

N Pakketbezorging A2
SL/JC-ND/AS
847-2025

Brussel, 3 april 2025

ADVIES

over

**DE NIEUWE REGELS INZAKE DE PAKKETBEZORGING IN TOEPASSING VAN
DE WET VAN 17 DECEMBER 2023 HOUDENDE DIVERSE BEPALINGEN MET
HET OOG OP HET VERBETEREN VAN DE WERKOMSTANDIGHEDEN VAN DE
POSTPAKKETBEZORGERS**

(goedgekeurd door het bureau op 18 maart 2025,
bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 3 april 2025)

De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO heeft kennisgenomen van het voornemen van de nieuwe federale regering om de verplichtingen inzake de pakketbezorging, overeenkomstig de wet van 17 december 2023 houdende diverse bepalingen met het oog op het verbeteren van de werkomstandigheden van de postpakketbezorgers, te evalueren en te vereenvoudigen.

Na raadpleging van de betrokken beroepsorganisaties van sectorcommissie nr. 8 - Transport en voertuigen, heeft het bureau van de Hoge Raad op 18 maart 2025 bij hoogdringendheid onderstaand advies op eigen initiatief uitgebracht, dat werd bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 3 april 2025.

CONTEXT

De wet van 17 december 2023 houdende diverse bepalingen met het oog op het verbeteren van de werkomstandigheden van de postpakketbezorgers heeft tot doel om de bezorgers te beschermen, maar ook om sociale en fiscale fraude te bestrijden en eerlijke concurrentie tot stand te brengen. Deze wet wijzigt de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten.

Deze wet voert nieuwe verplichtingen in voor ondernemingen die 'last mile' pakketbezorging uitvoeren in België. Zo moeten deze ondernemingen sinds 1 mei 2024 hun activiteiten aanmelden via de onlinedienst BELparcel. Deze kennisgeving gaat gepaard met een eenmalige administratieve retributie van 206,33 EUR (bedrag voor 2025, jaarlijks geïndexeerd), overeenkomstig het koninklijk besluit van 7 februari 2024 tot vaststelling van het bedrag van het recht dat verschuldigd is voor de studie van de kennisgeving waarvan sprake in artikel 6/1 van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten. Andere verplichtingen zijn geleidelijk in werking getreden: de aanstelling van een coördinator die verantwoordelijk is voor het informeren van de bezorgers over hun rechten en plichten, de naleving van de minimumvergoeding voor pakketbezorgers, de halfjaarlijkse rapportering van de distributieactiviteiten, de registratie van de pakketdistributietijd en het opstellen van een waakzaamheidsplan door de coördinator. Tot slot zal het ten vroegste vanaf november 2025¹ verplicht zijn om de keten van onderaannemers aan te geven aan de RSZ en vanaf 1 juli 2026 zal de maximale distributietijd voor pakketbezorgers moeten worden nageleefd.

De Hoge Raad heeft zich reeds tweemaal uitgesproken over dit onderwerp: een eerste advies² werd uitgebracht over de eerste versie van het voorontwerp van wet dat een beperking van de onderaanneming voorzag - waarvan uiteindelijk werd afgezien - en een tweede advies³ over het voorontwerp van wet dat heeft geresulteerd in de wet van 17 december 2023.

Aangezien deze wet enkele maanden geleden in werking is getreden, ze een aantal praktische moeilijkheden met zich meebrengt, en dat het Federaal Regeerakkoord van 31 januari 2025 aangeeft dat er zal worden overgegaan tot een evaluatie en een vereenvoudiging van de wetgeving inzake de arbeidsomstandigheden van de pakketbezorgers, acht de Hoge Raad het aangewezen om een nieuw advies uit te brengen over dit onderwerp.

¹ Voorzien was dat deze verplichting in werking zou treden op 1 april 2025. Op 7 februari 2025 deelde BELparcel echter mee dat deze verplichting werd uitgesteld, net zoals de implementatie van de definitieve wijze van tijdsregistratie, “aangezien enkele belangrijke beslissingen niet genomen konden worden door de regering in lopende zaken”.

