

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

19 juillet 2023

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 26 janvier 2018
relative aux services postaux
afin de maintenir le caractère abordable
du panier des petits utilisateurs**

(déposée par
M. Reccino Van Lommel et consorts)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

19 juli 2023

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 26 januari 2018
betreffende de postdiensten
teneinde het kleingebruikerspakket
betaalbaar te houden**

(ingediend door
de heer Reccino Van Lommel c.s.)

RÉSUMÉ

Bpost est tenue d'appliquer une marge bénéficiaire raisonnable aux timbres-poste et il lui est dès lors interdit de réaliser des bénéfices excessifs sur ceux-ci. Les augmentations tarifaires appliquées aux timbres-poste entre 2017 et 2022 (soit une augmentation totale de 51 %) dépassent largement l'inflation. Outre l'écart entre l'inflation et l'augmentation des tarifs des timbres-poste au fil des ans, il convient également de se livrer à une comparaison avec les autres pays européens. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, le timbre-poste pour les lettres coûte 1,01 euro en 2023 contre 96 centimes en 2022 et 2021, alors qu'en Belgique, le prix du timbre-poste est passé de 1,89 euro en 2022 à 2,17 euros en 2023. Cette proposition de loi vise à insérer une disposition prévoyant que l'augmentation tarifaire pondérée afférente aux timbres-poste ne peut en aucun cas dépasser l'indice des prix à la consommation harmonisé.

SAMENVATTING

Bpost is verplicht een redelijke winstmarge voor postzegels te hanteren, en mag hierop dus geen buitensporige winsten maken. De tariefverhoging voor postzegels van in totaal 51 % tussen 2017 en 2022, overstijgt ruimschoots de inflatie. Naast de discrepantie tussen de inflatie en stijging van de postzegeltarieven doorheen de jaren, is een vergelijking met andere Europese landen ook nodig. Zo betaalt men voor een postzegel voor brieven in Nederland 1,01 euro in 2023, in 2022 en 2021 was dat 96 cent. Terwijl de postzegtarieven in België in 2022 1,89 euro bedroegen en in 2023 op 2,17 euro staat. Dit wetsvoorstel beoogt een regeling waarbij de gewogen tariefverhoging voor postzegels in geen enkel geval de geharmoniseerde consumptieprijsindex mag overschrijden.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant – Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

État de la situation du secteur postal

En tant que premier opérateur postal en Belgique, bpost offre une large gamme de services postaux et de services connexes. En 2021, l'entreprise détenait à elle seule plus de 50 % de parts de marché, contre 70 % en 2010. Les autres principaux prestataires actifs en Belgique sont UPS, DPD et DHL Express. Ensemble, ces opérateurs détiennent près de 80 % de parts de marché. L'avènement du commerce électronique a entraîné une hausse de plus d'un milliard d'euros du chiffre d'affaires au sein du secteur postal en dix ans.

Au fil des ans, bpost s'est également adaptée à l'évolution de la demande dans le secteur postal. Ainsi, alors que le segment des colis et des envois express représentait 20 % du chiffre d'affaires en 2010, ce pourcentage est passé à 65 % en 2021. Logiquement, la part du courrier postal a diminué de manière inversement proportionnelle et ce segment est tombé de 74 % du chiffre d'affaires en 2010 à 32 % en 2021. Le centre de gravité des activités de bpost s'est donc déplacé vers le commerce électronique.

Commerce électronique

Au fil des années, l'augmentation du segment des colis et des envois express a compensé la perte du segment du courrier postal. Entre 2015 et 2019, le chiffre d'affaires de bpost est en effet resté stable et avoisinait les 2,1 milliards d'euros. En 2020 et en 2021, on a observé toutefois une augmentation du chiffre d'affaires de respectivement 112 millions d'euros (2020 par rapport à 2019) et de 163 millions d'euros (2021 par rapport à 2020). Cette hausse était évidemment directement liée à la crise du coronavirus, qui a induit une augmentation des achats en ligne en raison de la fermeture de nombreux magasins.

À l'exception des deux années précitées, le segment des colis n'a donc pas généré directement une augmentation du chiffre d'affaires. À l'inverse, cela signifie qu'outre la part du courrier postal, le volume effectif a également diminué. On observe ainsi, entre 2010 et 2021, une baisse continue de 6 % par an, ce qui correspond à une réduction de moitié. La réduction de moitié du volume du courrier postal ne se répercute toutefois pas entièrement sur les revenus générés par ce courrier. Sur une période de onze ans (2010 – 2021), la baisse est "seulement" de 24,8 %. Pour le courrier transactionnel, c'est-à-dire le courrier postal envoyé sous forme de

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Situatieschets postsector

Bpost is de leidende postoperator in België met een breed scala aan postale en aanverwante diensten. In 2021 heeft het op zichzelf een marktaandeel van meer dan 50 %, tegenover 70 % in 2010. De andere meest voornamelijk aanbieders in België zijn UPS, DPD en DHL Express. Samen hebben zij bijna 80 % marktaandeel. De opkomst van de e-commerce zorgde ervoor dat de omzet binnen de postsector in tien jaar tijd met meer dan 1 miljard euro steeg.

Ook bpost heeft zich doorheen de jaren aangepast aan de veranderende vraag binnen de postale sector. Zo bedroeg het segment van de pakjes en de expreszendingen 20 % van de omzet in 2010. Anno 2021 was dit 65 % van de omzet. Logischerwijs nam het aandeel brievenpost omgekeerd evenredig af en daalde dit segment van 74 % van de omzet in 2010 naar 32 % in 2021. De focus van bpost heeft zich dus verplaatst naar de e-commerce.

E-commerce

De stijging van het segment van de pakjes en de expreszendingen heeft doorheen de jaren het verlies van het brievenpostsegment overgenomen. De omzet van bpost lag tussen 2015 en 2019 namelijk stabiel op ongeveer 2,1 miljard euro. In 2020 en in 2021 is er wel een stijging te zien van respectievelijk 112 miljoen euro (2020 t.o.v. 2019) en 163 miljoen euro (2021 t.o.v. 2019). Dit was natuurlijk een rechtstreeks effect van de coronacrisis die ervoor zorgde dat mensen meer online kochten doordat vele winkels dicht waren.

