



Belgisch Instituut voor
postdiensten en telecommunicatie

Advies van 13 september 2023 met betrekking tot de economische aspecten van het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten

INHOUDSOPGAVE

1. Executive summary	3
2. Inleidende beschouwingen	7
2.1. Context	7
2.2. Probleemstelling	7
2.3. Kernpunten van het wetsontwerp	8
2.4. WIK-Consult analyse	9
2.5. Beleidsopties	10
2.6. Beperkingen van de analyse waar dit advies op gebaseerd is	11
3. Beschrijving van de markt	12
3.1. De postsector in een notendop	12
3.2. Focus op binnenlandse en binnenkomende pakketten en expres	13
3.3. Het impliciet verzendingstarief (ARPU)	13
3.4. Tewerkstelling in de postsector	14
3.5. E-retailers.....	16
3.6. De eindgebruiker	18
3.7. Overheidsinstellingen.....	18
4. Marktsegmentatie (postale operatoren)	19
4.1. Methodologie	20
4.2. Economische gevolgen van de wetsaanpassing op de sector en stakeholders	23
4.2.1. <i>Indicatie van de impact op de operatoren en onderaannemers.....</i>	<i>23</i>
4.2.1.1. Operatoren van categorie 2a	23
4.2.1.2. Operator van categorie 1.....	25
4.2.1.3. Operatoren van categorie 2b en 3.....	26
4.2.1.4. Impact van de maatregelen betreffende transparantie op kleine operatoren en onderaannemers	26
4.2.2. <i>Indicatie van de economische impact op de e-retailers.....</i>	<i>26</i>
4.2.3. <i>Indicatie van de economische impact op de consument</i>	<i>27</i>
4.2.4. <i>Indicatie van de impact op de tewerkstelling.....</i>	<i>27</i>
4.2.5. <i>Conclusie.....</i>	<i>28</i>

1. Executive summary

1. Naar aanleiding van de bekendmaking van mogelijke sociale en fiscale fraude in de sector van de pakkettendistributie twee jaar geleden werd er nagedacht over pistes om dit probleem te counteren. Het huidig wetsontwerp om tegemoet te komen aan inbreuken tegen o.a. het arbeids- en socialezekerheidsrecht in de sector van de pakkettendistributie, waarbij in essentie een minimumvergoeding én maximale rijtijden voor bedelers worden opgelegd en ook ingezet wordt op transparantie en preventie, is reeds het tweede voorstel dat omtrent deze problematiek wordt geformuleerd. Hoewel het BIPT de efficiëntere bestrijding van dit soort inbreuken volledig ondersteunt, stelt zich de vraag, enerzijds, of de aanpassing van sectoriële wetgeving (de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten) de beste piste is en, anderzijds, wat de mogelijke economische gevolgen van deze nieuwe wetgeving op de verschillende actoren van de sector van de pakkettendistributie kunnen zijn.
2. In een eerder wetsontwerp werd aan de postoperatoren - al dan niet via hun onderaannemers, indien deze ook aan de vereisten voldoen - opgelegd dat op termijn op jaarbasis minimaal 80% loontrekkenden dienen ingeschakeld te worden bij de bedeling van pakketten en expresdiensten. Na publieke consultatie en gelet op de impactanalyses van het BIPT en de Universiteit Antwerpen, werd beslist om af te zien van deze aanpak. Universiteit Antwerpen wees tevens op het risico van overregulering, problemen met de effectiviteit van het voorstel en de moeilijkheden bij inbedding in het bredere juridisch kader, en legde vervolgens alternatieve en aanvullende voorstellen op tafel.
3. Hoewel het BIPT door de minister van Post niet gevraagd werd om de impact in te schatten van het huidig wetsontwerp, heeft het BIPT naar aanleiding van een studie van 15 juni 2023 inzake de postale aspecten van de e-commerce¹ reeds gewezen op de belangrijke impact van het wetsontwerp op de postsector alsook de nood aan een economische impactanalyse. Het voorliggend advies geeft hier gevolg aan. Het geeft een indicatie van de economische impact op de operatoren, de onderaannemers, de eindklanten en de e-retailers en schetst ook een beeld van de mogelijke gevolgen voor de tewerkstelling. Hierbij wordt mede uitgegaan van een aantal assumpties betreffende de kernelementen van het wetsontwerp voor geïmpacteerde operatoren, zoals het huidige niveau van gepresteerde uren en rijtijden, het niveau van de huidige verloning, de kost van een coördinator en IT-kosten gelinkt aan de informatietransfer.

¹ Studie uitgevoerd door WIK-Consult in opdracht van het BIPT
[Postale aspecten van e-commerce | BIPT](#)

4. Het BIPT verwacht dat het opleggen van maximale rijtijden de grotere alternatieve operatoren binnen pakketdistributie zoals GLS, PostNL en DPD die gekenmerkt worden door lage gemiddelde verkoopprijs (ook ARPU of 'average revenue per unit') hard zouden treffen. Immers, net omwille van hun lage ARPU, dienen de voornaamste uitdagers van bpost binnen het pakketsegment hun kosten zo laag mogelijk te houden. Dat kunnen ze verwezenlijken door bedelers zoveel mogelijk pakjes te laten bezorgen per dag. Het opleggen van maximale rijtijden zou hen er dan ook toe drijven om meer bedelers in te moeten schakelen om hetzelfde volume aan pakketten te kunnen bedelen. In het meest realistische scenario van de analyse zullen zij de kosten van extra bedelers doorrekenen aan de eindklant, gegeven de reeds beperkte marges (3,3% gemiddeld). Ondanks de prijsstijgingen die deze operatoren zouden doorvoeren, zou hun marge nog verder dalen en zelfs licht negatief worden (-0,5% in het meest realistische scenario, waarbij nog geen rekening gehouden werd met kosten van kapitaal). Deze situatie is op termijn moeilijk houdbaar. Voor de kleinere operatoren actief binnen dit segment kunnen de gevolgen van dalende marges (zie ook randnummer 7 hieronder) nog groter zijn, zodat deze kleinere operatoren zelfs dreigen van de markt te verdwijnen als gevolg van de invoering van de voorgestelde maatregelen.
5. Van bpost kan verwacht worden dat het de prijsstijging van zijn naaste concurrenten (deels) zal volgen om zijn marge te verhogen. Het BIPT neemt aan dat bpost zijn prijzen zou laten stijgen tot dit een negatief effect zou hebben op het eigen volume, tot het punt waarop de instroom van nieuw volume (afkomstig van bovenvermelde operatoren, ingevolge hun tariefverhoging) gelijk is aan de uitstroom van eigen volume (ingevolge hun eigen tariefverhoging). Een prijsstijging van bpost houdt het risico in dat het e-retailers een incentive kan geven om zelf te gaan bedelen (zie ook verder bij impact op e-retailers). Bpost zal echter vermoedelijk, net als de andere operatoren, zijn meest prijsgevoelige klanten sparen en met name de tarieven voor minder prijsgevoelige klanten verhogen.
6. Grote e-retailers zoals Amazon, Bol.com en CoolBlue zouden door hun marktmacht, gelet op hun omvangrijke volumes en de steeds aanwezige potentiële dreiging van bedeling door hun eigen diensten, weinig tot niet geïmpacteerd worden. Voor kleinere e-retailers, die wel geconfronteerd zouden worden met prijsverhogingen, liggen de kaarten waarschijnlijk anders. Deze spelers zouden hun hogere tarieven (deels) kunnen doorrekenen aan de consument, die mogelijks ook zelf bij verzending van pakketten zal geconfronteerd worden met hogere tarieven. Dit kan de e-commercesector in België schaden, terwijl België op dit vlak net nog een achterstand heeft ten opzichte van vergelijkbare landen in Europa.
7. De kosten voor het brengen van transparantie door het invoeren van een systeem van tijdsregistratie, zullen veelal gedragen worden door de operatoren in plaats van door de onderaannemers. Operatoren zouden wel kunnen overwegen om de onderaannemers een 'fee' aan te rekenen voor het gebruik van hun systemen. De benodigde investeringen in IT zouden voor bestaande, grotere operatoren geen noemenswaardige impact hebben op hun marge gelet op het voor hen beperkte aandeel van deze kosten in het geheel. Voor kleinere operatoren en startups daarentegen ziet het BIPT wel een duidelijk impact ervan. Dit is onrustwekkend daar innovatie vaak komt van kleine, flexibele spelers.

8. Op het eerste gezicht lijkt het effect op de tewerkstelling positief, aangezien die in België met waarschijnlijk meer dan 500 bedelers zou toenemen. Echter, gegeven de krapte op de arbeidsmarkt, met een grote vraag aan werkkrachten en een aanbod dat deze vraag moeilijk kan beantwoorden, kunnen er vragen gesteld worden bij de mogelijkheid om deze extra werkkrachten (op korte termijn) te vinden. Terwijl de tewerkstelling van bedelers zou kunnen stijgen op korte termijn, is het onduidelijk wat het effect op middellange en lange termijn zal zijn. Indien er marktuittredingen zouden plaatsvinden door de dalende marges waarmee bepaalde spelers (en zeker de kleine) het zouden moeten stellen of ingevolgd de beknotting van de e-commerce in België, zou de tewerkstelling na de initieel opgaande fase opnieuw kunnen stagneren of zelfs afnemen.
9. Alhoewel deze economische analyse voornamelijk focust op de effecten op de Belgische postale markt en diens gebruikers en stakeholders, wenst het BIPT niettemin te onderlijnen dat er ook een impact zal zijn bij de instellingen zoals het BIPT, de FOD Economie, de RSZ en de FOD WASO. Het gaat niet alleen om bijkomend benodigd personeel voor taken zoals monitoring, gegevensverzameling en sanctionnering maar tevens om investeringen inzake IT ter ondersteuning. Deze kosten komen er voor de gemeenschap bovenop de impact die hier wordt beschouwd. Aangezien het BIPT gefinancierd wordt door de operatoren, zal dit de impact op de sector rechtstreeks verder verzwaren. De in deze analyse geschetste economische impact (zonder tweedelijneffecten) is dus nog een duidelijke onderschatting.
10. Deze sterke kans op een onderschatting betreffende de impact, wordt verder benadrukt door het feit dat, bij gebrek aan concrete bewijzen dat vergoedingen in realiteit onder deze van de collectieve arbeidsovereenkomsten liggen, het BIPT ervan uitgaat dat de huidig betaalde compensaties aan bedelers zich reeds boven het vooropgestelde minimum bevinden. Een mogelijke impact van deze maatregel werd aldus niet in rekening genomen.
11. Uit de analyse van dit advies komt naar voor dat de implementatie van het wetsontwerp negatieve gevolgen zou hebben voor de rendabiliteit van de postale operatoren die actief zijn in het 'goedkoopste' deel van het pakketsegment, die nu reeds geconfronteerd worden met lage marges. Dit zou uitgesproken het geval zijn voor de kleine operatoren en startups. De maatregelen vormen dan ook een barrière tot marktintrede van zulke spelers. Het opleggen van dezelfde maatregelen voor alle spelers ongeacht hun grootte en segment waarin zij actief zijn, kan beschouwd worden als discriminatoir. Tevens kunnen marktuittredingen, ook van omvangrijke spelers, niet uitgesloten worden gelet op de potentieel negatieve marges.
12. Tenslotte wijst het BIPT nog op de te verwachten negatieve impact van de voorliggende maatregelen op de ontwikkeling van de e-commerce in België in het algemeen en niet te vergeten de consument, die geconfronteerd zou kunnen worden met tariefverhogingen.
13. Het BIPT wenst te beklemtonen dat andere pistes beter geschikt zouden zijn om de beoogde potentiële inbreuken aan te pakken. Zoals WIK-Consult reeds stelde zou het voorbeeld van Italië kunnen gevolgd worden met eenvoudigweg bijkomende monitoring en controles, alsook de invoer van drempels. Het Italiaanse systeem kan worden samengevat, zoals volgt:

Na een analyse van de Italiaanse pakketmarkt heeft AGCOM² besloten³ aanvullende informatievereisten voor de grote pakketexploitanten in te voeren. De grootste pakketbeheerders zullen een kopie van de contracten afgesloten met de directe

² De regulator en tevens mededingingsautoriteit voor de communicatiesector in Italië.