² [Advies 876-2022](#) over voorontwerp van wet tot wijziging van artikel 5 van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten om te voorzien in een percentage werknemers in loondienst in de sector van de pakketbezorging in België.

³ [Advies 897-2023](#) het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten met het oog op het verbeteren van de werkomstandigheden van de pakjesbezorgers.

STANDPUNTEN

De Hoge Raad herhaalt het algemene standpunt dat reeds werd geformuleerd in zijn vorige advies⁴ over deze wet: hoewel hij de doelstellingen die worden nagestreefd door de wet van 17 december 2023 onderschrijft, zijn de nieuwe verplichtingen die van toepassing zijn op de ondernemingen noch noodzakelijk, noch doeltreffend, noch doelmatig, noch evenredig. De tenuitvoerlegging van de wet bevestigt deze overtuiging en versterkt ze zelfs. Een deel van de nieuwe regels is bovendien eenvoudigweg niet toepasbaar.

1. Niet noodzakelijk

De Hoge Raad herhaalt het standpunt dat werd uitgewerkt in het kader van zijn vorige advies: de doelstellingen van de wet kunnen worden bereikt door middel van de regelgeving, die reeds bestond voor de invoering van de wet van 17 december 2023. De Transportwet van 15 juli 2013, inclusief de bepaling over de ongeoorloofd lage prijs, is van toepassing op elke zelfstandige natuurlijke persoon die een transportactiviteit voor rekening van derden verricht met een voertuig met een nuttig laadvermogen van meer dan 500 kg. Ook de tussenpersonen in het vervoer vallen onder het juridisch kader van de wet van 26 juni 1967 betreffende het statuut van de tussenpersonen op het gebied van het goederenvervoer en haar uitvoeringsbesluiten. Bovendien laat het verbod op misbruik van economische afhankelijkheid (geïntroduceerd via de B2B-wet in het Wetboek van economisch recht) toe om eventueel misbruik waarmee de pakketbezorgers worden geconfronteerd, te bestrijden. Wat hoofdzakelijk ontbreekt is een gerichtere en kwalitatievere controle van de regels die van toepassing zijn op de transportsector.

Bovendien kan uit de cijfers van de controlediensten niet geconcludeerd worden dat er in de sector van de pakketbezorging heel veel fraude voorkomt.⁵ In de cijfers van de SIOD van de laatste jaren staat de transportsector niet in de top 15 van sectoren met het grootste aantal inbreuken. Bovendien laten de laatste beschikbare cijfers een daling zien van het percentage positieve controles in deze sector: van 33% in 2021 naar 27% in 2022, en naar 21% in 2024⁶. In 2023 en 2024 werden de controles echter net versterkt, met jaarlijks 375 voorziene controles op de pakketbezorgingsdiensten.⁷ De waargenomen daling heeft hoofdzakelijk betrekking op een periode waarin de nieuwe verplichtingen nog niet van kracht waren. Dit laat toe om de noodzaak van de aanvullende regels die werden ingevoerd te relativeren.

De Hoge Raad erkent evenwel dat deze cijfers niet de volledige realiteit in de sector van de pakketbezorging weerspiegelen. De strijd tegen sociale fraude in België – over alle sectoren heen - lijdt immers vaak onder een gebrek aan doelgerichtheid bij de controles: ze zijn niet gericht op de malafide ondernemingen, die opzettelijk en herhaaldelijk inbreuken plegen⁸. Deze malafide ondernemingen, die vaak niet correct ingeschreven zijn in de Kruispuntbank van Ondernemingen - bijvoorbeeld door opzettelijk niet de juiste NACE-code toe te voegen - ontsnappen veelal aan de controles.

⁴ [Advies 897-2023](#), op.cit.

