

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

10 januari 2017

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**houdende de voltooiing van de vrijmaking
van de postmarkt**

(ingediend door
de heer Peter Dedecker c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

10 janvier 2017

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant l'achèvement de la libéralisation
du marché postal**

(déposée par par
M. Peter Dedecker et consorts)

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel.: 02/ 549 81 60
Fax: 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél.: 02/ 549 81 60
Fax: 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In het voorjaar van 2011 werden de laatste segmenten van de postmarkt opengesteld voor concurrentie. Ter evaluatie van deze liberalisering heeft het BIPT in november 2014 een rapport besteld, met als doel de marktsituatie te vergelijken voor en na de liberalisering, de impact van de openstelling te evalueren en de eventuele resterende barrières te identificeren met oog op toekomstige beleidsbeslissingen. In februari 2015 werd dit rapport gepubliceerd door WIK-consult onder de titel *“Overzicht van de postmarkt drie jaar na de volledige openstelling van de markt op 1 januari 2011”*. Dit eindverslag kwam tot stand op grond van een analyse van zowel publieke documentatie als een consultatie van operatoren, verenigingen en andere belanghebbenden op de postmarkt. Het schetst zowel de marktontwikkelingen zelf, het juridische kader als de Europese context en mondt uit in 13 aanbevelingen voor het beleid.

Het WIK-rapport vormde de basis voor het advies van de raad van het BIPT van 28 september 2015 betreffende de hervorming van de Belgische postale reglementering. In een uitgebreide reflectie over het WIK-rapport gaf het BIPT haar eigen oordeel over de geformuleerde beleidsaanbevelingen, uitmondend in 7 adviezen aan de federale overheid.

Zowel het WIK-rapport als het advies van het BIPT achten beleidsingrepen in de postmarkt noodzakelijk. De vaststelling is immers dat de vrijmaking van de brievenmarkt niet de gewenste resultaten heeft gegenereerd. Op de brievenmarkt is er geen sprake van een spreiding van marktmacht. Een enkel bedrijf, bpost, bezit een marktaandeel van monopolistische proporties. Vandaag bestaat er maar één concurrent met een miniem marktaandeel ten belope van minder dan 1 procent. De positieve effecten die men met de openstelling van de markt poogde te bekomen, hebben zich niet weerspiegeld in de realiteit. Europese benchmarks tonen evenwel aan dat de marktruimte voor meerdere spelers in kleinere lidstaten onmiskenbaar aanwezig is¹. Nochtans zijn er onmiskenbare mogelijkheden om ook in de krimpende brievenmarkten duurzame businessmodellen uit te bouwen. Dat geldt niet enkel voor potentiële nieuwe ondernemingen die zouden kunnen intreden, maar evenzeer voor bestaande ondernemingen in distributiesectoren die al een geografisch net-

¹ ERGP Survey 2014.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au printemps 2011, les derniers segments du marché postal ont été ouverts à la concurrence. Pour évaluer cette libéralisation, l'IBPT a commandé, en novembre 2014, un rapport en vue de comparer la situation du marché avant et après la libéralisation, d'évaluer l'impact de l'ouverture et d'identifier les éventuelles barrières restantes, dans la perspective des décisions politiques futures. Ce rapport a été publié en février 2015 par WIK-consult sous le titre *“Bilan du marché postal trois années après la libéralisation totale du 1^{er} janvier 2011”*. Ce rapport final a été réalisé sur la base d'une analyse de la documentation publique, mais aussi d'une consultation des opérateurs, des associations et des autres acteurs du marché postal. Il dépeint tant les développements du marché eux-mêmes et le cadre juridique que le contexte européen, et débouche sur treize recommandations d'ordre politique.

C'est sur ce rapport de WIK que le conseil de l'IBPT a basé son avis du 28 septembre 2015 concernant la réforme de la réglementation postale belge. Dans une ample réflexion sur le rapport de WIK, l'IBPT a exprimé sa propre opinion sur les recommandations politiques formulées, aboutissant à sept avis adressés aux autorités fédérales.

Tant le rapport de WIK-Consult que l'avis de l'IBPT soulignent la nécessité d'intervenir sur le plan politique à l'égard du marché postal. On constate en effet que la libéralisation du marché du courrier postal n'a pas donné les résultats espérés: il n'est en effet pas question de partage du pouvoir sur ce marché. Une seule entreprise, bpost, possède une part de marché aux allures de monopole. Il n'existe actuellement sur ce marché qu'un seul concurrent, qui ne dispose que d'une part de marché minime inférieure à 1 %. Les effets positifs escomptés de l'ouverture du marché ne se sont pas traduits dans les faits. Pourtant, selon des études européennes de *benchmarking*, il est indéniable qu'il y a de la place pour plusieurs acteurs sur ce marché, y compris dans les petits États membres¹. Il existe par ailleurs d'indéniables possibilités de développer des modèles économiques durables, même sur le marché en régression du courrier papier. Cela vaut non seulement pour de nouvelles entreprises potentielles qui pourraient accéder au marché, mais également pour des entreprises actives

¹ Cf. étude ERGP 2014.

werk uitbouwden en voor wie de distributie van brieven complementair kan zijn aan bestaande activiteiten.

Dat de markt quasi ongewijzigd is gebleven, heeft veel te maken met de vrees voor een te grote schok door de intrede van concurrenten, bijvoorbeeld door buitenlandse bedrijven met lage arbeidsvoorwaarden en kwaliteitsnormen die de universele dienst onbetaalbaar zouden maken door die te beconcurreren in de meest rendabele gebieden. Deze angst is na vijf jaar liberalisering ongegrond gebleken, maar hij heeft de toenmalige beleidsmakers er wel toe aangezet om potentieel nieuwe spelers te onderwerpen aan een stringente markttoetreding met hoge toegangsdrempels. Het resultaat is dat de consument verstoken blijft van de positieve effecten van de liberalisering en zich in de feiten nog steeds moet laten bedienen door een *de facto* monopolist.

De relatief beperkte omvang en het brede tijdvak van de hervorming heeft “De Post”, met een verlies van 100 miljoen euro per jaar, de gelegenheid gegeven om zich te ontpoppen tot bpost met een marktwaarde van 4,6 miljard euro. Deze transitie onder aansturing van de heer J. Thijs werd alom geprezen als een succes en de hervorming heeft een significante meerwaarde opgeleverd voor de belastingbetaler. Dit neemt niet weg dat vandaag inderdaad de noodzaak bestaat om de postwetgeving te versoepelen.

Een beleid dat de diverse postgebruikers op de eerste plaats stelt – zowel particulieren, bedrijven als overheden – en hen de vruchten wil laten plukken van een feitelijke liberalisering, dit wil zeggen keuzevrijheid binnen een breed aanbod met een hoge prijs-kwaliteitverhouding, kan niet anders dan de te hoog opgeworpen toegangsdrempels neerhalen ter realisatie van een vlottere markttoegang en de totstandkoming van concurrentie op de postmarkten. Dit kent verschillende aspecten.