³ DELIBERA N. 94/22/CONS OBBLIGHI REGOLAMENTARI NEL MERCATO DEI SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI. Zie: <https://www.agcom.it/documents/10179/26404870/Delibera+94-22-CONS/bba51c0c-a699-46e7-b8a8-6dae77c720af?version=1.4> .

onderaannemers en standaard arbeidsovereenkomsten voor werknemers op verschillende niveaus van het bedrijf aan de toezichthouder moeten voorleggen.

Op basis van het besluit van de Italiaanse regulator AGCOM dienen alle operatoren met een omzet van meer dan 10 miljoen:

- Aan AGCOM informatie in verband met de financiële voorwaarden van de aan het publiek aangeboden diensten alsook de financiële referentievoorwaarden (gemiddelde prijzen) voor de volgende clusters van zakenklanten, die op basis van de jaarlijkse omzet gekenmerkt worden:
 - boven 1 miljoen euro omzet
 - 250.000 euro < omzet < 1 miljoen euro
 - 50.000 euro < omzet < 250.000 euro
 - 5.000 euro < omzet < 50.000 euro
- Aan AGCOM de geldende contracten toe te sturen die rechtstreeks de commerciële relaties regelen met bedrijven in de sector, die rechtstreeks contractueel verbonden zijn en helpen bij het leveren van de postdienst;
- Aan AGCOM een verklaring te bezorgen over de eerbiediging van de arbeidsvoorwaarden, jegens alle mensen die betrokken zijn bij de dienstverlening en op elk niveau van de netwerkorganisatie;
- Aan AGCOM de standaard contractuele voorschriften toe te sturen die gebruikt worden jegens het personeel dat tot de verschillende categorieën behoort op elk organisatieniveau.

2. Inleidende beschouwingen

2.1. Context

14. Om tegemoet te komen aan de inbreuken tegen o.a. het arbeids- en socialezekerheidsrecht in de sector van de pakketdistributie, heeft de Vice-eersteminister en tevens minister van (onder andere) Post een wetsontwerp tot wijziging van de postwet klaargemaakt dat een minimumvergoeding én maximale rijtijden voor bedelers oplegt, inzet op transparantie én preventie. Alhoewel het BIPT deze keer door de minister van Post niet werd gevraagd om een impactanalyse uit te voeren van dit wetsontwerp, heeft het BIPT door middel van een recente studie van 15 juni 2023 inzake de postale aspecten van de e-commerce⁴ (door WIK-Consult uitgevoerd in opdracht van het BIPT) reeds gewezen op de belangrijke impact van het wetsontwerp op de postsector alsook op de nood aan een impactanalyse. Het was dit, alsook de duidelijke impact op instellingen zoals het BIPT zelf, wat de drijfveer werd voor een nieuwe impactanalyse.
15. Dit advies werd aldus op eigen initiatief aangenomen door de Raad van het BIPT, overeenkomstig artikel 14, §1, 1^o, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Dit advies heeft tot doel de economische impact van het ontwerp van verordening te analyseren. Het vormt geen juridische analyse. Het advies baseert zijn conclusies op een inschatting van de evolutie van de markt op basis van de beschikbare informatie en cijfers (met name komende van het postaal observatorium van het BIPT dat gebaseerd is op de zowat 25 grootste spelers uit de sector). Deze resultaten geven met een zekere mate van waarschijnlijkheid een indicatie van de evolutie van de sector, binnen de grenzen van de beschikbare gegevens.

2.2. Probleemstelling

16. In de Belgische pers zijn een aantal berichten verschenen waarin vermeende sociale (eventuele inbreuken tegen het arbeids- en socialezekerheidsrecht) en fiscale fraude in de sector van de pakketdistributie aan de kaak wordt gesteld.⁵ De aan het licht gekomen praktijken worden in behandeling genomen door de rechtbank, maar voor een uitspraak hieromtrent is het nog wachten tot de afronding van het gerechtelijk onderzoek.⁶
17. Deze situatie dient beschouwd te worden in de context van de Belgische sector van de pakjes en snelpostdiensten, waarin vele operatoren actief zijn. In termen van volume zijn DPD, PostNL, UPS, GLS, Mondial Relay, DHL (Express en Parcels), TNT en Fedex de grootste alternatieve operatoren, naast universele dienstverlener bpost. Voor de distributie, zijnde het laatste stukje in de bezorgketen, wordt door deze alternatieve operatoren vaak een beroep gedaan op onderaannemers, eerder dan te werken met eigen personeel. Dit structureel gebruik van onderaanneming verloopt veelal via kleine ondernemingen. In deze concurrerende context zijn de marges van alternatieve operatoren uiterst laag, ondanks een toename (tot de stagnatie in 2022) van het volume van de pakketbezorging. De sterke druk om de bedelingskosten laag te houden, om de marge zoveel mogelijk te vrijwaren, vormt mogelijk een voedingsbodem voor potentiële inbreuken.

⁴ <https://www.bipt.be/operators/publicatie/postale-aspecten-van-e-commerce>

⁵ Zie o.a. L. BOVE, La justice menace de fermer les dépôts de PostNL et GLS, lecho.be, 18.06.2021; E. STEFFENS, Importante descente de l'inspection du travail dans trois dépôts de PostNL, une dizaine d'infractions constatées, VRT.be, 22.11.2021

⁶ https://www.standaard.be/cnt/dmf20220902_94764183

18. Bovenvermelde problematiek heeft de regering ertoe aangezet om maatregelen te nemen om een einde te stellen aan deze vormen van sociale en fiscale fraude, ook met het oog op de bescherming van de werknemers, doelstellingen die het BIPT onderschrijft.
19. In het kader van het huidig wetsontwerp voorziet de minister van Post in het opleggen van een minimale compensatie en een maximale rijtijden en van maatregelen die de transparantie moeten verhogen.

2.3. Kernpunten van het wetsontwerp

20. Met het wetsontwerp⁷ worden met name volgende maatregelen toegevoegd aan de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten (hierna "postwet"):
 - De verplichting voor alle aanbieders van pakketdistributiediensten in België om enerzijds, vóór de aanvang van hun activiteiten een kennisgeving aan het BIPT te richten (waaronder eigen adres- en contactgegevens en de datum waarop de activiteiten vermoedelijk van start gaan) en om anderzijds, per semester een aantal gegevens te melden aan het BIPT zoals de naam, het adres en de contactgegevens van de rechtstreekse onderaannemers en van de opdrachtgevers, het aantal pakketten dat elke van de rechtstreekse onderaannemers heeft uitgereikt of voor elke opdrachtgever die aanbieder van postdiensten is tijdens het laatste semester, alsook de vergoedingen die aan onderaannemers werden betaald of factuurbedragen voor opdrachtgevers, de lokalisatie van de distributiecentra en een beschrijving van de diensten.
 - ⇒ nieuwe artikelen 6/1, 6/2 en 8/1 toegevoegd aan de postwet
 - Hiermee samenhangend, wordt er een ketenverantwoordelijkheid opgelegd en zal een niet-naleving van de verplichting inzake de pakketdistributietijdregistratie van artikel 5/3 worden gesanctioneerd met een boete van niveau 2 volgens het Sociaal Strafwetboek⁸.
 - ⇒ aanvulling op artikel 3, § 2, van de postwet
 - Het verbod om in België postdiensten bestaande in de distributie van pakketten aan te bieden, te verrichten of te laten verrichten, tegen een vergoeding die niet voldoet aan een minimumuurbedrag dat overeenstemt met de in het paritair comité⁹ voor arbeiders in de sector (zijnde PC 140.03) toepasselijke barema's, vermenigvuldigd met een coëfficiënt die andere kosten en wettelijke of reglementaire verplichtingen reflecteert (concrete details hieromtrent dienen nog uitgewerkt te worden in een KB).
 - ⇒ nieuw artikel 10/1 toegevoegd aan de postwet

⁷ Wetsontwerp houdende diverse bepalingen met het oog op het verbeteren van de werkomstandigheden van de postpakketbezorgers. Parlementair Document 55K3480 beschikbaar op:

[De Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers \(dekamer.be\)](https://www.dekamer.be)

⁸ Een boete niveau 2 betekent een administratieve geldboete van 200 tot 2.000 euro / een strafrechtelijke geldboete van 400 tot 4.000 euro (gevangenisstraf is niet van toepassing)
<https://www.sociare.be/nl/kennisbank/sociaal-strafwetboek>

⁹ Een paritair comité is een Belgisch overlegorgaan tussen werkgevers en werknemers, voornamelijk met het oog op het onderhandelen van de collectieve arbeidsovereenkomst. Daaruit voortvloeiend ook het toezicht op de uitvoering ervan.

- De verplichting voor alle onderaannemers en opdrachtgevers die pakketdistributiediensten uitvoeren in België om een tijdregistratiesysteem in te stellen en te gebruiken, waarmee de "distributietijd" wordt geregistreerd van alle bezorgers die voor hun rekening in België pakketten distribueren, alsook de invoering van een begrenzing van de distributietijd. Zo zou de rijtijd per dag worden beperkt tot normaliter 9 uur. Uitzonderlijk mag maximaal 2 dagen op rij 10u gereden worden. Op weekbasis bekeken zou het maximum 56 uur bedragen, op twee weken maximaal 90 uur. Om dit te verifiëren zal er gebruik moeten worden gemaakt van een tijdregistratiesysteem (ingave in een applicatie van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), via een tachograaf of eigen valabel systeem). Op die manier zal de administratie beschikken over gegevens betreffende het begin en einde van de pakketdistributietijd per opdrachtgever, de locatie van de start- en eindplaats, de aard van het vervoersmiddel alsook het ondernemingsnummer van de werkgever of de opdrachtgever.
 - ⇒ nieuwe artikelen 5/3 en 5/4 toegevoegd aan de postwet
- De invoering van preventieve maatregelen (coördinator, waakzaamheidsplan) binnen elk bedrijf dat pakketbezorgdiensten aanbiedt.
 - ⇒ nieuw artikel 5/2 toegevoegd aan de postwet

2.4. WIK-Consult analyse

21. Zoals in de inleiding werd aangehaald, had WIK-Consult in zijn e-commerce analyse voor het BIPT ook aandacht voor dit wetsontwerp. WIK-Consult had onder andere volgende bemerkingen en bezorgdheden:
- Dit wetsontwerp kan een barrière vormen die marktintrede zal afremmen terwijl innovatie in de sector met name van intreders moet komen;
 - Kleine bedrijven (kleine operatoren en met name (kleine) onderaannemers) kunnen minder makkelijk aan de voorwaarden voldoen, met name aangaande de nodige capaciteit in IT, juridische ondersteuning of coördinatie. Een uitzondering voor kleine bedrijven zou er daarom moeten bestaan volgens WIK-Consult;
 - Er was omtrent wetsontwerp geen publieke consultatie noch impact assessment¹⁰;
 - Het betalen van een vergoeding per uur in plaats per geleverd pakket, zoals nu veelal het geval is, zal ertoe leiden dat de kosten minder zullen variëren met het pakketvolume, wat in economische termen betekent dat het aandeel van de vaste kosten in de totale bezorgkosten zal toenemen¹¹;
 - Idealiter zou deze problematiek, die ook elders bestaat, horizontaal over alle sectoren heen moeten worden aangepakt;
 - Meer monitoring (zoals in Italië) en bijkomende controles zouden potentieel reeds kunnen volstaan om het beoogde doel te bekomen;
 - Creatie van een zware administratieve last voor zowel operatoren, onderaannemers alsook BIPT, RSZ en Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (FOD Economie);
 - Potentieel kunnen de vooropgestelde regels de e-commerce in België schaden;
 - Een 'review clause', en evaluatie na 2 jaar van de wettelijke maatregelen dringt zich op.

