



RAPPORT

CRB 2018-3278

Deel 1:
Concessies voor de dienst van algemeen
economisch belang (DAEB)

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Verslag : Deel 1

Concessies voor de dienst van algemeen economisch belang (DAEB) betreffende de bedeling van de erkende kranten en tijdschriften

Verslaggevers:

**Christian Huveneers (externe deskundige)
Emmanuel Karel de Béthune (secretariaat van de CRB)
Lieselot Smet (secretariaat van de CRB)**

Inhoudsopgave

1	De waardeketen en de belangrijkste actoren	6
1.1	Verticale integratie, diversiteit en tweezijdige markt	6
1.2	Werkgelegenheid in de waardeketen	8
1.3	Opkomst van de digitale technologie: het economische en financiële model	10
1.3.1	Voor kranten	10
1.3.2	Voor tijdschriften	16
1.4	De bedeling: het kwaliteitsmodel	20
1.4.1	Voor kranten	20
1.4.2	Voor tijdschriften	24
1.5	Samenvatting	24
1.5.1	Voor kranten	25
1.5.2	Voor tijdschriften	25
1.5.3	Vraag: het kaartenhuis	26
2	Analyse van het doel van de concessies met financiële steun	26
2.1	Werking van de concessies	26
2.1.1	Algemeen	26
2.1.2	Voor kranten	27
2.1.3	Voor tijdschriften	27
2.2	Hun doel volgens de wetgeving	27
2.3	Ratio legis	29
2.4	Implicaties van de analyse van het doel van de concessies met financiële steun: rol van de lezer	30
2.5	Centrale plaats van de consument/lezer: elasticiteit van de vraag	30
2.5.1	Algemeen	30
2.5.2	Voor kranten	31
2.5.3	Voor tijdschriften	32
3	Kritische analyse van de concessie met financiële steun	32
3.1	Juridische argumenten	32
3.2	Economische argumenten en budgettair aspect	35
3.2.1	Argumenten <i>pro</i>	35
3.2.1.1	Efficiëntie en schaalvoordelen	35
3.2.1.2	Dienst van algemeen economisch belang	36
3.2.1.3	Belang van de media in de economie	36
3.2.1.4	Context van de opkomst van de digitale technologie	36
3.2.1.5	De geschreven pers als basis voor het Belgische uitgeversmodel	37
3.2.1.6	Kaartenhuis	38
3.2.2	Argumenten <i>contra</i>	38
3.2.3	Budgettair aspect	39
3.3	Sociaal-politieke argumenten	39
3.3.1	Argumenten <i>pro</i>	39
3.3.2	Argumenten <i>contra</i>	40
4	Conclusie en samenvatting van de analyse	40
5	Gevolg dat moet worden gegeven aan de conclusies van de onderhavige studie	42
6	Bijlage: Nuttige definities	43

Lijst met figuren

Figuur 1-1: De waardeketen: de actoren en hun functies in de sector van de media-uitgevers	7
Figuur 1-2: Schematische weergave van de evolutie van de dagbladpers in België	11

Lijst met grafieken

Grafiek 1-1: Gecombineerde ontwikkeling van de verkoop van papieren en digitale kranten in België	12
Grafiek 1-2: Reclame-inkomsten in België: verschuiving van 'papier' naar digitale media	13
Grafiek 1-3: Aandeel van de onlinereclamemarkt in België	14
Grafiek 1-4: Aandeel op de totale reclamemarkt - uitsplitsing voor Belgische uitgevers van de dagbladpers	15
Grafiek 1-5: Aandeel op de totale reclamemarkt - uitsplitsing voor Belgische uitgevers van de dagbladpers	16
Grafiek 1-6: Ontwikkeling van de verkoop van commerciële tijdschriften op papier en op digitale media (bruto-omzet)	17
Grafiek 1-7: Aandeel op de totale reclamemarkt van tijdschriften (bruto-omzet)	19
Grafiek 1-8: Aandeel op de totale reclamemarkt GAFA, kranten en tijdschriften (bruto-omzet)	20
Grafiek 1-9: Aandeel Belgische bevolking dat zich in 2016 op het referentietijdstip nog op het thuisadres bevindt vóór het vertrek naar het werk	22

Lijst met tabellen

Tabel 1-1: Uitsplitsing van de werknemers naar sector, statuut en bedrijfstak	9
---	---

Inleiding: Beschrijving van het probleem en werkplan

Het belangrijkste doel van dit verslag is de leden van de brc voor de Papier-, grafische en uitgeverijensector te helpen om te antwoorden op de adviesvraag van vice-eersteminister Kris Peeters over de concessies I en II: “voor de dienst van algemeen economisch belang (DAEB) betreffende de bedeling van erkende kranten en tijdschriften”. In deze adviesvraag vraagt de minister of het wenselijk is om, voor de periode vanaf 1 januari 2021, de concessies I en II en de bijbehorende financiële steun voor de DAEB inzake de bedeling op het hele Belgische grondgebied van erkende kranten en erkende tijdschriften te verlengen. Merk op dat er twee concessies zijn, de ene voor de bedeling van kranten, ‘Concessie I’ (dit is financieel de grootste), de andere voor tijdschriften, ‘Concessie II’.

In de adviesvraag wordt de vraag gesteld naar het doel van deze financiële steun en van het concessiesysteem:

- Is het doel van de financiële steun dat werd nagestreefd op dit ogenblik nog relevant?
- Of moet dit doel gewijzigd/verfijnd worden, of moet deze financiële steun wellicht afgeschaft worden?
- Is de concessie voor diensten het optimale instrument om het beoogde doel te bereiken, of zijn er alternatieve instrumenten die de voorkeur verdienen?

Een ander verwacht resultaat van het onderzoek is dat er alternatieve voorstellen geformuleerd worden.

Ieder voorstel moet voldoen aan voorwaarden (“randvoorwaarden”):

- economische waarde;
- democratische waarde;
- naleving van de Europese mededingingsregels.

Deze nota volgt de volgende structuur:

1 De waardeketen en de belangrijkste actoren

1.1 Verticale integratie, diversiteit en tweezijdige markt

1.2 Werkgelegenheid in de waardeketen

1.3 Opkomst van de digitale technologie: het economische en financiële model

1.4 De bedeling: het kwaliteitsmodel

1.5 Samenvatting

2 Analyse van het doel van de concessies met financiële steun

2.1 Werking van de concessies

2.2 Hun doel volgens de wetgeving

2.3 Ratio legis

2.4 Implicaties van de analyse van het doel van de concessies met financiële steun: rol van de lezer

2.5 Centrale plaats van de consument/lezer: elasticiteit van de vraag

3 Kritische analyse van de concessie met financiële steun

3.2 Juridische argumenten pro en contra

3.3 Economische argumenten pro en contra en budgettair aspect

3.3 Sociaal-politieke argumenten pro en contra.

4 Conclusie en samenvatting van de analyse

5 Gevolg dat moet worden gegeven aan de conclusies van de onderhavige studie: alternatieve oplossingen

Telkens als dit nodig is, zal in de analyse een onderscheid gemaakt worden tussen kranten en tijdschriften. Aangezien de concessie voor de bedeling van kranten veruit het grootste financiële aandeel uitmaakt, krijgt de situatie van de dagbladers een prioritaire plaats toebedeeld in de analyse.

1 De waardeketen en de belangrijkste actoren

1.1 Verticale integratie, diversiteit en tweezijdige markt

De waardeketen van kranten en tijdschriften wordt gekenmerkt door ten minste drie factoren: verticale integratie, grote diversiteit en het bestaan van twee zijden (tweezijdige markt).

Kijken we naar de verticale integratie, dan zien we dat de meeste uitgevers van kranten en tijdschriften zowel de productie van de inhoud als de drukactiviteit voor hun rekening nemen.

Deze verticale integratie is een bron van toegevoegde waarde aangezien deze geïntegreerde mediabedrijven zelf hun inhoud en grafische toepassingen ontwikkelen. Dit kan gebeuren door hun eigen medewerkers, maar ook door samen te werken met externe zelfstandigen.

Deze interne en externe inhoud en de grafische toepassingen worden door uitgevers samengebracht in een eindproduct dat het merkteken van de uitgever draagt.

De publicatie kan zowel gerealiseerd worden op papier als op digitale media. Bij een publicatie op 'papier' wordt een beroep gedaan op een drukkerij (meestal, de eigen drukkerij van de uitgever), maar ook op de verpakingsactiviteit met het oog op de verspreiding; de waardeketen omvat ook de leveranciers aan de drukkerij (inkt, papier, persen).

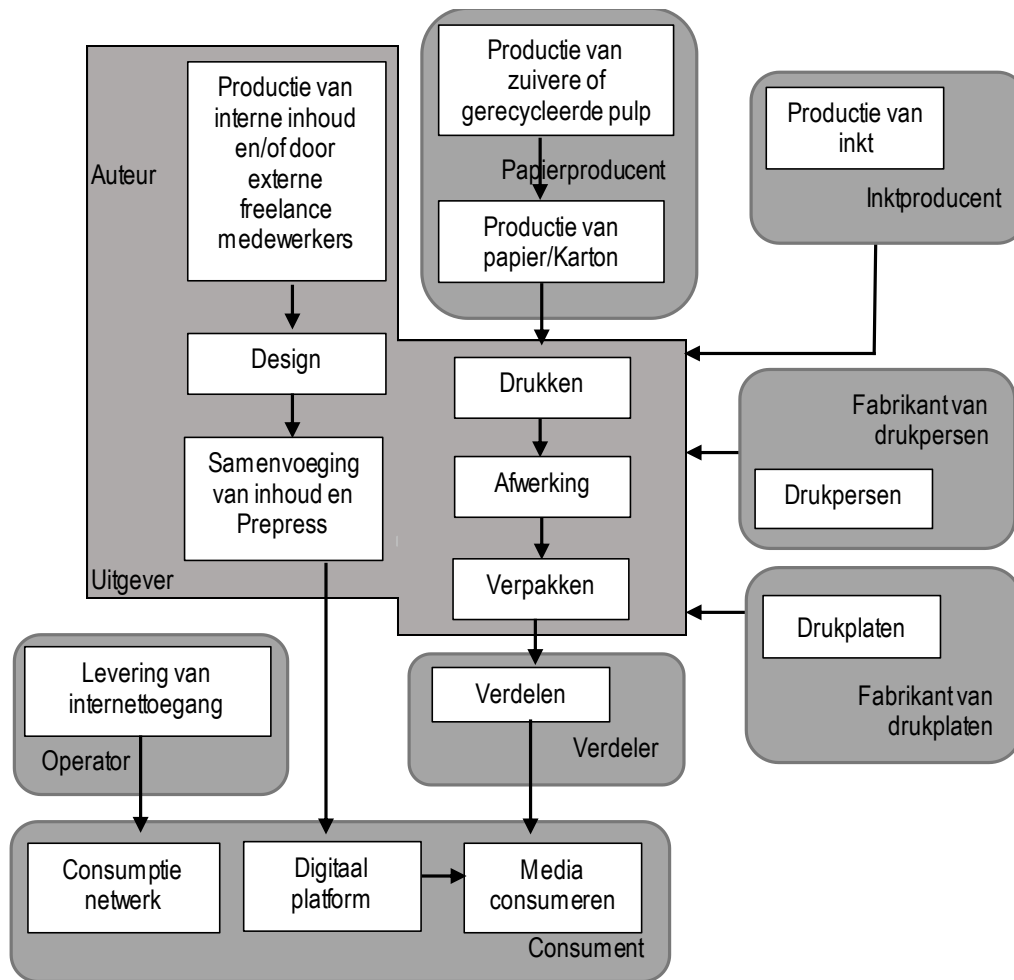
Het eindproduct wordt uiteindelijk naar de consument/lezer gestuurd. Digitale publicaties worden rechtstreeks 'online', d.w.z. via een digitaal platform, naar de lezer gestuurd die over een internettoegang beschikt. Publicaties op papier worden verspreid op de woonplaats van de abonnee of op een verkooppunt, bijvoorbeeld bij dagbladhandelaars en grootwarenhuizen.

Deze verticale integratie wordt hieronder beschreven in Figuur 1-1 "De waardeketen: de actoren en hun functies in de sector van de media-uitgevers".

De in deze Figuur 1-1 beschreven waardeketen is van toepassing op de kranten. Figuur 1 vermeldt echter niet de distributiekanaalen van de dagbladpers noch de reclamemarkt die in deze studie uitgebreid besproken zal worden. Kort gesteld betreft een eerste distributiekanaal de abonnees van wie de krant door de postbode bedield wordt op de woonplaats; het tweede kanaal zijn de verkooppunten (dagbladhandels, kiosken, supermarkten ...).

Voor tijdschriften moeten bepaalde specifieke aspecten worden benadrukt. Uitgevers van tijdschriften, vooral in het niet-commerciële segment, doen vaker een beroep op onderaanneming voor druk-, afwerkings- en adresseringsactiviteiten. Dit betekent dat bij een daling van het activiteitenvolume het verlies van indirecte banen groter is voor tijdschriften dan voor kranten.

Figuur 1-1: De waardeketen: de actoren en hun functies in de sector van de media-uitgevers



Bron: gebaseerd op "Naar een duurzame uitgeverijensector in België" (CRB 2018-0504), Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

Het Belgische perslandschap wordt gekenmerkt door een grote diversiteit. Naast kranten en tijdschriften van algemene informatie bieden Belgische mediabedrijven gespecialiseerde publicaties voor consumenten (B2C), bijvoorbeeld op het gebied van sport en vrije tijd, publicaties voor professionals (B2B), allerhande digitale producten (web, applicaties en mobiele versies van nieuwssites van kranten en tijdschriften), gratis informatiebladen (folders, maar ook gratis kranten en tijdschriften met grote regionale en zelfs lokale diversiteit), en tot slot een zogenaamd "Community & Cultural"-segment (C & C)¹, dat een breed scala aan publicaties aanbiedt van niet-commerciële organisaties van professionele, associatieve en sociaal-culturele aard². Deze publicaties en tijdschriften vormen een belangrijke motor voor de ondersteuning van het lokale weefsel en voor het gevoel van verbondenheid van de burgers. Bovendien nemen ze een belangrijke plaats in de waardeketen van de papier-, grafische en uitgeverijensector in, meer bepaald voor de bedelers en de drukkerijen die niet rechtstreeks aan een uitgeverij verbonden zijn.

¹ Dit C & C-segment omvat op zijn beurt twee grote categorieën, Folio en Medianetwerk+, die evenwel niet alle leden bestrijken.

² Zie met name de informatiebrochure van WeMedia, blz. 9.

Merk op dat deze kranten en tijdschriften niet allemaal onder Concessie I en II vallen: denk maar aan folders en bepaalde publicaties die niet erkend zijn als tijdschriften aangezien zij niet ten minste één keer per kwartaal worden uitgegeven.

Kortom, Belgische mediabedrijven richten zich zowel op het grote publiek als op beperkte doelgroepen van leden van verenigingen. En de diversiteit en het aantal acteurs is veel groter dan het lijkt op basis van het overleg tussen de grote uitgevers van kranten.

In het algemeen, gegeven de verstoring van de media-industrie door de digitale evolutie, onderhouden kleine uitgevers een complementaire relatie met grote uitgevers, onder meer wat betreft de inhoud die bestemd is voor digitale platformen.

Vanuit het oogpunt van economische analyse dient te worden benadrukt dat de uitgeverijsector zijn activiteiten ontwikkelt op een 'tweezijdige markt' ('two-sided market'). In de meeste kranten en tijdschriften zijn namelijk reclameboodschappen opgenomen naast of tussen de algemene informatieartikelen. Dit betekent dat uitgevers niet alleen inhoud verkopen aan lezers maar dat ze ook reclameruimte verkopen aan adverteerders die gepaard gaat met de aandacht van de lezers ("eyeballs").

Een uitgever stelt dus een platform ter beschikking waarop lezers en adverteerders elkaar ontmoeten, met netwerkeffecten: hoe groter het aantal lezers, hoe commercieel doeltreffender de reclameadvertentie (want hoe groter het aantal 'eyeballs' van de lezers) en hoe hoger de prijs waartegen de uitgever zijn reclameruimte kan verkopen: de uitgever heeft er dus belang bij om zijn lezersbestand te maximaliseren door de prijs van zijn titels stabiel en betaalbaar te houden, ondanks een stijging van de kosten, om zo zijn reclameruimten tegen een vrij hoge prijs te kunnen verkopen en zijn kosten te kunnen dekken. En hoe interessanter de reclameteksten van adverteerders zijn, hoe groter de belangstelling van de lezer voor die krant of dat tijdschrift zal zijn. Zowel de markt van de lezers als de markt van de adverteerders genereert dus inkomsten voor de uitgever.³

1.2 Werkgelegenheid in de waardeketen

In het kader van deze studie analyseren we in het bijzonder de werkgelegenheidscijfers van de uitgeverijen van de kranten en tijdschriften en de krantendrukkerijen. Dit neemt niet weg dat er belangrijke samenwerkingsverbanden bestaan met o.a. de papiersector en de sector van de commerciële drukkerijen. Als de uitgeverijen en krantendrukkerijen het moeilijk hebben, zal aldus heel de papier- en grafische sector dit voelen. Over de periode 2008-2018 is de hele papier-, grafische en uitgeverijsector geëvolueerd van 41.314 tot 29.996 werknemers, d.i. een verlies van meer dan 11.300 jobs (27,4%).

Het grootste verlies vinden we terug bij de overige drukkerijen (4.517 werknemers, d.i. zowat 36%), gevolgd door de uitgeverijen en krantendrukkerijen (3.183 werknemers, d.i. 26,6%), de papiersector (2.290, d.i. 16,6%) en uiteindelijk de prepress en eindbewerking (1.328 werknemers, d.i. 44,1%). Bij de uitgeverijen wordt dit negatieve resultaat o.a. sterk beïnvloed door het verlies van 1.490 jobs in de krantendrukkerijen. De werknemers van de krantendrukkerijen worden in deze studie meegeteld bij de uitgeverijen omdat ze rechtstreeks afhankelijk zijn van het verdienmodel van de papieren krant.