Het eerste aspect betreft het vergunningensysteem voor aanbieders op de postmarkt. Het WIK-rapport meldt dat het Belgische vergunningensysteem het strengste is van heel de EU. Zoals bepaald in artikel 148sexies van de wet van 1991 op de overheidsbedrijven, moeten vergunningenhouders een welbepaald deel van het grondgebied dekken, dat jaarlijks toeneemt. Na vijf jaar moeten de nieuwe operatoren in minstens 80 % van het grondgebied van de drie gewesten actief zijn. Eveneens moeten zij ten minste twee keer per week een postbedeling garanderen, uniforme tarieven hanteren voor het hele grondgebied, en kunnen zij enkel

dans des secteurs liés à la distribution, qui ont déjà mis en place un réseau géographique et pour lesquelles la distribution de courrier pourrait être complémentaire aux activités qu’elles exercent déjà.

Le fait que le marché soit resté quasiment inchangé est, dans une large mesure, lié à la crainte d’un choc trop important qui serait causé par l’arrivée de concurrents, notamment des entreprises étrangères aux conditions de travail plus médiocres et aux normes de qualité moins sévères, qui pourraient venir concurrencer bpost sur le terrain de ses activités les plus rentables, ce qui rendrait le service universel impayable. Après cinq ans de libéralisation, cette crainte s’est avérée non fondée, mais il n’en demeure pas moins qu’elle a incité les décideurs politiques de l’époque à soumettre les nouveaux acteurs potentiels à des exigences strictes qui limitent fortement l’accès au marché. Le résultat est que le consommateur reste privé des effets positifs de la libéralisation et se voit contraint de continuer à recourir aux services d’une entreprise qui exerce un monopole de fait.

L’ampleur relativement limitée et l’étalement dans le temps de la réforme ont donné l’opportunité à “La Poste”, dont les pertes s’élevaient à 100 millions d’euros par an, de se muer en bpost dont la valeur de marché représente 4,6 milliards d’euros. Cette transition, réalisée sous la direction de M. J. Thijs, a été unanimement acclamée comme une réussite et la réforme constitue une plus-value significative pour le contribuable. Il n’en demeure pas moins qu’il y a en effet lieu aujourd’hui de réviser la législation postale et d’assouplir le cadre.

Une politique accordant la priorité aux divers clients de la poste – tant les particuliers, les entreprises que les autorités – et dont l’objectif est de permettre à ces derniers de récolter les fruits d’une libéralisation de fait, c’est-à-dire une liberté de choix parmi une offre étendue présentant un rapport qualité-prix élevé, ne peut que rabaisser les seuils d’accès au marché en vue d’en faciliter l’accès et de créer la concurrence sur les marchés postaux. Cette thématique revêt différents aspects.

Le premier aspect concerne le système des licences pour les opérateurs souhaitant se lancer sur le marché postal. Le rapport WIK indique que le système belge des licences est le plus strict de toute l’UE. Comme le prévoit l’article 148sexies de la loi du 21 mars 1991 loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, les détenteurs de licences doivent couvrir une partie bien précise du territoire qui augmente annuellement. Après cinq ans, les nouveaux opérateurs doivent être actifs sur au moins 80 % du territoire des trois Régions. Ils doivent également garantir une distribution du courrier au moins deux fois par semaine, appliquer

personeel tewerkstellen met een arbeidscontract. Niet alleen de (kandidaat) operatoren hebben de onhaalbaarheid van deze normen onderstreept, ook KPMG heeft dit bij het voorbereidingstraject van de toewijzing van de universele dienstverlening aangestipt als een grote toegangsdrempel tot de postmarkt. De extreem strenge vergunningsvoorwaarden waren bovendien de aanleiding voor de inbreukprocedure die de Europese Commissie in november 2014 tegen België heeft opgestart, omdat deze in strijd zijn met de bepalingen van de postrichtlijn (inbreuk 20142254).

Deze toegangsvoorwaarden zijn te strak en leveren geen aanwijsbare meerwaarde. Er is geen reden waarom een markttoegang op regionale of gewestelijke basis onmogelijk moet worden gemaakt. De eis van 80 % dekking over het hele grondgebied verhindert integendeel de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen in elk gewest. Het *Centre on Regulation in Europe* (CERRE), de Europese koepel van regulatoren, operatoren en academici in netwerkindustrieën, pleit expliciet voor een de afbouw van geografische nivellering. Het loslaten van geografische uniformiteit en de daaraan verbonden kruissubsidies tussen regio's blijkt net een stimulans voor innovatie en digitalisering². Een dergelijke stap moet overigens niet leiden tot een prijsstijging in minder verstedelijkte gebieden. Er bestaat immers geen statistisch significante correlatie tussen de brievenprijs en verstedelijkingsgraad³.

De opmerking over de impact van de toegangsvoorwaarden gaat ook op voor de leveringsfrequentie: in weerwil van de Europese postrichtlijn is een dagelijkse postlevering in verschillende Europese lidstaten al lang geen verplichting meer, met positieve effecten op zowel het aanbod van postdiensten als op de prijs ervan, zowel voor de gebruiker als voor de overheid. Evenmin is er een reden waarom sociale voorwaarden een afzonderlijk element zouden moeten vormen in de toegangsvoorwaarden tot de postmarkt, terwijl er al een algemene arbeidswetgeving bestaat die eveneens correcte sociale verhoudingen beoogt. De bestaande sectorspecifieke wetgeving heeft de creatie verhinderd van nieuwe arbeidsplaatsen, zonder de totstandkoming van betere sociale voorwaarden voor bestaande werknemers. Het is geen toeval dat de echte groei wordt gerealiseerd in de pakjessector waar deze sociale regelgeving niet van toepassing is.

² CERRE. *Network industries: efficient regulation, affordable & adequate services – Regulation Dossier for the Incoming Commission 2014-2018*. Brussel, 2014.

³ ERGP. *Report on the benchmarking of the universal service tariffs*. 2014

des tarifs uniformes sur l'ensemble du territoire, et ils ne peuvent employer du personnel que dans les liens d'un contrat de travail. Non seulement les (candidats) opérateurs ont souligné l'impossibilité de répondre à ces normes, KPMG l'a également pointée comme une barrière importante à l'accès au marché postal lors du trajet préparatoire de la désignation comme prestataire du service universel. C'est en raison de l'extrême rigueur des conditions de licence que la Commission européenne a ouvert en novembre 2014 une procédure d'infraction contre la Belgique au motif que ces conditions sont contraires aux dispositions de la directive postale (infraction 20142254).

Ces conditions d'accès sont trop strictes et n'apportent aucune plus-value visible. Rien ne justifie que l'accès au marché doive être empêché au niveau régional. L'exigence d'une couverture de 80 % sur l'ensemble du territoire empêche en revanche la création de nouveaux emplois dans chacune des régions. Le *Centre on Regulation in Europe* (CERRE), l'organisation faitière européenne des régulateurs, opérateurs et universitaires d'entreprises de réseaux, préconise explicitement le démantèlement du nivellement géographique. Il s'avère que l'abandon de l'uniformité géographique et des subsides croisés entre régions qui y sont liés constitue précisément un stimulant de l'innovation et de la numérisation². Pareille étape ne doit au demeurant pas entraîner de hausse de prix dans les régions moins urbanisées. Il n'existe en effet aucune corrélation statistiquement significative entre le prix des lettres et le degré d'urbanisation³.

