Vlaams Parlement

stuk **1523** (2011-2012) – Nr. 3
ingediend op 16 mei 2012 (2011-2012)

Voorstel van decreet

van de heren Sas van Rouveroij, Marnic De Meulemeester, Boudewijn Bouckaert en Bart Caron

houdende wijziging van het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de reisbureaus

Advies

van de Raad van State

Stukken in het dossier:
1523 (2011-2012) – Nr. 1: Voorstel van decreet
– Nr. 2: Verslag over hoorzitting

verzendcode: BIN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.266/3
VAN 8 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 20 april 2012 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van decreet 'houdende wijziging van het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de reisbureaus' (*Parl.St.* Vl. Parl. 2011-12, nr. 1523/1), heeft het volgende advies gegeven:

51.266/3

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Luidens artikel 3, § 1, van het decreet van 2 maart 2007 'houdende het statuut van de reisbureaus' moet elk reisbureau met één of meer verkooppunten in het Vlaamse Gewest beschikken over een vergunning die, onder de voorwaarden bepaald in dat decreet, wordt toegekend door de Vlaamse Regering. Bij artikel 3, § 2, van het decreet van 2 maart 2007 worden bepaalde ondernemingen, personen of instellingen vrijgesteld van de vergunningsplicht.

Het om advies voorgelegde voorstel van decreet strekt ertoe een vrijstelling van de vergunningsplicht in te voeren voor de beheerders van websites die geen reizen verkopen, maar fungeren als doorgeefluik en de (potentiële) reiziger inlichten over een mogelijk aanbod van een derde en hem in verband daarmee doorsturen naar verstrekkers van toeristische diensten.

Het aan te nemen decreet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. De vergunningsplicht ingesteld bij artikel 3, § 1, van het decreet van 2 maart 2007 geldt voor elk reisbureau met één of meer verkooppunten in het Vlaamse Gewest, behoudens voor de personen of de instellingen die onder de toepassing vallen van artikel 3, § 2, van hetzelfde decreet.

In het genoemde decreet zijn onder meer de volgende definities opgenomen.

Onder "reisbureau" wordt verstaan "een onderneming die een activiteit uitoefent die bestaat uit het bemiddelen of sluiten van een overeenkomst tot het verstrekken van hetzij een combinatie van een reis en logies, hetzij het verstrekken door een derde van een reis of logies" (artikel 2, 1°).

[1] Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

51.266/3

Een “onderneming” is “een natuurlijke of rechtspersoon die op duurzame wijze een economische activiteit uitoefent” (artikel 2, 2°).

“Bemiddelen” is “het aanbieden, voorstellen of voorbereidend werk realiseren tot het sluiten van een overeenkomst” (artikel 2, 3°).

Een “verkooppunt” is “elke vestiging van een reisbureau waar een reisbureau-activiteit wordt uitgeoefend” (artikel 2, 6°).

“Reisbureau-activiteit” is “een activiteit die bestaat uit het bemiddelen of sluiten van een overeenkomst tot het verstrekken van hetzij een combinatie van een reis en logies, hetzij het verstrekken door een derde van een reis of logies” (artikel 2, 7°).

3.2. Uit de definities van de begrippen “reisbureau” en “reisbureau-activiteit” kan worden afgeleid dat de vergunningsplicht niet alleen geldt wanneer het de bedoeling is dat uiteindelijk een overeenkomst met de bemiddelaar wordt gesloten, maar ook voor het bemiddelen op zich.

Het vergunningsplichtig maken van de bemiddeling, ook los van het sluiten van een overeenkomst met de consument door de bemiddelaar zelf, was overigens een bewuste keuze van de decreetgever bij de totstandkoming van het decreet van 2 maart 2007, die beoogde ook in dat geval kwaliteitsgaranties te bieden aan de consument.[2]