³ VRM (Vlaamse Regulator voor de Media), «Mediaconcentratie in Vlaanderen, rapport 2017 », blz. 53: https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/mediaconcentratierapport_2017_def.pdf. Hier vindt u een meer gedetailleerde figuur die de reclamezijde in de waardeketen van de sector integreert.

Daartegenover staat dat de uitgeverijen van kranten zonder de krantendrukkerijen een zo goed als constante werkgelegenheid hebben kunnen verzekeren door de toename o.a. van de digitale (ict-) jobs. De uitgeverijen van tijdschriften kennen dan weer een sterke daling van 883 werknemers, d.i. bijna 27%.

Tabel 1-1: Uitsplitsing van de werknemers naar sector, statuut en bedrijfstak

NACE-code			1kw 2008	1kw 2009	1kw 2010	1kw 2011	1kw 2012	1kw 2013	1kw 2014	1kw 2015	1kw 2016	1kw 2017	1kw 2018	Δ 1kw '08- 1kw '18	%	
17.12	Vervaardiging van papier en karton	arbeiders	2.751	2.714	2.409	2.374	2.359	2.353	2.276	2.219	2.140	2.118	1.871	-880	-32,0%	
		bedienden	1.120	1.115	1.020	1.036	1.020	998	981	957	914	889	789	-331	-29,6%	
		totaal	3.871	3.829	3.429	3.410	3.379	3.351	3.257	3.176	3.054	3.007	2.660	-1.211	-31,3%	
17.2	Vervaardiging van artikelen van Papier of karton	arbeiders	7.374	7.143	6.954	6.824	6.750	6.563	6.467	6.369	6.368	6.361	6.328	-1.046	-14,2%	
		bedienden	2.519	2.528	2.379	2.425	2.459	2.471	2.484	2.475	2.533	2.539	2.486	-33	-1,3%	
		totaal	9.893	9.671	9.333	9.249	9.209	9.034	8.951	8.844	8.901	8.900	8.814	-1.079	-10,9%	
17	Totaal papierindustrie	arbeiders	10.125	9.857	9.363	9.198	9.109	8.916	8.743	8.588	8.508	8.479	8.199	-1.926	-19,0%	
		bedienden	3.639	3.643	3.399	3.461	3.479	3.469	3.465	3.432	3.447	3.428	3.275	-364	-10,0%	
		totaal	13.764	13.500	12.762	12.659	12.588	12.385	12.208	12.020	11.955	11.907	11.474	-2.290	-16,6%	
58.11	Uitgeverijen van boeken	arbeiders	125	124	98	80	81	68	58	58	56	55	59	-66	-52,8%	
		bedienden	2.356	2.363	2.250	2.274	2.274	2.235	2.203	2.241	2.153	2.113	2.275	-81	-3,4%	
		totaal	2.481	2.487	2.348	2.354	2.355	2.303	2.261	2.299	2.209	2.168	2.334	-147	-5,9%	
58.12	Uitgeverijen van adresboeken en mailinglijsten	arbeiders	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	
		bedienden	790	738	694	588	560	595	586	570	542	12	10	-780	-98,7%	
		totaal	790	738	694	588	560	595	586	570	542	12	10	-780	-98,7%	
58.13	Uitgeverijen van kranten	arbeiders	158	498	464	212	156	113	110	96	166	165	153	-5	-3,2%	
		bedienden	2.996	3.486	3.358	3.336	3.301	3.260	3.323	3.156	3.326	3.354	3.121	125	4,2%	
		totaal	3.154	3.984	3.822	3.548	3.457	3.373	3.433	3.252	3.492	3.519	3.274	120	3,8%	
58.14	Uitgeverijen van tijdschriften	arbeiders	243	234	219	210	197	182	176	166	166	27	373	357	114	46,9%
		bedienden	3.036	2.932	2.723	2.636	2.557	2.419	2.270	2.207	1.245	2.181	2.039	-997	-32,8%	
		totaal	3.279	3.166	2.942	2.846	2.754	2.601	2.446	2.373	1.272	2.554	2.396	-883	-26,9%	
58.19	Overige uitgeverijen	arbeiders	35	21	22	20	26	26	19	18	388	23	16	-19	-54,3%	
		bedienden	137	112	110	119	136	153	186	189	1.257	233	153	16	11,7%	
		totaal	172	133	132	139	162	179	205	207	1.645	256	169	-3	-1,7%	
18.11	Krantendrukkerijen	arbeiders	1.107	692	668	880	848	782	709	674	508	494	476	-631	-57,0%	
		bedienden	985	468	484	490	477	447	405	385	134	126	126	-859	-87,2%	
		totaal	2.092	1.160	1.152	1.370	1.325	1.229	1.114	1.059	642	620	602	-1.490	-71,2%	
58.1 + 18.11	Uitgeverijen + krantendrukkerijen	arbeiders	1.668	1.569	1.471	1.402	1.308	1.171	1.072	1.012	1.145	1.110	1.061	-607	-36,4%	
		bedienden	10.300	10.099	9.619	9.443	9.305	9.109	8.973	8.748	8.657	8.019	7.724	-2.576	-25,0%	
		totaal	11.968	11.668	11.090	10.845	10.613	10.280	10.045	9.760	9.802	9.129	8.785	-3.183	-26,6%	
18.12	Overige drukkerijen	arbeiders	8.533	8.152	7.415	7.043	6.809	6.562	6.059	5.709	5.492	5.367	5.118	-3.415	-40,0%	
		bedienden	4.035	3.934	3.687	3.737	3.678	3.654	3.503	3.363	3.271	3.032	2.933	-1.102	-27,3%	
		totaal	12.568	12.086	11.102	10.780	10.487	10.216	9.562	9.072	8.763	8.399	8.051	-4.517	-35,9%	
18.13	Prepress	arbeiders	822	817	760	715	661	566	569	490	488	445	440	-382	-46,5%	
		bedienden	1.394	1.449	1.332	1.301	1.270	1.122	975	925	914	841	825	-569	-40,8%	
		totaal	2.216	2.266	2.092	2.016	1.931	1.688	1.544	1.415	1.402	1.286	1.265	-951	-42,9%	
18.14	Eindbewerking	arbeiders	692	693	602	576	561	536	493	465	307	299	375	-317	-45,8%	
		bedienden	106	98	97	94	91	81	71	65	44	43	46	-60	-56,6%	
		totaal	798	791	699	670	652	617	564	530	351	342	421	-377	-47,2%	
18.13/ 18.14	Prepress en eindbewerking	arbeiders	1.514	1.510	1.362	1.291	1.222	1.102	1.062	955	795	744	815	-699	-46,2%	
		bedienden	1.500	1.547	1.429	1.395	1.361	1.203	1.046	990	958	884	871	-629	-41,9%	
		totaal	3.014	3.057	2.791	2.686	2.583	2.305	2.108	1.945	1.753	1.628	1.686	-1.328	-44,1%	
18 + 58.1	Totaal grafische nijverheid	arbeiders	11.715	11.231	10.248	9.736	9.339	8.835	8.193	7.676	7.432	7.221	6.994	-4.721	-40,3%	
		bedienden	15.835	15.580	14.735	14.575	14.344	13.966	13.522	13.101	12.886	11.935	11.528	-4.307	-27,2%	
		totaal	27.550	26.811	24.983	24.311	23.683	22.801	21.715	20.777	20.318	19.156	18.522	-9.028	-32,8%	
17 + 18 + 58.1	Totaal papier en grafische nijverheid	arbeiders	21.070	20.200	18.423	17.494	16.809	15.963	14.821	13.875	13.412	13.033	12.552	-8.518	-40,4%	
		bedienden	21.264	20.963	19.754	19.613	19.292	18.742	18.000	17.389	17.071	15.808	15.286	-5.978	-28,1%	
		totaal	41.314	40.311	37.745	36.970	36.271	35.186	33.923	32.797	32.273	31.063	29.996	-11.318	-27,4%	

Bron: RSZ- gecentraliseerde gegevens

De vergelijking met de boekenuitgeverijen, die 'slechts' 6% aan arbeidsplaatsen verloren zien gaan, doet sterk vermoeden dat de digitale disruptie een grotere impact heeft op de kranten- en tijdschriften.

Vele tijdschriften worden bij de overige drukkerijen gedrukt, wat ook voor een stuk het verlies van 4.517 jobs bij de overige drukkerijen verklaart.

De achteruitgang van de werkgelegenheid in de papiersector met 2.290 werknemers is zeker voor een stuk ook het gevolg van de problemen in de uitgeverijsector. Enerzijds zijn het aantal gedrukte kranten en tijdschriften, zoals verder in de studie wordt besproken, sterk gedaald, met een directe impact op de hoeveelheid bedrukt papier. Anderzijds hebben vooral uitgeverijen van kranten een stijgend aandeel digitale lezers en dit heeft ook een rechtstreekse impact op de markt voor grafisch papier. Deze ontwikkelingen hebben o.a. een niet te verwaarlozen impact gehad op het verlies aan werkgelegenheid in de sector van de papierproductie.

De uitgeverijen en krantendrukkerijen worden daarenboven geconfronteerd met een lage betalingsbereidheid voor hun onlinenieuwsinformatie, hierover verder in de studie meer. In het bijzonder de sector van de dag- en weekbladen en de gedrukte advertenties heeft het zeer moeilijk om in deze context een duurzaam onlineverdienmodel uit te bouwen. Hierdoor staan de jobs in de uitgeverijen extra onder druk.

1.3 Opkomst van de digitale technologie: het economische en financiële model

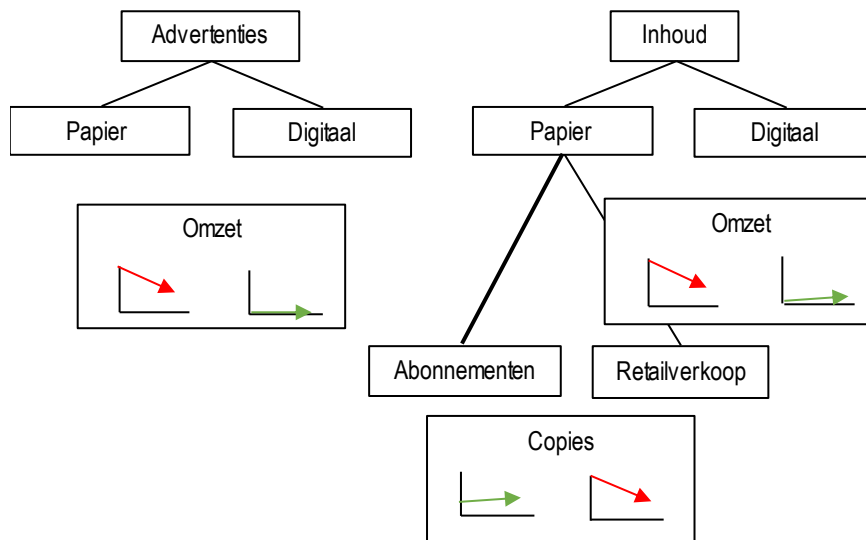
Zoals de ontwikkeling van de werkgelegenheid suggereert, moet rekening worden gehouden met de opkomst van de digitale technologie om een correct beeld te krijgen van de uitdagingen binnen de sector. Hieronder wordt deze digitale opkomst achtereenvolgens belicht voor kranten en voor tijdschriften.

1.3.1 Voor kranten

Figuur 1-2 hieronder geeft een schematische weergave van de ontwikkeling van de volumes en omzet van de dagbladsector, rekening houdend met beide zijden van de tweezijdige markt.

De lezerszijde

Kijken we naar de publicatie-inhoud, dus naar de consumenten-/lezerszijde, dan zien we een sterke daling van de omzet van publicaties op papier, een daling die niet gecompenseerd wordt door de te zwakke groei van de inkomsten uit digitale media.

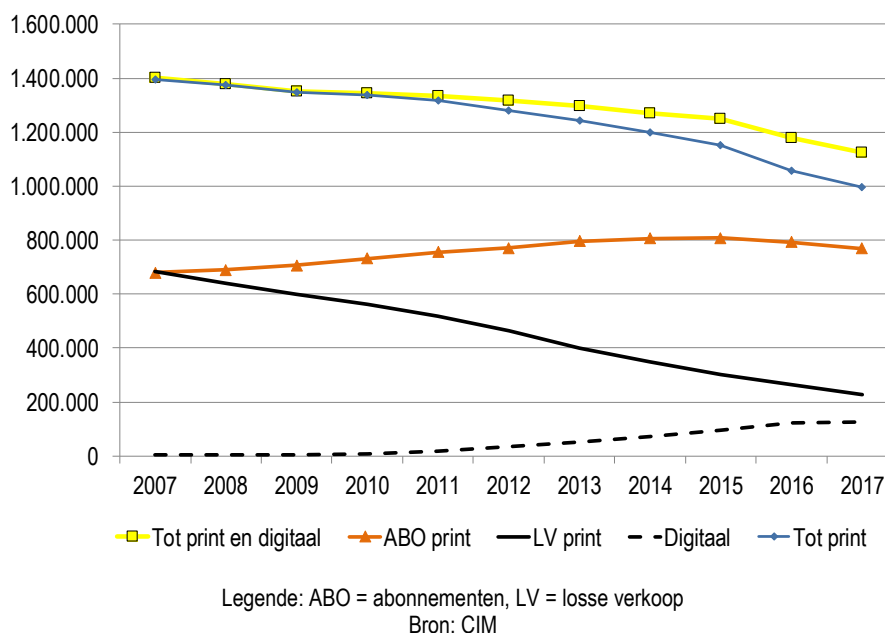
Figuur 1-2: Schematische weergave van de evolutie van de dagbladers in België

Bron: Mondelinge getuigenis van de uitgevers

De daling van de omzet op 'papier' is voornamelijk te wijten aan een daling van het verkoopvolume, geïllustreerd in grafiek 1 hieronder. De daling van het totale verkoopvolume van de dagbladers op papier met 29% tijdens de periode 2007-2017 (blauwe lijn "Tot print") is voornamelijk te wijten aan de zeer uitgesproken daling van 67% van de losse verkoop (lijn 'LV print', 'retail sales'), d.w.z. de verkoop bij krantenwinkels, kiosken en warenhuizen. Deze verkoop nam tussen 2007 en 2017 met ruim twee derde af.

Volgens de cijfers van het CIM blijkt echter dat, over een voldoende lange periode genomen, het aantal 'papier' abonnementen (bruine lijn 'ABO print') opmerkelijk op peil blijft in België. We zien zelfs een stijging tot 2015, weliswaar met een buigpunt rond 2006-2008, gevolgd door een lichte daling vanaf 2016. Tijdens de periode 2007-2017 vertoonden de papieren abonnementen een lichte stijging van de verkoop met 13%.

Deze relatieve stabiliteit van het aantal abonnementen zou het resultaat zijn van logistieke inspanningen om een hoge kwaliteitsstandaard voor de bedeling te garanderen - met name wegens de vervroegde rondes ('s ochtends) die verderop besproken worden - en van commerciële inspanningen (kortingen) gericht op abonnees. Voor uitgevers vormen abonnees immers een bevoorrechte doelgroep door de rechtstreekse relatie die zij met hen hebben, terwijl uitgevers geen gegevens hebben over het profiel van de 'losse' kopers. In dit verband benadrukken de uitgevers de belangrijke rol van "Concessie I", die een hoge kwaliteitsstandaard garandeert voor de bedeling van kranten (zie hieronder).

Grafiek 1-1: Gecombineerde ontwikkeling van de verkoop van papieren en digitale kranten in België

De ontwikkeling van de krantenverkoop op digitale media (stippellijn 'digitale media') laat zien dat digitale abonnementen zich te zwak hebben ontwikkeld, ondanks zware it-investeringen voor de ontwikkeling van onlinesites. Tussen 2007 en 2017 is de verkoop van kranten op papier en digitale media samen namelijk met 20% gedaald. De stijging van de digitale verkoop volstaat dus niet om het verlies met 29% van de krantenverkoop op papier te compenseren. Gezien de enorme daling met 67% van de losse verkoop, van bijna 700.000 in 2007 tot 228.078 in 2017, en als de trends in de bovenstaande grafiek doorzetten, zou het aantal digitale abonnementen (in 2017: 127.095) in de toekomst het volume van de losse verkoop kunnen inhalen. De toename van het digitale model is echter verre van toereikend om de daling van de losse verkoop te compenseren. De losse verkoop zorgt namelijk voor het hoogste inkomen per eenheid (verkoopprijs) terwijl de betalingsbereidheid ('Willingness-To-Pay', afgekort WTP) voor online-abonnementen erg laag is. Zo heeft de Boston Consulting Group in 2009 berekend dat de betalingsbereidheid om online een krant te lezen US \$ 5-8 per maand bedroeg; deze betalingsbereidheid zou stijgen naargelang van het inkomen en ze zou eveneens stijgen met de tijd⁴. Deze grootteorde werd bevestigd door Belgische uitgevers, die de betalingsbereidheid op ongeveer 10 euro per maand ramen, en nog lager voor jongere leeftijdsgroepen.

Zelfs voor krantenuitgevers die kiezen voor een combinatie van een papieren en een digitaal aanbod gekoppeld aan een 'papieren' abonnement (hybride), vormen inkomsten uit 'papieren kranten' - inkomsten uit abonnementen en losse verkoop en inkomsten uit reclame - nog steeds het grootste deel van hun totale inkomsten, tot iets meer dan 80% voor sommige uitgevers.

Verder is het zo dat als dit hybride model zich zou uitbreiden door een sterke groei van de digitale abonnementen ten koste van een uitgesproken daling van 'papieren' abonnementen, dit zou leiden tot een forse onderbenutting van de installaties voor het drukken en de logistiek van 'papieren' publicaties, wat hun kostprijs per eenheid aanzienlijk zou doen toenemen.

⁴ Van Doren, A. (2014), *ibidem*, blz. 22.