L'observation relative à l'incidence des conditions d'accès s'applique également à la fréquence de distribution: en dépit de la directive postale de l'Union européenne, cela fait longtemps déjà que la distribution quotidienne du courrier n'est plus une obligation dans différents États membres européens, cette situation ayant des effets positifs à la fois sur l'offre des services postaux et sur leur prix, tant pour l'utilisateur que pour les autorités. De même, rien ne justifie que les conditions sociales constituent un élément distinct des conditions d'accès au marché postal, alors qu'il existe une législation générale sur le travail visant, elle aussi, des relations sociales correctes. La législation sectorielle spécifique existante a empêché la création de nouveaux emplois sans améliorer les conditions sociales pour les travailleurs en place. Ce n'est pas un hasard si la véritable croissance est réalisée dans le secteur des colis, qui n'est pas soumis à cette réglementation sociale.

² CERRE. *Network industries: efficient regulation, affordable & adequate services – Regulation Dossier for the Incoming Commission 2014-2018*. Bruxelles, 2014.

³ ERGP. *Report on the benchmarking of the universal service tariffs*. 2014.

Zowel het WIK-rapport als het BIPT bevelen aan om het bestaande systeem te versoepelen. Het BIPT bevestigt dat de noodzaak van de verplichtingen inzake dekking, leveringsfrequentie en van tarifaire uniformiteit betwistbaar is, zelfs als je de betaalbaarheid en de kwaliteit van de universele dienst in acht neemt, de mogelijkheid van *cherry picking* en de sociale en territoriale cohesie. Volgens het BIPT worden deze elementen niet aangetast door de afschaffing van de drie vermelde verplichtingen, en zijn de verwachte effecten op de marktwerking en de factuur voor de overheid/belastingbetaler positief. Hoewel een complete afschaffing van de vergunningsvoorwaarden, naar het voorbeeld van de telecomsector, tot de opties behoort, bestaat er hierbij een risico op een te grote administratieve last. Daarom is de hervorming van het vergunningensysteem, inclusief de afschaffing van sectorspecifieke arbeidsvoorwaarden, de afschaffing van de dekkingsvereiste, de afschaffing van de frequentievereiste en de afschaffing van tarief-eenheid de aangewezen beleids optie.

Een tweede aspect dat hervorming vereist voor de nodige flexibilisering van de postmarkt, is de herdefiniëring van de universele postdienst. De universele dienst blijkt in België immers zeer ruim gedefinieerd en het omvangrijkste, op Luxemburg na. Te lande zijn niet enkel stukpostzendingen en pakjes voor consumenten opgenomen in de universele dienst, zoals gebruikelijk in andere Europese landen, maar ook bulkpostzendingen, aangetekende zendingen, zendingen met aangegeven waarde, direct mails, pakjes in bulk, magazines, catalogi, kranten en tijdschriften. Deze buitensporige definitie van universele dienst steekt scherp af tegen andere Europese landen, waar de universele dienst veel geringer in omvang is en waar het BIPT bovendien een trend waarneemt richting verdere inperking van die universele dienst.

Het WIK-rapport stelt vast dat de universele dienst enkel nuttig is voor particulieren, aangezien zakelijke klanten grote hoeveelheden diensten gebruiken voor grote partijen post, wat hen genoeg mogelijkheden biedt om hun belangen door te drukken zonder universele dienst. Bijgevolg moet de universele dienst zich concentreren op stukpostbrieven en stukpostpakjes, omdat die vanuit sociaal oogpunt het meeste relevant zijn, want bestemd voor individuele consumenten. Het BIPT van haar kant wijst op snel evoluerende technologieën die een impact nalaten op de vraag naar verschillende postale diensten. Een essentiële inperking van de universele dienst moet operatoren in staat stellen om de aangeboden diensten aan te passen aan de snel evoluerende behoeften op de markt, zowel wat de lancering betreft van nieuwe diensten als voor de stopzetting van verlieslatende

Tant WIK que l'IBPT préconisent, dans leur rapport, un assouplissement du système existant. L'IBPT confirme que la pertinence des obligations en matière de couverture, de fréquence de distribution et d'uniformité des tarifs est contestable, même si l'on prend en compte l'abordabilité et la qualité du service universel, la possibilité de "*cherry picking*" et la cohésion sociale et territoriale. Selon l'IBPT, ces éléments ne sont pas affectés par la suppression des trois obligations susmentionnées et les effets attendus sur le fonctionnement du marché et la facture pour l'État/le contribuable sont positifs. Si la suppression complète des conditions de licence, à l'instar de ce qui s'est passé dans le secteur des télécoms, fait partie des options possibles, elle risque de générer une charge administrative trop lourde. Compte tenu de ces considérations, la réforme du système de licences, y compris la suppression des conditions de travail sectorielles, la suppression de la condition de couverture, de la condition de fréquence et de l'unité tarifaire apparaît comme l'option stratégique indiquée.

Un deuxième aspect qui nécessite d'être réformé pour apporter la flexibilité nécessaire sur le marché postal est la définition du service postal universel. En Belgique, en effet, le service universel est défini dans une acception très large et est le plus étendu, à l'exception du Luxembourg. Dans le pays, le service universel n'inclut pas seulement les envois postaux égrenés et les colis postaux pour les consommateurs, comme il est de coutume dans d'autres pays européens, mais aussi les envois postaux envoyés en nombre (*bulk*), les envois recommandés et les envois à valeur déclarée, les *direct mails*, les magazines, catalogues, journaux et périodiques. Cette définition excessive du service universel contraste fortement avec celle qui prévaut dans d'autres pays européens qui conçoivent la portée du service universel de façon beaucoup plus restrictive et qui tendent, selon l'IBPT, à poursuivre dans la voie d'une limitation croissance du service universel.

Le rapport WIK constate que le service universel ne présente d'intérêt que pour les particuliers. En effet, la clientèle professionnelle utilise largement les envois en nombre, ce qui lui offre suffisamment de possibilités d'imposer la prise en compte de ses intérêts sans avoir recours au service universel. Le service universel devrait dès lors se concentrer sur les lettres égrenées et les colis à l'unité, qui sont ceux qui revêtent la plus grande pertinence sociale, étant donné qu'ils sont destinés aux consommateurs individuels. De son côté, l'IBPT attire l'attention sur l'évolution rapide des technologies, qui a un impact sur la demande de différents services postaux. Il est essentiel de baliser le service universel afin de permettre aux opérateurs d'adapter les services proposés aux besoins sans cesse en évolution du marché, tant en ce qui concerne le lancement de nouveaux

activiteiten. Het BIPT beveelt aan om de universele dienst geleidelijk aan in te perken tot stukpostzendingen. Dit is inderdaad een vereiste stap om operatoren in staat te stellen om te innoveren én om onredelijke lasten voor de belastingbetaler te vermijden in ruil voor diensten die de markt ook zelfstandig kan aanbieden. Bijgevolg kunnen er financiële voordelen worden gerealiseerd voor de consument én voor de belastingbetaler.

De potentiële winsten voor de belastingbetaler zijn aanzienlijk, gezien de grote vergoedingen die de staat dient te betalen aan de aanbieder van de diensten van algemeen economisch belang. De algemene uitgavenbegroting trekt hiervoor in 2016 een budget uit van 146 444 000 euro vanuit de FOD Mobiliteit ter vergoeding van het beheercontract. Dit staat los van de 173 639 000 euro voor de vergoeding van de bedeling van kranten en tijdschriften, ingeschreven op het budget van de FOD Economie, exclusief 300 000 euro aan werkingskosten.