3.3. Luidens de toelichting bij het om advies voorgelegde voorstel wordt ermee beoogd een oplossing te vinden voor het probleem van de “affiliate websites” die naar luid van die toelichting mensen informeren over reizen, “content” aanbieden en trafiek genereren naar onder meer touroperators en logiezen. In diezelfde toelichting wordt in dat verband verwezen naar een vonnis van de Voorzitter van de Rechtbank van Koophandel te Gent van 17 februari 2012, waarin wordt geoordeeld dat de genoemde websites onder bepaalde voorwaarden onder het begrip “bemiddelen” als bedoeld in artikel 2, 3°, van het decreet van 2 maart 2007 kunnen vallen en derhalve vergunningsplichtig kunnen zijn. Met de invoeging van het voorgestelde artikel 3, § 2, 7°, van het decreet van 2 maart 2007 wordt beoogd de initiatiefnemers van die websites aan de vergunningsplicht te onttrekken zo ze zelf geen reizen verkopen.

Ook al sluiten de initiatiefnemers zelf van de genoemde websites geen overeenkomst met de consument, toch zou, conform hetgeen *sub* 3.2 werd opgemerkt, de erdoor verstrekte informatie effectief kunnen worden beschouwd als deel uitmakend van “[het]

[2] Memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 maart 2007, *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 1000/1, p. 3-4, p. 10, en p. 13-14.

51.266/3

voorbereidend werk (…) tot het sluiten van een overeenkomst" in de zin van artikel 2, 3°, van het decreet van 2 maart 2007, zodat kan worden aangenomen dat zij in beginsel onderworpen zijn aan de bij artikel 3, § 1, van dat decreet opgelegde vergunningsplicht wanneer zij moeten worden geacht een verkooppunt in het Vlaamse Gewest te hebben.

3.4. Het staat in de eerste plaats aan de decreetgever om te oordelen of en in welke mate de actoren uit de reissector aan een vergunningsplicht dienen te worden onderworpen. Daarbij is de decreetgever er evenwel niet van ontslagen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in acht te nemen, en dient hij eveneens rekening te houden met de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 'betreffende diensten op de interne markt'.

Dienaangaande verschafte één van de indieners van het voorstel de volgende toelichting:

> "Vergunningsstelsels moeten noodzakelijk, geschikt en evenredig zijn. Het is twijfelachtig of de toepassing van de vergunningsplicht op affiliate marketingpraktijken onder meer de toets van de evenredigheid doorstaat. Het beoogde doel van de decreetgever om de consument te beschermen is namelijk weinig efficiënt daar deze online bedrijven zich zeer gemakkelijk elders kunnen vestigen en hierdoor aan de vergunningsplicht ontkomen.
>
> (…)
>
> De vrijstelling van de vergunningsplicht voor affiliate websites moet in de gestelde context gezien worden.
>
> Bovendien kunnen we verwijzen naar de Dienstenimpacttoets (DIT) die met betrekking tot het reisbureaudecreet algemeen stelt dat de noodzakelijkheid van het vergunningsstelsel niet is aangetoond. Op vlak van de geschiktheidstoets wordt gesteld dat het vergunningsstelsel in tegenstelling tot het systeem waarbij gewerkt wordt met kwaliteitslabels minder geschikt is om de algemene kwaliteit van de sector te bewaken. Tevens wordt de regelgeving van het reisbureaudecreet als een disproportionele maatregel beschouwd die de evenredigheidstoets niet doorstaat. Het vergunningsstelsel doorstaat evenmin de handhavingstoets omdat de pakkans als laag wordt gepercipieerd.
>
> Derhalve concludeerde KMPG Advisory in 2009 dat het ingevoerde vergunningsstelsel niet noodzakelijk is voor de realisatie van de beoogde beleidsdoelen."

Daaraan voegde hij nog de volgende toelichting toe:

> "Ik verwees in mijn bijkomende uitleg naar affiliate websites omdat in uw vraagstelling werd verwezen naar het vonnis van de 17/2/2012 waarbij de verwerende partij een affiliate website was. In het beschikkend gedeelte van mijn voorstel houdende de tekst van de uitzondering heb ik echter niet verengd en zeer algemeen verwezen naar beheerders van "websites", juist om geen ongelijkheid tot stand te brengen tussen de

> gebruikers van hetzelfde medium zijnde internet. Mij lijken de typische karakteristieken van het internet als medium (anonimiteit van de surfer, geen risico op ongehoorde druk die de wilsvrijheid om te beslissen niet te contracteren en te contracteren zou beperken, …) op zich een relevante en voldoende reden om een verschil te kunnen maken met de andere media. Daarenboven is de gekozen maatregel voor het medium internet evenredig met het doel omdat de activiteit ongelimiteerd en ongecontroleerd vanuit het buitenland en zelfs vanuit de andere Belgische gewesten aan Vlaamse surfers kan worden aangeboden. Dit in tegenstelling tot de andere vergelijkbare categorieën (…) waaronder het fysieke kantoor."