¹⁰ Het BIPT hield een [publieke consultatie op een eerdere versie van het wetsontwerp](#) dat tot doel had om de aanbieders van postdiensten van een zekere omvang te verplichten een beroep te doen op een minimumpercentage van werknemers in loondienst of als uitzendkracht.

¹¹ Hierdoor zouden we ook kunnen twijfelen aan de beoogde doelstelling van het verbeteren van de verkeersveiligheid (door de rijtijd en bijgevolg tevens de kans op vermoeidheid achter het stuur te beperken). Immers, er zou zo een nog sterkere druk kunnen worden gelegd op bedelers om zoveel mogelijk pakjes per uur te bedelen. Waardoor men misschien een beperkter aantal uren achter het stuur plaatsneemt, maar men weliswaar gehaaster is.

2.5. Beleidsopties

22. In een eerder wetsontwerp werd aan de postoperatoren - al dan niet via hun onderaannemers, indien deze ook aan de vereisten voldoen - opgelegd dat op termijn op jaarbasis minimaal 80% loontrekkenden dienen ingeschakeld te worden bij de bedeling van pakketten en expresdiensten. Na publieke consultatie en gelet op de impactanalyses van het BIPT en de Universiteit Antwerpen, werd beslist om af te zien van deze aanpak. Universiteit Antwerpen wees op het risico van overregulering, problemen met de effectiviteit van het ontwerp en de moeilijkheden bij inbedding in het bredere juridisch kader, en legde vervolgens alternatieve en aanvullende voorstellen op tafel.
23. Het huidig wetsontwerp beoogt eveneens om tegemoet te komen aan inbreuken tegen o.a. het arbeids- en socialezekerheidsrecht in de sector van de pakketdistributie. Met het oog hierop zou in essentie een minimumvergoeding én maximale rijtijden voor bedelers worden opgelegd en ook ingezet wordt op transparantie en preventie. Ook dit pakket van maatregelen heeft echter potentieel een negatieve impact op diverse stakeholders in de sector.
24. Er zijn echter andere pistes denkbaar om de beoogde potentiële inbreuken effectiever aan te pakken met minder negatieve en mogelijk drastische gevolgen voor de sector. Zoals WIK-Consult reeds stelde, zou het voorbeeld van Italië kunnen gevolgd worden met bijkomende monitoring en controles om het beoogde doel te bekomen. Het Italiaanse systeem kan worden samengevat, zoals volgt:
25. Na een analyse van de Italiaanse pakketmarkt heeft AGCOM¹² besloten¹³ aanvullende informatievereisten voor de grote pakketexploitanten in te voeren. De grootste pakketbeheerders zullen een kopie van de contracten afgesloten met de directe onderaannemers en standaard arbeidsovereenkomsten voor werknemers op verschillende niveaus van het bedrijf aan de toezichthouder moeten voorleggen.

Op basis van het besluit van de Italiaanse regulator AGCOM dienen alle operatoren met een omzet van meer dan 10 miljoen:

- Aan AGCOM informatie in verband met de financiële voorwaarden van de aan het publiek aangeboden diensten alsook de financiële referentievoorwaarden (gemiddelde prijzen) voor de volgende clusters van zakenklanten, die op basis van de jaarlijkse omzet gekenmerkt worden:
 - boven 1 miljoen euro omzet
 - 250.000 euro < omzet < 1 miljoen euro
 - 50.000 euro < omzet < 250.000 euro
 - 5.000 euro < omzet < 50.000 euro
- Aan AGCOM de geldende contracten toe te sturen die rechtstreeks de commerciële relaties regelen met bedrijven in de sector, die rechtstreeks contractueel verbonden zijn en helpen bij het leveren van de postdienst;
- Aan AGCOM een verklaring te bezorgen over de eerbiediging van de arbeidsvoorwaarden, jegens alle mensen die betrokken zijn bij de dienstverlening en op elk niveau van de netwerkorganisatie;

¹² De regulator en tevens mededingingsautoriteit voor de communicatiesector in Italië.

¹³ DELIBERA N. 94/22/CONS OBBLIGHI REGOLAMENTARI NEL MERCATO DEI SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI. Zie: <https://www.agcom.it/documents/10179/26404870/Delibera+94-22-CONS/bba51c0c-a699-46e7-b8a8-6dae77c720af?version=1.4> .

- Aan AGCOM de standaard contractuele voorschriften toe te sturen die gebruikt worden jegens het personeel dat tot de verschillende categorieën behoort op elk organisatieniveau.

2.6. Beperkingen van de analyse waar dit advies op gebaseerd is

26. Om de impact van de hierboven beschreven maatregelen in te schatten dienen er, bij gebrek aan informatie, voor bepaalde aspecten assumpties te worden gemaakt¹⁴
27. Dat is met name het geval voor:
 - **De kost van een coördinator en IT-kosten gelinkt aan de informatietransfer**, waarvoor het BIPT zelf een inschatting heeft gemaakt van de kosten die een operator of onderaannemer hiervoor zou dragen.
 - **De discrepantie tussen het niveau van de huidige gepresteerde uren en rijtijden en het maximum zoals voorzien in het wetsontwerp**, waarbij het BIPT zich gebaseerd heeft op de literatuur en recente cases.
 - **De discrepantie tussen het niveau van de huidige verloning of compensatie en het minimum zoals voorzien in het wetsontwerp**, waarbij het BIPT ervan uitgaat dat de huidige compensatie zich reeds boven het minimum bevindt.
28. Als regulator van de postale sector heeft het BIPT vandaag geen concreet zicht op platformen voor de bedeling van maaltijden zoals Deliveroo en Uber Eats. Alhoewel dergelijke platformen eveneens binnen de scope van deze wetswijziging vallen zoals verduidelijkt wordt door de Memorie van Toelichting bij dit wetsontwerp¹⁵, worden ze daarom niet mee opgenomen in deze analyse.
29. Wat de economische impact op de sector betreft, wordt in het kader van deze analyse gefocust op de operatoren die volgens het BIPT financieel het zwaarst geïmpacteerd zullen worden door het effect van het inperken van de rijtijden¹⁶. De berekeningen (op basis van informatie die opgevraagd is bij de grotere operatoren via het observatorium van het BIPT) zijn grotendeels gebaseerd op voorzichtige aannames. Bijgevolg dienen de resultaten geïnterpreteerd te worden als een indicatie van de impact van het wetsontwerp, die de werkelijke impact wellicht onderschat.

¹⁴ Deze punten worden in detail uitgewerkt in deel 4.1 Methodologie.

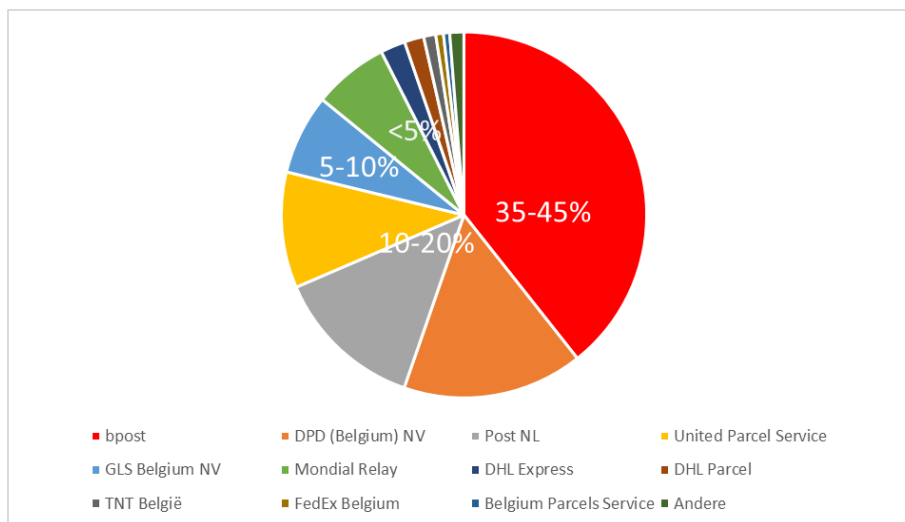
¹⁵ Items bedoeld voor anderen vallen eronder, zoals wordt aangehaald in sectie '4.3. Zelfbezorging' van de Memorie van Toelichting bij dit wetsontwerp. Sectie '4.5. Enkele voorbeelden' verduidelijkt bovendien dat ook levering van voedingsmiddelen zoals "levering van pizza's, kant-en-klaargerechten of nog te bereiden gerechten" in dergelijk geval onder de scope vallen.

¹⁶ De onderbouwing hiervoor wordt gegeven in sectie 4.1

3. Beschrijving van de markt

3.1. De postsector in een notendop

30. De postsector bestaat uit verschillende segmenten: brievenpost, pakjes en expreszendingen en persdistributie aan abonnees. De brievenpost (waarin ook de geadresseerde reclamezendingen zitten) genereerde in 2021 32% van de inkomsten in de sector. Dit percentage wordt ruimschoots overschreden door het segment van de pakjes en expreszendingen, dat goed is voor 65% van de inkomsten. Het segment van de persdistributie vertegenwoordigt slechts 3% van de gegenereerde inkomsten.¹⁷ In vergelijking met 2010 kan worden vastgesteld dat het aandeel in de inkomsten van het segment van de pakjes en expreszendingen met liefst 45 procentpunten is gestegen. Het is dit segment waarop het voorontwerp van wet, en dus ook deze impactanalyse, de focus legt.
31. Wanneer het gehele Belgische segment van pakket- en expreszendingen wordt bekeken, dus zowel binnenlandse als internationale pakketten (binnenkomende en uitgaande), dan stelt het BIPT anno 2021 op basis van het observatorium van het BIPT vast dat in dit segment 10 operatoren actief zijn die over minstens 1% marktaandeel beschikken in termen van volume.¹⁸
32. Zoals blijkt uit onderstaande figuur, heeft bpost binnen het gehele segment het grootste marktaandeel (35-45%) in termen van volume. DPD, PostNL en United Parcel Service (UPS) hebben tussen de 10% en 20% marktaandeel. GLS volgt met 5-10% marktaandeel en de overige spelers hebben elk een marktaandeel van minder dan 5%.