Met uitzondering van de voornoemde twee jaren, leidde het pakjessegment dus niet rechtstreeks tot een omzetstijging. Omgekeerd wil dit dus zeggen dat niet enkel het aandeel van de brievenpost gedaald is, maar ook het effectieve volume. Zo is er tussen 2010 en 2021 gestaag een daling van 6 % per jaar, wat ongeveer een halvering betekent. De halvering van de volume van de brievenpost wordt echter niet volledig verhaald in de inkomsten ervan. Over een periode van 11 jaar (2010 – 2021) is er "slechts" een daling van 24,8 %. Voor de transactionele post, wat de brievenpost betekent die wordt verzonden in de vorm van een brief en die een persoonlijke mededeling

lettre et contenant une communication personnelle – soit la grande majorité du courrier – la baisse est “seulement” de 15,5 %. Au sein du courrier transactionnel, une distinction est opérée entre les “envois égrenés” et les “envois en nombre”. Pour cette dernière catégorie, on constate même depuis 2010 (jusque 2021) une augmentation de 16,08 % des recettes. La part de ces “envois en nombre” est dès lors passée de 46,3 % en 2010 à 63,7 % en 2021. En revanche, la part des envois égrenés a diminué.

La diminution des envois égrenés est principalement due à la numérisation (factures, bons de commande, etc. sous forme électronique). La baisse du volume total du courrier postal entraîne une hausse du coût à la pièce, si bien qu’il n’est pas illogique d’augmenter le prix de vente par pièce. Mais il convient toutefois de se demander dans quelle mesure des augmentations continues sont équitables. Cette équité ne joue aucun rôle dans un marché libre, ce marché étant régi par le principe de l’offre et de la demande. Pour le secteur du courrier postal en Belgique, la situation est différente, dès lors que bpost n’a pour ainsi dire aucune concurrence.

La loi postale

En raison des directives européennes relatives au marché postal, la Belgique a également dû libéraliser la poste au 1^{er} janvier 2011. À l’époque, on a spéculé sur le fait qu’une possible concurrence à bpost (qui, en 2010, était encore “La Poste”) entraînerait une baisse des recettes, une augmentation des coûts, etc. Il est toutefois apparu, dès 2017, que la libéralisation visée ne fonctionnait pas. En réalité, bpost détenait toujours le monopole en matière de courrier postal, alors que la concurrence était déjà forte sur le marché des colis.

L’absence de concurrence est une conséquence directe des conditions strictes imposées par l’autorité belge pour pouvoir demander une licence postale. C’est pour cette raison que la Commission européenne a imposé de revoir ces conditions ou de les supprimer. Le “service universel” inscrit dans le contrat de gestion en cours à l’époque entre bpost et l’État a également fait l’objet de critiques. L’IBPT (l’Institut belge des services postaux et des télécommunications), le régulateur fédéral compétent pour bpost notamment, avait proposé de remplacer la distribution journalière du courrier – prévue dans le service universel – par trois tournées hebdomadaires.

La nouvelle loi postale est entrée en vigueur le 10 février 2018. Cette loi prévoyait un assouplissement des conditions de licence strictes précitées et créait en outre également un cadre relatif au service universel. Les

bevat – het overgrote deel dus – geldt er “slechts” een daling van 15,5 % inkomsten. Binnen de transactionele post wordt er een onderscheid gemaakt tussen “stukpost” en “grote partijen post”. Voor dat laatste geldt er sinds 2010 (tot 2021) zelf een stijging in de inkomsten van 16,08 %. Het aandeel van deze “grote partijen post” is dan ook gestegen van 46,3 % in 2010 naar 63,7 % in 2021. Daar tegenover is het aandeel van de stukpost dus afgenomen.

De grootste reden van de daling in stukpost is uiteraard de digitalisering (elektronische facturen, bestelbonnen etc.). De daling in het totaal volume van de briefpost zorgt voor een hogere kostprijs per stuk waardoor een hogere stukverkoopprijs niet onlogisch is. Maar de vraag moet hier echter wel gesteld worden in welke mate continue verhogingen rechtvaardig zijn. Deze rechtvaardigheid speelt geen rol in een vrije markt aangezien daar het principe van vraag en aanbod speelt. Voor de brievenpostsector in België ligt dit anders aangezien bpost weinig tot eigenlijk geen concurrentie heeft.

De postwet

Door de Europese richtlijnen op het gebied van de postmarkt, moest ook in België de post worden geliberaliseerd per 1 januari 2011. Er werd toen gespeculeerd over mogelijke concurrentie voor bpost (in 2010 nog “De Post”) die dan zou leiden tot lagere inkomsten, hogere kosten etc. Echter bleek, reeds in 2017, dat de beoogde liberalisering niet werkte. In werkelijkheid bezat bpost nog steeds een monopoliepositie inzake brievenpost. Voor de pakjesmarkt bestond er wel al veel concurrentie.

Het gebrek aan concurrentie is een rechtstreeks gevolg van de strenge voorwaarden die door de Belgische overheid werden opgelegd om een postlicentie te kunnen aanvragen. Om die reden werd er door de Europese Commissie opgedragen om deze voorwaarden te herzien, of al dan niet te schrappen. Ook de zogenaamde “universele dienstverlening” die werd opgenomen in het toenmalig lopende beheerscontract tussen bpost en de Staat, lag onder vuur. Het BIPT (Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie), de federale toezichthouder voor o.a. bpost, had voorgesteld om de dagelijkse ronde – zoals werd opgenomen in de universele dienstverlening – te vervangen door drie rondes per week.

Op 10 februari 2018 is de nieuwe postwet in werking getreden. Deze wet voorzag in een versoepeling van de voornoemde strenge vergunningsvoorwaarden en daarnaast ook een kader omtrent de universele dienst.

dispositions de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques qui avaient trait au secteur postal ont en grande partie été reprises. Seules les dispositions qui portaient exclusivement sur l'entreprise publique bpost ont été maintenues dans la loi du 21 mars 1991.