Een derde stap die concurrentie in de postmarkten kan faciliteren, is de openstelling van het bezorgingsnetwerk van bpost voor concurrenten. Deze zogeheten “*downstream access*” of neerwaartse markttoegang heeft als voordeel dat het competitie mogelijk maakt in slechts één segment van de logistieke keten, waardoor intrede van nieuwe bedrijven een aanzienlijk kleinere investering vereist. In dergelijk geval is het immers niet vereist om een nieuwe operator op te richten die de volledige dienstenketen kan aanbieden, maar wordt er ook ruimte gecreëerd voor groepage-expediteurs die zich specialiseren in één enkele logistieke stap van de keten. Daardoor krijgen klanten op retailniveau effectief keuzevrijheid terwijl een belangrijke activiteit in de lijn wordt opengemaakt. Gelijkaardige initiatieven in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland hebben de commerciële meerwaarde hiervan aangetoond voor de consument.

Het BIPT wijst op de noodzaak om deze wijziging in de postwetgeving in te voeren in een parallel traject met de inperking van de universele dienst. Eventuele marktschokken die op korte termijn zouden kunnen voortvloeien uit een hervorming van de universele dienst worden al ondervangen door een spreiding van de hervorming doorheen de tijd en kunnen volgens het BIPT zo nodig verder worden verzacht door de invoering van neerwaartse markttoegang.

Ten vierde is de regelgeving voor de postmarkt niet van die aard dat een transparante marktwerking en -toegang wordt aangemoedigd. Tientallen vigerende

services qu'en ce qui concerne la cessation d'activités déficitaires. L'IBPT recommande de limiter progressivement le service universel aux produits égrenés. Il s'agit en effet d'une étape nécessaire pour permettre aux opérateurs d'innover et pour éviter d'imposer des charges inéquitables au contribuable en échange de services que le marché peut également offrir de façon autonome.

Des avantages financiers pourront ainsi être générés tant pour le consommateur que pour le contribuable. Les bénéfices susceptibles d'en découler pour le contribuable sont considérables, eu égard au montant élevé des indemnités dues par l'État au prestataire de services d'intérêt économique général. Un montant de 146 444 000 euros a été inscrit à cet égard au budget général des dépenses 2016 à charge du SPF Mobilité pour l'indemnité due dans le cadre du contrat de gestion. À cela vient s'ajouter l'indemnité de distribution des journaux et revues d'un montant de 173 639 000 euros inscrite au budget du SPF Économie, à l'exclusion de 300 000 euros de frais de fonctionnement.

Une troisième étape susceptible de faciliter la concurrence des marchés postaux est l'ouverture du réseau de distribution de bpost à la concurrence. Ce “*downstream access*” ou accès au marché en aval présente l'avantage de permettre la compétition dans un seul segment de la chaîne logistique et donc de réduire considérablement les investissements à réaliser par les nouvelles entreprises qui souhaitent faire leur entrée sur le marché. En effet, dans un tel cas, il n'est pas requis de créer un nouvel opérateur capable de proposer toute la chaîne de services. Ainsi, des routeurs qui se spécialisent dans une seule étape logistique de la chaîne entrent également en ligne de compte. Les consommateurs au détail ont ainsi une véritable liberté de choix, tandis qu'une activité importante de la ligne est ouverte à la concurrence. Des initiatives similaires prises en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas ont montré la plus-value commerciale que ce système présente pour le consommateur.

L'IBPT souligne la nécessité d'apporter cette modification à la législation postale parallèlement à la réduction du service universel. Les éventuels chocs de marché qui pourraient, à court terme, découler d'une réforme du service universel sont déjà amortis par un étalement de la réforme dans le temps et peuvent, selon l'IBPT, être encore atténués davantage si nécessaire en favorisant l'accès au marché en aval.

En quatrième lieu, la réglementation applicable au marché postal n'est pas de nature à favoriser la transparence de l'accès au marché et de son fonctionnement.

wetten en koninklijke besluiten vormen samen de regulering van de postmarkt. Een deel van de wetgeving werd bovendien opgesteld vanuit de logica van overheidsmonopolies die vandaag niet meer van toepassing zijn. Om de duidelijkheid voor potentiële investeerders en marktpelers te vergroten zou het zinvol zijn om deze fragmentering ongedaan te maken door de bestaande regelgeving te codificeren in een enkele postwet die de marktwerking voor alle postsectoren reguleert.

Een vijfde element van hervorming betreft het netwerk van postpunten en -kantoren. In een dichtbevolkt gebied als het onze zijn er relatief minder verkooppunten nodig, en kunnen er grotere aantallen mensen worden bediend met een beperkt aantal postkantoren en postpunten. De geografische en demografische constellatie biedt opportuniteiten voor concentratie van postpunten en dus efficiëntiewinst. In de realiteit blijkt dat echter niet het geval. Volgens het Observatorium van de Postdiensten uitgevoerd door het BIPT in 2012 beschikken wij over een van de dichtste postnetwerken in Europa, met een bijzonder lage geografische dekking per postkantoor. Omgekeerd bedienen de verkooppunten een laag gemiddeld aantal mensen. De potentiële voordelen van een dichtbevolkte regio blijken in dit geval dus onderbenut.

De bepalingen voor het postale netwerk zijn onnodig restrictief. Reguleringen als het verplichte kantoor per gemeente gaan eerder uit van administratieve axioma's dan van logische marktwerking en efficiënte dienstverlening. Hoe valt het immers te verantwoorden dat zelfs een gemeente als Herstappe met 89 inwoners wettelijk moet beschikken over een eigen postkantoor? De wetgeving is hier inderdaad niet gespeend van karikaturale proporties. Deze regelgeving staat niet in het teken van een effectieve dienstverlening. De verplichting van een postkantoor per gemeente is niet de meest effectieve maatregel om de dienstverlening naar de bevolking te verzekeren. De meeste particulieren zijn beter geholpen met een postpunt met flexibelere openingsuren die ook buiten de kantooruren reiken. Een wet die in de praktijk resulteert in een verplicht postkantoor, dat dan ook enkel maar open is op dinsdag- en donderdagnamiddag, daarvan kan de (werkende) burger het nut en de dienstverlening betwijfelen. Uit de klanttevredenheidsenquête 2013 blijkt dat klanten zelfs meer tevreden zijn over de postpunten dan over de postkantoren. Het BIPT meldt op grond van een enquête dat wanneer het dichtstbij gelegen postkantoor zou sluiten, gebruikers zelf aangeven in staat te zijn om zich aan te passen. Zowel de WIK-studie als de analyse van het BIPT onderschrijven dat de regulering op dit punt veel te strak is. Bpost moet meer commerciële vrijheid krijgen om een netwerk

Des dizaines de lois et d'arrêtés royaux en vigueur assurent la régulation du marché postal. Une partie de cette législation a en outre été élaborée en partant de la logique, dépassée aujourd'hui, des monopoles publics. Pour permettre aux investisseurs potentiels et aux acteurs du marché d'y voir plus clair, il serait utile de mettre fin à cette fragmentation en codifiant la réglementation existante en une loi postale unique qui régule le fonctionnement du marché pour tous les secteurs postaux.