Figuur 1: marktaandelen in termen van volume voor zowel binnenlandse, inkomende als uitgaande pakketten en expreszendingen (2021)

Bron: BIPT

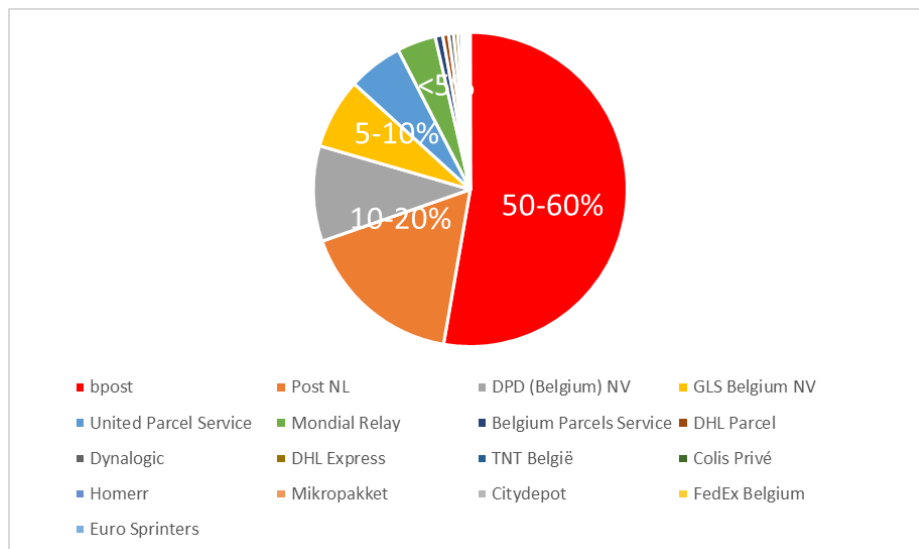
¹⁷ Zie ook het postaal observatorium van het BIPT

<https://www.bipt.be/consumenten/publicatie/mededeling-van-19-december-2022-betreffende-het-observatorium-van-de-markt-voor-postactiviteiten-in-belgie-voor-2021>

¹⁸ Wederom: <https://www.bipt.be/consumenten/publicatie/mededeling-van-19-december-2022-betreffende-het-observatorium-van-de-markt-voor-postactiviteiten-in-belgie-voor-2021>

3.2. Focus op binnenlandse en binnenkomende pakketten en expres

33. Het wetsontwerp richt zich specifiek op de *'last mile'*-bedeling van pakketten en expreszendingen. De pakketten die worden bedeeld in België zijn enerzijds binnenlandse pakketten (dus verzonden en bedeeld in België) en anderzijds internationaal binnenkomende buitenlandse pakketten (komende vanuit het buitenland, maar bedeeld in België). Het is dan ook dit relevante, specifieke deelsegment van bedeling op het Belgische grondgebied dat het BIPT verder in rekening neemt in de analyse.¹⁹ Binnen dit deelsegment, nemen de binnenlandse zendingen het grootste aandeel voor hun rekening, namelijk 57%.
34. Bpost nam in dit specifieke deelsegment van binnenlandse en binnenkomende pakketten en expres een marktaandeel, in termen van volume, van 50-60% voor zijn rekening in 2021. PostNL en DPD hebben elk een marktaandeel van 10-20%, GLS en UPS elk tussen de 5-10% en de andere operatoren minder dan 5%.



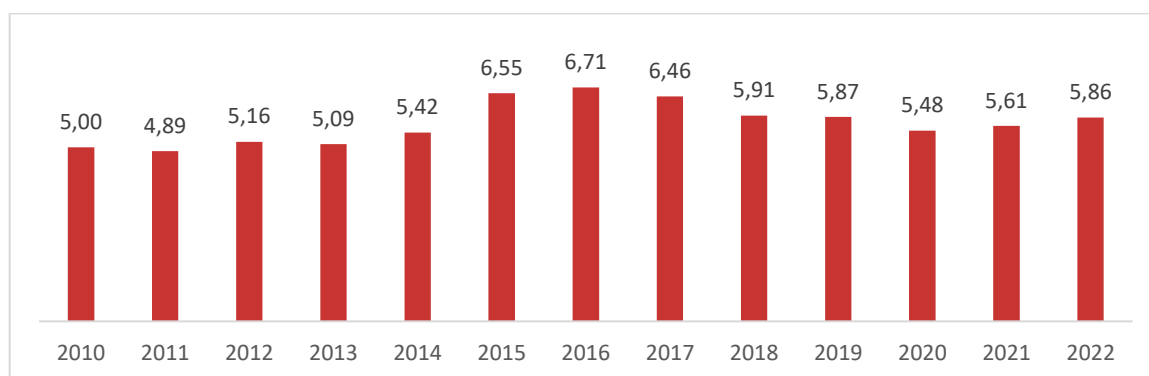
Figuur 2: marktaandelen in termen van volume voor binnenlandse en inkomende pakketten en expreszendingen (2021), Bron: BIPT

3.3. Het impliciet verzendingstarief (ARPU)

35. In het postobservatorium worden omzet en volume tegen elkaar afgezet, waardoor een impliciet tarief oftewel ARPU ('average revenu per unit') wordt verkregen. De algemene ARPU wordt berekend als het gewogen gemiddelde tarief per eenheid binnen het segment, over alle operatoren, formaten en bestemmingen heen. Het volume binnen het segment van pakketten en expreszendingen is na 2016 en tot 2020 sterker gestegen dan de omzet, waardoor het impliciete tarief is afgenomen. Sinds 2020 ziet het BIPT echter, vermoedelijk mede gedreven door een hogere inflatie, een stijging met betrekking tot het impliciet tarief. Het niveau van het impliciet tarief ligt echter anno 2022 nog steeds een stuk lager dan in 2016.

¹⁹ Wanneer uitgaande internationale zendingen bijvoorbeeld door de operator in kwestie worden opgehaald tijdens de bedeling, wat bij bijvoorbeeld expreszendingen het geval kan zijn, dan kan niettemin een wetswijziging die de bedeling viseert ook een impact hebben op uitgaande internationale zendingen.

36. Het lager niveau van de globale ARPU ten opzichte van 2016 (op figuur 3) kan worden verklaard door verschillende aspecten:
- Sterkere groei van de volumes van standaardpakketten dan de volumes van duurdere expreszendingen;
 - De volumegroei wordt in essentie getrokken door de grootste e-commercespelers, die het voordeel hebben van lagere prijzen (dankzij hun onderhandelingspositie);
 - Doordat de groei getrokken wordt door de e-commerce stijgt het C2X-segment (zendingen verzonden door de consument), met hogere prijzen, minder dan het B2X-segment (zendingen verzonden door een bedrijf);
 - Een sterkere concurrentie in een groeisector waar de schaalvoordelen groot zijn, zijn de operatoren ertoe aangezet zich meer te bekommeren om hun marktaandeel dan om hun onmiddellijke rentabiliteit.



Figuur 3 Impliciet tarief (ARPU) in het segment van pakket- en expreszendingen (2010-2022) in €
Bron: BIPT

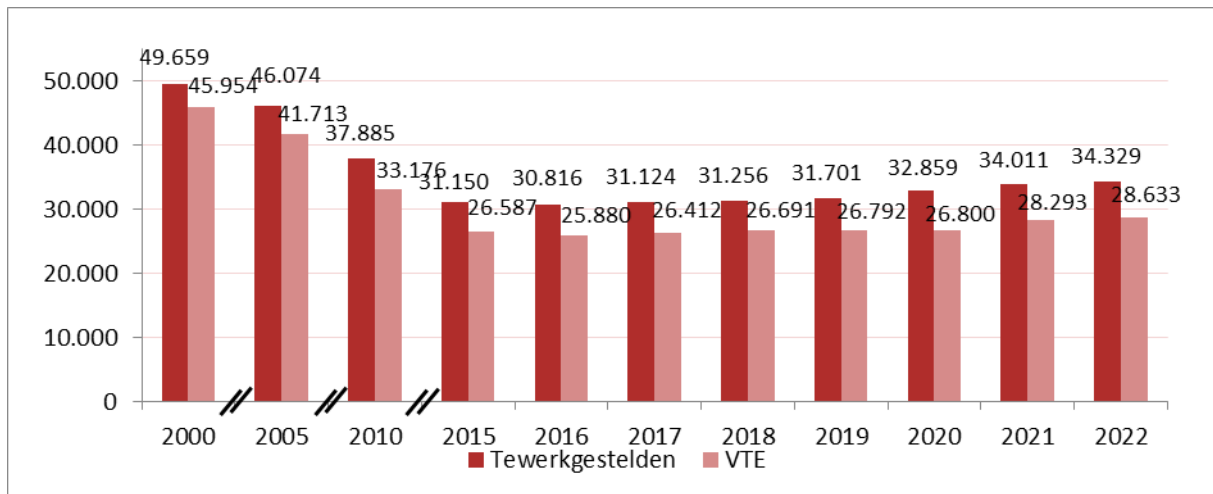
37. Een detailanalyse leert ons dat per operator en gesplitst naar origine/bestemming van de zending, de ARPU danig kan verschillen. Zo bedroeg het gewogen gemiddelde voor binnenlandse zendingen gemiddeld 5,5 euro voor 2020, terwijl het ongewogen gemiddelde maar liefst 15,3 euro bedraagt. Ook de mediaan van 7,7 euro en de standaarddeviatie van 27,3 euro geven aan dat er sprake is van een omvangrijke standaardafwijking wanneer de operatoren individueel beschouwd worden. Dergelijke verschillen kunnen bijvoorbeeld verklaard worden door diverse soorten diensten zoals een focus op thuislevering versus in een postaal punt, expres versus pakket enzovoort.

3.4. Tewerkstelling in de postsector

38. Op 30 juni²⁰ 2022 telde de sector van de postale activiteiten, op basis van RSZ-gegevens, 34.329 loontrekkenden in termen van rechtstreekse tewerkstelling. Dit vertegenwoordigt een beperkte stijging met 0,9% ten opzichte van het jaar 2021. Achter dit globaal cijfer zit echter een daling van het personeel bij de universele dienstverlener bpost (nace 53.1) met 1,5% tot 25.971 werknemers en een stijging van 9,5% bij de alternatieve operatoren (nace 53.2) tot 8.358 werknemers. In de postale sector blijft bpost niettemin nog altijd de grootste werkgever, goed voor circa 3 van de 4 werknemers.

²⁰ Wij bestuderen systematisch de situatie op 30 juni van het jaar in kwestie, d.i. op het einde van het tweede kwartaal. De werkgelegenheid is dan typisch minder seizoengevoelig.

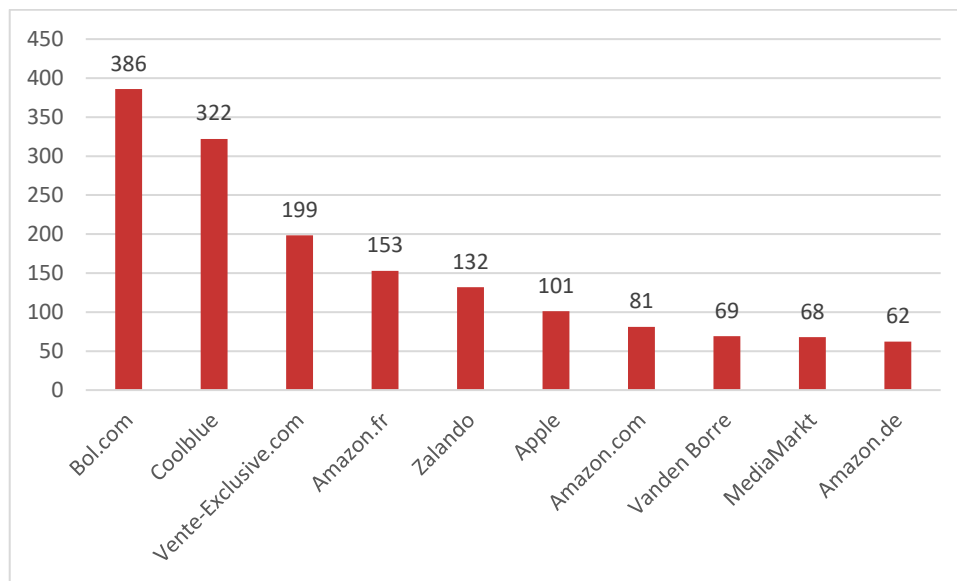
39. Over een langere termijn bekeken neemt het BIPT globaal genomen al sedert enkele jaren een trendbreuk waar. Terwijl de sector in de jaren 2000 een vermindering van het personeelsbestand op het niveau van de werknemers beleefde, ziet het BIPT, met name dankzij het toenemende aandeel pakjes en snelpostzendingen in de volumes van de zendingen, een lichte stijging in tewerkstelling sedert 2017. Inmiddels zelfs 11,4% meer loontrekkenden in deze sector ten opzicht van het dieptepunt in 2016. Het huidig niveau ligt echter ruim onder de niveaus van de jaren 2000. Zo is er tussen 2010 en 2022 nog steeds een verschil in tewerkstelling in de postsector (-9,4%). Dat verschil is nog groter tussen 2000 en 2021 (ongeveer -30,9%).
40. Wat de voltijdequivalenten (VTE's) betreft, is de globale stijging anno 2022 eveneens beperkt (+1,2%). Ook hier is er een groot verschil tussen 2022 en de jaren 2010 en 2000, respectievelijk -13,7% en -37,7%. In 2022 werken iets meer dan 9 op 10 werknemers in de postsector voltijds.
41. Naast de eigen "vaste" werknemers zijn er ook nog tijdelijke werknemers en komt onderaanneming /zelfstandige tewerkstelling ook in ruime mate voor in de postale sector.
42. Op basis van een BIPT-enquête bedroeg het totaal aantal tijdelijke werknemers op 30 juni 2021 circa 3.150 personen, flink meer dan een jaar eerder (+75%). Weliswaar zag het BIPT bij deze categorie anno 2021 een beperkter eindejaarseffect, waarbij op 31 december 2021 het aantal tijdelijke werknemers steeg tot circa 3.700.
43. Wat betreft de (zelfstandige) tewerkstelling in onderaanneming, wezen de antwoorden op de BIPT-enquête op 6.900 personen, een toename van ongeveer 5%. Hiermee rekening houdend, zorgt de postale sector dus voor nog meer tewerkstelling, zijnde op indirecte wijze, dan wordt weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 4. Loontrekkende tewerkstelling in de postsector, Bron: RSZ

