

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

16 januari 2018

WETSONTWERP
betreffende de postdiensten

AMENDEMENT

Zie:

Doc 54 2694/ (2017/2018):

001: Wetsontwerp.
002 en 003: Amendementen.
004: Verslag van de eerste lezing.
005: Artikelen aangenomen in eerste lezing.
006: Amendement.
007: Verslag van de tweede lezing.
008: Tekst aangenomen in tweede lezing.
009: Amendementen.
010: Advies van de Raad van State.
011 en 012: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

16 janvier 2018

PROJET DE LOI
relative aux services postaux

AMENDEMENT

Voir:

Doc 54 2694/ (2017/2018):

001: Projet de loi.
002 et 003: Amendements.
004: Rapport de la première lecture.
005: Articles adoptés en première lecture.
006: Amendement.
007: Rapport de la deuxième lecture.
008: Texte adopté en deuxième lecture.
009: Amendements.
010: Avis du Conseil d'État.
011 et 012: Amendements.

7792

Nr. 16 VAN DE HEER DE LAMOTTE

Art. 6

In paragraaf 1, het bepaalde onder 2° vervangen door wat volgt:

“2° de toekenning van de individuele vergunning is afhankelijk van de verbintenis vanwege de aanvrager, natuurlijke persoon of rechtspersoon, om:

— te voldoen aan de territoriale dekkingsplicht van distributie in elk geografisch gebied waar de aanbieder van postdiensten werkzaam is. Het volledige geografisch gebied moet gedekt zijn na afloop van de twee jaren die volgen op het begin van de activiteit in dat geografisch gebied. De Koning bepaalt, na advies van het Instituut en bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de geografische gebieden waarvoor de territoriale dekkingsplicht geldt en preciseert de nadere regels volgens welke aan de dekkingsplicht dient te worden voldaan. Elk geografisch gebied dekt, in gelijke delen, stedelijke en landelijke zones;

— te zorgen voor distributie, met dezelfde frequentie, op het hele grondgebied van een zelfde door de operator gedekt geografisch gebied;

— een tarief per klant toe te passen dat identiek is op het hele grondgebied van een zelfde door de operator gedekt geografisch gebied, ongeacht de plaats van ophaling en distributie;

— te zorgen voor een regelmatige en betrouwbare verstrekking van de postdiensten. Bij onderbreking of stopzetting van de dienstverlening is de aanbieder verplicht het Instituut onmiddellijk, en de gebruikers zo snel mogelijk, daarvan op de hoogte te stellen. Teneinde deze betrouwbaarheid en de inachtneming van de vergunningsverplichtingen te garanderen, zet de dienstenaanbieder voldoende middelen in en meer bepaald een minimale infrastructuur, een gepast operationeel proces en voldoende personeel.”.

N° 16 DE M. DE LAMOTTE

Art. 6

Remplacer § 1^{er}, 2° comme suit:

“2° l’octroi de la licence individuelle dépend de l’engagement de la part du demandeur, personne physique ou morale de:

— remplir l’obligation de couverture territoriale de distribution dans chaque bassin géographique dans lequel le prestataire de services postaux est actif. L’entièreté du bassin géographique doit être couvert au terme des deux années qui suivent le début de l’activité dans ce bassin géographique. Le Roi, après avis de l’Institut, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, définit les bassins géographiques sur lesquels s’applique l’obligation de couverture territoriale et précise les modalités selon lesquelles l’obligation de couverture doit être remplie. Chaque bassin géographique couvre à parts égales des zones urbaines et des zones rurales;

— distribuer à la même fréquence sur l’entièreté du territoire couvert par l’opérateur au sein d’un même bassin géographique;

— appliquer un tarif par client qui est identique sur toute l’étendue du territoire couvert par l’opérateur au sein d’un même bassin géographique, quels que soient les lieux de levée et de distribution;

— assurer la régularité et la fiabilité des prestations des services postaux. En cas d’interruption ou d’arrêt des prestations des services, le prestataire est tenu d’en informer immédiatement l’Institut et le plus rapidement possible les utilisateurs. Afin d’assurer cette fiabilité et le respect des obligations liées à sa licence, le prestataire de services met en œuvre des moyens suffisants et notamment une infrastructure minimale, un processus opérationnel adéquat et du personnel en suffisance.”.