Le réseau des points poste et des bureaux de poste est un cinquième élément de réforme. Dans une région à forte densité de population comme la nôtre, on a besoin de relativement moins de points de vente et un plus grand nombre de personnes peut être servi par un nombre restreint de bureaux de poste et de points poste. La constellation géographique et démographique offre des opportunités de concentration de points poste et donc des gains d'efficacité. Il n'en va toutefois pas ainsi dans la réalité. Selon l'Observatoire des services postaux, réalisé par l'IBPT en 2012, nous disposons d'un des réseaux postaux les plus denses d'Europe, avec une couverture géographique particulièrement faible par bureau de poste. À l'inverse, les points de vente ont en moyenne une clientèle peu nombreuse. Les avantages potentiels d'une région à forte densité de population sont donc sous-utilisés dans ce cas.

Les dispositions relatives au réseau postal sont inutilement restrictives. Des réglementations telles que l'obligation, pour chaque commune, de disposer d'un bureau de poste découlent plutôt d'axiomes administratifs que de la logique de fonctionnement du marché et de l'efficacité des services postaux. En effet, comment justifier que même une commune comme Herstappe, qui compte 89 habitants, doit légalement disposer de son propre bureau de poste? Cet exemple prouve en effet que cette législation peut générer des situations insensées. Cette réglementation ne tend pas à fournir des services postaux efficaces. L'obligation pour chaque commune de disposer d'un bureau de poste n'est pas la mesure la plus efficace pour assurer les services à la population. La plupart des particuliers trouveraient plus utile de disposer d'un Point Poste aux heures d'ouverture plus flexibles et ouvert également en dehors des heures de bureau. Les citoyens (qui travaillent) peuvent légitimement se questionner sur l'utilité d'une loi qui, en pratique, impose la présence d'un bureau de poste ouvert uniquement les mardis et jeudis après-midi, ainsi que sur les services fournis par ce bureau de poste. Il ressort d'une enquête de satisfaction menée auprès de la clientèle en 2013 que les clients sont davantage satisfaits des Points Poste que des bureaux de poste. Sur la base d'une étude, l'IBPT fait savoir qu'en cas de fermeture du bureau de poste le plus proche, les clients

van verkooppunten in te richten overeenkomstig vraag en aanbod. Een dergelijke herschikking zou diverse gedaanten kunnen aannemen, gaande van de sluiting van slecht gelegen verkooppunten tot de oprichting van bijkomende verkooppunten waar de vraag dat vereist. Daardoor kan een zware kostenpost wegvallen voor de aanbieder, die bijgevolg niet meer moet worden vergoed door de belastingbetaler.

Niet enkel het aantal en de inplanting van de verkooppunten verdient flexibilisering, maar ook de aard van de verkooppunten zelf. Innovaties op de postmarkt en de groei van de pakjeshandel kan, zoals in Nederland en Duitsland, de aanbieders er toe bewegen om een nieuw soort verkoop- en afhaalpunten voor pakjes op te richten. Hoe dan ook is de wettelijke vereiste van 1300 verkooppunten compleet overbodig. Het BIPT wijst er terecht op dat bpost sowieso moet blijven voldoen aan de vraag en de bestaande commerciële verwachtingen moet invullen via een lokaal aanbod van het volledige assortiment aan post- en financiële diensten. Bijgevolg kan de afschaffing van de netwerkverplichtingen slechts leiden tot een functioneler aanbod waar het publiek meer mee gediend is, en tot meer commerciële innovatie, aan een kostprijs die voor de belastingbetaler potentieel lager ligt.

In zevende instantie kan de marktwerving worden versterkt door correcties weg te werken in het prijsplafondmechanisme. Deze prijsbovengrens is bedoeld om de impact te temperen van de quasi-monopolistische marktmacht van bpost op de prijzen, wat een terecht uitgangspunt is. Dit is vooral relevant voor de diensten waarvoor bpost inderdaad niet of amper wordt geconfronteerd met concurrentie, inclusief de diensten die onder de universele dienst bij exclusiviteit werden toegewezen aan bpost. Sinds het verschijnen van concurrentie in het segment van de pakjesmarkt, is de relevantie van deze maatregel evenwel gekrompen tot de marktsegmenten waar concurrentie *de facto* afwezig blijft, zoals de brievenmarkt (zowel binnenlands en buitenland, prioritair en niet-prioritair, aangetekende zendingen...). Met de monopoliepositie van de aanbieder van de universele dienst op de pakjesmarkt, is ook het risico verdwenen dat deze monopoliepositie zou worden aangegrepen om de consumenten te benadelen.

Het BIPT betwijfelt inderdaad de noodzakelijkheid en doeltreffendheid van het huidige prijsplafond voor bepaalde producten. Het verwijst voor deze stelling

eux-mêmes se déclarent prêts à s'adapter. Tant l'étude WIK que l'analyse de l'IBPT mettent en évidence que la régulation est beaucoup trop rigide sur ce point. Bpost doit bénéficier d'une plus grande liberté commerciale afin d'organiser un réseau de points de vente répondant à l'offre et à la demande. Une telle réorganisation pourrait prendre des formes diverses, allant de la fermeture des points de vente géographiquement mal situés à la création de points de vente supplémentaires à des endroits où la demande l'exige. De cette façon, le prestataire peut éliminer un poste de dépenses important, qui ne doit dès lors plus être financé par le contribuable.

Il faut faire preuve de flexibilité non seulement en ce qui concerne le nombre de points de vente et leur implantation, mais également en ce qui concerne leur nature. Les innovations sur le marché postal et la croissance du marché de la livraison de colis peuvent, tout comme aux Pays-Bas et en Allemagne, inciter les prestataires à créer un nouveau type de points de vente et de retrait de colis. Quoi qu'il en soit, l'obligation légale de maintenir 1 300 points de vente est compétemment superflue. L'IBPT indique à juste titre que Bpost doit de toute manière continuer à répondre à la demande et aux attentes commerciales existantes par le biais d'une offre locale comprenant l'assortiment complet des services postaux et financiers. Dès lors, la suppression des obligations en matière de réseau postal ne peut que se traduire par une offre plus fonctionnelle davantage dans l'intérêt de la clientèle et par davantage d'innovation commerciale, à un coût potentiellement moindre pour le contribuable.

Septièmement, le fonctionnement du marché peut être renforcé en supprimant certains dysfonctionnements dans le mécanisme du plafonnement des prix. Ce dernier vise à atténuer l'impact du pouvoir quasi monopolistique de bpost en matière de fixation des prix, ce qui est un principe de base légitime. Il est surtout utile en ce qui concerne les services pour lesquels bpost n'a guère à affronter de concurrence, y compris les services attribués exclusivement à bpost dans le cadre du service universel. Depuis l'apparition de la concurrence dans le segment du marché des colis, la pertinence de cette mesure se limite aux segments du marché où la concurrence reste *de facto* absente, comme le marché des lettres (tant intérieur qu'extérieur, pour les lettres tant prioritaires que non prioritaires, les envois recommandés, ...). Le prestataire du service universel ne bénéficiant plus d'une position de monopole sur le marché des colis, il ne risque plus non plus d'utiliser cette position pour léser les consommateurs.