3.5. E-retailers

44. De forse groei binnen het segment van pakket- en expreszendingen werd gedreven door de groei in de e-commerce. Volgens de Ecommerce Foundation wordt in België de e-commerce nog steeds gedomineerd door buitenlandse spelers. Op basis van de omzet voor het jaar 2018²¹ jaar hadden het Nederlandse Bol.com en Coolblue het grootste aandeel. Amazon bevond zich met zowel Amazon.fr (4^{de} plaats), Amazon.com (7^{de}) als Amazon.de (10^{de} plaats) in de top 10. Wat betreft Belgische shops, vindt het BIPT enkel Vanden Borre en Vente-Exclusive (Veepee) terug in deze lijst.



Figuur 5: 10 grootste e-commerce spelers in België anno 2018 volgens omzet (in miljoen euro),
Bron: E-commerce Foundation

45. Het is van belang om deze actoren ook in beschouwing te nemen, aangezien een wetwijziging die raakt aan de bedeling van pakketten ook indirect of zelfs direct deze actoren kan impacteren en hen kan aanzetten om eventueel meer zelf in te staan voor de bedeling van pakketten, voor zover deze zouden gekwalificeerd worden als aanbieder van pakketbezorgdiensten in de zin van de wet.
46. Amazon ging deze richting reeds uit, zoals blijkt uit de opening van een eerste bezorgcentrum in ons land in Antwerpen eind 2022.²² Ook in andere landen is Amazon reeds begonnen met eigen bedeling van pakketten. Zoals figuur 6 hieronder weergeeft, is het qua bedeling inmiddels marktleider geworden (in termen van omzet) voor het B2C-segment in Italië.²³ Als kanttekening dient het BIPT daarbij te melden dat het pakketsegment in Italië nog altijd minder ontwikkeld is dan in België, met anno 2020 nog steeds slechts gemiddeld 14 pakketten per capita (komende van 7 in 2016) versus 29 voor België (komende van 14 in 2016).²⁴ In minder mature markten is een steile opmars doorgaans evidentier.

²¹ <https://www.ecommercenews.be/buitenlandse-spelers-domineren-ecommerce-top-10/>

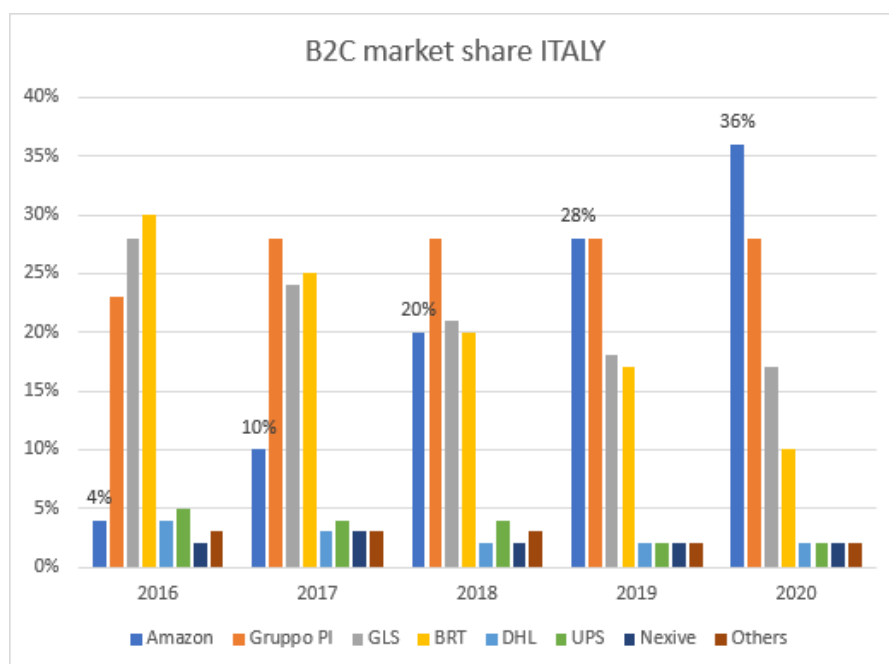
Voor Vente-Exclusive kwam er achteraf een correctie van 61 naar 199 miljoen euro.

²² De Standaard (17/02/2022) "Amazon opent eerste Belgische bezorgcentrum in Antwerpen" https://www.standaard.be/cnt/dmf20220217_94731408

²³ AGCOM: Allegato B alla delibera n. 255/21/CONS, p. 16 <https://d110erj175o600.cloudfront.net/wp-content/uploads/2021/08/30120028/Allegato-27-8-2021-1630048465736.pdf>

²⁴ ERGP PL II (21) 25 report on core indicators 2020 for monitoring the European postal market <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48634>

47. Tevens krijgt Amazon door de dominantie van Nederlandse webwinkels als Bol.com en Coolblue in Vlaanderen moeilijker voet aan wal.²⁵ Amazon gebruikte voornamelijk bpost om zijn pakketten te bedelen, waarbij het goed was voor 8% van het pakketvolume van bpost en zelfs 20% van de pakketten in het zuiden van het land.²⁶ Een mogelijk impact op e-retailers, wordt eveneens verderop bekeken.
48. Bol.com, onderdeel van de groep Ahold Delhaize, kondigde op 4 april 2022²⁷ aan samen te gaan werken met postale operator Budbee (inmiddels Instabee) om de komende jaren 'pakketkluisen' oftewel 'parcel lockers' te gaan plaatsen in een 700 Albert Heijn locaties. Dit project wordt in de markt gezet als een ecologisch vriendelijke manier voor van het leveren (en ophalen) van pakjes, maar kan uiteraard ook knagen aan het aantal thuisleveringen van Bol.com-pakketten door PostNL.



Figuur 6: evolutie van omzet bij de bedeling van pakketten in Italië binnen B2C-segment (2016-2020), Bron: AGCOM

²⁵ De Standaard (18/02/2022): "Webgigant Amazon opent eerste Belgische bezorgcentrum" https://www.standaard.be/cnt/dmf20220217_97883084

²⁶ De Standaard (12/03/2022): "Hoe Amazon een logistiek imperium uitbouwt" https://www.standaard.be/cnt/dmf20220311_96626737

bpost maakte intussen melding van een succesvol "commercial hunting plan" om het 'verloren volume' (doordat Amazon zelf ging instaan voor de bedeling) elders terug te winnen <https://bpostgroup.com/sites/default/files/2023-05/bpostgroup%201Q23%20Transcript.pdf>

²⁷ <https://pers.bol.com/nl/nieuws/albert-heijn-bol-com-en-budbee-introduceren-pakketkluisen/>

3.6. De eindgebruiker

49. Op basis van een onderzoek naar de postale eindgebruiker uit 2021²⁸ heeft het BIPT een redelijk zicht op het ontvangen en verzenden van pakketten door de consument. Zo geeft 57% van de particuliere eindgebruikers aan dat het minstens één keer per maand een pakket ontvangt. Specifiek binnen de groep van 18 tot 35-jarigen ontvangt 72% minstens elke maand een pakket. Particuliere eindgebruikers ontvingen in 2020 veel vaker pakketten dan in 2015. In 2015 ontving slechts 8% van de particuliere gebruikers een pakketzending op maandelijkse basis. Tijdens de diepte-interviews en de focusgroepen gaven particuliere eindgebruikers aan dat producten online bestellen en laten opsturen ondertussen sterk ingeburgerd is.
50. Anders dan het ontvangen van pakketten wordt het versturen ervan een stuk minder gedaan door particuliere eindgebruikers, zo blijkt uit het aangehaalde onderzoek naar de postale eindgebruiker. Wanneer het BIPT retourzendingen buiten beschouwing laat, en enkel focussen op zendingen die de consument rechtstreeks betaalt, verstuurt slechts 7% van de Belgen op maandbasis een pakket. Dit wordt bevestigd in het postobservatorium van het BIPT, waaruit blijkt dat anno 2021 slechts 9% van het volume aan pakketten wordt verstuurd door particulieren. Ook uit het observatorium blijkt dat 6% van het volume toe te schrijven is aan retourzendingen.
51. Voor het verzenden van pakketten doen 80% van de particuliere eindgebruikers een beroep op bpost. DHL wordt door 12% van de Belgen gebruikt, voornamelijk door jongere Belgen (18 – 34 jaar). Daarna volgt PostNL (9% penetratie in België; 14% in Vlaanderen) en Mondial Relay (8% penetratie in België; 14% in Wallonië).
52. Het is van belang om de eindgebruiker ook in beschouwing te nemen in deze analyse, aangezien een wetswijziging mogelijk zou kunnen leiden tot een verschraling van het competitieve landschap wat een verhoging van de tarieven kan inhouden.

3.7. Overheidsinstellingen

53. Alhoewel deze economische analyse in eerste instantie aandacht heeft voor de effecten op de Belgische postale sector, diens gebruikers en de e-retailers, wenst het BIPT niettemin te onderlijnen dat er ook een bijkomende impact zal zijn bij de betrokken instellingen zoals daar zijn het BIPT, de FOD Economie, de RSZ en de FOD WASO (Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg). Het gaat niet alleen om kosten gerelateerd aan bijkomend benodigd personeel (voor taken zoals monitoring, gegevensverzameling en sanctionnering) maar tevens om investeringen inzake IT ter ondersteuning van de implementatie van het wetsontwerp. Specifiek voor het BIPT geldt dat, aangezien zijn werking gefinancierd wordt door de postale operatoren, dit de kosten die gedragen worden door de sector verder zal verzwaren.