VERANTWOORDING

Dit amendement strekt ertoe gewijzigde voorwaarden voor het verlenen van postvergunningen voor te stellen, teneinde te voorkomen dat de universele dienstverlening het slachtoffer wordt van cherrypicking (of afroming van de markt); tegelijk wordt ermee tegemoetgekomen aan de bezwaren van de Europese Commissie in verband met de door België in artikel 148^{sexies} van de wet van 21 maart 1991 vastgelegde voorwaarden.

De in dit amendement voorgestelde voorwaarden beperken de territoriale dekkingsplicht tot geografische gebieden die, in gelijke delen, stedelijke en landelijke zones bestrijken. De verplichting inzake een bepaald niveau van bestelfrequentie wordt weggelaten. In plaats daarvan wordt, met het oog op een daadwerkelijke dekking van het grondgebied, de operator verplicht voor een gelijke frequentie te zorgen op het hele door hem bediende grondgebied. De verplichting inzake de toepassing van tarifaire uniformiteit op het door de operator bediende grondgebied blijft behouden.

De Raad van State geeft in zijn advies nr. 62.641/4 het volgende aan: “Op grond van de informatie waarover de afdeling Wetgeving beschikt, kan ervan uitgegaan worden dat de voorwaarden inzake de territoriale dekking en de distributiefrequentie vallen onder artikel 9, lid 2, alinea 2, tweede streepje, van richtlijn 97/67/EG, en gelet op de verantwoording van het amendement, lijken ze te kunnen worden aanvaard.”. De noodzaak om de verplichting op te leggen dat op het hele bediende grondgebied een zelfde tarief wordt gehanteerd, vloeit voort uit de vereiste inzake territoriale dekking. Een plicht tot territoriale dekking is immers niet doeltreffend zonder de verplichting om een zelfde tarief (of bijna dezelfde tarieven) op het hele grondgebied te hanteren. Zonder een dergelijke tariefverplichting zou het tarief in de landelijke gebieden hoger kunnen zijn dan dat in de stedelijke gebieden, met als mogelijk gevolg dat niemand nog een brief van of naar die landelijke gebieden wil sturen. Als de brievenpost in die zones volledig wegvalt, kan niet worden nagegaan of de bedelingsfrequentie wel in acht wordt genomen, en dus evenmin of de plicht tot territoriale dekking wordt nageleefd. Deze verantwoording ter aanvulling van de verantwoording van het naar de Raad van State overgezonden amendement komt tegemoet aan de opmerking van de Raad (punt 2 van het advies inzake amendement nr. 9) betreffende de verplichting om op het hele bediende grondgebied een zelfde tarief te hanteren. Die voorwaarden zijn noodzakelijk om de kosten van de dekking van de landelijke gebieden te doen dragen door elke operator die voordeel haalt uit de dekking van de stedelijke gebieden; dat moet voorkomen dat operatoren aan cherrypicking doen, door uitsluitend actief te zijn in stedelijke gebieden, waar de postdienstverlening rendabeler is.