L'IBPT doute en effet de la nécessité et de l'efficacité de l'actuel plafond de prix pour certains produits. Pour étayer ses propos, il renvoie à la pratique: bpost

naar de praktijk: bpost maakt nooit gebruik van de volle marges die zijn toegestaan voor de tariefverhogingen. De jaarlijkse marge voor prijsstijging bedraagt 7,1 % tot 8,9 %, maar om redenen van competitiviteit heeft bpost deze marges onderbenut en heeft het de toenames beperkt tot een gewogen gemiddelde toename van 1,8 % tot 3,6 %. Dat neemt evenwel niet weg dat bpost sinds 2008 de prijzen met aanzienlijke sprongen heeft verhoogd. Waar voordien de prijs van een postzegel gelijke tred hield met de inflatie, lagen prijsstijgingen na dat jaar stelselmatig veel hoger en hebben die ook geleid tot een prijspeil dat ver boven het gemiddelde ligt van de buurlanden.

De huidige prijsbovengrens is dus onvolkomen en verdient aanpassing: het heeft zijn relevantie verloren voor een deel van de postmarkt, en daar waar de relevantie nog kan spelen, biedt het geen aanmoediging om de prijzen laag te houden. Bijgevolg ontbreekt ook de stimulans voor interne efficiëntiewinsten die een van de voornaamste gevolgen zullen zijn van een gedwongen neerwaartse druk op de tarieven. Daarom wordt de federale regering verzocht om twee aanpassingen aan te brengen in het prijsplafond. Ten eerste dienen de pakjes onttrokken te worden aan het prijsplafondmechanisme in het kleingebruikerspakket. Ten tweede wordt bij de berekening van het prijsplafond best een factor opgenomen die de efficiëntie van de werking van de aanbieder in acht neemt, zoals gesuggereerd door het BIPT.

Volgens artikel 148ter van de wet van 1991 op de overheidsbedrijven moeten aanbieders van postdiensten elkaar op transparante en niet-discriminatoire wijze toegang verlenen tot de diensten die behoren tot de sfeer van de universele dienst en tot onderdelen van de postinfrastructuur indien de belangen van de consumenten of de mededinging dat vereisen. Deze toegang is belangrijk om een *level playing field* te creëren in de postsectoren. Tot die postdiensten en infrastructuren behoren de postbussen gehuurd van een postale aanbieder, de informatie over adreswijzigingen, de doorzenddienst, de dienst terugzending en dergelijke meer. Aanbieders van postdiensten moeten zelf een overeenkomst sluiten waarin ze de technische regels en tarieven vastleggen voor deze toegang.

Deze toegang wordt gegarandeerd door het BIPT, dat echter pas kan ingrijpen nadat postoperatoren bewijzen dat de onderhandelingen met bpost zijn mislukt. Gezien de interpretatievrijheid die deze voorwaarde toelaat, hoeft het niet te verbazen dat het aanleveren van dit bewijs zonder mogelijkheid tot betwisting zeer moeilijk is. Het zou eenvoudiger zijn dat het BIPT uit eigen

n'utilise jamais l'entièreté des marges autorisées pour les augmentations tarifaires. La marge annuelle pour l'augmentation des prix va de 7,1 % à 8,9 %, mais, pour des raisons de compétitivité, bpost a sous-utilisé ces marges et réduit les augmentations à un taux moyen pondéré allant de 1,8 % à 3,6 %. Il n'empêche cependant que, depuis 2008, bpost a augmenté les prix par bonds considérables. Alors qu'auparavant, le prix du timbre suivait l'inflation, les augmentations de prix ont été systématiquement beaucoup plus élevées depuis cette année charnière, pour finalement atteindre un niveau largement supérieur à la moyenne dans nos pays voisins.

Le plafond de prix actuel est donc imparfait et doit être adapté: il a perdu de sa pertinence pour une partie du marché postal et, là où il conserve encore une certaine pertinence, il n'incite pas à maintenir les prix à un niveau bas, ce qui dissuade du même coup les opérateurs de réaliser des gains d'efficacité internes, qui seront pourtant l'une des principales conséquences d'une pression à la baisse imposée sur les tarifs. C'est pourquoi il est demandé au gouvernement fédéral d'apporter deux modifications au plafond de prix. Premièrement, il faut, dans le panier du petit utilisateur, exclure les colis du mécanisme de plafonnement des prix. Deuxièmement, il serait préférable d'intégrer, dans le calcul du plafond, un facteur tenant compte de l'efficacité du fonctionnement de l'opérateur, ainsi que le suggère l'IBPT.

Conformément à l'article 148ter de la loi du 21 mars 1991 sur les entreprises publiques, les prestataires de services postaux se donnent mutuellement et de manière transparente et non discriminatoire accès aux services relevant du service universel et aux éléments de l'infrastructure postale lorsque cela s'avère nécessaire pour protéger les intérêts des utilisateurs et/ou encourager une réelle concurrence. Cet accès est important pour créer un cadre de régulation dans les secteurs postaux. Parmi ces services postaux et ces infrastructures, on retrouve notamment les boîtes postales louées d'un prestataire de service postal, les informations sur les changements d'adresse, le service de réacheminement et le service de retour à l'expéditeur. Il appartient aux prestataires de services postaux de conclure une convention en vertu de laquelle ils déterminent les règles techniques et tarifaires pour cet accès.

Cet accès est garanti par l'IBPT, qui ne peut toutefois intervenir que lorsque les opérateurs postaux ont apporté la preuve que les négociations avec bpost ont échoué. Eu égard à la liberté d'interprétation que permet cette condition, il ne faudra pas s'étonner qu'apporter cette preuve sans contestation possible soit extrêmement malaisé. Il serait plus simple d'habiliter l'IBPT à

beweging onderzoek kan doen en zo nodig maatregelen neemt om de toegang te garanderen, zonder dat klagende partijen eerst moeten bewijzen dat gesprekken op niets uitliepen. Een dergelijke uitbreiding van de bevoegdheden van het BIPT zou de mededinging dienen en de diversiteit van het aanbod versterken.

Consistentie dient de norm te zijn in alle regelgeving. Zo ook in de bepalingen van de universele dienst en de openbare dienstverlening. Beide elementen vloeien voort uit andere rechtsbronnen en worden gestipuleerd in afzonderlijke wettelijke instrumenten. De WIK-studie signaleert terecht grote juridische overlappingsen tussen de wet van 1991 op de overheidsbedrijven enerzijds en het beheercontract met bpost anderzijds. Deze overlappingsen verzwakken de eenduidigheid van de regelgeving en zijn een bron van rechtsonzekerheid. Niet enkel voor de invulling van de verplichtingen van openbare en universele dienst zijn conflicterende interpretaties mogelijk, maar ook voor de bepaling van de vergoeding in beide stelsels. De samenvoeging van alle wettelijke bepalingen in een enkele wet op de postsectoren biedt in dat verband uitzicht op volledige rechtszekerheid.

