



Vlaams
Parlement

stuk **1602** (2011-2012) – Nr. 1
ingediend op 9 mei 2012 (2011-2012)

Voorstel van decreet

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

houdende opheffing van het decreet van 2 maart 2007
houdende het statuut van de reisbureaus,
gewijzigd bij het decreet van 8 juli 2011 en
het decreet van 17 februari 2012

Dit voorstel van decreet werd ingetrokken op 14 juni 2012.

TOELICHTING

Het decreet van 2 maart 2007 en de uitvoeringsbesluiten van 19 juli 2007 regelen het statuut van de reisbureaus en een vergunningsstelsel voor reisbureaus en toeristische verhuurkantoren in het Vlaamse Gewest.

Het decreet onderwerpt elk reisbureau met één of meerdere verkooppunten dat reizen organiseert of aan reisbemiddeling doet aan een vergunning. Reisbemiddeling wordt hierbij ruim omschreven als het aanbieden, voorstellen of realiseren van voorbereidend werk tot het sluiten van een overeenkomst. De decreetgever heeft voorzien in een aantal mogelijkheden tot vrijstelling van vergunning, zoals onder meer reizen die passen binnen de onderwijzende taak, het jeugd- of het sociaal-cultureel werk. Om een vergunning te bekomen moet de onderneming aan een aantal voorwaarden voldoen wat betreft financiële mogelijkheden, borgtocht, technische uitrusting, verzekeringen, personeel met voldoende beroepskennis. Voor wie niet voldoet worden een aantal administratieve geldboetes voorzien, alsook de mogelijkheid tot onmiddellijke stopzetting van exploitaties.

Kortom, met het invoeren van een statuut voor de reisbureaus werden drie doelstellingen beoogd: het invoeren van een sterk kwaliteitslabel voor de reisbureaus (kwaliteitsbewaking), de bescherming van de consument en het creëren van een eerlijke marktsituatie.

De toepassing van het Reisbureaudecreet legt echter een aantal pijnpunten bloot en heeft geleid tot een aantal bizarre situaties. Naast het handhavingsbeleid uitgevoerd door Toerisme Vlaanderen werd het decreet ook het voorwerp van een aantal burgerrechtelijke procedures ingeleid door de Vereniging Vlaamse Reisbureaus (VVR).

Pijnpunten die ook blijken uit het evaluatierapport van het Departement internationaal Vlaanderen (DIV) van 19 april 2012, de hoorzittingen in de commissie bevoegd voor Toerisme van het Vlaams Parlement naar aanleiding van de bespreking van het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de reisbureaus, ingediend door de heren Sas van Rouveroi, Marnic De Meulemeester, Boudewijn Bouckaert en Bart Caron (*Parl. St. Vl. Parl.* 2011-12, nr. 1523/1) en uit allerhande schrijvens van organisaties uit de sector.

Belangrijkste pijnpunten en neveneffecten

Het Reisbureaudecreet vertoont een aantal pijnpunten en tekortkomingen.

1. Definitie reisbemiddeling

Het huidige Reisbureaudecreet definieert het begrip reisbemiddeling heel ruim, waarbij verkoop geen vereiste is om als bemiddelaar te worden beschouwd. Deze ruime definitie heeft gezorgd voor een aantal problemen.

1.1. Sociale verenigingen

Sociale verenigingen die een vrijstelling van vergunningsplicht hebben conform het decreet zoals de vzw Curieus, die reizen organiseert binnen het kader van haar statutaire werking, werden door de VVR onlangs nog geïsoleerd. Het ophangen van een affiche om een reis aan te kondigen onder de leden van de vzw is voldoende om als reisbemiddeling bestempeld te worden en aldus onder het Reisbureaudecreet te vallen. Ook als deze verenigingen samenwerken met een erkend reisbureau om een reis te organiseren voor hun leden wordt dit beschouwd als bemiddeling en hebben ze dus een vergunning nodig.

1.2. *Affiliate websites*

Ook ‘affiliate websites’, waarbij mogelijke potentiële reizigers alleen maar worden geïnformeerd over bepaalde reisaanbiedingen, werden onlangs veroordeeld voor ‘reisbemiddeling’ zonder vergunning. In het vonnis van 17 februari 2012 oordeelt de rechtbank dat de beheerder van www.zomerbrochure.be inbreuk maakt op het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de reisbureaus, omdat het zou bemiddelen in reiscontracten daar aan de consument virtueel advies wordt gegeven omtrent de partijen bij wie een geslaagde vakantie kan worden geboekt. Wanneer we deze ruime definitie van reisbemiddeling hanteren, is elke vorm van reisinformatieverstrekking vergunningsplichtig. Informatieverstrekking en adviesverstrekking worden door de rechtbank zomaar als inwisselbaar gebruikt. In absurdo en ver verwijderd van de wil van de oorspronkelijke decreetgever leidt deze interpretatie zelfs tot de vaststelling dat de verhuurder van advertentieruimte ook vergunningsplichtig wordt, want de opname van een advertentie houdt per definitie een keuze in van degene die de advertentieruimte beschikbaar stelt om deze advertentie wel en een andere niet te plaatsen, wat als een impliciete waardering en dus advies kan worden aangemerkt. Ten andere, het werkt in beide richtingen. Vele adverteerders kiezen heel bewust de uitstraling van sommige media om geloofwaardigheid te winnen voor hun dienst/product.

Informatie dient de consument. Het is juist dat niet alle informatie betrouwbaar is. Maar het komt aan de consument toe de kwaliteit ervan te beoordelen en zelf te kiezen in welke mate deze informatie sturend is voor zijn reiskeuze. Als men dit niet als uitgangspunt hanteert dan zijn zoekrobots zoals Google, zeker wanneer men de optie ‘ik doe een gok’ aanklikt, al evenzeer vergunningsplichtig.

Het schakelmoment in de consumentenbescherming – wat op zich een federale materie is – doet zich voor op het ogenblik dat de consument een contractuele relatie aangaat door zich in het kader van een concreet reisvoorstel te identificeren en zich te verbinden tot een reis al dan niet mits betaling van een voorschot. Zolang hij/zij dat niet doet blijft de consument een anonieme surfer of een potentiële reiziger. Alsdan is er niet alleen geen contractuele relatie maar zal hij/zij ook niet het gevoel hebben een contractuele band te hebben aangegaan.

Alleen in Vlaanderen maakt men problemen met affiliate marketing. Omdat de impact van de decreetgever op het internet zeer beperkt is, ontstaat een ongelijk speelveld met buitenlandse websites, meer zelfs, ook met die uit Brussel en Wallonië. Dit leidt tot concurrentievervalsing en men ontnemt tal van Vlaamse bedrijven de mogelijkheid om innovatief te werken. Er wordt gevreesd voor delokalisatie, zeker als het gaat om activiteiten in virtuele vorm. Het kan niet de bedoeling zijn dat Vlaanderen, dat innovatie promoot, economische activiteit en innovatief ondernemerschap wegjaagt uit Vlaanderen.

1.3. *PCO's*

Daarnaast werden tevens de PCO's (Professional Congress Organiser) gevestigd op het Vlaamse grondgebied, slachtoffer van het Reisbureaudecreet. Deze sector, goed voor 60 miljoen euro omzet in België in 2009, werd in 2010 door Toerisme Vlaanderen aangeschreven. PCO's als coördinatoren van alle aspecten van een congres, symposium of conferentie met inbegrip van verblijven van de congresdeelnemers vallen volgens Toerisme Vlaanderen onder het decreet van 2 maart 2007, daar zij in de praktijk bemiddelen bij het bekomen van logies voor hun deelnemers. Men komt hierdoor in België tot een bizarre situatie. PCO's gevestigd in Vlaanderen, waarvan de meesten activiteiten uitoefenen in Brussel, worden door hun Vlaamse vergunningsplicht concurrentieel benadeeld tegenover PCO's met zetel in Brussel of Wallonië, waar minder strenge eisen gelden. Het eventueel wegvallen van de vergunningsplicht kan opgevangen worden door de creatie van een Vlaams kwaliteitslabel voor de PCO. Eventueel kan men hiervoor de reeds bestaande

internationale kwaliteitslabels gebruiken, zoals deze van de IAPCO (International Association of Professional Congress Organisers).