JUSTIFICATION

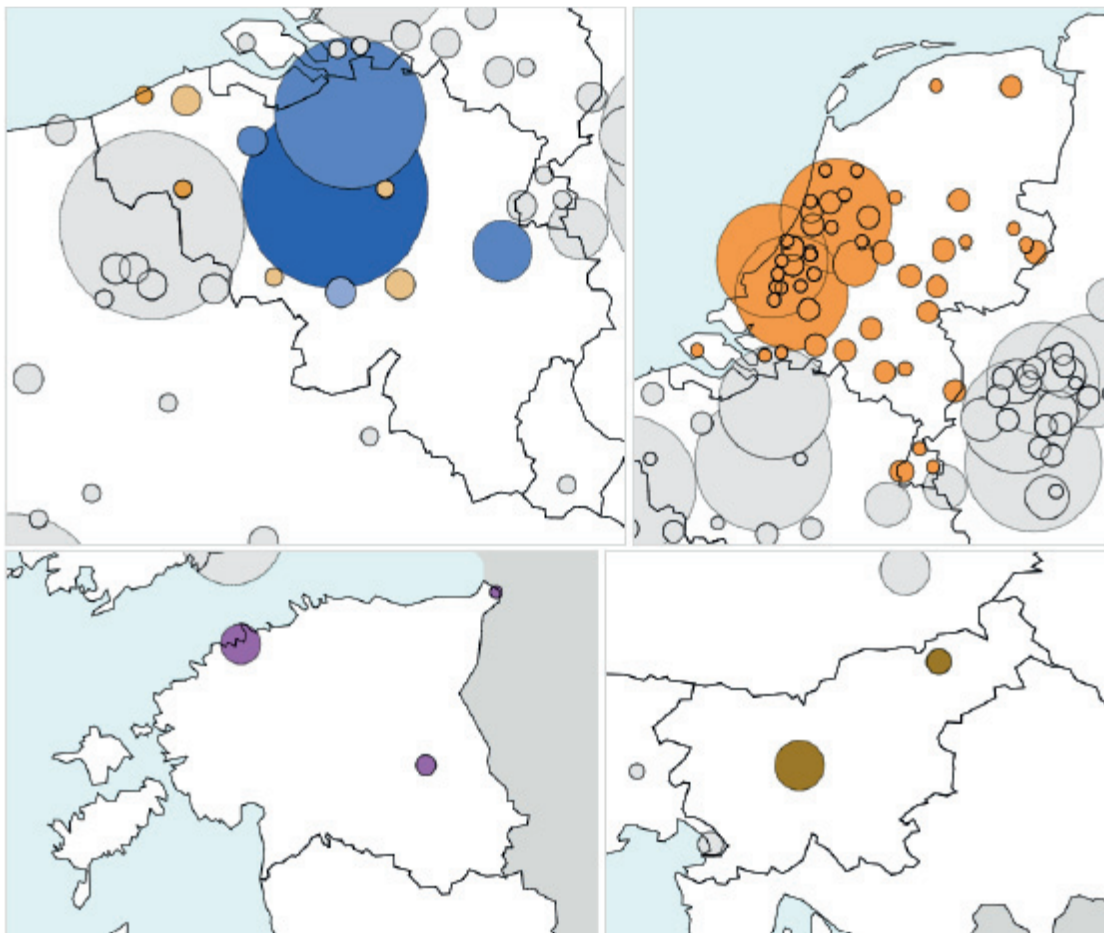
Le présent amendement propose des conditions d'octroi des licences postales modifiées pour préserver le service universel d'un risque d'écramage du marché tout en répondant aux objections de la Commission Européenne face aux conditions fixées par la Belgique dans l'article 148^{sexies} de la loi du 21 mars 1991.

Les conditions proposées par le présent amendement limitent l'obligation de couverture du territoire à des bassins géographiques qui couvrent à parts égales des zones urbaines et des zones rurales. L'obligation d'un certain niveau de fréquence de distribution est retirée. A sa place est introduite une obligation d'uniformité de fréquence de distribution sur tout le territoire desservi par l'opérateur afin de rendre la couverture du territoire effective. L'obligation d'application uniforme des tarifs est maintenue sur le territoire desservi par l'opérateur.