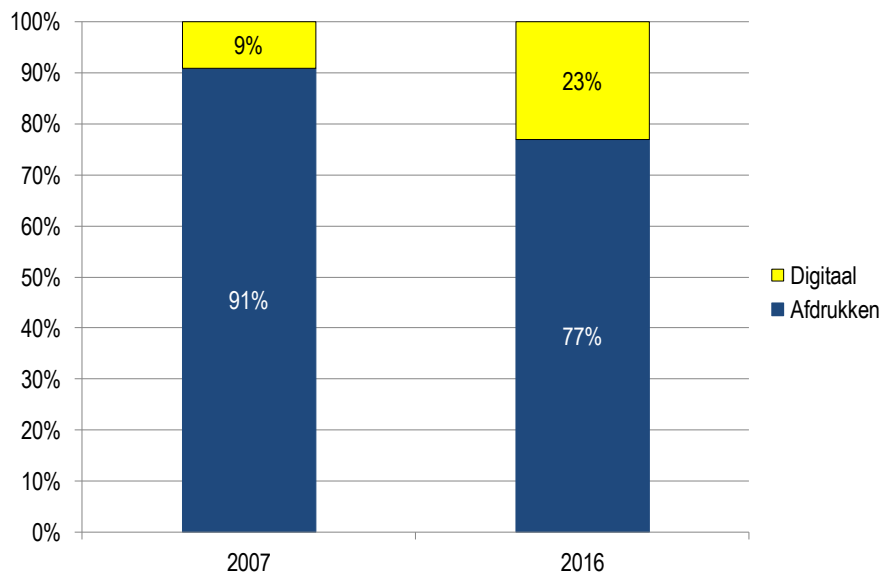
De dalende inkomsten uit de verkoop van kranten is dus het resultaat van een combinatie van factoren: de te trage groei van betalende online-abonnementen ondanks de stijgende investeringskosten, de te lage betalingsbereidheid voor deze online-abonnementen, de daling van de losse verkoop en de commerciële concessies (kortingen) die aan abonnees worden verleend om zich van hun trouw te verzekeren.

De reclamezijde

We kijken nu naar de reclamezijde van de dagbladmarkt.

Wat betreft de algemene inkomsten uit reclame, dat wil zeggen zowel op papier als op digitale media, zien we uiteraard een verschuiving naar de digitale technologie, zoals blijkt uit figuur 1-2 (histogram) hieronder voor de periode 2007-2016. Het aandeel van inkomsten uit onlinereclame in de totale reclame-inkomsten steeg van 9% in 2007 tot 23% in 2016, terwijl het aandeel van de inkomsten uit 'papieren' reclame daalde van 91% tot 77%.

Grafiek 1-2: Reclame-inkomsten in België: verschuiving van 'papier' naar digitale media



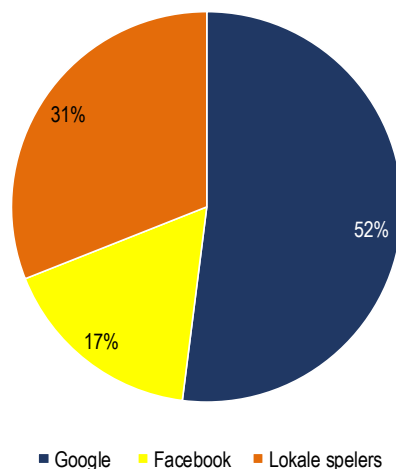
Bron: Mondelinge getuigenis van de uitgevers

Deze toename van het aandeel van digitale reclame-inkomsten komt de verschillende actoren echter op zeer ongelijke wijze ten goede.

Verschillende Belgische uitgevers getuigen namelijk dat ongeveer 70% van deze digitale reclame-inkomsten naar GAFSA gaat, terwijl de lokale actoren genoeg moeten nemen met de kruimels⁵.

⁵ Vaststelling eveneens geanalyseerd door:

P. Belleflamme en F. Le Hodey, Conférence sur la presse à l'ère numérique pour la Société royale d'économie politique de Belgique, 10 februari 2017.

Grafiek 1-3: Aandeel van de onlinereclamemarkt in België

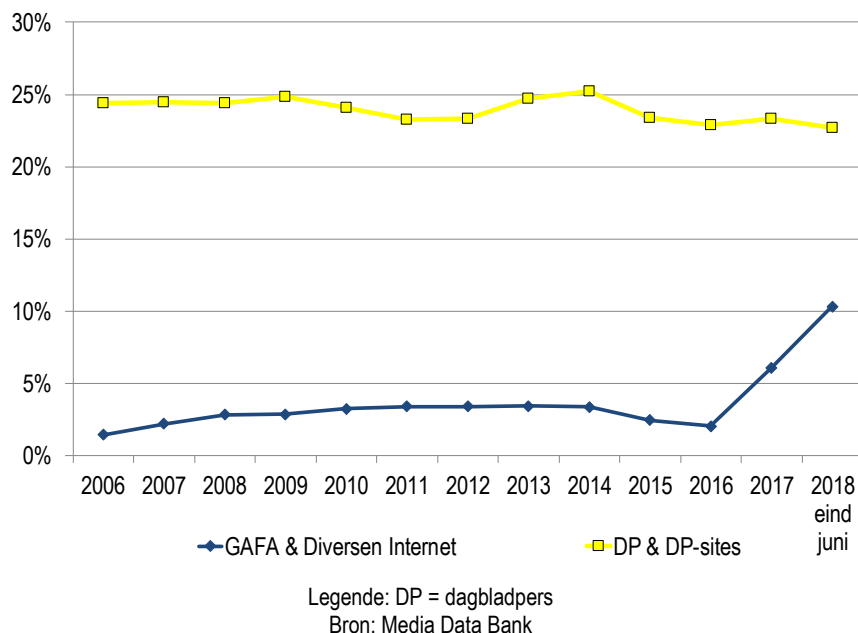
Bron: Mondelinge getuigenis van de uitgevers

Met dit cijfer van 70% bevindt België zich binnen de internationale algemene trend. Zo namen in Nederland alleen al Facebook en Google tijdens de eerste helft van 2017, dus meer dan een jaar geleden, 59% van deze digitale reclame-inkomsten voor hun rekening⁶.

De twee volgende grafieken tonen de ontwikkeling van het marktaandeel van respectievelijk de Belgische uitgevers van de dagbladers en GAFA in de totale reclamemarkt, dat wil zeggen op alle reclamemedia: geschreven dagbladers, regionale weekbladen, tijdschriften, websites van de dagbladers, andere websites, radio, televisie, bioscoop.

Grafiek 1-4 vergelijkt de ontwikkeling van het marktaandeel van de Belgische dagbladuitgevers op basis van hun totale bruto-reclameomzet (papierene drager en websites), met de ontwikkeling van de reclame-inkomsten van de digitale platforms (GAFA en andere websites). Deze laatste stijgen sterk, vooral sinds 2017, terwijl het marktaandeel van de Belgische dagbladuitgevers, na een hoogtepunt te hebben bereikt, sinds 2015 daalt.

⁶ [Online Ad Spend Study](https://www.emerce.nl/nieuws/zestig-procent-online-reclame-facebook-google) van IAB Nederland, gegevens uitgewerkt door Deloitte Digital. Te raadplegen op de URL: <https://www.emerce.nl/nieuws/zestig-procent-online-reclame-facebook-google> (het laatst geraadpleegd op 26 oktober 2018).

Grafiek 1-4: Aandeel op de totale reclamemarkt - uitsplitsing voor Belgische uitgevers van de dagbladers

Bovendien moeten deze gepubliceerde bruto-omzetcijfers met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De netto-omzet die gegenereerd wordt door reclame in de geschreven en digitale kranten van Belgische uitgevers kan namelijk een heel stuk lager zijn dan de gepubliceerde bruto-omzet, wegens de noodzaak om aanzienlijke kortingen toe te kennen.

Digitale platforms zoals Google, Apple, Facebook en Amazon ("GAFA") daarentegen moeten dit soort korting niet verlenen voor reclameboodschappen die op hun sites worden geplaatst. Ten eerste hebben zij toegang tot een veel breder publiek dan Belgische uitgevers en andere nationale actoren: GAFA profiteren namelijk van de schaalvoordelen op hun Amerikaanse thuismarkt die ze kunnen gebruiken bij het vaststellen van de prijs van reclamecampagnes; ze hebben een enorme onderhandelingsmacht tegenover producenten van goederen en diensten en retailbedrijven die er belang bij hebben deze platforms te gebruiken om de eindconsument te bereiken⁷. Bovendien is het zo dat, terwijl een adverteerder die een reclamecampagne in de traditionele media voert, weet dat een deel van deze uitgaven zijn doelpubliek niet zal bereiken (aangezien een deel van de lezers er geen aandacht zal aan besteden, zonder dat de adverteerder weet om welke lezers het gaat), in de digitale wereld het aantal 'clicks' van belang is om de reclame-inkomsten te bepalen⁸.

Bijgevolg wordt in functie van het reclamemarktaandeel van de Belgische dagbladuitgevers in termen van bruto-omzet hun marktaandeel in termen van netto-omzet veel te hoog geraamd.

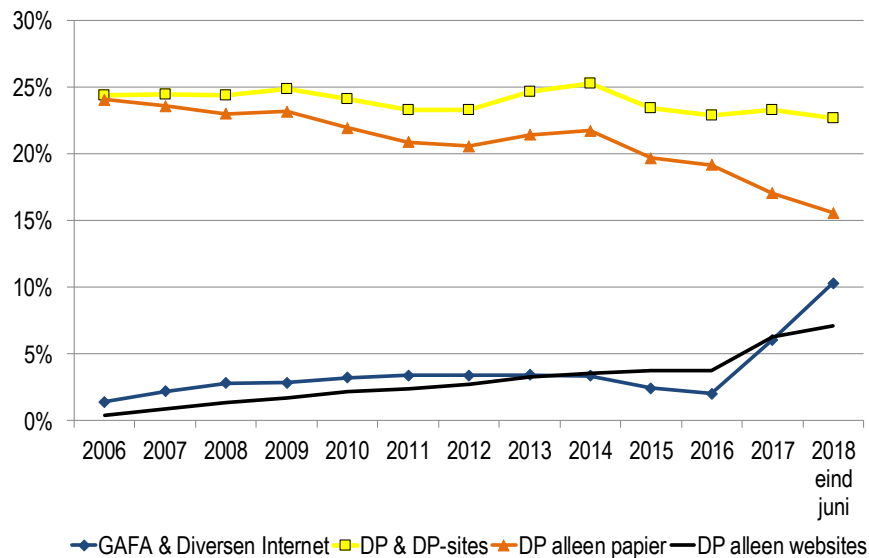
Grafiek 1-5 geeft een ontwikkeling van het aandeel van de Belgische dagbladuitgevers op de totale reclamemarkt weer. Hiertoe worden de bruto reclame-inkomsten uit alleen hun 'papieren' versie, waarvan het marktaandeel een sterke daling vertoont (van ongeveer 25 tot 15%) over de gehele periode, en hun bruto reclame-inkomsten uit alleen websites, waarvan het marktaandeel een stijging vertoont, uitgesplitst. Deze groei van de digitale reclame-inkomsten van de dagbladers is echter minder uitgesproken dan die

⁷ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2018) "Naar een duurzame uitgeverijensector in België", (CRB 2018-0504: 2018-0504), blz. 22: <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc18-504.pdf>
<http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc18-504.pdf>

⁸Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2018), ibidem, blz. 14.

van GAFA, wier marktaandeel in de digitale reclame-inkomsten in België in 2017 hoger lag dan dat van de Belgische uitgevers.

Grafiek 1-5: Aandeel op de totale reclamemarkt - uitsplitsing voor Belgische uitgevers van de dagbladers



Bron: Media Data Bank

Net zoals voor Grafiek 1-4 geeft Grafiek 1-5 bovendien een te flatterend beeld van de positie van de dagbladuitgevers in vergelijking met GAFA want er moet rekening gehouden worden met het verschil tussen de bruto- en de netto-reclame-inkomsten die door de Belgische dagbladuitgevers worden ontvangen om op relevante wijze hun marktaandeel te vergelijken met dat van hun concurrenten, en in het bijzonder met dat van GAFA.

Uit de daling van het marktaandeel van de dagbladuitgevers, zelfs op basis van de bruto-omzet, blijkt in ieder geval dat de verschuiving van de reclame naar digitale media geen compensatie biedt voor de verliezen aan reclame-inkomsten op 'papier' die de uitgevers van geschreven kranten lijdten.

1.3.2 Voor tijdschriften

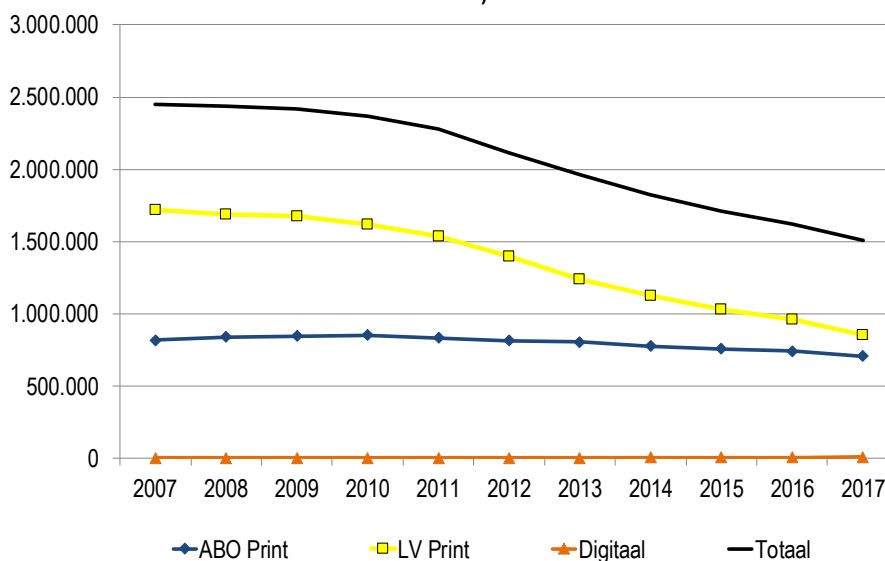
Over het algemeen is Figuur 1-2, die een schematische voorstelling biedt van de ontwikkeling van de dagbladers in België, ook van toepassing op de situatie van de tijdschriften. Toch moeten zowel voor de lezersmarkt als voor de reclamemarkt een aantal specifieke aspecten onder de aandacht gebracht worden.

De lezerszijde

Wat de lezersmarkt betreft, vertonen de totale omzet en de omzet voor publicaties op papier een daling, net zoals voor de kranten.

Ook de verkoopvolumes vertonen een constante daling voor de verschillende categorieën in publicaties van commerciële tijdschriften, zoals blijkt uit grafiek 6 hieronder, die voor tijdschriften de replica van Grafiek 1-1 voor kranten is.

Grafiek 1-6: Ontwikkeling van de verkoop van commerciële tijdschriften op papier en op digitale media (bruto-omzet)



Bron: CIM

Deze verkoopcijfers zijn gebaseerd op 22 titels van commerciële tijdschriften⁹, die niet alleen op significante wijze de verkoopvolumes van de sector van de commerciële tijdschriften weerspiegelen, maar die bovendien een representatieve steekproef van de inhoud van de verschillende soorten tijdschriften vormen. Tijdens de periode 2007-2017 daalde de totale verkoop van deze 22 titels op papier met 38%.

Merk op dat de abonnementen op commerciële tijdschriften op papier tot 2010 toenemen en vervolgens licht dalen, wat voor de periode 2007-2017 een verlies in verkoop geeft van 14%. Deze daling van abonnementen op commerciële tijdschriften is echter veel minder uitgesproken dan de daling van de losse verkoop, die tussen 2007 en 2017 gehalveerd is en dus 50% heeft ingeboet (LV print).

Merk op dat de losse verkoop voor commerciële tijdschriften zeer hoog was en nog steeds is. In 2007 maakten hij nog steeds het dubbele uit van het volume van de 'papieren' abonnementen. Momenteel komt hij nog iets boven de abonnementen uit.

Deze daling van de omzet heeft dus verreikende gevolgen voor de uitgevers van tijdschriften van wie de commerciële basis nog steeds grotendeels bestaat uit losse verkoop. Net als bij de uitgevers van kranten is hun strategie er nu echter op gericht om van hun kopers abonnees te maken want de volumes van 'papieren' abonnementen houden beter stand.

⁹ Knack, le Vif, Trends, Trends/Tendances, Sport/Voetbal, Sport Foot, Plus N + F, Télépro, Krant van West-Vlaanderen, Libelle, Femmes, Flair N+F, Feeling, Gaël.

Dag Allemaal/Expres, Humo, Teveblad, Story, TV-Familie/Blik, Primo, Goed Gevoel en Vitaya.

Merk op dat het totale verkoopvolume van niet-commerciële tijdschriften (niet weergegeven in de grafiek) nog sterker is gedaald in de periode van 2009 tot 2017. De cijfers in Grafiek 1-6 van de 22 titels van commerciële tijdschriften ramen de daling van de verkoop voor alle tijdschriften (onder andere niet-commerciële tijdschriften ...) dus te laag.

Net zoals de betalende nationale pers staat de gratis lokale pers en het reclamedrukwerk onder stevige druk van de digitalisering, o.a. door het gratis lokaal nieuwsaanbod en de onlinereclame op sociale media.

Daarenboven beschikken niet-commerciële tijdschriften, vakbladen en ledenbladen in de meeste gevallen over geen ander distributie-alternatief dan de thuisbezorging. Dit omdat ze gezien hun specifiek doelpubliek niet geschikt zijn om via een netwerk van dagbladhandels verspreid te worden. Dit betekent dat als de ondersteuning van de DAEB zou wegvallen, dit niet enkel gevolgen zal hebben voor het lokaal en economisch weefsel, maar ook voor het effectief verspreiden van deze informatie naar de burger.

Een andere bijzonderheid van de lezersmarkt voor tijdschriften is de uiterst trage omschakeling van papieren abonnementen naar "online"-abonnementen, die slechts ongeveer 1% van het volume aan papieren abonnementen uitmaken. Bovendien is de betalingsbereidheid voor deze digitale abonnementen dermate laag dat zij niet de kosten dekt voor het ontwikkelen van digitale sites. Het digitale model is dus voor tijdschriften absoluut niet-winstgevend en het is momenteel geen groeifactor om de fakkel over te nemen van 'papieren' abonnementen.