Price cap

La loi postale de 2018 prévoyait également une adaptation en ce qui concerne la fixation du prix du “panier des petits utilisateurs” tel que visé à l'article 18 de cette loi. Le prestataire du service universel doit tenir compte de certaines règles dans le cadre du calcul des augmentations tarifaires afférentes à ce panier. Ainsi, avant l'introduction de la nouvelle loi postale, l'IBPT avait recours au principe de l'orientation sur les coûts (1) combiné avec un “bénéfice raisonnable” (2) de 15 % (2017).

(1) Le principe de l'orientation sur les coûts vise cinq objectifs¹:

- a) l'absence de prix prédateurs (interdiction des tarifs en dessous des coûts);
- b) l'absence de subsides croisés;
- c) l'absence de tarifs excessifs (interdiction des tarifs largement au-dessus des coûts);
- d) assurer que les utilisateurs finals bénéficient des gains d'efficacité;
- e) garantir la stabilité financière du service universel.

(2) Ce bénéfice raisonnable a notamment été déterminé dans la décision de l'IBPT pour l'année 2017 sur la base de comparaisons avec d'autres opérateurs postaux européens. La Cour des marchés a intégralement approuvé cette décision de l'IBPT dans un arrêt du 11 octobre 2017, dans lequel elle déclare entre autres²:

a) que l'IBPT est tenu de contrôler le caractère abordable ainsi que l'orientation sur les coûts, étant donné que ces deux principes ont une signification distincte et autonome;

¹ https://www.ibpt.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/b9126577813164a5418c7447c9c6317839f06b7c/decision_pricing_2017_version_non_confidentielle.pdf

² https://www.ibpt.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/d04e48adf394db613e24c34af9bf63cd362fb370/20171019_avis_ibpt_loi_postale_fr.pdf

De bepalingen van de wet van 21 maart betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven die betrekking hadden op de postsector, werden grotendeels overgenomen. Enkel de bepalingen die uitsluitend betrekking hadden op het overheidsbedrijf bpost, werden behouden in de wet van 21 maart 1991.

Price cap

De postwet van 2018 voorzag ook een aanpassing in de prijszetting van het “kleingebruikerspakket”, zoals omschreven staat in artikel 18 van voornoemde wet. De aanbieder van de universele dienst moet voor de berekening van de tariefverhogingen van het kleingebruikerspakket enkele regels in acht nemen. Zo werd er vóór de introductie van de nieuwe postwet door het BIPT gebruik gemaakt van het principe van kostenoriëntatie (1) en werd een “redelijke winst” (2) gehanteerd van 15 % (2017).

(1) Het principe van kostenoriëntatie omvat vijf doelstellingen¹:

- a) geen afbraakprijzen (verbod op tarieven die onder kostprijs liggen);
- b) geen kruissubsidiëring;
- c) geen buitensporige tarieven (verbod op tarieven die ruim boven de kostprijs liggen);
- d) ervoor zorgen dat de eindgebruikers efficiëntiewinsten boeken;
- e) de financiële stabiliteit van de universele dienst garanderen.

(2) Deze redelijke winst werd in het BIPT-besluit voor het jaar 2017 onder meer vastgelegd op basis van vergelijkingen met andere Europese postoperatoren. Het Marktenhof heeft dit BIPT-besluit in een arrest van 11 oktober 2017 integraal goedgekeurd waarin het o.m. stelt dat²:

a) het BIPT gehouden is om tegelijk de betaalbaarheid en de kostenoriëntatie na te gaan aangezien beide principes immers een afzonderlijke en autonome betekenis hebben;

¹ https://www.bipt.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/3ea09686b889e9902ec34a8daa1fb941f99ab025/besluit_pricing_2017_niet-vertrouwelijke_versie.pdf

² https://www.bipt.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/ed2a2d6c82ce48ed0ece4cf0f04108d844537eba/20171019_advies_bipt_postwet_nl.pdf

b) que l'IBPT interprète correctement la notion d'orientation sur les coûts en considérant que l'obligation contient une limite tant vers le bas (prix inférieurs aux coûts) que vers le haut (marge excessive);

c) qu'il revient à l'IBPT de définir la hauteur de la marge raisonnable dont bpost peut bénéficier sur le panier des petits utilisateurs.

En d'autres termes, il y a, outre une interdiction des prix trop bas, une interdiction des tarifs excessifs au regard des coûts plus une marge bénéficiaire raisonnable. Ce principe figure aussi clairement à l'article 12 de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

D'après l'avis de l'IBPT du 19 octobre 2017 concernant le projet de loi relative aux services postaux, la nouvelle méthode figurant à l'article 19, § 1^{er}, de la nouvelle loi postale ne prend toutefois pas en considération les coûts (totaux) sous-jacents de bpost. Cette formule tient uniquement compte de (1) l'inflation, (2) des évolutions de volume et (3) d'un facteur de réduction des coûts fixe. Ces facteurs ne peuvent donc pas garantir que le principe de l'orientation sur les coûts – qui n'a de toute façon pas été respecté pour l'année 2017 en ce qui concerne la demande d'augmentation des prix de bpost concernant le panier des petits utilisateurs – sera respecté à l'avenir.

La formule de *price cap* figure quant à elle à l'article 19, § 1^{er}, 1^o, de la loi postale:

“L'augmentation tarifaire pondérée définie est inférieure ou égale à l'augmentation de l'indice santé, entre le mois d'avril de la pénultième année et le mois d'avril de l'année n-1 précédant la mise en application de l'augmentation tarifaire, de laquelle il est soustrait un facteur de correction “X”.