²⁸ <https://www.bipt.be/operatoren/publicatie/mededeling-van-23-februari-2021-met-betrekking-tot-de-belgische-postale-eindgebruiker>

4. Marktsegmentatie (postale operatoren)

54. Op basis van de kenmerken van de diverse operatoren binnen het segment van de pakket- en expreszendingen, wordt in het kader van deze oefening volgende segmentatie gemaakt:

- **Categorie 1: bpost (diverse diensten waaronder pakketten, lage ARPU)**
 In deze eerste categorie zit enkel de universele dienstverlener (USP) bpost, de afgetekende marktleider binnen het beschouwde segment van pakket- en expresdiensten. Doordat bpost zich kan beroepen op circa 16.000 postbodes²⁹ (waaronder ook statutairen en contractuelen uit oudere regimes) voor de bedeling van pakketten, maakt het erg weinig gebruik van onderaanneming³⁰.
- **Categorie 2a: GLS, PostNL, DPD en Mondial Relay³¹ (pakketten, lage ARPU)**
 Hieronder vallen de operatoren die eveneens pakketten bedelen³², maar veelvuldig beroep doen op voornamelijke kleine onderaannemers en zelfstandige tewerkstelling. Deze operatoren werken eveneens, net als bpost, met een **lage ARPU**. Door de lage ARPU is er een **hogere druk op kostenbeheersing**, hetgeen een voedingsbodem kan zijn voor de vermeende inbreuken. Bpost en de operatoren van categorie 2a kunnen daardoor als elkaars meest directe concurrenten gezien worden. Onder deze categorie kan het BIPT in de toekomst³³ meer dan waarschijnlijk ook platformen zoals Amazon plaatsen, indien ze niet louter hun eigen producten gaan bedelen maar eveneens producten van derden die via hun platform producten aanbieden.
- **Categorie 2b : Citydepot, DHL Parcel, Dynalistic en G3 (pakketten, hoge ARPU)**
 Het gaat hierbij om alternatieve operatoren die zich eveneens specialiseren in pakketten, net als categorie 2a. Echter, ligt bij hen de **ARPU hoger** daar deze operatoren veelal actief zijn in niches zoals slimme en ecologische stadsdistributie (Citydepot), internationale zendingen (G3) en leveringen van omvangrijke formaten (Dynalistic).
- **Categorie 3: UPS, Mikropakket, BPS, TNT, DHL Express, FedEx en Eurosprinters (expres, hoge ARPU)**
 Binnen deze categorie vallen de operatoren die zich voornamelijk toeleggen op tijdsgevoelige expreszendingen³⁴, met veelal een hogere ARPU. Ze zijn aldus in mindere mate directe concurrenten van de operatoren die pakketten bedelen³⁵.

²⁹ Die naast pakketten, ook transactionele brieven, aangetekende zendingen, geadresseerde en niet-geadresseerde reclame, tijdschriften en kranten bedelen alsook instaan voor (nog) andere diensten van algemeen economisch belang.

³⁰ Eerder in ondersteunende functies (consultancy) dan in de last mile bedeling

³¹ Mondial Relay is een bijzonder geval daar zij een sterke focus leggen op levering in postale punten (winkels en sinds kort ook lockers) in plaats van thuislevering, wat uiteraard -door een lagere prijs van bijvoorbeeld 3,75 euro versus 6 euro in België- een impact heeft op hun ARPU.

³² Soms met een sterkere focus op B2B (waarbij ook de ontvanger een bedrijf is) zoals DPD of GLS.

³³ Momenteel ontbreekt het nog aan sectorgegevens inclusief bedeling door Amazon, deze zullen weldra met het komend postaal observatorium van het BIPT beschikbaar worden.

³⁴ Onder 'expres' wordt er -in het kader van het observatorium van het BIPT- zendingen verstaan die hoogst tijdsgevoelig zijn en zodoende voor een welbepaald tijdstip, gekozen door de verzender, dienen geleverd te worden, dit veelal rechtstreeks zonder gebruik te maken van een distributieronde die ook andere zendingen betreft. Bijvoorbeeld door middel van een leveringsgarantie, zoals garantie op levering voor 9u, 10u of 12u de volgende dag. Reguliere pakketten daarentegen worden veelal, deel uitmakend van een reguliere distributieronde, als D+1 (voor binnenlandse zendingen) geleverd.

³⁵ UPS is een operator die naast expreszendingen ook de focus legt op reguliere pakketten.

4.1. Methodologie

Origine van de data

55. De volume- en omzetcijfers zijn gebaseerd op data van het BIPT-postobservatorium. De marges zijn afkomstig uit de jaarrekeningen van de diverse operatoren, waarbij omwille van jaarlijkse volatiliteit een gemiddelde marge per operator voor de periode 2017-2020 werd bepaald.³⁶ Specifiek voor bpost gaat het over de periode 2018-2021³⁷ uit het jaarverslag en werd er geopteerd om de divisie 'Parcels & Logistics Europe and Asia' af te zonderen om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de activiteiten van de andere operatoren (en bijvoorbeeld brievenpost of de activiteiten m.b.t. Radial in de VS niet in rekening te nemen). Deze marges worden telkens in combinatie met de omzet gebruikt om de totale kosten te schatten. Deze totale kosten werden vervolgens ingedeeld naar kosten m.b.t. binnenlandse zendingen, internationaal binnenkomende en uitgaande zendingen à rato van de omzet die werd gegenereerd binnen deze onderverdelingen. Dit laat een focus toe op binnenlandse en binnenkomende zendingen, zijnde de zendingen die effectief bedeld worden in België en aldus het voorwerp uitmaken van de vooropgestelde maatregelen.³⁸

Variabele kost

56. Er is uitgegaan van een aandeel van 58% variabele kosten in de totale kosten³⁹. Dit hoge aandeel is te wijten aan de aard van de rondes voor pakketbedeling die flexibel en point-to-point zijn, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de bedeling van (non-prior) brievenpost waarbij er met vaste rondes wordt gewerkt en aldus relatief meer vaste kosten met zich meebrengen. Bij volumewijzigingen, neemt het BIPT aldus aan dat 58% van de kosten m.b.t. binnenlandse of inkomende zendingen de volumewijziging evenredig zullen volgen terwijl 42% van deze kosten constant blijven. Voor de analyse verderop, zal bij het berekenen van eventuele volumedalingen deze verhouding bepalen hoe sterk de kosten kunnen teruglopen. Deze aanname geldt over alle postoperatoren heen. Het BIPT wijst erop dat aangezien er verschillen kunnen optreden in de de kostenstructuur van de betreffende ondernemingen, er een variatie zal optreden wat betreft het aandeel van de variabele kosten in de totale kosten.

Last mile kost

57. De (grotendeels variabele) last mile kost is de belangrijkste kostenpost in het gehele traject, goed voor meer dan 53% van de totale kost van een pakket of exprezending.⁴⁰ In de last mile gaan we uit van 80% loonkost (of meer algemeen kosten gerelateerd aan arbeid) en 20% vervoerskosten.

³⁶ Voor Citydepot is enkel 2020 beschikbaar. Voor Mondial Relay gaat het om de gehele onderneming, dus ook het moederbedrijf in Frankrijk en de dochters in andere landen. Voor Mikropakket, BPS en TNT waren geen marges beschikbaar. Voor categorie 2b en 3 werkt het BIPT met gemiddeld gewogen marges op basis van de omzet van de verschillende operatoren.

³⁷ Voor 2018 was er geen opdeling Parcels & Logistics Europe and Asia

³⁸ Internationaal uitgaande zendingen kunnen eventueel ook deels worden geïmpacteerd, in het geval er ook een collectie van pakketten en exprezendingen plaatsgrijpt.

³⁹ Zoals gehanteerd in de studie "RFID-based Entry into the German B2B Parcel Market and its Effect on Competitive Strategies, Prices and Market Shares: The Case of Red Parcel Post" (2009), een zekere variantie hieromtrent tussen operatoren is uiteraard mogelijk

⁴⁰ "the last mile's hefty share in total parcel delivery cost – often reaching or even exceeding 50 percent – makes it a key process step for those seeking to gain a competitive advantage"

Elasticiteit

58. Indien een operator beslist om stijgende kosten door te rekenen aan eindklanten onder de vorm van een prijsverhoging, wordt het daarmee gepaard gaande volumeverlies ingeschat op basis van een elasticiteit die geldt voor pakketten van -1,17⁴¹. Dit betekent dat als de prijs die 'operator X' aanrekenet voor een pakket met 10% zou stijgen, het volume van deze operator met 11,7% zou afnemen. Dit betreft een gemiddelde waarde voor professionele klanten, welke -zoals in sectie 3.6 werd aangehaald- goed zijn voor meer dan 90% van het volume. Voor bepaalde types zendingen (gewichtsklassen, formaten, verzendingstermijn, etc.) en klanten (bijvoorbeeld KMO's versus grote e-retailers) kan de elasticiteit uiteraard significant verschillen.
59. Tabel 1 hieronder illustreert hoe de volumedaling wordt berekend voor categorie 2a, in functie van het benodigde aantal extra bedelers (en dus stijgende kosten). Door de lage ARPU binnen deze categorie is er immers een hogere druk op kostenbeheersing waardoor verondersteld kan worden dat de huidige langste rijtijden zich hier zullen bevinden. Naar aanleiding van de voorgestelde maatregelen, zou in het bijzonder voor categorie 2a de nood ontstaan voor extra bedelers om binnen de limieten van de wet te blijven aangaande de maximale rijtijden. Dit is een voorzichtige assumptie, want eventueel kan deze nood ook binnen andere categorieën ontstaan, waardoor de impact nog groter zou worden.⁴² In het kader van deze analyse wordt, wat de postale operatoren betreft, in eerste instantie echter gefocust op de impact op categorie 2a.

Extra bedelers

60. Voor de bepaling van het benodigde aantal extra bedelers voor categorie 2a, gaat het BIPT als volgt tewerk. In de literatuur wordt het als normaal beschouwd dat een bedeler tussen de 80 en 120 pakjes per dag kan bezorgen. In de pers werd een volume aangehaald van 200 pakjes per dag, maar zo'n aantal dient beschouwd te worden als een *outlier* (Mommens, Peeters, et al. 2022)⁴³. Indien we veronderstellen dat de bezorging van 120 pakjes/dag mogelijk is in een reguliere werkweek van 40u (zijnde 15 pakjes per uur), zou indien een bedeler 90u op 2 weken zou werken (het maximum volgens het huidige ontwerp), in totaal maximaal 35.100 pakjes per bedeler per jaar kunnen worden bezorgd.⁴⁴ Indien – in het extreme geval – momenteel alle bedelers 200 pakjes/dag bezorgen gedurende een gans jaar (ca. 52.000 pakjes per bedeler per jaar), zouden er 48% meer bedelers nodig zijn om hetzelfde volume te kunnen bezorgen (ten overstaande van het vooropgesteld maximum).

https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/travel%20transport%20and%20logistics/our%20insights/how%20customer%20demands%20are%20reshaping%20last%20mile%20delivery/parcel_delivery_the_future_of_last_mile.ashx

"The last mile of your product's delivery accounts for more than 53% of the total shipping costs."

<https://optimoroute.com/last-mile-delivery/>

⁴¹ -1,17 is de waarde voor zakelijke klanten (B2B en B2C samen is immers 91% van de markt in termen van volume) zoals blijkt uit een elasticiteitsstudie uitgevoerd voor het BIPT, referentie: <https://www.bipt.be/consumenten/publication/mededeling-van-20-april-2021-betreffende-elasticiteitsstudies-naar-postale-producten>

⁴² Ook bij bpost braken er reeds stakingen uit omwille van een te hoge werklast, bijvoorbeeld: "Postbodes leggen werk neer vanwege hoge werkdruk" De Standaard 1 juli 2021

⁴³ Mommens, K., J. Peeters, K. Cauwelier, and C. Macharis. 2022. "Rapport Marktanalyse Pakket Automaten Netwerken België."

⁴⁴ Het BIPT gaat hierbij eenvoudigweg uit van een vijfdaagse werkweek. Gegeven het ook kan gaan om zelfstandigen, gaat het BIPT niet uit van feestdagen of verlofdagen (welke evenmin aangehaald worden in de aanpassing van wetgeving). Aan de andere zijde kijkt het BIPT evenmin naar een zesdaagse week, alhoewel een aantal operatoren ook -veelal tegen meerprijs- bedelen op zaterdag.