2. Uitzondering vergunningsplicht voor verenigingen

Het Reisbureaudecreet dat in artikel 3, §2, 3°, een uitzondering voorziet op de vergunningsplicht voor de verenigingen binnen het jeugd-, sport-, cultuur-, welzijns-, gezondheids- of volwassenenwerk om de kern van hun maatschappelijke doelstellingen te realiseren en dit zonder winstoogmerk, is er weliswaar niet in geslaagd om voor deze verenigingen een duidelijke situatie te scheppen. Vooral de klachten en dagvaardingen voor de socioculturele verenigingen blijven voor onduidelijkheid zorgen waardoor deze verenigingen in een grijze zone blijven zitten. Kortom, het Reisbureaudecreet is in haar opzet om klaarheid te bieden aan deze organisaties in die zin dat zij niet langer het voorwerp zouden zijn van burgerrechtelijke initiatieven en andere initiatieven, niet geslaagd.

Voor de vrijgestelde verenigingen rijst er bovendien een extra praktisch probleem. Een organisatie met vrijstelling op Vlaams niveau kan onder de bepalingen van de Reiscontractenwet van 1994 vallen waardoor ze verplicht is een verzekering tegen financieel onvermogen te sluiten. Daar verzekeraars enkel werken met vergunde reisbureaus kunnen zij niet voldoen aan de voorwaarden van de federale wet.

Ook verenigingen die echter opteren voor een reisbureauvergunning botsen op de voor hen te zware voorwaarden. Het beschikken over een permanent eigen vermogen en de vereisten inzake beroepsbekwaamheid zijn niet altijd haalbaar.

3. Dienstenrichtlijn 2006

Het Reisbureaudecreet spoort niet met de richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt. Deze richtlijn stelt dat vergunningsprincipes in principe verboden zijn. Lidstaten kunnen bij wijze van uitzondering de toegang tot en uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk maken van een vergunning.

In dat geval moet het vergunningsstelsel echter noodzakelijk, geschikt en evenredig zijn. Wat dat betreft, verwijzen de indieners naar de dienstenimpacttoets (DIT) toegepast op het Reisbureaudecreet. De conclusies van DIT zijn vrij duidelijk. Zo scoort het reisbureau-vergunningsstelsel neutraal op de noodzakelijkheidstoets in die zin dat de noodzakelijkheid van het vergunningsstelsel niet is aangetoond en derhalve in vraag kan worden gesteld. Op vlak van de geschiktheidstoets wordt gesteld dat het vergunningsstelsel net als het systeem van kwaliteitslabels geschikt is om de bescherming van de consument te garanderen, maar minder geschikt is om de algemene kwaliteit van de sector te bewaken daar waar het gebruik van kwaliteitslabels meer resultaat behaalt. Tevens wordt de regelgeving van het Reisbureaudecreet als een disproportionele maatregel beschouwd die de evenredigheidstoets niet doorstaat, onder meer omdat de kosten die samenhangen met het Reisbureaudecreet aanzienlijk hoger liggen in vergelijking met onder meer kwaliteitslabeling. 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.

Bovendien stelt het evaluatierapport van het Departement internationaal Vlaanderen dat er vragen kunnen worden gesteld bij de evenredigheidsregel wat betreft onder meer 'affiliate marketing'. Het DIV stelt dat de vergunningsregels een nadeel scheppen voor in Vlaanderen gevestigde ondernemingen zoals gesteld onder punt a).

Sterke daling aantal klachten

Het evaluatierapport van het DIV stelt in de looptijd van het Reisbureaudecreet (2007-2010) een sterke daling vast van het aantal klachten neergelegd door consumenten bij de Geschillencommissie Reizen. Volgens het DIV kan dit mogelijks wijzen op een daling van het aantal gedupeerde consumenten en/of een kwaliteitsverhoging in de sector. De vraag of er causale verbanden zijn met de inwerkingtreding van het Reisbureaudecreet vindt geen antwoord in deze evaluatie. Een van de doelstellingen van het decreet was het aantal klachten van de consumenten te verminderen. In de periode dat het aantal klachten daalt, stellen we vast dat het gebruik van internet een exponentiële stijging kent. Hieruit kunnen we concluderen dat de stijging van het gebruik van internet geen toename van het aantal klachten tot gevolg had. Meer nog, het feit dat reizigers zich meer en beter informeren via internet kan eventueel een verklaring zijn voor de daling van het aantal klachten. Dit wijst erop dat er geen argumenten zijn om het decreet in stand te houden.