Op grond van dezelfde eenduidigheid moeten ook de vergoedingsmechanismen voor de universele dienst en de openbare dienstverlening op dezelfde leest worden geschoeid. Vandaag bestaan er twee afzonderlijke stelsels om de nettokosten van beide pakketten van dienstverlening te vergoeden. Deze kennen ook andere voorwaarden en andere mechanismen voor de controle: het BIPT ziet toe op de naleving van de universele dienst terwijl de controlebevoegdheid voor de openbare dienst toekomt aan een college van commissarissen die involge hun benoeming door de algemene vergadering van bpost mogelijk niet de meest onbetrokken partij zijn bij dit gegeven. Om administratieve overlapping te vermijden, de complexiteit te verminderen, expertise te centraliseren en het risico op vergissingen of dubbele betalingen uit de weg te gaan, dient alle controle gecentraliseerd te worden binnen het BIPT.

Tot slot is de evolutie van de postmarkt sterk onderhevig aan internationale tendensen. De eigen regelgeving dient daarbij gelijke tred te houden met onder meer de Europese normen. In het belang van de consument volgt het Europees Parlement inderdaad een lijn van liberalisering van de postmarkten, dat competitie, grotere innovatie en een betere prijs-kwaliteitverhouding aanmoedigt voor commerciële en particuliere klanten. Toch vertoont de Europese regelgever sinds kort enige aarzeling, die bijvoorbeeld tot uiting komt in relatief strengere minimumvereisten voor de universele dienstverlening. De relevantie daarvan is in de praktijk vaak achterhaald. Daarom ware het raadzaam dat onze eigen regering dit

mener sa propre enquête et à prendre des mesures, si nécessaire, pour garantir cet accès et ce, sans que les parties plaignantes doivent prouver au préalable que les discussions n'ont mené à rien. Étendre ainsi les compétences de l'IBPT serait bénéfique pour la concurrence et renforcerait la diversité de l'offre.

La cohérence doit être la norme pour toute réglementation et donc également pour celles relatives au service universel et au service public. Ces deux éléments découlent de sources juridiques différentes et ils figurent dans des instruments législatifs distincts. L'étude réalisée par WIK signale à juste titre l'existence d'importants chevauchements juridiques entre la loi de 1991 sur les entreprises publiques et le contrat de gestion conclu avec bpost. Ces chevauchements compromettent la clarté de la réglementation et ils sont source d'insécurité juridique, ce qui suscite d'éventuels conflits d'interprétation quant au contenu des obligations du service public et du service universel, mais aussi quant à la fixation de l'indemnité dans les deux systèmes. Concentrer l'ensemble des dispositions légales dans une loi unique sur les secteurs postaux permettrait de garantir toute la sécurité juridique requise dans ce domaine.

C'est également par souci de clarté qu'il convient d'harmoniser les mécanismes d'indemnisation prévus dans le cadre du service universel et du service public. Il existe à l'heure actuelle deux systèmes distincts d'indemnisation du coût net de ces deux catégories de services, qui sont par ailleurs également soumis à des conditions et mécanismes de contrôle distincts. Ainsi, c'est l'IBPT qui contrôle le respect du service universel, tandis que le contrôle du service public incombe à un collège de commissaires dont l'impartialité pose question, étant donné qu'ils sont nommés par l'assemblée générale de bpost. Pour éviter les chevauchements administratifs, atténuer la complexité, centraliser l'expertise et éliminer le risque d'erreurs ou de doubles paiements, il convient de centraliser le contrôle au sein de l'IBPT.

Enfin, l'évolution du marché postal est fortement influencée par les tendances internationales. Notre réglementation nationale doit à cet égard se conformer aux normes européennes, notamment. En effet, le Parlement européen suit dans l'intérêt du consommateur une ligne de libéralisation des marchés postaux qui vise à promouvoir la concurrence, les innovations plus ambitieuses et un meilleur rapport qualité-prix pour les clients commerciaux et particuliers. Mais le législateur européen se montre quelque peu hésitant ces derniers temps. Ainsi, il a par exemple fixé pour le service universel des conditions minimales relativement plus sévères, qui s'avèrent souvent dépassées en pratique. C'est pour

beleid actief zou ondersteunen en zodoende meebouwt aan de vrijmaking van de postmarkt in Europa.

Peter DEDECKER (N-VA)
Wouter RASKIN (N-VA)
Inez DE CONINCK (N-VA)

ce motif qu'il serait opportun que notre gouvernement soutienne activement cette politique et contribue ainsi à la libéralisation du marché postal en Europe.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op de liberalisering van de postmarkt die in voege is sinds 1 januari 2011;

B. gelet op de studie getiteld “Overzicht van de postmarkt drie jaar na de volledige openstelling van de markt op 1 januari 2011” uitgevoerd door WIK-consult in opdracht van het BIPT;

C. gelet op het advies van de raad van het BIPT van 28 september 2015 betreffende de hervorming van de Belgische postale reglementering;

D. overwegende dat de Belgische postmarkt nauwelijks is beïnvloed door de volledige openstelling van de markt en dat het potentieel van de liberalisering door strakke regulering en hoge toegangsdrempels niet is waargemaakt;

E. overwegende dat de vergunningsvoorwaarden vastgelegd in artikel 148sexies van de wet van 21 maart 1991 de ontwikkeling van de concurrentie slechts kan belemmeren terwijl het nut om de universele dienstverlening te garanderen, niet is bewezen;

F. overwegende dat bepaalde elementen van de universele dienst achterhaald zijn door technologische innovaties die zowel het aanbod als de vraag naar postale producten grondig hebben herschikt, terwijl de universele dienst een antwoord dient te bieden op feitelijke consumentenbehoeften die de markt niet kan vervullen;

G. overwegende dat de substitutie van de opgelegde universele dienst door vrijwillige commerciële incentives de noodzaak aan een financiële tussenkomst van de staat vermindert en dus een positief effect heeft op de overheidsfinanciën;

H. overwegende dat de invoering van reglementering die de neerwaartse markttoegang faciliteert positieve effecten zal hebben op het aanbod en de concurrentie in de postmarkten en de keuzevrijheid van de gebruikers, terwijl het de gunstige impact van een inperking van de universele dienst mee zal versterken;

I. overwegende dat de huidige postwetgeving gefragmenteerd is en deels tot stand is gekomen in een context van wettelijk monopolie;

J. overwegende dat de zware regulering van het netwerk aan postale verkooppunten niet leidt tot een

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu la libéralisation du marché postal qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011;

B. vu l'étude intitulée “Bilan du marché postal trois années après la libéralisation totale du 1^{er} janvier 2011”, réalisée par *WIK-Consult* à la demande de l'IBPT;

C. vu l'avis du conseil de l'IBPT du 28 septembre 2015 concernant la réforme de la réglementation postale belge;

D. considérant que le marché postal belge n'a pratiquement pas été influencé par l'ouverture totale du marché et qu'une régulation rigide et des seuils d'accès au marché élevés ont empêché la réalisation du potentiel de la libéralisation;

E. considérant que les conditions de licence fixées à l'article 148sexies de la loi du 21 mars 1991 ne peuvent qu'entraver le développement de la concurrence, alors que l'utilité de garantir le service universel n'est pas prouvée;

F. considérant que des éléments du service universel sont rendus obsolètes par des innovations technologiques qui ont profondément modifié l'offre comme la demande de produits postaux, alors que le service universel doit offrir une réponse aux besoins effectifs des consommateurs que le marché ne peut pas satisfaire;