⁵ De rapporten van de SIOD identificeren de pakketbezorging niet afzonderlijk, maar als een sub-sector van het vrachtvervoer.

⁶ Cf. <https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/Statistieken/2024/Periode%2001012024-31122024-nl.pdf>, tabel 8.

⁷ Cf. <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/le-secteur-de-la-livraison-de-colis-dans-le-collimateur-de-l-inspection-sociale/10440201.html>

⁸ Cf. de vele adviezen van de HRZKMO over de operationele en strategische plannen Sociale fraudebestrijding: <https://www.hrzkmo.fgov.be/lijt-adviezen>

Ten slotte hebben de sociale partners reeds twee Plannen voor Eerlijke Concurrentie⁹ afgesloten waarin ze de nadruk blijven leggen op een aantal extra maatregelen die de sector nuttig acht. Het laatste Plan voor Eerlijke Concurrentie wijst met name op de noodzaak van een betere toepassing van de regels die gelden voor de transportsector, wat een kwalitatievere en gerichtere controle vraagt. In plaats van nieuwe maatregelen en digitale tools te ontwikkelen die praktisch onuitvoerbaar zijn (cf. punt 4), meent de Hoge Raad dat de overheid de huidige maatregelen van de transportwetgeving zou moeten verfijnen en zou moeten zorgen voor een betere gegevensuitwisseling tussen de verschillende controlediensten.

2. Ondoeltreffend en ondoelmatig

Het is natuurlijk nog te vroeg om te beschikken over precieze impactindicatoren voor de nieuwe verplichtingen, aangezien deze pas vrij recent in werking zijn getreden of, voor een deel ervan, zelfs nog in werking moeten treden. Toch kunnen reeds de volgende opmerkingen worden geformuleerd.

Zoals toegelicht in het vorige punt, zullen de toekomstige gegevens over het aantal controles en vastgestelde overtredingen in de sector van de pakketbezorging sinds de inwerkingtreding van de nieuwe regels met enige voorzichtigheid moeten worden benaderd, aangezien de controles niet gericht zijn op de ondernemingen die herhaaldelijk de regels schenden. Voor de Hoge Raad lijkt het echter vast te staan dat deze regels hun doelstellingen niet hebben kunnen bereiken en dat ook niet zullen kunnen doen: niets wijst erop dat de ondernemingen die 'last mile' pakketbezorging doen en die systematisch de regels schenden, hun activiteiten hebben aangemeld bij BELparcel¹⁰ en de verplichtingen naleven die aan de sector zijn opgelegd. De Hoge Raad is dan ook van mening dat de wet zijn doel mist en leidt tot een administratieve overbelasting voor de meerderheid van de ondernemingen, die te goeder trouw handelen.

De maatregelen genomen in toepassing van de nieuwe wet zijn niet alleen ondoeltreffend, maar blijken, bijna een jaar na hun inwerkingtreding, ook inefficiënt: naast het betalen van de retributie zijn de kosten voor ondernemingen om de nieuwe verplichtingen uit te voeren zeer hoog, gezien de aanzienlijke administratieve last die o.a. voortvloeit uit de verplichtingen om halfjaarlijkse rapporten op te stellen en om voor elke levering de tijd te registreren. De nieuwe verplichtingen brengen ook voor de overheid zelf aanzienlijke kosten met zich mee. De kosten verbonden aan het online zetten van de BELparcel-website, het mobiliseren van personeel en het beheer van deze nieuwe instrumenten liggen zeer zeker veel hoger dan de ontvangsten die het BIPT uit de retributie haalt¹¹. Die verplichtingen leiden dus zowel voor de overheid als voor de ondernemingen tot extra kosten, terwijl ze geen meerwaarde opleveren voor de ondernemingen, overheid, pakketbezorgers of samenleving.

