



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.10.2023  
C(2023) 7181 final

Minister Hadja Lahbib  
Minister van Buitenlandse Zaken,  
Europese Zaken en Buitenlandse Handel,  
en van de Federale Culturele Instellingen  
Ministerie Buitenlandse Zaken,  
Buitenlandse Handel en  
Ontwikkelingssamenwerking  
Karmelietenstraat 15  
BE – 1000 Brussel

**Betreft: Kennisgeving 2023/466/BE**

**Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 26 januari 2018  
betreffende de postdiensten — artikel 3**

**Indiening van opmerkingen krachtens artikel 5, lid 2, van Richtlijn  
(EU) 2015/1535 van 9 september 2015**

Excellentie,

In het kader van de aanmeldingsprocedure van Richtlijn (EU) 2015/1535 <sup>(1)</sup> hebben de Belgische autoriteiten de Commissie op 26 juli 2023 in kennis gesteld van het ontwerp “*Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten — artikel 3*” (hierna: “het aangemelde ontwerp”).

Volgens het aanmeldingsbericht bepaalt artikel 3 van het ontwerp dat “de aanbieders van postdiensten [...] bestellen de pakketten aan de woningen die voorzien zijn van een pakjesbus beantwoordend aan de reglementering uitgevaardigd door de minister, op voorstel van het Instituut, of van een brievenbus binnen handbereik geplaatst aan de grens van de openbare weg, beantwoordend aan de reglementering uitgevaardigd door de minister [...]”.

Het onderzoek van de aangemelde ontwerpverordening heeft de Commissie ertoe gebracht, overeenkomstig artikel 5, lid 2, van Richtlijn (EU) 2015/1535, de volgende opmerkingen te maken.

---

<sup>1</sup>() Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 241 van 17.9.2015, blz. 1).

## OPMERKINGEN

De Commissie merkt op dat de Belgische wetgeving in theorie reeds voorziet in de mogelijkheid van toegang tot de postinfrastructuur van de aanbieder van de universele dienst, op basis van artikel 11 bis van Richtlijn 97/67/EG <sup>(2)</sup> (zoals gewijzigd bij de Richtlijnen 2002/39/EG en 2008/6/EG), hoewel daarin niet specifiek melding wordt gemaakt van pakketkluisjes. De Commissie begrijpt dat de redenen hiervoor nu worden uitgebreid met betrekking tot de bevordering van de duurzame ontwikkeling van de postdiensten.

In de eerste plaats vestigt de Commissie de aandacht van de Belgische autoriteiten op het feit dat artikel 11 bis een machtigingsbepaling is die geen verwijzing naar de bevordering van duurzaamheid bevat. Het luidt als volgt:

“De lidstaten dragen er zorg voor dat, wanneer zulks noodzakelijk is om de belangen van de gebruikers te beschermen en/of de daadwerkelijke mededinging te waarborgen, en in het licht van de nationale omstandigheden en de nationale wetgeving is vereist, er op transparante, niet-discriminerende grondslag toegang wordt geboden tot onderdelen van de postinfrastructuur of diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen, zoals het postcodesysteem, de adresdatabank, de postbussen, de bussen voor de bestelling van zendingen, de informatie over adreswijzigingen, de doorzenddienst en de dienst terugzending naar de afzender. (...)”.

In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat artikel 11 bis beperkt is tot „onderdelen van de postinfrastructuur” van de aanbieder van de universele dienst (zie hieronder). Dit zijn integrale onderdelen van het postnetwerk, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, als volgt:

“postnetwerk: het geheel van de organisatie en alle middelen, waarvan door de leverancier(s) van de universele dienst gebruik wordt gemaakt om met name:

- op de toegangspunten op het gehele grondgebied de onder een verplichting tot universeledienstverlening vallende postzendingen op te halen;
- deze postzendingen tussen de punten van toegang tot het postnetwerk en het distributiecentrum te verzenden en te verwerken;
- deze postzendingen op het vermelde adres te distribueren”.

Artikel 11 bis is derhalve beperkt tot onderdelen van de postinfrastructuur van de aanbieder van de universele dienst. In België is bpost de enige aangewezen aanbieder van de universele dienst. Bijgevolg biedt artikel 11 bis geen toereikende rechtsgrondslag om de toegangsregels uit te breiden tot niet-aangewezen aanbieders van postdiensten.

In de derde plaats is de bepaling die door de Belgische autoriteiten veelvuldig wordt aangehaald als grondslag voor hun nationale bepaling (artikel 11 bis van de Richtlijn), beperkt tot diensten die binnen de werkingssfeer van de universele dienst vallen. Het is echter onduidelijk in hoeverre de niet-aangewezen aanbieders van postdiensten, uitsluitend of voor een groot deel van hun activiteiten, pakketbezorgdiensten aanbieden die onder het toepassingsgebied van de universele dienst zouden vallen (bv. exprespost in de zin van overweging 18 van Richtlijn 97/67/EG).

<sup>2)</sup> Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB L 15 van 21.1.1998, blz. 14).