Dans son avis 62.641/4, le Conseil d'État estime que, “au vu des informations dont la section de législation dispose, les conditions relatives à la couverture territoriale et à la fréquence de distribution peuvent être considérées comme relevant de l'article 9, paragraphe 2, alinéa 2, 2e tiret, de la directive 97/67/CE et, au vu de la justification de l'amendement, semblent pouvoir être admises”. La nécessité d'obliger de pratiquer un tarif identique sur tout le territoire desservi découle de la nécessité d'obligation de couverture territoriale. En effet, une obligation de couverture territoriale n'est pas effective sans obligation de pratiquer un tarif identique (ou très proche) sur tout le territoire. Sans obligation de pratiquer un tarif identique, le tarif dans les zones rurales pourrait être supérieur au tarif dans les zones urbaines au point de dissuader toute personne d'envoyer un courrier de ou vers les dites zones rurales. Avec un volume de courrier nul dans ces zones, il est impossible de vérifier le respect de la fréquence de distribution et donc le respect de l'obligation de couverture territoriale. Cette justification complémentaire à celle de l'amendement tel qu'envoyé au Conseil d'État répond à la remarque de celui-ci (point 2 de l'avis sur l'amendement 9) sur l'obligation de pratiquer un tarif identique sur tout le territoire desservi. Ces conditions sont nécessaires pour faire porter le coût de la couverture des zones rurales à tout opérateur qui bénéficie de la couverture des zones urbaines afin d'éviter le phénomène “d'écramage du marché” par des opérateurs qui seraient actifs exclusivement dans des zones urbaines où le service postal est plus rentable.

Dat risico op *cherrypicking* in België is een feit. De Europese Commissie heeft het bij het verkeerde eind wanneer zij op basis van een vergelijking met andere Europese landen concludeert dat dit risico niet bestaat¹. Zij gaat dan voorbij aan de eigenheid van België. In tegenstelling tot wat de Europese Commissie denkt, kan België immers niet worden vergeleken met Nederland, Slovenië en Estland; anders dan in die landen zijn in België immers heel wat stedelijke centra gelegen in de grensgebieden (zie figuur 1). Méér dan in die drie landen zet de dekking van de Belgische grenssteden door grensoverschrijdende operatoren een veel groter deel van de inkomsten uit de universele dienstverlening op de helling.

Le risque "d'écémage du marché" en Belgique est avéré. La conclusion de la Commission Européenne, tirée d'une comparaison avec d'autres pays européens¹, selon laquelle ce risque ne serait pas avéré ne tient pas vu le caractère unique de la Belgique. Contrairement à ce que la Commission Européenne estime, la Belgique ne peut être comparée aux Pays-Bas, à la Slovénie et à l'Estonie. La Belgique, contrairement à ces pays, concentre une part importante de ses centres urbains à ses frontières (voir Figure 1). La couverture des villes frontalières belges par des opérateurs transfrontaliers met en péril une part bien plus importante des revenus du service universel que dans le cas de ces trois pays.



¹ Beslissing van 26 november 2014, inbreuk nr. 2014/2254, C(2014) 8669, document als bijlage.

¹ Décision du 26 novembre 2014, infraction n° 2014/2254, C(2014) 8669, document en annexe.

Afbeelding 1: Geografische spreiding van de stedelijke centra met meer dan 70 000 inwoners (cijfers van 2014) in België (links bovenaan), Nederland (rechts bovenaan), Estland (links onderaan) en Slovenië (rechts onderaan). Bron: <http://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/#?vis=city.statistics&lang=en>.

Antwerpen en Luik, op een steenworp van Nederland en zijn logistieke centra, vormen samen een markt van 896 552 inwoners, en dicht tegen de Franse grens vormen Bergen en Kortrijk een stedelijke postmarkt van 170 961 inwoners. Die vier steden vertegenwoordigen 34 % van alle Belgen in die stedelijke centra met meer dan 70 000 inwoners. Grensoverschrijdende operatoren in Nederland, Slovenië en Estland hebben een dergelijk aandeel van de stedelijke postmarkt niet binnen bereik.