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

et

$$X = V / (1 + V) + \text{FRC} * \text{FPE}$$

b) het BIPT de notie van kostenoriëntatie correct interpreteert door te beschouwen dat de verplichting een grens zowel naar beneden (prijzen onder de kosten) als in de hoogte (excessieve marge) inhoudt;

c) het aan het BIPT toekomt om de hoogte van de redelijke marge te bepalen die bpost op het kleingebruikerspakket kan genieten.

Samengevat is er naast een verbod op te lage prijzen, ook een verbod op buitensporige tarieven ten opzichte van de kosten plus een redelijke winstmarge. Dit staat ook duidelijk in artikel 12 van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst.

Volgens het advies van het BIPT van 19 oktober 2017 m.b.t. het wetsontwerp betreffende de postdiensten houdt de vernieuwde methode in de nieuwe postwet, vervat onder artikel 19, § 1, echter geen rekening met de onderliggende (totale) kosten van bpost. Er wordt in die formule louter rekening gehouden met (1) inflatie, (2) volumewijzigingen en (3) een vaste kostenreductiefactor. Deze factoren kunnen dus niet garanderen dat het principe van kostenoriëntatie – dat alvast voor het jaar 2017 niet werd nageleefd voor wat betreft de vraag voor een verhoogde prijs van bpost op het kleingebruikerspakket – naar de toekomst toe wel zou gerespecteerd worden.

De price-cap formule zelf wordt weergegeven door middel van artikel 19, § 1, 1^o, van de postwet:

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

en

$$X = V / (1 + V) + \text{KRF} * \text{EVW}$$

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hausse tarifaire pondérée	+7,32 %	+7,44 %	+11,4 %	+10,49 %	+6,37 %	+14,96 %
facteur X	-8,025 %	-8,573 %	-9,366 %	-11,186 %	-10,979 %	-13,506 %
Évolution moyenne pondérée attendue (V)	-8,214 %	-8,673 %	-9,33 %	-10,802 %	-10,637 %	-12,614 %
Facteur de réduction des coûts (FRC)	2,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %
Facteur de partage des gains d'efficience (FPE)	33 %	33 %	33 %	33 %	33 %	33 %

Source: question écrite n° 649 de Mme Nathalie Dewulf à la ministre Petra De Sutter

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gewogen tariefverhoging	+7,32 %	+7,44 %	+11,4 %	+10,49 %	+6,37 %	+14,96 %
X-factor	-8,025 %	-8,573 %	-9,366 %	-11,186 %	-10,979 %	-13,506 %
Verwachte gewogen gemiddelde evolutie (V)	-8,214 %	-8,673 %	-9,33 %	-10,802 %	-10,637 %	-12,614 %
Kosten-reductiefactor (KRF)	2,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %
Efficiëntiewinst-verdelingsfactor (EWW)	33 %	33 %	33 %	33 %	33 %	33 %

Bron: schriftelijke vraag 0649 van Nathalie Dewulf aan minister Petra De Sutter

L'article 19, § 3, de la loi du 26 janvier 2018 dispose par ailleurs que:

“Lorsque, au cours d'une année civile, le prestataire du service universel augmente ses prix dans une mesure moindre que celle autorisée en raison de l'application du price cap visé à l'article 18, § 1^{er}, et calculé selon la formule définie au paragraphe 1^{er}, il peut utiliser la marge restante au cours des trois années suivantes. La même règle est d'application en cas d'absence de modification tarifaire.”

Pour l'année 2023, il convenait donc de tenir compte des marges de 2020, 2021 et 2022 qui n'avaient éventuellement pas été utilisées pour calculer l'augmentation maximale. En excluant les marges inutilisées, ce calcul indique que l'augmentation maximale peut

Verder schrijft artikel 19, § 3, van de wet van 26 januari 2018, het volgende voor:

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

Voor het jaar 2023 moest er dus teruggekeken worden naar de eventuele ongebruikte marges uit 2020, 2021 en 2022 om de volledige maximale verhoging te berekenen. De berekening, exclusief de ongebruikte marges, stelt dat er een maximale verhoging kan zijn

atteindre 22,37 %. Si les marges inutilisées de 2020 (0,11 %), de 2021 (1,96 %) et de 2022 (5,32 %) sont incluses, cette augmentation s'élèvera au total à 29,76 %. Comme l'indique le tableau reproduit ci-dessus, bpost a procédé à une augmentation moyenne de 14,96 %. La partie restante, à savoir 7,41 %, pourra donc être reportée dans le calcul des trois prochaines années.

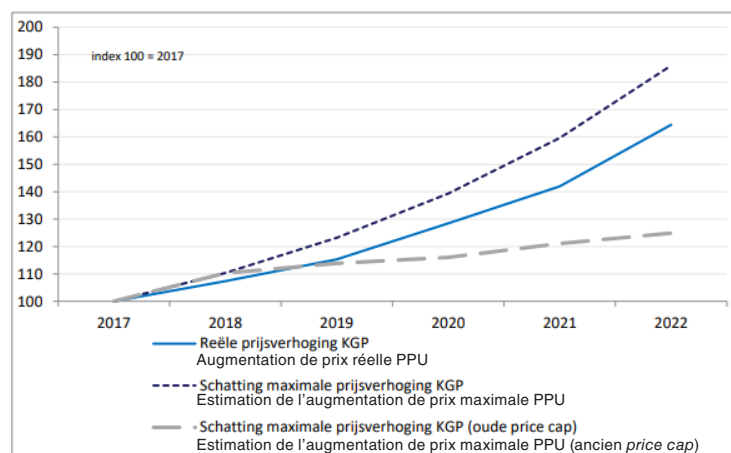
Depuis 2017, l'IBPT critique cette façon de procéder. En effet, cette méthodologie, qui implique que les baisses de volumes relatives au panier des petits utilisateurs soient directement et intégralement compensées sans tenir compte (de la diminution) des coûts variables (totaux), n'est qu'indirectement liée aux coûts sous-jacents et n'est donc pas un bon indicateur pour imposer le principe de l'orientation sur les coûts.

