

## **Advies van het Raadgevend Comité voor de postdiensten**

Betreffende de maatregelen die aangenomen moeten worden  
naar aanleiding van de COVID-crisis

Brussel, 15 januari 2021

### **1 Inleiding**

De crisis die het coronavirus in het voorjaar van 2020 heeft ontketend, heeft het belang van de postale activiteiten voor de Belgische bevolking en ondernemingen aangetoond. Deze gebeurtenissen hebben de postoperatoren verplicht om in extreme en nooit eerder geziene omstandigheden te werken. De pandemie heeft een aanzienlijke impact gehad op de sector in termen van grensoverschrijdende stromen, volumes en omzet, klanten en dienstkwaliteit, personeel, luchttransport en het gebruik van andere transportmiddelen. Tijdens de plenaire vergadering van 5 juni 2020 hebben sommige leden van het Raadgevend Comité voor de postdiensten aldus de wens geuit dat het resultaat van hun ervaring zou worden meegedeeld aan de overheid teneinde bij te dragen tot de goede werking van de postsector.

### **2 Algemeen kader**

De lidstaten van de Europese Unie hebben, bewust van de cruciale rol van de postsector, een ononderbroken werking van de universele dienst en van de postoperatoren aangemoedigd. Naast de algemene maatregelen die van toepassing zijn op alle economische en openbare sectoren, zijn specifieke wettelijke of regelgevende teksten aangenomen om de betrokken aanbieders de mogelijkheid te bieden om hun methodes en voorwaarden voor ophaling en distributie van de zendingen tijdelijk aan te passen.

In België werden de postoperatoren die een belangrijke rol hebben gespeeld tijdens de lockdownperiode, opgenomen in de lijst van de diensten die toegevoegd werden aan het ministerieel besluit van 24 maart 2020. Ze werden beschouwd als essentiële diensten, die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de vitale belangen van de Natie en de behoeften van de bevolking. Deze kwalificatie als essentiële dienst is vervolgens bevestigd door het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken. De betrokken ondernemingen dienen echter steeds zoveel mogelijk de maatregelen inzake social distancing in acht te nemen. Zo ook schrijft artikel 8 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken voor: *“Het is verboden om zich op de openbare weg en in openbare plaatsen te bevinden, behalve in geval van noodzakelijkheid en omwille van dringende redenen zoals: ... toegang te hebben tot bankautomaten en postkantoren”*.

De operatoren hebben dus tijdelijke maatregelen aangenomen: herhalen van de procedures inzake hygiëne, ondertekening en inontvangstneming van de artikelen, levering op een centraal punt, beschermend materiaal (handschoenen, maskers, ontsmettingsmiddelen), telewerken, plaatsing van beschermende panelen, afstandslijnen. De postdienst is zijn essentiële functies blijven vervullen (gezondheid, uitbetaling van pensioenen, levering van levensnoodzakelijke producten) en de wettelijke eisen in verband met frequentie en kwaliteit van de universele dienst werden noodgedwongen tijdelijk beperkt. Er zijn aanpassingen doorgevoerd voor de afgifte van de pensioenen, van de aangetekende post en van de pakjes.

Het BIPT heeft de naleving van de continuïteit van de verrichting van de postdiensten gecontroleerd, in het bijzonder bij de universeledienstaanbieder, die wettelijk verplicht is om verslag uit te brengen. De overige operatoren zijn geraadpleegd over de beschermingsmaatregelen en over de operationele aanpassingen die ze hebben doorgevoerd<sup>1</sup>. Het BIPT heeft over deze maatregelen regelmatig gerapporteerd aan het Crisiscentrum van de regering. Het BIPT heeft de behoeften van de sector inzake uitrusting voor basisbescherming onderstreept en flexibele oplossingen voorgesteld. Het heeft als tussenpersoon opgetreden tussen de sector en het Crisiscentrum op verzoek van het kabinet. Het heeft geantwoord op de specifieke vragen van sommige operatoren.