Met de door het wetsontwerp in uitzicht gestelde intrekking van de voorwaarden inzake de toekenning van vergunningen zou *Post NL* kunnen starten met het ophalen en verdelen van post in Antwerpen en Luik zonder de naburige landelijke gebieden te bedienen, terwijl het Franse *La Poste* hetzelfde zou kunnen doen in Kortrijk en Bergen. De rondes van de Nederlandse en Franse postbodes hoeven maar met enkele kilometers te worden uitgebreid opdat België de postdienst in zijn rendabele stedelijke gebieden kwijtspeelt aan de nationale operatoren van de buurlanden. Dergelijke praktijken doen zich nu al voor in de sector van de koeriersdiensten; zo worden in België kant-en-klaarmaaltijden van *HelloFresh* door Nederlandse bestelwagens geleverd.

Dat risico op cherrypicking moet worden voorkomen. In die vier steden wonen samen 456 754 gezinnen. Aangezien elk gezin jaarlijks gemiddeld 24 euro aan postdiensten besteedt, vertegenwoordigt dat risico op de markt van de kleine consumenten een bedrag van 10 962 104 euro. De markt van de bedrijven ("*transactional mail*" en "*advertising mail*") was in 2016 goed voor bijna 1 miljard euro². Uitgaande van een gelijke spreiding van de geadresseerden van "bedrijfspost" over het hele grondgebied zouden grensoverschrijdende postoperatoren in de vier voormelde steden voor bijna 96 miljoen euro aan bedrijfspost kunnen behandelen. De bedrijvenmarkt plus de markt van de kleine consumenten die in die stedelijke

² Bron: Jaarverslag 2016 van bpost. De inkomsten van bpost uit "*Transactional Mail*" bedragen 873 300 000 euro. Het aandeel van die inkomsten dat voortkomt uit kleine consumenten kan worden geschat op 115 113 528 euro (met 796 397 gezinnen in België komt dit overeen met een gemiddelde uitgave aan postdiensten van 24 euro per gezin). De inkomsten uit "*Transactional Mail*" van bedrijven zouden bijgevolg 758 186 472 euro bedragen. De inkomsten van bpost uit "*Advertising Mail*" bedragen 247 800 000 euro.

Figure 1: Répartition géographique des centres urbains de plus de 70 000 habitants (chiffres de 2014) en Belgique (en haut à gauche), au Pays-Bas (en haut à droite), en Estonie (en bas à gauche) et en Slovénie (en bas à droite). Source: <http://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/#?vis=city.statistics&lang=en>.

Anvers et Liège représentent à elles deux un marché de 896 552 habitants aux portes des Pays-Bas et de ses centres logistiques. Mons et Courtrai comptabilisent elles un marché postal urbain de 170 961 habitants à la frontière française. Ces quatre villes représentent 34 % de tous les belges qui habitent dans ces centres urbains de plus de 70 000 habitants. Une telle proportion du marché postal urbain n'est pas à portée d'opérateurs transfrontaliers aux Pays-Bas, en Slovénie et en Estonie.

Avec le retrait des conditions d'octroi de licences prévu par le projet de loi, Post NL pourrait commencer à collecter et distribuer du courrier à Anvers et à Liège, sans couvrir les campagnes avoisinantes, et la Poste Française pourrait en faire de même pour Courtrai et Mons. Il suffit que les tournées de facteurs hollandais et français soient allongées de quelques kilomètres pour que, sans coûts fixes supplémentaires importants, la Belgique soit dépecée par les opérateurs nationaux des pays voisins de ses zones urbaines rentables pour le service postal. Ce type de pratiques s'observe déjà dans le secteur de la livraison de colis. Ce sont, par exemple, des camionnettes hollandaises qui parcourent la Belgique pour livrer les boîtes de repas *HelloFresh*.