L'IBPT ajoute par ailleurs que les augmentations tarifaires s'élevant au total à 51 %, survenues entre 2017 et 2022, sont déjà supérieures à la moitié de l'impact considéré par l'institut, dans son avis du 19 octobre 2017, comme l'impact potentiel maximum de l'introduction de la nouvelle formule de price cap, à savoir le scénario dit catastrophe. Ce scénario reproduit l'estimation de l'augmentation de prix maximale, tant pour la nouvelle que pour l'ancienne méthode de price cap, ainsi que l'augmentation de prix réelle du panier des petits utilisateurs. Il en ressort que l'augmentation réelle pour 2022 s'élève à plus du double de l'augmentation de prix maximale estimée selon l'ancienne formule de price cap. L'estimation de l'augmentation maximale de prix selon la nouvelle formule de price cap est même trois fois plus élevée que l'augmentation estimée selon l'ancienne formule. Bien que l'on observe, depuis 2017, une diminution générale de la marge de bpost, il importe d'indiquer que la marge réalisée sur le panier des petits utilisateurs demeure très élevée (25 % – 35 % en 2021). Cette situation contraste à son tour avec la position monopolistique de bpost.

van 22,37 %. Inclusief de ongebruikte marges van 2020 (0,11 %), van 2021 (1,96 %) en 2022 (5,32 %) maakt dat een totaal van 29,76 %. Zoals blijkt uit de bovenstaande tabel, werd er een gemiddelde verhoging van 14,96 % ingevoerd. Het overige deel zal dus beschikbaar zijn voor de berekening van de volgende drie jaren, zijnde 7,41 %.

Al sinds 2017 heeft het BIPT haar kritiek geuit op deze werkwijze. Deze methodologie, die inhoudt dat de volumedalingen aangaande het kleingebruikerspakket rechtstreeks en geheel worden gecompenseerd zonder rekening te houden met (afnemende totale) variabele kosten, is immers slechts indirect gelieerd aan de onderliggende kosten en is dus geen goede maatstaf om het principe van kostenoriëntatie af te dwingen.

Het BIPT haalt verder nog aan dat de tariefverhoging van in totaal 51 % tussen 2017 en 2022 reeds meer dan halverwege zit van wat ze in haar advies van 19 oktober 2017 aanhaalde als maximale potentiële impact van de invoering van de nieuwe *price cap* formule. Het zogenaamde *worst case scenario*. Dit scenario geeft weer wat de schatting van de maximale prijsverhoging ging zijn, zowel voor de nieuwe als de oude *price cap* methode, alsook de reële prijsverhoging van het kleingebruikerspakket. Hieruit blijkt dat voor 2022 de reële verhoging meer dan het dubbele is van de geschatte maximale prijsverhoging onder de oude price cap-berekening. De schatting van de maximale prijsverhoging volgens de nieuwe price cap-berekening ligt zelf drie keer hoger dan de geschatte verhoging onder de oude berekening. Hoewel er sinds 2017 een algemene daling van de marge te zien is bij bpost, is het belangrijk te stellen dat de marge op het kleingebruikerspakket nog steeds erg hoog ligt (25 %-35 % anno 2021). Wat op haar beurt contrasteert met haar monopoliepositie.

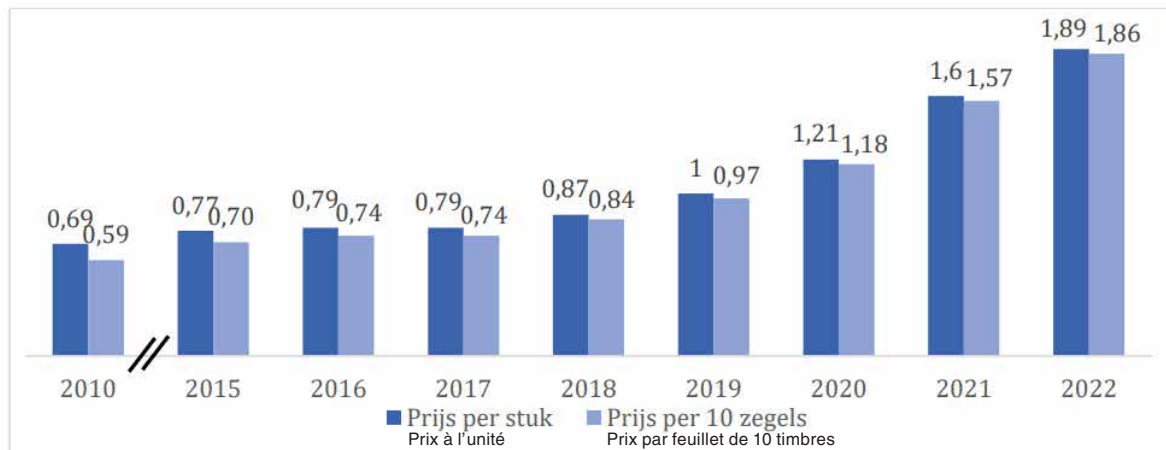


Source: IBPT

Bron: BIPT

Évolution des prix des timbres

Evolutie van de postzegeltarieven



Source: IBPT

Le graphique ci-dessus présente l'évolution des tarifs pratiqués pour les timbres-poste prior entre 2010 et 2022. Au cours de cette période, le prix d'un timbre – acheté à la pièce – a augmenté de 1,20 euro et coûte, en d'autres termes, 2,74 fois plus cher. Si l'on considère une période plus courte, par exemple entre 2010 et 2018 (avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi postale), le prix d'un timbre – à nouveau acheté à la pièce – n'a augmenté que de 10 centimes. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi postale, et de la nouvelle "méthode de price cap" y afférente, ce même timbre a augmenté de 1,10 euro. Il en va évidemment de même pour les tarifs des timbres-poste achetés par feuillet de dix.

Le postulat avancé dans les débats sur cette loi postale – à savoir que bpost n'ayant pas appliqué les augmentations tarifaires maximales au timbre-poste pendant des années, il ne le ferait donc pas à l'avenir – s'est clairement avéré erroné.

Pour mettre ces chiffres absolus en perspective, il est utile de comparer les augmentations (en pourcentage) avec l'inflation (en pourcentage). Il ressort une nouvelle fois de cette comparaison que les tarifs des timbres-poste n'ont pas augmenté dans la même proportion que l'inflation (voir graphique) et qu'à tout le moins, des questions se posent à propos du troisième objectif de l'orientation sur les coûts, à savoir des tarifs excessifs.

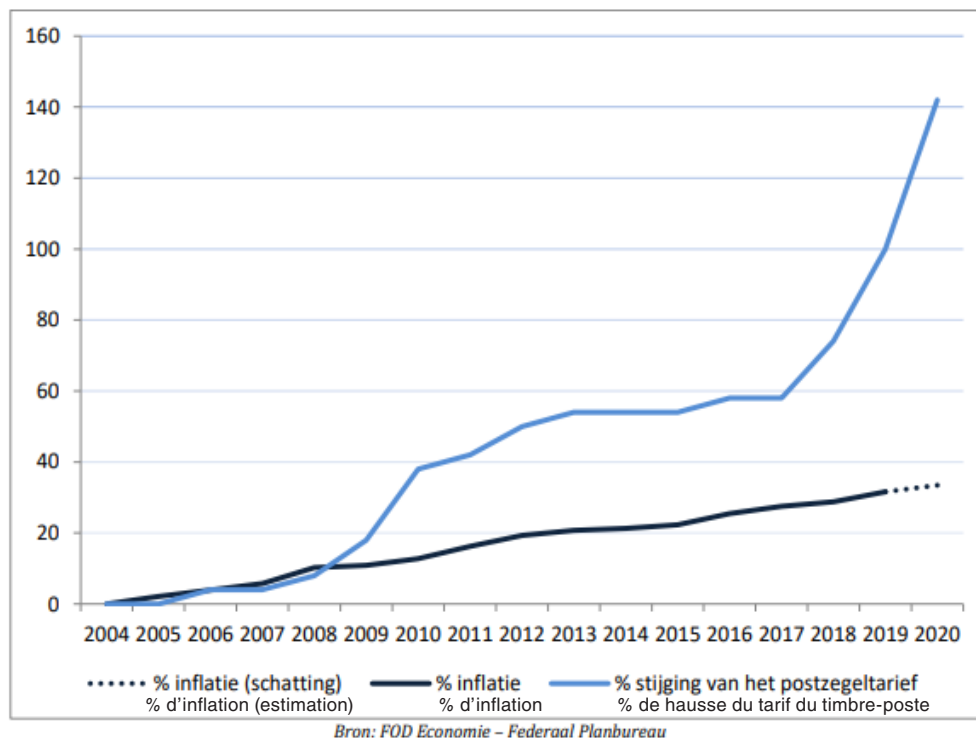
Bron: BIPT

Bovenstaande grafiek toont de evolutie van de Belgische prior-postzegeltarieven van 2010 tot en met 2022. Over heel deze periode is de prijs van een postzegel – aangekocht per stuk – met 1,20 euro gestegen, met andere woorden 2,74 keer duurder geworden. Wanneer er gekeken wordt naar een kortere periode, bijvoorbeeld van 2010 tot 2018 (vóór de invoering van de nieuwe postwet), steeg de prijs van een postzegel – opnieuw per stuk aangekocht – met slechts 10 cent. Sinds de invoering van de nieuwe postwet, en de daarbij horende vernieuwde 'price cap-methode', is diezelfde postzegel met 1,10 euro gestegen. Hetzelfde geldt uiteraard voor de postzegeltarieven die aangekocht worden per 10 zegels.

Het uitgangspunt dat gehanteerd werd bij de debatten rond deze postwet – zijnde dat bpost jarenlang geen gebruik heeft gemaakt van de maximale prijsverhogingen van de postzegel, en dit dus ook niet zal doen in de toekomst – blijkt duidelijk niet waar te zijn.

Om deze absolute cijfers in kaart te brengen is het nuttig om de verhogingen (in percentage) te vergelijken met de inflatie (in percentage). Hieruit blijkt opnieuw dat de verhogingen van de postzegeltarieven niet evenredig stijgen met de inflatie (zie grafiek) en er dus op zijn minst vragen rijzen omtrent de derde doelstelling van de kostenoriëntatie, zijnde buitensporige tarieven.

Figuur 1: Vergelijking van de gecumuleerde stijging van het tarief voor prior-postzegels (enkelstuk) en de inflatie (van basisjaar 2004 tot 2020)



Source: SPF Économie – Bureau fédéral du Plan

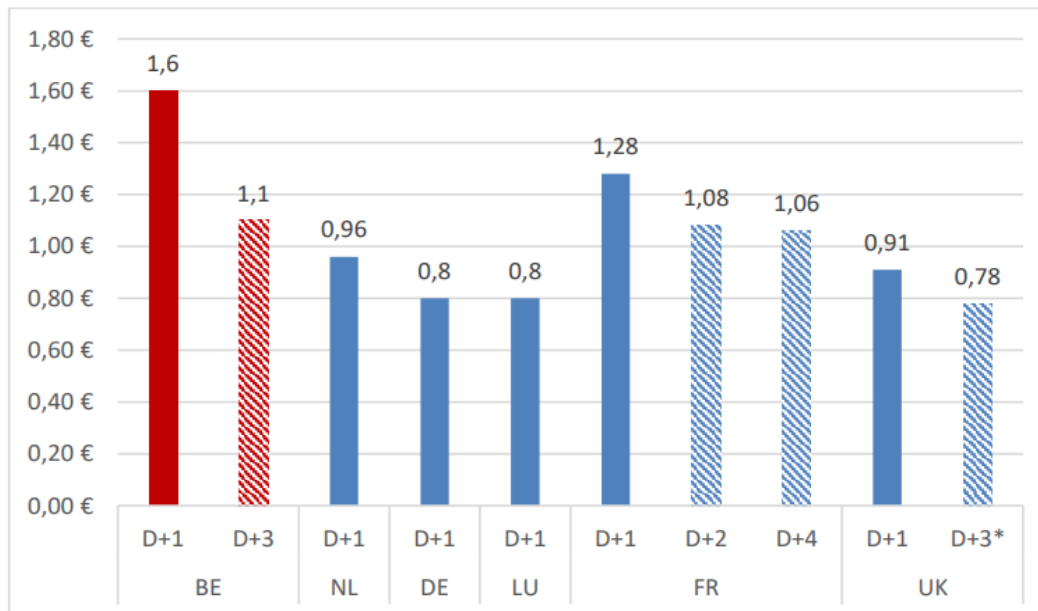
Outre l'écart entre l'inflation et l'augmentation des tarifs des timbres-poste au fil des ans, il est également opportun de se livrer à une comparaison avec les autres pays européens. Aux Pays-Bas, le prix du timbre-poste pour les lettres s'élève ainsi à 1,01 euro en 2023 contre 96 centimes en 2022 et 2021, alors qu'en Belgique, le prix du timbre-poste est passé de 1,89 euro en 2022 à 2,17 euros en 2023.

Bron: FOD Economie – Federaal Planbureau

Naast de discrepantie tussen de inflatie en stijging van de postzegeltarieven doorheen de jaren, is een vergelijking met andere Europese landen ook nuttig. Zo betaalt met voor een postzegel voor brieven in Nederland 1,01 euro in 2023, in 2022 en 2021 was dat 96 cent. Terwijl de postzeldtarieven in België in 2022 1,89 euro bedroegen en in 2023 op 2,17 euro staat.

Il y a lieu d'observer qu'à l'instar de la Belgique, la France et le Royaume-Uni prévoient également la possibilité d'acheter un timbre non prior à un prix inférieur. Le graphique ci-dessous présente dès lors la comparaison effectuée avec les pays voisins, qui montre que les tarifs des timbres non prior sont également plus élevés en Belgique.

Er dient opgemerkt te worden dat, net zoals in België, ook in Frankrijk en in het Verenigd Koninkrijk de mogelijkheid bestaat om een goedkopere non-priorzegel aan te schaffen. Onderstaande grafiek toont dan ook de vergelijking met de buurlanden waaruit blijkt dat ook inzake de non-priorzegeltarieven België meer aanrekent.



Source: Deutsche Post, 2021

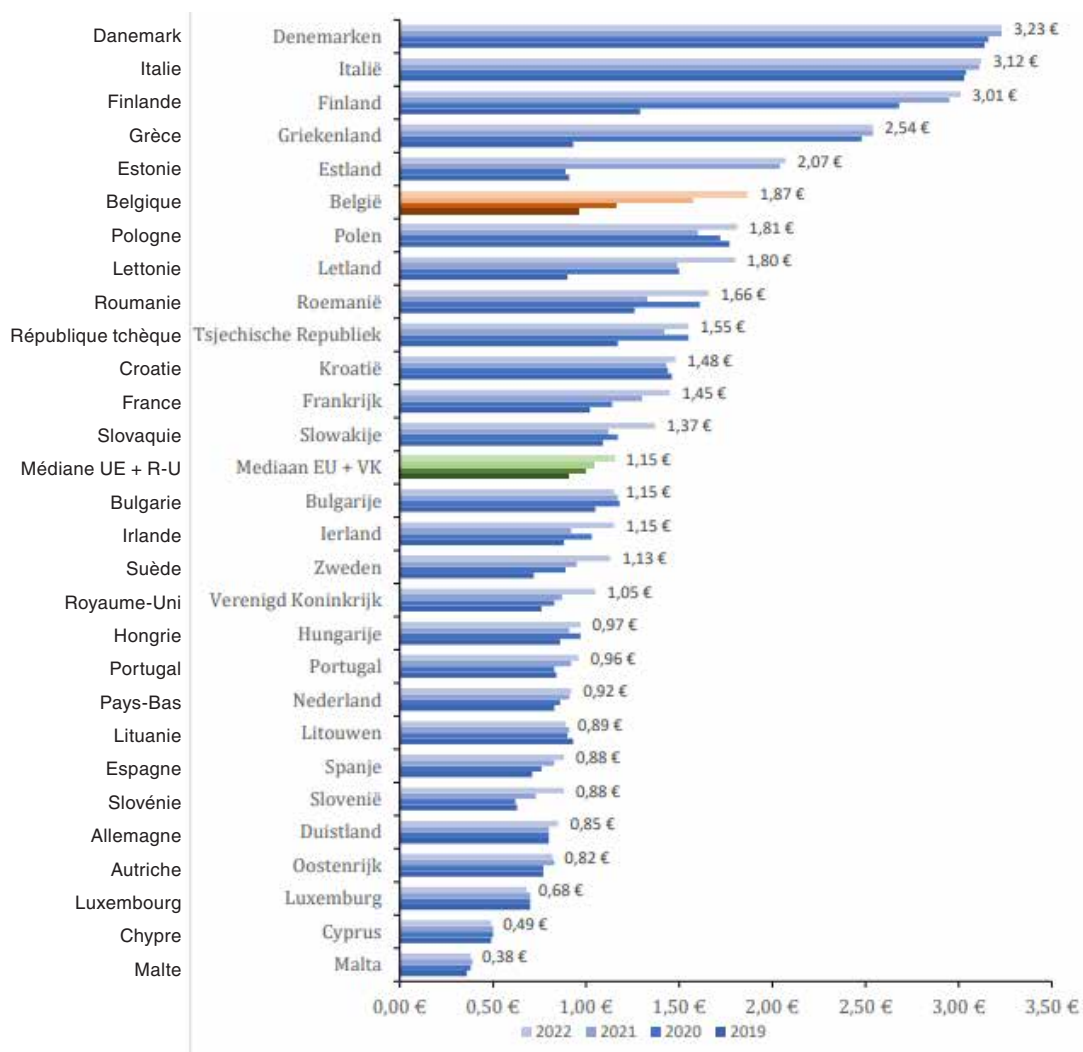
Pour pouvoir comparer les écarts entre les tarifs des différents pays européens, il convient de neutraliser le niveau de vie en exprimant les tarifs en parité de pouvoir d'achat (PPA). Une fois cette neutralisation effectuée, la médiane européenne s'établit à 1,04 euro en 2021 et à 1,15 euro en 2022. La Belgique, dont les tarifs atteignent respectivement 1,57 euro (septième place) et 1,87 euro (sixième place), se situe donc bien au-dessus du niveau médian.

Bron: Deutsche Post, 2021

Om de verschillen tussen de tarieven van de verschillende Europese landen te kunnen vergelijken, dient de levensstandaard geneutraliseerd te worden door de tarieven uit te drukken in koopkrachtpariteit (KKP). Na deze neutralisatie staat de Europese mediaan op 1,04 euro in 2021 en op 1,15 euro in 2022. België ligt met respectievelijk 1,57 euro (zevende plaats) en 1,87 euro (zesde plaats) dus ruimschoots boven het niveau van de mediaan.

Le tableau ci-dessous illustre la comparaison du prix d'une lettre standard nationale en Europe (en PPA pour 2021).

Onderstaande tabel illustreert dan ook de vergelijking van de prijs van een binnenlandse standaardbrief in Europa (in KKP voor 2021).



Source: Deutsche Post, Letter Price Survey (2019, 2020, 2021 et 2022)

Si l'on examine l'évolution depuis 2010, on constate que le prix d'un timbre à l'unité a augmenté de 1,20 euro (voir ci-dessus), soit de 274 %. Pour le prix par feuillet de dix timbres, le phénomène est encore plus marqué, à savoir une augmentation cumulée de 315 %. À titre de comparaison, la Belgique affiche un taux d'inflation cumulé (IPCH) de 36,7 % entre 2010 et 2023. En d'autres termes, si les tarifs des timbres avaient suivi la même

Bron: Deutsche Post, Letter Price Survey (2019, 2020, 2021 en 2022)

Als we de trend bekijken sinds 2010, zien we dat de prijs per stuk van een postzegel gestegen is met 1,20 euro (zie *supra*), ofwel met 274 %. Voor de prijs per 10 zegels is dit fenomeen nog meer uitgesproken: de gecumuleerde stijging bedraagt 315 %. Ter vergelijking: de gecumuleerde inflatie (HICP) in België bedraagt 36,7 % tussen 2010 en 2023. Of met andere woorden: indien de postzegeltarieven een gelijk verloop zouden vertonen

évolution que l'IPCH – en prenant l'année 2010 comme base – le prix d'un timbre ne serait plus que de 94 centimes aujourd'hui.

met de HICP – met 2010 als basis – dan zou de prijs van een postzegel vandaag slechts 94 cent bedragen.

Reccino Van Lommel (VB)

Erik Gilissen (VB)

Katleen Bury (VB)

Hans Verreyt (VB)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 18 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux, les modifications suivantes sont apportées:

a) dans le § 1^{er}, le dernier alinéa est remplacé par ce qui suit:

“Le prestataire du service universel calcule l'augmentation tarifaire annuelle pour les produits appartenant au panier des petits utilisateurs selon le calcul visé à l'article 19.”;

b) dans le § 2, les mots “de la formule de price cap visée au paragraphe 1^{er}” sont remplacés par les mots “du calcul de l'augmentation tarifaire pondérée”;

c) dans le § 4, alinéa 1^{er}, les mots “price cap visé à l'article 18, § 1^{er}” sont remplacés par les mots “calcul de l'augmentation tarifaire pondérée”;

d) dans le § 4, alinéa 2, les mots “price cap visé au paragraphe 1^{er}, 3^e alinéa,” sont remplacés par les mots “calcul de l'augmentation tarifaire pondérée”.

Art. 3

Dans l'article 19 de la même loi, les modifications suivantes sont apportées:

a) les mots “de la formule de *price cap*” sont chaque fois remplacés par les mots “du calcul de l'augmentation tarifaire pondérée”;

b) le § 1^{er}, 1^o, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

“L'augmentation tarifaire pondérée ne peut en aucun cas dépasser l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).”;

c) dans le § 2, la phrase “Celles-ci ne doivent pas être appliquées en même temps et peuvent être étalées au cours de l'année.” est abrogée;

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 18 van de wet 26 januari 2018 betreffende de postdiensten worden de volgende wijzigingen aangebracht:

a) in paragraaf 1 wordt het laatste lid vervangen als volgt:

“De aanbieder van de universele dienst berekent de jaarlijkse tariefverhoging voor de producten die tot het kleingebruikerspakket behoren volgens de berekening bedoeld in artikel 19.”;

b) in paragraaf 2 worden de woorden “price cap formule bedoeld in paragraaf 1” vervangen door de woorden “berekening van de gewogen tariefverhoging”;

c) in § 4, eerste lid, worden de woorden “price cap formule bedoeld in artikel 18, § 1” vervangen door de woorden “berekening van de gewogen tariefverhoging”;

d) in § 4, tweede lid, worden de woorden “price cap formule bedoeld in § 1, derde lid,” vervangen door de woorden “berekening van de gewogen tariefverhoging”.

Art. 3

In artikel 19 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

a) de woorden “price cap formule” worden telkens vervangen door de woorden “berekening van de gewogen tariefverhoging”;

b) de bepaling onder § 1, 1^o, wordt aangevuld met een lid, luidende:

“De gewogen tariefverhoging mag in geen enkel geval de geharmoniseerde consumptieprijsindex (HICP) overschrijden.”;

c) in paragraaf 2 wordt de zin “Deze hoeven niet tegelijk te worden toegepast en mogen over het jaar worden gespreid.” opgeheven;

d) le § 3 est abrogé.

Art. 4

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

16 juin 2023

d) paragraaf 3 wordt opgeheven.

Art. 4

Deze wet treedt in werking op 1 januari 2024.

16 juni 2023

Reccino Van Lommel (VB)
Erik Gilissen (VB)
Katleen Bury (VB)
Hans Verreyt (VB)