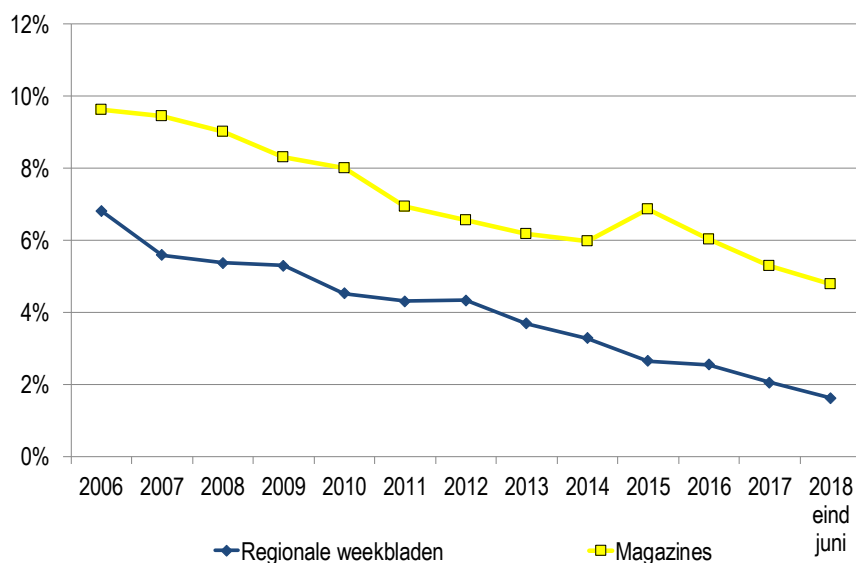
De traagheid van deze omschakeling naar digitale abonnementen brengt twee aspecten onder de aandacht die relevant zijn voor deze studie.

Om te beginnen blijkt dat tijdschriften zich nog minder dan kranten lenen voor een omschakeling naar digitale media. De koper van tijdschriften geeft duidelijk nog steeds de voorkeur aan het lezen op een traditioneel medium, omdat tijdschriften, naast onmiddellijke en onbewerkte informatie, een diepgaande analyse bieden die deze informatie kan verhelderen en de gebeurtenissen kan toelichten. Met andere woorden, in het licht van de proliferatie van niet-getoetste informatie en de directheid ervan, zijn tijdschriften uiterst belangrijk voor het vormen van meningen. Dit is zowel relevant voor het B2B-segment als voor het B2C-segment van tijdschriften.

Door de trage omschakeling naar digitale media wordt ook de organisatie van een snelle en kwaliteitsvolle bedeling van 'papieren' tijdschriften, en in het bijzonder van weekbladen, uiterst belangrijk, om te voorkomen dat de analyses die zij bevatten ingehaald worden door de informatiestroom en dus irrelevant worden voor de abonnee. Een snelle en kwalitatieve bedeling, die onder meer mogelijk gemaakt wordt door Concessie II, is daarom absoluut noodzakelijk.

De reclamezijde

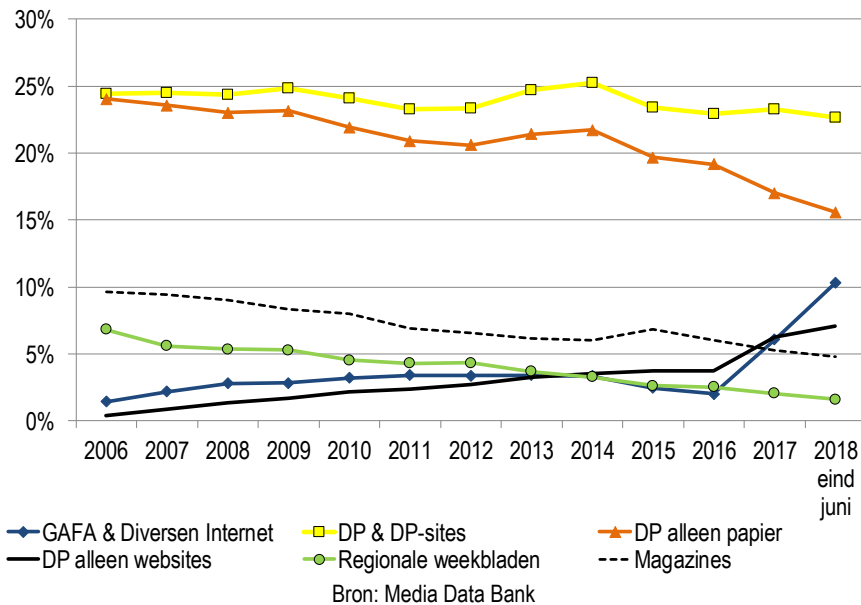
Wat de reclamezijde voor tijdschriften betreft, registreren de reclame-inkomsten op papier van de uitgevers van commerciële tijdschriften en regionale tijdschriften een uitgesproken daling over de periode 2006-2018 en deze uitgevers genereren nauwelijks inkomsten op hun onlinesites.

Grafiek 1-7: Aandeel op de totale reclamemarkt van tijdschriften (bruto-omzet)

Bron: Media Data Bank

Grafiek 1-7 hierboven beschrijft de ontwikkeling van het marktaandeel van de Belgische uitgevers voor respectievelijk commerciële tijdschriften en regionale weekbladen op de totale reclamemarkt, d.w.z. op alle reclamemediën: geschreven dagbladen, regionale weekbladen, tijdschriften, websites van de dagbladen, andere websites, radio, televisie, bioscoop. Deze grafiek is dus het equivalent voor de tijdschriften van Grafiek 1-4 voor kranten. We kunnen spreken over een ineenstorting: het marktaandeel van commerciële tijdschriften is bijna gehalveerd en die van de regionale weekbladen is met twee derde gedaald.

De situatie van de uitgevers van tijdschriften op de reclamemarkt is dus nog alarmerender dan die voor uitgevers van kranten die, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek, de daling van hun 'papier' marktaandeel (van 25 naar 15%) enigszins compenseren door een toename van hun reclame-inkomsten op onlinesites. Een onlinereclame waarop de uitgevers van tijdschriften niet kunnen rekenen. Meer nog dan door de daling van de lezersmarkt wordt de uitgave van tijdschriften bemoeilijkt door het verlies aan de reclamezijde.

Grafiek 1-8: Aandeel op de totale reclamemarkt GAFA, kranten en tijdschriften (bruto-omzet)

1.4 De bedeling: het kwaliteitsmodel

Dit distributiesegment wordt gekenmerkt door vier factoren, die zowel van toepassing zijn op kranten als op tijdschriften:

- de eis van extreme stiptheid, vanaf het opstellen van de inhoud tot de levering aan de lezer en de tijdsdruk door de beperkte houdbaarheid van de nieuwsinhoud;
- de complexiteit en interactie met het druksegment;
- de hoge kwaliteitseisen;
- het commerciële belang in de waardeketen;

Er is een interactie en zelfs een zeer nauwe vervlochtenheid tussen het drukproces en de bedeling.

1.4.1 Voor kranten

De logistieke stromen die na het drukken georganiseerd moeten worden, zijn complex wegens de volumes (tot 1.380.000 kranten in het weekend) en de diversiteit van de te beheren distributiekanaalen: abonnementen die moeten worden bezorgd bij abonnees (iets meer dan 900.000 in het weekend, iets meer dan 800.000 tijdens de week), abonnementen die moeten worden bezorgd bij krantenverkopers ("winkelabonnementen"), losse verkoop in ongeveer 5.000 verkooppunten (waarvan meer dan 2000 krantenwinkels), indirecte verkoop via spoor- of luchtvervoersondernemingen...

Dit houdt in dat vanuit de drukkerijen 160 voertuigen geladen moeten worden vanaf 61 laadkades. Voor abonnementen die bezorgd moeten worden bij abonnees, zorgen de uitgevers voor het vervoer tot de depots van bpost en PPP. Bpost verdeelt dan de kranten tussen zijn postkantoren, die ze sorteren per ronde. Er zijn 3.323 rondes voor de vervroegde bedeling van de kranten tijdens de week en 2.322 op zaterdag en een postbode bedient gemiddeld 200 brievenbussen tijdens een ronde. PPP sorteert in zijn depots de kranten per ronde en de kranten worden bij de abonnees bezorgd door 360 bezorgers.

Voor de abonnementen die bezorgd worden bij de dagbladhandel en de losse verkoop gebeurt het vervoer afzonderlijk voor kranten en tijdschriften, door de uitgevers tot de depots van AMP, waar de kranten en tijdschriften worden samengebracht en verdeeld per verkooppunt. Vervolgens zorgt AMP voor de gezamenlijke bedeling van de kranten en tijdschriften aan de verkooppunten. Dit transport naar de verkooppunten gebeurt tussen 4 en 6.30 uur 's ochtends.

De uitgeverssector van de Belgische dagbladers wordt gekenmerkt door een zeer fijne differentiatie, zowel door de aanpassing van de inhoud aan het lezerspubliek van een groot aantal geografische zones als door het streven om het meest recente nieuws op te nemen. Zo wordt een wijdverspreid Belgisch dagblad dagelijks gedrukt en verspreid in 23 verschillende edities. Deze sterke differentiatie maakt het beheer van logistieke stromen zeer complex en vertraagt het druktempo, aangezien er wijzigingen moeten gebeuren bij elke omschakeling naar een andere editie.

De tijdsintervallen zijn dus zeer beperkt en vereisen veel flexibiliteit: afsluiting van de redacties tussen 22.30 en 02.00 uur 's ochtends, eerste vertrek van voertuigen vanaf 23 uur en laatste vertrek afhankelijk van de locatie, sortering en plaatsing in vakken ('caseren') van de gewenste hoeveelheden van elk dagblad voor elk distributiedepot en elk verkooppunt tot iets na 4 uur 's ochtends.

Ook het gegevensbeheer is complex voor zowel de losse verkoop (om het aantal onverkochte exemplaren te beperken en de verkoop te verhogen door voorraadtekorten te beperken) als voor abonnementen¹⁰ en vereist ook een nauwe interactie tussen uitgevers en bedelers met een real-time geïntegreerd computersysteem¹¹.

De kwaliteit van de bedeling aan de abonnees is essentieel. De voornaamste kwaliteitseis is de ochtendlevering aan de abonnee. Opdat de pers haar doel van adequate informatieverstrekking aan zo veel mogelijk personen zou bereiken, is het namelijk zeer belangrijk dat de bedeling gebeurt vóór het vertrek naar het werk, want volgens de uitgevers lezen de meeste mensen de krant vóór 9 uur.

Dit is inderdaad een belangrijk criterium in het licht van de beperkte houdbaarheid van de nieuwswaarde van papieren kranten. Eens deze houdbaarheid is overschreden, verliest een dagblad in hoog tempo zijn relevantie en meerwaarde. De beschikbaarheid van onlinenieuws, dat steeds kan worden bijgewerkt, zorgt ervoor dat de houdbaarheidstermijn van papieren kranten nog korter is geworden. Teneinde papieren kranten met een relevante nieuwswaarde te kunnen aanbieden, is het van belang om een vroege huis-aan-thuisbezorging te verzekeren om het lezen van de krant voor 9 uur mogelijk te maken.

Een onderzoek van de fod Mobiliteit en Vervoer, in samenwerking met het Belgisch Instituut voor Verkeersveiligheid¹², bij een representatieve steekproef van 10.000 Belgen toont aan dat 53% van de Belgische bevolking om 7.30 uur nog thuis is, terwijl dit aandeel slinkt tot 32% en amper 7% om respectievelijk 8 uur en 9 uur.

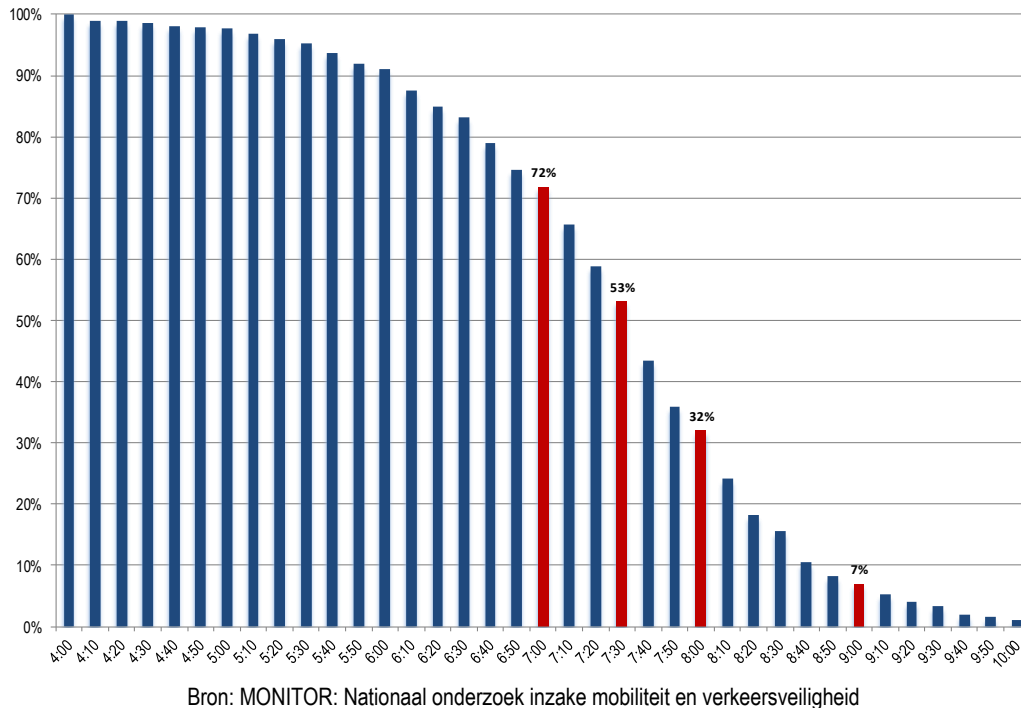
¹⁰ Zo variëren voor losse verkoop de aan ieder verkooppunt te verdelen nummers afhankelijk van de actualiteit, het seizoen, de dag van de week, de vakantieperiodes, enz. Voor abonnementen wordt het beheer steeds complexer door de toenemende personalisering van de condities ten gunste van de abonnees, onder meer in functie van hun vakantie, verhuizingen ...

¹¹ In het bijzonder tussen 5.30 en 8.00 uur voor de tractering van ontbrekende exemplaren, de analyse van de vertragingen in de bezorging en vervolgens de mededeling en de behandeling van klachten ... Zo behandelen de "Call Centers" en "Back Offices" van Belgische dagbladuitgevers tot 5 à 6.000 contacten per dag, vooral met winkels. En de bedelers stellen per depot een "rapport" op over de leveringstermijnen en de volumes voor elke titel.

¹² Monitor, Nationaal onderzoek inzake mobiliteit en verkeersveiligheid, https://mobilit.belgium.be/nl/mobiliteit/mobiliteit_cijfers/enquetes_over_de_mobiliteit_van_de_belgen/monitor

De tijdspanne van 7 uur tot 9 uur vormt dan ook de belangrijkste periode waarbinnen het grootste deel van de Belgische bevolking, t.w. 65%, de woning verlaat.

Grafiek 1-9: Aandeel Belgische bevolking dat zich in 2016 op het referentietijdstip nog op het thuisadres bevindt vóór het vertrek naar het werk



Het is dan ook belangrijk dat de abonnee ten laatste om 7.30 uur zijn krant in handen heeft. Zo is de 53% van de actieve bevolking die nog thuis is na 7.30 uur absoluut zeker over zijn krant te beschikken alvorens naar het werk te vertrekken; en een zeer aanzienlijke fractie van hen die hun woning voor 7.30 uur verlaten, ontvangt ook zijn krant alvorens naar het werk te gaan; volgens bpost heeft 75% van de bevolking zijn krant om 6.15 uur ontvangen.

Een meerderheid van de actieve bevolking beschikt aldus over zijn krant alvorens zijn woon-werkverplaatsing aan te vangen.

Een studie die in 2006 door de KU Leuven werd uitgevoerd voor de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer komt tot vergelijkbare conclusies. Het enige opvallende verschil is dat in 2006 nog 24% van de actieve bevolking om 9 uur thuis was, terwijl dit in 2016 slechts 7% was (cf. supra). Het tijdsinterval 7 - 9 blijkt dus nog essentiëler te zijn dan in 2006, aangezien 65% van de beroepsbevolking tijdens die periode haar woonplaats verlaat, tegenover 49% in 2006.

Een andere studie voor Vlaanderen die uitgevoerd werd door de Universiteit Antwerpen over de uren van de pendelaars voor de jaren 2009-2010¹³ bevestigt deze resultaten ook.

¹³ Universiteit Antwerpen, Mobilo, « Het woon-werkverkeer in Vlaanderen », blz. 35. Kan worden geraadpleegd op de URL: http://www.academia.edu/7827594/Het_woonwerkverkeer_in_Vlaanderen._Een_zoektocht_naar_indicatoren.

De hypothese van een gemiddelde pendeltijd van 40 minuten die door de studie van de KU Leuven uit 2006 gebruikt wordt, blijft ook plausibel. De studie van de Universiteit Antwerpen vermeldt reistijden van 48 minuten¹⁴ en in een zeer recente studie van SDWorx van 17 september 2018 wordt een gemiddelde reistijd van 40 minuten bevestigd¹⁵.

Een kwalitatieve bedeling is niet alleen essentieel om een zo groot mogelijk deel van de bevolking te bereiken en haar in staat te stellen deel te nemen aan het democratisch debat, de bedeling is ook een economisch zeer belangrijk segment in de waardeketen.

Zo ligt bij een prijs voor een losse verkoop van 1,7 à 2,2 euro en, in het geval van een abonnement, van 1,09 à 1,4 euro voor 'algemene' kranten (financiële kranten worden tegen een hogere prijs verkocht), de prijs per eenheid van de bedeling voor de uitgever, d.w.z. de bedelingskosten per krant die door de bedelers aan de uitgevers worden gefactureerd, tussen de € 0,20 en € 0,30, wat hoger is dan de drukkosten.

De financiële steun van de staat in het kader van de 'Concessie I'-overeenkomst is - binnen de context van de DAEB die de ochtendbezorging van kranten bij de abonnees tegen hetzelfde tarief op elk punt van het grondgebied vertegenwoordigt - zeker hoger dan dit aan de uitgevers gefactureerde tarief per eenheid voor de bedeling.

Indien de financiële steun aan de bedeler, die gerechtvaardigd wordt door het verstrekken van een DAEB, wordt afgeschaft, is het mogelijk dat de bedeler - momenteel bpost - deze DAEB niet langer presteert.