G. considérant que la substitution du service universel imposé par des incitants commerciaux volontaires réduit la nécessité d'une intervention financière de l'État et a donc un effet positif sur les finances publiques;

H. considérant que l'entrée en vigueur d'une réglementation facilitant l'accès au marché en aval aura des effets positifs sur l'offre et la concurrence dans les marchés postaux et sur la liberté de choix des consommateurs, tout en renforçant l'incidence favorable d'une limitation du service universel;

I. considérant que la législation postale actuelle est fragmentée et a été partiellement conçue dans un contexte de monopole légal;

J. considérant que la lourdeur de la régulation du réseau de points de vente postaux ne donne pas lieu

effectieve dienstverlening op de meest aangewezen locaties en dat er een commerciële noodzaak is aan postale servicepunten in nabijheid van de klanten;

K. overwegende dat een prijsplafond enkel nut heeft in segmenten waar de markt door onvolkomen concurrentie niet in staat is om zelf te zorgen voor lagere prijzen, terwijl stimulansen voor goede kwaliteit niet dienen te vervallen in prijsregulering;

L. overwegende dat de toegang tot postale infrastructuur voor aanbieders van postdiensten een belangrijk element is in de creatie van een gelijk concurrentieel speelveld;

M. overwegende dat het beheercontract met bpost en de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven elkaar overlappen wat betreft de vereisten inzake openbare dienst, wat leidt tot rechtsonzekerheid en bijkomende administratieve kosten;

N. overwegende dat de universele dienstverlening op de Belgische postmarkt in Europees perspectief ongewoon ruim wordt gedefinieerd;

O. overwegende dat ook op Europees niveau de universele dienst richtlijn vrij stringent wordt toegepast en niet altijd is gebaseerd op een reële vraag van de consument, wat in andere lidstaten leidt tot creatieve maatregelen om deze te omzeilen;

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

1. de aanbevelingen vervat in het advies van de raad van het BIPT van 28 september 2015 betreffende de hervorming van de Belgische postale reglementering ter harte te nemen;

2. de vergunningsvoorwaarden te versoepelen en de verplichtingen inzake territoriale dekking, leveringsfrequentie en tarifaire uniformiteit op te heffen;

3. de aanbestedingen van de universele dienstverplichtingen te organiseren op regionale basis;

4. de inhoud van de universele postdienst te herdefiniëren tot de Europese minimumnorm, met als doel de commerciële flexibiliteit van de aanbieder van de universele dienst te vergroten en het risico voor onevenredige kosten voor de aanbieder en dus de bijpassende overheid te beperken;

à un service utile aux endroits les plus indiqués et qu'il existe un besoin commercial de points de service postaux à proximité des clients;

K. considérant que le plafonnement des prix n'est utile que dans les segments où le marché n'est pas capable, compte tenu de la concurrence imparfaite, de générer lui-même une baisse des prix, alors que les incitants qualitatifs n'ont pas leur place dans la régulation des prix;

L. considérant que l'accès à l'infrastructure postale pour les prestataires de services postaux est un élément important de la création d'un environnement concurrentiel équitable;

M. considérant que le contrat de gestion conclu avec bpost et la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques se chevauchent en ce qui concerne les exigences en matière de service public, ce qui entraîne une insécurité juridique et des coûts administratifs supplémentaires;

N. considérant que le service universel sur le marché postal belge est défini de manière inhabituellement large dans une perspective européenne;

O. considérant qu'au niveau européen également, la directive "service universel" est appliquée de manière relativement rigide et ne se fonde pas toujours sur une demande réelle du consommateur, ce qui donne lieu, dans d'autres États membres, à des mesures créatives visant à la contourner;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. de tenir compte des recommandations contenues dans l'avis du 28 septembre 2015 du conseil de l'IBPT concernant la réforme de la réglementation postale belge;

2. d'assouplir les conditions de licence et de supprimer les obligations afférentes à la couverture territoriale, à la fréquence de distribution et à l'uniformité des tarifs;

3. d'organiser les adjudications relatives aux obligations de service universel sur une base régionale;

4. de redéfinir le contenu du service postal universel en l'alignant sur la norme minimale européenne, afin de renforcer la flexibilité commerciale du prestataire du service universel et d'éviter autant que possible que le prestataire, et donc également l'autorité dont il relève, soient contraints d'assumer des frais disproportionnés;

5. een wettelijk kader in te stellen voor neerwaartse markttoegang aan aanvaardbare groothandelsprijzen als basis voor de activiteiten van groepage-expediteurs die de post stroomopwaarts van de postketen ophalen en voorbereiden, om de concurrentiemogelijkheden aan te zwengelen;

6. de regelgeving voor de postmarkt te codificeren in een nieuwe postwet;

7. de regulering voor de dichtheid van het netwerk van postale verkooppunten van bpost te versoepelen door alle criteria af te schaffen, en meer commerciële flexibiliteit toe te staan aan bpost in de keuze tussen postvestigingen in eigen beheer of beheerd door derden, om de kosten van het retailnetwerk te beperken tot wat sociaal gezien en voor de belastingbetaler optimaal en aanvaardbaar is;

8. het prijsplafondmechanisme te beperken tot individuele zendingen en de berekeningsformule te herdefiniëren, zodat die opnieuw aanzet tot efficiëntie, terwijl toch een voldoende niveau van flexibiliteit voor de aanbieder van de universele dienst behouden blijft;

9. de regels voor de toegang tot postale infrastructuur te verduidelijken om uiteenlopende interpretaties inzake toegang te vermijden;

10. alle elementen van openbare dienst te grondvesten op eenzelfde wettelijke basis, met één enkel vergoedingsstelsel, onder controle van het BIPT;

11. het streven naar liberalisering van de postmarkten door te trekken naar het internationale forum.

22 december 2016

Peter DEDECKER (N-VA)
Wouter RASKIN (N-VA)
Inez DE CONINCK (N-VA)

5. d'instaurer un cadre légal pour l'accès au marché en aval à des prix de gros acceptables, qui servira de base aux activités des routeurs qui réceptionnent le courrier et le préparent en amont de la chaîne postale, le but étant de stimuler la concurrence;

6. de codifier la réglementation afférente au marché postal dans une nouvelle loi postale;

7. d'assouplir la réglementation relative à la densité du réseau de points de vente de bpost en supprimant tous les critères et d'accorder à bpost une plus grande flexibilité commerciale dans le choix à opérer entre les implantations postales en gestion propre et celles gérées par des tiers, l'objectif étant de limiter le coût du réseau de détail à ce qui est optimal et acceptable tant du point de vue de la société que de celui du contribuable;

8. de limiter le mécanisme de plafonnement des prix aux envois individuels et de redéfinir la formule de calcul afin qu'elle encourage à nouveau l'efficacité, tout en conservant néanmoins un niveau de flexibilité suffisant pour le prestataire du service universel;

9. de clarifier les règles d'accès à l'infrastructure postale afin d'éviter que la notion d'accès fasse l'objet d'interprétations divergentes;

10. de fonder tous les éléments du service public sur une même base légale associée à un système de rémunération unique, sous le contrôle de l'IBPT;

11. d'étendre le projet de libéralisation des marchés postaux à la scène internationale.

22 décembre 2016