In de vierde plaats werd, volgens het antwoord van de Belgische autoriteiten, in 2021 in België slechts ongeveer 1 % van het totale aantal pakketbezorgdiensten en exprespost — dus B2C, B2B en C2X gezamenlijk — geleverd in een kluisje. Op basis hiervan zou het twijfelachtig zijn of de pakketkluisjes van de aanbieders van universele diensten (die het grootste deel uitmaken van het aantal van de bestaande pakketkluisjes, namelijk 692 van de 823, in 2022) een “essentiële voorziening” zouden vormen, zoals vastgesteld door het Hof van Justitie in *gevoegde zaken C-241/91 P en C-242/91 P RTE en ITP versus Commissie* (“het arrest *Magill*”) <sup>(3)</sup>. In ieder geval kan het geringe aantal pakketkluisjes van niet-universele aanbieders van postdiensten (131 in 2022) in geen geval als een “essentiële voorziening” worden beschouwd waartoe toegang kan worden opgelegd, ook al zou de markt voor pakketkluisjes een afzonderlijke markt zijn van de pakketbezorging als zodanig (wat niet wordt aangenomen).

De Commissie zou willen onderstrepen dat, in het kader van de *Bronner*-jurisprudentie <sup>(4)</sup>, de voorwaarde voor toegang tot de “essentiële voorziening” is dat de dienst op zich onmisbaar is voor de uitoefening van de bedrijfswerkzaamheden van die persoon, d.w.z. dat er geen feitelijke of potentiële vervanging is voor de gevraagde input. In dit verband kan worden vermeld dat, afgezien van het zeer lage volume van de pakketdistributie via pakketkluisjes en het beperkte aantal van deze, elke aanbieder ook zijn eigen pakketkluisjes kan opzetten en deze ook niet essentieel zijn voor de postbezorging, omdat postbezorging ook bijvoorbeeld via winkels kan plaatsvinden. Vanuit economisch oogpunt is, om investeringen niet te ontmoedigen, regelgeving wellicht niet gerechtvaardigd als de groeicijfers erop wijzen dat pakketkluisjes in België zich in een beginfase bevinden. Dit zou de verdere ontwikkeling van pakketkluisjes in België en de daarmee samenhangende voordelen voor het milieu in gevaar brengen.

In de vijfde plaats stellen de Belgische autoriteiten in hun antwoord aan de ene kant dat

“Onder de voorwaarden van artikel 9 van de Belgische Postwet tot uitvoering van artikel 11a van Richtlijn 97/67 zijn postdienstverleners reeds verplicht elkaar wederzijdse toegang te verlenen tot hun postinfrastructuur (en dus tot hun pakketkluizen)”.

Aan de andere kant verklaren de Belgische autoriteiten dat

“Wij hebben op dit moment geen zicht op de overeengekomen vergoeding, aangezien het gaat om commerciële overeenkomsten die postdienstverleners tot nu toe en zolang het aangemelde ontwerp niet is aangenomen, niet verplicht zijn te communiceren” en ook dat “sommige exploitanten uitten eerder hun bezorgdheid over de moeilijkheid om bevredigende financiële en operationele voorwaarden voor toegang tot pakketkluizen te verkrijgen”.

Zoals hierboven vermeld, lijkt het netwerk van bpost het enige netwerk te zijn dat gedeeld wordt. De toegangsvoorwaarden worden volgens bpost vastgesteld op basis van commerciële onderhandelingen. Uit deze informatie heeft de Commissie afgeleid dat de regulerende instantie tot nu toe de toegangsvoorwaarden en de prijzen niet effectief heeft beslecht. Als dit het geval is, zou de voorgenomen wijziging — het invoeren van

---

<sup>3)</sup> Arrest van het Hof van 6 april 1995. Gevoegde zaken C-241/91 P en C-242/91 P, *Radio Telefís Éireann (RTE) en Independent Television Publications Ltd (ITP) tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen*, EU:C:1995:98.

<sup>4)</sup> Arrest van het Hof (Zesde kamer) van 26 november 1998, C-7/97, *Oscar Bronner GmbH & Co. KG tegen Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft mbH & Co. KG en Mediaprint Anzeigengesellschaft mbH & Co. KG*, EU:C:1998:569.

arbitrage door BPIT en uiteindelijk het opleggen van tarieven — een substantiële wijziging vormen.

Concluderend heeft de Commissie ernstige twijfels over de reikwijdte van de bepaling betreffende toegang (die beperkt moeten blijven tot de aanbieder van de universele dienst en tot de universele diensten die door de exploitant op grond van artikel 11 bis van Richtlijn 97/67/EG wordt aangeboden), de noodzaak en de beoogde gevolgen (met name rekening houdend met het geringe aantal pakketten dat via pakketkluisjes wordt bezorgd in verhouding tot het totale aantal pakketten), de haalbaarheid en efficiëntie (aangezien de tenuitvoerlegging waarschijnlijk aanzienlijke middelen van de regelgever vereist) en de juridische overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof in zaak C-7/97 (aangezien de pakketkluisjes in dit stadium geen essentiële voorziening vormen).

Daarom verzoekt de Commissie de Belgische autoriteiten om rekening te houden met bovenstaande opmerkingen.

De Commissie herinnert er voorts aan dat de definitieve tekst, zodra deze is aangenomen, aan de Commissie moet worden meegedeeld overeenkomstig artikel 5, lid 3 van Richtlijn (EU) 2015/1535.



Voor de Commissie

Kerstin Jorna  
Directeur-generaal

Directoraat-generaal Interne Markt,  
Industrie, Ondernemerschap en  
Midden- en Kleinbedrijf