Il est nécessaire de prévenir ce risque d'écroulement. Environ 456 754 ménages vivent dans ces quatre villes. Avec une consommation moyenne annuelle des ménages en services postaux de 24 euros par an, le risque "d'écroulement du marché" petits-consommateurs s'élève à 10 962 104 euros. Le marché des entreprises ("*transactional mail*" et "*advertising mail*") représente, lui, près de 1 milliard d'euros en 2016². Avec une hypothèse de répartition égale des destinataires du courrier "entreprise" sur tout le territoire, les opérateurs transfrontaliers pourraient traiter pour près de 96 millions d'euros de courrier entreprise sur les quatre villes précitées. La somme des marchés entreprise et petit-consommateurs

² Source: Rapport annuel 2016 de BPost. Les revenus de Bpost "*Transactional Mail*" sont de 873 300 000 euros. La part de ces revenus provenant de petits consommateurs peut être estimée à 115 113 528 euros (24 euros de consommation moyenne annuelle des ménages en services postaux pour 4 796 397 ménages en Belgique – chiffre 2014). Les revenus "*Transactional Mail*" provenant d'entreprises s'élèverait donc à 758 186 472 euros. Les revenus Bpost "*Advertising Mail*" sont eux de 247 800 000 euros.

gebieden in handen zouden kunnen komen van dergelijke operatoren, bedragen samen dus meer dan 100 miljoen euro. Het deel van de inkomsten uit de universele dienstverlening dat getroffen wordt door het zonder meer intrekken van de voorwaarden voor het toekennen van vergunningen, is groot genoeg om de zelffinanciering van de universele dienstverlening in gevaar te brengen.

De bij dit amendement voorgestelde voorwaarden voor de toekenning van vergunningen zijn, in tegenstelling tot de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 148sexies van de wet van 12 maart 1991, niet erg dwingend en bieden ruimte aan alternatieve postoperatoren. Zo laat de topman van TBC Post in een krantenartikel optekenen dat *“la fin de l’obligation de couvrir tout le territoire et la possibilité de pouvoir fixer des tarifs différents selon les régions pourraient amener à la naissance de petits joueurs qui se concentreraient sur des zones géographiques bien précises et qui confieraient la livraison du courrier pour le reste du pays à bpost”*³. De voorgestelde voorwaarden maken een dergelijk scenario mogelijk. De intrekking in Denemarken van de verplichte tarifaire uniformiteit op het hele grondgebied heeft ook geen invloed gehad op de prijzen die de operatoren in dat land hanteerden; zulks bewijst dat die voorwaarde niet erg dwingend is en bijgevolg niet onevenredig is⁴.

Aangezien die nieuwe voorwaarden strikt noodzakelijk zijn om de financiering en dus het voortbestaan van de universele dienstverlening te waarborgen en bovendien niet te dwingend zijn, sporen ze met de geest van de “Postrichtlijn” (Richtlijn 97/67/EG als gewijzigd bij Richtlijn 2002/39/EG en Richtlijn 2008/6/EG). Er zou een dialoog kunnen worden aangevat met de Europese Commissie opdat die, uitgaande van die nieuwe voorwaarden, een einde zou maken aan de ingebrekestelling.

Om tegemoet te komen aan hetgeen in punt 3 van het advies van de Raad van State wordt aangegeven over amendement nr. 9, dient te worden verduidelijkt dat het begrip “bediend grondgebied” wordt vervangen door “gedekt grondgebied”; het gaat om het grondgebied van een zelfde geografisch gebied. Met het begrip “gedekt grondgebied” wordt rekening gehouden met de graduele dekking van het geografisch gebied tijdens de eerste twee jaar waarin de

urbains exposés s’élève donc à plus de 100 millions d’euros. La part des revenus du service universel qui est mise en péril par le retrait pur et simple des conditions d’octroi de licences est suffisamment importante pour menacer l’autofinancement du service universel.