De crisis in verband met het coronavirus heeft de capaciteit van de postnetwerken bewezen om te beantwoorden aan de behoeften van de bevolking in geval van crisis. De operatoren hebben bewezen dat ze in staat waren om zich snel aan te passen en om te innoveren. Ze hebben essentiële diensten verstrekt aan de burgers in extreme omstandigheden. Ze hebben de kmo's geholpen bij hun overgang van het fysieke naar het digitale. Ten slotte hebben zij de e-commerceondernemingen in staat gesteld om hun activiteiten voort te zetten en pakjes te leveren.

Een aantal nuttige conclusies kunnen worden getrokken uit de maatregelen die tijdens deze periode zijn aangenomen. De postoperatoren hebben in het algemeen dezelfde regels toegepast, maar ze hebben, gelet op de omstandigheden bewijs moeten leveren van initiatief. De coördinatie en uitwisseling van de goede praktijken tussen de postoperatoren zouden versterkt moeten worden, met name in het kader van de activiteiten van het Raadgevend Comité<sup>2</sup>. De informatie-uitwisseling en de communicatie tussen de regulator en de operatoren zouden in uitzonderlijke crisissituaties versterkt kunnen worden. Het BIPT zou over monitoringinstrumenten met betrekking tot alle postale operatoren moeten beschikken waarmee het de activiteiten van de sector kan coördineren<sup>3</sup>. Over het algemeen stellen de postoperatoren voor om in procedures te voorzien die aangepast zijn aan de moeilijkheden die ontstaan door de crisisperiodes, volgens te bepalen specifieke voorwaarden. Dit zou kunnen slaan op de opheffing van de eisen tot handgeschreven ondertekening bij pakjesbezorging met het oog op een harmonisatie van de procedures.

---

<sup>1</sup> Artikel 6, § 1, van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten onderwerpt de levering van een dienst van brievenpost binnen de werkingssfeer van de universele dienst aan het verkrijgen van een individuele vergunning die door het BIPT wordt afgegeven. Artikel 6, § 1, 2°, van de wet van 26 januari 2018 bepaalt echter: *“In geval van onderbreking of stopzetting van de verrichtingen is de aanbieder verplicht het Instituut onmiddellijk, en de gebruikers zo snel mogelijk, daarvan op de hoogte te stellen”*. Artikel 6, § 1, 3°, van dezelfde wet bepaalt ook nog: *“Vergunninghouders informeren regelmatig het Instituut, de gebruikers en andere aanbieders van postdiensten met voldoende nauwkeurige en actuele inlichtingen over de prijzen en de kwaliteitsnormen en over de kenmerken van de aangeboden diensten van brievenpost die binnen de werkingssfeer vallen van de universele dienst”*.

<sup>2</sup> UPU, *The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios and perspectives for the way forward*, mei 2020, blz. 29.

<sup>3</sup> Het BIPT beschikt reeds over bepaalde tools maar de bestaande wettelijke voorschriften zouden beter moeten worden toegelicht.

De bevoegdheden inzake marktcontrole van regulator BIPT zouden versterkt kunnen worden, opdat het aan de regering en aan de postoperatoren, nauwkeurige en actuele informatie kan verstrekken over de evolutie van de situatie voor de postsector. Het zou interessant kunnen zijn om de mogelijkheid te bestuderen om meer gebruik te maken van de informatie die vervat zit in de berichten voor elektronische gegevensuitwisseling (EDI) en die meegaat met de zendingen met streepjescode en geconsolideerd is door de UPU, teneinde de officiële postale statistieken met betrekking tot de universele dienst aan te vullen, door realtime indicatoren te leveren, en indicatoren van de impact van de crisis op het netwerk samen te stellen<sup>4</sup>.

### 3 Impact van de crisis op de postale activiteit

Het volume pakjes is erg hoog gebleven sinds het begin van de coronacrisis. Aangezien een groot deel van de winkels verplicht waren te sluiten, werden meer artikelen online besteld. Het aantal door bpost bezorgde pakjes liep bijvoorbeeld op tot een half miljoen tijdens de drukste dagen in maart, april en mei, wat neerkomt op het dubbele van de pakjesvolumes voor dezelfde periode in 2019. De postkantoren hebben een uitzonderlijke toename met 70% opgetekend voor het aantal afgegeven pakjes. De “PostPunten” hebben een stijging met bijna 40% geregistreerd voor de afgifte van pakjes. Deze evolutie is belangrijker bij bpost dan voor de overige Europese operatoren. Waarschijnlijk zal een deel van die toename van het verkeer lange tijd aanhouden: 30 % van de Belgen bevestigt immers dat ze meer online zullen kopen na afloop van de crisis<sup>5</sup>.