Een andere mogelijkheid is dat de bedeler het distributietarief voor abonnementen op papieren kranten en tijdschriften aanzienlijk verhoogt. Gezien de hoge prijsgevoeligheid van de consument/lezer, zou deze verhoging van de prijs van het papieren abonnement tot veel opzeggingen kunnen leiden. Zoals we verderop zullen zien, wordt de waarschijnlijkheid van deze prognose bevestigd door het nulscenario dat Denemarken na 2006 heeft gecreëerd.

De consument/lezer die niet overschakelt naar een digitaal abonnement zou in dat geval voor een dilemma staan.

Of hij wil een bedeling behouden van zijn krant tussen 5 uur en 7.30 uur 's ochtends zodat hij zijn krant in handen heeft voordat hij naar zijn werk vertrekt. In dit geval moet hij een supplement betalen dat met name hoger is indien zijn woning in een zone met een lage brievenbusdichtheid ligt, in het bijzonder in een landelijk gebied.

Of hij is niet bereid om een veel hoger bedrag voor zijn abonnement te betalen en dan moet hij ermee akkoord gaan dat zijn krant wordt bezorgd na zijn vertrek naar het werk. In dit geval zal de krant nauwelijks worden gelezen en wordt het doel om aan een zo groot mogelijk aantal personen adequate informatie te verstrekken niet bereikt.

¹⁴ Universiteit Antwerpen, Mobilo, ibidem, blz. 42.

¹⁵ Studie van SDWorx kan worden geraadpleegd op het adres:

<https://www.sdworx.be/nl-be/pers/2018/2018-09-17-een-op-zeven-belgen-besteedt-meer-dan-twee-uur-per-dag-aan-woon-werkverkeer>.

1.4.2 Voor tijdschriften

De logistiek voor de bedeling van tijdschriften is, net als voor kranten, complex, maar de tijdsintervallen zijn iets minder nauw. Zo gebeurt het in vakken plaatsen (caseren) van de gewenste hoeveelheden van elk tijdschrift voor elk verkooppunt overdag en niet 's nachts.

De tijdschriften die bestemd zijn om op de woonplaats van de abonnees te worden bezorgd, worden door de uitgevers tot aan de depots van bpost vervoerd, die ze verdeelt tussen haar postkantoren. De postkantoren sorteren ze dan per ronde en de postbodes van bpost bezorgen de tijdschriften tijdens hun gewone rondes samen met de post.

Zoals hierboven werd vermeld, gebeurt voor losse verkoop het vervoer vanuit de drukkerijen afzonderlijk voor kranten en tijdschriften, door de uitgevers tot de depots van AMP, waar de kranten en tijdschriften worden samengebracht en verdeeld per verkooppunt. Vervolgens zorgt AMP vanuit zijn depots voor de gezamenlijke bedeling van de tijdschriften en kranten aan de verkooppunten. Dit transport naar de verkooppunten gebeurt tussen 4 en 6.30 uur 's ochtends.

Het vervoer van tijdschriften gebeurt ook door Tondeur (voornamelijk voor Franstalige tijdschriften) en door Imapress (voornamelijk voor Nederlandstalige en Duitstalige tijdschriften).

Hoewel er geen vervroegde ronde (vóór 07.30 uur 's ochtends) door de postbodes van bpost is, zoals dit het geval is voor abonnementen op kranten, neemt dit niet weg dat het doel van de tijdschriften en in het bijzonder van weekbladen - aan een zo groot mogelijk aantal personen een kritische analyse van onbewerkte informatie verstrekken - hoge kwaliteitsstandaarden vereist:

- een snelle levertijd na publicatie: D+1 voor weekbladen, D+2 voor andere tijdschriften;
- een uniforme levertermijn op het grondgebied, met name voor weekbladen;
- een dagelijkse bedeling;
- een uniforme kwaliteit voor elk deel van het nationale grondgebied, idealiter door de toepassing van kwaliteitscriteria op regionaal niveau, bijvoorbeeld voor elke titel/publicatie op het niveau van elk sorteercentrum, omdat sommige uitgevers tijdschriften met een lokaal karakter publiceren;
- de handhaving van het onderscheid tussen niet-geadresseerde zendingen en geadresseerde zendingen met het oog op een betere bezorgkwaliteit.

In de waardeketen van tijdschriften benaderen de drukkosten de kosten van de bedeling, terwijl voor kranten de drukkosten slechts een fractie vormen van de kosten van de bedeling. Net zoals voor kranten maakt de DAEB, die de kwalitatieve bedeling van de abonnementen met een uniforme levertijd op het gehele grondgebied uitmaakt, het voorwerp uit van financiële steun door de staat aan bpost in het kader van de Concessie II.

1.5 Samenvatting

De analyse van het economische en financiële model van de pers in België leidt tot de volgende vaststellingen.

1.5.1 Voor kranten

Tussen 2007 en 2017 daalde de verkoop van kranten op papier met 29% en op een combinatie van papier en digitale media met 20%.

- De inkomsten uit reclame op digitale sites volstaan niet om de verliezen van reclame-inkomsten op papier te dekken.
- De verschuiving naar digitale reclame komt slechts ten goede aan een klein deel van de Belgische krantenuitgevers, terwijl het grootste deel naar GAFA gaat.
- De daling van de verkoop van publicaties op papier is het gevolg van de sterke daling van de losse verkoop in de periode 2007-2017 met 67%, terwijl de abonnementen tijdens dezelfde periode een lichte stijging met 13% vertoonden.
- De omschakeling van 'papieren' abonnementen naar digitale abonnementen verloopt traag.

De Belgische dagbladsector ziet zijn omzet voor publicaties op papier dalen terwijl het businessmodel op basis van onlinekrantensites zware investeringen vraagt en in België niet rendabel is.

Gelukkig kan de sector rekenen op een lichte toename van het aantal papieren abonnementen. Deze stabiliteit zou het resultaat zijn van logistieke inspanningen om een hoge kwaliteitsstandaard voor de bedeling te garanderen - met name wegens de vervroegde rondes ('s ochtends) - en van commerciële inspanningen (kortingen) gericht op abonnees. Voor uitgevers vormen abonnees immers een bevoorrechte doelgroep door de rechtstreekse relatie die zij met hen hebben, terwijl uitgevers geen gegevens hebben over het profiel van kopers van losse exemplaren. **In dit verband benadrukken de uitgevers de belangrijke rol van Concessie I die, via de DAEB, een hoge kwaliteitsstandaard voor de bedeling van kranten garandeert.**

1.5.2 Voor tijdschriften

Voor tijdschriften zijn de belangrijkste trends vergelijkbaar met die van kranten, maar de vaststelling is nog zorgwekkender:

- de verkoop van commerciële tijdschriften op papier is met 38% gedaald, wat een heel stuk sterker is dan de daling van 29% van de verkoop van kranten op papier. Vooral de zeer scherpe daling van de losse verkoop met 50% is zorgwekkend. Merk op dat de commerciële abonnementen op papier beter standhouden met slechts een daling van 14% in de periode 2007-2017. Toch blijft de losse verkoop zelfs in 2017 een grotere markt dan de verkoop van abonnementen, wat een mogelijke verdere daling van de losse verkoop van tijdschriften nog alarmerender maakt dan voor kranten;
- het volume niet-commerciële abonnementen heeft niet zo goed standgehouden als de commerciële abonnementen;
- de omschakeling van commerciële abonnementen op 'papier' naar digitale abonnementen verloopt nog trager dan voor kranten en volstaat helemaal niet om de daling van de verkoop op papier te compenseren;
- voor tijdschriften zijn de reclame-inkomsten van onlinesites onbeduidend vergeleken met de uitgesproken verliezen van reclame-inkomsten op papier.

Het blijkt dus dat tijdschriften zich nog minder dan kranten lenen voor een omschakeling naar digitaal. Door de trage omschakeling naar digitaal wordt de organisatie van een snelle en kwaliteitsvolle bedeling van 'papieren' tijdschriften in het bijzonder van weekbladen, uiterst belangrijk, om te voorkomen dat de analyses die zij bevatten ingehaald worden door de informatiestroom en dus irrelevant worden voor de abonnee. **Een snelle en kwalitatieve bedeling, die onder meer mogelijk gemaakt wordt door Concessie II binnen de context van de DAEB, is dan ook absoluut noodzakelijk.**

1.5.3 Vraag: het kaartenhuis

Is het beeld van het kaartenhuis dat de uitgevers aanvoeren relevant? Indien men één van de kaarten van het kaartenhuis aanraakt, dan dreigt het hele kaartenhuis in te storten. Concessies I en II binnen de context van de DAEB zijn belangrijke kaarten voor de uitgeverijensector en vooral voor een kwaliteitsvolle bedeling van abonnementen op kranten en tijdschriften. Zonder deze DAEB dreigt de hele sector van de uitgifte van 'papieren' kranten en tijdschriften in te storten, wat de leefbaarheid van de uitgeverijensector van kranten en tijdschriften op papieren drager op de helling zet. Dit zou het einde kunnen betekenen van de 'vierde pijler' van onze democratie doordat lezers zich zouden afwenden van de dagbladpers, en zo ook van krantensites die onderworpen zijn aan de journalistieke deontologie, ten gunste van digitale sites van derden die niet onderworpen zijn aan de journalistieke deontologie.

2 Analyse van het doel van de concessies met financiële steun

2.1 Werking van de concessies

2.1.1 Algemeen

In de vraag van de minister moeten twee deelvragen worden onderscheiden:

- Moet er na 2020 opnieuw een systeem van exclusieve concessie worden aangenomen, namelijk een systeem van mededinging op de markt waarbij de exclusiviteit van de bedeling in het kader van een aanbesteding aan één speler wordt toegewezen in plaats van een mededinging op de markt tussen verschillende bedelers?
- Is het economisch en sociaal gerechtvaardigd om na 2020 aan de concessionaris-bedeler financiële steun te blijven bieden in het kader van de DAEB?

De Belgische staat verleent financiële steun aan bpost om de DAEB te verstrekken bestaande in de bezorging van erkende titels bij abonnees tegen hetzelfde tarief en onder dezelfde kwaliteitsvoorwaarden op ieder punt van het grondgebied.

In de bijlage wordt de aandacht gevestigd op de definities van openbare dienstverlening in de netwerkindustrieën en met name op het onderscheid, binnen het brede concept van openbare dienstverlening, tussen DAEB en de verplichting tot universele dienstverlening.

Aangezien het concessiesysteem met financiële steun beperkt is tot abonnementen die thuis worden bezorgd, heeft de vraag van de minister geen betrekking op onlineverkoop of op 'winkelabonnementen'.

Deze financiële steun wordt geregeld door twee afzonderlijke concessieovereenkomsten die momenteel van kracht zijn van 1 januari 2016 tot 31 december 2020: de concessieovereenkomst met financiële steun, 'Concessie I', voor kranten en de concessieovereenkomst met financiële steun, 'Concessie II', voor tijdschriften.

De budgettaire enveloppe voor de financiële steun voor concessie I is groter dan de budgettaire enveloppe van concessie II. Merk op dat bpost dankzij de vervroegde ronde voor de bedeling van kranten overdag aan zijn postbodes een volledige en ononderbroken werklust kan bieden, wat de incrementele kosten vermindert die gepaard gaan met de bedeling van de gewone post en van de tijdschriften. Er zijn dus gemeenschappelijke kosten tussen de vervroegde ronde en de gewone ronde, wat de vraag doet rijzen van de kostenverdeling tussen enerzijds de DAEB en anderzijds de gewone dienstverlening.

Gezien het vertrouwelijke karakter van deze concessieovereenkomsten, is de informatie hierover in deze studie noodzakelijkerwijs zeer beknopt.

Andere landen verlenen financiële steun aan de bedeling van kranten en tijdschriften: bijvoorbeeld Frankrijk sinds 1990, Ierland en Denemarken (tot 2004 voor tijdschriften en tot 2006 voor kranten). Volgens bpost gaat het aantal abonnementen op kranten in Denemarken sinds 2006 in dalende lijn, met name buiten Kopenhagen, aangezien de brievenbusdichtheid buiten de hoofdstad het laagste is en de kosten van de bedeling er dus het hoogst zijn.

2.1.2 Voor kranten

De financiële steun van de staat aan bpost voor de DAEB bestaat uit een vast gedeelte om de investeringen te dekken en een deel dat varieert met het volume aan abonnementen (het gaat om een bedrag per bedeelde krant). Er is een plafond ("cap") dat niet kan worden overschreden, zelfs niet als het volume toeneemt.

In totaal dekt de financiële steun aan bpost voor de DAEB een aanzienlijk deel van de totale kosten.

2.1.3 Voor tijdschriften

De financiële steun van de staat aan bpost voor de DAEB bestaat ook uit een vast gedeelte en een deel dat varieert met het volume aan abonnementen (het gaat om een bedrag per bedeed tijdschrift). Deze steun per bedeed tijdschrift neemt in de loop van de concessie toe, maar de totale door de staat aan bpost verleende steun voor de bedeling van de tijdschriften is begrensd ('cap') en de budgettaire enveloppe neemt in de loop van de tijd af.

Het tarief dat bpost aan de uitgevers voor de bedeling aanrekent, stijgt eveneens via een mechanisme van jaarlijkse indexering dat wordt gerechtvaardigd door de arbeidsintensiteit van het distributieproces.

2.2 Hun doel volgens de wetgeving

Merk op dat het systeem van exclusieve concessie met financiële steun alleen van toepassing is op erkende kranten en tijdschriften. De criteria voor de erkenning van de kranten worden algemeen vastgesteld in een kb van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst.

Het verslag aan de Koning over dit kb vermeldt in het bijzonder:

"Tot de taken van openbare dienst waarmee de Belgische Staat een of twee dienstenaanbieders kan belasten via een specifieke overeenkomst, zal vanaf 1 januari 2016 ook de bestelling van de kranten en de bestelling van tijdschriften horen die voldoen aan bepaalde voorwaarden. Voor de periode die begint op 1 januari 2016 heeft de Europese Commissie op 2 mei 2013 een besluit genomen dat de Belgische Staat ertoe verplicht om aan een of meer ondernemingen de dienst van algemeen economisch belang (DAEB) met betrekking tot de bestelling van de kranten en tijdschriften toe te kennen via een concessie van openbare dienst (besluit van de Europese Commissie van 2 mei 2013 ' Staatssteun SA. 31006

(2073/N) - België - Compensaties verleend door de Staat aan bpost voor de levering van openbare diensten in de loop van de periode 2013-2015", PB C/279/2013 van 27.9.2013). Bpost zal met deze opdracht belast blijven door de Belgische Staat tot 31 december 2015.

In deze context zijn deel II en deel III van hoofdstuk II van het onderhavige besluit aangepast teneinde de procedure voor erkenning van de kranten en tijdschriften op doeltreffende wijze te organiseren."

Artikel 40 verduidelijkt in hoofdstuk II (andere taken van openbare dienst), afdeling II (kranten en tijdschriften) van het KB hetgeen volgt:

"§ 1er. Worden als kranten beschouwd, de gedrukte publicaties die minstens vijfmaal per week verschijnen en meerdere artikelen van algemene informatie bevatten. De oppervlakte die mag besteed worden aan handelsadvertenties, reclame of publiciteitsteksten is niet beperkt.

§ 2. Als tijdschriften worden beschouwd, revues, tijdschriften en berichten die voor onbepaalde tijd verschijnen met vooraf bepaalde tussenpozen die drie maanden niet overschrijden. Zij moeten meerdere artikelen van algemene informatie bevatten die minstens 30 procent van hun oppervlakte dekken. Wanneer een tijdschrift handelsadvertenties, reclame of publiciteitsteksten bevat, moeten ze van tenminste drie verschillende firma's of instellingen uitgaan, deze van de uitgever of drukker niet meegerekend.

§3. Worden als artikelen van algemene informatie beschouwd, de redactionele teksten van informatieve, culturele, opvoedkundige, wetenschappelijke, technische, politieke, geschiedkundige, wijsgerige of recreatieve aard waarin alle vormen van publiciteit uitgesloten zijn.

Met artikelen van algemene informatie worden gelijkgesteld de artikelen die handelen over de activiteiten van verenigingen zonder winstoogmerk of die bijdragen tot het in standhouden van een band onder de leden van die verenigingen."

Op basis van de tekst van paragraaf 3 van artikel 40 kunnen we ervan uitgegaan dat de reikwijdte van de concessie de publicaties van de organisaties in het vervolg van het rapport "bonafide" genoemd (vakbonden, onderlinge maatschappijen, beroepsfederaties, religieuze organisaties ...), omvat¹⁶.

Er wordt verduidelijkt dat de bedelingsconcessie een 'last resort' is. Dit impliceert dat "de Concessionaris, bpost, enkel optreedt indien en voor zover de Uitgever geen andere exploitant heeft gevonden of op geen andere exploitant een beroep wenst te doen voor de bedeling van zijn kranten binnen de perimeter vastgesteld in artikel 40 van het koninklijk besluit van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst" (IBPT)¹⁷.

¹⁶ Het BIPT heeft een lijst van alle publicaties die op basis van artikel 40 worden erkend. Deze lijst is zo lang dat het BIPT op een vraag van een kandidaat voor de concessie antwoordt dat het de volledige lijst alleen per mail en alleen naar de kandidaten voor de concessie zal versturen.

Artikel 43 van het kb handelt over de procedure voor de erkenning van titels. De artikelen 45 en 46 handelen over nieuwsbladen en tijdschriften met een onregelmatige periodiciteit.

¹⁷ Bovendien maken volumes van niet door bpost verwerkte kranten en tijdschriften (68,5m eenheden in 2013) deel uit van de concessie van deze DAEB. Bron: BIPT, Vragen en antwoorden betreffende het bestek voor de dienstenconcessie voor de verdeling van erkende kranten en de verdeling van erkende tijdschriften:

<https://www.ibpt.be/nl/operators/post/distributie-concessie-kranten-en-tijdschriften/vragen-en-antwoorden-over-het-bestek-met-betrekking-tot-de-dienstenconcessie-voor-de-bezorging-van-erkende-kranten-en-de-bezorging-van-erkende-tijdschriften> (geraadpleegd op 23/08/2018).

