41	0,41	0,41	0,45	0,41
GLS Belgium	2,81	1,39	1,68	2,06	NA	2,06	2,81	1,68	2,33	1,88	1,88	NA	2,06	NA	2,33	2,81	1,68	NA	1,68	1,88	NA	1,88	NA	2,81	2,33	1,68	2,06	2,06	2,33	2,33	
Mondial Relay	2,53	1,14	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1,60	NA	NA	NA	NA	2,53	NA	NA	NA	1,60	NA	2,17	NA	NA	2,53	NA	NA	NA	NA	3,10	NA
PostNL	1,58	1,02	1,32	0,67	0,67	1,32	1,58	1,32	1,32	0,96	1,52	1,32	1,32	0,67	1,32	1,58	1,32	0,67	1,32	1,15	0,67	1,58	1,32	1,32	1,58	1,32	1,32	1,32	1,58	1,58	
TNT	0,69	0,16	0,41	0,41	0,37	0,41	0,69	0,41	0,41	0,38	0,38	0,41	0,41	0,37	0,45	0,45	0,41	0,38	0,43	0,43	0,37	0,43	0,38	0,41	0,41	0,41	0,41	0,41	0,41	0,45	0,41
UPS	2,75	0,88	2,75	2,75	NA	2,75	2,75	2,75	2,75	1,32	1,85	2,75	2,19	NA	2,19	2,19	2,19	NA	2,18	1,85	NA	1,85	1,21	2,19	2,19	2,19	2,19	2,19	2,19	2,75	2,19
Tariff bpost	31,60	5,70	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60	15,20	15,20	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60	15,20	31,60	15,20	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60	31,60
Median	20,00	5,70	30,78	35,64	47,50	27,80	25,80	30,78	27,80	15,40	11,16	31,60	27,80	58,00	30,47	20,00	30,78	58,00	30,58	13,20	47,50	9,60	44,80	27,80	20,00	30,78	27,80	27,80	20,00	25,80	
Ratio bpost/medi	1,58	1,00	1,03	0,89	0,67	1,14	1,22	1,03	1,14	0,99	1,36	1,00	1,14	0,54	1,04	1,58	1,03	0,54	1,03	1,15	0,67	1,58	0,71	1,14	1,58	1,03	1,14	1,14	1,58	1,22	