Deze stijging van de binnenlandse pakjeszendingen is gepaard gegaan met een daling van de zendingen op internationaal niveau, omdat de crisis een nooit eerder voorgekomen druk heeft uitgeoefend op de internationale postale logistieke ketens. De grensoverschrijdende uitwisselingen zijn tussen 23 januari 2020 en 14 mei 2020 met 21% verminderd in vergelijking met het jaar ervoor<sup>6</sup>. De termijnen voor distributie en inkleding zijn langer geworden. Sommige internationale verbindingen zijn geschorst ingevolge de beperkingen die in het internationale transport zijn opgelegd en ingevolge de vermindering van de vervoerscapaciteit. Op het stuk van de capaciteit van het luchtvervoer zijn door de diverse maatregelen die zijn genomen om de verspreiding van de pandemie tegen te gaan, tal van vluchten geschrapt. De verzending van brievenpost en pakjes buiten Europa is bijvoorbeeld gedeeltelijk verstoord vanaf maart 2020 wegens de pandemie. De situatie is geleidelijk aan opnieuw normaal geworden bij de verschillende operatoren, gelinkt aan de heropstart van de transportactiviteiten, met name luchttransport.

---

<sup>4</sup> UPU, *The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios and perspectives for the way forward*, mei 2020, p.29. In haar aanbevelingen is de UPU van oordeel dat de overheid samen met alle operatoren tools moet instellen om de regulator in staat te stellen de staat van het postnetwerk te controleren op nationaal en internationaal niveau.

<sup>5</sup> Studie Comeos en Thomas More-hogeschool, tussen 30 april en 10 mei 2020 verricht bij 3.000 consumenten.

<sup>6</sup> UPU, *The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios and perspectives for the way forward*, mei 2020, p.29.

## 4 Flexibiliteit van het regelgevingskader

De voornaamste moeilijkheid die de postoperatoren ondervinden betreft de bezorging van aangetekende zendingen, gerechtsbrieven en pakjes, zonder handgeschreven handtekeningen, om de verplichtingen inzake social distancing na te leven. Het koninklijk besluit nr. 32 van 15 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken met betrekking tot sommige postdiensten beschrijft het proces dat kan worden toegepast voor de bezorging van geregistreerde zendingen en gerechtsbrieven tijdens de COVID-periode: de vereiste van een handtekening op het ogenblik van de bezorging vervalt maar de identiteit van de geadresseerde moet nog steeds worden geverifieerd. Het gaat om een tijdelijke afwijking van het koninklijk besluit van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst. De kwestie van de eisen inzake levering van pakjes blijft onduidelijk.

Voor de pakjesbezorging hebben de operatoren hun eigen processen aangepast om te voldoen aan de eis tot social distancing:

- Wat bpost betreft, ondertekent de postbode in plaats van de klant, maar steeds in zijn aanwezigheid, wanneer voor de inontvangstneming van het pakket een handtekening is vereist.
- Bij DPD vraagt de chauffeur aan de geadresseerde van een pakket om zijn naam te geven en dan schrijft hij die opnieuw over in het systeem. In plaats van een handtekening te registreren, schrijft hij Covid-19 op het scherm van de scanner.
- De bezorgers van Coolblue ondertekenen de bevestiging van de levering en vragen de klanten om de laatste cijfers van hun identiteitskaart te geven.
- PostNL vraagt de geadresseerde om zijn identiteitskaart te tonen, zijn naam te geven en de drie laatste cijfers van zijn rijksregisternummer.