Merk op dat voor erkende kranten de door reclame ingenomen oppervlakte niet beperkt is. Er is dus een grote diversiteit mogelijk aan erkende titels. Een tijdschrift moet, om erkend te worden, artikelen van algemene informatie bevatten die ten minst 30 procent van de oppervlakte bestrijken.

2.3 *Ratio legis*

Merk op dat de wetgever als doel had een kwalitatieve bedeling van de erkende titels van de geschreven pers op het hele Belgische grondgebied te garanderen om adequate informatie te verstrekken en de pluraliteit van meningen te vergroten en zo de deelname van een zo groot aantal mogelijk personen aan het politieke debat te bevorderen. Krachtens dit argument wordt de pers gewoonlijk de vierde macht genoemd.

Het systeem van exclusieve concessie met financiële steun aan de bedeler is een instrument om een gediversifieerde en een qua prijs toegankelijke (inclusief bezorgingstarief) pers te handhaven. Deze pluraliteit van meningen wordt gegarandeerd door het feit dat de concessie een 'level playing field' biedt tussen alle op ruime schaal verspreide titels die door de concessionaris moeten worden bezorgd op een vroeg uur in de ochtend in het geval van erkende kranten of binnen een leveringstermijn D+1 voor weekbladen, en dit op elk punt van het grondgebied. De garantie van een dergelijke bedeling is een belangrijk commercieel argument voor titels die met elkaar concurreren, ongeacht hun strekking. Deze bedeling wordt dus beschouwd als een echte DAEB.

Dit argument van een verspreiding bij wijze van DAEB is van toepassing op de publicaties van bonafide organisaties (vakbonden, onderlinge maatschappijen, beroepsfederaties, religieuze organisaties, enz.). Aan de ene kant dragen deze publicaties bij aan de pluraliteit van meningen. Aan de andere kant is het zo dat deze publicaties vaak niet met elkaar concurreren en zich richten op specifieke bevolkingscategorieën. Er zijn echter argumenten om deze publicaties op te nemen in het concessiesysteem met financiële steun:

- er zijn gemeenschappelijke kosten verbonden aan de sortering en de bedeling;
- de bedeling van deze publicaties via dagbladhandelaars lijkt geen haalbaar alternatief.

In dit verband moet worden benadrukt dat dit argument van een verspreiding bij wijze van DAEB van toepassing is op de geschreven pers (papier) en niet op sociale netwerken en andere hoofdzakelijk digitale media die geen nood hebben aan een specifieke verspreidingsdienst.

In dit verband dient vermeld te worden dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 20 april 2017 een besluit heeft aangenomen waarin zij de verkopers van kranten en tijdschriften als een belangrijke schakel erkent voor het pluralisme van de pers. Zij vraagt aan de regering om de federale steun aan de DAEB te evalueren en de transparantie ervan te vergroten. Zij vraagt ook aan de regering om te onderzoeken hoe een 'level playing field' kan worden gecreëerd voor het aanbieden van kranten en tijdschriften via verschillende kanalen¹⁸.

Het bestek heeft betrekking op (i) artikel 2 van de wet van 6 juli 1971, (ii) artikel 141, § 1 bis van de wet van 21 maart 1991 en (iii) de artikelen 40 tot 47 van het koninklijk besluit van 24 april 2014.

¹⁸ VRM (Vlaamse Regulator voor de Media), «Mediaconcentratie in Vlaanderen, rapport 2017 », op. cit., blz. 63. Zie ook de site van de Kamer: www.dekamer.be/FLWB/pdf/54/1509/54K1509001.pdf

Dit is duidelijk een allusie op de verspreiding van kranten via krantenwinkels. Verderop zullen de juridische argumenten worden besproken in verband met de concurrentie tussen bpost en andere actoren, in het bijzonder de dagbladhandelaars die klagen over het voordeel dat bpost zou krijgen op grond van de concessie met financiële steun voor de verlening van de DAEB.

2.4 Implicaties van de analyse van het doel van de concessies met financiële steun: rol van de lezer

Kort gezegd dient de concessie met financiële steun een sociaal-politiek doel, namelijk het bevorderen van de deelname van zo veel mogelijk personen aan het politieke debat, ook al zijn er, zoals we verderop zullen analyseren, eveneens argumenten die gerelateerd zijn aan de ondersteuning van de economie.

We hebben ook gezegd dat de concessie met financiële steun een effect kan hebben op de concurrentie. In dit verband moet erop worden gewezen dat, wat betreft het mededingingsbeleid en het mededingingsrecht, inbreuken op de mededinging kunnen worden gerechtvaardigd door prioritair geachte doelstellingen, zoals groei, herverdeling tussen sociale groepen of regio's, nationale veiligheid enz. Dit wordt in het mededingingsrecht het criterium van openbaar belang genoemd: op grond hiervan kunnen mededingingsautoriteiten en eventueel andere openbare autoriteiten inbreuken op de mededinging toestaan als deze nodig zijn om een prioritair geachte doelstelling te bereiken (ook bekend als de 'second best theory')¹⁹. In dit geval bestaat deze prioritair geachte doelstelling in het bevorderen van de deelname van een zo groot mogelijk aantal personen aan het politieke debat en in de handhaving van de 'vierde macht'.

In het kader van de doelstelling van deze studie is het bijgevolg aangewezen om te focussen op het gedrag van de consument/lezer als één van de actoren binnen de mediasector.

2.5 Centrale plaats van de consument/lezer: elasticiteit van de vraag

2.5.1 Algemeen

Gezien het belang van de consument/lezer is het belangrijk om te onderzoeken welke impact een wijziging van het concessiesysteem van de geschreven pers mogelijk heeft op het gedrag van die consument/lezer.

Als een wijziging van het bestaand systeem zou leiden tot een stijging van de door bpost aan uitgevers aangerekende bezorgingstarieven, dan zullen we ons moeten afvragen in hoeverre de uitgevers deze stijging zullen doorberekenen in de 'francoprijs', d.w.z. in de prijs voor de lezer na inachtneming van de vervoer- en bezorgkosten; en in hoe verre lezers, bij een doorberekening in de prijs, hun papieren abonnement zullen opzeggen, ten gunste van losse nummers in een verkooppunt, een exclusief 'online versie' of een gratis publicatie.

¹⁹Zie bijvoorbeeld:

Huveneers, Ch., en Naert, F. (2009), « Concurrentiebeleid en de bestrijding van inflatie », Tijdschrift voor Belgische Mededinging – Revue de concurrence belge (TBM - RCB), nr. 2009-1, blz. 18 – 20.

Huveneers, Ch. (2008), « Les multiples objectifs de la politique de concurrence : un système de N équations à N+1 inconnues ? », Reflets et perspectives de la vie économique, numéro spécial « La politique de concurrence à la croisée des chemins », onder leiding van Alexandre de Streel, Deel XLVII, 2008, Nr. 1, blz. 9 – 37.

Wat de mate van doorberekening (of absorptie) van een hypothetische stijging van het bezorgingstarief betreft, wijzen we erop dat de theorie van de pure economie leert dat, in geval van sterke concurrentie, de verkoopprijs dicht bij de kostprijs zal liggen; in dat geval zal de verhoging van het bezorgingstarief - dat voor de uitgever een kostenpost is - volledig doorberekend worden in de francoprijs van de titel.

Aan de andere kant kan in een monopoliesituatie worden aangetoond dat slechts een fractie van de kostenstijging in de prijs zal worden doorberekend²⁰.

Het is mogelijk dat uitgevers de volledige prijsstijging van het bezorgingstarief niet onmiddellijk zullen doorberekenen wegens het karakter van de tweezijdige markt: de uitgever heeft er namelijk belang bij om zijn lezersbestand te maximaliseren door de prijsstijgingen in geval van een kostenstijging te beperken om zo reclameruimten te kunnen blijven verkopen²¹. De uitgever zal dus zijn totale kosten per eenheid (en de stijging van deze kosten) moeten dekken met het bedrag van de verkoopprijs van zijn titels en de prijs van zijn reclameruimten.

Vervolgens moet gekeken worden naar de impact die een mogelijke doorberekening van een stijging van de bezorgingstarieven zal hebben. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met de prijselasticiteit van de vraag van de consument/lezer.

2.5.2 Voor kranten

In de literatuur lezen we dat "tariefwijzigingen van de gedrukte krant weinig invloed hebben op de vraag (lage prijselasticiteit van de vraag) terwijl het 'online' nieuws gekenmerkt wordt door een extreem hoge prijselasticiteit (Chyi, 2012). Het feit dat mensen niet wensen te betalen voor nieuws dat voorheen gratis beschikbaar was, is volgens Chyi gerelateerd aan twee economische concepten: de horizontale vraagcurve en de kruiselingsse prijselasticiteit van de vraag. Voor onlinenieuws geldt dan dat consumenten deze dienst tegen de huidige prijs (meestal gratis) zouden kopen, maar van zodra die prijs maar met een cent verhoogd wordt, daalt de vraag tot nul. Door de aanwezigheid van gratis substituten voor algemeen nieuws, zowel online als offline, zal bij een prijsverhoging bij één krant een substitutie-effect ontstaan waardoor de vraag bij die betalende aanbieder enorm zal dalen, tenzij alle nieuwsmedia hun prijsverhoging gelijktijdig zouden doorvoeren"²².

In het kader van de vraag van de minister zou, indien de financiële steun afgeschaft zou worden, de verhoging van de bezorgingstarieven en de daaruit voortvloeiende verhoging van de francoprijzen gelijktijdig gelden voor alle uitgevers van papieren publicaties. Er zal bijgevolg geen sprake zijn van een substitutie-effect tussen de 'papieren' abonnementen van deze uitgevers.

²⁰Zie bijvoorbeeld:

Phlips, L. (1980), « Intertemporal Price Discrimination and Sticky Prices », *Quarterly Journal of Economics*, blz. 525 – 542.

Van Cayseele, P. (2004), « Competition and the Pricing of Banking Services » in *Financieel Forum/Bank- en Financiewezenen*, Dossier : Concurrentie en Prijszetting/Concurrence et fixation des prix, blz. 476-485.

²¹ Deze hypothese wordt versterkt door het feit dat adverteerders 'multi-homers' zijn, dat wil zeggen dat ze hun advertenties opnemen in verschillende titels van hun keuze om een breed publiek te bereiken, terwijl de lezer in principe 'single-homer' is, dat wil zeggen dat hij slechts één krant per dag leest, wat de uitgever onder druk zet om zijn prijs te drukken. Met de opkomst van digitale platforms zou de lezer echter multi-homer kunnen worden, maar het blijft een feit dat consumenten die een krant op papier blijven lezen, gewoonlijk slechts één krant per dag zullen lezen.

²² Van Doren, A. (2014), « De bereidheid van papieren krantenlezers om te betalen voor online nieuws content ». *Masterproef ingediend tot het behalen van de graad van Master of Science in de Communicatiewetenschappen*, VUB, academiejaar 2013-2014

(https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/masterproef_ann_van_doren.pdf)

Het substitutie-effect, als er een is, zou ertoe kunnen leiden dat lezers hun papieren abonnement beëindigen.

Zij zouden kunnen overgaan tot het 'los' aankopen van hun krant. De curven van grafiek 1 die respectievelijk de ontwikkeling van papieren abonnementen en van de losse verkoop weergeven, ondersteunen deze hypothese echter niet; in het bijzonder het buigpunt rond 2006 - 2008 in de ontwikkeling van abonnementen wordt niet gecompenseerd door de ontwikkeling van de losse verkoop.

De lezer die zijn 'papieren' abonnement opzegt, kan ook voor een 'online' versie, betalend of gratis, kiezen of voor een gratis 'papieren' krant.

Het is moeilijk om te voorspellen welk alternatief de abonnee zou kiezen en hoe uitgevers een dergelijke abonnee zouden kunnen terugwinnen.

Concluderend kan ervan uitgegaan worden dat door de toename van betalende ('paywall'-systeem) en gratis sites met algemene informatie een aantal lezers zijn 'papieren' abonnement zal opzeggen en zal kiezen voor een exclusief 'online-abonnement'. De prijselasticiteit van de vraag voor 'papieren' kranten is derhalve hoogstwaarschijnlijk toegenomen.

2.5.3 Voor tijdschriften

De prijselasticiteit van de vraag naar tijdschriften is waarschijnlijk vergelijkbaar met die voor kranten, als gevolg van twee tegengestelde trends.

Aan de ene kant concurreren tijdschriften meer met de vele blogs die gratis commentaar op de actualiteit leveren; zij concurreren ook met platforms zoals Facebook die een aanzienlijke hoeveelheid leestijd voor zich opeisen, die anders besteed zou worden aan het lezen van tijdschriften. Deze argumenten wijzen in de richting van een hoge prijselasticiteit van de vraag voor tijdschriften.

Aan de andere kant hebben we gezien dat tijdschriften die snel een kritische en diepgaande analyse van onbewerkte en onmiddellijke informatie kunnen geven zich sterker onderscheiden van digitale publicaties en leiden tot een voorkeur voor lezen op papier. Uitgevers van tijdschriften kunnen zelfs profiteren van de complementariteit tussen hun 'papieren' publicatie en 'infoflashes' op digitale media die de nieuwsgierigheid van de lezers wekken en hen ertoe aanzet het tijdschrift op papier te lezen. Deze argumenten wijzen in de richting van een minder hoge prijselasticiteit van de vraag naar tijdschriften.

3 Kritische analyse van de concessie met financiële steun

3.1 Juridische argumenten

Hierboven hebben we melding gemaakt van de vermeende concurrentievervalsing als gevolg van de exclusieve concessie met financiële steun aan bpost. In dit kader zullen we de argumenten pro en contra onderzoeken.

Argumenten pro

Het exclusieve karakter van de 'last resort' concessie die aan de bpost-groep wordt verleend - d.w.z. een situatie van mededinging voor de markt door de exclusiviteit van de bedeling aan één speler toe te wijzen in het kader van een offerteaanvraag in plaats van een mededinging op een markt tussen verschillende bedelers - kan op grond van de Europese wetgeving verdedigd worden op basis van de specifieke zware

investeringen die bpost doet of heeft gedaan. Er wordt met name zwaar geïnvesteerd in sorteer- en logistieke apparatuur op de sites van verschillende drukkerijen die toebehoren aan uitgeverijen (sites in Lokeren, Paal-Beringen en Nijvel); het gaat dus om investeringen die niet alleen specifiek zijn, maar die ook gebonden zijn aan een relatie met klanten ('relatiegebonden investeringen'). In dat geval erkent de Europese wetgeving de wettigheid van verticale concurrentiebeperkingen tussen een leverancier en zijn klanten²³; in het onderhavige geval zou dit het exclusieve karakter van de 'last resort' concessie ten behoeve van één enkele postexploitant rechtvaardigen.

De financiële steun aan bpost voor de verlening van de DAEB werd door concurrenten aangevochten in verscheidene procedures, waarvan de laatste, die aanhangig is bij de Beroepsinstantie in Luxemburg, werd ingeleid door VFP (Vlaamse Federatie van Persverkopers), die de kiosken en krantenwinkels onder haar leden telt. Men baseert zich met name op de in dit geschil tussen VFP en de Belgische staat aangevoerde argumenten.

In zijn betoog dat hij begin 2016 aan de Europese Commissie met betrekking tot mogelijke staatssteun aan bpost had voorgelegd, voerde de Belgische staat als verdediging aan dat de dagelijkse bedeling van de nationale pers op het hele Belgische grondgebied een DAEB vormt omdat ze alle Belgen, ongeacht hun woonplaats, een gelijke en gemakkelijke toegang tot kranten biedt, wat de persvrijheid, de pluraliteit van media en de vrijheid van mening vrijwaart.

De Europese Commissie keurde, in een besluit van 3 juni 2016, de kwalificatie door de Belgische staat van de nationale bedeling van kranten als openbare dienst goed en oordeelde dat de aan bpost verleende financiële steun om deze bedeling te realiseren, de netto kosten van het verrichten van de opdracht van openbare dienst niet overschreed. De Europese Commissie concludeerde dat de aan bpost verleende steun voor het verlenen van de DAEB verenigbaar is met de interne markt en daarom geen onwettige staatssteun vormt. Het is tegen deze beslissing van de Commissie waartegen bij de Beroepsinstantie in Luxemburg beroep werd ingesteld.

Argumenten contra:

VFP, de klager in de procedure bij de Beroepsinstantie in Luxemburg, betoogt sinds 2005 dat de bedeling van kranten niet gekwalificeerd moet worden als openbare dienstverlening, omdat ze verzorgd kan worden door particuliere ondernemingen, en dat het systeem van concessieverlening aan bpost bijgevolg niet gerechtvaardigd is.

Vooraf de aan bpost verleende financiële steun zou de mededinging vervalsen omdat hij hoger ligt dan de kosten van het verlenen van de openbare diensten en bpost de mogelijkheid biedt aan uitgevers lagere bezorgingstarieven aan te rekenen dan die van zijn concurrenten, die op die manier uitgesloten worden van de bezorgingsmarkt. Het mechanisme van een concessie met financiële steun zou dus het probleem doen rijzen van het 'level playing field' tussen enerzijds een bedeling door bpost aan abonnees van erkende titels en anderzijds een bedeling via krantenwinkels en kiosken, ongeacht of het gaat om losse verkoop of om abonnementen: als de lezer geabonneerd is en zijn krant komt afhalen in de winkel, dan wordt deze bedeling aan abonnees via krantenwinkels namelijk niet meer gesubsidieerd. Bijgevolg zou de losse verkoop in krantenwinkels ontmoedigd worden omdat zij geen financiële steun krijgen, waardoor lezers richting 'abonnement' geleid zouden worden.

²³ Richtsnoeren van de Europese Commissie inzake verticale beperkingen (2010 / C 130/01), para. 107 (d).

In het onderstaande kader worden de inhoudelijke juridische argumenten samengevat die voor de Beroepsinstantie werden aangevoerd tijdens de zitting begin juli 2018.