⁹ Cf.

https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/Protocollen/PEC%202024/Ondertekend/20240221_PE C%20Transportsector_NL.pdf

¹⁰ Cf. bijvoorbeeld: <https://www.rtbf.be/article/deliveroo-uber-eats-take-away-les-entreprises-de-livraisons-de-repas-font-l-autruche-mais-elles-se-feront-bien-rattraper-par-la-nouvelle-loi-sur-les-colis-11396553>. De in dit artikel vermelde ondernemingen zijn nog steeds niet aangemeld.

¹¹ Geschat op ongeveer 400.000 euro (1993 aangemelde ondernemingen) op 27/02/2025.

3. Niet evenredig

Voor de Hoge Raad zijn deze regels absoluut niet evenredig. Ten eerste worden ze opgelegd aan alle operatoren van een sector waarbinnen slechts een klein aantal spelers inbreuken plegen.

Daarbij komt nog dat deze maatregelen ook van toepassing zijn op de ondernemingen uit het goederenvervoer die slechts af en toe pakketten bezorgen maar dus niet tot de sector van de pakketbezorging behoren. Zo is een onderneming die slechts enkele pakketten per maand bezorgt, wat goed is voor een verwaarloosbaar percentage van haar volledige omzet, op net dezelfde wijze onderworpen aan alle verplichtingen uit de wet, als een onderneming die een belangrijk deel van haar omzet uit pakketbezorging haalt.

Tot slot vormt het geheel van voorgestelde maatregelen een beperking en een administratieve en financiële last voor de kmo's die niet in verhouding staat tot de beoogde doelstellingen. Deze ondernemingen, die meestal (zeer) klein zijn¹², ondervinden een zware impact van regels die in de eerste plaats zijn uitgewerkt voor grote bedrijven¹³. Dit is in het bijzonder het geval voor de verplichte tijdsregistratie. De registratie van de pakketdistributietijd moet immers, naast nog veel meer informatie, het startuur, de onderbrekingen en het (voorziene) einduur van de pakketdistributietijd bevatten voor elke opdrachtgever. Dit gaat veel verder dan de registratieverplichting die in andere sectoren geldt, zoals bijvoorbeeld de "checkinatwork" verplichting voor werken in onroerende staat.

4. Ontoepasbaar

De Hoge Raad zet ook vraagtekens bij de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van bepaalde nieuwe regels. De ondernemingen die 'last mile' pakketbezorging doen - een concept dat overigens in de wet niet gedefinieerd wordt, zijn eenvoudigweg niet in staat om aan bepaalde verplichtingen te voldoen.

Allereerst, zoals hierboven vermeld, zijn bepaalde verplichtingen reeds uitgesteld. Zo heeft de RSZ laten weten dat de definitieve wijze van registratie van de pakketdistributietijd momenteel niet kon worden geïmplementeerd, terwijl de verplichting om de keten van onderaannemers aan te geven bij de RSZ minstens is uitgesteld tot november 2025.

Wat betreft de registratie van de distributietijd dient bovendien te worden opgemerkt dat het werk van een pakketbezorger zich niet beperkt tot het leveren van pakketten. Een zelfstandige koerier bepaalt zelf zijn dagindeling. Zijn werktijden controleren is dus zinloos en vormt een inbreuk op zijn statuut.

Overigens is de reikwijdte van bepaling 5/3 van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten niet duidelijk. Er wordt weliswaar gepreciseerd dat dit artikel niet van toepassing is op voertuigen onderworpen aan het verplicht gebruik van een tachograaf, maar het is niet duidelijk of deze vrijstelling ook zal kunnen worden toegepast op voertuigen met een maximaal toegelaten massa (MTM) van meer dan 2,5 ton uitgerust met een tachograaf. Vanaf 1 juli 2026 moeten deze voertuigen voor internationale vervoersactiviteiten echter verplicht over een tachograaf beschikken. De autoriteiten hebben evenwel niet geantwoord op de vraag of deze

¹² Op 31 december 2023 waren 98,2% van de ondernemingen in de transport- en opslagsector (inclusief NACE-BEL-codes 49.410 en 53.200) kmo's met minder dan vijftig werknemers.