Het zou nuttig zijn om de doelstellingen te harmoniseren, met aandacht voor een correct evenwicht tussen de wetteksten en de onontbeerlijke flexibiliteit die voortvloeit uit de technologische evolutie. Het BIPT zou belast zijn met het toezicht op de redelijke toepassing van die verplichtingen, waarbij concurrentievervalsing wordt vermeden. De operatoren zouden vrij moeten blijven om technologische keuzes te maken die zijn aangepast aan hun specifieke situatie. Er zou moeten worden bepaald in welke mate de postoperatoren de eisen inzake contact, wat de reglementering betreft, mogen laten varen, waarbij erop wordt toegezien dat er een level playing field wordt gegarandeerd. Het is daarbij van fundamenteel belang dat dezelfde flexibiliteit wordt geboden aan alle postoperatoren.

## 5 Digitalisering en onlinehandel

De crisis heeft de grote digitale transformatie versneld en noopt tot meer digitalisering in de toekomst. De postdiensten zijn op weg om omnichanneldiensten te worden die ervoor zorgen dat wat ze fysiek doen, overeenstemt met wat ze digitaal doen<sup>7</sup>. Er zijn platformen beschikbaar om de kmo's te helpen een onlinewinkel tot stand te brengen. Deze diensten zouden de toegang tot e-commerce moeten vergemakkelijken voor de ondernemingen en kmo's in ons land.

De postsector ligt op het kruispunt van de communicatie- en de e-commerce-sector. Richtlijn 97/67 van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst strekt zich uit tot de bescherming van de online-consumenten voor de levering van het pakje. Welnu, de gezondheidscrisis heeft een massaal gebruik door de Belg van e-commerce begunstigd. Die tendens, die lang zou kunnen aanhouden, impliceert een enorme toename van de volumes pakjes die door de postoperatoren worden behandeld. In deze context hebben de operatoren ervoor gezorgd dat er nieuwe innoverende oplossingen ter bevordering van de pakketbezorging werden ontwikkeld en verder ontwikkeld worden. Dit betekent dat men moet beschikken over een wettelijk kader dat voldoende flexibel en technologie-neutraal is<sup>8</sup>.

Er werden nieuwe diensten ontwikkeld om de levering in stand te houden tijdens de pandemie. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de pakketautomaten die de risico's met contacten beperken<sup>9</sup>. Het is van fundamenteel belang om met deze nieuwe leveringsdiensten rekening te houden. De wettelijke definities zouden technologie-neutraal geformuleerd moeten worden om de innovatie op de markt niet af te remmen. De recente ontwikkeling van de e-commerce toont nogmaals een reeks problemen aan. De kwestie van de terugzending van de pakjes naar de winkels en de vergoeding wordt ter sprake gebracht. Ten slotte menen sommige leden dat ook de regels die gelden op het stuk van transparantie en klachten versterkt zouden moeten worden.

## 6 Universeledienstverlening en overmacht

Er is tussen maart en mei 2020 een tolerantie-marge in de universeledienstverlening door bpost met betrekking tot de voorwaarden en termijnen voor levering toegestaan wegens de COVID-19-epidemie op grond van de notie van overmacht. Artikel 16, § 2, 4°, van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten bepaalt dat de levering van de universele dienst beantwoordt aan de volgende eisen: *“de dienst wordt niet onderbroken of beëindigd behalve wegens overmacht”*. Artikel 16, § 3, van de wet bepaalt evenzeer dat in geval van onderbreking of stopzetting van de verrichtingen van de universele dienst, de aanbieder verplicht is de minister en het BIPT onmiddellijk, en de gebruikers zo snel mogelijk daarvan op de hoogte te stellen. Het gaat om onderbrekingen of stopzettingen die een *“substantiële weerslag”* hebben op de kwaliteit van de dienstverlening van de aanbieder van de universele dienst en die de universeledienstverplichtingen in gevaar brengen. Ten slotte kan de Koning de criteria bepalen van hetgeen onder *“substantiële weerslag”* wordt verstaan.

<sup>7</sup> Copenhagen Economics Web conference 2020.

<sup>8</sup> Advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, *IJveren voor een duurzame e-commercelogistiek en 'last mile'*, 18.12.2019.

<sup>9</sup> Copenhagen Economics Web Conference 2020 ; Cullen, *Flexibility, subsidiarity and innovation needed in post-COVID postal market*, 23.06.2020 ; Cullen, *Italian regulator opens investigation into ways to encourage the use of parcel lockers*, 28.04.2020.