Tijdens de zitting voor de Beroepsinstantie begin juli 2018 werd de financiële steun aan bpost onderzocht vanuit het oogpunt van de Altmark-rechtspraak en de methode van "net avoided costs" (NAC). Merk op dat voor diensten die normaal gesproken niet op een markt aangeboden zouden worden zonder staatsinterventie, deze staatsinterventie getoetst moet worden aan de zogenaamde Altmark-criteria. Volgens deze Altmark-rechtspraak is er geen staatssteun als aan alle vier navolgende criteria is voldaan:

- een openbardienstverplichting wordt duidelijk omschreven;
- de parameters die worden gebruikt om de financiële compensatie voor de verlening van deze openbare dienst te bepalen, worden vooraf op objectieve en transparante wijze vastgesteld;
- er is geen "overcompensatie", d.w.z. dat de door de staat verleende financiële steun kleiner is dan of gelijk is aan de "netto vermeden kosten" ("net avoided costs", afgekort NAC) met betrekking tot het verlenen van deze openbare dienst, rekening houdend met een "redelijke" winst;
- de exploitant aan wie de concessie van de openbare dienst werd verleend, wordt geselecteerd in het kader van een offerteaanvraag die leidt tot de aanwijzing van de exploitant die de dienst aanbiedt tegen de geringste kostprijs, of als er geen offerteaanvraag is geweest, dekt de financiële steun enkel de kosten die op een efficiënte manier worden gemaakt.

Als niet aan al deze vier criteria wordt voldaan, is de voorgenomen financiële steun een staatssteun die gemeld moet worden aan de Europese Commissie, die moet beoordelen of deze steun verenigbaar is met de interne markt.

In de lopende beroepsprocedure zal de Beroepsinstantie zich moeten uitspreken over deze criteria van de Altmark-rechtspraak.

Met betrekking tot het eerste criterium:

Tijdens de zitting van 6 juli 2018 voor de Beroepsinstantie betoogde de vertegenwoordiger van de Europese Commissie dat de bedeling van de pers op nationaal niveau (in tegenstelling tot het gemeentelijke of regionale niveau) voortvloeit uit de verplichting tot universele postdienst en daarom beschouwd kan worden als een openbare dienst. Bovendien heeft de aan bpost verleende concessie voor een nationale bedeling de mededinging niet uitgeschakeld aangezien een particuliere exploitant, PPP, in Brussel, Gent en Antwerpen een aanzienlijk marktaandeel heeft veroverd en er de bedeling van het grootste deel van de kranten en tijdschrift toegewezen kreeg (verderop wordt een toelichting gegeven over situaties waarin concurrenten hun intrede kunnen maken).

Wat betreft het tweede, derde en vierde criterium:

Voor de periode 2013-2015, toen de Belgische staat de subsidie aan bpost bij de Europese Commissie had ingediend, besloot deze laatste dat aan deze criteria was voldaan en in het bijzonder dat geen sprake was van een overcompensatie.

Voor de periode 2016 - 2020 besloot de Commissie in haar besluit van 3 juni 2018 dat aan het tweede en derde Altmark-criterium is voldaan (met name de toepassing van de methode van de 'net avoided costs'), maar dat niet aan het vierde Altmark-criterium werd voldaan omdat de twee andere kandidaten voor de concessie, PPP en AMP, hun kandidatuur hadden ingetrokken. Er is dus sprake van staatssteun die moet worden beoordeeld op de verenigbaarheid ervan met de interne markt.

In dat besluit van 3 juni 2018 concludeert de Commissie dat de staatssteun die aan bpost wordt verleend voor de bedeling van kranten en tijdschriften, verenigbaar is met de interne markt. Het is deze beslissing die voor de Beroepsinstantie wordt aangevochten.

3.2 Economische argumenten en budgettair aspect

3.2.1 Argumenten pro

3.2.1.1 Efficiëntie en schaalvoordelen

De goedkeuring van een systeem van exclusieve concessie wordt over het algemeen gerechtvaardigd door het argument van de aanzienlijke schaalvoordelen bij de bedeling van publicaties en post. Anders dan bij andere netwerkindustriën die worden gekenmerkt door een natuurlijk monopolie ten aanzien van infrastructuren stroomopwaarts (spoorwegnet, elektriciteitstransmissienetwerk ...) bevinden de schaalvoordelen voor de postdiensten zich net stroomafwaarts, op het niveau van de bezorgondes. Een universele dienstverlening betekent dat elk adres in het land dagelijks bediend moet worden, ongeacht het volume dat moet worden bezorgd, de brievenbusdichtheid en de mate van verstedelijking. Dit brengt extreem hoge vaste kosten met zich mee. Indien er, bij een liberalisering van de markt, concurrenten bijkomen voor de bezorgingsrondes, dan zal dit gebeuren in zones met een hoge brievenbusdichtheid, waar de bezorgingsdienst winstgevend is (zoals Brussel, Gent en Antwerpen) - dit heet 'cherry-picking', - terwijl onrendabele bezorgingsrondes, vooral in landelijke gebieden, aan de onderneming worden gelaten die belast is met de universele dienstverlening.

Deze configuratie, waarbij een speler zijn intrede heeft kunnen maken in Brussel, Gent en Antwerpen (PPP), zou ook kunnen bevestigen dat spelers stroomopwaarts, bij de sortering en bij de ophaling bij grote klanten zoals uitgevers, hun intrede kunnen maken.²⁴

Bovendien verleent bpost volumekortingen aan tussenpersonen die grote hoeveelheden post, flyers... aan haar toevertrouwen; een mogelijke rechtvaardiging voor een deel van deze kortingen is het bestaan van schaalvoordelen op bezorgingsniveau²⁵. De concessie die aan bpost wordt verleend, zou derhalve een bron van efficiëntie zijn in termen van bezorgingskosten.

²⁴ Van Der Linden, J. (2006), « Network Industries : main issues, definitions and economic significance », hoofdstuk 1 in Bogaert, H. (éd.), « Reforming network industries : experiences in Europe and Belgium », *highlights of conference « The Lisbon strategy : a motor for market reforms of the network industries »*, gezamenlijk georganiseerd door het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Federaal Planbureau en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

²⁵ Deze volumekortingen kunnen ook een uitsluitingseffect hebben op de concurrenten van bpost en worden daarom onderzocht door de mededingingsautoriteiten.

3.2.1.2 Dienst van algemeen economisch belang

Het toekennen van financiële steun wordt gerechtvaardigd door het feit dat de ‘papieren’ pers dagelijks fysiek bezorgd moet worden in het hele land, met een sterke tijdsdruk en een grote flexibiliteit (tussen 5 en 7.30 uur voor kranten en voor weekbladen op D+1-basis), tegen hetzelfde tarief ongeacht de locatie van de abonnee. Deze bedeling kan worden beschouwd als een DAEB met openbardiensteisen die een particuliere exploitant, uitsluitend op basis van zijn commerciële belangen, niet zou presteren of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden zou presteren.²⁶

3.2.1.3 Belang van de media in de economie

Naast deze argumenten van schaalvoordelen en DAEB die relevant zijn om de concessie met financiële steun voor de verlening van deze DAEB te rechtvaardigen, zijn er meer algemene argumenten die verband houden met het belang van de media in de economie. In hun verslag “Naar een duurzame uitgeverijensector in België” (CRB 2018-0504)²⁷ benadrukken academische onderzoekers dat “de media deel uitmaken van de grotere groep van de creatieve economie, namelijk “het geheel van sectoren en activiteiten die beroep doen op de input van menselijke creativiteit voor de creatie van economische, maatschappelijke en symbolische meerwaarde, opgedeeld volgens verschillende stadia van de waardeketen (creatie, productie, bedeling en consumptie” (pagina 11, paragraaf 7.4 “De media als creatieve economie”). De recente economische literatuur²⁸ over geëxternaliseerde “clusters” en polen wijst op de belangrijke plaats die media spelen in de sector of in de pool die algemeen wordt omschreven als ‘experience industry’ en waarvan onder meer cultuur, sport, vrije tijd en e-commerce deel uitmaken.

Het belang van de ‘experience industry’ neemt toe, niet alleen in kwantitatieve termen, bijvoorbeeld in % van het bbp, maar ook als een aantrekkingsfactor van stadsgewesten of metropolen²⁹.

3.2.1.4 Context van de opkomst van de digitale technologie

De opkomst van digitale technologie vormt de kern van het debat over de concessie met financiële steun voor de door de concessionaris verleende DAEB, aangezien de digitale verschuiving hand in hand gaat met een daling van het volume en de omzet van de verkoop van kranten en tijdschriften op papier. Maar het digitale model is momenteel niet winstgevend in België.

Naast de beschouwing dat een zuiver digitaal businessmodel of een businessmodel dat gebaseerd is op een combinatie van een papieren en een digitale versie (hybride model) niet rendabel is, zijn er ook redenen van algemeen belang om in te zetten op de financiële steun van de overheid en, naast een loutere ‘onlineversie’, een bedeling ‘op papier’ mogelijk te maken.

²⁶Huveneers, Ch. (2017), « State aid and network industries: what are the key issues from an economic and financial perspective? », *Revue du droit des industries de réseau*, op. cit., 2017, NR. 2-3.

²⁷ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2018), “Naar een duurzame uitgeverijensector in België” (CRB 2018-0504), op. cit.

²⁸ Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.

Florida R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.

²⁹ Advies (CRB 2018-0504), “Krachtlijnen voor een duurzame toekomst voor de uitgeverijensector”, pagina 3: « Een sterke lokale en regionale aanwezigheid van de media-industrie vormt de basis voor een belevingseconomie en het vertrekpunt voor de ontwikkeling van creatieve clusters. Dit trekt investeringen in de ‘slimme steden’ aan, en nieuwe technologieën trekken op hun beurt start-ups en menselijk kapitaal met de gewenste competenties aan ... De bijdrage van de media-industrie aan de wereldeconomie is dus veel groter dan haar economisch aandeel. »

Een krant of tijdschrift zou namelijk volledig gelezen of, op zijn minst, doorgenomen worden, wat niet het geval zou zijn met 'onlinesites' waar lezers zich veeleer zouden richten op specifieke informatie. Deze doelgerichtheid zou worden versterkt door het feit dat exploitanten van digitale platforms het gebruik kunnen analyseren en zo hun aanbod kunnen individualiseren. Voor zover zij gehanteerd worden op sites van derden die niet onderworpen zijn aan de journalistieke ethiek, zouden dergelijke doelgerichtheid en individualisering van inhoud niet volledig voldoen aan de doelstelling om uitputtende informatie te verstrekken en de pluraliteit van meningen te vergroten om zo de deelname van een zo groot aantal mogelijk personen aan het politiek debat te bevorderen.

3.2.1.5 De geschreven pers als basis voor het Belgische uitgeversmodel

We hebben gezien dat het digitale model in België momenteel niet rendabel is. De geschreven pers genereert voor uitgevers nog steeds de meeste inkomsten, maar de handhaving van deze 'papieren' basis vraagt volgens hen een kwalitatieve bedeling vóór 7u30 voor kranten en op een D+1-basis voor weekbladen op het hele grondgebied.

Indien de financiële steun aan de bedeler, die gerechtvaardigd wordt door het verstrekken van een DAEB, wordt afgeschaft, is het mogelijk dat de bedeler - momenteel bpost - deze DAEB niet langer presteert.

Een andere mogelijkheid is dat de bedeler het distributietarief voor abonnementen op papieren kranten en tijdschriften aanzienlijk verhoogt. De consument/lezer die niet overschakelt naar een digitaal abonnement zou in dat geval voor een dilemma staan.

Of hij wil een bedeling behouden van zijn krant tussen 5 uur en 7.30 uur 's ochtends zodat hij zijn krant in handen heeft voordat hij naar zijn werk vertrekt en hij, in het geval van een weekblad, het maximum een dag na de publicatiedeadline in zijn handen heeft. In dit geval moet hij een supplement betalen dat met name hoger is indien zijn woning in een zone met een lage brievenbusdichtheid ligt, in het bijzonder in een landelijk gebied.

Of hij is niet bereid om een veel hoger bedrag voor zijn abonnement te betalen en dan moet hij ermee akkoord gaan dat zijn krant wordt bezorgd na zijn vertrek naar het werk of dat zijn weekblad later dan een dag na de publicatiedeadline bezorgd wordt. In dit geval zal de krant of het weekblad nauwelijks worden gelezen en wordt het doel om aan een zo groot mogelijk aantal personen adequate informatie te verstrekken niet bereikt.

Bovendien hebben we gezien dat digitale concurrentie de prijselasticiteit van de vraag hoogstwaarschijnlijk heeft verhoogd. Elke prijsstijging voor 'papieren' abonnees na een afschaffing van de financiële steun aan de bedeler kan bijgevolg voor een deel van de abonnees tot een substitutie-effect leiden, waardoor het volume van aan huis bezorgde publicaties daalt, tegen ongewijzigde vaste bezorgingskosten, wat de bedeling van de pers duurder maakt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er geen kandidaten meer zijn voor de concessie van de DAEB.

Daaruit zou een nog sterkere daling van het verkoopvolume voor de betalende geschreven pers volgen, wat andermaal een stijging van de eenheidsprijs van de bedeling zou kunnen teweegbrengen.

Dit doet het probleem rijzen van een cumulatief fenomeen, namelijk dat 'papieren' kranten en tijdschriften nog slechts voldoende snel aan abonnees bedeed zouden worden tegen tarieven die steeds duurder worden, met een sterk verlies aan betalende lezers en een vergroting van de digitale kloof.

Het mogelijk ontstaan van dit cumulatieve fenomeen is dus een argument voor het behoud van het huidige systeem, met een concessie die enkel financiële steun aan de concessionaris verleent voor de dagelijkse bedeling van erkende media op papier.

Bovendien zou het afschaffen van deze DAEB tot een discriminatie kunnen leiden van financieel zwakke lezers (die niet bereid zijn een hoge prijs te betalen voor een abonnement dat vóór 7.30 uur bezorgd wordt) en van lezers in landelijke gebieden.

Ook zou de afschaffing van de financiële steun aan de bedeler binnen de context van de DAEB kunnen leiden tot een direct en indirect verlies van banen in de waardeketen van de papier-, grafische- en uitgeverijenector als gevolg van het (hierboven beschreven) cumulatief effect en de eruit voortvloeiende volumedaling. Merk op dat het onrechtstreekse verlies van jobs nog groter zal zijn bij de tijdschriftenuitgeverijen aangezien uitgeversgroepen het drukken van tijdschriften vaak uitbesteden aan externe drukkerijen.

De afschaffing van financiële steun binnen de context van een DAEB-concessie zou ook zware en vaststaande economische gevolgen hebben voor de bpost-groep. Door het verdwijnen van concessies zou er namelijk geen concessionaris (bpost of een andere) meer zijn. Dit zou voor de bpost-groep met zekerheid leiden tot:

- een afname van laaggeschoolde jobs, met een enorm sociaal passief;
- de moeilijkheid om in de toekomst voltijdse banen aan te bieden, vanwege de vervroegde ronde tussen 5 en 7.30 uur;
- verlies van investeringen ("sunk costs") om de bedeling in de depots van bpost en in het bijzonder in de gezamenlijke depots van de drukkerijen van de uitgevers voor te bereiden en te automatiseren.

3.2.1.6 Kaartenhuis

Volgens de uitgevers is de situatie van de Belgische perssector te vergelijken met die van een kaartenhuis: terwijl, in een context van dalende omzetcijfers, het businessmodel op basis van onlinesites van kranten zware investeringen vraagt en momenteel in België niet rendabel is, zou een uitgesproken daling van de 'papieren' pijler van kranten en tijdschriften de leefbaarheid van de desbetreffende uitgevers op de helling zetten. Dit zou het einde kunnen betekenen van de 'vierde pijler' van onze democratie doordat lezers zich zouden afwenden van de dagbladpers, ten gunste van digitale sites van derden die niet onderworpen zijn aan de journalistieke deontologie.

3.2.2 Argumenten contra

Aangezien de evolutie naar digitale media een zware trend zou vormen, zou dit de vraag doen rijzen in hoeverre de doelstelling die wordt nagestreefd door een systeem van concessie met financiële steun relevant is.

Uitgevers van kranten die een beroep doen op een gecombineerd aanbod (hybride model) van een 'papieren' publicatie en een digitale publicatie gekoppeld aan een 'papieren' abonnement, hopen dat dit gecombineerde aanbod er op langere termijn toe leidt dat lezers tijdens de week de digitale versie en tijdens het weekend uitsluitend de papieren versie zullen lezen; dit hybride model van een papieren en digitale publicatie zou duurzaam kunnen zijn, met name dankzij de weekendeditie die gefinancierd wordt met 'high-end'-reclame (bijvoorbeeld Sabato).

De prevalentie van een dergelijk hybride model zou vragen oproepen over de noodzaak van een DAEB inzake de dagelijkse bedeling van 'papieren' publicaties tijdens de week.

3.2.3 Budgettair aspect

De toegekende financiële steun voor de verlening van de DAEB door de bedeler gaat uiteraard gepaard met budgettaire kosten voor de staat, die moeten worden afgewogen tegen de voordelen van een kwaliteitsvolle bedeling die burgers gelijke toegang tot kwaliteitsinformatie biedt. Van deze voordelen vergen de voordelen van sociaal-politieke aard een verdere analyse.

3.3 Sociaal-politieke argumenten

3.3.1 Argumenten pro

Naast hun economisch belang voor andere economische activiteiten spelen de media een belangrijke rol in de democratische waarden:

"In een democratie is het van belang dat iedere burger, ongeacht zijn woonplaats, inkomensklasse, enz., toegang heeft tot objectieve nieuwsfeiten, zij het via een papieren drager of via een digitale drager. Een goed geïnformeerde burger is zelfredzaam en maakt gefundeerde en intelligente keuzes. De schrijvende pers slaagt erin om ook de burgers te bereiken die geen toegang hebben tot digitale mediakanalen of er gewoon de voorkeur aan geven het nieuws op papier te lezen. In die context moet men ervoor opletten publicaties van algemeen en publiek nut enkel digitaal aan te bieden, om te vermijden dat bepaalde bevolkingsgroepen geen toegang meer hebben tot die publicaties. De levering van gedrukte kranten moet in elke gemeente mogelijk zijn tegen dezelfde prijs voor alle burgers, zodat ook zij die het meest afgelegen wonen toegang hebben tot die informatie³⁰."