In het algemeen beschouwd kunnen, gelet op hun specifieke kenmerken, bemiddelaars waarmee de consument geen overeenkomst sluit, anders worden behandeld dan bemiddelaars waarmee hij wel een overeenkomst sluit. Desalniettemin kan, mede in het licht van de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het decreet van 2 maart 2007, de vraag rijzen of er een in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel afdoende verantwoording bestaat om de eerste categorie vrij te stellen van *alle* vergunningsvoorwaarden of verplichtingen opgelegd aan de vergunningsplichtige, dan wel of enkel een vrijstelling van bepaalde van die voorwaarden of verplichtingen te verantwoorden valt.

Zo is het wel voor de hand liggend dat voor die categorie de financiële verplichtingen of de verzekeringsplicht niet moeten gelden nu ze rechtstreeks verband houden met de totstandkoming van een overeenkomst inzake een reis of een logies, terwijl met de betrokken bemiddelaars geen overeenkomst wordt gesloten.

Dat ook de vereisten inzake beroepskennis niet zouden moeten gelden, is evenwel minder evident. Het verdient aanbeveling dat tijdens de parlementaire bespreking zou worden ingegaan op de redenen waarom de beoogde categorie niet aan deze vereisten dient te voldoen. In dat verband dient erop te worden gewezen dat bemiddelaars waarmee wel een overeenkomst wordt gesloten, evenzeer via het internet kunnen opereren, zodat de eigen kenmerken van het internet op dit vlak nog geen verantwoording kunnen bieden voor het gemaakte onderscheid.

Daarnaast dient ook te worden nagegaan of de vrijstelling beperkt dient te blijven tot beheerders van *websites* die geen reizen verkopen, dan wel of ze dient te worden uitgebreid tot alle bemiddelaars die voorbereidend werk verrichten zonder dat zulks leidt tot het sluiten van een overeenkomst met hen, ongeacht van welk medium ze gebruik maken. Dat laatste klemt des te meer nu vergunningsstelsels krachtens artikel 9, lid 1, a), van de genoemde richtlijn 2006/123/EG geen discriminerende werking mogen hebben jegens de betrokken dienstverleners.

4. De indieners van het voorstel hebben ervoor geopteerd een uitzondering toe te voegen op de verplichting te beschikken over een vergunning tot het exploiteren van een

51.266/3

reisbureau, en beogen daartoe artikel 3, § 2, van het decreet van 2 maart 2007 aan te vullen. Mochten nog meer bemiddelaars uit het toepassingsgebied van dat decreet worden gesloten (zie opmerking 3.4, *in fine*), dan is het meer voor de hand liggend bepaalde van de in artikel 2 van het decreet van 2 maart 2007 opgenomen definities aan te passen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

5. Aangezien in de definitie van het begrip "reisbureau" (artikel 2, 1°, van het decreet van 2 maart 2007) twee elementen voorkomen ("reis" en "logies"), wordt in het voorgestelde artikel 3, § 2, 7°, naast van "reizen", beter ook gewag gemaakt van "logies".

6. Volgens de toelichting gegeven door één van de indieners van het voorstel wordt met "verstrekkers van toeristische diensten" in de voorgestelde bepaling bedoeld "ondernemingen die een reisbureau-activiteit uitoefenen of ondernemingen die rechtstreeks logies verstrekken". Men kan dan best de terminologie hanteren die in het decreet van 2 maart 2007 en in het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies voorkomt, en schrijven "een reisbureau of een toeristisch logies".

Indien men ook ondernemingen beoogt die zelf vervoer verstrekken, dient daarvan ook melding te worden gemaakt.

51.266/3

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES P. LEMMENS