¹³ De voormalige minister van Post die het initiatief voor deze wetgeving nam, had expliciet de grootste operatoren in het pakjessegment als doelgroep gesteld. Zie met name de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp van wet.

voertuigen met een MTM van meer dan 2,5 ton - die dus niet verplicht zullen zijn een tachograaf te gebruiken voor binnenlands vervoer maar enkel voor internationaal vervoer - de tachograaf ook zullen kunnen gebruiken om te voldoen aan de verplichting betreffende de tijdsregistratie. Dit voedt de onzekerheid rond de uitvoerbaarheid van de wet.

In samenhang met deze onmogelijk uit te voeren verplichting tot tijdregistratie blijkt ook de berekening van de minimumvergoeding veel te ingewikkeld, zo niet onuitvoerbaar, bij toepassing van de voorgestelde procedure. In dit verband benadrukt de Hoge Raad dat hij niet gekant is tegen de invoering van een minimumtarief, maar dat een dergelijke maatregel een averechts effect zou kunnen hebben. Het risico bestaat immers dat dit tarief een referentievergoeding wordt en dus een nivellering naar beneden van de vergoeding van bezorgers met zich meebrengt. Dit is uiteraard niet het doel dat door de maatregel wordt beoogd.

Ook is het in veel gevallen onmogelijk om te voldoen aan de rapporteringsverplichting overeenkomstig de procedure die op BELparcel is beschreven. Voor een vervoerder in onderaanneming die enkele pakketten levert, verschillen de vervoersmodaliteiten vaak per opdrachtgever/klant. Zo wordt de onderaannemer voor klant A bijvoorbeeld per pakket of per geleverde pallet betaald en kan hij dus zonder al te veel moeite het aantal pakketten en de bijbehorende vergoeding terugvinden. Voor klant B daarentegen wordt hij per dag betaald en kan hij dus niet weten hoeveel pakketten hij die dag heeft vervoerd, omdat de ontvangen vergoeding zowel pakketten als pallets omvat. In een dergelijk geval kan de vervoerder slechts een ruwe schatting maken van het aantal geleverde pakketten.

Tot slot moet worden onderstreept dat de vervoerder vaak het exacte gewicht van de vervoerde goederen niet kent en dus niet noodzakelijk weet of deze meer wegen dan 31,5 kg en onder de regels voor de bezorging van postpakketten vallen. Die situatie komt vaak voor in het kader van gemengd transport dat goederen omvat die buiten het toepassingsgebied van de wet vallen. Uit de praktijk blijkt dat het onmogelijk is om een verdeelsleutel te bepalen die zou toelaten om de verplichtingen inzake de tijdregistratie, de rapportering en de minimumvergoeding correct toe te passen.

BESLUIT

De Hoge Raad is van mening dat de evaluatie van de wet, zoals voorzien door het Arizona-regeerakkoord, zal toelaten om de aandacht te vestigen op de ondoeltreffendheid, de inefficiëntie en de niet-toepasbaarheid van de verplichtingen die door deze wet worden opgelegd. Hij reikt hier een aantal elementen aan waarop een dergelijke evaluatie kan steunen. De Hoge Raad herhaalt ook zijn standpunt dat de belangrijkste verplichtingen van de wet onnodig en onevenredig zijn.

De Hoge Raad is dan ook van mening dat de wet zou moeten worden opgeheven. In ondergeschikte orde vraagt de Hoge Raad om op zijn minst de verplichtingen betreffende de registratie van de distributietijd en het opstellen van halfjaarlijkse rapporten te schrappen want met name deze verplichtingen vormen een onredelijke administratieve last en zijn eenvoudigweg niet toepasbaar. Tot slot roept de Hoge Raad de regering op tot nauw overleg met de sector, teneinde voor de sector van de pakketbezorging een controleplan uit te werken dat zowel efficiënt als realistisch is.