Les conditions d’octroi de licences proposées par le présent amendement ne sont, contrairement aux conditions de l’article 148sexies de la loi du 21 mars 1991, pas trop contraignantes et devraient permettre le développement d’opérateurs postaux alternatifs. Le patron de TBC Post, estime en effet “que la fin de l’obligation de couvrir tout le territoire et la possibilité de pouvoir fixer des tarifs différents selon les régions pourraient amener à la naissance de petits joueurs qui se concentreraient sur des zones géographiques bien précises et qui confieraient la livraison du courrier pour le reste du pays à bpost”³. Les conditions proposées permettent ce scénario. De même, le retrait de l’obligation d’uniformité tarifaire sur tout le territoire n’a pas impacté les prix pratiqués par les opérateurs au Danemark. Cela montre donc que cette condition n’est pas trop contraignante et n’est donc pas disproportionnée⁴.

Ces nouvelles conditions étant strictement nécessaires pour assurer le financement et donc la pérennité du service universel et n’étant pas trop contraignantes, elles correspondent à l’esprit de la Directive Postale (Directive 97/67/EG telle que modifiée par la Directive 2002/39/EG et la Directive 2008/6/EG). Un dialogue avec la Commission Européenne pourrait être entamé avec la Commission Européenne pour que celle-ci mette fin à la mise en demeure sur base de ces nouvelles conditions.

En réponse au point 3 de l’avis du Conseil d’État sur l’amendement 9, il est nécessaire de préciser que la notion de “territoire desservi” est remplacée par la notion de “territoire couvert” et porte sur le territoire d’un même bassin géographique. La notion de “territoire couvert” est introduite pour prendre en compte le caractère graduel de la couverture du bassin géographique lors des deux premières années d’activité dans ce même bassin. Les conditions de fréquence

³ Jean-Francois Munster, “On rate à nouveau l’occasion d’ouvrir le marché postal”, *Le Soir*, 31 oktober 2017.

⁴ Uit een studie van Copenhagen Economics (zie Copenhagen Economics (2008), “What’s the cost of Post Denmark’s Universal Service Obligation?”) blijkt dat, zelfs zonder een verplichte tarifaire uniformiteit, een aanbieder van postdiensten geen prijsdifferentiëring zou toepassen naargelang van de bediende geografische zones.

³ Jean-Francois Munster, “On rate à nouveau l’occasion d’ouvrir le marché postal”, *Le Soir*, 31 octobre 2017.

⁴ Une étude de Copenhagen Economics (Voy. Copenhagen Economics (2008), “What’s the cost of Post Denmark’s Universal Service Obligation?”) montre que même sans obligation d’uniformité tarifaire, un prestataire de services postaux n’effectuerait pas de différenciation de prix en fonction des zones géographiques desservies.

activiteiten in dat gebied worden uitgebouwd. De voorwaarden inzake distributiefrequentie en tarifaire uniformiteit zijn van toepassing per geografisch gebied en gelden niet eenvormig voor alle geografische gebieden waar een zelfde operator actief is.

de distribution et d'uniformité tarifaire s'appliquent par bassin géographique et non de manière uniforme sur l'ensemble des bassins géographiques dans lesquels un même opérateur est actif.

Michel de LAMOTTE (cdH)

Bijlage I: beslissing van de Europese Commissie van 26 november 2014, inbreukprocedure nr. 2014/2254, C(2014) 8669

Annexe I: décision de la Commission Européenne du 26 novembre 2014, Infraction n° 2014/2254, C(2014) 8669

Bijlage II: gemotiveerd advies van de Europese Commissie van 27 april 2017, inbreukprocedure nr. 2014/2254, C(2017) 2691

Annexe II: avis motivé de la Commission Européenne du 27 avril 2017, Infraction n° 2014/2254, C(2017) 2691