Dit streven naar objectieve informatie doet het bredere probleem rijzen van de rol van de overheid tegenover het fenomeen van het 'fake news'. Zo neemt de verspreiding van valse geruchten toe wanneer de informatie die op basis van een zelfregulering via de Conseil de déontologie journalistique en de Raad voor de Journalistiek wordt gecontroleerd en die uitgevers redactioneel verantwoordelijk maakt, aan waarde inboet door de opkomst van de nieuwe sociale media³¹. "Op het internet zijn er geen 'gatekeepers' die bepalen welke info wordt toegelaten. Daarenboven zorgen filteralgoritmen ervoor dat op basis van iemands leesgedrag op het internet gelijkaardige informatie zal worden aangeboden. Dit is commercieel slim, maar het werkt intellectueel zeer beperkend als iemand enkel nog nieuws ontvangt dat de eigen voorkeuren of vooroordelen bevestigt.

Wat telt in de digitale nieuwswereld is het aantal 'clicks': hoe meer personen een bericht aanklikken of delen, hoe meer advertentie-inkomsten de auteur ervan opstrijkt. Nieuws moet verkopen, in het oog springen. Of de inhoud al dan niet correct is, is minder van belang. Sociale media zijn dus een uitermate geschikt medium om nepnieuws te verspreiden, maar ook om opiniemakerij de wereld in te sturen. Zo worden de sociale media ook een politiek wapen om de politieke tegenstander te boycotten of zichzelf al dan niet via eerlijke informatie te promoten. Het dringt feiten, de waarheid en rede steeds meer naar de achtergrond. In tegenstelling tot de sociale netwerken, houden de informatiemedia zich aan de journalistieke deontologie waarvan de basis de verificatie van de informatie is alvorens ze te verspreiden.

³⁰ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2018), "Naar een duurzame uitgeverijensector in België", (CRB 2018-0504), blz. 26.

³¹Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2018), *ibidem*, blz. 24.

Fact checking is niet ontstaan met het internet en de sociale netwerken. Het past diep in het kader van het DNA van de informatiemedia³².

In een democratie is het belangrijk om de onafhankelijkheid van de journalistiek te waarborgen.

Dit roept het hierboven genoemde probleem op van het instortende kaartenhuis bij een afschaffing van de financiële steun aan de door de bedeler verleende DAEB, met het risico dat de vierde macht verdwijnt.

Dit roept ook het probleem op van de rol van de overheid opdat burgers kritisch blijven en correct geïnformeerd zijn³³. Dit vereist dat de media hun rol behouden en dat zij journalistieke deontologie en redactionele verantwoordelijkheid hoog in het vaandel voeren.

In dit verband heeft de regering onlangs aangekondigd een fonds te zullen oprichten voor het financieren van 'fact checking' van informatie die op sociale media circuleert. Dit initiatief is op zijn zachtst gezegd verrassend te noemen, omdat het focust op het corrigeren van de ontsporingen van media die niet aan 'fact checking' doen, en niet op het ondersteunen van informatiemedia die 'fact checking' diep in hun DNA hebben zitten.

3.3.2 Argumenten contra

De huidige concessieovereenkomsten lijken enigszins beperkt opgevat te zijn aangezien de kwaliteitseisen die zij bevatten - bijvoorbeeld de eis dat 95% van de weekbladen bedeed moet worden een dag na de publicatiedeadline - geëvalueerd worden op nationale basis zodat tekortkomingen op lokaal niveau niet gesanctioneerd worden.

Daarom moet men zich afvragen hoe de concessieovereenkomsten zodanig ontworpen kunnen worden dat er sprake is van een effectieve ondersteuning voor de diversiteit en de pluraliteit van informatie.

4 Conclusie en samenvatting van de analyse

De adviesvraag roept allereerst de vraag op of de doelstelling van de financiële steun en het concessiesysteem op dit moment nog relevant is.

Deze doelstelling - het garanderen van een kwalitatieve - met name dagelijkse - bedeling van de erkende titels van de geschreven pers op het hele Belgische grondgebied tegen een uniform en betaalbaar tarief voor alle inkomenscategorieën, om adequate informatie te verstrekken en de pluraliteit van meningen te vergroten en zo de deelname van een zo groot aantal mogelijk personen aan het politieke debat te bevorderen - blijkt nog steeds relevant te zijn.

Uit een kritische analyse van de concessies met financiële steun volgt dat het huidige systeem gerechtvaardigd is, en dit op basis van juridische, sociaal-politieke en economische argumenten.

³²Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2018), *ibidem*, blz. 14.

³³Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2018), *ibidem*, blz. 39.

Juridisch is het huidige systeem in de eerste plaats gerechtvaardigd door het verlenen van een DAEB. Bovendien neemt een andere bedeler dan bpost, PPP, een deel van het grondgebied voor zijn rekening. De Europese Commissie heeft bovendien in 2016 besloten dat de aan bpost toegekende financiële steun geen illegale staatssteun is. Tegen dit besluit van de Commissie loopt echter nog een beroepsprocedure bij de Beroepsinstantie in Luxemburg.

Sociaal-economisch is de financiële steun aan de door de bedeler verleende DAEB, in het kader van ons democratisch systeem, gerechtvaardigd door de noodzaak om de journalistieke deontologie te handhaven die de traditionele media, als verstrekkers van informatie en analyses die met een kritische blik wordt gecontroleerd, in staat stelt tegengewicht te bieden voor het 'fake news' dat verspreid wordt op sociale media en internetplatforms, die geen enkele redactionele verantwoordelijkheid aanvaarden ten aanzien van de inhoud die op hun platform wordt gepubliceerd. De traditionele media met hun journalistieke onafhankelijkheid vormen een "vierde macht" die gevrijwaard moet worden.

Economisch gezien vervult de pers een algemene ondersteunende rol voor de creatieve industrieën. Meer bepaald de publicaties van niet-commerciële organisaties van professionele, associatieve en sociaal-culturele aard vormen een belangrijke motor voor de ondersteuning van het lokale weefsel, meer bepaald voor de bedelers en de drukkerijen die niet rechtstreeks aan een uitgeverij verbonden zijn.

De bijdrage van de media-industrie aan de wereldeconomie is dus veel groter dan haar kwantificeerbare economische gewicht in de Belgische economie.

Bovendien genereren de 'papierene' producten van uitgeverijen van kranten en tijdschriften, met hun kwaliteitsmodel inzake bedeling, nog steeds het grootste deel van hun inkomsten en zorgen zij dus voor de financiering van kwalitatieve inhoud.

Bij een afschaffing van de financiële steun aan de DAEB, bestaande in een kwalitatieve dagelijkse bedeling (vóór 7.30 uur) tegen een uniform tarief, is het zeker dat bpost of een andere concessionaris deze DAEB niet langer tegen hetzelfde tarief zou presteren. In deze context is het meer dan waarschijnlijk dat de pers onder dezelfde voorwaarden bedeld zou worden als de gewone post; ofwel zou de bedeler de pers blijven bedelen op hetzelfde kwaliteitsniveau als nu het geval is, maar met een aanzienlijke verhoging van het bezorgingstarief, zonder dat evenwel dezelfde kwaliteitsgaranties geboden worden.

In dit geval zouden abonnees voor een dilemma staan. Ofwel ontvangen ze hun krant na hun vertrek naar het werk, en hun weekblad meer dan een dag na de publicatiedeadline, zodat abonnementen hun aantrekkelijkheid verliezen en opgezegd dreigen te worden. Ofwel kunnen abonnees nog steeds profiteren van een bedeling op het huidige kwaliteitsniveau, maar met een aanzienlijke verhoging van de abonnementsprijs, wat ook zou resulteren in opzeggingen, met name omdat de digitale concurrentie hoogstwaarschijnlijk de prijselasticiteit van de vraag heeft verhoogd. Het is daarenboven zeer onzeker of een bedeler zelfs tegen een hoger tarief de vervroegde levering nog zal aanbieden. In dat geval heeft de abonnee niet langer de keuze en zal hij zich erbij moeten neerleggen dat hij zijn krant of tijdschrift samen met de normale post geleverd krijgt. Dit zal vermoedelijk tot gevolg hebben dat een belangrijke groep van papierene abonnees zal afhaken en het papierene verdienmodel nog meer onder druk zal komen te staan.

Beide gevallen, een bedeling onder dezelfde voorwaarden als gewone post of een veel hoger tarief met een ongeveer gelijkwaardige kwaliteit, zouden leiden tot een daling van het volume van abonnementen voor de betalende geschreven pers en, bij ongewijzigde vaste bezorgingskosten, een toename van de eenheidskost van de bezorging, wat het risico van een cumulatief fenomeen dreigt te activeren.

Aangezien 'papier' producten de basis vormen zonder welke de hele perssector zou desintegreren, roepen uitgevers in dit verband het beeld van het kaartenhuis op.

Het huidige instrument, dat wil zeggen de financiële steun aan de DAEB, is derhalve vanuit economisch oogpunt relevant, in een context waarin het zuivere of hybride digitale model nog niet voldoende rendabel is, met name omdat de bereidheid om voor een 'online-abonnement' te betalen nog te gering is.

Hoewel het systeem van financiële steun met concessie vanuit juridisch, sociaal-politiek en economisch oogpunt tot dusver een goed instrument gebleken is, kunnen we ons afvragen of het wenselijk is om voor de periode vanaf 1 januari 2021 de zogenaamde concessies I en II en de bijbehorende financiële steun voor de bedeling van erkende kranten en erkende tijdschriften op het hele Belgische grondgebied te vernieuwen. Dit nieuwe onderzoek, op vraag van de minister, vindt plaats binnen een context waarin de Belgische uitgeverijsector geconfronteerd wordt met uitdagingen en met onzekerheid over zijn toekomstige model, omdat:

- de verkoopvolumes op 'papier' zowel voor kranten als voor tijdschriften een neerwaartse tendens vertonen, in het bijzonder wegens de sterke daling van de losse verkoop die de hoogste eenheidsopbrengsten oplevert;
- de inkomsten uit digitale reclame voor kranten niet volstaan om het verlies van reclame-inkomsten op 'papier' te compenseren, aangezien het grootste deel van de inkomsten uit digitale reclame naar GAFA gaat, en wat tijdschriften betreft, deze inkomsten uit digitale reclame verwaarloosbaar zijn;
- de omschakeling naar digitale abonnementen traag verloopt en de bereidheid om voor dergelijke abonnementen te betalen, gering is, zodat de inkomsten uit digitale abonnementen niet volstaan om het verlies van omzet te dekken dat het gevolg is van de daling van de losse verkoop, terwijl investeringen in deze digitale diversificatie zwaar zijn. Het hybride model (digitaal tijdens de week, papier in het weekend) en het zuivere digitale model zijn dus momenteel niet rendabel;
- op middellange of lange termijn gehoopt wordt dat het hybride model of het zuivere digitale model zal groeien, met voldoende bereidheid om te betalen voor een digitaal abonnement.

5 Gevolg dat moet worden gegeven aan de conclusies van de onderhavige studie

In deze context van uitdagingen waaraan de sector het hoofd biedt, kunnen de financiële steun en de concessies herzien worden via verschillende alternatieve oplossingen, zoals op pertinente wijze vermeld wordt in de adviesvraag van de minister. Sommige alternatieven zouden gebaseerd zijn op het huidige systeem, met aanpassingen, andere alternatieven zouden kunnen verschillen van het huidige systeem maar zouden het mogelijk kunnen maken dezelfde doelstelling van een onafhankelijke kwalitatieve pers als 'vierde macht' na te streven; deze alternatieven kunnen dan in een later stadium bij de actoren getest worden.

De ontwikkeling van deze alternatieve oplossingen zou gebaseerd zijn op de centrale plaats van de consument/lezer in de waardeketen en de mogelijke impact die een eventuele wijziging van het concessiesysteem voor de bedeling van de geschreven pers zou hebben op zijn gedrag.

We hebben gezien dat de uitgever er, vanwege het dubbelzijdige karakter van de markt van de pers, belang bij heeft zijn lezerspubliek te maximaliseren door zijn titels betaalbaar te houden om zijn reclameruimten tegen een vrij hoge prijs te kunnen verkopen en zo zijn kosten te dekken.

Bovendien blijkt uit de hoogstwaarschijnlijke stijging van de prijselasticiteit van kranten en tijdschriften door de opkomst van de digitale technologie dat overheidsinterventies op het niveau van de consumenten/lezers het doeltreffendst zouden zijn; zo zou elke verlaging of beperking van de nettoprijs (bedrag van het abonnement of van de prijs van een los nummer plus het tarief van de bezorging) een interessant volume-effect hebben in de waardeketen van de sector.

Tot slot wordt het belang van de consument/lezer, met name voor het digitale model, benadrukt door het concept van de betalingsbereidheid.

Schematisch gesproken zouden de volgende oplossingen getest kunnen worden:

1. Oplossingen gebaseerd op een concessiesysteem:
 - verlenging van de huidige concessies;
 - nieuwe concessies met dezelfde kwaliteitseisen;
 - nieuwe concessies, met verhoogde kwaliteitsstandaarden;
 - nieuwe concessies met dezelfde voorwaarden met toevoeging van de mogelijkheid voor bpost om de bezorging uit te besteden aan een dagbladhandel;
2. Niet-vernieuwing van de concessies;
3. Fiscale aftrek ten behoeve van de consument

Deze verschillende mogelijkheden worden besproken in Deel II "Mogelijke oplossingen voor de toekomst van de DAEB met betrekking tot de bedeling van erkende kranten en tijdschriften (CRB 2018-3279)"

Dit onderzoek wordt voor elke van de overwogen oplossingen uitgevoerd op basis van de volgende criteria:

- juridische argumenten pro en contra;
- economische argumenten pro en contra;
- sociaal-politieke argumenten (democratische waarde) pro en contra;
- criterium van gelijke behandeling zowel tussen lezers als tussen uitgevers;
- budgettair effect;
- eventue(e)l(e) specifiek(e) risico('s) verbonden aan de oplossing.

6 Bijlage: Nuttige definities

Netwerkindustrie

De postsector is een netwerkindustrie, d.w.z. een sector die tot doel heeft mensen, producten of informatie van de ene locatie naar de andere te vervoeren via een fysiek netwerk dat vervoer (spoor, weg), informatie (post, e-mail, telefoon) of nutsvoorzieningen (elektriciteit, gas, water) kan zijn.

Er zijn drie soorten activiteiten in de waardeketen van een netwerkindustrie zoals de postdienst:

- Het stroomopwaarts gelegen segment komt overeen met de productie van goederen en diensten die essentieel zijn voor de activiteit, zoals het ophalen van post en pakketten.
- Het segment infrastructuur komt overeen met de ontwikkeling, het onderhoud en het gebruik van het netwerk; in de postsector omvat dit segment sortering en transport.

- Het stroomafwaarts gelegen segment komt overeen met de levering van diensten aan de eindgebruiker; in het geval van postdiensten heeft het betrekking op de bezorging van post.

Met name in dit stroomafwaarts gelegen segment van de postbezorging zijn er schaalvoordelen, en het is noodzakelijk om de verschillende diensten in de keten aan te bieden om deze schaal- en toepassingsvoordelen te realiseren.

Openbare dienst – diensten van algemeen economisch belang – universele dienst

Een openbare dienst is een activiteit die rechtstreeks door of onder toezicht van een overheidsinstantie wordt uitgevoerd met het doel te voorzien in een behoefte van algemeen belang wanneer particuliere exploitanten en de markt niet garanderen dat het algemeen belang wordt verwezenlijkt.

Wanneer de openbare dienstverleningsopdracht wordt toevertrouwd aan een (publiekrechtelijke of privaatrechtelijke) onderneming, kan de openbare dienstverleningsopdracht verschillende vormen aannemen, zoals een concessie.

Wat de begrippen betreft, stelt de literatuur een fijnere indeling van de openbare dienstverleningsopdrachten voor. De ruimste categorie in deze indeling omvat de opdrachten van algemeen belang, zoals de diensten van algemeen economisch belang die door de netwerkindustrieën worden verleend.

Op een gedetailleerder niveau omvat een subcategorie van de openbare dienstverleningsopdrachten de zogenaamde universele dienstverplichtingen en -verplichtingen. Binnen die universele dienstverplichtingen worden ook de minimumdienstverplichtingen vermeld, bijvoorbeeld voor het vervoer per spoor.

Op het niveau van het Europese regelgevingskader worden de volgende definities genoemd:

- **Diensten van algemeen belang (DAB's)** : DAB's zijn diensten die overheden in de lidstaten aanmerken als zijnde van algemeen belang en waaraan specifieke openbare dienstverplichtingen zijn verbonden. Dit begrip omvat zowel economische activiteiten als niet-economische diensten.
- **Diensten van algemeen economisch belang (DAEB's)** : DAEB's zijn economische activiteiten die het algemeen belang dienen en die de markt, zonder het overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht.
- **Sociale diensten van algemeen belang (SDAB's)**: Hierbij gaat het onder meer om socialezekerheidsstelsels die de fundamentele risico's van het leven dekken, en andere essentiële diensten die rechtstreeks aan de betrokkene worden verleend en een preventief doel hebben en de sociale cohesie/inclusie verbeteren.
- **Universele dienstverplichtingen (UDV's)** : Universele dienstverplichtingen zijn een bepaald type openbare dienstverplichtingen, waarbij de voorwaarden worden vastgelegd die moeten garanderen dat bepaalde diensten van een welbepaalde kwaliteit beschikbaar zijn voor alle consumenten en gebruikers in een lidstaat, ongeacht hun geografische locatie, maar ook dat deze diensten worden aangeboden tegen een betaalbare prijs, rekening houdende met specifieke nationale omstandigheden.

Bronnen

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S, *Een kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa*, Brussel, 20 december 2011, COM(2011) 900 definitief, al. 16 e.v.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0900&from=FR>

CAPONETTI, L. en B. SAK (2016), « *Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ?* », CIRIEC, Working Paper nr. 2016/06.

HUVENEERS, Ch. en A. DE STREEL (2009), « *Quel Etat pour quelles performances économiques dans le champ de la régulation sectorielle ? Une introduction* », Inleiding tot de bijdragen van de commissie « Sectorale regulering » van het 18de Congrès des économistes belges de langue française, Brussel, 26 november 2009, blz. 335 – 361.

THIRY, B. (1996), « *Les services d'intérêt économique général dans l'Union Européenne : divergences et similitudes* », CIRIEC Working Paper, nr. 96/05.