## 7 Conclusies

De crisis die het coronavirus heeft ontketend, heeft het belang van de postale activiteiten voor de Belgische bevolking en ondernemingen benadrukt. De postdiensten zijn aldus opgenomen in de lijst van de essentiële diensten die noodzakelijk zijn om de vitale belangen van de Natie en de noden van de bevolking te vrijwaren zoals beoogd in het ministerieel besluit van 24 maart 2020. De postoperatoren beschikken immers over een belangrijk netwerk dat zich uitstrekt over het grondgebied. De postoperatoren hebben bijgedragen tot de levering van essentiële diensten en tot de bezorging van levensnoodzakelijke goederen aan de Belgische burgers en ondernemingen.

De postsector vormt een van de meest uitgebreide en best geconnecteerde netwerken ter wereld. Zijn structuur maakt deze bijzonder goed aangepast, om de uitdagingen aan te gaan waarmee de Belgische economie riskeert geconfronteerd te worden gedurende een periode waarvan het einde moeilijk te voorspellen lijkt<sup>10</sup>. De toegang tot de postdiensten zou de aan de epidemie verbonden economische impact kunnen helpen milderen, door de burger en de ondernemingen alternatieve kanalen voor consumptie, communicatie en distributie aan te bieden. Het is dus van fundamenteel belang dat de postsector een van de sociaaleconomische prioriteiten van de regering vormt. De recente gebeurtenissen hebben de postoperatoren verplicht om in extreme omstandigheden te werken. De betrokken ondernemingen hebben op korte tijd de bestaande procedures moeten aanpassen om maatregelen inzake social distancing na te leven die door de regering zijn opgelegd.

In die context hebben de operatoren bewezen dat ze in staat waren om zich snel aan te passen en om te innoveren. De postdiensten staan op het punt om zich in een omnichannel-logica te moeten inschakelen, door te proberen om dat wat ze fysiek doen, te verenigen met wat ze digitaal doen. De postoperatoren dragen elk op hun niveau bij tot het vergemakkelijken van de overgang van de ondernemingen en de kmo's naar de digitale activiteit, terwijl ze bijdragen tot de ontwikkeling van e-commerce.

De dialoog tussen de overheid en de postoperatoren moet worden aangemoedigd, hetzij in het kader van het Raadgevend Comité, van het BIPT of via een ander middel van uitwisseling. Zoals de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven benadrukt moet een innovatieve en duurzame logistiek worden ingesteld in België in samenwerking met de verschillende stakeholders<sup>11</sup>. De overheid moet dus samen met alle operatoren monitoringtools met betrekking tot alle postoperatoren introduceren om de regulator in staat te stellen de staat van het netwerk te controleren op nationaal en internationaal niveau<sup>12</sup>. Rekening houdende met het belang van de postdiensten voor de werking van onze economie is het van fundamenteel belang om aan de beleidsmakers en aan de postoperatoren bepaalde indicaties te geven om vooruit te gaan. De samenwerking en uitwisseling van goede praktijken zouden gevaloriseerd moeten worden op Belgisch niveau.

Gelet op deze elementen beveelt het Raadgevend Comité voor de postdiensten in het kader van het beheer van de gezondheids crisis aan om versterkte instrumenten voor communicatie en coördinatie aan te wenden, een flexibel regelgevingskader in te stellen dat aangepast is aan de technologische evolutie.


---

<sup>10</sup> UPU, *The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios and perspectives for the way forward*, mei 2020, blz. 29.

<sup>11</sup> Advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, *IJveren voor een duurzame e-commercelogistiek en 'last mile'*, 18.12.2019.

<sup>12</sup> UPU, *The COVID-19 crisis and the postal sector. Impact, scenarios and perspectives for the way forward*, mei 2020, blz. 29.

Voor het Raadgevend Comité,

A handwritten signature in blue ink, enclosed in a rectangular box. The signature is cursive and appears to read 'Ivan Vandermeersch'.

Ivan Vandermeersch

Voorzitter van het Raadgevend Comité voor de postdiensten