61. Het BIPT neemt dit scenario op in onze sensitiviteitsanalyse (48% meer bedelers, afgerond tot 50%) als een uiterste grens. Een meer bescheiden toename van het aantal bedelers met 25% (zijnde de helft van het extreme scenario) lijkt echter veel realistischer. In het vervolg van deze analyse beschouwt het BIPT 25% extra benodigde bedelers om het "surplus", ten overstaande van de vooropgestelde maximale rijtijden weg te werken, als het meest waarschijnlijke scenario.

Benodigd bijkomend aandeel bedelers last mile (1)	Gedeelte last mile kost (2)	Gedeelte kost bedelers last mile (80% personeel/20% voertuig) (3)	Totale gem. meerkost (4=1*2*3)	Prijsstijging (gegeven marges) (5=4)	Volumedaling categorie 2a (6=5*elast.)
25%	53%	80%	10,6%	10,6%	-12,4%
50%	53%	80%	21,2%	21,2%	-24,8%

Tabel 1: impact op totale kost bij een bijkomend aandeel bedelers

Verloning

62. Wat de discrepantie tussen het niveau van de huidige verloning en de minimum verloning betreft, heeft het BIPT als volgt geredeneerd. Een steekproef bij operatoren gaf aan dat zij verwachten dat de verloning volgens de paritaire comités (PCs) (zoals PC 140.03⁴⁵ voor arbeiders in de sector of PC 226⁴⁶ voor bedienden in de sector) gerespecteerd worden. Indien dat het geval is, voldoet het niveau van de huidige verloning reeds aan het vooropgestelde minimum. Voorzichtigheidshalve veronderstelt het BIPT aldus dat vandaag de dag reeds voldaan wordt aan de vereiste van het minimumloon, wat wellicht een onderschatting is (gegeven onder andere de vaststellingen van zwartwerk door de sociale inspectie).

IT en coördinatie

63. Zoals in sectie 3.1 onder de toepasselijke wettelijke basis werd vermeld, zullen er kosten van IT en coördinatie volgen uit de doorvoering van de wetswijziging. Immers, aan elke operator alsook de onderaannemers wordt opgelegd om transparantie te brengen, enerzijds halfjaarlijks met betrekking tot gegevens omtrent met name de uitgevoerde diensten, opdrachtgever of onderaannemer, volumes, en anderzijds dagelijks aangaande rijtijdgegevens en locaties. Deze laatste zullen aangezien ze dagelijks moeten overgemaakt worden, voor de grootste administratieve last én kost zorgen.

64. In principe kunnen deze dagelijks bij te houden gegevens op volgende manieren ingegeven kunnen worden:

- Manueel (de RSZ zou deze optie voorzien vanaf dag één via een elektronisch formulier, met eventueel ook de mogelijkheid tot een papieren versie⁴⁷);

⁴⁵ <https://www.aclvb.be/nl/sector/wegvervoer-en-logistiek-arbeiders/wegvervoer-en-logistiek-arbeiders>

⁴⁶ <https://www.aclvb.be/nl/sector/internationale-handel-vervoer-en-logistiek-bedienden/internationale-handel-vervoer-en>

⁴⁷ De Memorie van Toelichting preciseert:

"In een eerste fase gebeurt de registratie via een elektronisch formulier ter beschikking gesteld door de RSZ. De opdrachtgever en de onderaannemer kunnen hun eigen tijdregistratiesysteem gebruiken, indien dat gelijkwaardige waarborgen biedt. Op voorstel van het paritair overlegorgaan, kan bij KB een (model van) papieren registratie van pakketdistributietijd worden voorzien. Vervolgens, in een tweede fase, wanneer zij zal ontwikkeld zijn, gebeurt de registratie via een gegevensbank beheerd door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg."

- Geregistreerd via een tachograaf;
 - Geregistreerd via een eigen IT-ontwikkeling. Deze laatste zou kunnen geïntegreerd worden in de huidige applicatie voor routebepaling en scanning van pakketten.
65. Voor de laatste optie werd door het BIPT een inschatting gemaakt van de potentiële IT-ontwikkelingskost van een kennisgevingsstelsel (waarvan het BIPT de beheerder is) en tijdsregistratiesysteem (waarvan de RSZ de beheerder is).
66. Het bezorgen van pakketten gebeurt momenteel reeds uitermate geautomatiseerd. Er is doorgaans al een IT-systeem aanwezig bij de operatoren waar ook onderaannemers gebruik van kunnen maken. Het BIPT gaat er derhalve vanuit dat enkel de operatoren zullen moeten instaan voor de IT-ontwikkelingen en dat de onderaannemers in dat systeem bijkomende informatie zullen ingeven, wat voor hen ook zeker extra kosten met zich mee kan brengen. Eventueel kan aan de onderaannemer een 'fee' worden aangerekend om gebruik te mogen maken van dit IT-systeem (bijvoorbeeld een opstartkost).
67. Het BIPT gaat ervan uit dat de pakketdistributiebedrijven op zij minst een nieuw systeem zullen opbouwen dat idealiter gekoppeld zal worden met het huidige bestaande systeem van zowel de RSZ als van de operator zelf. Het ontwikkelen van zo'n tijdsregistratiesysteem wordt door het BIPT ruw ingeschat⁴⁸ op een kost per operator van 300.000 à 700.000 euro **of gemiddeld 500.000 euro** (een jaarlijkse geschatte kost van 100.000 euro indien de software op 5 jaar wordt afgeschreven). Het BIPT veronderstelt eenvoudigweg dat met deze investering ook reeds de kost van de coördinatie gecapteerd wordt.
68. Theoretisch gezien zou de data dus ook manueel kunnen ingevoerd worden, bijvoorbeeld via het voorziene platform van de RSZ. De kost hiervan wordt door het BIPT echter hoger ingeschat dan de bovenvermelde kost voor de ontwikkeling van een systeem. Enkel voor kleinere operatoren en startups is het eventueel interessanter om te opteren voor de manuele input.

4.2. Economische gevolgen van de wetsaanpassing op de sector en stakeholders

69. Naast het effect op de verschillende categorieën van operatoren (in termen van volume, marktaandeel, ARPU en marges), wordt ook de economische impact op e-retailers en de consument bekeken.

4.2.1. Indicatie van de impact op de operatoren en onderaannemers

4.2.1.1. Operatoren van categorie 2a

70. Het BIPT veronderstelt dat de nood aan extra bedelers er vooral zal zijn bij categorie 2a, die omwille van hun lage ARPU de kosten zo laag mogelijk houden door bedelers momenteel zoveel mogelijk pakjes te laten bezorgen per werkdag. De impact van het wetsontwerp wordt hieronder uiteengezet.

⁴⁸ Er werden mandagen (400 à 480 mandagen per operator) ingeschat voor de volgende activiteiten: analyse, een centrale databank, koppeling met de bestaande centrale pakjesdatabank, een interface op de nieuwe databank, het overbrengen van gegevens naar de RSZ, het maken van statistieken, een toegang tot de applicatie en/of RSZ-applicatie die ter beschikking gesteld wordt aan de bezorger. Er werd een contingency voorzien van 20% als veiligheidsmarge.

71. Zoals aangegeven in tabel 1 hierboven, zou een uitbreiding met 25% van het aantal bedelers leiden tot een **stijging van de totale kost met 10,6%** ingevolge van een stijging van de last mile kost die daar 53% van uitmaakt.

			+25% bedelers cat. 2a	+50% bedelers cat 2a
			-12,4% volume cat. 2a	-24,8% volume cat. 2a
		Marktaandeel	Wijziging in marktaandeel	Wijziging in marktaandeel
1	bpost	50-60%	=	=
2a	GLS Belgium NV Post NL DPD (Belgium) NV Mondial Relay	30-40%	-4pptn	-9pptn
2b	Belgique Diffusion/Citydepot* DHL Parcel Dynamlogic G3 Worldwide (Belgium) NV	<5%	+1pptn	+3pptn
3	United Parcel Service Mikropakket Belgium Parcels Service TNT België DHL Express FedEx Belgium Euro Sprinters	5-10%	+2pptn	+5pptn

Tabel 2: impact op marktaandelen in functie van percentage bijkomend aandeel bedelers voor categorie 2a

72. Gegeven de beperkte marge die gegenereerd wordt binnen deze categorie, is het absorberen van deze kost geen optie. Evenmin is het een valabele optie om het volume te laten zakken, zodat er geen extra bedelers nodig zouden zijn. In dergelijk geval zouden de belangrijke schaalvoordelen te fel geïmpacteerd worden. De bijkomende totale kost van 10,6% wordt bijgevolg in onze analyse **geheel doorgerekend aan de gebruiker**.
73. Wellicht zullen de minst prijsgevoelige (kleinere) klanten hier de grootste impact van ondervinden, terwijl de grote e-commerce spelers -met belangrijke volumes- waarschijnlijk grotendeels buiten schot zullen blijven.
74. Niettemin zou een dergelijke tariefstijging in zijn geheel zorgen voor een **daling van het volume met -12,4%** (met de toegepaste elasticiteit van -1,17). In het geval er 50% extra bedelers nodig zouden zijn, zou het volume van categorie 2a zelfs dalen met bijna 25% zoals weergegeven in tabel 2.

75. Deze volumedaling zal de kostenstijging gedeeltelijk compenseren, dankzij een vermindering van de variabele kosten die hiermee gepaard zou gaan. Niettemin geeft tabel 3 weer dat er finaal een **duidelijke negatieve impact is op de marge**. De uitbreiding van het aantal bedelers, zou de marge van categorie 2a naar licht negatief doen evolueren (komende van 3,3%). Een dergelijke situatie is op langere termijn niet houdbaar, zeker aangezien kosten zoals de vergoeding van kapitaal nog niet in rekening zijn gebracht. Dat dergelijke operatoren op langere termijn actief (in België) blijven is gegeven dit resultaat aldus niet zeker.

	Marges		
	Basis-scenario	+25% bedelers cat. 2a	+50% bedelers cat. 2a
Cat. 1	7,9%	12,3%	15,8%
Cat. 2a	3,3%	-0,5%	-5,2%
Mondial Relay	7,2%	4,2%	0,8%
GLS Belgium NV	5,7%	2,1%	-2,3%
Post NL	4,3%	-0,9%	-7,6%
DPD (Belgium) NV	-0,9%	-2,7%	-4,9%
Cat. 2b	-2,8%	5,8%	11,6%
Cat. 3	1,6%	4,9%	7,7%

Tabel 3: impact op marges in functie van percentage bijkomend aandeel bedelers voor categorie 2a en de administratieve kost (IT) voor alle operatoren

76. Tenslotte kan vermeld worden dat, gegeven de grootte van de operatoren, het BIPT **geen significant effect ziet van de toevoeging van de jaarlijks geschatte IT-kost** (afschrijving van 100.000 euro) op de marge.

4.2.1.2. Operator van categorie 1

77. Bpost zou in dit scenario van het doorrekenen van de extra kosten bij categorie 2a (zijn naaste concurrent binnen het pakketsegment) gebruik maken om de **eigen tarieven ook te laten stijgen**. Gelet op het belang van de schaalvoordelen, nemen we aan dat bpost zijn tarieven laat stijgen tot het punt waarop de instroom van nieuw volume (van categorie 2a) gelijk is aan de uitstroom van eigen volume (door de eigen tariefverhoging).
78. De combinatie van hogere tarieven en een stabiel volume (én stabiele kosten), **zal leiden tot een hogere marge** voor bpost die kan oplopen van 7,9% in het basisscenario en tot 12,3% in het meest waarschijnlijk scenario.
79. Deze aanpak (prijsstijging) van bpost houdt het risico in dat het e-retailers een incentive kan geven om zelf te gaan bedelen (zie ook verder bij impact op e-retailers en met name Amazon). Bpost zal echter vermoedelijk, zoals het BIPT ook reeds veronderstelde voor categorie 2a, zijn meest prijsgevoelige klanten sparen en met name de tarieven voor minder prijsgevoelige klanten verhogen (opnieuw is er de gehanteerde elasticiteit van -1,17). Zie ook de sectie omtrent e-retailers voor de impact hiervan.