Evolutie in de reisindustrie

Sinds de invoering van het Reisbureaudecreet is er een heuse evolutie in de technologie en heeft het internet een grote invloed in onze maatschappij. Diverse onderzoeken tonen aan dat toeristische informatie vaak de meest gezochte informatie op het internet is en aldus een groot effect heeft op de reisvoorbereiding en het boeken van reizen. Uit een studie van het reisgedrag van de Belgen, uitgevoerd door het WES, blijkt dat in 2010 43,6% van de Belgen een korte vakantie boekte via het internet en 40% een vakantie van gemiddelde duur. Uit een studie die Google Belgium liet uitvoeren door Boston Consulting Group (BCG) blijkt bovendien dat 30% van offlineboekingen online worden voorbereid. Door de gemakkelijke toegang tot informatie op het internet (smartphone en tablets) zullen in de toekomst nog meer reizen zelf voorbereid, samengesteld en geboekt worden.

Internet, sociale media, interactieve televisie, zijn slechts een paar van de technologische veranderingen die een groot effect hebben op de sector. Rekening houdend met de vaststelling van de Europese Commissie dat om de tien jaar 80% van de technologie verandert, kan men verwachten dat er de komende jaren nieuwe ontwikkelingen gaan opduiken en aldus nieuwe vormen van bijvoorbeeld bemiddelings- en verkoopstechnieken zullen ontstaan.

Bescherming van de consument

Ondanks een algehele consensus over de vaststelling dat de consument vandaag een hoge graad van bescherming geniet in geval van schade, overmacht of faling van een vergund reisbureau of toeristisch verhuurkantoor, zijn de indieners van dit voorstel ervan overtuigd dat de noodzakelijke instrumenten voor de bescherming van de consument vastgelegd zijn op federaal niveau. Zo wordt de consument beschermd door de wet van 6 april 2010 betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming en door de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling. Desbetreffend stelt het evaluatierapport van het Departement internationaal Vlaanderen dat het Reisbureaudecreet geen materiële elementen van consumentenbescherming heeft toegevoegd aan de federale wetgeving.

Opheffen van het Reisbureaudecreet

In het kader van de internationale realiteit, de evolutie in de reisindustrie, de federale bescherming van de consument en gelet op de aangehaalde pijnpunten en neveneffecten van de huidige decreetgeving, zijn de indieners van dit voorstel van decreet voorstander van zelfregulering. Ook andere Europese landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland en Scandinavië gaan uit van een zelfregulering door de sector. In Nederland zijn bonafide reisbureaus en reisorganisaties veelal aangesloten bij een beroepsvereniging of branche organisatie. Het is inderdaad belangrijk dat een bonafide reisbureau

wordt herkend aan het lidmaatschap van een (ernstige) beroepsvereniging of andere organisatie en dit in de vorm van het verkrijgen van een label. Wie onvoldoende beroepsbekwaamheid aanreikt, ontvangt geen label en wordt afgestraft door de markt.

Het is ook duidelijk dat het Reisbureaudecreet een voorbeeld is van overdreven reglementering waardoor het ondernemingsklimaat en innovatieve projecten in Vlaanderen op de helling worden gezet.

De optie om het decreet op te heffen, sluit aan bij de algemene beleidsdoelstelling van de Vlaamse Regering inzake wetsmatiging: minder regels, meer eenvoud.

Sas VAN ROUVEROIJ
Marnic DE MEULEMEESTER
Boudewijn BOUCKAERT
Bart CARON

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. Het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de reisbureaus, gewijzigd bij het decreet van 8 juli 2011 en het decreet van 17 februari 2012, wordt opgeheven.

Art. 3. Dit decreet treedt in werking de eerste dag van de maand volgend op de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Sas VAN ROUVEROIJ
Marnic DE MEULEMEESTER
Boudewijn BOUCKAERT
Bart CARON