80. Ook voor bpost ziet het BIPT, gelet op zijn omvang, **geen significant effect van de toevoeging van de jaarlijks geschatte IT-kost** (zijnde een jaarlijkse afschrijving van 100.000 euro) op de marge.

4.2.1.3. Operatoren van categorie 2b en 3

81. In ons model hebben deze operatoren een incentive om hun reeds hogere ARPU constant te houden om zoveel mogelijk bijkomend volume te kunnen binnenhalen. Dit zorgt er niettemin voor dat de marges duidelijke progressie boeken. Voor categorie 2b van -2,8% in het basisscenario naar 5,8% bij het meest waarschijnlijke scenario. Bij categorie 3 volgt de evolutie van 1,6% naar 4,9%.
82. Gelet op de beperktere grootte van de operatoren in categorie 2b, ziet het BIPT **wel een effect van de toevoeging van de jaarlijks geschatte IT-kost** (afschrijving van 100.000 euro) op de marge. Zonder toevoeging hiervan zou deze volgens deze impactanalyse 6% ipv 5,8% bedragen.

4.2.1.4. Impact van de maatregelen betreffende transparantie op kleine operatoren en onderaannemers

83. Kleine operatoren, startups en onderaannemers zullen in verhouding de zwaarste impact ondervinden op hun marges ingevolge de benodigde IT-investeringen en bijkomende administratieve lasten, gelet op de relatief grote omvang van deze kosten in het geheel. Het eerstelijns effect van deze maatregel zal voor hen dus zwaarder uitvallen.
84. Zoals hierboven gesteld, zullen het wellicht de operatoren zijn die zullen voorzien in een IT-systeem, maar het is niet uitgesloten dat voor het gebruik ervan ze de onderaannemers een 'fee' zullen aanrekenen (bijvoorbeeld kost om te starten als onderaannemer). Kleinere operatoren en startups, die werken met een beperkt aantal bedelers (in onderaanneming), kunnen eventueel nog verder gaan en nog grotere delen van de kost doorrekenen aan hun onderaannemers of aansturen op het manueel invoeren van de benodigde gegevens (bijv. aangaande de rijtijden). Voor hen zal het tweedelijns effect van de maatregel dus extra doorwegen.

4.2.2. Indicatie van de economische impact op de e-retailers

85. Ingevolge de prijsstijgingen van zowel categorie 2a als (in mindere mate) categorie 1, zullen heel wat gebruikers geconfronteerd worden met hogere tarieven, ingevolge tariefverhogingen oftewel op het niveau van de nieuwe tarieven van categorie 2a en 1 oftewel op het niveau van de al hogere tarieven categorie 2b en 3 indien ze daarnaar overschakelen (zoals ook het geval was tijdens de pandemie, toen er een zoektocht ontstond om het plots fors gestegen e-commerce volume te bedelen).
86. Voor grotere e-retailers zal, door hun volume (en het belang van schaalvoordelen) alsook de dreiging van eventueel zelf te bedelen ervoor zorgen dat zij meer dan waarschijnlijk gespaard blijven. De e-retailer die reeds de stap heeft gezet naar eigen bedeling is Amazon, die voorheen met name⁴⁹ via bpost pakketten liet bedelen, dat eind 2022 een zogenaamd 'bezorgcentrum' in Antwerpen heeft geopend.

⁴⁹ Amazon heeft echter ook nog een belang van 10% in operator Colis Privé.

87. De kleinere klanten van categorie 2a en 1, waaronder ook kleinere e-commerce spelers, zullen hieraan echter niet kunnen ontsnappen. Dit kan de groei van de e-commerce in België beknotten, terwijl België -zoals de e-commercestudie van WIK-Consult aangaf, net op dit vlak nog een achterstand heeft ten opzichte van vergelijkbare landen in Europa.
88. Indien er bovendien effectief markttuitrede zou plaatsvinden, door operatoren die geconfronteerd worden met een te lage of zelfs negatieve marge, dan zou dit op termijn aldus de concurrentie schaden en tarieven verder kunnen opdrijven. De aangehaalde effecten kunnen aldus, zeker op langere termijn, een bijkomende onderschatting inhouden.

4.2.3. Indicatie van de economische impact op de consument

89. Gegeven een deel van het volume aan hogere tarieven zal worden geleverd (oftewel door de prijsverhoging bij categorie 2a en 1 oftewel door de verschuiving naar 2b en 3), kan het zijn dat de bijkomende kosten hiervan (deels) zullen doorgerekend worden aan de eindgebruiker. Deze consument zal eventueel ook zelf geconfronteerd worden met hogere tarieven voor het verzenden van zijn eigen C2X-pakketten bij zowel categorie 2a als bpost (of bij een shift naar categorie 2b of 3).

4.2.4. Indicatie van de impact op de tewerkstelling

90. In de analyse hierboven veronderstelde het BIPT dat er 25% extra bedelers nodig zouden zijn voor categorie 2a.
91. Op het eerste gezicht lijkt dit positief, daar de tewerkstelling in België met waarschijnlijk meer dan 500 personen zou toenemen. Echter, gegeven de krapte op de arbeidsmarkt, met een grote vraag aan werkkrachten en een aanbod dat deze vraag moeilijk kan beantwoorden, kunnen er vragen gesteld worden bij de mogelijkheid om deze extra werkkrachten (op korte termijn) te vinden. In Vlaanderen⁵⁰ bestempelt VDAB immers vandaag bijvoorbeeld het beroep van postbode als een knelpuntberoep⁵¹, met name gedreven door de noodzaak om over een rijbewijs B te beschikken, alsook de benodigde flexibiliteit en de aanwezige werkdruk.
92. De tewerkstelling van bedelers zou dus kunnen stijgen op korte termijn, maar het is onduidelijk wat het effect op middellange en lange termijn zal zijn. Indien er markttuitredingen zouden plaatsvinden door de hogerop besproken of ingevolgd de beknotting van de e-commerce in België, zou de tewerkstelling na de initieel opgaande fase kunnen stagneren of zelfs opnieuw kunnen afnemen.

<https://www.tijd.be/ondernemen/logistiek/containerreus-cma-cgm-stapt-in-pakjesdienst-colis-prive/10363242.html>

⁵⁰ In Vlaanderen is er een lijst van 234 knelpuntberoepen. ACTIRIS maakt in Brussel 'slechts' melding van 38 beroepen met een groot tekort aan werkkrachten, waaronder binnen de sector van het transport louter het beroep van vrachtwagenchauffeur:

<https://yes.actiris.brussels/nl/article/de-38-beroepen-met-een-groot-tekort-aan-werkkrachten>

In Wallonië is de lijst 75 beroepen lang en duiken jobs binnen transport diverse malen op evenwel zonder specifiek bedeler of postbode te vernoemen:

<https://emploi.wallonie.be/home/travailleurs-etrangers/permis-de-travail/liste-des-metiers-en-penurie.html>

⁵¹ <https://www.vdab.be/trendsdoc/beroepen/index.html?brp=TA5820>

4.2.5. Conclusie

93. Het BIPT veronderstelt dat door de maatregelen in het wetsontwerp de nood aan extra bedelers er vooral zal zijn bij grotere alternatieve operatoren binnen pakketdistributie (de hier beschouwde categorie 2a), die omwille van hun lage gemiddelde verkoopprijs (ARPU) de kosten zo laag mogelijk houden door bedelers zoveel mogelijk pakjes te laten bezorgen per werkdag. In het meest waarschijnlijke scenario zou hun totale kost stijgen met 10,6%, die vervolgens zou worden doorgerekend aan de gebruiker. Niettemin zou deze tariefstijging in zijn geheel zorgen voor een daling van het door hun bedeelde volume met -12,4%.
94. Deze volumedaling zal de kostenstijging gedeeltelijk compenseren, dankzij een vermindering van de variabele kosten die hiermee gepaard zou gaan. Niettemin is er finaal een duidelijke negatieve impact is op de marge, die zou evolueren naar een licht negatief percentage (komende van 3,3% gemiddeld). Een dergelijke situatie is op langere termijn niet houdbaar, zeker niet wanneer de kost van kapitaal ook nog in rekening moet worden gebracht, met mogelijk marktuittredes tot gevolg.
95. Bpost zou in dit scenario van het doorrekenen van de extra kosten bij deze concurrerende operatoren (categorie 2a) gebruik maken om de eigen tarieven ook te laten stijgen, tot het punt waarop de instroom van nieuw volume komende van operatoren van de categorie 2a ingevolge hun tariefverhoging, gelijk is aan de uitstroom van eigen volume (door de eigen tariefverhoging). De combinatie van hogere tarieven en een stabiel volume (én stabiele kosten), zal leiden tot een hogere marge voor bpost die kan oplopen tot 12,3% in het meest waarschijnlijk scenario.
96. Operatoren uit niches of het segment van expreszendingen zullen er wel bij varen, aangezien zij door bijkomend volume hogere marges kunnen bekomen. Voor hen is er mogelijk wel een significant effect van de toevoeging van de jaarlijks geschatte IT-kost. Kleine operatoren en startups zullen in verhouding de zwaarste impact ondervinden op hun marges ingevolge de benodigde IT-investeringen en bijkomende administratie lasten. Mogelijk zullen zij een aanzienlijk deel van deze kosten trachten te verhalen op hun onderaannemers.
97. Ingevolge de prijsstijgingen, zullen heel wat gebruikers geconfronteerd worden met hogere tarieven. Grotere e-retailers (en met name Amazon) zullen hier waarschijnlijk van gespaard blijven door hun sterke onderhandelingspositie. Dit ten koste van kleinere (e-commerce) bedrijven en particuliere klanten, die de rekening gepresenteerd zullen krijgen. In ieder geval kunnen prijsstijgingen de groei van de e-commerce in België beknotten. Indien er marktuittredes zouden plaatsvinden, zou dit op termijn de concurrentie kunnen schaden en de tarieven verder opdrijven.
98. Op het eerste gezicht lijkt het effect op de tewerkstelling positief te zijn, al is het maar de vraag of de extra tewerkstelling in de praktijk snel kan opgevuld worden. Bovendien is het onduidelijk wat het effect op middellange en lange termijn zal zijn. Indien er marktuittredingen zouden plaatsvinden zou de tewerkstelling in een tweede fase kunnen afnemen. Tot slot zal er ook een impact, met veelal kosten voor de gemeenschap, zijn bij de administraties.

99. Gelet op bovenstaande analyse, die rekening houdende met de genomen assumpties, een sterke impact weergeeft (zelfs richting negatieve marges) voor de postale operatoren actief in het 'goedkoopste' deel van het pakketsegment, waar de druk op kosten het hoogst is, alsook op kleine operatoren en startups (barrière tot marktintrede), e-commerce in België in het algemeen en niet te vergeten de consument, waarschuwt het BIPT voor een mogelijke negatieve economische impact als gevolg van dit wetsontwerp ter aanpassing van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten. Volgens het BIPT zijn er, zoals aangegeven in de WIK-studie alternatieve pistes die de vooropgestelde doelstellingen zouden kunnen vervullen, met minder ingrijpende negatieve gevolgen voor de sector en voor de consumenten. Het BIPT stelt voor om deze alternatieve pistes verder te onderzoeken.

Axel Desmedt
Lid van de Raad

Bernardo Herman
Lid van de Raad

Luc Vanfleteren
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad