

STUDIE VAN DE DENKTANK LIBERA! VZW

“HET VLAAMSE REISBUREAUDECREET –

GEWIKT, GEWOGEN...

EN TE LICHT BEVONDEN”

VOORWOORD DOOR VOORZITTER BOUDEWIJN BOUCKAERT

EXECUTIVE SUMMARY

INHOUDSOPGAVE

Deel I. Inleiding en probleemschets.....	8
Deel II. Inhoud en motivering van het reisbureaudecreet.....	11
Hoofdstuk II.1. Inhoud en verantwoording van het reisbureaudecreet.....	11
Hoofdstuk II.2. De gemaakte belangenafwegingen, met inbegrip van de RIA.....	13
Hoofdstuk II.3. De bevindingen van de DIT-analyse.....	22
DEEL III. De ex post evaluaties van het reisbureaudecreet.....	35
Hoofdstuk III.1. De repliek van het Adviescomité van reisbureaus op de DIT.....	35
Hoofdstuk III.2. Reactie van de VVR op het Vlaamse evaluatierapport.....	51
Hoofdstuk III.4. Eerste voorlopige conclusies.....	58
DEEL IV. Aanvullende inzichten.....	60
Hoofdstuk IV.1. De federale wetgeving op de bescherming van (reis)consumenten...60	
Hoofdstuk IV.2. Hoe zit het nu in Nederland?.....	66
Hoofdstuk IV.3. Het rechtseconomisch analysekader.....	73
IV.3.A. Informatie-asymmetrieën als mogelijke marktfaling.....	73
IV.3.B. De invalshoek van de gedragseconomie.....	75
IV.3.C. De theorie van de Publieke Keuze (“Public Choice”).....	77
Hoofdstuk III.4. Algemene conclusies en beleidsaanbevelingen.....	79

VOORWOORD DOOR LIBERA-VOORZITTER BOUDEWIJN BOUCKAERT

De partijraad van LDD keurde in december 2010 de volgende resolutie over de invoering van de ‘vrijheidstest’ van overheidsmaatregelen goed:

“Het staatsinterventionisme tegenaan door een systematische en kritische toetsing van overheidsinitiatieven door toepassing van de vrijheidstest wanneer:

- (1) de overheid onvoldoende kan aantonen dat er daadwerkelijk problemen binnen de samenleving of economie bestaan,
- (2) de samenleving van vrije burgers in staat of bezig is het maatschappelijk probleem op basis van vrijwillig initiatief op te lossen en
- (3) de voorgestelde overheidsinterventie veel intrinsieke gebreken met zich meebrengt, dan moet LDD zich kanten tegen de uitvaardiging van deze overheidsmaatregel.

Door toepassing van deze vrijheidstest kan de kanker van de hoge overheids- en regeldruk ten gronde aanpakt worden.”

Doelstelling van deze studie is nu om deze vrijheidstest toe te passen op het reisbureaudecreet van 2007 en meer bepaald het vergunningsstelsel dat het decreet voor Vlaamse reisbureaus invoert. Hiermee wenst LDD concrete invulling te geven aan het streven naar een grotere bescherming van deze individuele rechten en vrijheden om zo het almaar groeiend staatsinterventionisme tegen te gaan.

De vrijheidstest is conceptueel niet nieuw aangezien zowel het eigendomsrecht als de vrijheid van ondernemen al gevrijwaard (zouden moeten) worden door respectievelijk het Eerste Aanvullend Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens enerzijds, en het Verdrag op de Werking van de EU, het vroegere EG-Verdrag, anderzijds. Beide verdragen hebben een rechtstreekse werking binnen de Belgische rechtsorde en moeten door de Belgische rechtbanken toegepast en gehandhaafd worden.

Toch is het ronduit vreemd dat niemand anders dit soort van onderzoek of toets systematisch wenst uit te voeren. Wellicht is dit enerzijds te wijten aan politieke medeplichtigheid, deels aan lethargie vanuit de samenleving. Enerzijds zijn de politieke spelers volledig opgeslorpt door het regelen van de samenleving dat zij de individuele rechten en vrijheden uit het oog verliezen, anderzijds zijn de burgers te onverschillig geworden om hun rechten door en voor rechtscolleges af te dwingen. Hierdoor krijgt regelneverij in Vlaanderen steeds meer vrij spel.

De dienstenrichtlijn die midden de jaren 2000 door de Nederlandse liberaal Frits Bolkestein uitgedokterd werd, erkende deze wantoestand en poogde hiervoor een oplossing aan te reiken. Concreet werden de lidstaten verplicht al hun regelgevingen te toetsen of ze wel noodzakelijk en evenredig zijn. Indien niet, dan belemmeren ze de Europese interne markt en moeten ze aangepast worden of helemaal verdwijnen. Een belangrijk instrument hiertoe vormt de dienstenimpacttoets of DIT die sterke gelijkenissen met de vrijheidstest vertoont.

Helaas blijkt ook deze oefening vaak een slag in het water te zijn, want tot op heden is er slechts weinig tot niets van wetgeving afgeschaft. Een uitzondering hierop vormt de (geplande) afschaffing van het Vlaamse reisbureau, mede op grond van de in 2009 uitgevoerde DIT. Met deze studie wenst Libera! aan te tonen dat enerzijds de afschaffing van het reisbureaudecreet een goede zaak is, en anderzijds dat de toepassing of uitvoering van meer vrijheidstesten haalbaar en wenselijk is.

De denktank Libera! vzw heeft deze studie in volle onafhankelijkheid kunnen uitvoeren, hierbij weliswaar vertrekkende vanuit de klassiek-liberale uitgangspunten en invalshoek. Libera! is immers een partijonafhankelijke Vlaamse denktank die zich inzet voor de waarden van een vrije samenleving. Hierbij wordt vooral nadruk gelegd op de bescherming van het vrij ondernemerschap en de vrijwaring van het private eigendomsrecht.

Boudewijn Bouckaert
Vlaams Volksvertegenwoordiger - LDD-fractie
Voorzitter van Libera!

EXECUTIVE SUMMARY

Deze Libera-studie wil in detail evalueren of en in welke mate de aangehaalde onderliggende of fundamentele bestaansredenen van het Vlaamse reisbureaudecreet, namelijk de bescherming van de consument en tegen oneerlijke handelspraktijken met de werkelijkheid overeenstemmen en dus als dwingende redenen van algemeen belang bestempeld kunnen worden. Daarnaast werd onderzocht of het vergunningsstelsel in overeenstemming is met de grondwettelijke (cfr. het ‘decreet d’Allarde) en met de supranationale (cfr. het ‘vrij verkeer van diensten’) beginselen van het vrij ondernemerschap, m.a.w. de vrijheidstoets.

Na de inleiding en de algemene situatieschets onderwerpen we in een eerste deel de voorbereidende parlementaire documenten, zoals de memorie van toelichting en de begeleidende RIA, aan een grondige kwaliteitstoets, wat tot op heden nog niet gebeurd is. Daarna overlopen we ook grondig twee andere beleidsdocumenten die een ex post evaluatie van het reisbureaudecreet hebben uitgevoerd:

- de DIT-analyse van 2009 ten einde te voldoen aan de screeningsvereisten zoals die door de Europese dienstenrichtlijn (EDRL) zijn opgelegd;
- het evaluatierapport van Internationaal Vlaanderen van 19 april 2012.

Meer concreet integreren we beide documenten met elkaar om zo de initiële DIT-toetsingen aan de noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid in de mate van het mogelijke te optimaliseren en te vervolledigen.

In het tweede deel van deze studie plaatsen we deze twee documenten, de DIT en het evaluatierapport, tegenover de zeer kritische reacties van respectievelijk het adviescomité voor reisbureaus en de VVR zelf. Door systematisch, of bijna punt voor punt, de soms in zeer felle bewoordingen opgestelde reacties te overlopen, kunnen we bekijken of en in welke mate deze twee evaluatierapporten zwakke elementen of plekken zouden bevatten, dan wel of de reacties vooral berusten op stemmingmakerij. Dit onder het motto: “Du choc des idées jaillit la lumière!” Dit tweede deel sluiten we dan ook af met de eerste of voorlopige conclusies over de geldigheid van de besluiten en beleidsaanbevelingen van zowel het DIT-rapport als van het evaluatierapport van de Vlaamse overheid.

In het derde deel gaan we dieper in op een drietal fundamentele vraagstukken. Vooreerst is er de vraag waaruit precies deze federale wetgeving tot bescherming van de consument en tegen oneerlijke handelspraktijken bestaat. Hiervoor steunen we ons op het standaardwerk over consumentenbescherming en handelspraktijken van UGent professor R. Steennot. Er is in dit verband niet alleen de algemene wetgeving rond consumentenbescherming en eerlijke handelspraktijken, maar ook specifieke regelgeving tot bescherming van de consument-toerist. Beide wetgevingen steunen trouwens op Europese richtlijnen.

Vervolgens beschrijven we kort de situatie van de sector van de reisbureaus in Nederland. Deze vergelijking is uitermate interessant omdat Nederland enerzijds al in 1996 gekozen heeft voor een geheel andere aanpak en anderzijds de Nederlandse sector van de reisbemiddeling economisch gezien vrijwel gelijk loopt met deze in Vlaanderen. De centrale vraag hierbij is of Nederland, meer dan Vlaanderen, te kampen heeft met bedrieglijke handelspraktijken en benadeelde want onbeschermd consumenten. Hoewel het verzamelde feitenmateriaal belangrijk is, is het zeker niet allesbepalend. De realiteit is immers vaak te complex is om uit dit feitenmateriaal steeds sluitende conclusies te halen.

Tot slot passen we op de eerste analyseresultaten een aantal rechtseconomische inzichten toe en aldus de achterliggende ‘incentives’ of stimuli van het marktgedrag en van de impact van de regelgeving hierop, in kaart brengen en analyseren. Op basis hiervan kunnen we (een begin van) antwoord bieden op de vraag of de markt (van het organiseren) van reizen specifieke kenmerken zou hebben waarvoor een speciale overheidsbescherming moet uitgewerkt worden. Daarnaast onderzoeken we of en in welke mate andere factoren in de totstandkoming van het reisbureaudecreet een belangrijke rol gespeeld (kunnen) hebben, zoals ‘regulatory capture’ en ‘rent seeking’ door bepaalde belangengroepen.

We eindigen met de finale resultaten van de vrijheidstoets en een aantal beleidsconclusies, waarbij we, niet gedreven door een blinde vrije-markt ideologie, nauwgezet de voor- en nadelen van de Vlaamse regelgeving tegen het licht houden. Met dien verstande dat de vrijheid van ondernemen de grondslag van ons economisch bestel vormt, en elke aantasting hiervan enkel maar kan worden toegelaten indien deze aantasting noodzakelijk, geschikt, onmisbaar en evenredig is of kan bestempeld worden. Bij gerede twijfel over de meerwaarde van de regelgeving moeten we dus – juridisch gezien – steeds kiezen voor de vrijheid van ondernemen en tegen het opleggen van regelgeving.

De conclusies van de ‘vrijheidstoets’ gaan als volgt:

* Rechtseconomisch gezien bestaan er weinig tot geen argumenten om voor de bescherming van de consumenten en vrijwaring van eerlijke handelspraktijken met de invoering van een vergunningsstelsel nog een extra beschermingsniveau, naast en bovenop de federale beschermingsmaatregelen, te bieden. Vooreerst gaat het hier vooral om een probleem van informatie-asymmetrie waarbij de oplossing ligt in meer informatieverstrekking aan de benadeelde partij. Ook de ‘bounded rationality’ is in dit verband eerder beperkt te noemen, want leren uit (pijnlijke) ervaringen is nu eenmaal eigen aan het marktgebeuren, en reisbeslissingen worden meestal na relatief grondig onderzoek genomen.

* Bovendien blijkt uit de vergelijking met de Nederlandse situatie dat er helemaal geen horrorsituaties voor de consumenten opduiken, wel integendeel. De situatie van de sector van de reisbureaus in Nederland toont aan dat er op het vlak van de daadwerkelijke bescherming van de consument of vrijwaring tegen oneerlijke handelspraktijken geen grotere wantoestanden in Nederland als in Vlaanderen zouden heersen. Meer nog, de ANVR ontwikkelt een aanzienlijke mate van kwalitatieve dienstverlening naar zijn leden toe, en getuigt in deze van een innovatieve en pro-actieve aanpak ten einde de zakelijke belangen van zijn leden te versterken. Van een (zwarte) marktfaling is hier dus geen sprake.

* Daarenboven bestaat er geen correcte afstemming tussen het ingeroepen maatschappelijk probleem en de aangehaalde beleidsdoelstellingen van het reisbureausdecreet. Welke specifieke doelstelling wil men met het Vlaamse vergunningsstelsel nu precies bereiken? Bescherming van de consument, solide en duurzame reisbureaus of het beschermen van het KMO-businessmodel van de reisbureaus in Vlaanderen? Hoewel er uiteraard enkele onderlinge verbanden tussen de drie doelstellingen (kunnen) bestaan, vormen het toch wel drie aparte doelstellingen, want gekoppeld aan andere (of geen) marktfalingen.

* Bij nader toezien blijken er ook aanzienlijke overheidsfalingen te bestaan. Deze overheidsfalingen zijn tweevoudig van aard: enerzijds de hierboven besproken “Public Choice” theorie, en anderzijds de kosten en welvaartsverliezen van de wetgeving voor de samenleving.

* Vooreerst blijkt het Vlaams vergunningsstelsel bijzonder gevoelig te zijn om “gecapteerd” te worden door de belangengroep van de ‘insiders’. Naast het feit dat het vergunningsstelsel de ‘outsiders’ bemoeilijkt om de markt van de reisbureaus te betreden, biedt het de VVR ook de mogelijkheid om outsiders met slechts zijdelingse raakvlakken met de reisbureaus (gaande van socio-culturele organisaties tot bedrijven voor ‘affiliate marketing’) juridisch ‘op te jagen’ en hen in rechte te vervolgen. Zo er al sprake kan zijn van marktfalingen, blijken die duidelijk kleiner te zijn dan de overheidsfalingen die uit het vergunningsstelsel voortvloeien.

* Bovendien blijkt uit de berekening en vergelijking van de kosten voor de drie opties in de DIT, en uit de verfijning van de cijfers die in deze studie gebeurde, de kosten voor een kwaliteitslabel veel lager zijn dan bij dwingende gedragsregels en een vergunningsstelsel. Zo leidt het Vlaamse vergunningsstelsel vooral tot hogere wachtkosten en welvaartsverliezen. Deze kosten worden ofwel door de reisbureaus zelf gedragen, ofwel, indien mogelijk, aan de consumenten doorgerekend, ofwel gebeuren beide, waarbij dit laatste wellicht het geval is. In dit laatste geval zal dit leiden tot zowel een prijsstijging voor de consument als een vermindering van de winst voor de reisbureaus.

* Tot slot zijn er de algemene, in het verleden genomen, beleidskeuzes die de grondslag voor ons economisch bestel vormen en die de grondslag moeten vormen van elke beleidsmaatregel, vrij van ideologische scherpslijperij. Zo bepaalt de OESO in zijn ‘Economic Policy Reforms: going for growth’ dat de regeringen moeten blijven inspanningen leveren om onnodige sector-specifieke wetgevingen elimineren, om administratieve hindernissen te reduceren en wetten moeten herzien om anti-competitieve praktijken te verminderen. Meer nog, met de dramatische Euro-crisis voor ogen pleit de EU, bij monde van de Europese Raad, voor een volwaardige Interne Markt voor diensten door een volledige en grondige omzetting van de dienstenrichtlijn. Teveel handelsbelemmerende wetgevingen blijven in voege en worden nog steeds door de lidstaten goedgepraat.

* Met een afschaffing van het bestaande vergunningsstelsel en de invoering van een vrijwillig kwaliteitslabel zet de Vlaamse overheid alvast een kleine stap in de goede richting. Wel moeten zowel invulling als de uitwerking van dit kwaliteitslabel voor Vlaamse reisbureaus evenwichtig en goed onderbouwd gebeuren.

DEEL I. INLEIDING EN PROBLEEMSCHETS

Het Vlaamse Reisbureaudecreet en zijn gevolgen zijn pas onlangs uitgebreid in de mediabelangstelling gekomen. Niet alleen was er het ‘Okra-arrest’ dat de seniorenorganisatie verbood nog langer reizen te organiseren voor niet-leden, daarvoor was er ook de kwestie van de ‘travelboxes’. En heel recent nog was er de heisa rond de ‘affiliate marketing’, waarbij webontwikkelaars, onder betaling door reisbureaus, reizen en hotelaccommodatie op hun websites plaatsen. Deze webontwikkelaars werden door rechtbanken veroordeeld als reisbemiddelaars die zonder de nodige reisbureauvergunning werken. Maar tot aan deze verhoogde mediabelangstelling kende het decreet slechts een sluimerend bestaan, en leek het alsof het vergunningsstelsel, mutatis mutandis, voor de eeuwigheid was.

Met de aankondiging van de bevoegde minister van Toerisme Geert Bourgeois dat het vergunningsstelsel voor reisbureaus vanaf 1 januari 2014 zal ophouden te bestaan, schreeuwen belangenorganisaties van de reisbureaus, zoals de VLARA en de ABTO, maar vooral de Vlaamse Vereniging van Reisbureaus (VVR), moord en brand. Zo verspreidde de VVR op 5 juni jl. een persbericht met de volgende heftige boodschap tegen de afschaffing van het decreet: “De consumentenbescherming die in het decreet werd voorgehouden, heeft dus blijkbaar geen enkele betekenis meer. Dergelijke houding kan alleen maar ingegeven zijn door politieke motieven waarvan de VVR de inhoud niet kent en ook niet wenst te kennen. De afschaffing van het reisbureaudecreet heeft voor de consument en de reisbureausector een groot aantal negatieve en geen enkel positief effect. [...] De voornaamste pijler van de consumentenbescherming, de garantie op solvabele, bekwame en eerlijke organisatoren en bemiddelaars wordt weggehaald. [...] De waarde van het handelsfonds van een vergund reisbureau wordt minstens gehalveerd. De macht van de multinationale touroperators en ketens wordt – ten koste van de onafhankelijke KMO-reisagent versterkt. [...] Het vertrouwen dat Vlaanderen genoot in het buitenland ingevolge aanzienlijke wettelijke borgstellingen, wordt ondergraven.” Het einde van de wereld bijna...

In een vroeger, ietwat milder statement legt de VVR opnieuw uit waar het voor haar op staat: “Het decreet biedt wel degelijk een belangrijke en noodzakelijke aanvulling op de bescherming van de consument die wordt geboden door de federale wetgeving (reiscontractenwet). Immers, het decreet legt nu aan reisbureaus een statuut op dat ervoor zorgt dat malafide aanbieders worden uitgesloten van deze activiteiten. Door een mogelijke afschaffing van het decreet staat de deur wagenwijd open om malafide aanbieders de consument te laten benaderen. Reizigers die vandaag via internet een reis wensen te organiseren, moeten bewust gemaakt worden van het risico dat zij lopen. Bij een mogelijke afschaffing van het decreet, wordt dat risico ontzettend groot. Het gebrek aan een reisbureaudecreet zal immers aanleiding geven tot het opduiken van talrijke niet-vergunde reisorganisatoren en –bemiddelaars die ook geen verzekering financieel onvermogen en borgstelling kunnen voorleggen. Vooraleer de overheid dit zal kunnen vaststellen, is het kwaad reeds geschied en is er aanzienlijke financiële en morele schade (geen geld en geen vakantie) dat moeilijk te remediëren zal zijn.” (E-VRAM 12 05 03, p. 1)

Met deze studie willen we nu in detail onderzoeken of en in welke mate de aangehaalde onderliggende of fundamentele bestaansredenen van het Vlaamse reisbureaudecreet, namelijk de bescherming van de consument en tegen oneerlijke handelspraktijken met de werkelijkheid overeenstemmen en dus als dwingende redenen van algemeen belang bestempeld kunnen worden. Daarnaast bekijken we of het vergunningsstelsel in overeenstemming is met de

grondwettelijke (cfr. het ‘decreet d’Allarde) en met de supranationale (cfr. het ‘vrij verkeer van diensten’) beginselen van het vrij ondernemerschap, m.a.w. de vrijheidstoets.

In een eerste deel onderwerpen we de voorbereidende parlementaire documenten, zoals de memorie van toelichting en de begeleidende RIA, aan een grondige kwaliteitstoets, wat tot op heden nog niet gebeurd is. Daarna overlopen we ook grondig twee andere beleidsdocumenten die een ex post evaluatie van het reisbureaudecreet hebben uitgevoerd:

- de DIT-analyse van 2009 ten einde te voldoen aan de screeningsvereisten zoals die door de Europese dienstenrichtlijn (EDRL) zijn opgelegd;
- het evaluatierapport van Internationaal Vlaanderen van 19 april 2012.

Meer concreet integreren we beide documenten met elkaar om zo de initiële DIT-toetsingen aan de noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid in de mate van het mogelijke te optimaliseren en te vervolledigen.

In het tweede deel van deze studie plaatsen we deze twee documenten, de DIT en het evaluatierapport, tegenover de zeer kritische reacties van respectievelijk het adviescomité voor reisbureaus en de VVR zelf. Door systematisch, of bijna punt voor punt, de soms in zeer felle bewoordingen opgestelde reacties te overlopen, kunnen we bekijken of en in welke mate deze twee evaluatierapporten zwakke elementen of plekken zouden bevatten, dan wel of de reacties vooral berusten op stemmingmakerij. Dit onder het motto: “Du choc des idées jaillit la lumière!” Dit tweede deel sluiten we dan ook af met de eerste of voorlopige conclusies over de geldigheid van de besluiten en beleidsaanbevelingen van zowel het DIT-rapport als van het evaluatierapport van de Vlaamse overheid.

In het derde deel gaan we dieper in op een aantal fundamentele vraagstukken. Vooreerst is er de vraag waaruit precies deze federale wetgeving tot bescherming van de consument en tegen oneerlijke handelspraktijken bestaat. Hiervoor steunen we ons op het standaardwerk over consumentenbescherming en handelspraktijken van UGent professor R. Steennot. Er is in dit verband niet alleen de algemene wetgeving rond consumentenbescherming en eerlijke handelspraktijken, maar ook specifieke regelgeving tot bescherming van de consument-toerist. Beide wetgevingen steunen trouwens op Europese richtlijnen.

Vervolgens beschrijven we kort de situatie van de sector van de reisbureaus in Nederland. Deze vergelijking is uitermate interessant omdat Nederland enerzijds al in 1996 gekozen heeft voor een geheel andere aanpak en anderzijds de Nederlandse sector van de reisbemiddeling economisch gezien vrijwel gelijk loopt met deze in Vlaanderen. De centrale vraag hierbij is of Nederland, meer dan Vlaanderen, te kampen heeft met bedrieglijke handelspraktijken en benadeelde want onbeschermd consumenten. Hoewel het verzamelde feitenmateriaal belangrijk is, is het zeker niet allesbepalend. De realiteit is immers vaak te complex om uit dit feitenmateriaal steeds sluitende conclusies te halen.

Tot slot passen we op de eerste analyseresultaten een aantal rechtseconomische inzichten toe en aldus de achterliggende ‘incentives’ of stimuli van het marktgedrag en van de impact van de regelgeving hierop, in kaart brengen en analyseren. Op basis hiervan kunnen we (een begin van) antwoord bieden op de vraag of de markt (van het organiseren) van reizen specifieke kenmerken zou hebben waarvoor een speciale overheidsbescherming moet uitgewerkt worden. Daarnaast onderzoeken we of en in welke mate andere factoren in de totstandkoming van het reisbureaudecreet een belangrijke rol gespeeld (kunnen) hebben, zoals ‘regulatory capture’ en ‘rent seeking’ door bepaalde belangengroepen.

We eindigen met de finale resultaten van de vrijheidstoets en een aantal beleidsconclusies, waarbij we, niet gedreven door een blinde vrije-markt ideologie, nauwgezet de voor- en nadelen van de Vlaamse regelgeving tegen het licht houden. Met dien verstande dat de vrijheid van ondernemen de grondslag van ons economisch bestel vormt, en elke aantasting hiervan enkel maar kan worden toegelaten indien deze aantasting noodzakelijk, geschikt, onmisbaar en evenredig is of kan bestempeld worden. Bij gerede twijfel over de meerwaarde van de regelgeving moeten we dus – juridisch gezien – steeds kiezen voor de vrijheid van ondernemen en tegen het opleggen van regelgeving.

Helaas wordt deze juridische stelregel (nog) niet altijd, of zelfs vaak niet, gevolgd in, bij en tijdens de politieke besluitvorming. Enkel door grondig onderzoekswerk van de omgevingsfactoren en de onderliggende drijfveren kunnen we hierin verandering brengen, eventueel zelfs door en voor rechtscolleges.

DEEL II. INHOUD EN MOTIVERING VAN HET REISBUREAUDECREET

Hoofdstuk II.1. Inhoud en verantwoording van het reisbureaudecreeet

Met het decreet van 2 maart 2007 herbevestigde de Vlaamse overheid het vergunningsstelsel voor de in Vlaanderen gevestigde reisbureaus dat al met een federale wet van 1965 was ingevoerd. Toch bevatte het decreet een aantal belangrijke aanpassingen, zoals de forse uitbreiding van het toepassingsgebied van het vergunningsstelsel voor reisbureaus door veel meer spelers in de dienstensector van de reisbemiddeling te verplichten een vergunning aan te vragen, en de aanzienlijk makkelijker gemaakte handhaving of afdwinging van het stelsel. Het decreet breidde de draagwijdte van de oorspronkelijke wet dus fors uit.

Volgens de memorie van toelichting bij het decreet vertoonde het toepassingsgebied van de wet van 1967 immers grote leemtes:

- de voorwaarde van het winstgevend karakter was te beperkt: “Hierbij heeft vooral de voorwaarde van ‘winstgevendheid’ – en ook de uitzondering, verderop in de wet, voor vzw’s die ook een vergunning kunnen bekomen voor het organiseren van reizen ter ondersteuning van hun hoofddoel – de deur opengezet voor tal van misbruiken. Wanneer niet kan aangetoond worden dat een exploitant winst maakt, kan deze exploitant niets opgelegd worden.” (p. 3)
- de federale wet was toegespitst op de eigenlijke verkoop van reizen, wat de bemiddeling buiten schot liet: “Een tweede leemte in de wet is de omstandigheid dat de zuivere bemiddelingsactiviteit, partijen bij elkaar brengen, of advies verstrekken betreffende reizen, niet valt onder de wet, zelfs niet wanneer dit gebeurt tegen betaling. [...] De reisbureauwet heeft het enkel over verkopen als tussenpersoon, in tegenstelling tot vergelijkbare wetgeving zoals de regeling van het statuut van de verzekeringstussenpersonen, die een ruimer toepassingsgebied kent.” (p. 3)

De achterliggende reden om het toepassingsgebied fors uit te breiden ligt volgens het decreet in het verhoogde risico op consumentenbedrog en concurrentievervalsing die nieuwe (soorten) spelers op de markt van de reisbemiddeling zouden kunnen veroorzaken:

“Het toenemende economische belang van de toeristische sector, de Europese eenheidsmarkt en het internet leidden ondertussen tot een snelle vermenigvuldiging van het aantal tussenpersonen in de reissector, die strikt genomen niet onder deze definitie van ‘tussenpersoon’ vallen, hoewel ze zich wel op de reismarkt begeven. Zowel om redenen van eerlijke concurrentie als consumentenbescherming is het echter aangewezen dat ook deze tussenpersonen bepaalde kwaliteitsgaranties bieden.” (p. 4)

De memorie verklaart dit potentieel risico in het bemiddelingsproces als volgt:

“Zelfs het loutere advies verstrekken over reisproducten is immers meestal niet vrijblijvend. Zo is het voor de consument niet altijd duidelijk of hij te maken heeft met een tussenpersoon die advies verstrekt over de producten van een groot aantal reisbureaus of van een bepaald of bepaalde reisbureaus. Reisbemiddeling houdt sowieso 90% advies in, vooraleer de overeenkomst uiteindelijk gesloten wordt. Het feit dat de laatste stap, het verstrekken van de overeenkomst, uiteindelijk niet door de adviseur gezet wordt, belet niet dat hij een belangrijke tussenpersoon is die het uiteindelijke contract voorbereidt en de reiziger ertoe beweegt het te sluiten.” (p. 4)

Dus iemand aanzetten tot het tekenen van een contract, zonder zelf de medecontractant te zijn, zou eveneens een groter risico op consumentenmisbruik kunnen inhouden wanneer deze

persoon hiertoe niet over de nodige vergunning beschikt. Hierdoor wordt niet alleen de medecontractant maar ook de bemiddelaar gezien als bron van mogelijk misbruik van consumentenvertrouwen.

Daarnaast voldeden volgens de memorie van toelichting een aantal vergunningsvoorwaarden of –criteria die in de wet vermeld stonden, niet langer, wegens verouderd:

“Op dit ogenblik kan een reisbureau bijvoorbeeld een vergunning krijgen wanneer het één persoon in dienst heeft die praktijkervaring heeft opgedaan in een reisbureau, zijnde de aanvrager (fysiek persoon) of de persoon belast met het dagelijks bestuur (rechtspersoon). Waaruit deze praktijkervaring bestaat, is soms erg onduidelijk. Deze vereisten inzake beroepskennis, die dateren uit de prehistorie van de reissector, zijn dan ook aan een evaluatie toe.” (p. 4)

Ook bleken er tekortkomingen in de verzekeringsplicht te bestaan: “Niet opgenomen in de reisbureauwet is de verplichting over verzekeringen te beschikken. Artikel 4, 2°, a, van de reisbureauwet bepaalt wel dat voorwaarden met betrekking tot financiële mogelijkheden mogen worden opgelegd, maar verzekeringen vallen hier niet onder. Beschikken over bepaalde verzekeringen is op dit ogenblik dus geen reglementaire voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning. In Vlaanderen wordt een verzekering financieel onvermogen daarom momenteel afgedwongen op basis van de plichtenleer. Om evidente redenen is een wettelijke verplichting echter verkieslijk.” (p. 4) Welke deze “evidente redenen” zijn, staat niet in de memorie beschreven.

Tot slot bestond er volgens de indieners van het decreet een probleem inzake de handhaving van de wet: “Een laatste belangrijk probleem is het feit dat inbreuken op de huidige wetgeving onvoldoende tot sancties leiden. Op grond van de wet zijn de politie en het door de minister aangewezen personeel bevoegd om processen-verbaal op te maken. Deze processen-verbaal worden aan het openbaar ministerie bezorgd dat desgevallend de strafrechtelijke vervolging op gang brengt. In de praktijk blijken de processen-verbaal echter weinig aanleiding te geven tot effectieve vervolging voor de strafrechtbanken. Verbaliseren leidt dus maar in beperkte mate tot vervolging. Het gevolg hiervan is dat er in Vlaanderen een aantal reisbureaus ongestraft een illegale toestand in stand kunnen houden. Deze toestand is problematisch. De consument-toerist kan slechts efficiënt worden beschermd als de werking van de reisbureaus doeltreffend wordt gecontroleerd.” (p. 4)

Met de invoering van het Vlaamse vergunningsstelsel werden dus om die redenen de voorwaarden betreffende beroepskennis, financiële mogelijkheden, borgtocht, technische uitrusting en verzekeringen fors strenger gemaakt. Tot slot worden er sancties voorzien, gaande van administratieve geldboetes tot bevel tot stopzetting, waardoor de moeizaam werkende strafrechtelijke aanpak via de parketten, omzeild werd. Hierdoor kan men veel sneller op de bal spelen en niet-vergunde reisbureaus uit de markt halen of dwingen.

Nog belangrijker echter dan de verruiming van het toepassingsgebied, het strenger maken van de vergunningscriteria en het makkelijker maken van de handhaving, is dat de Vlaamse overheid met deze herbevestiging van het vergunningsstelsel de mening van de toenmalige Belgische overheid blijft volgen dat de economische sector van reisbureaus streng gereguleerd, want tegen vermeende perverse marktkrachten beschermd, moet worden, want: “[m]et het toenemende belang van het toerisme stelde men toentertijd vast dat meer en meer ondernemingen tot stand kwamen die sporadisch of doorlopend talrijke activiteiten verrichten die in het domein van de reisbureaus vallen. In een stelsel van volstrekte vrijheid beschouwde

men een dergelijke evolutie op een gebied waar de betrekkingen tussen partijen hoofdzakelijk steunen op het vertrouwen, niet zonder gevaar. [...] In feite verkopen de reisbureaus immers beloften waarvan de waarde pas duidelijk wordt, geruime tijd nadat de prijs is betaald. De consument-reiziger heeft er dan ook alle belang bij dat de toegang tot het beroep wordt afhankelijk gemaakt van het vervuld zijn van kwaliteitsvoorwaarden.” (p. 3)

Naast het aspect van de consumentenbescherming, werd ook de bescherming van de reisbureausector tegen oneerlijke handelspraktijken als centrale reden aangehaald: “Dit geldt echter evenzeer voor de sector. Het vertrouwen in de sector kan immers sterk geschokt worden door de handelingen van onbekwame of oneerlijke actoren, en het diskrediet waarin dergelijke handelingen het ganse beroep zouden brengen, zou niet alleen de ernstige reisbureaus, doch ook de expansie van de Vlaamse toeristische sector in zijn geheel, ernstig benadelen.” (p. 3) Volgens de opstellers van het reisbureaudecreet zou dit argument ook nauw verbonden zijn met de thematiek van de consumentenbescherming aangezien mala fide reisbureaus vrijwel automatisch ook de rechten van de consumenten zouden schenden.

Hoofdstuk II.2. De gemaakte belangenafwegingen, met inbegrip van de RIA

Voor de analyse van de verantwoording van het decreet maken we zowel gebruik van de memorie van toelichting als van de bijhorende reguleringssimpactanalyse. Het verschil tussen een memorie van toelichting en een RIA is dat een memorie een pleidooi vormt voor het gekozen beleidsinstrument, daar waar de RIA als instrument voor de verbetering van de wetgevingskwaliteit moet streven naar een grondige afweging van de voor- en nadelen van de beleidsmaatregel in vergelijking met andere beleidsinstrumenten of –alternatieven en op grond van de uitgevoerde gedegen probleem- en doelstellingenanalyse. Dit brengt ons ertoe grondig in te zoomen op de RIA voor de afweging van de ‘pros en contras’ van het decreet. Bovendien rijst hier de vraag of het hier doorlopen RIA-proces aan deze kenmerken voldoet.

Wat echter al meteen opvalt bij de RIA, is dat deze RIA slechts één enkel (!) empirisch gegeven of cijfermateriaal bevat, namelijk dat “de dienst reisbureaus op dit ogenblik uit 8 personeelsleden (6 VTE) bestaat”. Wie dacht dat de RIA heel wat feitelijk materiaal zou leveren op basis waarvan de belangenafweging onderbouwd zou worden, komt enigszins bedrogen uit. Deze RIA berust met andere woorden vrijwel volledig op allerlei redeneringen en stellingen, zonder deze empirisch grondig onderbouwd te hebben. Wat hiervan dan de precieze bewijskracht is of zou kunnen zijn, blijft daarom een groot vraagteken.

De noodzakelijkheid

De eerste analysevraag die we ons moeten stellen, is of en in welke mate de in de memorie van toelichting ingeroepen redenen van consumentenbescherming en vrijwaring tegen oneerlijke handelspraktijken daadwerkelijk noodzakelijk zijn, of zoals de Europese wetgever en rechtspraak het stellen, “gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van algemeen belang”. Is het inderdaad zo dat deze specifieke sector van de reisbemiddeling, meer dan andere dienstensectoren, hierdoor geplaagd worden of dreigen te worden?

De eerste bewijsvoering die de memorie aanhaalt, vormt een theoretische redenering die, bij nader toezien, gebaseerd lijkt te zijn op de economische theorie van de “experience goods”: “Zoals reeds vermeld, verkopen reisbureaus immers beloften waarvan de waarde pas duidelijk wordt geruime tijd nadat de prijs betaald is, en waarbij zelfs een eventuele terugbetaling van de prijs ingevolge het niet nakomen van de beloften, de mislukte reis nooit zal goedmaken.

Daarom is het noodzakelijk de consument-toerist vakbekwame, solvabele en eerlijke partners te blijven garanderen.” (p. 5)

Of deze redeneerwijze met de economische theorie van “experience goods” overeenstemt, bekijken we alvast grondig in het laatste deel van deze studie, onder het hoofdstuk van de rechtseconomische inzichten. Maar we kunnen hier al stellen dat men toch wat kort door de bocht gaat door zomaar te beweren dat een compensatie achteraf nooit de mislukte reis zal kunnen goedmaken, wat dan onder het motto van ‘beter voorkomen dan genezen’ een ex ante vergunningsstelsel zou noodzakelijk maken.

De bewering dat schade slechts gebrekkig of onvolledig gecompenseerd wordt gaat immers op voor vele teleurstellingen in producten en dienstverlening naderhand. Een terugbetaling kan immers per definitie nooit helemaal alles compenseren. In economische termen vormt dit gegeven een afgeleide van het ‘endowment effect’: de waarde die men als consument aan iets toekent, is groter dan de prijs die men ervoor wil betalen of betaald heeft. Maar leidt dit gegeven dan automatisch tot het besluit dat we dan maar alle vormen van productenverkoop en dienstverlening aan vergunningsstelsels moeten onderwerpen? Men kan dus ernstige vraagtekens plaatsen dat deze onvolledige compensatie een noodzakelijke reden tot invoering van het vergunningsstelsel zou vormen.

Een tweede gegeven dat de memorie ter rechtvaardiging van het vergunningsstelsel aanhaalt, is de vaststelling van de lage faillissementsgraad in de sector van de reisbemiddeling: “Vooreerst dient men er zich namelijk van bewust te zijn dat de Vlaamse reissector momenteel een van de meest betrouwbare ter wereld is. Met een gemiddelde van zeven faillissementen per jaar op een gemiddeld totaal van 768,6 hoofdvergunningen (vergunningen voor een hoofdkantoor) over de laatste 10 jaar, zijnde een gemiddeld falingspercentage van 0,009 %, behoort de Vlaamse reisbureausector tot de Europese en wereldtop wat kwaliteit en betrouwbaarheid betreft. Men kan er dan ook niet aan onderuit dat het huidig statuut [nvdr. van de federale wet], ondanks zijn gebreken, ontegensprekelijk grote verdiensten heeft gehad voor het vrijwaren van de kwaliteit van de Vlaamse reisbureaus. Zomaar het statuut opheffen zonder de consument een gelijkwaardige kwaliteitsgarantie te verstrekken, is dan ook onzinnig.” (p. 5-6)

Los van de feitelijke vaststelling dat het faillissementscijfer 0,9 % bedraagt (of 7 delen door 768, wat 0,0091 of 0,91 % geeft), en niet het door de VVR vermelde, bijzonder lage cijfer van 0,009% procent, rijst de vraag of dit lage faillissementscijfer niet veeleer te wijten is aan het (veel) moeilijker maken van de toegang tot de sector en het beschermen van de ‘insiders’ (de al aanwezige reisbureaus). Door het verminderen van de onderlinge concurrentiedruk kan er veel minder sprake zijn van ‘creatieve destructie’ waarbij verouderde reisbureaus verdwijnen en innovatieve of dynamische reisbureaus op de markt treden. We bekijken straks hoe het zit met het falingspercentage in Nederland.

Indien men daarenboven het tegengaan van faillissementen ter bescherming van de consument als beleidsdoelstelling zou aanvaarden (‘hoe minder falingen, hoe betrouwbaarder de sector’), dan dient met het ganse huidige economische bestel in vraag te stellen. Is het dan nog wel toegelaten om gelijk welk bedrijf failliet te laten gaan of verklaren als gevolg van toegenomen concurrentiedruk? Elk faillissement onder druk van concurrentie brengt immers economische schokken voor medecontracten en consumenten met zich mee. Deze denkwijze doortrekken zou hoe dan ook leiden tot een totale verstarring van het economisch weefsel en proces. Dit wil uiteraard niet zeggen dat men per se een hoog faillissementscijfer moet nastreven, maar

enkel dat een faillissementscijfer geen logische of directe band heeft of kan hebben met de mate van bescherming van de consument omdat de reisbureaus ‘betrouwbaarder’ zouden zijn.

Men kan dus gewoonweg niet beweren dat afdoende bewezen is dat:

- het lage faillissementscijfer te wijten is aan de invoering van het vergunningsstelsel;
- een laag faillissementscijfer leidt tot een betere consumentenbescherming aangezien de sector dan betrouwbaarder zou zijn.

Ook hier kan men niet stellen dat de noodzakelijkheidsvereiste afdoende bewezen werd.

Trouwens, elke vorm van economische planning door rechtstreeks in te grijpen in de marktwerking is verboden naar Europees recht, ondermeer artikel 14 van de dienstenrichtlijn.

Ook de probleembeschrijving in de RIA bij het decreet focust in essentie op deze twee fundamentele maatschappelijke problemen als oorzaak of grondslag van de regelgeving:

1. De consument te beschermen tegen oneerlijke praktijken of onbekwaamheid van de reisbureaus, hoewel consumentenbescherming eigenlijk een federale bevoegdheid is.
2. De bescherming van de sector tegen oneerlijke concurrentie vanwege reisbureaus die de regelgeving niet (willen) naleven.

Er staat in de RIA echter niet aangegeven: (1) hoe groot het beschreven probleem is, zowel inzake consumentenbescherming als inzake bescherming tegen oneerlijke concurrentie en (2) waarom de toenmalige federale wetgeving hiervoor onvoldoende een oplossing bood. In die zin lijkt de RIA inzake de probleemanalyse hier weinig tot geen meerwaarde te bieden. Nochtans is een gedegen probleemanalyse in termen van risico-inschatting en gedragsanalyse cruciaal voor het welslagen van de RIA-oefening. Ook hier is dus het vervuld zijn van de noodzakelijkheidsvereiste (nog) niet voldoende aangetoond.

Vervolgens komt enkel in de RIA, en niet in de memorie, de doelstelling van het vergunningsstelsel aan bod. [Het decreet] “beoogt de kwaliteit van de Vlaamse reissector te garanderen. Het statuut van de reisbureaus moet duidelijkheid brengen, ervoor zorgen dat de consument steeds beroep kan doen op vakbekwame mensen, dat de bona fide reisbureaus geen oneerlijke concurrentie ondervinden van personen die het minder nauw nemen met de beroepsverplichtingen en geen onnodige lasten met zich meedragen.” (p. 72) Hoe moeten we deze doelstelling nu beoordelen?

Welk meetbaar niveau van beroepskennis precies vereist is om te komen tot een kwaliteitsvolle dienstverlening naar de consumenten toe, wordt niet verduidelijkt. Bovendien zou men deze redenering kunnen omdraaien door te zeggen: ‘Hoe lager de beroepsverplichtingen, hoe minder oneerlijke concurrentie’. Ook kan men opmerken dat deze beroepsverplichtingen niet enkel als een last voor de reisbureaus mogen beschouwd worden, want voor bepaalde businessmodellen van reisbureaus vormen deze beroepsverplichtingen net een troef, waardoor ze die vrijwillig zullen volgen. Oneerlijke concurrentie kan niet bestaan in businessmodellen waar deze vakbekwaamheid net een troef is. Tot slot rijst de vraag wat de decreetgever onder ‘onnodige lasten’ verstaat. Dragen de ‘bona fide’ reisbureaus dan ‘onnodige lasten’ met zich mee? Onnodige lasten moeten volgens artikelen 9 en 15 van de dienstenrichtlijn trouwens verwijderd worden wegens schending van het evenredigheidsbeginsel.

Nog belangrijker hier is dat de doelstelling (de bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken) niet (helemaal) samenvalt met de probleemstelling van gebrekkige consumentenbescherming. Hoewel deze twee dwingende redenen van algemeen belang raakvlakken met elkaar hebben, vallen ze toch niet samen of kunnen ze niet met elkaar

vereenzelvigd worden. Al was het maar omdat de doelgroepen, consumenten en concurrenten, niet dezelfde zijn. Meer nog, kwaliteitsverbetering door vakbekwame mensen, is van een totaal andere dimensie dan het tegengaan van frauduleuze praktijken van malafide personen. Men kan m.a.w. vakbekwaam en tegelijkertijd te kwader trouw zijn. Uit dit alles lijkt alvast dat de noodzakelijkheid van het decreet niet afdoende is onderzocht, laat staan aangetoond.

Tot slot nog dit, in de memorie van toelichting wijst de Vlaamse regering op een nieuwe ontwikkeling die bedreigend zou zijn: “Dit belet niet dat ook rekening dient gehouden te worden met de ophanden zijnde revolutie in de reissector die de dienstenrichtlijn met zich zal meebrengen. Nu de consument binnenkort geconfronteerd zal worden met reisbureaus die niet dienen te voldoen aan de bestaande kwaliteitsvereisten van het statuut, zal hij niet langer dezelfde kwaliteitsgarantie hebben ongeacht het reisbureau waarop hij een beroep doet.” (p. 5) Dit lijkt ons toch wat een vreemde redenering te zijn, alsof de invoering van de Europese dienstenrichtlijn een aanslag zou vormen op de zogenaamde kwaliteitsgarantie en dus consumentenbescherming. Het lijkt in elk geval te illustreren hoezeer men nog weigerachtig staat tegenover de verdere vrijmaking van de interne markt voor diensten, waartegen men zich via de afscherming van de markt probeert te verweren.

De geschiktheid en onmisbaarheid

De volgende analysestap betreft de geschiktheid en onmisbaarheid van het vergunningsstelsel. Bestaan er geen andere beleidsinstrumenten die hiertoe even geschikt zouden (kunnen) zijn? In de memorie van toelichting erkent de indienende Vlaamse overheid dat er al alternatieve beleidsinstrumenten bestaan tot bescherming van de consument en de vrijwaring van eerlijke handelspraktijken in de sector van de reisorganisatie en -bemiddeling:

“Wat de reissector betreft, heeft de federale wetgever van zijn bevoegdheid gebruik gemaakt om de reiziger ook op het vlak van het privaatrecht te beschermen. De wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract tot reisorganisatie en reisbemiddeling (hierna ‘reiscontractenwet’) regelt, in uitvoering van de Richtlijn 90/314/EEG van de Raad van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen (hierna ‘pakketrichtlijn’), de contractuele verhoudingen tussen reizigers en reisorganisatoren en bemiddelaars.

Het verkopen en organiseren van reizen is bovendien een dienst in de zin van artikel 1, 2° van de Wet van 19 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument (hierna ‘Wet Handelspraktijken’). De reiziger wordt dus ook beschermd door de Wet Handelspraktijken.” (p. 5)

Toch oordeelt de Vlaamse overheid: “Desondanks blijft ook een publiekrechtelijke bescherming van de reiziger, via het statuut, aangewezen.” (p. 5) Er wordt echter niet duidelijk gemaakt waarom deze federale wetgevingen voor de consumentenbescherming en vrijwaring van eerlijke handelspraktijken onvoldoende zouden zijn. Wat zou er mis kunnen lopen in de handhaving en toepassing van deze federale regelgevingen? De voorwaarde van geschiktheid en onmisbaarheid blijkt dus niet (helemaal) vervuld te zijn, minstens niet aangetoond. In het derde deel van deze studie gaan we dieper op deze federale wetgeving in.

Een ander beleidsalternatief dat de Vlaamse overheid lijkt te overwegen, vormt de invoering van een kwaliteitslabel, en steunt hierbij zelfs op de dienstenrichtlijn:

“Ten einde de consument te beschermen en het vertrouwen in de Vlaamse reissector te bestendigen, is een kwaliteitslabel voor reisbureaus hierdoor zonder meer noodzakelijk. Op die manier weet de consument immers het kaf van het koren te scheiden. Deze nood aan keurmerken en andere kwaliteitsaanduidingen komt ook expliciet tot uiting in de

dienstenrichtlijn, die specifiek de toeristische sector als voorbeeld vermeldt van een sector waar transparantie en kwaliteitsaanduidingen belangrijk zijn.” (p. 6)

Maar vrijwel onmiddellijk geeft de Vlaamse regering hieraan een vreemde invulling door in de memorie van toelichting net het vergunningstelsel als een kwaliteitslabel te bestempelen: “In die zin biedt het statuut, dat reeds jaren is gekend als kwaliteitslabel, een belangrijke meerwaarde voor de consument. In tegenstelling tot andere mogelijke kwaliteitslabels gaat het statuut uit van een onafhankelijke instantie, waarbij alle soorten reisbureaus evenwaardig worden behandeld en waarbij het belang van de consument voorop staat. Het statuut is met andere woorden een onafhankelijke waarborg voor kwaliteit.” (p. 7) Deze wending gaat dan ook duidelijk in tegen de doelstelling van de dienstenrichtlijn die vrijwillige varianten van ‘kwaliteitslabelling’ voorstaat.

Een op zich staand kwaliteitslabel wordt in de memorie van toelichting daarentegen vrijwel onmiddellijk als ongeschikt van de hand gewezen:

“Dat een gelijkaardig kwaliteitslabel met dergelijke aantrekkingskracht op een andere manier tot stand zou kunnen komen, met name via zelfregulering, is zeer onwaarschijnlijk.

In die zin is het nuttig te kijken naar de Europese praktijk. Algemeen kan gesteld worden dat voornamelijk de Latijnse landen (Frankrijk, Spanje, Griekenland, Italië, maar ook Ierland) een vergunningsplicht opleggen, waar in de Angelsaksische landen voornamelijk een beroep wordt gedaan op zelfregulering, die meestal uitgaat van één beroepsvereniging. Dit laatste is onder meer het geval in Duitsland (DRV), het Verenigd Koninkrijk (ABTA) en Nederland (ANVR).” (p. 7)

Of het autonome kwaliteitslabelsysteem in Nederland werkt, bekijken we in het derde deel van deze studie. Maar dit zou niet het geval zijn voor of in de andere landen, en dus ook niet in Vlaanderen, aldus de memorie van toelichting:

“Gelijkaardige cijfers vindt men in de andere landen waar zelfregulering geldt. In Duitsland telde de dominante beroepsvereniging Deutschen Reiseverbands (DRV) in 2005 ongeveer 5000 leden (waaronder ook een groot deel niet-reisbureaus) op een totaal van 12.639 reisbureaus, wat neerkomt op minder dan 61 reisbureaus met kwaliteitsgarantie per miljoen inwoners op een totaal van 154 reisbureaus per miljoen inwoners.

In het Verenigd Koninkrijk vertegenwoordigen de 1787 leden van de Association of British Travel Agents (ABTA) 30 reisbureaus met kwaliteitsgarantie per miljoen inwoners, met dien verstande dat de kwaliteit van de ABTA-leden dan nog zeker niet hoger is dan die van de 123 reisbureaus per miljoen inwoners waarover de Vlaming beschikt. Met een gemiddeld falingspercentage onder ABTA-leden dat vier maal hoger ligt dan het Vlaamse falingspercentage is de Vlaamse consument in alle opzichten duidelijk beter af.” (p. 7)

Ook in de RIA wordt een op zich staand systeem van kwaliteitslabels aan een analyse van geschiktheid onderworpen, maar ook hier vrijwel onmiddellijk verworpen. In de rubriek ‘Opties’ schrijft de RIA over deze optie:

“Zelfregulering: het bestaande statuut wordt opgeheven en niet vervangen door een nieuw. Groot-Brittannië, Duitsland en de Scandinavische landen kennen geen vergunningsplicht. Nederland heeft zich daar sedert enkele jaren bij aangesloten.

In deze landen bestaat geen overheidsregulering maar wel een systeem van sectorregulering waarbij de sector zelf via interne, al dan niet met de overheid overlegde, sectorafspraken zorgt voor een zekere vorm van regulering.

Via beroepsorganisaties worden een aantal lidmaatschapsvereisten opgelegd die zorgen dat een bepaald kwaliteitsniveau wordt gehaald. Wie geen lid is van een beroepsorganisatie, krijgt geen medewerking vanuit de sector, en kan in principe niet overleven. In de praktijk worden deze belangenverenigingen gedomineerd door de grote touroperators, die de hoogste lidmaatschapbijdragen betalen.” (p. 75)

De verantwoording voor het vrijwel onmiddellijk verwerpen van de geschiktheid van deze optie, kent zowel interne inconsistenties als onvoldoende empirische onderbouwing. Zo kan men niet beweren dat men zonder kwaliteitslabel “in principe niet kan overleven” wanneer men tegelijkertijd beweert dat de kwaliteitslabel ondergraven wordt door de (vele) reisbureaus die geen lid zijn van de ANVR en dus over geen kwaliteitslabel (kunnen) beschikken. Bovendien beschrijft deze optie onvoldoende het verschil tussen een kwaliteitslabel enerzijds en zelfregulering anderzijds. Deze twee beleidsinstrumenten hebben weliswaar raakvlakken maar verschillen toch grondig van elkaar. Zelfregulering is dwingend binnen de sector (zoals tuchtreglementen voor de vrije beroepen), terwijl een kwaliteitslabel als volledig vrijwillig moet bestempeld worden. Tot slot is de analyse enigszins als stemmingmakerij te bestempelen wanneer men zonder feitelijk bewijs beweert dat de reisbemiddelingssector in Nederland “gedomineerd” wordt door de grote touroperators.

Dit alles brengt de Vlaamse regering in de memorie van toelichting tot de volgende conclusie inzake de geschiktheid van het vergunningsstelsel:

“Een statuut zorgt met andere woorden niet alleen voor een sterk kwaliteitslabel, maar ook voor een veel grotere kwalitatieve concurrentie op de Vlaamse reismarkt, en verhoogt aldus de algemene kwaliteit van de reissector, wat de consument alleen maar ten goede komt.” (p.7) Nochtans blijkt zij hierbij tegenstrijdige analyses te maken, andere zaken dan de bescherming van de consument of eerlijke handelspraktijken erbij te halen, noch hiervoor voldoende feitelijke gegevens ter onderbouwing ervan aan te reiken. De geschiktheid, laat staan de onmisbaarheid lijkt hier dus niet afdoende aangetoond te zijn.

De evenredigheid

Wat de evenredigheidstoets betreft, zijn het enerzijds vooral de adviezen van de diverse ‘stakeholders’ en anderzijds de RIA die zich hierover uitspreken. Het standpunt van het ABVV, het AVC, het ACLVB, UNIZO en de Boerenbond bevat hieromtrent al een zeer interessante invalshoek door te wijzen op het klaarblijkelijk tekort aan inzicht in de sociaal-economische gevolgen van het vergunningsstelsel en op de gebreken in de RIA hieromtrent: “Voor ABVV, ACV, ACLVB, UNIZO en Boerenbond is inzicht in de sociaal-economische implicaties van de voorgestelde regelgeving essentieel. Gezien de mogelijke verre gaande implicaties voor de Vlaamse reisbureausector vraagt zij meer bepaald dat de Vlaamse regering voorafgaandelijk aan de volgende stappen in de parlementaire behandeling, de voorgestelde regeling aan een grondige sociaal-economische toets onderwerpt. De huidige RIA komt hieraan niet tegemoet en dient dan ook in die zin te worden uitgewerkt. Bovendien dient in de RIA de consistentie van het voorgestelde met het voorstel van dienstenrichtlijn te worden getoetst.” (p. 36)

Nog interessanter en diepgaander vormt de mening van Voka over het ontwerpdecreet waarbij de evenredigheidstoets als een belangenafweging wordt gezien tussen het recht op ondernemen versus de ingeroepen dwingende redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van consumenten:

“De kwestie of overheidsregulering aangewezen is om de activiteiten van een bepaalde sector te regelen moet geval per geval worden bekeken. Het vergt een delicate afweging waarbij het belang van een goede marktwerking afgewogen moet worden tegenover andere, misschien conflicterende belangen. In nogal wat wetgevend werk wordt de vrije marktwerking niet verzoenbaar geacht met het garanderen van voldoende bescherming aan consumenten. Ook in onderhavig ontwerp van decreet wordt deze motivering, net zoals in 1965 bij de opmaak van de reisbureauwet, expliciet ingeroepen. Meer bepaald wordt de vrij lange tijdsspanne tussen de verkoop van de reis en het daadwerkelijke genot ervan aangewezen als rechtvaardigingsgrond voor overheidsregulering.” (p. 39)

Ook Voka wijst op de tekorten in de kwaliteit van de vereiste evenredigheidstoets door te wijzen op nieuwe ontwikkelingen die niet in de belangenafweging zijn meegenomen: “Voka had liever gezien dat de case voor overheidsregulering in deze sector uitvoeriger werd toegelicht. Het is immers duidelijk zo dat de consumenten de voorbije 40 jaar ook beduidend mondiger zijn geworden en ook veel beter in staat zijn om hun rechten te verdedigen. Dit blijkt al uit de raadpleging van consumentenorganisaties bij het onderhavige decreetsontwerp (zie de RIA). Veertig jaar geleden zou dit zeker niet het geval zijn geweest. Maar er is meer. Door de sterk toegenomen informatiestroom zijn consumenten, individueel of door de hulp van intermediairen die expliciet hun belangen verdedigen, thans veel beter in staat de prijs-kwaliteitsverhouding van het voorgestelde reisaanbod te beoordelen. Het internet speelt hierbij ook een essentiële rol.

Het informatie-nadeel in hoofde van de consumenten, dat veertig jaar geleden inderdaad reëel was, is de jongste jaren aanzienlijk verminderd. De uitbouw van de netwerkeconomie laat consumenten bijvoorbeeld toe elkaar hun wedervaren over het reisaanbod mee te geven. Dit is op zich een positieve evolutie. Door de toename van informatie in hoofde van de consumenten worden deze laatste mondiger, hetgeen hen daardoor ook toelaat zelf kwaliteit af te dwingen. De reisorganisatoren zullen zich inspannen om de consument zo goed mogelijk te bedienen. Ze zijn er zich immers ten volle van bewust dat een goede dienstverlening, dag in dag uit, hen de beste garantie verleent voldoende klanten te krijgen. De toegenomen informatiestroom dwingt hen daartoe.

Daartoe is uiteraard vereist dat er voldoende (nieuwe) spelers de markt kunnen betreden. Ook op die manier worden de ondernemingen in de sector voldoende geprikkeld om een goede dienstverlening te waarborgen.” (p. 39-40)

De conclusie van Voka over de uitgevoerde belangenafweging is dan ook sprekend: “Het onderhavige voorstel van decreet gaat ons inziens nog onvoldoende diep in op deze evoluties die net pleiten voor minder overheidsregulering. In de RIA of de memorie van toelichting wordt de optie van meer marktwerking niet expliciet aangesneden. We hebben ook wat de indruk dat in essentie voortgeborduurd wordt op het bestaande instrumentarium van overheidsregulering.

Een alternatief in de vorm van zelfregulering wordt weliswaar opgeworpen in de RIA, maar wordt eigenlijk al onmiddellijk (bij de opties) verworpen door te verwijzen naar andere landen. Daar zou de zelfregulering gedomineerd worden door enkele spelers die de hoogste lidmaatschapsbijdragen betalen. Het komt ons voor dat deze stellingname wat te generiek van aard is. Ze zou immers kunnen impliceren dat elke vorm van zelfregulering inferieur is ten opzichte van rechtstreekse overheidsregulering. Dit laatste is niet in overeenstemming met een trend naar zelfregulering in andere landen, gebaseerd op de mogelijke voordelen van deze organisatievorm (betere kennis van de sector, grotere flexibiliteit van handelen, betere naleving van de mee opgestelde regels, binnen de perken houden van administratieve lasten, vermindering van druk op het overheidsapparaat zelf, betrokkenheid van de samenleving,...).

Het spreekt daarbij echter vanzelf dat de overheid steeds een strikte naleving van de mededingingsvoorwaarden moet garanderen. Daarbij moet ook in overweging worden genomen dat er verschillende soorten zelfreguleringsinstrumenten bestaan (certificatie, keurmerken, convenanten,...). Een gedegen bestudering van de verschillende vormen van zelfregulering m.b.t. deze sector in de verschillende landen zou dan ook waardevol kunnen zijn. Het lijkt ons dus aangewezen dat meer in het bijzonder nagegaan wordt of in de eerste instantie wat meer marktwerking en in tweede orde een bepaalde vorm van zelfregulering toch tot betere resultaten zou kunnen leiden.” (p. 40)

Voka maakt op basis hiervan dan ook de volgende beleidsaanbeveling:

“We geloven dat de goede werking van deze markt gebaat is bij een zo vrij mogelijke marktwerking. We onderschrijven echter ook dat een bepaalde vorm van (zelf)regulering aangewezen is. De verplichting om bepaalde verzekeringen af te sluiten bijvoorbeeld, lijkt ons redelijk, te meer daar het vrij moeilijk is voor de klant om dit te weten te komen. Echter, bij elke extra voorwaarde die additioneel opgelegd wordt om een vergunning te bekomen moet de toets gemaakt worden of de extra consumentenbescherming die er door geboden zou kunnen worden, opweegt tegen de additionele toetredingsdrempel om de markt te betreden – (hierbij moet trouwens ook expliciet in overweging worden genomen dat de consument via federale privaatrechtelijke regelgevingen reeds bescherming geniet). Voor een aantal voorwaarden die thans in het decreet opgenomen zijn, en in de uitvoeringsbesluiten nader zullen worden uitgewerkt, menen we dat dit niet voldoende het geval is.” (p. 40-41)

Helaas heeft de toenmalige Vlaamse regering het noch in de memorie van toelichting, noch in de RIA nodig gevonden in te gaan op deze terechte argumenten en beweegredenen van Voka. Eenmaal de RIA was opgesteld naar aanleiding van de eerste agendering van dit dossier op de Vlaamse ministerraad, is deze RIA niet meer aangepast aan latere inzichten of opmerkingen.

Tot afsluiting belichten we hier nog even de analyse van de effecten die de RIA gemaakt heeft. Zoals hierboven al opgemerkt, bevat deze effectenbeschrijving geen enkel cijfer, wat de beweringen in de analyse moeilijk te verifiëren of, beter gezegd te falsifiëren, maakt. Vooral de effectenbeschrijving van de tweede optie van ‘zelfregulering’ is hier van belang, aangezien we deze moeten plaatsen tegenover deze van het nieuwe vergunningsstelsel die in de derde optie beschreven wordt. De effectbeschrijving van eerste optie, deze van het bestaande federale vergunningsstelsel, is weliswaar nodig om te komen tot een ‘baseline’ of vergelijkingsbasis, maar staat in wezen ook voor een vergunningsstelsel en verschilt daarom niet veel van de derde optie). Maar beter ware geweest het vergunningssysteem “an sich” af te zetten tegenover een kwaliteitslabel, want nu vergelijkt men enkel de aanpassingen inzake toepassingsgebied, beroepskennis en handhaving met elkaar. Dit is veel te beperkt.

Wat ziet de RIA nu als baten (B) en kosten (K) van tweede optie voor de consument? Eerst bekijkt de RIA de gevolgen van de uitbreiding van het toepassingsgebied:

“B: aanvankelijk meer concurrentie, door het afschaffen van het statuut wordt het eenvoudiger om een reisbureau op te starten.

K: - door het afschaffen van het statuut vervalt de huidige kwaliteitsgarantie. Anderzijds kunnen de vereisten door zelfregulering opnieuw strenger worden, strenger misschien dan wat nu voorzien is, zodat de concurrentie opnieuw afneemt. In Nederland heeft het vervangen van het statuut door zelfregulering geleid tot hogere kosten, zodat veel kleine reisbureaus gestopt zijn.

- een statuut gebaseerd op zelfregulering gaat uit van de sector die niet zozeer consumentenbescherming, maar wel het belang van de sector voorop stelt;

- de regelgeving is minder transparant voor de consument.” (p. 79)

Als baten en kosten voor de reisbureaus ziet de RIA:

“B: in principe valt elk reisbureau onder de zelfregulering

K: wie onder het systeem van zelfregulering valt, hangt af van wie er voordeel bij heeft. Wie in de illegaliteit opereert, of economisch voldoende sterk is zodat hij alleen kan opereren, kan zich aan de beroepseisen onttrekken.” (p. 79)

Ook zijn er de baten en kosten voor de overheid, waarbij het laatste argument vreemd klinkt:

“B: de overheid is niet langer verantwoordelijk voor een sluitende vergunningsplicht. Wie onder de zelfregulering valt, is geen zaak van de overheid.

K: - De overheid heeft geen vat op het toepassingsgebied van de zelfregulering;

- Kleine reisbureaus voelen zich mogelijks in de steek gelaten door de overheid.” (p. 79)

Wat de beroepskennis betreft, ziet de RIA als voor- en nadelen voor de consument:

“B: meer concurrentie, indien de vereisten van beroepskennis wegvallen of verminderen. In welke mate vereisten van beroepskennis zullen opgelegd worden onder zelfregulering valt echter af te wachten.

K: beroepskennis is niet langer gegarandeerd een vereiste voor het opstarten van een reisbureau, wat de kwaliteit niet ten goede komt.” (p. 79)

Voor de reisbureaus geldt voor de invoering van de vereiste van beroepskennis dan weer:

“B: wat personeel betreft, dient een reisbureau mogelijks aan geen vereisten meer te voldoen, wat een lastenverlaging betekent.

K: - het is onduidelijk in welke mate beroepskennis een vereiste zal zijn onder zelfregulering.
- weinig of geen vereisten van beroepskennis kan nefaste gevolgen hebben voor het vertrouwen in de sector.” (p. 79-80)

Wat de handhaving betreft, ziet de RIA geen voordeel van een kwaliteitslabel voor de consument. Wel een nadeel: “De consumentenbescherming is niet gegarandeerd. De consument kan enkel hopen dat de sector, die in principe enkel haar eigenbelang nastreeft, inbreuken op de beroepsverplichtingen die de consument schade kunnen berokkenen, sanctioneert.” (p. 80)

Voor de reisbureaus inzake de handhaving valt vooral de laatste factor op:

“B: de sector kan zelf inbreuken op de beroepsverplichtingen afstraffen, en dus sneller optreden

K: de naleving van de beroepsverplichtingen zal in principe niet afgedwongen worden voor de rechtbank. Dit houdt in dat de waarborgen van een eerlijk proces, niet gegarandeerd zijn.

Bovendien is het onzeker in hoeverre een beroepsvereniging een grote touroperator kan straffen indien deze belangrijke speler zijn verplichtingen niet nakomt.” (p. 80)

Wat kunnen we nu van deze effectenanalyse denken? Vooreerst blijken er te weinig doelgroepen aan bod te komen, waardoor de ‘businessmodellen’ en de belangen van nieuwe dienstverleners (zoals travelboxen en ‘affiliate marketing’) die willen werken rond specifieke nevenfacetten van het reisgebeuren, maar die door de verruiming van het toepassingsgebied van de wetgeving gehinderd worden, niet in de belangenafweging meegenomen worden. Daarnaast handelt de effectenanalyse vooral over de voor- en nadelen van een vergunningsstelsel (geen, beperkt, ruim) voor de consumentenbescherming enerzijds en eerlijke handelspraktijken anderzijds. Maar nergens kwantificeert, laat staan ‘monetariseert’ de RIA

de kosten als gevolg van het risico op ondermaatse dienstverlening of oneerlijke handelspraktijken. Men insinueert en men beweert, zonder hiervoor feitelijk bewijsmateriaal aan te reiken.

Voor optie 3 (de uiteindelijk gekozen beleids optie) blijkt de RIA toch wel wat licht over de kosten/baten analyse te gaan. Zo worden de kosten voor zowel de verruiming van het toepassingsgebied, van de beroepskennis en van de handhaving, zowel voor de consumenten, reisbureaus, socio-culturelen als Vlaamse overheid als ‘geen’ omschreven. Dit vertekent toch fors de afwegingsvariabelen, want er zijn wel degelijk kosten verbonden aan de uitbreiding van het toepassingsgebied, bijv. hogere nalevingskosten, meer welvaartsverlies voor de sector van de reisbureaus en meer actoren die met wachtkosten te maken krijgen.

Een laatste fundamenteel probleem bij de RIA is dat er geen monitoring en daarop aansluitend evaluatiemoment van de daadwerkelijke gevolgen van de wetgeving gepland werd. Nochtans vormt elke RIA slechts een raming of inschatting van toekomstige effecten, en kan dus nooit als een sluitstuk van de analyse beschouwd worden. Veeleer vormt de RIA slechts het begin van een voortdurend evaluatieproces van de effecten en bestaansredenen van de wetgeving. Meer nog, de RIA vormt de basis waarop deze toekomstige evaluaties dienen te gebeuren. Concreet reikt de RIA analysebevindingen en redeneerwijzen aan, welke dan later worden nagekeken of en in welke mate ze bewaarheid werden.

Hoofdstuk II.3. De bevindingen van de DIT-analyse

In dit onderdeel schetsen we bondig de bevindingen van de DIT-analyse die ex post, ongeveer twee jaar naar de goedkeuring van het decreet, werd gehouden. Pas in het volgende deel gaan we dieper in op de tegenargumenten die het Vlaamse Adviescomité van de reisbureaus in zijn advies d.d. 27 oktober 2009 geformuleerd heeft. De algemene inleiding van het DIT-rapport verklaart alvast de bestaansreden en methodiek van de DIT: “Om de noodzakelijkheid en evenredigheid te toetsen heeft Vlaanderen de Dienstenimpacttoets (DIT) ontwikkeld. De DIT is een gestructureerd analyseproces van de impact van een voorgenomen of bestaande regelgeving op de vrije werking van het dienstenverkeer. De DIT is gebaseerd op de Vlaamse RIA methodiek en bestaat uit een reeks van opeenvolgende stappen. Ten eerste moet de juridische scope worden vastgelegd. Dit houdt in dat de bepalingen en eisen uit een bepaalde regelgeving aan de Europese Dienstenrichtlijn (EDRL) worden getoetst.” (p. 4) In concreto werd het decreet getoetst aan de artikelen 9 en 10 voor vergunningsstelsels, en aan de meer algemene artikelen 14 en 15 van de dienstenrichtlijn voor wettelijke gedragsvoorschriften of ‘eisen’.

Gelet op de draagwijdte en het aangereikte analysekader van de dienstenrichtlijn “kan de DIT ook opgevat worden als een filter. De bepalingen (eisen) uit de regelgeving worden aan verschillende toetsen onderworpen en zo als het ware gefilterd, tot uiteindelijk de bepalingen overblijven die volledig conform de EDRL zijn. Eerst worden de beperkingen die verboden zijn of buiten het toepassingsgebied van de EDRL vallen, uit de DIT gefilterd. Vervolgens wordt voor de bestaande bepalingen nagegaan of ze noodzakelijk zijn of niet. Nadien wordt nagegaan of de bestaande bepalingen geschikt zijn om de doelstellingen te bereiken. Een volgend stadium van de filter is de evenredigheidstoets waarin wordt nagegaan of de bepalingen uit de regelgeving evenredig zijn. Tenslotte wordt ook getoetst of de bepalingen voldoende eenvoudig en handhaafbaar zijn. Bepalingen die al de onderdelen van de filter doorstaan en aan het einde overblijven, hebben de toetsing met de EDRL doorstaan.” (p. 7)

In dit hoofdstuk wordt de initiële DIT vervolgens aangevuld of verbeterd met inzichten en analyseresultaten die in het rapport tot evaluatie van het reisbureaudecreet van 19 april 2012 door het departement Internationaal Vlaanderen, afdeling beleid, naar voor komen. De inzichten van het evaluatierapport blijken goed verenigbaar met de DIT-resultaten te zijn aangezien het evaluatierapport grotendeel gelijkaardige vragen en toetsingen als de DIT aan bod liet komen. Het evaluatierapport bevat vier grote hoofdstukken, waarbij vooral de laatste twee hoofdstukken politiek relevant zijn:

- De inleiding met aandacht voor ondermeer de onderzoeksvraag en met enkele methodologische kanttekeningen;
- Feiten en cijfers over de reisbureausector, de toeristische verhuurkantoren, de consumentenbescherming en de handhaving;
- De bevindingen die eigenlijk de antwoorden bevatten op tien cruciale vragen;
- Algemene conclusies en aanbevelingen.

In het centrale hoofdstuk “bevindingen” van het evaluatierapport kwamen er tien cruciale evaluatievragen aan bod, die we nu zullen samenvoegen met de inzichten van de DIT-analyse:

- (1) Droeg het reisbureaudecreet bij tot een betere bescherming van de consument?
- (2) In welke mate heeft het decreet het aantal reisbureaus (met kwaliteitsgarantie) in Vlaanderen op peil gehouden of doen toenemen?
- (3) In welke mate heeft het reisbureaudecreet het mogelijk gemaakt dat vormen van oneerlijke concurrentie in de praktijk met succes werden bestreden?
- (4) Heeft het reisbureaudecreet een algemene regeling ingevoerd voor de reisbemiddelingsactiviteiten van de socio-culturele verenigingen?
- (5) In welke mate heeft (de uitvoering van) het reisbureaudecreet bijgedragen tot een gunstiger ondernemingsklimaat voor de reissector in Vlaanderen?
- (6) Houdt het decreet voldoende rekening met nieuwe evoluties in de reissector?
- (7) Heeft (de uitvoering van) het reisbureaudecreet niet-beoogde of niet-gewenste effecten gesorteerd, en zo ja welke? Hoe kunnen die in voorkomend geval worden vermeden of weggewerkt?
- (8) In welke mate kunnen of moeten de vastgestelde beleidseffecten van het reisbureaudecreet aanleiding geven tot een bijsturing van (a) de decreetsbepalingen zelf, (b) de interpretatie van het bestaande decreet, of (c) de wijze van uitvoering van het decreet?
- (9) Staan de vastgestelde beleidseffecten en maatschappelijke baten van het decreet in verhouding tot de noodzakelijke kosten en inspanningen voor de uitvoering ervan?
- (10) Zijn de behaalde effecten of gewenste effecten of resultaten mogelijks op een alternatieve en batiger wijze realiseerbaar? Is het Reisbureaudecreet met andere woorden noodzakelijk?

Op het eerste zicht zijn een groot aantal onderzoeksvragen inhoudelijk terecht en blijken nauw aan te sluiten bij twee van de drie toetsen van de uitgevoerde DIT, namelijk de geschiktheid en evenredigheid van het bestaande vergunningsstelsel. Andere vragen slaan dan weer op de handhaafbaarheid en de onmisbaarheid van het vergunningssysteem. Wel is het enigszins te betreuren dat men hierbij niet onderzocht heeft of en in welke mate de inschattingen van de RIA ook daadwerkelijk realiteit zijn geworden, dan wel er volledig naast zaten. Dit zou de kwaliteit, of het gebrek eraan, van de initiële RIA en bijhorende besluitvorming aangetoond kunnen hebben, waaruit men dan lessen voor de toekomst zou kunnen trekken.

Concreet kunnen bij vraag (2) van het evaluatierapport over het op peil houden van het aantal kwaliteitsvolle reisbureaus als een beleidsdoel, ernstige vraagtekens geplaatst worden, want

naar Europees recht kan dit in strijd zijn met het verbod op economische planpolitiek. Hoewel een beleidsdoelstelling geen eis in de betekenis van de dienstenrichtlijn vormt, bepaalt artikel 14 als één van de verboden eisen: “5) de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of markt vraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning”.

Daarnaast zijn de vragen (1) en (3) vergelijkbaar met de geschiktheidstoets die in de DIT werd uitgevoerd, dus of het decreet geschikt is voor de realisatie van een dwingende reden van algemeen belang. Vraag (4) die veeleer een intern-Vlaamse problematiek betreft, laten we verder buiten beschouwing. Vraag (5) is dan weer twijfelachtig aangezien deze thematiek enerzijds niet beschouwd kan worden als een reden van algemeen belang en opnieuw te dicht lijkt aan te leunen bij de economische planning waarvan de EU geen groot voorstander is. Anderzijds kan het antwoord op deze vraag wel gebruikt worden voor de evenredigheidstoets en de afweging van de economische kosten en baten van het vergunningsstelsel.

De vragen (6), (7) en (9) behoren dan weer in essentie tot de evenredigheidstoets zoals die ook in de DIT werd uitgevoerd. Niet-beoogde en niet-gewenste effecten (uit vraag 7) kunnen zelfs voortvloeien uit nieuwe evoluties in de reissector (vraag 6). Vraag 9 lijkt te staan voor een analyse van voor- en nadelen van het decreet op de samenleving. Maar bij nader toezien blijkt slechts de afweging gemaakt te worden tussen de maatschappelijke baten enerzijds, en de kosten voor de uitvoering van de wetgeving anderzijds, zoals administratieve lasten voor de reisbureaus en de beheerskosten voor de overheid. Deze invulling is te beperkt.

Vraag (10) staat dan weer voor de onmisbaarheidstoets en steunt op de resultaten van de vragen (6), (7) en (9). Bij nader toezien blijkt het evaluatierapport zich hierover niet uit te spreken en beperkt het zich tot het weergeven van de DIT-resultaten enerzijds, en anderzijds de reacties van het Vlaams adviescomité van reisbureau hierop (zie hierboven). Tot slot zou vraag (8) logisch gezien de laatste vraag moeten zijn, aangezien zij zou moeten steunen op of de conclusie zijn van de antwoorden op alle voorgaande vragen. Dit wordt ook wel enigszins zo erkend in het evaluatierapport aangezien voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de algemene aanbevelingen en conclusies (hoofdstuk 4 van het rapport), maar de volgorde en logica van vraagstelling blijft vreemd.

Wat zijn nu de concrete analyseresultaten van de DIT en van het evaluatierapport i.v.m. de noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid van het vergunningsstelsel voor reisbureaus?

A. De noodzakelijkheidstoets

De noodzakelijkheidstoets slaat op de vraag of de overheid voldoende kan aantonen of onderbouwen dat er daadwerkelijk problemen bestaan binnen de samenleving of de economie. Hiertoe werd de initiële RIA die met het decreet gepaard ging onder de loep genomen. Zoals hierboven al aangegeven identificeerde de RIA de volgende beleidsdoelstellingen:

- a. Het garanderen van de kwaliteit van de Vlaamse reissector;
- b. Het brengen van duidelijkheid in de Vlaamse reissector;
- c. De consument moet steeds kunnen beroep doen op vakbekwame mensen;
- d. Bona fide reisbureaus mogen geen oneerlijke concurrentie ondervinden.

Aangezien de eerste twee doelstellingen (te) vaag geformuleerd zijn (want wat betekent “kwaliteit” en wat is “duidelijkheid?”), heeft de DIT slechts de laatste twee doelstellingen aan de noodzakelijkheidstest van de DIT onderworpen. Volgens de DIT is de dwingende reden van algemeen belang om vakbekwame dienstverlening te waarborgen, veeleer klein, want:

- a. De reiziger is (door het internet) steeds beter geïnformeerd.
- b. De rol van reisbureau als bemiddelaar neemt af (bijv. door een veel groter internetgebruik), zonder dat dit noodzakelijk resulteert in meer schendingen van consumentenvertrouwen.
- c. Het verlies van vertrouwen in een reisbureau leidt niet noodzakelijk tot verlies van vertrouwen in sector. Reizigers die met een bepaald reisbureau slechte ervaringen opdeden, veralgemenen dit niet tot de hele markt, maar maken bij een volgende reis gebruik van een ander reisbureau.
- d. Reizigers die weinig risico's willen nemen, bijvoorbeeld voor meer complexe of sterk uitgebouwde reizen, wenden zich sowieso tot gevestigde waarden op de markt (die dus over een goede reputatie beschikken).
- e. Slechts 1% van de reizen wordt als slecht tot zeer slecht geëvalueerd (WES onderzoeksrapport). De subjectieve risicoperceptie is dus laag te noemen.
- f. Dit leidt tot 0,02% klachten bij Geschillencommissie Reizen, waarvan dan 68,8% zonder gevolg bleef. Van de klachten handelt er slechts een minderheid over gegronde klachten over een ondermaatse dienstverlening.
- g. De gemiddelde omvang van een schadevergoeding is 925,25 euro, een relatief lage schade. Het betreffende risico (kleine schade x kleine kans) is dan ook als zeer klein te beschouwen. Het feit dat dit risico zéér klein is, werd in de oorspronkelijke RIA onvoldoende belicht.

Het evaluatierapport bevestigt trouwens deze kleine risicograad, zonder daar veel gevolgen aan te koppelen door te wijzen op de daling van het aantal klachten tussen 2006 en 2010. Meer nog, de noodzakelijkheid van de ingeroepen beleidsdoelstelling wordt in het evaluatierapport niet geanalyseerd. Dit is vreemd want, hoewel de noodzakelijkheidstoets, namelijk bestaat er in werkelijkheid een dwingende reden van algemeen belang, enigszins deel uitmaakt van de geschiktheidstoets, ware het toch beter geweest eerst dieper in te gaan op de noodzakelijkheid alvorens de geschiktheid van de beleidsmaatregel tot oplossing van dit maatschappelijk probleem onder de loep te nemen. Want of een beleidsmaatregel noodzakelijk is, hangt niet alleen af van het bestaan van minder belastende alternatieven, maar ook van de orde van grootte van het aangehaalde of vermeende maatschappelijk probleem.

Concreet had het evaluatierapport eerst een antwoord moeten geven op de vraag hoe groot het aangehaalde maatschappelijk probleem van bedreigingen voor consumenten en van risico's op oneerlijke handelspraktijken geraamd wordt. Hiervoor zou men kunnen kijken naar landen waar er geen vergunningenstelsel bestaat, zoals in Nederland, en grondig nagaan of daar de belangen van consumenten meer geschaad worden, en of er daar meer sprake is van oneerlijke handelspraktijken. Dit is dus niet gebeurd. Op dit vlak biedt het evaluatierapport dan ook vrijwel geen additionele meerwaarde.

Daarnaast rijst uiteraard de vraag of deze goede resultaten niet net te wijten zijn aan het bestaan van het Vlaams vergunningsstelsel. Het antwoord is negatief want uit de DIT blijkt dat op 20 maart 2009 slechts 26% (270 van de 1053 reisbureaus) beschikte over de strengere Vlaamse vergunning, aangezien de overgangstermijn nog niet bereikt was. Dit betekent dat het grootste deel van de reisbureaus werkte onder een vergunningsstelsel dat volgens de

Vlaamse regering, bij de bespreking van haar decreet in 2007, niet langer effectief was wegens onhandhaafbaar, met te weinig draagwijdte en met verouderde bepalingen.

Helaas is vrijwel nergens objectief cijfermateriaal te vinden over de concrete kwaliteit van de dienstverlening van reisbureaus, het consumentenvertrouwen in de reisbureausector, de aard en de redenen van klachten, enz... Er ontbreekt met andere woorden duidelijk cijfermateriaal om de graad van consumententevredenheid en –bescherming, en het onderlinge verband tussen beide, onomstotelijk te bepalen. Daarom kan het antwoord op de vraag van het risico op consumentenmisbruik enkel voorwaardelijk zijn.

De thematiek van concurrentievervalsing door malafide praktijken vanwege niet-vergunde reisbureaus kan zelfs helemaal niet onderbouwd worden: hoeveel wanpraktijken zijn er, hoeveel schade veroorzaken die aan concurrenten, is het niet-vergund zijn te wijten aan doelbewust ‘free-ridership’, of aan nalatigheid, onwetendheid of voortspruitend uit economische noodwendigheden, enz.? Ook op dit vlak blijft de DIT in het duister tasten.

Daarom kan de DIT slechts voorwaardelijke antwoorden geven op de vraagstelling of het reisbureaudecreet de noodzakelijkheidstoets doorstaat, namelijk maximaal slechts gedeeltelijk en de kans bestaat dat dit helemaal niet het geval is. De Vlaamse regering heeft immers:

- niet afdoende aangetoond dat er een bijkomend groeiend probleem van consumentenbescherming of aantasting van het consumentenvertrouwen bestaat, aangezien het aantal klachten als sinds 2006 in dalende lijn ging;
- helemaal niet aangetoond hoe groot het probleem van de concurrentievervalsing door mala fide reisbureaus doordat zij de consument ondermaatse dienstverlening zouden aanbieden door het verlagen van het prijs-kwaliteit verhouding;
- de aangehaalde beleidsdoelstellingen niet geformuleerd in specifieke, meetbare, aanvaarde, relevante en tijdsgebonden bewoordingen.

B. De geschiktheids- en onmisbaarheidstoets

Het uitgangspunt van de geschiktheidstoets van de DIT vormt artikel 9, lid 1, van de dienstenrichtlijn dat bepaalt: “De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan: [...] c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.”

De DIT heeft daarom op eigen initiatief drie opties onder de loep genomen: het bestaande vergunningssysteem van 2007, ex-post controles met gelijke gedragsvoorschriften maar zonder dit dus aan een vergunningssysteem te koppelen, en de invoering van een kwaliteitslabel, bijvoorbeeld door de sector zelf. In concreto werd dus bekeken welk van de drie beleidsinstrumenten geschikt zou zijn om de vakbekwame en kwaliteitsvolle dienstverlening van de reisbureaus te waarborgen.

a. *Vlaams vergunningstelsel*

De kwaliteitskenmerken van een reisbureau kunnen inderdaad vooraf met behulp van een vergunningstelsel gecontroleerd worden. Het vergunningstelsel is echter minder geschikt om de kwaliteit van de reissector op zich te garanderen. Door het *vooraf* controleren van een aantal voorwaarden zal de kwaliteit van de sector niet automatisch of noodzakelijk verbeteren

De wetgeving heeft geen directe maar slechts een indirecte band heeft met het gewenste gedrag. Een reisbureau kan namelijk perfect in orde zijn met de vergunningsvoorwaarden, maar nog steeds reizen van slechte kwaliteit aanbieden om zo in werkingskosten te besparen.

Bovendien zijn niet alle vergunningsvoorwaarden of –criteria rechtstreeks gelinkt met de consumentenbescherming: kennis van bedrijfsbeheer en verkoops- en organisatietechnieken dienen niet zozeer de consument op zich, maar zijn vooral gericht op de verbetering van de werking van het reisbureau zelf. Uiteraard is er een steeds indirecte link met de verbetering van de dienstverlening, maar de vraag rijst dan hoever men in deze indirecte causaliteit kan gaan. M.a.w., kan een verbetering van de (commerciële) werking van reisbureaus als een dwingende reden van algemeen bestempeld worden?

Ook m.b.t. financiële zekerheden vraagt de DIT zich af waarom de bedragen voor eigen vermogen uit de vennootschapswetgeving niet volstaan, en waarom deze vergunningscriteria op voorhand moeten gewaarborgd zijn. De dienstenrichtlijn stelt immers in artikel 10 dat criteria van een vergunningssysteem de bestaande wetgeving niet mogen dupliceren. Op deze wijze worden bedrijven immers tweemaal op het hetzelfde criterium, namelijk solvabiliteit en levensvatbaarheid, gecontroleerd.

b. Inhoudelijke eisen met ex-post controle

Bij een ex-post controle zou het risico op een ondermaatse dienstverlening of bedrieglijke praktijken enigszins groter worden. In theorie kan er immers meer malafide bedrijfsvoering voorkomen zonder dat men hiertegen op voorhand kan ingrijpen. En net zoals bij een vergunningssysteem zijn bovendien niet alle voorwaarden geschikt om de consument te beschermen: kennis van bedrijfsbeheer en verkoops- en organisatietechnieken en financiële zekerheden dienen niet de consument maar het reisbureau zelf.

Hoewel men de inhoudelijke verplichtingen kan opleggen zonder op voorhand over een vergunning te beschikken, besluit de DIT dat een ex-post controle op zich wat minder geschikt is dan het vergunningstelsel voor de vrijwaring van de consumentenbelangen.

c. Zelfregulering met kwaliteitslabel

Zoals blijkt uit de werkwijze in Angelsaksische en Scandinavische landen, en uit Nederland (zie hieronder), werkt een vorm van zelfregulering wel degelijk. Bovendien vermijdt men op deze wijze bureaucratisch handelen binnen de overheidsinstellingen. Ook de vergunning wordt door de RIA van 2007 gezien als een kwaliteitslabel, maar een kwaliteitslabel kan wel degelijk zonder vergunning en overheidswang.

Volgens de DIT biedt een kwaliteitslabel meer garanties voor kwaliteit. Consumenten zullen geneigd zijn te kiezen voor reisbureaus met kwaliteitslabel, indien zij deze bescherming wenselijk achten. Het risico op ondermaatse dienstverlening zal in deze optie niet toenemen. Een kwaliteitslabel wordt trouwens geregeld in 26 EDRL. Er zijn verschillende methoden voorzien: activiteiten laten certificeren of beoordelen door onafhankelijke of geaccrediteerde organisaties, ofwel een kwaliteitshandvest opstellen of laten opstellen door beroepsorde.

Bovendien blijft de federale wetgeving, dat gedupeerde reizigers vergoedt ingeval van faling van het reisbureau, bestaan. Consumenten blijven hierdoor steeds beschermd (met of zonder

kwaliteitslabel van het reisbureau). Wel is het nuttig om deze wettelijk vereiste verzekeringen wat meer bekendheid te geven omwille van twee redenen:

1. Consumenten gaan zich beter beschermd voelen en het vertrouwen in de markt stijgt.
2. Meer consumenten gaan zich daadwerkelijk wenden tot het Garantiefonds, wat een mechanisme van rechtvaardigheid teweegbrengt.

Conclusie van de DIT is dat zowel het vergunningsstelsel als het systeem van kwaliteitslabels geschikt zijn om in te staan voor een aantal kwaliteitskenmerken van reisbureaus. Dit is minder het geval voor inhoudelijke gedragsvoorschriften met ex post controle. Maar geen enkel systeem kan automatisch of noodzakelijk leiden tot een kwaliteitsvolle dienstverlening door reisbureaus, aangezien andere factoren in de uiteindelijke dienstverleningskwaliteit kunnen meespelen. Dit element en analyse van de onmisbaarheid kwam in de DIT echter te weinig naar boven. We komen hier later in de studie nog op terug.

Op de vraag of en in welke mate het reisbureaudecreet bijgedragen heeft tot een betere bescherming van de consument antwoordt het evaluatierapport dan weer het volgende:

“(1) Vandaag bestaat 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.

(2) De essentiële mechanismen ter bescherming van de consument in de reissector zijn vastgelegd in de reiscontractenwet, de wet op de Handelspraktijken en wetgeving ter bescherming van de consument. Het reisbureaudecreet van 2007 heeft daaraan geen materiële elementen van consumentenbescherming toegevoegd.

(3) Het reisbureaudecreet heeft de bestaande beschermingsmechanismen wel een ruimer toepassingsgebied verschaft door de vergunningsplicht en daarmee samenhangende kwaliteitsgarantie uit te breiden tot een verruimde groep van reisbemiddelaars.

(4) Tijdens de onderzochte looptijd van het decreet (2006-2010) wordt een sterke daling genoteerd van het aantal klachten dat door consumenten werd neergelegd bij de Geschillencommissie Reizen. Dit wijst mogelijks op een daling van het aantal gedupeerde consumenten en/of een kwaliteitsverhoging in de sector. Deze evaluatie laat evenwel niet toe causale verbanden aan te tonen met de inwerkingtreding van het reisbureaudecreet.” (p. 34)

Het rapport geeft dus geen klaar en duidelijk antwoord hierop want het rapport bepaalt enerzijds dat het reisbureaudecreet geen materiële elementen van bescherming toevoegt, maar anderzijds wel het toepassingsgebied van de bescherming heeft uitgebreid. De reden voor deze onduidelijkheid ligt wellicht in het feit dat weliswaar het aantal klachten bij de Geschillencommissie daalt, maar dat het aantal aanspraken op de verzekering financieel onvermogen dan weer gestegen is van 3 in 2006 tot 9 in 2010. Bovendien moet opgemerkt worden dat de dalende trend al was ingezet vanaf 2006 toen de oude regeling nog van toepassing was en waarbij in maart 2009 (zie hiervoor de DIT) nog steeds een grote meerderheid nog geen nieuwe vergunning had aangevraagd.

Bij de stelling in het evaluatierapport dat de graad van consumentenbescherming indirect kan worden afgeleid uit de evolutie van het aantal gedwongen stopzettingen, kunnen o.i. toch wel meer vraagtekens geplaatst worden. Het rapport steunt hierbij op de volgende redenering: “De graad van bescherming van de consument hangt ook samen met de mate waarin een kwalitatieve dienstverlening (finaliteit van de vergunningscriteria van het decreet) in de praktijk kan worden afgedwongen. De effecten van het decreet inzake consumentenbescherming zijn derhalve ook het resultaat van de intensiteit en de oriëntatie van het gevoerde handhavingsbeleid.” (p. 34)

Beter ware geweest om zich te focussen op de evolutie van het aantal klachten bij de Geschillencommissie in vergelijking tot het aantal geboekte reizen. Deze lijkt fors dalende te zijn, maar zoals de VVR zelf aangeeft, daalt “het aantal klachten evenmin, maar wel het aantal geschillen aangezien het bestaan van de toegankelijke Geschillencommissie de reisorganisatoren ertoe aanzet een geschil te vermijden door een minnelijke schikking na te streven.” Bovendien daalt volgens het evaluatierapport ook het aantal reizen, waardoor er automatisch minder klachten zullen opduiken: “In eigen land werd in de periode 2008-2010 een duidelijke terugval genoteerd van zowel het aantal geboekte reizen als de omzet van de reisindustrie.” (p. 11) Op pagina 14 van het evaluatierapport daalde dit cijfer van 15,2 miljoen naar 15,1 miljoen, dus 100.000 reizen minder. Belangrijker nog is dat het aantal vakanties dat via bemiddeling (touroperator of andere) geboekt worden, daalt in vergelijking met het deze die zelf georganiseerd worden, namelijk van 6,13 miljoen naar 5,68 miljoen, een daling dus van 7,3 %.

Op vraag (3) over de geschiktheid van het vergunningsstelsel tot vrijwaring tegen oneerlijke handelspraktijken kwam het evaluatierapport tot het volgende antwoord:

“(1) Het reisbureaudecreet heeft extra instrumenten gecreëerd om vormen van oneerlijke concurrentie te bestrijden. Het heeft de bevoegdheden van de inspectiediensten van de Vlaamse overheid gevoelig uitgebreid (stopzettingen, administratieve sancties en boetes). Op die manier kreeg Vlaanderen zelf de sleutel van het handhavingsbeleid in handen.
(2) Door de uitbreiding van het toepassingsgebied van de reisbureauwetgeving [...] werd ook het actieterrain verruimd voor de handhaving van het decreet – en dus ook het aantal actoren dat voorwerp werd van mogelijke controle door de bevoegde inspectiediensten op eventuele vormen van oneerlijke concurrentie.
(3) Ook de reissector kreeg met het decreet een effectief instrument in handen om de activiteiten die voorbehouden zijn voor vergunde exploitaties af te schermen tegen oneerlijke concurrentie. Getuige daarvan het aantal zaken dat door individuele reisbureaus of door de VVR aanhangig werd gemaakt bij de Rechtbank van Koophandel, en waarin werd verzocht tot de oplegging van een bevel tot staking van vermeende illegale exploitaties.
(4) Het handhavingsbeleid heeft ertoe geleid dat in totaal 31 exploitaties hun activiteiten dienden stop te zetten. In 17 gevallen werd de vergunning ingetrokken door de diensten van de Vlaamse Overheid, 2 illegale exploitaties kregen een bevel tot onmiddellijke sluiting, en 12 organisaties of ondernemingen werden tenslotte in het ongelijk gesteld in een burgerrechtelijke procedure waarin het reisbureaudecreet werd toegepast (en bleken als dusdanig vergunningsplichtig te zijn).” (p. 41)

Hierbij beperkte het evaluatierapport zich dus tot het al dan niet beschikken over een vergunning: “In wat volgt wordt aan de hand van de handhavingspraktijk van de afgelopen jaren nagegaan of het decreet erin slaagde om vormen van oneerlijke concurrentie met succes te bestrijden. Het is met andere woorden de vraag of het handhavingsbeleid op vandaag voldoet aan de noden van de sector vanuit het recht op ‘eerlijke concurrentie’, en, of de handhavingspraktijk het beoogde effect bereikt.” (p. 40)

Wat het evaluatierapport echter helaas niet behandelt, is de vraag of het vergunningsstelsel noodzakelijk is om de reisbureausector te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken. M.a.w., zouden de reisbureaus zonder een vergunningsstelsel tegenover elkaar meer bedrog en andere oneerlijke handelspraktijken stellen? Dat is o.i. de cruciale vraag die gesteld moet worden. Hiertoe dient men wellicht naar Nederland te kijken waar al sinds 1996 geen vergunningsplicht meer bestaat, dit in tegenstelling tot België / Vlaanderen waar dit sinds

1965 met de reisbureauwet wel het geval is. Heeft deze nieuwe situatie dus geleid tot een stijging van oneerlijke handelspraktijken in de Nederlandse reisbureausector? Deze vraag behandelen we in het derde deel hieronder.

C. De evenredigheidstoets

Brengt de overheidsinterventie veel directe of indirecte kosten voor de Vlaamse reisbureaus met zich mee waardoor (te) veel handelsbelemmeringen opduiken? Volgens de DIT doorstaat het Vlaamse vergunningsstelsel voor reisbureaus deze toets van de evenredigheid niet als gevolg van de volgende overwegingen:

- a. Een vergunningsstelsel brengt vanuit zijn aard de grootste vorm van handelsbelemmering met zich mee. Deze handelsbelemmeringen zijn altijd het grootst in dienstsectoren. Hierdoor komt het dat de dienstsector, die 66% van de Europeanen tewerkstelt, slechts 20% van de handel tussen Europese landen vormt. Vergunningssystemen hinderen het functioneren van een Europese eenheidsmarkt en moeten verdwijnen indien zij onnodig of onevenredig zijn.
- b. Vooral de wachtkosten wegen zwaar door. Gemiddeld 4 weken wachttijd om een vergunning te bekomen, houdt hetzelfde in als een bedrijf dat een maand stil ligt. Men kan zich afvragen of deze wachttijd (indien men het systeem toch wil behouden) niet ingekort kan worden tot bv. 5 werkdagen. Kan men niet op eenvoudige wijze op 5 dagen nagaan of een bedrijf in orde is met het decreet? Op deze manier zouden de wachtkosten van 40.000 naar 10.000 euro gereduceerd kunnen worden.
- c. Artikel 10 van de dienstenrichtlijn zegt trouwens dat de vergunning zo snel als mogelijk moet worden toegekend. Volgens de Development Indicators Database van de Wereldbank is de wachttijd bij toelatingen een van de belangrijkste variabelen voor economische groei. Bovendien is het ingeroepen risico vaak als klein te bestempelen en dus nog een argument om de totale wachttijd in te korten.
- d. Elk vergunningsstelsel leidt logischerwijze tot administratieve lasten voor de aanvrager van de vergunning omdat de overheid, in vergelijking met andere beleidsinstrumenten, relatief veel informatie bij de aanvrager opvraagt.
- e. Consumenten worden verplicht te betalen voor een verhoogde vorm van kwaliteit in de dienstverlening die zij niet altijd nodig hebben en waarvoor zij dus niet altijd willen kiezen, bijv. bij korte vakanties in het binnenland.
- f. Kleinere marktspelers moeten relatief gezien grotere kosten maken om een vergunning te bekomen en te behouden, de kosten wegen relatief zwaarder door. Op deze manier duwen de 'insiders' de 'outsiders' weg en is er minder gezonde concurrentie. Kleinere buitenlandse reisbureaus worden eveneens sterk belemmerd om zich hier te vestigen.
- g. Er ontstaat ook oneerlijke concurrentie vanuit buitenlandse reisbureaus die vanuit het internet opereren, en die dus niet aan de vergunningsvereisten moeten voldoen. Indien de online aanbieder zich buiten het Vlaams Gewest bevindt, is het decreet niet van toepassing. Dit aspect komt trouwens ook in het evaluatierapport uitgebreid aan bod:
 - ABTO meldde: "De belangrijkste concurrenten van reisbureaus zijn internationale aanbieders waar het decreet geen vat op heeft. De strenge bepalingen zetten Vlaamse ondernemers aan om zich buiten het Vlaams gewest te vestigen." (p. 59);
 - Thomas Cook zei: "De consument koopt steeds meer over de grens en het reisbureaudecreet kan haar dwingende bepalingen niet opleggen ter

bescherming van consumenten die online in het buitenland boeken. Hierdoor treedt er een pervers effect op, aangezien de buitenlandse aanbieders niet door de wettelijke verplichtingen gehinderd worden kunnen zij vaak scherpere prijzen aanbieden. De Vlaamse sector verliest op die manier omzet omwille van het concurrentiële nadeel dat speelt.” (p. 54)

- o VOK: “Het reisbureau laat nieuwe evoluties in de reisbemiddelings- en distributiesector slechts toe op voorwaarde dat de exploitatie van nieuwe vormen van reisbemiddeling ook wordt vergund volgens het decreet.” (p. 55)
- h. De strengere vereisten voor wat betreft het tewerkstellen van personeel, houden een meerkost in, die dan ook doorgerekend wordt aan de consument.
- i. Er moeten in België drie vergunningen aangevraagd worden: één in het Vlaams gewest, één in het Waals gewest en één in Brussel.(VLARA, BTO, p. 51). De oplossing hiervoor bestaat volgens Jetair en ABTO in het gelijk schakelen van de regelgeving in de drie gewesten.
- j. Naast de kost van wachttijden en kosten om in overeenstemming te zijn met de wettelijke vereisten, zijn er ook nog de ‘dead weight losses’ of efficiëntieverliezen wat staat voor het verlies aan economische activiteit omdat marktspelers dienen af te haken of potentiële aanbieders afgeschrikt worden om op de markt te komen. Het evaluatierapport beaamt: “Het toepassingsgebied van de wetgeving ontnemt potentieel kiemkansen aan nieuwe ontwikkelingen die de sector en de economie ten goede kunnen komen.” (p. 57)

Door een combinatie van deze negatieve effecten en kostenfactoren dreigt de reisbureausector te evolueren in de richting van een afgeschermd markt met een groeiend risico op verstarring en uiteindelijke leegloop. De vergunningsplicht heeft er volgens Thomas Cook toe geleid dat normale marktwerking niet altijd mogelijk is geweest (evaluatierapport, p. 62).

Om een beter zicht hierop te krijgen heeft de DIT in de mate van het mogelijke een inschatting gemaakt van de reguleringskosten die aan het vergunningsstelsel verbonden zijn:

* 694 euro administratieve lasten per aanvraag, en met 270 aanvragen voor de jaren 2007, 2008 en 2009 geeft dit samen 187.488 euro, of 62.496 euro per jaar.

* 41.666 euro wachtkosten per dossier (4 weken wachttijd), en met 25 nieuwe reisbureaus per jaar geeft dit op jaarbasis 1.041.650 euro.

* 750 euro nalevingskosten, als gevolg van de minimumpremie voor de af te sluiten verzekering tegen financieel onvermogen voor reisbemiddelaars (hier laat de DIT het minimumbedrag van 1250 euro voor operators zelfs nog buiten beschouwing), wat voor de 90 jaarlijkse aanvragen tot een jaarlijks bedrag van 67.500 euro zou leiden.

Daarbij moet nog het welvaartsverlies geteld worden: omzet reissector x winstmarge x percentage ‘geweigerden’: 2,42 miljard x 1,89% x 1% = 457.380 euro. Tot slot zijn er nog andere kosten, zoals de nalevingskosten om bijvoorbeeld te voldoen aan de vereiste verhoging van het eigen vermogen. De initiële RIA verantwoordt trouwens niet waarom deze bedragen op dergelijke hoogte vastgelegd zijn.

Dit alles werd dan gezet tegen een (hypothetische) kostenberekening voor de andere opties om zo in staat te zijn een onderlinge vergelijking te maken. De belangrijkste kostfactoren zijn:

- voor optie 2 (inhoudelijke gedragsvoorschriften met ex post controle): een handhavingskost van 261.144 euro als gevolg van een geschatte halve dag inspectie aan 496 euro per dag maal 1053 dossier.

- Voor optie 3 (kwaliteitslabel): administratieve lasten van 219.430 euro, operationele kosten van meer dan één miljoen en een jaarlijkse handhavingskost van 78.368 euro, in de veronderstelling dat telkens 90% van de reisbureaus in het systeem stap.

We komen later terug op de zin en onzin van deze hypothetische kostenberekeningen, maar voorlopig kunnen we hier aangeven dat dit alles uitmondde in het volgende overzicht van de belangrijkste kosten per onderzochte beleidsoptie:

Kostensoort	Optie 1	Optie 2	Optie 3
Administratieve lasten	62.496	0	219.430
Wachtkosten	1.041.650	0	-
Operationele of nalevingskosten	67.500	67.500	> 1.000.000
Handhavingskosten	+/- 0	261.144	78.368
Welvaartsverlies	457.380	0	0
Totaal (euro)	1.629.026	328.644	1.297.798

Conclusie van de DIT is dan ook dat de kosten van het vergunningsstelsel groter zijn dan die voor een kwaliteitslabel, en nog veel groter dan een systeem van gelijke gedragsvoorschriften, gekoppeld aan ex post controle. Het vergunningsstelsel van het reisbureaudecreet wordt dus beschouwd als een disproportionele maatregel die de evenredigheidsstoets van artikel 9 van de dienstenrichtlijn niet kan doorstaan.

Een aantal van deze kosten kwam ook aan bod in vraag (5) van het evaluatierapport over het gunstiger ondernemingsklimaat:

“(1) Bij de invoering van het decreet werd de vergunningsprocedure overeenkomstig de dienstenrichtlijn vereenvoudigd, wat resulteerde in een feitelijke daling van de administratieve lasten. Het decreet beperkte dus de bewijslast voor de exploitant. Ook de jaarlijkse bijdrage voor de vergunde reisbureaus werd afgeschaft.

(2) Het reisbureaudecreet heeft wel een extra administratieve last veroorzaakt voor de exploitanten die voorheen niet onder het toepassingsgebied vielen van de reisbureauwet van 1965, en voor ondernemingen die in meerdere gewesten en/of landen actief zijn. Die werden geconfronteerd met een extra vergunningssysteem, waarvan de administratieve lasten nieuw en bijgevolg supplementair zijn.

(3) De lasten die voortvloeien uit het vergunningstelsel blijken niet van die aard dat ze ten opzichte van de reisbureauwet van 1965, de instroom van nieuwe ondernemingen in de sector hebben verhinderd. Dit niettegenstaande de vaststelling dat het algemene ondernemingsklimaat in Vlaanderen in de onderzochte periode minder gunstig is geëvolueerd dan in onze buurlanden.” (p. 52)

Bij nader toezien kunnen toch een aantal vraagtekens geplaatst worden bij deze conclusies. Wanneer we de onderbouwing (p. 47-51) en de conclusies (p. 52) met elkaar vergelijken, dan lijkt het erop dat men zich vooral focust op de administratieve lasten, die in vergelijking met de reisbureauwet van 1965 inderdaad gedaald zijn, maar waarbij men de overige kosten, die vaak nog veel zwaarder doorwegen, zoals de operationele of nalevingskosten, wachtkosten en welvaartsverlies wat uit het oog verliest. In de onderbouwing wordt er weliswaar verwezen naar deze laatste kosten op basis van de DIT-studie, maar in de conclusies wordt dit aspect weggelaten aangezien de punten 1 en 2 enkel over de administratieve lasten handelen.

Het evaluatierapport beperkt zich ertoe aan te geven dat de (overige) lasten die voortvloeien uit het vergunningstelsel, niet van die aard blijken te zijn dat ze de instroom van nieuwe ondernemingen in de sector hebben verhinderd. Nu is de situatie wel wat complexer dan dit. Met het vergunningsstelsel wordt de markt namelijk afgeschermd en is het voor elk nieuw reisbureau noodzakelijk om een vergunning aan te vragen. Nieuwkomers zullen er dus altijd zijn. Maar hierdoor kan de markt wel krimpen door een aantal indirecte effecten.

Zo kunnen de kosten voor het verwerven van een vergunning (nalevings- en wachtkosten, administratieve lasten, e.d.m.) zoveel mogelijk door de reisbureaus afgewenteld worden op de consumenten. Dit is mogelijk aangezien er weinig tot geen concurrentie kan gevoerd worden op deze kostenfactor. Hierdoor stijgen de prijzen voor reisbemiddeling, wat consumenten ertoe aanzet ofwel zelf hun reis te organiseren, ofwel via het internet, ofwel rechtstreeks met een buitenlands (Nederlands) reisbureau (indien dit uiteraard goedkoper zou werken).

Dit blijkt trouwens uit de cijfers die hierboven als gedeeltelijk vermeld werden: de aantallen zelfgeorganiseerde (zie pag. 14 van het evaluatierapport) en via het internet geboekte reizen (zie pag. 15 van het evaluatierapport) groeien fors. Dit alles kan dan weer leiden tot een groeiend aantal faillissementen en vrijwillige stopzettingen van Vlaamse reisbureaus aangezien de markt voor reisbemiddeling verder zal krimpen, wat blijkt uit de cijfers die op pag. 13 van het evaluatierapport beschreven staan. Deze inkrimping van de markt staat gelijk met het economische begrip “efficiëntieverlies”, “welvaartsverlies” of “dead weight losses”.

Op de vraag of het decreet voldoende rekening met nieuwe evoluties in de reissector houdt, heeft het evaluatierapport dan weer veel twijfels:

“(1) Het reisbureaudecreet laat nieuwe evoluties in de reisbemiddelings- en distributiesector slechts toe op voorwaarde dat de exploitatie van nieuwe vormen van reisbemiddeling ook wordt vergund volgens het decreet.

(2) De ruime interpretatie van het begrip reisbemiddeling kan ertoe leiden dat de exploitatie van nieuwe vormen van reisbemiddeling wegens de vergunningsplicht in bepaalde gevallen een concurrentieel nadeel kan ondervinden voor ondernemingen die in het Vlaams Gewest (onder strengere voorwaarden) gevestigd zijn. Uit antwoorden op de schriftelijke bevraging blijkt dat de huidige interpretatie van het toepassingsgebied van het decreet, aanleiding kan zijn voor ondernemingen om hun activiteiten te verplaatsen naar het buitenland (of Brussel).

De actuele interpretatie van het toepassingsgebied van de wetgeving ontnemt daardoor potentieel kienkansen aan nieuwe ontwikkelingen die de sector en de economie in Vlaanderen ten goede kunnen komen.” (p. 55)

Voor de beantwoording van vraag (7) over de niet-beoogde of niet-gewenste effecten, beperkt het evaluatierapport zich helaas tot de recente juridische discussies over de interpretatie van het reisbureausdecreet:

“(1) Recente interpretaties door de rechterlijke macht van de notie reisbemiddeling en van de uitzonderingsbepalingen zoals voorzien in het decreet hebben het draagvlak voor het decreet in zijn huidige vorm doen krimpen. Getuige daarvan het aantal reacties uit de sector en het aantal parlementaire vragen en initiatieven in verband met het decreet. Vele van deze interventies stelden dat de toepassing van het decreet volgens de actuele interpretatie de reissector in Vlaanderen in haar economische kansen zou beperken, wat haaks zou staan op een van de doelstellingen van het decreet.

(2) Een aanpassing van het reisbureaudecreet bij decreet van 17 februari jl. met het oog op de uitbreiding van het aantal uitzonderingen op de vergunningsplicht laat toe vast te stellen dat de interpretatie van het decreet door de rechterlijke macht daarover niet in overeenstemming

werd geacht met de bedoeling van de wetgever anno 2007 – en dat derhalve sprake was van een niet-gewenst effect.

(3) De toepassing van het decreet heeft ook een aantal kleinere neveneffecten aan het licht gebracht zoals opgesomd hierboven, en waarvan mag worden aangenomen dat ze niet beoogd werden.” (p. 63)

Aangezien het antwoord op deze vraag vooral over juridische interpretaties van draagwijdte en toepassingsgebied van het reisbureaudecreet handelt, en dus niet over de noodzakelijkheid, geschiktheid en evenredigheid van het vergunningsstelsel op zich, gaan we hier niet verder op in. Enkel willen we hiermee beklemtonen hoe complex en vrijwel onmogelijk het is voor een overheid om in maatschappelijke processen in te (willen) grijpen, zonder hierbij “collateral damage” en niet-bedoelde effecten te veroorzaken. Daarom zou een overheid zich steeds terughoudend moeten opstellen wanneer zij ingrijpen overweegt.

Dit alles brengt het evaluatierapport tot de volgende algemene conclusies:

“1. De Vlaamse reisconsument beschikt vandaag over een hoge graad van bescherming in geval van schade, overmacht of faling van een reisbureau of toeristisch verhuurkantoor. De meerwaarde van het Reisbureaudecreet van 2007 bestaat erin dat het de bestaande beschermingsmechanismen een ruimer toepassingsgebied heeft verschaft, door ook ruim gedefinieerde reisbemiddelingsactiviteiten aan een vergunningsplicht door de overheid te onderwerpen. De jongste jaren ontwikkelden zich in de reissector nieuwe distributie en – bemiddelingswijzen, waarvan de rechterlijke macht bevestigd heeft dat ze vergunningsplichtig kan een dynamische ontwikkeling van de reissector in Vlaanderen kansen ontnemen, en leiden tot concurrentienadeel voor Vlaamse ondernemers ten opzichte van buitenlandse of in Brussel en Wallonië gevestigde marktpelers. Om die reden verdient het aanbeveling dat de wetgever zich beraadt over de vraag of een dermate ruime vergunningsplicht in overeenstemming is met zijn bedoelingen anno 2007.

2. De ratio legis van het decreet houdt in dat de consument beroep moet kunnen doen op vakkundige, eerlijke en solvabele reisagenten. De daartoe ontworpen en bestaande beschermingsmechanismen kregen middels het reisbureaudecreet een ruimer toepassingsgebied. Indien ervoor wordt geopteerd om het toepassingsgebied van het decreet opnieuw te beperken via een amendering van zijn artikelen 2 en 3 – en afhankelijk van de omvang van de beoogde beperking – stelt zich de vraag in welke mate dit een de facto terugkeer inhoudt naar de wettelijke situatie van vóór de inwerkingtreding van het decreet, zoals geregeld via het reisbureauwet van 1965. Een situatie die blijkens de parlementaire stukken ter voorbereiding van het reisbureaudecreet evenmin als bevredigend werd ervaren.

3. Indien ervoor zou gekozen worden om het toepassingsgebied van het decreet bij te stellen via een amendering van zijn artikelen 2 en 3 wordt aanbevolen a priori te evalueren in welke mate de nieuwe regeling voldoende algemeen is gedefinieerd, en resistent kan worden geacht tegen nieuwe ontwikkelingen in de reisbemiddelingssector, en daaruit voortvloeiende nieuwe vragen tot een verruiming van de uitzonderingsgronden. Zoniet bestaat de kans dat de wetgever in de toekomst met regelmaat wordt uitgenodigd om het decreet opnieuw te actualiseren, waardoor het normerend effect ervan dreigt te verwateren.” (p. 68)

DEEL III – DE EX POST EVALUATIES VAN HET REISBUREAUDECREET

Hoofdstuk III.1. De repliek van het Adviescomité van reisbureaus op de DIT

In zijn advies d.d. 27 oktober 2009 was het adviescomité van reisbureaus hoegenaamd niet mals voor de hierboven beschreven DIT-analyse. Zo begint het comité zijn advies met: “Zoals wel vaker voorkomt bij adviesbureaus die niet beschikken over ‘echte’ specialisten die vertrouwd zijn met de betrokken sector (in dit geval de reisbureausector), stelt het adviescomité (opnieuw) een aantal ‘misverstanden’ vast die de kwaliteit van de studie en vooral van de conclusies ernstig aantasten.

Het vrij omvangrijke document bestaat voor een groot deel uit algemene beschouwingen en citaten van wet- en andere teksten die wel vrij indrukwekkend overkomen en de vermoedelijke hoge kostprijs van het advies mee moeten verantwoorden, maar niet echt een relevante bijdrage leveren.”

Welke meerwaarde dit soort van opmerkingen met zich meebrengt, is een raadsel, maar het toont vrijwel onmiddellijk de sterk tendentieuze en vooringenomen ‘mind set’ aan waarmee het adviescomité zijn officiële adviestaak in dit dossier heeft vervuld. Maar laten we nu de opmerkingen één voor één op hun waarde toetsen. Misschien bevat het advies interessante invalshoeken en indien de opmerkingen weerlegd kunnen worden, dan kan men redelijkerwijze besluiten dat de DIT de kritische toets heeft doorstaan en de resultaten ervan waarschijnlijk tot helemaal juist mogen genoemd worden.

De eerste inhoudelijke opmerking van het advies luidt: “De stelling dat de eis inzake het toekennen van een vergunning/ toestemming per verkooppunt strijdig zou zijn met artikel 10.4 van de EDRL, houdt volgens het adviescomité geen steek. Alleen de reisbureaus die een fysiek verkooppunt willen toevoegen aan hun onderneming, moeten voor dit verkooppunt voldoen aan de gestelde voorwaarden. Bovendien slaan deze eisen alleen op de persoon belast met het dagelijks bestuur van het (bijkomend) verkooppunt en niet op de financiële eisen (borg/eigen vermogen). Die laatste eisen gelden voor de onderneming in haar totaliteit.”

Nu schrijft de DIT hieromtrent letterlijk: “Bijkomende verkooppunten kunnen slechts geëxploiteerd worden nadat de vergunninghouder een toestemming heeft verkregen. Deze bepaling is mogelijks strijdig met artikel 10.4 EDRL dat stelt dat de vergunning de dienstverrichter het recht op toegang tot of uitoefening van de dienst op het gehele nationale grondgebied biedt, tenzij een vergunning voor elke afzonderlijke vestiging gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang”. Hieruit blijkt alvast duidelijk dat de zinsnede van de DIT in voorwaardelijke wijze was opgesteld en helemaal niet zo categoriek of stelling als uit het advies naar voren komt.

Bovendien rijst er toch wel enigszins een probleem wanneer het BVR van 19 juli 2007 tot uitvoering van het decreet van 2 maart 2007 in artikel 11, 3° “een overzicht van de aangevraagde verkooppunten met opgave van hun aard, adres en naam, de voornamen en de woon- en verblijfplaats van de personen die zullen worden belast met de dagelijkse leiding ervan opvraagt.” Men kan zich afvragen wat hiervan de dwingende reden van algemeen belang zou kunnen zijn, laat staan of en in welke mate deze door de Vlaamse overheid op afdoende wijze werd gemotiveerd.

Een gelijkaardige situatie krijgen we wanneer het adviescomité schrijft: “de opmerking dat de ‘bescherming van de consument’ een federale en geen Vlaamse bevoegdheid is, lijkt het

adviescomité misplaatst. Elke overheid heeft volgens het adviescomité de plicht de burger/consument te beschermen.” Uiteraard maar deze opmerking slaat de bal mis.

Want de DIT schrijft letterlijk: “Noot: in deze context dient opgemerkt te worden dat de bescherming van de consumenten als dusdanig geen Vlaamse, maar een federale bevoegdheid is. Echter, aangezien de bewoording en de achterliggende argumentatie ervan onderwerp moet zijn voor een grondwetspecialist en dit niet binnen het kader van deze opdracht past, zullen wij in de verdere analyse van de DIT blijven uitgaan van de oorspronkelijke doelstelling en verwoording van het decreet, i.e. de bescherming van de consument.” (p. 15)

De DIT is dus opnieuw veel genuanceerder dat het advies aangeeft. Bovendien handelt het advies van de Raad van State over het decreetsontwerp vrijwel volledig over deze bevoegdheidskwestie inzake consumentenbescherming en plaatst het advies alvast ernstige vraagtekens bij de Vlaamse uitbouw en motivering van het vergunningsstelsel. De bewering van de DIT is dus helemaal niet uit de lucht gegrepen.

Vervolgens beweert het adviescomité: “De onderzoekers zijn blijkbaar voorbij gegaan aan de reden voor het uitsluiten van de omzet die voortvloeit uit de verkoop van vliegtuigbiljetten. Het adviescomité brengt in herinnering deze uitsluiting is gebaseerd op het feit dat aangezien de overgrote meerderheid van de vervoersbiljetten onmiddellijk moet worden betaald, er geen noodzaak is om hiervoor een borg te stellen.”

Dit klopt echter niet want er staat letterlijk in de DIT op een genuanceerde wijze geschreven: “Artikel 5 van het Besluit bepaalt dat het borgstellingskrediet van de vergunningshouder wordt berekend op grond van het netto-zaken-cijfer uit de reisbureauactiviteit, zijnde het totaal van de facturen betreffende de reisbureau-activiteit, **met aftrek van het zakencijfer vertegenwoordigd door de vervoerstitels van niet-vergunninghouders, en het zakencijfer uit de reisbureau-activiteit buiten het Vlaamse Gewest die door een andere borg is gedekt** [nvdr. de vetjes gedrukte tekst staat oorspronkelijk zo in de DIT-tekst]. Deze bepaling heeft mogelijks een discriminatoire werking omdat zij enkel doelt op omzet gerealiseerd in het Vlaamse Gewest (andere omzet moet worden afgetrokken). In ieder geval moet ook de noodzakelijkheid en evenredigheid van deze voorwaarde worden onderzocht.” (p. 15-16) Hieruit blijkt dat de opmerking van het adviescomité totaal naast de kwestie is aangezien het discriminatierisico niet slaat op de vervoersbiljetten maar wel op het zakencijfer uit de reisbureau-activiteit buiten het Vlaamse Gewest.

Een ander punt van kritiek vanwege het adviescomité is: “Het adviescomité is van mening dat haar samenstelling als zodanig niet kan worden bekritiseerd; het besluit van de Vlaamse Regering die haar samenstelling regelt, voorziet immers in een aantal garanties wat betreft haar neutraliteit.” Maar ook hier blijkt de DIT veel genuanceerder in zijn analyse: “Artikel 7 § 1 van het Decreet voorziet in een voorgaand advies van een adviescomité ingeval van schorsing of intrekking van de vergunning of toestemming. Op grond van artikel 17 § & van het Besluit bestaat dit adviescomité uit negen deskundigen die minstens tien jaar relevante ervaring hebben in de reisbureausector. Op het eerste gezicht lijkt dit geen verboden eis, maar het is belangrijk te signaleren dat deze bepalingen mogelijks in strijd kunnen zijn met artikel 14.6 EDRL, indien er sprake zou zijn van een directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers, ook binnen raadgevende organen, bij de verlening van vergunningen of bij andere besluiten van de bevoegde instanties.” (p. 16) Bovendien dreigt er wel degelijk een probleem te rijzen aangezien een groot aantal leden van het adviescomité

zelf een reisbureau uitbaten. Hetzelfde kan gezegd worden van het beroepscomité van reisbureaus. We komen hier later in deze studie nog op terug.

Een volgend element uit de DIT dat door het adviescomité bekritiseerd wordt, is: “Een toetsing van de betrokken bepalingen van het Decreet en het BVR aan de artikel 16 en 17 EDRL is niet nodig aangezien de vergunningseis enkel van toepassing is op reisbureaus met één of meer verkooppunten in het Vlaamse Gewest, en dus niet op reisbureaus die over de grenzen heen en zonder vestiging in het Vlaamse Gewest hun diensten betreffende reisorganisaties aanbieden. Dit laatste kunnen bureaus zijn die zich bijvoorbeeld net over de grens in onze buurlanden bevinden of via het internet opereren en hun diensten aan Vlaamse consumenten aanbieden.

Dit brengt ons wel tot een belangrijk analysevraagstuk van mogelijke concurrentievervalsing tussen reisbureaus met verkooppunten in het Vlaamse Gewest, die als gevolg van de Vlaamse regelgeving mogelijk hogere reguleringskosten hebben, en reisbureaus die vanuit het buitenland hun reisdiensten in Vlaanderen kunnen aanbieden zonder vergelijkbare reguleringskosten te moeten dragen.” (p. 16)

Het adviescomité reageert hierop met: “De verwijzing naar de ‘vergunningkosten’, en in het bijzonder de kostprijs van het samenstellen van het aanvraagdossier, lijkt het adviescomité bovendien sterk overdreven. Het samenstellen van het aanvraagdossier vraagt in de praktijk immers minder tijd dan het samenstellen van een ‘reisdossier’.”

Bij nader toezien heeft de DIT het niet zozeer over ‘vergunningkosten’, laat staan enkel over de kostprijs voor het samenstellen van het aanvraagdossier. Waar de DIT het wel over heeft, zijn de potentieel marktversturende nalevingskosten van de inhoudelijke vergunningscriteria, zoals de verplichtingen inzake beroepskennis (kan leiden tot hoge personeelskosten wanneer men speciaal iemand hiervoor moet aanwerven), inzake borgstelling, inzake verzekering en inzake eigen vermogen. Samen kunnen deze criteria leiden tot aanzienlijke bijkomende reguleringskosten in vergelijking met reisbureaus in het buitenland, zoals hierboven al omstandig aangetoond.

Ook stoort het adviescomité zich aan de volgende alinea in de DIT: “De sector van de reisbureaus is in Vlaanderen relatief klein te noemen, zowel naar toegevoegde waarde, als naar tewerkstelling. Daarentegen blijkt dat deze sector een sterk groeiend karakter heeft. De geleverde dienstverlening door reisbureaus heeft dus een sterk groeipotentieel, waardoor de sector als ‘omvangrijk’ kan bestempeld worden. Daartegenover gaat het aantal reisbureaus achteruit. Hieruit kunnen we besluiten dat, gelet op de groeiende totale omzet, de overblijvende reisbureaus in omvang en omzet groter worden (en zich misschien ook verder professionaliseren).”

De reactie van het adviescomité hierop gaat als volgt: “De opmerking dat de reisbureausector ‘relatief klein’ zou zijn naar tewerkstelling en toegevoegde waarde is niet relevant en zelfs onwaar. De reisbureausector is inderdaad structureel klein (ongeveer 4.000 medewerkers in Vlaanderen), maar heeft een grote toegevoegde waarde die zorgt voor veel indirecte tewerkstelling. Het aangevoerde cijfermateriaal is, gezien het overwegend KMO-aspect van de sector, dan ook niet betrouwbaar. Ook de opmerking dat het aantal reisbureaus achteruitgaat, klopt niet; de achteruitgang tijdens de laatste vijf jaar bedraagt immers slechts 2%. Bovendien stelt het adviescomité zich de vraag of het vermelden van een dergelijke relatief kleine achteruitgang (2%) wel relevant is. Het adviescomité stelt voor dat er minstens ‘weliswaar in zeer beperkte mate’ wordt toegevoegd aan deze passage.”

Wat nu hiervan te maken? Vooreerst blijkt dat de DIT opnieuw genuanceerder is dan het adviescomité zich lijkt te realiseren. Enerzijds blijkt de sector statisch gezien relatief klein, wat ook zo erkend wordt door het adviescomité, maar is zij dynamisch gezien, dus door haar sterk groeiend karakter, wel relevant. Hiervoor verwijst de DIT naar NACE-cijfers die aantonen dat de toegevoegde waarde van de sector ‘163 – supporting and auxiliary transport activities; activities of travel agencies’ voor België stijgt van 3,4 miljard euro in 2003 naar 4,4 miljard euro in 2006. De werkgelegenheid in deze sector steeg dan weer met bijna 35% tussen 2000 en 2008. Hiermee is de meerwaarde van het uitvoeren van een DIT voor deze economische sector trouwens aangetoond, wat ook de bedoeling was van het hoofdstuk ‘scoping’. Het is immers niet nodig op grondige wijze de mogelijke handelsbelemmeringen te analyseren binnen een sector die als marginaal zou bestempeld worden, quod non.

De bewering dat reisbureaus voor veel indirecte omzet en tewerkstelling in de reissector zorgen, is enerzijds terecht, en ook zo erkend door de DIT: “Daartegenover staat dat deze sector een sterk bemiddelend karakter heeft. Indien deze bemiddeling werkt, ontstaan er veel afgeleide economische activiteiten in de (economisch wel belangrijke) toeristische sector: het gebruik van transportfaciliteiten (vooral vliegtuig), consumpties in de horeca-sector (hotels en restaurants) op de plaats van bestemming, aankoop van souvenirs, e.d.m.” (p. 18) Maar anderzijds moet deze verwevenheid nu ook weer niet overdreven worden. De ganse sector van reizen en toerisme staat of valt nu eenmaal niet met het bestaan en de werking van reisbureaus, wel integendeel. Met opkomst van internet en de andere moderne communicatietechnieken zijn rechtstreekse contacten tussen aanbieders en vragers van reisaspecten (hotels, vervoer,...) sterk vergemakkelijkt.

De bewering van de DIT dat het aantal reisbureaus achteruitgaat, steunt vooreerst op het Jaarverslag 2007 van Toerisme Vlaanderen. Toen de DIT begin 2009 werd opgesteld, waren dit de laatste relevante cijfers. Uit de grafiek op pagina 25 van de DIT blijkt dat het aantal verkooppunten (hoofd- en bijkantoren samen) is gedaald tussen 1999 en 2007 van 1311 naar 1106, dus met 205 eenheden. Dit is een daling met meer dan 15 procent t.o.v. 1999 (205 delen door 1311). Hoe het adviescomité het cijfer van 2% heeft berekend, is niet bekend. Wel is het noodzakelijk een daling of stijging te bekijken op een langere termijn, net om een relevante tendens te kunnen onderscheiden.

Als verklaring hiervoor wijst de DIT erop: “Deze daling kan volgens het Jaarverslag 2007 van Toerisme Vlaanderen verklaard worden door onder andere de opkomst van boekingen via het internet en de fusie of overname van bedrijven.” Het adviescomité repliceert hierop met: “Niet alleen de aangehaalde factoren zorgen echter voor een daling van het aantal reisbureaus; het adviescomité wenst ook te wijzen op het feit dat de tweede generatie reisagenten (van na de Tweede Wereldoorlog) de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, de schaalvergroting van de reisbureausector, de informatisering van de sector, de economische factoren, de strengere vergunningseisen en de verzekering insolvabiliteit.”

Met deze bewering geeft het adviescomité zelf aan dat de strengere vergunningseisen en de verzekering insolvabiliteit een negatieve impact hebben op de sector van de reisbureaus. Dit ondergraaft vrijwel automatisch de volgende stelling van het adviescomité: “Met de grootste stelligheid betwist het adviescomité de stelling dat een vergunningsstelsel tot marktverstoring in de reisbureausector zou kunnen leiden. In de landen waar een vergunningsstelsel bestaat, is de verhouding tussen het aantal reisbureaus en verkooppunten ten opzichte van het aantal inwoners niet lager dan in de landen waar geen vergunningsstelsel bestaat.” Of de vermelde

verhouding tussen het aantal reisbureaus en het aantal inwoners hiervoor een indicator is, kan trouwens betwijfeld worden. Bij de analyse van de sector van de reisbureaus in Nederland komen we hierop nog terug.

De DIT motiveerde zijn stelling van waarschijnlijke marktverstoring als volgt:

“Vooreerst is er de vaststelling dat het hier een vergunningstelsel betreft, die vanuit zijn aard steeds de grootste vorm van handelsbelemmering veroorzaakt: men kan geen diensten aanbieden zonder de voorafgaande goedkeuring door de overheid. Bovendien leidt een vergunningstelsel logischerwijze tot meer administratieve lasten.

Daarnaast blijken de vergunningscriteria gericht te zijn op het stimuleren van een bepaald soort businessmodel die niet noodzakelijk door alle marktpelers aangehangen wordt, met name een hoge mate van kwaliteit waartegenover onvermijdelijk een hogere prijs tegenover zal staan. Hierdoor krijgen niet alleen bepaalde marktpelers die een ander businessmodel voorstaan, geen kans, maar worden er ook consumenten afgeschrikt die geen dienstverlening wensen met een hoge prijs voor een hoge kwaliteit.

Tot slot maakt de regelgeving geen onderscheid tussen grotere en kleinere marktpelers, waardoor de kleinere marktpelers relatief gezien grotere kosten moeten maken om een vergunning te krijgen en te behouden.

Uit dit alles kunnen we besluiten dat het vermoeden groot is dat er vrij ernstige marktverstoringen als gevolg van de regelgeving binnen de sector van de reisbureaus bestaan.” (p. 18-19)

Vooreerst is de DIT opnieuw genuanceerder dan het adviescomité laat uitschijnen. De DIT erkent dat er geen overduidelijk en rechtstreeks bewijsmateriaal voor marktverstoringen bestaat, wel dat er veel “circumstantial evidence” aanwezig is, deels uit de algemeen aanvaarde economische theorie, deels uit feitelijke observaties.

Zo gaat de ontkenning van het adviescomité niet op dat “ook de bewering dat een hogere kwaliteit zou leiden tot een hogere prijs, is onjuist. De vergunningsvoorwaarden zijn immers voornamelijk gebaseerd op beroepskennis en financiële eisen die, zeker wat deze laatste eisen betreft, niet veel hoger liggen dan deze die door andere wetgevingen worden vereist.” Zowel de vereisten inzake eigen vermogen (in het begin 25.000 euro, na 3 jaar 50.000 euro), de borgstelling (minstens 25.000 euro tot maximaal 300.000 euro) als de verzekering (zowel tegen financieel vermogen als inzake de burgerlijke beroepsaansprakelijkheid, waaronder schade uit lichamelijke letsels ten belope van 1,2 miljoen euro per schadegeval en 120.000 euro per reiziger) gaan immers veel verder dan wat de federale wetgeving voor een normale bedrijfsvoering vereist. Deze extra eisen leiden sowieso tot aanzienlijk meer kosten voor (vooral kleine) reisbureaus: het eigen vermogen moet verzameld en opgebouwd worden, en de banken en verzekeraars voldoen niet gratis aan deze extra eisen.

De laatste vorm van marktverstoring ziet de DIT trouwens ook in het feit, vermeld op pagina 26 van de DIT, dat het vooral NV's zijn die zich op 20 maart 2009 (cijfers van Toerisme Vlaanderen) in de regel met het nieuwe decreet hadden gesteld, namelijk 181 van de 278. Voor de reisbureaus in de vorm van een BVBA, van kleinere omvang dus, bedroeg dit cijfer slechts 82 op 399, en voor de andere rechtsvormen nog minder: slechts 7 van de 106. Hoewel het adviescomité dit betwist met “De conclusie dat ‘vooral grotere spelers ... zich in orde hebben gesteld’ wegens de extra kosten is onjuist. Vooreerst zijn er geen extra kosten.”, ondergraaft het comité zijn stelling onmiddellijk door hieraan toe te voegen: “Daarnaast beantwoorden de grotere spelers sowieso aan de nieuwe drempel (minimum eigen vermogen van 25.000 euro) en werden de borgstellingen voor ‘de grote spelers’ aanzienlijk verlaagd.”

Dit bewijst dat de nieuwe Vlaamse regelgeving de situatie gemakkelijker maakt voor grotere marktspelers, en dus net moeilijker voor de kleinere spelers. Dit heet dan marktverstoring.

Daarnaast erkent het adviescomité met de zinsnede “niet alleen de aangehaalde factoren” (dus ook de aangehaalde factoren) de opkomst van het internet als een groeiende concurrentiefactor voor de reisbureaus. Deze erkenning spreekt de stelling van het adviescomité tegen dat “het gebruik van het internet vooral bij de consumenten ligt die geen of sporadisch beroep deden op de diensten van een reisbureau. De zogenaamde teruglopende cijfers voor 2009 zijn voornamelijk te wijten aan de crisis, niet aan het internetgebeuren.” Nu heeft de DIT niet eens beweerd dat de teruglopende cijfers voor 2009 te wijten zouden zijn aan het internetgebeuren, gewoonweg omdat de DIT midden 2009 is afgewerkt, en deze cijfers voor 2009 gewoonweg nog niet voorhanden waren.

De DIT wijst in zijn analyse van het internetgebeuren op de groeiende ‘empowerment’ en individualisering van de consument:

“Zo wordt de laatste jaren in de reissector meer en meer gesteld dat de consument aan de touwtjes trekt. Door internet is hij immers veel beter geïnformeerd. Consumenten beginnen zich nu te groeperen volgens hun hobby’s, ze reizen alleen of in heterogene groepen, waardoor de klassieke segmentatie steeds minder werkt.

Door internet is de traditionele waardeketen verbroken, wat betekent dat de consument nu rechtstreeks contact heeft met de touroperator, de luchtvaartmaatschappij, of het hotel van de reisbestemming. De concurrentie tussen de reisbureaus neemt zodoende toe, wat ervoor zorgt dat de prijs voor hen onder druk komt te staan met een mogelijke afname van de winstmarge als gevolg.” (p. 27)

Maar de DIT biedt onmiddellijk een genuanceerd beeld over het internetgebruik en wijst op het tegengewicht dat internet kan bieden tegen oneerlijke praktijken van reisbureaus:

“Het ontbreken van of niet voldoende beschikken over de juiste vaardigheden en/of middelen om zich te informeren, kan ervoor zorgen dat oneerlijke reisbureaus een verhoogde kans zien om consumenten te misleiden. We moeten in dit kader er echter op wijzen dat de realiteit aantoont dat de consumenten meer en meer gebruik maken van het internet om hun reizen te boeken en om informatie over hun reizen op te zoeken. Dit stelt de consument in staat om voldoende alternatieven te vergelijken en voldoende informatie te vergaren. Wel zijn er mogelijks bepaalde groepen die niet over internet beschikken en dus minder toegang hebben tot deze informatie. De vraag is natuurlijk in welke mate deze groepen dan [nvdv.: überhaupt] over de nodige middelen beschikken om op reis te gaan.” (p. 30)

De DIT beaamt het groeiend marktaandeel van commerciële reisbureaus en touroperators:

“Recente jaarverslagen van ABTO getuigen van een stijgende tendens wat betreft de aankoop van georganiseerde reizen door de Belgische reisconsument. Zo blijkt uit het jaarverslag 2008 van ABTO dat de doorsnee consument ondanks de minder gunstige economische conjunctuur toch meer dan ooit bereid was om te reizen. In 2008 zijn ongeveer 30% van alle reizen die de Belg heeft gemaakt, bij een touroperator geboekt. Deze touroperators bedienden hierbij samen 3.375.000 consumenten, goed voor een gezamenlijke omzet van 2,1 miljard euro. Toch betekenen deze cijfers ook dat nog steeds ongeveer 70% van de reizen die de Belg maakt niet door een touroperator georganiseerde reizen zijn.” Hierboven werd trouwens al aangegeven dat de DIT op basis van NACE-cijfers al heeft duidelijk gemaakt dat het economisch belang van de reisbureausector stijgend is.

Bij de bewering van het adviescomité dat er een schaalvergroting in de sector plaatsvindt, kan er dan weer een vraagteken geplaatst worden. Indien er sprake zou zijn van schaalvergroting en fusies of overnames, zouden er meer bijkantoren moeten ontstaan. Uit de cijfers blijkt dat het aantal bijkantoren ook daalt van ongeveer 500 in 1999 tot ongeveer 390 in 2007. Wat trouwens de aangehaalde ‘economische factoren’ zijn, is niet helemaal duidelijk. Maar van 2002 tot 2008 was er voortdurend economische groei en hoegenaamd nog geen sprake van de huidige economische crisis.

Nog dit, in het hoofdstuk ‘marktmonitoring’ beweerde de DIT: “Op het eerste zicht bestaan er geen uitzonderlijk grote business-to-business activiteiten. M.a.w., de sector is vooral naar particulieren gericht, hoewel bedrijven ook klanten kunnen zijn.” Daartegenover staat het adviescomité die “wenst te benadrukken dat er wel degelijk een belangrijke business-to-business-activiteit aanwezig is in de reisbureausector.” Nu past deze opmerking van de DIT vooral in de beantwoording van de vraag in welke mate de reisbureausector sterk verweven is met andere economische sectoren, en maakt de DIT er als dusdanig ook geen breekpunt van. Daarom besluit de DIT: “Evenwel zijn er vrijwel geen empirische gegevens voorhanden die over deze tegenstrijdige vaststellingen een duidelijk uitsluitsel kunnen verlenen. Daarom kan over de vraag of en in welke mate deze sector sterk verweven is met de rest van de economie, geen uitspraak gedaan worden.”

Nu, wat de B-2-B-activiteiten betreft, stelt de “Travel & Tourism Economic Impact 2010” voor België (die op de website van de VVR staat), dat de totale reisector voor ‘personal travel & tourism’ in België 19,3 miljard euro bedraagt, terwijl de ‘business travel’ slechts staat voor 3,3 miljard euro. Indien we dit pons-pons gewijs naar de reisbureau-activiteiten zouden vertalen, maakt de ‘B-2-B-markt’ slechts 17 procent van de particuliere activiteiten uit. De DIT heeft het dus heel waarschijnlijk bij het rechte eind, temeer aangezien ook het adviescomité (als expert-organisatie bij uitstek) hiervoor geen cijfers aanreikt. Maar laat ons nu focussen op de al dan niet vermeende meerwaarde van het Vlaams vergunningsstelsel.

De DIT maakt een onderscheid tussen het beschikken over een vergunning enerzijds en kwaliteitsvolle dienstverlening anderzijds. Het ene leidt immers niet noodzakelijk tot het andere: “De oneerlijke reisbureaus zouden minder bekwame dienstverlening bieden. Dit hoeft uiteraard niet steeds zo te zijn. Het is mogelijk dat een reisbureau niet aan alle wettelijke voorwaarden voldoet, laar toch in staat is om goede dienstverlening te verlenen. Natuurlijk kan het wel zijn dat reisbureaus die niet onder de toepassing van de wettelijke regeling vielen [en dus geen vergunning hebben], een mindere dienstverlening aanboden.” (p. 28) Hiermee wil de DIT enkel benadrukken dat het beschikken over een vergunning niet automatisch leidt tot eerlijke of kwaliteitsvolle dienstverlening. Oneerlijke of slordige dienstverlening, zelfs indien men over een vergunning beschikt, zijn steeds mogelijk. Dit is trouwens de reden waarom er nog steeds klachten (834 in 2008) en geschillen (204 in 2006, 143 in 2007) voor de federale Geschillencommissie Reizen ingediend of behandeld worden.

De reactie van het adviescomité is dan ook naast de kwestie en irrelevant: “De onderzoekers gaan hier uit van de stelling dat er reisbureaus zijn die wel en die niet onder de wettelijke regels vallen. Dit is echter sinds 1966 in België, dus ook in Vlaanderen, niet meer mogelijk. Alle reisbureaus moeten immers over een vergunning beschikken. Over de betrouwbaarheid van illegale reisbureaus bestaan uiteraard geen gegevens.” Bovendien heeft de memorie van toelichting bij het reisbureaudecreet het zelf over een gebrekkige handhaving van de wet van 1966, waardoor wellicht vele reisbureaus in België niet (helemaal) aan de wettelijke

verplichtingen voldeden. Toch bleek er geen sprake te zijn van ernstige complicaties of wantoestanden in de reisbureausector in Vlaanderen.

Met de volgende alinea uit de DIT was het adviescomité dan weer best tevreden:

“In bepaalde omstandigheden kan urgentie of nood de consument ertoe aanzetten om aankopen te doen die hij in normale omstandigheden niet zou doen. Het dringende argument krijgt in dergelijke situatie de overhand en factoren die normaal in het aankoopbeslissingsproces van de consument zouden meespelen, worden op dergelijk moment tot een minimum herleid. Dergelijke vernauwde aandacht voor de situatie zorgt ervoor dat de marktmacht van de consument daalt en dat hij kwetsbaarder wordt voor praktijken van oneerlijke reisbureaus.” (p. 31)

Dit citaat brengt het adviescomité ertoe bijna victorie te kraaien: “De onderzoekers bevestigen hier (al dan niet onbewust) de uitzonderlijke waarde van de vergunningsplicht. Het adviescomité is van mening dat de positieve evaluatie van de reisbureausector in Vlaanderen/België er gekomen is door onder meer een vergunningsplicht.” Op basis van welke gegevens het adviescomité tot dit besluit komt, wordt evenwel niet meegegeven. Het is niet omdat er in bepaalde (veeleer uitzonderlijke) situaties een probleem kan rijzen, dat de enige remedie hiervoor de invoering van een vergunningsstelsel zou zijn. Waarom op basis hiervan onmiddellijk een kwaliteitslabel uitsluiten? In elk geval toont het citaat aan dat de DIT wel degelijk op een zo objectief mogelijke wijze is uitgevoerd.

Het adviescomité gaat dan weer niet akkoord met de conclusie van de DIT dat het maatschappelijk risico van slechte dienstverlening laag is aangezien slechts 1 procent van de reizen door de consument als slecht bestempeld wordt en slechts een gedeelte hiervan te wijten is aan oneerlijke handelspraktijken van reisbureaus of aan een gebrek aan vakbekwaamheid. Het comité stelt: “Wanneer men er zich van bewust is dat Vlaanderen, met 70% van de omzet, slechts 40% van de arbitrale uitspraken bij de Geschillencommissie genereert, vormt dit een bijkomend bewijs dat de strengere wetgeving in Vlaanderen wel degelijk een invloed heeft op de kwaliteit.” Wat het adviescomité hierbij echter uit te oog verliest, is dat deze strengere Vlaamse regelgeving onmogelijk een dermate grote invloed kan hebben op de resultaten van de Geschillencommissie in 2007 en 2008 aangezien het overgrote deel van de reisbureaus in die jaren nog onder de oude federale regelgeving werkte.

Wat betreft de geschiktheid van bepaalde vergunningsvoorwaarden inzake beroepskennis schrijft de DIT: “De kennis van bedrijfsbeheer draagt niet bij tot vakbekwaamheid, dit draagt wel bij tot beter bedrijfsbeheer. [...] Daarnaast kan de vraag gesteld worden waarom dit criterium hier vereist is, aangezien het criterium al vereist is om een vennootschap op te richten. Dus dit criterium is niet geschikt. De kennis van verkoops- en organisatietechnieken draagt [op zich] niet bij tot een bescherming van de consument. Doordat de dienstverlener over betere verkoopstechnieken beschikt, zal hij daarom niet steeds betere dienstverlening verschaffen. Hij kan mogelijks meer reizen verkopen, maar dit was niet de [eigenlijke] bedoeling van de vergunning. Daarom kunnen we stellen dat deze voorwaarde niet of slechts zeer beperkt geschikt is om het doel te bereiken.”

De reactie hierop van het adviescomité is: “Er is volgens het adviescomité geen bezwaar om in de eisen inzake kennis nog maar eens bedrijfsbeheer te vermelden; zelfs al is dit op andere terreinen al vereist. Daarnaast begrijpt het adviescomité niet waarom de onderzoekers hun minachting betuigen over de verkoop- en organisatietechnieken, die in de sector net van het hoogste belang zijn.” De opmerking van minachting kunnen we enkel maar als irrelevant

terzijde schuiven. Wat het dupliceren van verplichtingen betreft, verliest het adviescomité uit het oog dat dit door de dienstenrichtlijn verboden werd.

In zijn volgende opmerking schiet het adviescomité opnieuw met scherp op het DIT-rapport: “Het adviescomité betreurt dat de onderzoekers het verschil blijkbaar niet kennen tussen kapitaal en eigen vermogen. De decreetgever heeft namelijk uitdrukkelijk gekozen voor ‘eigen vermogen’ (in plaats van het kapitaal dat in de vennootschapswetgeving wordt vereist) omdat deze factor de financiële toestand van een onderneming beter weergeeft. Wat betreft de verzekering burgerlijke aansprakelijkheid blijken de onderzoekers ook hier de betekenis en draagwijdte van een dergelijke verzekering niet te kennen. Deze verzekering is immers niet bedoeld om oneerlijke praktijken van reisbureaus te beteugelen.”

Wat de DIT nu precies onder de aandacht wilde brengen, is de vraag waarom de decreetgever in 2007 oordeelde dat de minimum kapitaalvereisten uit de bestaande federale vennootschapswetgeving niet zouden volstaan om zekerheid aan de contracten van het reisbureau te bieden. Doordat de decreetgever het bovendien heeft over eigen vermogen (activa minus de schulden) in plaats van kapitaal (eigen en vreemd vermogen), worden de voorwaarden trouwens nog strenger voor de eigenaars van een reisbureau. Ook op die vraag biedt het adviescomité geen (begin van) antwoord.

De doelstelling van de verzekering burgerlijke beroepsaansprakelijkheid ligt in het garanderen dat de aan het reisbureau toevertrouwde opdracht uit gevoerd wordt met de bekwaamheid en de zorg die men mag verwachten van een normaal ontwikkelde en toegewijde beoefenaar van het beroep. De DIT stelde dat deze verzekering zorgt voor een bescherming van de consument tegen oneerlijke praktijken en dus geschikt is. De opmerking van het adviescomité is in deze dus onbegrijpelijk te noemen. Waartegen deze verzekering dan wel moet verzekeren, heeft het adviescomité dan weer niet verduidelijkt.

Op de bewering van de DIT dat het systeem van een kwaliteitslabel geschikt is om voor de realisatie van de doelstelling van vakbekwaamheid en algemene kwaliteit in de sector antwoordt het adviescomité: “Het adviescomité is van mening dat [...] het kwaliteitslabel een ‘wishfull thinking’ is aangezien een aantal bevoegdheden moeten worden overgedragen aan de sector van de overheid.” Helaas lijkt het adviescomité hierbij het advies dat de DIT hieromtrent al stelt, klaarblijkelijk over het hoofd gezien te hebben: “Het beheer van het label kan eventueel gebeuren in de schoot van de VVR voor reisbureaus en ABTO voor touroperators. Gelet op het feit dat het om twee aparte organisaties gaat die misschien niet altijd op dezelfde golflengte zitten, kan het ook mogelijk zijn om de overheid het kwaliteitslabel te laten beheren.” (p. 40)

Het laatste grote, en misschien wel het grootste, bezwaar dat het adviescomité over de DIT maakt, slaat op de berekening van de kosten van de drie onderzochte opties, namelijk het vergunningsstelsel, dwingende (ex post) regelgeving en het vrijwillig kwaliteitslabel. Enkele voorbeelden van opmerkingen, en de bijhorende bespreking:

- “Het adviescomité erkent dat het starten van een onderneming een aantal administratieve, wacht- en operationele en handavingskosten veroorzaakt. De kosten verbonden aan het aanvragen van een vergunning maken echter slechts een zeer beperkt deel uit van het totale kostenpakket verbonden aan het opstarten van een onderneming” => Op basis van welke gegevens het adviescomité dit beweert, wordt niet aangegeven;

- “De berekening van deze kosten is volgens het adviescomité volkomen irreëel. Het is evenmin duidelijk of hier de kosten van Toerisme Vlaanderen of de kosten van de vergunninghouder worden bedoeld. Het adviescomité heeft de indruk dat beide kosten soms door elkaar worden gehaald.” => Nochtans maakt de DIT een nauwgezette beschrijving van en duidelijk onderscheid tussen de diverse kostensoorten, met onder andere de administratieve lasten die op basis van het algemeen aanvaarde ‘Standaard Kosten Model’ (SKM) berekend worden.
- “De tekst inzake de kosten verbonden aan de verzekeringen zijn hier niet relevant. Indien er geen vergunningsplicht zou bestaan, zijn zij immers ook aanwezig.” => Bij nader toezien maakt dit voor de eindafweging van de diverse opties geen verschil uit aangezien deze kosten voor zowel optie 1 als 2 gelijk zijn, en in het niet vallen bij de kosten van 1 miljoen euro (operationale kosten) voor optie 3.
- “Het feit dat een verzekeringspremie voor de totale markt 67.500 euro zou bedragen. Dit is een verkeerde deductie uit niet-representatieve cijfers.” => Bij nader toezien blijkt deze 67.500 euro veeleer te zijn onderschat in plaats van overschat, zoals het adviescomité insinueert. Wanneer we in het evaluatierapport van de Vlaamse overheid lezen dat de uitgekeerde bedragen wegens financieel onvermogen door twee verzekeraars samen (Garantiefonds en De Europese), in 2008 363.500 euro, in 2009 201.815 euro, in 2010 5.773.815 (méér dan 5 miljoen) euro en in 2011 41.552 euro bedragen, en indien we aannemen dat de verzekeraars geen (zware) verliezen op hun verzekeringsportefeuille lijden, dan mogen we geredelijk aannemen dat de totale verzekeringspremies voor de reisbureaus samen veel meer bedragen dan in de DIT vermelde 67.500 euro per jaar.
- “Overigens blijkt [...] dat de onderzoekers (onterecht) de mening toegedaan zijn dat de verzekeringsplicht, vermeld in het Reisbureaudecreet, bijkomend is aan deze vermeld in de Reiscontractenwet. Het gaat wel degelijk twee maal over dezelfde garantieverzekering.” => Nu erkent de DIT dit gegeven al wanneer het schrijft: “Om een inschatting van de grootte van dergelijke verzekeringspremie te kunnen maken, hebben we ons gebaseerd op de info die het garantiefonds ons hierover in de context van de Reiscontractenwet kon verschaffen. [...] De toegevoegde waarde van deze bijkomende eis tot verzekering die in het BVR wordt gesteld, kan dus in deze als eerder beperkt beschouwd worden.” Toch zou het beter zijn om deze kostfactor weg te laten uit de vergelijkingstabel op pag. 54 van de DIT aangezien de kost voor de verzekering op zich niet uit de Vlaamse regelgeving voortvloeit.

Naast deze technische opmerkingen, heeft het adviescomité het vooral moeilijk met de wijze van berekening door de DIT van vier cruciale kostenfactoren, namelijk de wachtkosten (de tijd die men verliest om geld te verdienen omdat men op een vergunning moet wachten) voor het vergunningsstelsel, de welvaartsverliezen (of het verliezen van economische activiteit die stopgezet, geweigerd of afgeschrikt wordt) voor de optie 1 (en 2), de handhavingskosten voor de reisbureaus voor de 2^{de} optie en tot slot de operationele nalevingskosten (van één miljoen euro) voor de 3^{de} optie.

We beginnen met de berekening van de wachtkosten van de eerste optie of het bestaande vergunningsstelsel. Dat het adviescomité zich zo fel tegen de uitkomst van de berekening van de wachtkosten verzet, wordt duidelijk na lectuur van volgend citaat en heeft wellicht veel te

maken met de wens van het adviescomité om het huidige vergunningsstelsel zo veel als mogelijk te vrijwaren:

“De kostprijs van een vergunningsstelsel (1,6 miljoen euro) ten laste van de sector is, zoals hoger reeds aangehaald, volgens het adviescomité onjuist en tendentieus. Het adviescomité is van mening dat indien de wachtkosten (1.041.650 euro) weggelaten worden (want die bestaan niet), optie 1 als bijna de goedkoopste uit de bus komt, wat bovendien dan een andere conclusie in punt 6.2 tot gevolg heeft.”

Het is daarom in dit verband noodzakelijk de berekeningswijze nauwgezet in kaart te brengen. Vooreerst merkt de DIT voor het berekenen van de wachtkosten op:

“Het decreet van 2007 heeft gespecificeerd dat reisbureaus die reeds een vergunning hebben volgens de wet van 1965 hun nieuwe vergunning kunnen aanvragen tot 31 augustus 2010. voor deze groep van reisbureaus zal er dus tot die datum geen wachtkost optreden. Echter, reisbureaus die nog geen vergunning volgens de wet van 1965 hebben (i.e.) nieuwe reisbureaus), dienen zich wel in orde te stellen alvorens ze hun handelsactiviteiten mogen opstarten. [...] Verder blijkt uit cijfers van de VVR dat er in 2007 en 2008 respectievelijk 28 en 23 nieuwe reisbureaus op de markt zijn gekomen. Gemiddeld gezien kan men dus stellen dat er per jaar 25 nieuwe reisbureaus hun deuren op de Vlaamse reismarkt openen.” (p. 46)

Daarnaast is het voor de concrete berekening van de wachtkosten noodzakelijk om te weten hoeveel de gemiddelde doorlooptijd voor het bekomen van een vergunning bedraagt:

“Uit een gesprek met de dienst reisbureaus van Toerisme Vlaanderen blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd voor het verschaffen van een vergunning afhankelijk is van het al dan niet volledig zijn van het ingediende dossier. Ongeveer 50% van de dossiers blijkt bij ontvangst niet volledig te zijn, waardoor de vergunningsvrager bijkomende informatie moet verschaffen. Gemiddeld kan echter gesteld worden dat de gemiddelde doorlooptijd bij Toerisme Vlaanderen respectievelijk op 4 werkweken voor volledige dossiers en op 8 werkweken voor onvolledige dossiers moet geschat worden.” (p. 46)

Dit is volgens de DIT nog niet alles: “Verder is in de berekening van de wachtkosten de omzet van de reisbureaus [...] een belangrijke parameter. Gedetailleerde cijfers over de gemiddelde omzet van beginnende reisbureaus kon zowel via de interviews of via een andere bron niet gevonden worden. Uit een analyse van de Nederlandse situatie bleek echter dat het ANVR als voorwaarde voor lidmaatschap stelt dat men als beginnende reisagent op basis van een businessplan moet kunnen aantonen dat men na twee jaar een jaaromzet van 500.000 euro kan realiseren. Dit cijfer zal niet toevallig gekozen zijn. Vermoedelijk heeft het ANVR uit onderzoek kunnen concluderen dat men als startende onderneming een gezond reisagent te zijn een omzet van 500.000 euro per jaar moet kunnen realiseren. Dit cijfer kan naar België worden geëxtrapoleerd, waardoor men als startende onderneming tot een gemiddelde maandomzet komt van 41.666 euro.” (p. 46)

Dit alles brengt de DIT tot de volgende uitkomst voor de wachtkosten:

“Ervan uitgaand dat de gemiddelde doorlooptijd voor een reisbureau 4 weken bedraagt, en een beginnend reisbureau een maandomzet van ongeveer 41.666 euro realiseert, dan kan er worden besloten dat de totale wachtkost, in termen van gederfde omzet 41.666 euro per nieuw reisbureau bedraagt.” Indien we voor ogen houden dat er gemiddeld 25 nieuwe reisbureaus beginnen, dan komt dit op een totaal bedrag van 1.041.650 euro.

Nu betwist het adviescomité deze cijfers fors met de volgende redenering:

“De onderzoekers doen alsof het aanvragen van een vergunning de enige formaliteit is die een startend bedrijf moet vervullen. De verschillende formaliteiten worden in de praktijk echter parallel uitgevoerd. Zelfs indien er geen vergunningsplicht zou bestaan, blijven er volgens het adviescomité zogenaamde wachtkosten. Deze wachtkosten mogen dan ook als irreëel worden beschouwd, wat de onderzoekers de facto in hun conclusie bevestigen [nvdr. Waar in de DIT het adviescomité dit laatste element leest, geeft het adviescomité echter niet aan].

Bovendien wordt bij de berekening van de wachtkosten uitgegaan van de verkeerde premissen. De geciteerde omzetten betreffen bruto-omzetten, geen netto-omzetten (commissie van reisbureau). Enkel een verloren commissie kan in rekening worden gebracht bij het berekenen van de wachtkosten. Een reisbureau dat geen activiteiten heeft, moet ook geen gelden aan leveranciers afdragen. Voor zover de geciteerde bedragen al correct zijn voor een doorsnee reisbureau dat enige tijd werkzaam is, dient opgemerkt te worden dat een opstartend reisbureau doorgaans nog een cliënteel moet opbouwen en contracten moet afsluiten met de leveranciers. Ook hier kan besloten worden dat de wachtkosten bijgevolg verwaarloosbaar zijn.”

Op de drie bezwaren van het adviescomité gaan we nu wat dieper in:

- ‘Het parallel uitvoeren van verschillende formaliteiten’ => de Vlaamse regelgeving vereist dat een reisbureau zijn vergunningsdossier onderbouwt met allerhande bewijsmateriaal dat vooraf of op voorhand verzameld moet worden. Men kan bijv. geen KBO-nummer, huur (of aankoop) van kantoorruimte, het verkrijgen van de noodzakelijke verzekeringen en borgstellingen, het (eventueel) aanwerven van personeel, e.d.m. regelen tijdens de behandeling van de vergunningsaanvraag. Met de elementen die vervat zitten in de bewijsstukken die opgestuurd moeten worden, zou men in de praktijk echter wel al een volwaardig reisbureau kunnen uitbaten.
- ‘Een opstartend reisbureau draait minder omzet’ => dit argument klopt niet wat wachtkosten slaat eigenlijk enkel op het verschuiven in de toekomst van activiteiten. Dit betekent niet dat deze activiteiten niet meer zullen plaatsvinden, enkel later. Concreet betekent dit dat met een vergunningsstelsel een beginnend reisbureau minstens een maand later tot volle wasdom kan komen. Dit tijdsverlies bij de uitbouw van economische activiteiten is nu net waar wachtkosten voor staan.
- ‘De bruto- in plaats van netto-omzetten’ => De DIT geeft niet aan dat het hier om bruto-omzetten zou gaan, maar gelet op het hoge bedrag van 500.000 euro “omzet” is dit best mogelijk. Nu mag men anderzijds niet enkel kijken naar de netto-omzet, omdat de bruto-omzet nu net de impact op de gehele reissector in kaart brengt. Zo stelde het adviescomité hierboven al welke centrale rol de reisbureausector speelt in de reissector. Een volgens de cijfers van het recente evaluatierapport van de Vlaamse overheid “worden gemiddeld in ons land ongeveer 39% van de reizen geboekt via tussenkomst van één of andere soort van bemiddeling. Dit percentage varieert evenwel naargelang de duur van het verblijf (30,4% voor korte vakanties vs. 43,57% voor langere vakanties)” (p. 14 van het evaluatierapport). Dit betekent dat indien er geen reisbureaus zouden zijn (dus geen netto-omzet), ook de omzet in de reissector zelf (de bruto-omzet) ook een stevige knauw zou (kunnen) krijgen. Dit betekent uiteraard niet dat er niet meer gereisd zou worden, maar wellicht minder en anders. Bovendien kunnen de mogelijke *overschattingen*, bijvoorbeeld op het vlak van verminderde economische activiteit door het wachten op een vergunning, meer dan waarschijnlijk gecompenseerd worden door de volgende gemaakte *onderschattingen*:
 - o Indien 50% van de dossiers bij ontvangst onvolledig zijn, en daardoor 8 in plaats van 4 werkweken vergen, is de gemiddelde wachttijd eigenlijk 6 in plaats van 4 weken;

- “Belangrijk hierbij is te vermelden dat de omzet van de touroperators niet in deze cijfers is opgenomen. Aangezien de touroperators gemiddeld gezien aanzienlijk grotere omzetten realiseren, mag er worden van uit gegaan dat de jaarlijkse wachtkost eveneens hoger zal liggen dan het berekende bedrag.” (p. 46-47)
- Volgens de VVR bedraagt de gemiddelde omzet 2,6 miljoen euro (pag. 48 van de DIT). Wanneer er een wachtermijn van 4 weken bestaat, dan betekent dit dat een gemiddeld reisbureau, mutatis mutandis, vier weken langer moet wachten om dit omzetcijfer te bereiken (dit in plaats van de 500.000 omzet). Voor de touroperators zijn de omzetcijfers nog hoger.

De tweede soort kosten waarmee het adviescomité het zeer moeilijk heeft, betreft de berekening van de welvaartsverliezen: “Stellen dat er een welvaartsverlies van 457.380 euro kan ontstaan ten gevolge van weigeringen van vergunningen is volgens het adviescomité een toch wel kortzichtige berekening. Indien iemand geen vergunning krijgt, is dit te wijten aan het feit dat hij/zij niet aan de voorwaarden voldoet. Overigens stelt het adviescomité vast dat de onderzoekers zichzelf blijkbaar tegenspreken aangezien zij op pagina 44 stellen dat er vrijwel geen vergunningen worden geweigerd.”

Vooreerst is het belangrijk een goed begrip of inzicht te hebben in wat welvaartsverliezen (of efficiëntieverliezen of ‘dead weight losses’) nu eigenlijk zijn. De DIT doet een poging: “Dit wil zeggen het verlies aan inkomsten voor handelaren en opportuniteiten voor consumenten door geweigerde vergunningen. Deze welvaartskost wordt theoretisch aangeduid als het verlies aan consumenten- en producentensurplus ofwel het efficiëntieverlies. In deze context kan de winst als een benaderende waarde voor het producentensurplus beschouwd worden. Een methode om dit welvaartsverlies te berekenen bestaat erin om het product te berekenen van: de winstmarge [nvdr. winstpercentage] in de sector, de omzet van de sector en het percentage van reisbureaus dat geen vergunning krijgt.” (p. 48)

Hoe heeft de DIT nu deze drie variabelen kunnen verzamelen:

- “De winstmarge in de sector is niet eenduidig vast te leggen of terug te vinden. Uit een gesprek met de VVR blijkt dat voor de reisbureaus, aangesloten bij de VVR, de winstmarge voor 2007 varieerde tussen 0,94% en 1,07% van de gerealiseerde omzet. Terwijl de winstmarge van de grotere touroperators tussen de 2,2% en 2,9% van de gerealiseerde omzet ligt [...]. Omgerekend voor de sector van zowel reisbureaus en touroperators, kan men dus stellen dat men met een gemiddelde gewogen winstmarge van 1,89% dient te rekenen.” (p. 48)
- “Uit een gesprek met de VVR [...] blijkt dat in 2007 de gemiddelde omzet van een reisbureau aangesloten bij de VVR 2,6 miljoen euro op jaarbasis bedroeg. Omgerekend betekent dit voor de volledige groep van VVR-leden een totaal gerealiseerde omzet van 1,3 miljard euro. [...] Een realistische inschatting is dat ongeveer 60% van de omzet van ABTO-leden in Vlaanderen gerealiseerd wordt. Dit komt dan neer op 1,12 miljard euro. Een eenvoudige som van deze twee bedragen, zijnde 2,42 miljard euro, geeft een ruwe schatting van de jaaromzet in de Vlaamse reissector.” (p. 48-49)
- “Zoals reeds aangehaald, blijkt uit een gesprek met Toerisme Vlaanderen dat praktisch alle vergunningsdossiers uiteindelijk tot een vergunning leiden. Daarnaast zijn er echter ook een aantal personen die een reisbureau zouden willen opstarten, maar zich laten afschrikken door de vergunningsprocedure. De gemiste omzet die er door deze reisbureaus gerealiseerd zou worden, is eveneens een welvaartsverlies voor de

maatschappij. Er zijn echter geen cijfers hieromtrent. Om toch een kwantificering van dit percentage ‘geweigerde vergunningsaanvragen in de berekening te kunnen gebruiken, leggen we dit weigeringspercentage en het aantal ontmoedigden vast op 1% [van het aantal vergunde reisbureaus].” (p. 49) Vooral het laatste cijfer van 1% (weigeringen of ontmoedigingen) lijkt wat “shaky” te zijn.

Uit nieuwe cijfers (verschenen in het evaluatierapport van het departement Internationaal Vlaanderen) blijkt echter dat in 2009 de omzet 4,382727 miljard euro bedraagt. Bijna een verdubbeling ten opzichte van het in de DIT gebruikte cijfer dus. Nu staat welvaartsverlies dus voor het verlies aan economische activiteiten (ofwel het verdwijnen van bestaande ofwel het zich nooit realiseren van nieuwe). Dit houdt in dat ook het verlies aan economische activiteiten als gevolg van een gedwongen stopzetting van reisbureaus of aanverwante activiteiten (soms omdat zij niet langer kunnen voldoen aan de vereiste vergunningscriteria), moet meegeteld worden in de cijfers. Ook vrijwillige stopzettingen kunnen hieraan te wijten zijn, maar voor welk percentage is niet zeker.

Uit cijfers van het evaluatierapport van de Vlaamse overheid blijkt nu:

“In diezelfde periode [nvdr. sinds 2008 tot en met 2011] werden in totaal 120 exploitaties stopgezet en dit omwille van diverse redenen: 64% van de stopzettingen gebeurde op vrijwillige basis, 18,3% van de stopzettingen is het gevolg van overnames of fusies en in 14,2% van de gevallen werd de vergunning ingetrokken als gevolg van het niet langer in regel zijn met de vergunningscriteria.” Dit laatste cijfer betekent dus dat er ongeveer 17 exploitaties werden stopgezet omdat men niet langer in regel bleek te zijn met de vergunningscriteria. Op een totaal van een duizendtal exploitaties, is dat dus 1,7 %. Merk bovendien dat dit cijfer nog hoger kan zijn als gevolg van vrijwillige stopzettingen omdat men niet langer kan voldoen aan de vergunningsvoorwaarden. Maar dit laatste is opnieuw moeilijk empirisch vast te leggen.

Het evaluatierapport wijst er trouwens nog verder op dat de invulling en handhaving van de criteria nog strenger geworden zijn, waardoor de welvaartsverliezen ongetwijfeld nog zullen toenemen: “De evolutie van de onderliggende oorzaken voor de stopzetting van het reisbureau levert volgende vaststellingen op:

- zowel het aantal vrijwillige stopzettingen als overnames pieken in 2010, het moment waarop de overgangstermijnen waarin het decreet voorziet, afliepen;
- vanaf 2010 stijgt het aantal gedwongen stopzettingen, wat kan wijzen op een intensifiëring van de handhavingspraktijk.”

Aangezien de welvaartsverliezen zeer moeilijk te berekenen zijn of empirisch te onderbouwen, behouden we hier de zeer conservatieve raming van het welvaartsverlies van een klein half miljoen euro. Toch zou dit cijfer hoger kunnen uitvallen wanneer we ons baseren op nieuwe cijfers, namelijk de (verdubbelde) omzet van 4,3 miljard euro maal de winstmarge van 1,89 % maal het gedwongen stopzettingspercentage van 1,7 %. Dit geeft al onmiddellijk een cijfer van 1.381.590 euro. Indien we een nog hogere winstpercentage of stopzettingsgraad nemen (bijv. ook vrijwillige stopzetting), dan stijgen de welvaartsverliezen fors. Het bedrag in de tabel blijft dus een zeer conservatieve inschatting.

Ten derde zijn er de beheerskosten voor een vrijwillig stelsel van kwaliteitslabels. De DIT beschrijft deze optie als volgt:

“Dit (kwaliteits)label kan bestaan uit dezelfde inhoudelijke voorwaarden als het bestaand vergunningensysteem (behalve de strijdige en overbodige voorwaarden). Het verschil met de eerste optie is dat het niet verplicht is om aan deze voorwaarden te voldoen: ook wanneer het

reisbureau niet aan de verplichtingen voldoet, kan het nog steeds reisbureau-activiteiten uitoefenen. De reisbureaus die wel aan deze voorwaarden voldoen, krijgen een kwaliteitslabel, terwijl de andere reisbureaus dit label gewoon niet krijgen. Het label kan uitgehangen worden aan het raam of op de deur van het reisbureau en de consument zodoende informeren dat het reisbureau voldoet aan de voorwaarden die samenhangen met dit kwaliteitslabel.” (p. 39-40)

De beheerskosten voor dit systeem van kwaliteitslabels schat de DIT als volgt in: “Daarom gaan we na wat een gelijkaardige Vlaamse beheerder voor het kwaliteitslabel zou kunnen kosten. Er moeten 6 voltijdse inspecteurs komen om alle reisbureaus éénmaal per jaar te controleren en de verslagen hierover te schrijven. Daarnaast moeten er 4 voltijdse medewerkers komen om het secretariaatswerk te doen. Tenslotte is er 1 leidinggevend persoon nodig om de dienst vlot te laten werken. De loonkosten kunnen als volgt berekend worden:

- inspecteur: brutoloonkost 5.000 euro per maand of 70.000 per jaar;
- administratief medewerker: brutoloonkost 3.5000 euro per maand of 49.000 euro per jaar;
- directeur: brutoloonkost 7.500 euro per maand of 105.000 euro per jaar.

We nemen bovendien een jaarlijkse kost mee van 35.000 euro voor de huisvesting. Daarnaast is er een overhead nodig om de kosten inzake elektriciteit, onderhoud, bureaumateriaal, vervoersmateriaal, enz. te dekken. Ruim genomen kunnen we schatten dat deze op ongeveer 33% zal liggen. De totale kost voor het opstarten van deze dienst kan geschat worden op 993.930 euro. We kunnen dus stellen dat de kosten ruw geschat 1 miljoen euro bedragen per jaar.” (p. 52-53)

Het adviescomité gaat niet akkoord met deze berekening en schrijft: “In de veronderstelling dat een dergelijk kwaliteitslabel wordt beheerd voor de geschatte waarde van 1 miljoen euro is dit voor de sector (volgens het adviescomité) onhaalbaar. Daarnaast is het adviescomité van mening dat de mededeling dat een private instelling duurder in beheer zou zijn, tendentius, niet onderbouwd en doet hier niet ter zake.” Bovendien hebben we hierboven al gezien dat voor het adviescomité de overheveling van de bevoegdheden van de overheid naar de sector moeilijk tot onmogelijk is, waardoor de invoering van een kwaliteitslabel als ‘wishful thinking’ kan bestempeld en weggezet worden.

Bij nader toezien ziet het adviescomité over het hoofd dat het voor de DIT wenselijk zou zijn om de invoering door de overheid te laten gebeuren opdat zo mogelijke meningstwisten tussen de sectororganisaties geen weerslag zou hebben op de toekenning van kwaliteitslabels aan individuele reisbureaus : “Het beheer van het label kan eventueel gebeuren in de schoot van de sectororganisaties VVR voor reisbureaus en ABTO voor touroperators. Gelet op het feit dat het om twee aparte organisaties gaat die misschien niet altijd op de golflengte zitten, kan het ook mogelijk zijn om de overheid het kwaliteitslabel te laten beheren.” (p. 40)

De reden dat de DIT de mening is toegedaan dat “als een private instelling het label beheert, dan zal de kostprijs vermoedelijk hoger liggen”, ligt in de voorafgaande stelling dat “als het label door een private instelling wordt beheerd, dan zal er een premie betaald moeten worden om zich aan te sluiten bij het label. Als de overheid dit label beheert, dan is dit mogelijks niet het geval.” Heel wat kosten van het kwaliteitslabel kunnen immers ingebracht worden onder kostenposten die de Vlaamse overheid nu al maakt. Anders dient men te kiezen voor private inkomsten om deze kosten te kunnen dekken. In Nederland gaat dit daarom als volgt:

“Om een concrete inschatting van de kost van een kwaliteitslabel te kunnen maken, kunnen we ons baseren op de Nederlandse situatie die van het ANVR uitgaat. Om als reisbureau lid te kunnen worden en eveneens de toekenning van het kwaliteitslabel te krijgen, betaalt men een basisbijdrage van 1.200 euro, en bijkomend een percentage op de omzet (gaande van 0,11 tot 0,15%). Bijkomend betaalt men eenmalig een toetredingsbijdrage van 900 euro.” (DIT, p. 52)

Nu zijn de bedragen, in totaal één miljoen euro, voor het laten functioneren van het systeem van kwaliteitslabels wellicht wat aan de hoge kant. Deels kan dit te wijten zijn aan bedoeling van de DIT-opstellers om niet beticht te worden van het onderbelichten van de kosten van alternatieve instrumenten voor het bestaande vergunningsstelsel, in casu het systeem met kwaliteitslabels. Bij nader toezien kunnen we de kosten wellicht tot een half miljoen euro reduceren. Uit het recente evaluatierapport van Internationaal Vlaanderen blijkt dat de apparaatskredieten (dus loonkosten, rugzakjes en andere) voor de bevoegde overheid van het huidige systeem, namelijk het secretariaat comité/commissie, dienst toeristische vergunningen en de cel handhaving, voor 2011 in totaal 429.765 euro bedragen. Uiteraard stemmen niet alle taakinvoeringen in het huidige systeem overeen met dat van een kwaliteitslabeling, maar deze kunnen wellicht opgevangen worden door personeelsverschuivingen.

Tot slot kant het adviescomité zich fel tegen de stelling dat de handhaving van optie 2 meer dan een kwart miljoen euro aan de reisbureausector zou kosten. “Stellen dat de controle door de overheid (voor optie 2) de reisbureaus 261.144 euro zou kosten, is voor het adviescomité onbegrijpelijk. Maar zelfs indien deze gegevens effectief zouden kloppen, hoeft geen enkele ondernemer daarvoor nieuw personeel aan te werven en/of hun loon te verhogen.” Dit verzet is, tactisch gezien, wat vreemd want hoe lager men de kosten of negatieve impacts voor optie 2 inschat, hoe beter of verkieslijker deze hypothetische optie wordt.

Concreet bepaalt de DIT: “De grootte van deze handhavingskost zal afhankelijk zijn van het aantal uren en het aantal medewerkers dat men als reisbureau voor een controle moet vrij maken. Het lijkt plausibel te stellen dat elk reisbureau één controle per jaar krijgt en dat elke controle ongeveer een halve dag van het reisbureaumanagement in beslag neemt.” Op basis van een opportunitetskost voor het reisbureau (als gevolg van het tijdsverlies van de manager om winstgevendende zaken voor het reisbureau te doen) van 496 euro per dag (dus 248 euro voor een halve dag) en het aantal dossiers (zelfstandige reisbureaus en verkooppunten) van 1053 maakt de DIT een redelijke schatting van 261.144 euro.

Als vierde en laatste kostenfactor zijn er de operationele of nalevingskosten. Bij nader toezien omvatten de nalevingskosten meer dan enkel de kosten van de verzekeringspremie. Enerzijds moeten deze premies dan meer bedragen dan wat door de federale reiscontractenwet vereist wordt. Bovendien zijn er nog de extra kosten voor de vereiste beroepskwalificaties, gaande van extra opleidingen tot extra personeel, alsook voor de verhoging van het eigen vermogen. Nu is het empirisch gezien niet gemakkelijk om nauwgezet deze extra kosten te berekenen, maar dit is misschien ook niet nodig. Wanneer we de nalevingskosten voor optie 1 en 2 als gelijk beschouwen (dezelfde verplichtingen), en voor het kwaliteitslabel aan dezelfde verplichtingen koppelen (met een deelname van 90% van de reisbureaus), dan zijn die nalevingskosten voor optie 3 altijd wat lager dan die voor opties 1 en 2.

Samengevat hebben we vrijwel alle opmerkingen van het adviescomité op de DIT omstandig genuanceerd en weerlegd. Dit neemt niet weg dat er wel degelijk opmerkingen of aanvulling op de DIT gemaakt kunnen worden. Een paar elementen zijn hierboven al aan bod gekomen. Daarnaast zijn er de volgende verschilpunten met de DIT inzake de berekening van

- de administratieve lasten voor optie 3;
- de operationele kosten voor de drie opties;
- de handhavingkosten voor de eerste en de derde optie;
- het welvaartsverlies voor de tweede optie.

Indien we de opmerkingen nu integreren in de originele vergelijkingstabel van de kosten voor de drie opties, dan zouden we tot het volgende nieuwe resultaat komen, waarbij optie 3 en het kwaliteitslabel als de beste optie (met de minste kosten) tevoorschijn zou komen:

Kostensoort	Optie 1	Optie 2	Optie 3
Administratieve lasten	219.430	0	0
Wachtkosten	1.041.650	0	0
Operationele nalevingskosten	=	=	= <
Handhavingskosten	261.144	261.144	235.104
Welvaartsverlies	457.380	457.380	0
Totaal (euro)	1.979.604	718.524	235.104

Hoofdstuk III.2. Reactie van de VVR op het evaluatierapport van de Vlaamse overheid

Net zoals met de DIT, gaat de Vlaamse Vereniging van Reisbureaus (VVR) al van bij het begin niet akkoord met de algemene opzet en draagwijdte van het evaluatierapport: “Wij onderwerpen het rapport aan een grondige analyse en stellen, tot onze teleurstelling, vast dat zowel wat betreft inhoud als de conclusies het een kritische toets niet doorstaat. De voornaamste oorzaken hiervoor zijn:

1. Het gebrek aan ervaring en inzicht in de reisbureausector bij de personen die aan dit document hebben meegewerkt. Dit had voor gevolg dat een aantal storende fouten niet als zodanig werden herkend. [...]
2. Het document is volledig gebaseerd op intern onderzoek door het Departement Internationaal Vlaanderen, d.w.z. er werden dus geen (verhelderende) gesprekken gevoerd of vragen gesteld aan de betrokken partijen. Dit had voor gevolg dat sommige controversiële, tendentieuze, onjuiste en zelfs beledigende uitspraken letter werden overgenomen. [...]
3. In dit rapport wordt slechts uitzonderlijk melding gemaakt van, laat staan rekening gehouden met, de 45 adviezen van het Adviescomité voor de reisbureaus die tussen 2007 en 2011 werden geformuleerd en waarvan een groot deel de facto een evaluatie van het decreet en haar uitvoeringsbesluiten inhield.” (1-2)

Ter illustratie van de eerste opmerking verwijst de VVR naar “de schade opgelopen ingevolge financieel onvermogen door de verzekeringsmaatschappij ‘De Europese’ in 2010 niet 2.018.815 euro maar 218.756 euro was”. Dit blijkt het inderdaad een fout te zijn, maar bij nader toezien blijkt deze (tik)fout geen wezenlijk impact te hebben op de onderliggende vaststelling van het evaluatierapport, namelijk dat in de periode 2006-2011 de verzekering tegen financieel onvermogen in de periode 2006-2011 32 keer werd aangesproken en dat er grote verschillen bestaan in uitgekeerde bedragen, met een uitschieter in 2010 die te wijten was aan het faillissement van enkele grote touroperators. Of het totaalbedrag in 2010 nu 8.225.245 of 6.425.244 euro is, doet weinig ter zake wanneer men vaststelt dat de totaalbedrag 201.815 euro in 2009 en 41.552 euro in 2011 blijkt te zijn. Een (tik)fout zonder grote gevolgen voor de onderliggende analyse dus...

Als bewijs bij de tweede oorzaak verwijst de VVR naar een uitspraak van Jetair en de ABTO (Association of Belgian Touroperators) waarin beweerd wordt dat “zowel het Adviescomité als het Beroepscomité door hun huidige samenstelling en voorzitterschap de facto een VVR-meerderheid heeft”. De VVR betwist deze aantijging ten stelligste aangezien zij geen meerderheid in het adviescomité zou hebben. Hoewel het slechts een uitspraak van een geïnterviewde betreft, gaan we deze aantijging hier wat nauwgezetter te bekijken. Dit aspect kwam trouwens ook al aan bod bij de bespreking van de DIT en de reactie hierop van het adviescomité voor reisbureaus.

Voor alle duidelijkheid, het adviescomité “geeft advies aan de Vlaamse minister van Toerisme over de uitvoeringsbepalingen van het Reisbureaudecreet van 2 maart 2007, aan het Departement Internationaal Vlaanderen, Dienst Toeristische Vergunningen over haar voorstellen tot schorsing of intrekking van de afgeleverde vergunning of toestemming voor het reisbureau, toeristisch verhuurkantoor of bijkomend verkooppunt.” De beroepscommissie dan weer, “geeft aan de Vlaamse minister van Toerisme advies over beroepen tegen de beslissing van het Departement Internationaal Vlaanderen, Dienst Toeristische Vergunningen tot weigering, schorsing of intrekking van de vergunning of toestemming voor het reisbureau, toeristische verhuurkantoor of bijkomend verkooppunt.” (website Internationaal Vlaanderen)

Na grondig onderzoek blijkt nu het volgende:

- Het adviescomité bestaat uit 9 leden, waarvan de voorzitter, de heer Antoon van Eeckhout een bestuurslid is van de VVR. Daarnaast bevat het adviescomité nog twee andere VVR-bestuurders, namelijk mevr. Kathleen De Sutter en de heer Johan De Meester. Mevr. Ann Decuyper blijkt te werken voor het reisbureau Decuyper Travel dat bij de VVR. Is aangesloten We kunnen besluiten dat 4 van de 9 leden, waaronder de voorzitter direct of indirect verbonden zijn met de VVR.
- De 5 overige leden van het adviescomité zijn vertegenwoordigers van touroperators (van Jetair en van de ABTO), van de socio-culturele reisorganisatie (namelijk de vzw vakantiegenoegens, nu de vzw pasar), van de immobiliënwereld (CIB) en tenslotte van de verzekeraars (Garantiefonds). In de praktijk zijn de vertegenwoordigers van ‘zijdelings’ organisaties, zoals de immobiliën en verzekeraars, pas betrokken partij wanneer het beleidsaspecten betreft die hun sector raken. Dit betekent dat de VVR de facto in de meerderheid is tegenover de anderen wanneer het de reisbureausector sensu stricto betreft, namelijk 4 tegen 3. Dit klopt dus met de bewering van ABTO dat de VVR ‘de facto’ over een meerderheid beschikt.
- Wat de beroepscommissie betreft, blijkt dat 2 van de 5 leden VVR-bestuurders zijn, namelijk de heer Luc Demuyne en mevr. Annick Desmet. Daarnaast is mevr. Cecilia Antonis wellicht de echtgenote (of een ander familielid) van de heer Lou Antonis die werkt voor het reisbureau ‘Reizen Schoeters’, dat op zijn beurt lid is van de VVR. Bovendien is een ander lid vertegenwoordiger van de CIB dat, zoals hierboven al aangegeven, geen belanghebbende partij is in de ‘zuivere’ activiteiten van een reisbureau, namelijk het adviseren in, en boeken en organiseren van reizen. Het vormt wellicht geen toeval dat de VVR niet ontkent dat zij over een meerderheid in de beroepscommissie beschikt.

In dit verband moet ook gewezen worden op artikel 14, 6) van de dienstenrichtlijn die een verboden eis weergeeft: “de directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers, ook binnen raadgevende organen, bij de verlening van vergunningen of bij andere besluiten van de bevoegde instanties, met uitzondering van beroepsorden en van

beroepsverenigingen of andere organisaties die in de hoedanigheid van bevoegde instantie optreden.” Hieruit kunnen we afleiden dat er wel degelijk VVR-vertegenwoordigers (dus in de functie van vertegenwoordiger van de beroepsorganisatie) deel mogen uitmaken van de twee comités, maar dat ze dan geen directe of indirecte betrokkenheid mogen hebben in reisbureaus. De twee comités zijn immers raadgevende organen bij de verlening van vergunningen of bij andere besluiten van de bevoegde instanties (dit zijn dus de dienst Toeristische Vergunningen en de minister van Toerisme zelf. Vooral de beroepscommissie waar 4 van de 5 leden direct of indirect betrokken zijn in reisbureaus, zou hier een ernstig probleem kunnen hebben. Voor het adviescomité is dat 3 of 4 op 9.

Wat de derde opmerking betreft, geeft de VVR geen voorbeeld van de (verdoken) bewering dat het evaluatierapport van slechte kwaliteit zou zijn omdat het geen rekening zou hebben gehouden met de adviezen van het adviescomité. Nochtans geeft het evaluatierapport op pagina 67 wel uitvoerig de (sterk afwijzende) mening van het adviescomité over de bevindingen van de DIT weer.

Over de analyse van de feiten door het evaluatierapport is de VVR evenzeer afwijzend: “Het hoofdstuk ‘feiten en cijfers’ is onvolledig, de conclusies die men er uit heeft getrokken zijn dan ook niet betrouwbaar.” Helaas voegt de VVR er niet aan toe dat het evaluatierapport dit euvel net vaak erkent, en aangeeft dat het trekken van éénduidige conclusies op basis van deze analyses en feiten dikwijls moeilijk is, tot zelfs onmogelijk, net bij gebrek aan voldoende en duidelijk empirisch materiaal. Bovendien slaagt de VVR er blijkbaar zelf niet in om op afdoende wijze objectief verifieerbaar empirisch materiaal aan te leveren. Dit zou de analyses en discussies enkel maar kunnen vergemakkelijken.

Ter illustratie maakt de VVR een forse opmerking over de analyse van de cijfers over de geschillencommissie: “Ook wat betreft de Geschillencommissie heeft men er zich (te) snel van af gemaakt. Alhoewel de cijfers per taal beschikbaar zijn, waardoor men de klachten uit Vlaanderen kan identificeren, werden zij niet gebruikt. Uit deze cijfers blijkt dat het Vlaamse Gewest dat 74,7% van de reisbureauvakanties voor zijn rekening neemt, slechts 35% van de klachten heeft. We stellen ons dan ook de vraag: heeft men bewust de voor de hand liggende conclusie, dat een striktere reisbureauwetgeving leidt tot meer kwaliteit bij de reisbemiddeling en dus minder klachten bij de reisorganisatie, willen ontwijken?”

Wanneer we het evaluatierapport echter ter hand nemen, dan blijkt het volgende. Van de dossiers behandeld door de arbitragecolleges zijn er over de periode 2006-2010 406 Franstalig, en 331 Nederlandstalig. Dit geeft een onderlinge verhouding van 55% Franstalig en 45% Nederlandstalig. Voor de dossiers ingeleid via verzoeningsprocedures is de verhouding over de laatste twee jaar 53,5% Franstalig tegenover 46,5 % Nederlandstalig. De Belgische taalverhouding is 60% Nederlandstalig en 40% Franstalig. Waar de VVR haar cijfers van 74,7% van de vakanties en 35% van de dossiers haalt, is ons dan ook niet bekend.

Een ander voorbeeld van afwijzing door de VVR van de feitenanalyse is: “In punt 2.4 (blz. 20 e.v.) bespreekt men het handhavingsbeleid. In de onderzochte periode (2008-2011) heeft alleen al de VVR meer dan 200 dossiers aangemeld, slechts 90 hebben geleid tot een inspectie, 8 tot een boete en slechts 4 boetes werden betaald. Het rapport suggereert dat dit een goed resultaat is, wij zijn het daar niet mee eens.” Deze bewering is toch enigszins vreemd want waar er in 2008 nog 7 handhavingsdossiers tegen reisbureaus waren, is dit getal al in 2011 gestegen naar 39, dus maal 5,5 in drie jaar tijd. Maar het

verklaart misschien wel waarom de VVR zelf aangeeft dat “de 15 procedures voor rechtbanken die in het rapport worden aangehaald, allemaal door de VVR zijn ingeleid”.

Bovendien schrijft het evaluatierapport hierover letterlijk:

“Opmerkelijke vaststelling daarbij is dat sinds 2010 geen enkel dossier meer zonder gevolg bleef. Dit gegeven, gecombineerd met de gestage groei van het aantal handhavingsdossiers sedert 2008, doet vermoeden dat het handhavingsbeleid doorheen de onderzochte periode stelselmatig werd geïntensifieerd. [Daarom] kan op basis van deze gegevens worden vermoed dat het handhavingsbeleid zijn gewenste effect bereikt. De cijfers laten evenwel niet toe om uitspraken te doen over de vraag of het gevoerde handhavingsbeleid afdoende is, dan wel geïntensifieerd dient te worden.” Het evaluatierapport is dus genuanceerd in zijn beoordeling van het handhavingsbeleid.

Tot slot een laatste opmerking van de VVR over het hoofdstuk “feiten en cijfers”:

“Op blz. 29 (punt 3.1.1.) stelt men dat de hoofdactiviteitenvereiste ingevolge de Europese dienstenrichtlijn in Vlaanderen, niet (meer) kon worden opgelegd. Dit is onjuist, al is het maar omdat zowel het Waalse Gewest als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dit blijven doen en niemand hen een strobreed in de weg heeft gelegd, niet de Raad van State, evenmin als de Europese Commissie.”

Nu bepaalt de dienstenrichtlijn hieromtrent in artikel 25, lid 1:

“De lidstaten zien erop toe dat op dienstverrichters geen eisen van toepassing zijn die hen ertoe verplichten uitsluitend een bepaalde specifieke activiteit uit te oefenen of die het gezamenlijk of in partnerschap uitoefenen van verschillende activiteiten beperken. Dergelijke eisen kunnen echter wel aan de volgende dienstverrichters worden opgelegd:

- a) beoefenaren van gereguleerde beroepen, voor zover dergelijke eisen gerechtvaardigd zijn om naleving van de beroeps- en gedragsregels, die naar gelang van de specifieke kenmerken van elk beroep verschillen, te waarborgen, en voor zover zij nodig zijn om hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen;
- b) dienstverrichters wier diensten bestaan uit certificering, accreditatie, technische controle, tests of proeven, voor zover dergelijke eisen gerechtvaardigd zijn om hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen.”

Bij nader toezien vallen reisbureaus niet onder deze uitzonderingsgronden, dus lijkt de hoofdactiviteitenvereiste verboden te zijn. Het feit dat zowel het Waalse Gewest als Brussel dit in stand zouden houden, wijst er meer op dat de Europese regelgeving niet afdoende gehandhaafd wordt, dan dat hun wetgevingen geoorloofd zouden zijn. Ook dit voorbeeld toont aan op welke vreemde wijze de VVR haar zaak soms bepleit.

Laten we ons nu concentreren op de kern van het evaluatierapport, nl. de onderzoeksvragen. We herhalen nog even deze onderzoeksvragen als volgt:

“De beleidsevaluatie heeft tot doel volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. In welke mate heeft (de uitvoering van) het reisbureaudecreet bijgedragen tot de doelstellingen die ermee werden beoogd, en dit zowel wat betreft de reisbureaus als de sector van toeristische verhuurkantoren. Met andere woorden, in welke mate heeft (de uitvoering van) het reisbureaudecreet:
 - geleid tot een betere bescherming van de consument in de reissector?
 - het aantal reisbureaus (met kwaliteitsgarantie) in Vlaanderen op peil gehouden of doen toenemen?

- het mogelijk gemaakt of gestimuleerd dat vormen van oneerlijke concurrentie in de sector met succes werden bestreden?
 - een algemene regeling ingevoerd voor de reisbemiddelingsactiviteiten van de socio-culturele sector die (aan de verwachtingen voldoet)?
 - bijgedragen tot een gunstiger ondernemingsklimaat voor de reissector in Vlaanderen?
2. Heeft (de uitvoering van) het reisbureaudecreet niet-beoogde of niet-gewenste effecten gesorteerd, en hoe kunnen die in voorkomend geval worden vermeden of weggewerkt?
 3. Houdt het reisbureaudecreet nog voldoende rekening met nieuwe evoluties in de reissector?
 4. Op welke manier kunnen de sub 1), 2) en 3) vastgestelde beleidseffecten worden verklaard of geduid?
 5. In welke mate kunnen of moeten de vastgestelde beleidseffecten van het reisbureaudecreet aanleiding geven tot een bijsturing van (a) de decreetsbepalingen zelf, (b) de interpretatie van het bestaande decreet, of (c) de wijze van uitvoering van het decreet?
 6. Staan de vastgestelde beleidseffecten en maatschappelijke baten van het decreet in verhouding tot de noodzakelijke kosten en inspanningen voor de uitvoering ervan?
 - a. Wat is de omvang van de administratieve lasten voor de reisbureausector en de beheerskosten voor de overheid verbonden aan de uitvoering van het reisbureaudecreet – en worden zij gepercipieerd als in verhouding tot de behaalde resultaten?

Zijn de behaalde of gewenste effecten of resultaten mogelijks op alternatieve en batiger wijze realiseerbaar? Is het reisbureaudecreet met andere woorden noodzakelijk?” (p. 5)

Laten we nu de antwoorden op de vragen één voor één toetsen op de kritieken van de VVR hierop. De vraag rees dus of en in welke mate het vergunningsstelsel op zich en daarna alle vergunningsvoorwaarden even geschikt zijn tot realisatie van de consumentenbescherming en de bescherming van de kwaliteit. Het evaluatierapport haalt hierbij de DIT aan:

“Het vergunningstelsel is minder geschikt om de kwaliteit van de sector te garanderen. Door het controleren van een aantal voorwaarden vooraf zal de kwaliteit niet meteen spectaculair verbeteren. Voorwaarden die minder geschikt zijn om de consument te beschermen zijn met name 1) de kennis van bedrijfsbeheer, 2) de kennis van verkoops- en organisatietechnieken, en het beschikken over een permanent eigen vermogen.”

Wat de DIT hiermee ook wil zeggen, is dat het beschikken over een voorafgaande vergunning, die eenmalig wordt uitgereikt op basis van een aantal voorwaarden, niet noodzakelijk of niet altijd zal leiden tot kwaliteitsvolle dienstverlening. Een integrale kwaliteitszorg daarentegen vergt een blijvende monitoring van de dienstverlening van reisbureaus. Dit blijkt ook uit het feit dat ondanks het bestaande vergunningsstelsel er nog steeds klachten bij de Geschillencommissie ingediend worden.

De VVR formuleert hierop echter een drietal forse tegenwerpingen:

- Zo kant de VVR zich fel tegen het feit dat het evaluatierapport zich baseert op de door KPMG uitgevoerde dienstenimpacttoets (DIT): “Er wordt echter niet expliciet vermeld dat dit document door het Adviescomité voor de reisbureaus, zowel naar vorm als naar inhoud, unaniem als waardeloos werd gekwalificeerd en dat de Europese autoriteiten er geen enkel gevolg hebben aan gegeven.”

- Daarnaast betreurt de VVR dat het evaluatierapport geen strengere Vlaamse Gedragscode bepleit: “Op blz. 31 stelt men terecht dat de Gedragscode (te) zwak is om een goede toepassing ervan te kunnen waarborgen. Men verwijst hiervoor naar een advies van de Raad van State, maar verzwijgt dat deze instelling de oorspronkelijke uitgebreide gedragscode niet beschouwde als een breekpunt. [...] De voor de hand liggende conclusie dat een strengere en meer uitgebreide Gedragscode beter zou zijn, wordt niet geformuleerd.”
- Tot slot reageert de VVR fors tegen de analyse van het evaluatierapport over de werking van de Geschillencommissie, waarbij “opnieuw de correcte (conclusie)boot wordt gemist. Men suggereert dat het aantal klachten/geschillen zou dalen bij de Geschillencommissie omdat het aantal reisbureaus zou dalen. Dit is reinste onzin, want (1) het aantal reisbureaus daalt niet; (2) het aantal klachten evenmin, maar wel het aantal geschillen aangezien het bestaan van de toegankelijke Geschillencommissie de reisorganisatie er toe aanzet een geschil te vermijden door een minnelijke schikking na te streven.”

Over het zogenaamde waardeloos karakter van de DIT hebben we hierboven al uitvoerig gehad. Voor de tweede opmerking grijpen we terug naar het evaluatierapport dat stelt: “De gedragscode uit het reisbureaudecreet werd op aandringen van de Raad van State fel afgezwakt ten opzichte van de plichtenleer. De redenering die daarbij speelde was dat, gelet op het feit dat toerisme een vestigingsmaterie regelt, de gedragscode enkel vestigingsvoorwaarden kan opleggen aan de vergunninghouder. In de praktijk blijft de gedragscode moeilijk controleerbaar en beïnvloedt zij als dusdanig slechts minimaal de werking van de sector.” (p. 31) Het strenger maken van de gedragscode is dus niet mogelijk omwille van de Belgische bevoegdheidsverdeling. Bovendien stelt zich het probleem van controleerbaarheid of handhaafbaarheid van de huidige, laat staan een strengere, gedragscode.

Wat de derde tegenwerping van de VVR betreft, moeten we opnieuw naar de cijfers kijken. Het evaluatierapport geeft hieromtrent alvast een genuanceerde interpretatie: “Ten opzichte van 2006 stellen we niettemin een gestage daling vast van het aantal verkooppunten. Dit moet evenwel worden genuanceerd, vermits tot 2009 ook Brusselse verkooppunten in de cijfers vervat zaten. Vanaf 2010 hebben de cijfers enkel betrekking op verkooppunten uit het Vlaamse Gewest. De terugvan van het aantal exploitaties in 2010 (-12,96%), moet ook – minstens gedeeltelijk – hiervoor worden verklaard. Ook de stijging van het aantal verkooppunten in 2011 moet in perspectief worden geplaatst. De overgangstermijn waarin het decreet voorzag, liep immers af in 2010. een aantal reisbureaus slaagde er pas in 2011 in de nodige vergunning te bekomen (waardoor ze niet werden opgenomen in de cijfers van 2010).” (p. 12)

Hierboven is al aangegeven dat het aantal reisbureaus als indicator voor de bescherming van consumenten minder geschikt is, en dat we hiervoor vooral moeten kijken naar de verhouding tussen het aantal klachten bij de geschillencommissie enerzijds, en het aantal reizen dat door reisbemiddelaars zijn georganiseerd anderzijds. Hierbij is het trouwens vreemd dat de VVR zelf bevestigt dat het aantal ‘conflicten’ veel hoger ligt dan het aantal klachten bij de geschillencommissie omdat de geschillencommissie een afschrikwekkend karakter zou hebben. Hiermee geeft de VVR eigenlijk toe dat de Geschillencommissie blijkbaar een zeer goed instrument vormt om de reisbureaus ertoe aan te zetten hun kwaliteit van dienstverlening te verbeteren, bijv. door sneller te komen tot minnelijke schikkingen, en dat het Vlaamse vergunningsstelsel hiervoor niet echt nodig is.

We gaan verder met vraag (3) Volgens de VVR is dit “antwoord positief maar de stellers van het rapport krijgen het niet uit hun pen om dit als een goed resultaat voor de consument te kwalificeren.” De duidelijke verwoording in het evaluatierapport bewijst echter duidelijk het tegendeel. Hoe duidelijk kan een evaluatierapport zijn?

Het evaluatierapport baseert zijn concluderend antwoord op vraag (5) inzake de nieuwe evoluties in de reissector vooral op de bevraging van stakeholders. Dit ontlokt aan de VVR een nijdige reactie, vooral naar de andere respondenten toe:

“Enerzijds wordt er voorbij gegaan aan het feit dat deze standpunten meestal louter uit eigenbelang zijn ingegeven (cfr. Thomas Cook, de affiliates). Anderzijds worden organisaties aan het woord gelaten die weinig bindingen, en vooral geen enkel inzicht, hebben in de reissector. Aan het standpunt van de VVR (die meer dan 75% van de reisbureausector vertegenwoordigt) wordt twee regeltjes gewijd!

BTO dat met zijn elf leden overwegend de grote internationale ketens vertegenwoordigt, huldigt het dogma van het absolute liberalisme.

Thomas Cook haalt systematisch valse argumenten aan zoals: ‘in het buitenland is geen vergunningsplicht, schaf dit in Vlaanderen (België) dan ook maar af of de consument koopt steeds meer over de grens’. Thomas Cook meldt echter niet dat zijzelf, één van de belangrijkste promotors zijn van dit fenomeen aangezien hun producten in Nederland (veel) goedkoper zijn dan in Vlaanderen / België. Blijkbaar hebben zij het travelbox-arrest nog altijd niet verteerd, ondanks het feit dat zij dit hebben kunnen ‘regelen’.

Zelfs anonieme bronnen, vermoedelijk uitgaande van een door toedoen van de VVR veroordeelde affiliate, worden in het rapport opgevoerd en krijgen de kans om het reisbureaudecreet onderuit te halen, zelfs te beschimpen.”

Wat de VVR echter er niet bij zegt, is dat door haar toedoen heel wat nieuwe ontwikkelingen, zoals de ‘travel box’ en ‘affiliate marketing’, die slechts zijdelingse raakvlakken met de reisbureausector hebben, door en voor rechtbanken gedwongen werden of worden om een vergunning aan te vragen, en hierdoor gedwongen werden ofwel de kosten hiervoor te dragen, ofwel hun activiteiten stop te zetten. Het gaat dus vooral over deze nieuwe dienstverleners die slechts zijdelings in contact komen reisbureau-activiteiten. Door het juridisch optreden van de VVR worden zij ernstig in hun activiteiten gehinderd.

De antwoorden op de onderzoeksvragen brengen het evaluatierapport ertoe het Vlaams Parlement op te roepen om de volgende belangenafweging te maken en hierbij de afschaffing van het vergunningsstelsels voor reisbureaus ernstig in overweging te nemen:

“Ingeval de wetgever (a) zou vaststellen dat het toepassingsgebied van de door het decreet opgelegde vergunningsplicht zoals geïnterpreteerd door de rechterlijke macht, veel ruimer is dan door hem bedoeld, (b) een terugkeer naar de situatie van vóór het reisbureaudecreet van 2007 niet wenselijk acht, en (c) moeilijkheden zou ondervinden bij de uitwerking van een nieuwe en afdoende definitie van het begrip reisbemiddeling en/of een reeks algemene en stabiele uitzonderingsgronden voor opname in de te amenderen artikelen 2 en 3 van het decreet, wordt aanbevolen dat ook de opheffing van het reisbureaudecreet als beleidsalternatief zou worden overwogen.

De opheffing van het decreet zou de reisbureau- en reisbemiddelingssector van een verplicht vergunningsstelsel ontslaan, en voor de uitdaging plaatsen om te voorzien in een mechanisme van zelfregulering, zoals in vele (Noordwest) Europese landen al het geval is. Die beleidsopties zou aansluiting kunnen vinden bij de algemenere beleidsdoelstelling van de Vlaamse regering in zake wetsmatiging en deregulering van het economisch leven, en een meer doorgedreven omzetting van de Europese dienstenrichtlijn.” (p. 69)

Dit bleek alvast als een rode lap op de VVR te werken want opnieuw halen ze fors uit naar (de opstellers van) het rapport:

“Dit rapport oogt neutraal en professioneel maar in de drang om maar te bewijzen wat men wilt bewijzen, worden talrijke fouten gemaakt.

Het rapport propageert de reorganisatie van de reisdistributie in Vlaanderen en vormt daardoor een bedreiging voor de consument en de KMO-sector, vooral door de multinationale reisindustrie de argumenten aan te reiken om hun monopolies nog te versterken.

Het rapport negeert volkomen de KMO-reisbemiddeling en weigert in te zien dat de consument er alle belang bij heeft om beroep te kunnen blijven doen op een sterke en onafhankelijke tussenpersoon.

Het rapport geeft de indruk dat de reiscontractenwet de consument al voldoende beschermt. Men gaat voorbij aan het feit dat de reiscontractenwet in principe alleen de particuliere consument beschermt wanneer hij zich gedraagt als vakantieganger en dan nog voornamelijk in het kader van een pakketreis.

Het rapport is dus vooringenomen en/of verdient enkel de kwalificatie ONVOLDOENDE.”

Deze eindbeoordeling van het evaluatierapport door de VVR doet alvast veel denken aan de wijze waarop de organisatie, d.m.v. het adviescomité voor reisbureaus, het DIT-rapport een paar jaren voordien gekapitteld heeft. Toch gaan we in het volgende, derde en laatste deel van deze studie dieper in op een aantal cruciale vragen die de VVR opwerpt:

- Wat is de draagwijdte van de federale reiscontractenwet? Kan die voldoende bescherming voor consumenten en tegen oneerlijke handelspraktijken?
- Zal dit in Vlaanderen leiden tot situaties zoals in andere Europese landen, waar “de consument en de sector er niet beter – integendeel veel slechter aan toe” is?
- Zal de consument door zijn onervaren en/of onwetend handelen niet automatisch of logischerwijze ‘in zijn ongeluk lopen’ wanneer solvabele en bekwame reisbureaus verdwijnen?

Hoofdstuk III.4. Eerste voorlopige conclusies

Welke conclusies kunnen we nu uit de voorgaande hoofdstukken en uit de bijhorende ‘choc des idées’ trekken? We zien er drie.

- De RIA gaat onvoldoende grondig in op de vraag of de decreetgeving noodzakelijk, geschikt, onmisbaar en evenredig is opdat de inperkingen van de vrijheid tot ondernemen voor reisbureaus als gerechtvaardigd mogen bestempeld worden. In concreto zijn in de RIA de probleemanalyses onvoldoende uitgewerkt, de beleidsdoelstellingen slecht afgebakend, de opties onvoldoende grondig onderzocht, de indirecte economische weerslag (op aangrenzende dienstenverlening zoals affiliate marketing) en kosten van het vergunningssysteem onvoldoende in kaart gebracht.
- De DIT-conclusies mogen, na de systematische weerlegging van vrijwel alle bevindingen die uit de bijzonder kritische analyse vanwege het adviescomité voor reisbureaus voortvloeien, als grotendeels correct worden bestempeld, waardoor het Vlaamse vergunningstelsel voor reisbureaus als onvoldoende noodzakelijk, minder geschikt, helemaal niet onmisbaar en ronduit onevenredig moet worden beschouwd. We kunnen er een aantal verfijningen aangebracht worden aan de DIT-analyses en – bevindingen, vooral op het vlak van de inschatting van de kosten.
- Het evaluatierapport van de Vlaamse overheid (i.c. het departement Internationaal Vlaanderen) ondersteunt de DIT, en doorstaat eveneens grotendeels de (soms zelfs

agressieve) toetsing vanwege de VVR, waardoor opnieuw de geldigheid van het decreet inzake reisbureaus op het vlak van haar noodzakelijkheid, geschiktheid, onmisbaarheid en evenredigheid, ernstig in vraag gesteld wordt. De conclusie van het rapport dat de afschaffing van het decreet overwogen moet worden, is dan ook terecht.

Zoals al aangegeven is het wenselijk nog een drietal bijkomende uitdiepingen te maken: hoe zit het met de diverse federale wetgevingen inzake consumentenbeschermingen, hoe gaat het er in Nederland aan toe en welke rechtseconomische drijfveren kunnen we detecteren?

DEEL IV. AANVULLENDE INZICHTEN

Met dit derde en laatste deel van deze studie willen we dus een aantal bijkomende inzichten nog aanreiken die een beter beeld moeten verschaffen in deze problematiek van zin en onzin van het Vlaamse vergunningsstelsel voor reisbureaus. Doorheen de hierboven beschreven analyses van de RIA, de DIT, het Vlaamse evaluatierapport en de reacties (van vooral de VVR) hierop, komen drie belangrijke aspecten naar voor die vaak onvoldoende worden toegelicht om er de volle draagwijdte en betekenis van te kunnen onderkennen.

Vooreerst is er de federale wetgeving inzake de bescherming van de consument en vrijwaring tegen oneerlijke handelspraktijken. Aangezien het Vlaamse vergunningsstelsel voor reisbureaus hierop een aanvullende bescherming zou moeten bieden, moeten we een beter begrip van deze federale wetgeving nu precies aan bescherming biedt. Ten tweede is er de situatie in Nederland voor reisbureaus die door de verdedigers van de Vlaamse aanpak als het horrorscenario wordt bestempeld. Gelet op het zelfde taalgebruik en de min of meer gelijke marktsituatie is een beter begrip van de Nederlandse situatie cruciaal om hieruit de nodige lessen te kunnen trekken. Tot slot brengen we ook een aantal analysemethodes en inzichten uit de rechtseconomie in het verhaal om ons analysekader te versterken.

Hoofdstuk IV.1. De federale wetgeving op de bescherming van (reis)consumenten

Hoe zit het dus met de federale aanpak en wetgeving inzake de consumentenbescherming van de reiziger-consument? Hoewel velen het er over hebben naar aanleiding van de afschaffing van het reisbureaudecreet, is soms niet duidelijk waaruit deze overblijvende regelgeving nu precies bestaat en wat ze in de praktijk betekent. Een goed begrip is cruciaal want in het al hierboven aangehaalde persbericht van 5 juni jl. stelde de VVR als conclusie: “Uiteraard blijft de VVR de belangen van de consument, de reisbureauroctor en haar leden verdedigen. De correcte toepassing van de (overblijvende) wetgeving – met name de reiscontractenwet – zal in de toekomst de bijzondere aandacht van de VVR weerhouden.”

In essentie moeten we een onderscheid maken tussen enerzijds de algemene wetgeving voor consumentenbescherming en tegen bedrieglijke handelspraktijken (neergeschreven in de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument (hierna de WHPC) en gewijzigd door de wet van 5 juni 2007 ter uitvoering van de Europese Richtlijn 2005/29/EG inzake oneerlijke handelspraktijken), en anderzijds de specifieke wetgeving tot bescherming van de reiziger-consument, namelijk de ‘reiscontractenwet’ van 16 februari 1994, o.m. tot uitvoering van de richtlijn 90/314/EEG van 13 juni 1990 betreffende pakketreizen met inbegrip van vakantiepakketten en rondreispakketten.

Wij steunen ons hierbij uitgebreid op het ‘Handboek Consumentenbescherming en Handelspraktijken’ van prof. Dr. Reinhard Steennot, Universiteit Gent (m.m.v. mevr. Sofie Dejonghe) dat in 2007 werd gepubliceerd. Door uitgebreid hieruit te citeren, wensen we aan te tonen dat de federale wetgeving inzake de consumentenbescherming en bestrijding van bedrieglijke handelspraktijken bijzonder uitgebreid en complex is. Wat wel vooraf moeten benadrukken is dat de federale wetgeving een directe band en impact heeft op de thematiek van de consumentenbescherming, daar waar het Vlaamse vergunningsstelsel (slechts) een indirect of afgeleid effect hierop kan hebben.

Het standaardwerk begint de beschrijving van de WHPC als volgt:

“De wet [...] bevat twee categorieën van regelen. Enerzijds zijn er de bepalingen die tot doel hebben de consument te beschermen (bv. regelen inzake prijsaanduiding, onrechtmatige bedingen, overeenkomsten op afstand,...), anderzijds zijn er artikelen die er (in hoofdzaak) toe strekken de eerlijke mededinging in de verhouding tussen verkopers onderling te verzekeren (bv. verkoop met verlies, soldenreglementering, uitverkopen,...).” (p. 3) Beide categorieën blijken van belang te zijn voor onze problematiek omdat hierboven al duidelijk gemaakt werd dat het Vlaamse vergunningsstelsel gericht was op de vrijwaring tegen misbruiken door malafide reisbureaus t.o.v. consumenten en t.o.v. elkaar.

Laten we beginnen met de vrijwaring van de eerlijke handelspraktijken door te focussen op de algemene zorgvuldigheidnorm voor het handelsrecht:

“Artikel 94/3 WHPC verbiedt [...] elke met de eerlijke handelsgebruiker strijdige daad waardoor een verkoper de beroepsbelangen van één of meer andere kopers schaadt of kan schaden. Met andere woorden, een schending van artikel 94/3 WHPC ligt slechts voor indien aan twee voorwaarden is voldaan: een praktijk moet strijdig zijn met de eerlijke handelsgebruiken *en* moet de belangen van één of meer andere verkopers (kunnen) schaden.

Wat de eerste vereiste betreft, moet worden opgemerkt dat het toepassingsgebied van artikel 94/3 WHPC zeer ruim is. De bepaling bestraft niet enkel zuiver onethisch gedrag dat niet door een bepaalde wet wordt verboden, maar tevens inbreuken op bijzondere wettelijke en/of bestuursrechtelijke bepalingen, ongeacht de strekking ervan, die al dan niet in de WHPC zijn opgenomen. Met andere woorden, elke schending van een wettelijke bepaling is in strijd met de eerlijke gebruiken. Verwezen kan bijvoorbeeld worden naar de schending van de mededingingswetgeving of de schending van het merkenrecht.

Wat de tweede vereiste betreft, verstaat men onder ‘schade aan de beroepsbelangen’ alle gedragingen die de normale uitoefening van de activiteit van de verkoper (kunnen) belemmeren en zijn economische capaciteiten (kunnen) schaden. Op de eiser rust steeds de last om de schade aan zijn eigen belangen, of het risico daarvan, te bewijzen. Ook de loutere miskenning van een wettelijke verplichting zal bijgevolg in hoofde van de overtreder niet automatisch tot schending van artikel 94/3 WHPC leiden.” (p. 47-48)

Het is dus cruciaal dat de klagers zowel de schade aan hun belangen als het ‘onzedelijk’ karakter van de handelingen aan te tonen. Volgens het handboek van prof. Steennot bestaat er in het Belgisch recht geen systematische catalogus van inbreuken op basis van artikel 94/3 WHPC, maar de rechtsleer heeft hiertoe wel diverse pogingen ondernomen. Deze betreffen achtereenvolgens: de aanwerving van personeel en/of cliënteel, de derdemedeplichtigheid aan contractbreuk, het onrechtmatige gebruik van een handelsnaam en een domeinnaam, de ‘aanhaking’ of parasitaire mededinging, de verkoop- of contractweigering en de verkoop met verlies van diensten.

Wat de specifieke bescherming van de consument betreft, verduidelijkt het handboek dat de beschermende bepalingen nauwgezet zijn geformuleerd waardoor de handhaving ervan ook gemakkelijker kan gebeuren:

“De nieuwe regeling inzake oneerlijke handelspraktijken jegens consumenten heeft een driedelige structuur. Er is vooreerst de overkoepelende norm, een algemene bepaling bij toepassing waarvan oneerlijke handelspraktijken worden verboden (art. 94/5 WHPC). Deze norm wordt verder geconcretiseerd door twee andere algemene normen die respectievelijk misleidende (art. 94/6 WHPC) en agressieve handelspraktijken (art. 94/9 WHPC) als oneerlijk en derhalve verboden beschouwen. Naast deze algemene normen vindt men in de nieuwe regeling ook een lijst met misleidende handelspraktijken (art. 94/8 WHPC) en een lijst met

agressieve handelspraktijken (art. 94/11 WHPC) die onder alle omstandigheden als oneerlijk worden beschouwd (zwarte lijst).” (p. 66)

Dit alles leidt volgens het handboek tot een redeneerwijze of juridische logica die steeds gevolgd zal en moet worden:

“Meer concreet zal een rechter als volgt te werk gaan. In eerste instantie zal de rechter onderzoeken of een bepaalde gedraging kan worden beschouwd als een misleidende of agressieve praktijk die voorkomt in de zwarte lijst. In bevestigend geval zal de rechter de betrokken praktijk als oneerlijk bestempelen en verbieden. Immers, praktijken die voorkomen in de zwarte lijsten zijn *per se* verboden. Zij worden onweerlegbaar vermoed misleidend of agressief en derhalve oneerlijk te zijn. Opdat de praktijk als oneerlijk in de zin van artikel 94/8 of 94/11 zou kunnen worden beschouwd, moet dus enkel worden aangetoond dat hij beantwoordt aan een bepaling uit de zwarte lijst en dus bijvoorbeeld niet dat de aankoopbeslissing van de consument erdoor werd beïnvloed.

Beantwoordt de betrokken gedraging of verklaring niet aan een praktijk uit de zwarte lijsten, dan zal de rechter onderzoeken of, gelet op de concrete omstandigheden, de betrokken partij toch (i.e. ondanks dat niet voorkomt in de zwarte lijsten) als misleidend of agressief kan worden beschouwd, aan de hand van algemene normen inzake misleidende en agressieve handelspraktijken. Wat daarbij meteen opvalt, is dat de betrokken gedraging slechts kan worden verboden op grond van deze open normen indien ze de aankoopbeslissing van de consument heeft of kan hebben beïnvloed.

Kan de betrokken gedraging ook niet op grond van deze twee bepalingen worden verboden, dan zal onderzocht moeten worden of ze, *zonder misleidend of agressief te zijn*, toch in strijd is met de eerlijke handelspraktijken. Vereist is daarbij niet alleen dat de betrokken praktijk de aankoopbeslissing van de consument heeft beïnvloed, doch tevens dat de betrokken praktijk in strijd is met de vereisten van professionele toewijding. Het valt te verwachten dat er in de praktijk slechts weinig toepassingen zullen zijn van een schending van deze algemene norm inzake oneerlijke handelspraktijken. Deze meeste handelspraktijken zijn immers oneerlijk omdat ze agressief of misleidend zijn.” (p. 66-67)

Vervolgens overloopt het handboek een zeer uitgebreide opsomming van oneerlijke handelspraktijken. Wij beperken ons hier tot vier omdat ze van belang (kunnen) zijn voor de handhaving van het in te voeren kwaliteitslabel voor reisbureaus in Vlaanderen:

“Meer concreet worden volgende praktijken verboden:

- 1) beweren dat men als verkoper een gedragscode heeft ondertekend wanneer dit niet het geval is;
- 2) een vertrouwens-, kwaliteits- of ander soortgelijk label aanbrengen zonder daarvoor de vereiste toestemming te hebben;
- 3) beweren dat een gedragscode door een publieke of andere instantie erkend is wanneer dit niet het geval is;
- 4) beweren dat een verkoper, of zijn handelspraktijken, of een product of een dienst door een openbare instelling is erkend, goedgekeurd of toegelaten terwijl zulks niet het geval is of deze niet aan de voorwaarden tot erkenning, goedkeuring of toelating voldoet.

De eerste vier verboden gedragingen betreffen telkens de hypothese waarin de verkoper op een onrechtmatige wijze het vertrouwen van de consument tracht te winnen, met name door ten onrechte te beweren dat hij bijzondere waarborgen biedt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de verkoper die, zonder toestemming, een label van een consumentenorganisatie op zijn website aanbrengt en die daardoor dus de indruk wekt dat zijn website door deze instantie geverifieerd is.” (p. 68)

Wanneer de aangevochten handeling geen deel uitmaakt van de ‘zwarte lijst’, moeten we dus de volgende stap in de redenering maken:

“Indien een bepaalde gedraging of verklaring niet voorkomt in de zwarte lijst van verboden misleidende handelspraktijken, moet worden onderzocht of de mogelijk misleidende gedraging of verklaring kan worden gesanctioneerd op grond van de open norm (art. 94/6 WHPC). Misleiding kan zowel geschieden middels het medelen van bepaalde informatie als middels het weglaten van essentiële informatie (misleiding door omissie).

Bij toepassing van het algemene verbod op misleidende handelspraktijken wordt als misleidend beschouwd een handelspraktijk die gepaard gaat met onjuiste informatie of, zelfs als de informatie feitelijk correct is, die de consument op enigerlei wijze, inclusief door de algemene presentatie, bedriegt of kan bedriegen ten aanzien van één of meer van de in de wet aangehaalde elementen en de consument ertoe brengt of kan brengen een besluit over een transactie te nemen dat hij anders niet had genomen (art. 94/6 § 1 WHPC). Opdat een handelspraktijk als misleidend beschouwd zou kunnen worden, is dus vereist dat:

- zij de consument kan ‘bedriegen’ met betrekking tot één van de elementen die in de wet worden opgesomd en
- de consument ertoe kan worden gebracht een besluit te nemen dat hij anders niet had genomen.” (p. 77)

Tot slot is er dus nog de terugvalbasis van de algemene zorgvuldigheidsnorm waarbij een handelspraktijk oneerlijk, en derhalve verboden, wanneer deze volgens art. 94/5 § 2 WHPC in strijd is met de vereisten van professionele toewijding en het economische gedrag van de consument op wie ze gericht is, met betrekking tot het product of de dienst, wezenlijk verstoort of kan verstoren. Het is aan de eiser om aan te tonen dat aan deze beide vereisten is voldaan.

Centraal in deze afweging staat het concept ‘professionele toewijding’:

“Het begrip ‘professionele toewijding’ wordt omschreven als het normale niveau van bijzondere vakkundigheid en zorgvuldigheid dat redelijkerwijze van een verkoper in zijn activiteitsdomein ten aanzien van de consument mag worden verwacht, overeenkomstig de eerlijke handelsgebruiken. Deze notie laat toe aan te sluiten bij het burgerrechtelijke foutbegrip. De verkoper kan gesanctioneerd worden als hij zicht niet gedraagt als een redelijk zorgvuldig verkoper.

Vereist is dat de miskennis van de vereisten van professionele toewijding het economisch gedrag van consumenten wezenlijk verstoort of kan verstoren. Een louter potentiële schade volstaat [...]. Er kan slechts sprake zijn van (potentiële) verstoring van het economische gedrag van de consument wanneer een handelspraktijk het vermogen van de consument om een geïnformeerd besluit te nemen merkbaar beperkt, waardoor de consument tot een transactie besluit waartoe hij anders niet had besloten. Met andere woorden, de betrokken partij moet van aard zijn de consument in zijn vermogen om een geïnformeerd besluit te nemen dermate te beperken dat hij ertoe wordt gebracht een bepaald product of een bepaalde dienst te kopen, eerder dan een andere te verwerven. Deze voorwaarde is vergelijkbaar met deze die men aantreft in de open normen inzake misleidende en agressieve handelspraktijken. In beide gevallen komt het erop aan dat de aankoopbeslissing van de consument kan worden beïnvloed.” (p. 85-86)

In extreme gevallen van bedrog en agressie heeft de WHPC zelfs een speciale sanctie van schadevergoeding uitgedokterd: “In de gemeenschappelijke bepalingen vindt men een bijzondere civielrechtelijke sanctie terug voor het geval waarin een verkoper zich schuldig

heeft gemaakt aan bepaalde oneerlijke handelspraktijken jegens consumenten. Hoewel de regelen vervat liggen in de gemeenschappelijke bepalingen (art. 94/14 § 2 WHPC), vindt de sanctie dus geen toepassing op verboden reclame onder verkopers, noch op oneerlijke handelspraktijken onder verkopers. De sanctie beschermt dus enkel de consument.” (p. 86-87) Maar bij nader toezien zou het weinig waarschijnlijk zijn dat dit in de dienstverlening vanwege reisbureaus vaak zal voorkomen of bruikbaar zijn.

Daarnaast zijn er dus de beschermingsmaatregelen van de consument in de reissector, namelijk de wetgeving inzake reiscontracten inzake reisorganisatie en reisbemiddeling. Beide vormen van contract beschikken over een (iets) ander systeem van consumentenbescherming. De wetgeving maakt een onderscheid tussen beide vormen van activiteit als volgt:

“Van een contract tot reisorganisatie kan bij toepassing van artikel 1, 1° van de wet slechts sprake zijn wanneer:

- een persoon (in de regel een rechtspersoon) zich in eigen naam en jegens een ander verbindt,
- om tegen betaling van een totaalprijs,
- ten minste twee van de drie volgende diensten (vervoer, logies, andere niet met vervoer of logies verband houdende toeristische diensten die niet bijkomstig zijn ten opzichte van het vervoer of het logies
- in een door hem en/of door een derde van tevoren georganiseerde combinatie te leveren,
- voor zover de diensten een overnachting behelzen of zich uitstrekken over een tijdsspanne van meer dan 24 uur.

[...] Contracten tot reisbemiddeling zijn overeenkomsten waarbij een persoon zich verbindt tot het verstrekken aan een ander, tegen betaling van een prijs, hetzij van een contract tot reisorganisatie, hetzij van een of meer afzonderlijke prestaties die enigerlei reis of verblijf mogelijk maken [...]. Belangrijk is te benadrukken dat de reisbemiddelaar optreedt als een lasthebber van de reiziger. Is dit niet het geval, dan kan er geen sprake zijn van een contract tot reisbemiddeling.” (p. 561-563)

Nu blijkt de rechtsleer alvast rekening te houden met de nieuwe internetontwikkelingen: “In dit kader rijst de vraag of de reiscontractenwet gehanteerd kan worden wanneer de reis wordt aangeboden via het internet en de overeenkomst middels het internet wordt gesloten. Het loutere feit dat een website van een buitenlandse reisorganisator in België toegankelijk is, lijkt niet te volstaan. Surft de reiziger zelf naar de website van de reisorganisator (rechtstreeks of middels zoekopdracht op zoekmachine), dan is de wet niet van toepassing. Opdat de reiscontractenwet toepasselijk zou zijn, lijkt het ons vereist dat de reisorganisator zich actief op het Belgische publiek heeft gericht, bijvoorbeeld door op een Belgische (zoek)site een banner met link naar zijn site te laten opnemen.” (p. 564)

Wanneer we nu kijken naar de inhoudelijke bepalingen van de reiscontractenwet inzake consumentenbescherming, dan zijn er vooreerst wettelijke verplichtingen inzake de reis promotie (d.m.v. een vakantiebrochure), maar nog belangrijker zijn de regels inzake informatieplichten:

“De reisorganisator en reisbemiddelaar zijn bij toepassing van artikel 7 van de wet verplicht bepaalde informatie aan de reiziger te verstrekken. Een onderscheid moet gemaakt worden tussen de informatie die verstrekt moet worden voor het sluiten van het contract tot reisorganisatie of het contract tot reisbemiddeling en de informatie die voor de aanvang van de reis moet worden meegedeeld.” (p. 567)

We moeten hierbij een onderscheid maken tussen twee verschillende stadia in de organisatie en vastlegging van een reis, namelijk vóór het sluiten van een contract en vervolgens vóór de aanvang van de reis:

“Voor het sluiten van een contract moet de volgende informatie schriftelijk aan de reiziger worden meegedeeld:

- de algemene informatie betreffende paspoorten en visa en de formaliteit op het gebied van gezondheidszorg die voor reis en verblijf noodzakelijk zijn (bijv. vereiste inentingen);
- de op het contract toepasselijke contractvoorwaarden (algemene voorwaarden);
- informatie over het aangaan en de inhoud van een annulatie- of bijstandverzekering.

Daarnaast dienen voor de aanvang van de reis en ten minste zeven kalenderdagen voor de vertrekdatum de volgende inlichtingen schriftelijk aan de reiziger te worden verstrekt:

- dienstregelingen en tussenstops en aansluitingen, alsook de door de reiziger in te nemen plaats;
- naam, adres, telefoon- en faxnummer van de plaatselijke vertegenwoordiging van de reisorganisator en/of bemiddelaar, of bij het ontbreken daarvan, naam, adres, telefoon- en faxnummer van de plaatselijke instanties die de reiziger kunnen helpen;
- voor reizen en verblijven van minderjarigen in het buitenland, de informatie waardoor rechtstreeks contact mogelijk is met het kind of met de persoon die ter plaatse voor diens verblijf verantwoordelijk is.” (567-568)

Naast de specifieke informatieverplichtingen is er de algemene raadgevingsverplichting:

“Artikel 22 van de wet bepaalt dat de reisbemiddelaar naast deze informatieverplichtingen een algemene raadgevingsplicht heeft. Het is de taak van de reisbemiddelaar een reis voor te stellen die het best aansluit bij de mogelijkheden van de reiziger en de door hem uitgedrukte wensen (bv. met of zonder kinderen, cultureel, sportief of ontspannend karakter van de reis). Verder dient de reisbemiddelaar de reiziger te informeren over de moeilijkheden die hij ter plaatse zou kunnen ondervinden (bijv. over de specifieke problemen eigen aan het land).” (p. 568)

Daarnaast bevat de reiscontractenwet heel wat verplichtingen inzake de totstandkoming van het contract tot reisorganisatie, met aandacht voor de vorm en inhoud van het contract (welke informatie dit contract moet bevatten), alsook voor de prijs die niet meer herzien mag worden. Zo is er bijvoorbeeld de volgende bepaling: “Bij het boeken van de reis is de reisbemiddelaar of de reisorganisator ertoe gehouden een bestelbon aan de reiziger te overhandigen conform artikel 39 WHPC [...]. De bedoeling van de bepaling is de consument een bewijsstuk te verschaffen, nu de dienst pas later wordt uitgevoerd, terwijl hij reeds een voorschot heeft betaald. De gegevens van de bestelbon binden de persoon die hem heeft opgemaakt.” (p. 569)

Ook bevat de reiscontractenwet enkele bepalingen inzake de annulering door de reiziger en overdraagbaarheid van de reis:

“Artikel 16 bepaalt dat de reiziger het contract te allen tijde geheel of gedeeltelijk kan verbreken. Indien de reiziger het contract verbreekt wegens een aan hem toe te rekenen omstandigheid, moet hij de schade die de reisorganisator en reisbemiddelaar lijden ingevolge de verbreking, echter vergoeden. De meeste reiscontracten voorzien in hun reisvoorwaarden in forfaitaire verbrekingsbedingen, waarbij de verbrekingsvergoedingen meestal oplopen naarmate de vertrekdatum nadert. De verbrekingsvergoeding kan ten hoogste eenmaal de prijs van de reis bedragen. Bovendien kan de rechter ook andere overdreven verbrekingsbedingen aanpakken op grond van artikel 31 WHPC.” (p. 572)

Tevens zijn er nog de bepalingen m.b.t. de niet-uitvoering van de reis of wijziging van een wezenlijk punt door de reisorganisator, en is er ook de regeling inzake de aansprakelijkheid van de reisorganisator: “Bij toepassing van artikel 17 van de wet is de reisorganisator aansprakelijk voor de goede uitvoering van het contract overeenkomstig de verwachtingen die de reiziger op grond van de bepalingen van het contract tot reisorganisatie redelijkerwijs mag hebben, en voor de uit het contract voortvloeiende verplichtingen.” (p. 576) De betreffende bepalingen en gegroeide rechtspraak gaan dieper in op aspecten zoals ‘de legitieme verwachtingen van de reiziger, de aansprakelijkheid voor aangestelden, de vergoedbare schade, de gevallen waarin de reisorganisator niet aansprakelijk is, de bijstandverplichting, de uitsluitingen en beperkingen van aansprakelijkheid en de verplichting van de reiziger’.

Dan zijn er ook de gedragsvoorschriften m.b.t. het contract tot reisbemiddeling met specifieke aandacht voor de totstandkoming en inhoud van het contract, de verbreking door de reisbemiddelaar en de reiziger en de aansprakelijkheid van de reisbemiddelaar: “De reisbemiddelaar is, net als de reisorganisator, aansprakelijk voor de goede uitvoering van het contract, overeenkomstig de verwachtingen die de reiziger op grond van het contract tot reisbemiddeling redelijkerwijs mag hebben (art. 27). Hij is aansprakelijk voor elke fout die hij bij de uitvoering van zijn verplichtingen begaat. De reisbemiddelaar is daarbij gehouden tot een inspanningsverbintenis, zodat het aan de reiziger is om aan te tonen dat hij een fout heeft begaan.” (p. 584)

Tot slot zijn er het ‘garantiefonds reizen’ en de ‘verzekering beroepsaansprakelijkheid’: “Artikel 36 verplicht de reisorganisator en/of de reisbemiddelaar die partij zijn bij het contract, aan te tonen dat zij over voldoende garanties beschikken om in geval van financieel onvermogen hun verplichtingen jegens de reiziger verder na te komen. Zij dienen ervoor te zorgen dat de reeds voldane bedragen aan de reiziger kunnen worden terugbetaald en indien de reis reeds een aanvang heeft genomen, moeten zij zorgen voor de repatriëring van de reiziger. Het KB van 25 april 1997 bepaalt de vorm en de voorwaarden waaraan deze garanties moeten voldoen. Bij toepassing van artikel 37 dienen de reisorganisator en/of de reisbemiddelaar een verzekering af te sluiten voor hun mogelijke professionele aansprakelijkheid jegens de reiziger. Het KB van 1 februari 1995 bepaalt de voorwaarden van de verzekering.” (p. 586)

Voor de volledigheid vermelden we nog de Europese regelgeving tot bescherming van de luchtreizigers met rechtstreekse werking in de Belgische rechtsorde: “Een Europese Verordening van 11 februari 2004 heeft tot doel luchtreizigers te beschermen bij instapweigering en annulering van hun vlucht, alsook ingeval zich een langdurige vertraging voordoet. [...] De Verordening stelt de minimumrechten van luchtreizigers vast in drie gevallen (art. 1):

- instapweigering tegen hun wil, i.e. de weigering om passagiers op een vlucht te vervoeren, hoewel ze zich tijdig voor instappen hebben gemeld en dit zonder te beschikken over redelijke gronden zoals redenen die te maken hebben met gezondheid, veiligheid of beveiliging of ontoereikende reisdocumenten;
- annulering van de vlucht en
- vertraging van de vlucht.” (p. 597)

Hoofdstuk IV.2. Hoe zit het nu in Nederland?

Zoals hierboven al aangegeven, verwees de memorie van toelichting en de RIA naar Nederland als een land waar een vrijwillig of autonoom kwaliteitslabelsysteem niet naar behoren zou functioneren:

“Het belangrijkste voorbeeld is Nederland, waar de specifieke vestigingsvoorwaarden inzake reisbureaus in 1996 werden opgeheven, erop rekenend dat de enige beroepsvereniging, het Algemeen Nederlands Verbond van Reisondernemingen (ANVR), waarbij in die tijd elk in Nederland actief reisbureau was aangesloten, in het vervolg voor de nodige zelfregulering zou instaan.

Dit blijkt in de praktijk niet geheel te werken. Binnen het ANVR zijn, gelet op de dominantie van de touroperators, voortdurend spanningen tussen de grote en de kleine, en tussen de middelgrote en de kleine reisbureaus, wat maakt dat de reisbureaus die niet afhankelijk zijn van de producten van de touroperators, in groten getale uit de ANVR en haar zelfregulering zijn gestapt, zodat het aantal reisbureaus die lid zijn van het ANVR, momenteel beperkt is tot 650.

Indien men het lidmaatschap van de ANVR beschouwt als een kwaliteitslabel vergelijkbaar met een vergunning, gelet op de zelfregulering die uitgaat van de ANVR, dan betekent dit bijgevolg dat er in Nederland dus 650 vergunninghouders zijn, tegenover 737 in Vlaanderen, dat bijna drie keer minder inwoners telt. Omgerekend houdt dit in dat de Vlaamse reiziger per miljoen inwoners de keuze heeft uit 123 reisbureaus met kwaliteitsgarantie, tegenover 41 in Nederland.” (Memorie van toelichting, p. 7)

Wat echter opvalt, is dat hierbij vooral gewezen wordt op de belangenstrijd tussen de diverse soorten reisbureaus. Deze opmerking is enigszins vreemd aangezien deze conflicten ook in Vlaanderen bestaan, met de VVR, de ABTO, de VTO en de VLARA. Vooral de BTO keert zich vaak tegen de standpunten van de VVR, wat onlangs nog bleek naar aanleiding van de evaluatie van het reisbureaudecreet. Bij nader toezien mag de ANVR niet gelijk geschakeld worden met de VVR of een van de andere organisaties, want waar het Vlaams landschap van belangenbehartiging voor reisondernemingen versplinterd is in diverse lobbygroepen, verenigt de ANVR (of probeert dit tenminste) de diverse subsectoren ten einde te komen tot gemeenschappelijke standpunten waar nodig en mogelijk.

In Nederland wordt eveneens een onderscheid gemaakt tussen reisbureaus die bemiddelen en reisorganisaties die uitvoeren, waardoor elkeen onderworpen is aan zijn eigen ANVR-consumentenvoorwaarden: “Het ANVR-reisbureau kan als betrouwbare dienstverlener adviseren, in uw opdracht bemiddelen bij het boeken van een reis of een reservering maken. In dat geval is het reisbureau niet aansprakelijk voor de juiste uitvoering. [...] De ANVR-reisorganisator is de samensteller van uw reis en verantwoordelijk voor de uitvoering.” (ANVR-informatie 2012, p. 3)

Ondanks deze verschillen kunnen we lezen in het ANVR Jaarverslag van 2002: “De in 1966 opgerichte ANVR werd in 1989 omgezet in een Federatie: het Algemeen Nederlands Verbond van Reisondernemingen (ANVR). Het ANVR overkoepelt vier lidverenigingen [...]. De lidverenigingen, Vereniging van ANVR Reisorganisatoren (ANVR-VRO), Vereniging van ANVR-Reisagenten (ANVR-VRA), Vereniging van ANVR Luchtvaartagenten en Zakenreisbureaus (ANVR-VLZ) en Vereniging van ANVR Reisorganisatoren Inkomend Toerisme (ANVR-VRI), hebben ieder een eigen bestuur en een secretariaat dat zich richt op de specifieke belangenbehartiging van bij de lidvereniging aangesloten leden. Het ANVR behartigt de aangelegenheden en onderwerpen die alle reisondernemingen betreffen. Sinds

1994 is het ANVR, met het afsluiten van een CAO voor de Reisbranche, tevens een werkgeversorganisatie.” (p. 4)

Maar misschien nog belangrijker is de vraag of en in welke mate er in Nederland sprake is van een gebrek aan bescherming van de consument-toerist enerzijds, en van oneerlijke handelspraktijken tussen de reisbureaus onderling of van ondermaatse dienstverlening naar de consumenten toe. Laten we nu één en ander meer in detail bekijken. Het jaarverslag 2011 van de geschillencommissie, de overkoepelende organisatie die alle sectorale geschillencommissies overkoepelt waaronder die voor reizen, bevat enkele interessante citaten die wat licht op de thematiek van de consumentenbescherming kunnen laten schijnen (p. 114-115):

- “De Geschillencommissie Reizen behandelt klachten tussen consumenten en reisonderningen, die zijn aangesloten bij de ANVR of die zich voor behandeling van klachten bij de commissie hebben laten registreren.
- In 2011 werden 716 klachten ingediend. In het verslagjaar werden 410 uitspraken verzonden. Een groot deel van de klachten is onderling opgelost.
- De meeste klachten gingen over de kwaliteit van de accommodatie (32%). Daarnaast waren er veel klachten over het vervoermiddel, gemist vervoer, vertrektijd en of –punt, vertraging, het vervoer ter plaatse e.d. Ook werd geklaagd over de begeleiding (23%), waarbij de klachten over de host(ess) en de reisleiding de boventoon voerden, en over de door de reisondernemer verstrekte mondelinge en schriftelijke informatie (20%). Daarnaast werd nogal eens geklaagd over het geboden reisprogramma (14%), de omgeving van de accommodatie (10%), de maaltijden (8%) en bouw- en geluidsoverlast (7%).
- De commissie kwam bij 61 uitspraken niet toe aan een inhoudelijke behandeling: in 53 gevallen omdat de consument in zijn klacht niet ontvankelijk werd verklaard (in hoofdzaak vanwege termijnoverschrijding), in 7 gevallen omdat er tijdens de zitting een schikking werd bereikt en 1 geval was de commissie niet bevoegd de klacht te behandelen. Bij 131 klachten werd de klacht gegrond verklaard, 182 ongegrond en 36 ten dele gegrond. Bij de 157 (ten dele) gegronde klachten kreeg de consument een schadevergoeding toegekend. Gemiddeld was dit een bedrag van € 870 per uitspraak.”

Wat bij dit alles opvalt, is dat het aantal klachten in Nederland de voorbije jaren fors gedaald is. Waar er in 2000 nog 3.374 klachten waren, was dit in 2006 nog 2.378 klachten, in cijfer in 2009 nog 1.000 klachten, en in 2011 dus nog 716 klachten. Deze cijfers tonen aan dat de consumentenbescherming en dienstverlening van reisbureaus van hoog niveau is, en zeker vergelijkbaar met de situatie in Vlaanderen. Om een vergelijkingspunt te geven: in 2006 verzorgden de bij de ANVR aangesloten reisonderningen voor meer dan 7,5 miljoen Nederlandse reizigers hun vakantie. In België (dus niet enkel in Vlaanderen) werden er in 2006 6,13 miljoen vakanties via bemiddeling georganiseerd. Er zijn dus, relatief gezien, ongeveer evenveel klachten in Nederland als in Vlaanderen. Wat we hieruit wellicht kunnen besluiten is dat de Geschillencommissie reizen in Nederland nu optimaal functioneert, zowel wat de behandeling van de klachten betreft, maar ook naar de sector toe door de reisbureaus ertoe aan te zetten in te staan voor een optimale dienstverlening naar de reizigers toe.

In Nederland zijn reisonderningen bovendien verplicht zich aan te sluiten bij Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR) of een vergelijkbare garantieregeling en de Geschillencommissie Reizen. De uitspraak van de geschillencommissie is bindend. ANVR-reisorganisatoren zijn ook aangesloten bij de Stichting Calamiteitenfonds Reizen (SCR). Bij vertrek vanuit Nederland per touringcar gebruiken ANVR-leden tenslotte alleen vervoerders die houder zijn van het Nederlandse ‘Keurmerk Touringcarbedrijf’.

De SGR beschermt vooruitbetaalde reisgelden van vakantiegangers die bij een SGR-deelnemer een reis boekten. Alle reis-, verblijfs- en vervoersovereenkomsten, uitgezonderd losse lijndiensttickets en huurovereenkomsten zoals autohuur, zijn financieel gedekt door SGR conform de garantieregeling SGR (www.sgr.nl). De SGR heeft dan weer ten doel reizigers financieel tegemoet te komen van wie de al aangevangen reis niet verder kan worden uitgevoerd ten gevolge van een calamiteit conform de garantieregeling van de Stichting Calamiteitenfonds. Wanneer een calamiteit dreigt, dan bepaalt het Calamiteitenfonds of een dekkingsbeperking voor een vakantiebestemming geldt. Wie nog niet op reis is, kan in dat geval kosteloos annuleren binnen 30 dagen voor vertrek (www.calamiteitenfonds.nl).

Hoe zit het nu met de sector van de reisbureaus zelf in Nederland? In het jaarverslag 2010 van de ANVR had de organisatie per 31 december 2010 als leden 1.426 reisagenten (inclusief filialen), 126 luchtvaartagenten en 220 touroperators, dus alles samen 1.772. Het jaar daarvoor was dit nog respectievelijk 1.495, 127 en 203, een lichte daling dus (met uitzondering echter van de touroperators). Bovendien zijn niet alle reisbureaus lid van de ANVR, waardoor het uiteindelijke aantal nog hoger moet liggen. In 2010 waren er 994 reisbureaus in Vlaanderen vergund (wat betekent dat elkeen die maar iets met reisbemiddeling te maken heeft, in dit cijfer steekt, dus veel meer dan enkel de normale reisbureaus). Hieruit kunnen we afleiden, in tegenstelling tot wat de memorie van toelichting beweert, dat de omvang van de reisbureausector in Nederland vergelijkbaar is met die in Vlaanderen.

Tot op heden zet de daling van het aantal reisbureaus in Nederland zich door, maar de omzet zou stabiel blijven. Zo waren er eind 2006 nog 1.691 reisbureauwinkels bij de ANVR aangesloten. Ten opzichte van 2005 was dit al een daling van 6,3%. Er is dus al enkele jaren sprake van een daling van het aantal reisbureaubedrijven. In de afgelopen 10 jaar bedraagt die daling een kleine 30%. De omzetten van de ANVR-reisbureaus zouden vrijwel gelijk blijven. Het dalend aantal bezoekers aan de winkels – inherent aan de daling van het aantal reisbureaus – wordt gecompenseerd door verkopen via telefoon en internet alsmede door de hogere gemiddelde omzet per klant. Wel valt waar te nemen dat vooral het aantal filialen van reisbureaubedrijven in de afgelopen jaren sterk is afgenomen. De daling van het aantal reisbureaubedrijven (hoofdkantoren en zelfstandigen binnen samenwerkingsverbanden) is echter veel minder sterk gedaald.

Een andere vraag betreft de invulling van de kwaliteitslabel in Nederland: hoe heeft de ANVR dit kwaliteitslabel nu opgevat? Welke bescherming biedt dit kwaliteitslabel voor de reiziger-consument in Nederland. De ANVR-website ziet er zes, en we verschaften ze hier integraal:

“Om rustig op reis te kunnen gaan, is het van belang zekerheid in te bouwen. Bij het zoeken van een reis komt u dan ook regelmatig het ANVR-logo tegen. Wat betekent dit en wat biedt het u als reiziger? Wij geven u 6 redenen waarom het verstandig is om bij het boeken van uw vakantie- of zakenreis op het ANVR-logo te letten.

1. Eerlijke voorwaarden

Controleert u 'de kleine lettertjes' als u een reis boekt? De [reis- en boekingsvoorwaarden](#) die ANVR-reisondernemingen hanteren zijn overeengekomen met de Consumentenbond. Dit voorkomt dat u bij bijvoorbeeld het betalen, annuleren of wijzigen van een reis met onredelijke bepalingen wordt geconfronteerd.

2. Uw geld in goede handen

Vaak moet u voor uw reis een aanbetaling doen. Maar is uw geld wel in goede handen? Alleen betrouwbare bedrijven die een verklaring van goed gedrag kunnen overleggen, mogen lid worden van de ANVR. ANVR-reisondernemingen zijn bovendien aangesloten bij Stichting Garantiefonds Reisgelden ([SGR](#)) of Stichting Garantiefonds Specialisten Turkijereizen ([SGST](#)). Dit betekent dat in geval van faillissement SGR of SGST volgens de voorwaarden de schade, uw vooruitbetaalde reissom, vergoedt. Dat biedt u zekerheid.

3. Veilig reizen

U gaat soms naar verre bestemmingen, maar wat als daar iets mis gaat? Alle ANVR-touroperators zijn aangesloten bij [Stichting Calamiteitenfonds Reizen](#). Dit betekent dat, in het geval zich een calamiteit voordoet tijdens uw vakantie u de kosten vergoed krijgt. Busreizen van ANVR-touroperators mogen alleen plaats vinden met bussen welke aan strenge veiligheidseisen van het Keurmerk Touringcarbedrijf voldoen. Tenslotte moeten ANVR-touroperators zich houden aan strakke regels om de risico's van legionella te vermijden. De regels zijn opgesteld door het Ministerie van Volksgezondheid. De ANVR informeert haar leden en ziet hierop toe. Alle ANVR-reisondernemingen hebben uitgebreide landeninformatie met gezondheidsinformatie, noodzakelijke inenting, benodigde grensdocumenten, reisadviezen en omstandigheden waar u rekening mee moet houden. Vraag er naar wanneer u op reis gaat.

4. Kwaliteit voorop

Krijgt u wel een deskundig en goed advies? [ANVR-reisagenten](#) en touroperators hebben de plicht hun personeel adequaat op te leiden. De ANVR ziet hierop toe. Uw vakantie is dus in goede en deskundige handen. Ook voor een [los vliegticket](#) bent u bij een ANVR-reisonderneming aan het juiste adres.

5. Verantwoord reizen

U gaat graag op reis, maar wat zijn de gevolgen voor o.a. het milieu van uw reizen voor de bestemming? ANVR-leden zien erop toe dat aangeboden reizen verantwoord zijn. ANVR-leden laten zich dus niet in met bijv. reizen die kinderprostitutie mede ten doel hebben. Alle reisorganisaties hebben ook een milieubeleidsplan opgesteld met praktische maatregelen. Door rekening te houden met milieu, mensen, natuur en cultuur blijft reizen in de toekomst ook goed mogelijk.

6. Zekerheid bij klachten

Welke garanties heeft u als er toch iets mis gaat? ANVR-reisondernemingen helpen u bij klachten over uw gemaakte reis. Zij respecteren ook alle uitspraken van de [Geschillencommissie Reizen](#). De ANVR ziet toe dat de uitspraken van de Geschillencommissie ook door de leden worden nagekomen. ANVR-leden die vakantie reizen organiseren, hebben allemaal een goede aansprakelijkheidsverzekering. De ANVR stelt de voorwaarden vast en ziet hierop streng toe.”

Nu is het niet alleen cruciaal toelatingsvoorwaarden voor het ANVR-lidmaatschap te hebben, deze voorwaarden moeten ook daadwerkelijk gehandhaafd worden. Zoals altijd en overal het geval is, blijken er ook in Nederland ondernemingen te bestaan die zich onterecht of op een oneigenlijke wijze het kwaliteitslabel toe-eigenen. Maar de sector waakt hier streng over. In het jaarbericht 2010 schrijft de ANVR immers hierover:

“De ANVR heeft ook in 2010 haar handen vol om het misbruiken van het logo en van de ANVR-voorwaarden door niet aangesloten reisondernemingen aan te pakken. Om onterecht

gebruik van het logo en de reis- en boekingsvoorwaarden tegen te gaan, schrijft de ANVR in 2010 circa 50 reisbedrijven aan. Een groot deel van deze bedrijven verwijdt naar aanleiding hiervan het logo van hun website of uit hun publicatie, of staakt het onrechtmatig gebruik van de ANVR-voorwaarden. In een aantal gevallen is meer inspanning nodig. Dat betekent dat de ANVR tegen deze bedrijven juridische stappen overweegt. Deze activiteit breidt zich begin 2011 uit als de ANVR actief reisonderneringen gaat benaderen die, volgens de reisbranche, niet of onvoldoende kunnen aantonen dat zij voldoen aan de in Nederland wettelijke, financiële garantieverplichtingen richting de consument.” (p. 23)

De ANVR gaat trouwens nog een stap verder want in een persartikel van 11 januari 2011 lezen we onder de titel ‘Foute reisbureaus met de billen bloot’: “De overkoepelende reisorganisatie ANVR maakt op de vooravond van de vakantiebeurs de lijst bekend met reisbureaus die niet voldoen aan de wettelijke, financiële garantieverplichtingen.

De ANVR signaleringslijst, zoals deze name-and-shame lijst genoemd wordt, zal dan te vinden zijn op de website van de ANVR. Met deze lijst wil de ANVR en haar leden kenbaar maken dat een aantal reisonderneringen niet voldoen aan de wettelijke garantieverplichtingen en de repatriëringsverplichting richting de consument. Met deze lijst wil de organisatie de consumenten nogmaals wijzen dat reizigers voor het boeken van een welverdiende vakantie eerst op de website van de ANVR en het garantiefonds SGR moet controleren of de reisonderneming wel is aangesloten.

Volgens de directeur van de ANVR is het de ANVR een doorn in het oog dat zij met haar leden alles in het werk stelt om zoveel mogelijk kwaliteit en zekerheden te garanderen en reisorganisaties als deze de branche in een negatief daglicht zetten.”

Tot slot rijst de vraag hoe het nu verder moet met de sector van de reisbureaus in Nederland? Net als in Vlaanderen veroorzaakt het internetgebruik een ware revolutie in het landschap van reisbureaus en verandert het klassieke businessmodel van reisbureaus. Zo schreef het artikel ‘Hybride reisbureau heeft de toekomst’ van Peter Zegwaart en Frank van Delft, gepubliceerd in Adformatie 04 al in januari 2005: “Het patroon is duidelijk: bij commodity-achtige producten (vliegtickets, stedentrips) gaat meer dan de helft van het volume inmiddels via internet. Is specialistische kennis vereist, dan weet het merendeel van de reizigers nog steeds de weg naar het reisbureau te vinden. Overigens bepaald niet blanco: bijna driekwart heeft op internet al naar prijzen en bestemmingen gekeken. En verwacht niet dat het reisbureau dat nog eens dunnetjes overdoet.” (p. 44)

Dit bracht de Nederlandse bank ABN-AMRO ertoe in hun rapport ‘Hoe reizen we verder’ van 2009 te besluiten dat het aantal reisbureaus in Nederland in de periode tot en met 2015 met een vijfde zal afnemen tot ongeveer 1100. Het aantal vestigingen van die reisbureaus zal tegen die tijd met bijna de helft zijn gedaald tot 1300. Volgens de bank is de relatie tussen reisbureaus en klanten door de opkomst van het internet immers ingrijpend gewijzigd. Die ontwikkeling zal zich de komende jaren verder doorzetten, als steeds slimmere zoekmachines kunnen gaan ‘meedenken’ met klanten. Daardoor wordt de virtuele winkel op internet een steeds grotere concurrent van de fysieke winkel. In de toekomst zal de markt gedomineerd worden door een aantal grote spelers, met daar omheen een aantal kleine gespecialiseerde aanbieders.

Volgens het artikel ‘Hybride reisbureau heeft de toekomst’ zal het klassieke reisbureau zich drastisch moeten aanpassen als het wil overleven:

“Op basis van de positieve reacties op de verschillende opties lijkt de toekomst van de reisbranche te liggen in het ‘hybride reisbureau’. Het hybride reisbureau combineert de

voordelen van het internet (veel informatie, 24 uur toegang, zelf zoeken, eigen omgeving) met die van het traditionele reisbureau (bekend in reiswereld, up-to-date informatie, onpartijdigheid, adviseur-klankbord).

Hoe zou zo'n hybride bureau kunnen werken. De consument oriënteert zich via brochures en/of internetsites. Daarna meldt hij zich online bij het reisbureau van zijn keuze, een bureau dat ook een fysieke vestiging heeft – liefst niet te ver uit de buurt – en geeft aan wat zijn wensen zijn. Het reisbureau komt dan binnen 24 uur met een aantal opties tegen de scherpste prijzen van dat moment. Eventueel aangevuld met suggesties voor extra's (excursies, cursussen, evenementen) die uiteraard ook bij het reisbureau kunnen worden geboekt.

Voor de consument is zo'n persoonlijk advies tijdbesparend en het geeft hem bovendien het gevoel dat er ook financieel naar de beste opties is gekeken. En omdat het advies van een bekend reisbureau komt (en niet van een onpersoonlijke servicedesk) is het vertrouwen in het advies ook groter. Reisbureaus kunnen op deze manier een belangrijke functie blijven vervullen. Lukt dat niet, dan moet men de hand in eigen boezem steken en niet de schuld geven aan internet.” (p. 45)

In zijn ledenblad 'Visie' van januari 2012 geeft de ANVR tot slot een aantal interessante inzichten over de reisbureausector in 2025. De vereniging ziet drie cruciale assen van verandering: duurzaamheid en authenticiteit, de revolutie op het vlak van informatie- en communicatietechnologieën en tenslotte de voortdurende opleiding van de medewerkers om zo op deze nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen. Het is de bedoeling dat er i.s.m. universitaire instellingen verder onderzoek zou gebeuren rond deze drie veranderingsassen.

Zo schrijft de ANVR onder de titel 'duurzaamheid is de norm': "Consumenten hebben in toenemende mate behoefte aan ervaringsreizen (*experience based travel*) in plaats van bestemmingsreizen (*destination based travel*). Ecotoerisme gaathier een belangrijke rol in spelen. Reisorganisaties, luchtvaartmaatschappijen en agenten zullen hun aanbod hierop moeten aanpassen om mee te kunnen profiteren. Het zogenaamde 'nieuwe genieten' gaat steeds meer over beleven, de zoektocht naar authenticiteit en aansluiting zoeken bij de 'simpele geneugten van het leven'. Reizen en speciale reiservaringen krijgen meer waarde dan materialistische zaken en worden in toenemende mate de nieuwe manier om status te bewijzen". Het komt er voor de ANVR op aan om hier pro-actief op in te spelen en zo het vertrouwen en de waardering van de kritische consument hiervoor te krijgen.

Behalve duurzaamheid staan technologie en opleidingen nadrukkelijk in het middelpunt van de belangstelling bij het formuleren van de toekomstvisie: "Technologische ontwikkelingen gaan zo snel dat we zelfs niet weten hoe het er over een half jaar uitziet. Een IT-perspectief van wat de toekomst zal brengen, resulteert vaak in een sciencefiction-visie. Wat we wel weten is dat de communicatie tussen aanbieders in de reisbranche en de consument in toenemende mate 'direct' wordt, waarbij de rol van sociale media en de toename van het gebruik hiervan naar verwachting exponentieel zal groeien. Technologie die identificeert en intuïtief reageert op mensen met hun individuele behoeften komt in toenemende mate beschikbaar. De humanisering van de technologie ondersteunt het vermogen van aanbieders van reizen om bijzondere *customer experiences* in de toekomst te leveren. Het gaat erom het boeken van reizen te positioneren als een eenvoudige en probleemloze ervaring." Dit alles leidt ertoe dat reisorganisaties en -bureaus veel meer samen met de consument tot een reisadvies moeten komen.

Deze veranderingen vergen ook grotere inspanningen inzake opleiding en vorming vanuit de sector van de reisbureaus: “De ontwikkelingen op het gebied van ICT en sociale media zullen alleen maar harder gaan. Jong en oud in de reiswereld moeten de kans krijgen om hierin mee te groeien en dat is alleen mogelijk als er voldoende opleidingen worden aangeboden. Nu en in de toekomst zijn opleidingen een speerpunt bij de CAO-onderhandelingen, naast de loonontwikkeling. We moeten reisadviseurs handvatten bieden om skills te ontwikkelen die ervoor zorgen dat ze mee kunnen blijven draaien in de branche. Dat geldt niet alleen voor oudere medewerkers die al tientallen jaren meelopen, maar zeker ook voor de jonge instroom. Het komt erop neer dat werken in de reiswereld inherent is aan levenslang bijleren.” Sommige reisbureaus vrezen wel het kostenverhogend karakter van deze maatregel, maar anderen zien geen andere uitweg en zien dit als een investering in betere dienstverlening.

Uit deze omstandige beschrijving van de situatie van reisbureaus in Nederland kunnen we o.i. duidelijk afleiden dat Vlaanderen nog heel wat kan leren van de Nederlandse aanpak en situatie in de reisbureausector door enerzijds een open markt met vrije toegang voor nieuwkomers toe te laten, en anderzijds door innovatief beleid in te staan voor een hoge mate van consumentenbescherming en kwaliteitsvolle dienstverlening naar de Nederlandse reiziger-consument. De ANVR kiest duidelijk voor een pro-actieve en offensieve aanpak om de meerwaarde van reisbureaus te benadrukken en te versterken, in plaats van de markt proberen af te schermen tegen nieuwkomers of tegen nieuwe ontwikkelingen.

Hoofdstuk IV.3. Het rechtseconomisch analysekader

De centrale vraag in het rechtseconomisch onderzoek is wat de dienstverleningssector van de reisbureaus zo speciaal maakt dat een speciaal vergunningenstelsel noodzakelijk of onmisbaar zou zijn of maken ten einde de consumenten of eerlijke handelspraktijken te beschermen. Op welke rechtseconomische theorieën zou het vergunningsstelsel geschraagd kunnen worden? In deze studie onderscheiden we er nog drie, waarbij we eerst vertrekken vanuit de rationele consument-reiziger, vervolgens kijken naar mogelijke irrationele beïnvloedingen van zijn keuzes, om te eindigen met het strategisch handelen van de politieke beslissingsnemers.

Nu vormen dit drie *bijkomende* rechtseconomische inzichten aangezien zij een aanvulling vormen op de al eerder uitgevoerde economisch ‘neoklassieke’ analyses van wachtkosten en welvaartsverliezen. Hierboven hebben we al gezien hoe cruciaal deze kostenfactoren zijn. Anderzijds blijkt in de praktijk dat vooral de welvaartsverliezen moeilijk te berekenen zijn. Het is steeds moeilijk in te schatten hoeveel reisbureaus én consumenten-reizigers door het prijs- of kostenverhogend karakter van de regelgeving in kwestie, moeten afhaken of de markt niet langer kunnen of willen betreden. Deze bijkomende rechtseconomische inzichten zijn dus cruciaal voor de onderbouwing van de belangenafweging van het vergunningsstelsel.

IV.3.A. Informatie-asymmetrieën als mogelijke marktfaling

In de DIT werd de vraag behandeld of de optie van een kwaliteitslabel het risico m.b.t. de algemene kwaliteit van en binnen de reissector zou doen toe- dan wel afnemen. Het antwoord hierop en de redeneerwijze gaat als volgt:

“Op het eerste zicht zou men denken dat reisbureaus een mindere dienstverlening zouden aanbieden omdat ze de verplichtingen niet meer hebben. Maar de reissector is een sector die op vertrouwen tussen reisbureau en consument. Vaak kiezen consumenten voor eenzelfde reisbureau doorheen de jaren om hun reizen te boeken. Een slechte ervaring zal hen doen overstappen naar een ander reisbureau (of stoppen met reizen in het ergste geval).

Hierdoor zal een reisbureau dat oneerlijke of slechte dienstverlening aanbiedt, uit de markt geconcurrereerd worden door eerlijke of betere reisbureaus.

Zoals gezegd in de aanleiding baseren consumenten hun beslissingen niet alleen op de prijs maar ook op o.a. service en flexibiliteit en efficiënte afhandeling van de boeking. Consumenten die beroep doen op een reisbureau dat geen kwaliteitslabel heeft, weten dit bovendien op voorhand en kiezen hier bewust voor. De reisbureaus zonder kwaliteitslabel zullen evenzeer een prikkel krijgen om het vertrouwen van de consument niet te beschadigen? Anders zullen ze consumenten (en bijgevolg omzet) verliezen.

Dus het risico op ondermaatse dienstverlening zal bij deze optie niet toenemen. Het gedrag van de reisbureaus zal vermoedelijk ook niet wijzigen. Zij zullen nog steeds economische winst nastreven. Het zal voor hen mogelijk zijn om te besparen op bepaalde verplichtingen, maar hierdoor ontvangen ze geen kwaliteitslabel. De consumenten die meer bescherming wensen, kunnen kiezen voor reisbureaus met een label.” (p. 40-41)

De repliek van het adviescomité hierop was (opnieuw) afwijzend:

“Het vertrouwen van de onderzoekers in de vrije markt is aandoenlijk; maar riskeren oneerlijke of slechte reisbureaus niet de eerlijke en betere reisbureaus kapot te concurreren? Consumenten met een slechte ervaring met een bepaald reisbureau zullen een volgende keer wellicht naar een beter reisbureau stappen, maar riskeert dat slechte reisbureau niet steeds opnieuw nieuwe consumenten in zijn val te laten lopen? Het adviescomité is van mening dat dit allemaal consumenten zijn die met een goed vergunningsstelsel gewoonweg niet zouden zijn gedupeerd.”

De redeneerwijze van de DIT en de repliek van het adviescomité hierop raken de kern van de onderliggende problematiek. Of en in welke mate bestaat het risico dat wantrouwen in de dienstverleningssector van de reisbureaus de gehele markt perverteert en onderuit haalt? De economische theorie die dit proces nauwgezet beschrijft is die van Akerlof. Het standaardwerk ‘Inleiding tot de economie’ voor eerstejaarsstudenten economie schrijft hierover: “Het model van Akerlof voor de markt van tweedehandswagens illustreert het probleem van ‘adverse’ selectie. Omdat kopers het onderscheid niet kunnen maken tussen wagens van goede en slechte kwaliteit, houden zij er in hun biedprijs rekening mee dat ze wel eens het slechte lot kunnen trekken uit de aangeboden partij goederen. De aanwezigheid van slechte goederen beïnvloedt op een negatieve manier de prijs die de kopers voor het goed willen betalen. Zoals hierboven werd geïllustreerd, kan dit ertoe leiden dat goederen van betere kwaliteit uit de markt verdrongen worden. Maar dan neemt de kans op een slecht lot nog toe en wordt de biedprijs verder naar beneden aangepast. Dit mechanisme drijft op zijn beurt nog meer producten van een iets lagere kwaliteit uit de markt. Het uiteindelijke resultaat kan zijn dat de markt helemaal verdwijnt.” (p. 458)

Merk hierbij op dat de marktpartijen zich hier volledig rationeel gedragen en in dit verband logisch en winstmaximaliserend reageren op situaties van asymmetrische informatie over de kwaliteit van het product of van de dienstverlener. M.a.w., wanneer de consument en producent ten opzichte van elkaar respectievelijk meer en minder informatie hebben, dan kan de partij die over meer informatie beschikt, dit gebruiken ten nadele van zijn medecontractant. We zouden dit dan ook kunnen bestempelen als een gebrek aan een gelijk speelveld en als een vorm van machtsmisbruik bij ongelijke economische posities. Hierbij kan men zich echter wel afvragen of de markt van tweedehandswagens als ervaringsgoederen dezelfde kenmerken heeft als de markt van de reisbureaus inzake organisatie en bemiddeling van reizen.

Wanneer we dit toepassen op de situatie van de reisbureaus en hun dienstverlening, dan blijkt inderdaad dat de consument-reiziger inzake reorganisatie en –bemiddeling te maken krijgt met een ‘experience good’ of ‘ervaringsgoed’. De kwaliteit van de dienstverlening wordt pas duidelijk naarmate de reis verbruikt of ‘ervaren’ wordt, en niet reeds op voorhand bij de afsluiting van het contract tot reorganisatie en/of –bemiddeling. Hierdoor kan inderdaad een risico ontstaan dat er wantrouwen in de markt of bij de zoekende reiziger-consument sluipt en hij het zekere voor het onzekere zal nemen. Hierdoor wordt hij dan steeds minder bereid om ‘voldoende’ te betalen voor de dienstverlening, kunnen de kwaliteitsvolle reisbureaus hun dienstverlening niet langer op peil houden, en wordt er zo op termijn steeds meer lagere kwaliteit in de reisbureausector aangeboden.

De vraag rijst nu hoe de sector zich hiertegen kan wapenen. Hierbij moeten we wel steeds voor ogen houden dat dit wantrouwen volgens de economische theorie van Akerlof niet zozeer te wijten is aan het loutere bestaan van minderwaardige dienstverlening op zich maar wel aan een tekort aan informatie bij de consument-reiziger om een onderscheid te maken de reisbureaus inzake het kwaliteitsniveau van hun dienstverlening. Daarom moeten reisbureaus die gaan voor een hoge kwaliteit aan dienstverlening, gericht zijn op het signaleren aan de consument van de kwaliteit van hun dienstverlening. Dit kan de vorm aannemen van reputatie, het ontwikkelen van een standaard, informatief adverteren of het aanbieden van een verzekering tegen fout gelopen dienstverlening. Deze signaalfunctie kan ook door derden aangeboden worden: aanbevelingen door vrienden of consumentenverenigingen of certificatie door een beroepsorganisatie.

Beleidsmaatregelen die dus vooral de ‘slechte’ reisbureaus’ uit de markt willen weren, slaan de bal eigenlijk mis, want dit aspect vormt niet het onderliggend probleem. Waar de overheid zich wel op zou moeten richten, is de verlaging van de zoekkosten van de consumenten naar de dienstverlening met het gewenste kwaliteitsniveau. Een kwaliteitslabel voor reisbureaus waarvan de zekerheid, neutraliteit en objectiviteit gegarandeerd is, kan deze zoekkosten fors doen dalen, waarna de consumenten al dan niet voor het kwaliteitsniveau van hun reisbureau kunnen kiezen. De effectiviteit van een zoekstrategie is trouwens afhankelijk van (i) de variatie in de kwaliteit van het goed, (ii) de frequentie van de aankoop, (iii) de volle prijs van het goed, inclusief elke schade door gebruik, en (iv) de uiteindelijke zoekkost. Met het toegenomen internetgebruik zijn de zoekkosten naar dienstverlening van reisbureaus sterk verlaagd. Bovendien is de prijs van de reis vrij laag (gemiddeld 1000 euro), en is de frequentie van aankoop hoog, waardoor er sterke leer- en reputatie-effecten kunnen spelen.

Samengevat speelt de theorie van Akerlof een kleinere rol in de sector van de reisbureaus een kleinere rol dan door sommigen, waaronder de VVR, gevreesd wordt. Bovendien bestaat de cruciale remedie uit het verhogen van de informatieverstrekking (over goede én slechte dienstverlening, desnoods ‘name and shame’) en uit het verlagen van de zoekkosten door bijvoorbeeld kwaliteitslabels. De oplossing ligt daarentegen niet in de afscherming van de markt door enkel een bepaald soort dienstverlening op de markt toe te laten aangezien dit tot hoge welvaartsverliezen (economische activiteit die wegvalt) zou leiden.

IV.3.B. De invalshoek van de gedragseconomie

Een belangrijke wijziging in de voorgaande economische redenering kan optreden wanneer zou blijken dat één van de partijen, meestal de consument-reiziger, niet langer helemaal rationeel handelt, en hierdoor niet langer de optimale uitkomst nastreeft of kan realiseren. Deze inzichten uit de gedragseconomie steunen op de vraag of en in welke mate is er in casu

sprake van ‘bounded rationality’ of ‘bounded willingness’ bij de consument waardoor hij de normale nuts-maximaliserende beslissingen niet neemt of niet meer kan nemen. In de DIT zijn een aantal van deze situaties beschreven onder de noemer van de gedragsanalyse, waarbij consumenten te euforisch, te onervaren, te goedgegelovig of te onvoorzichtig zijn wanneer ze hun reiskeuze of keuze voor een reisbureau bepalen. In dit verband kan een systeem van kwaliteitslabels niet langer de enige oplossing vormen.

Hoe de consument-reiziger nu hiertegen beschermen? In dit geval kan men vrij snel komen tot de nood aan overheidsoptreden. Want aangezien de consument-reiziger zelf geen optimale beslissingen meer kan nemen, moet de overheid hen hierin beschermen of hen er hier toe aanzetten. Dit kan dan gebeuren op basis van dwingende regelgeving, zoals de federale wetgeving inzake consumentenbescherming er één is, of het Vlaams vergunningsstelsel een andere. Ook kan men kiezen voor zachtere vormen van overheidsdwang, in het Engels mooi vertaald als ‘nudging’ (vrij vertaald als ‘een duwtje geven’), waarbij men de consument nog wel de uiteindelijke keuze laat, maar waarbij de overheid de ‘maatschappelijk’ gewenste keuze duidelijk naar voor schuift of benadrukt in de hoop en overtuiging dat de consument er dan (meer) voor zal kiezen.

Maar bij nader toezien blijkt men volgens sommigen bij het uitwerken van een ‘nudging’ remedie voor een mogelijke ‘gedragsfaling’ te snel over te gaan tot overheidsoptreden. Joshua D. Wright en Douglas H. Ginsburg sommen in een zeer recent artikel vier verschillende tegenargumenten tegen overhaast overheidsoptreden op:

- Dikwijls **veronderstellen** politici slechts dat de sociale voordelen van het reduceren van deze fouten (dus de consumentenbescherming) groter zijn dan de sociale kost van interventies nodig om deze fouten te corrigeren (bijv. de inperking van de concurrentie en het verhogen van de nalevingskosten voor bedrijven). Vaak bestaat er trouwens geen onomstotelijk bewijs dat er daadwerkelijk een groot maatschappelijk probleem inzake consumentenmisbruik bestaat dat dringend aangepakt moet worden.
- Bovendien is er weinig tot geen bewijs dat regulering door overheid deze fouten efficiënter zou verminderen of oplossen dan marktinstellingen, zoals door het invoeren van kwaliteitslabels of het beroep doen op aansprakelijkheidsregels. Bovendien houdt men bij het uitstippelen van overheidsmaatregelen vaak geen rekening met de eigen falingen en tekortkomingen (‘government failures’).
- De relevante vraag wordt vaak vergeten of en in welke mate de maatschappij beter af is indien correcties van fouten worden gemaakt door individuen in markten dan door individuen in regeringen. Wie mag beslissen welke reisbureaus de beste zijn, de consument of de overheid? Wie is hierin beter? Wat wilt de consument trouwens het liefst: zelf beslissen of de keuze door de overheid laten maken?
- Tot slot ondermijnt de afwezigheid van keuze en vooral van het nemen of dragen van verantwoordelijkheid het ondernemerschap van de burger dat cruciaal is voor de ontwikkeling en instandhouding van een marktwerking. Er bestaat zoiets als leren uit fouten, en mensen (consumenten en producenten) moeten in staat blijven en de tijd krijgen om al zoekend de juiste economische beslissingen te nemen (‘trial and error’).

Daarnaast zullen er inderdaad steeds gevallen van fraude en misbruik van vertrouwen blijven bestaan. Goedgegelovigheid aan de ene kant, en misdadige fraude en misbruik aan de andere kant, zijn van alle tijden en niet specifiek aan één sector gebonden. Wat de goedgegelovigheid betreft, dient men steeds te kijken naar de gemiddelde consument die als ‘goede huisvader’ enigszins zelf de situatie dient in te schatten en te beoordelen met een kritische blik. Wat de misdadig handelen betreft, zijn er in elke samenleving net strafsancities ontwikkeld die dit

dienen tegen te gaan, door ofwel afschrikking, ofwel vergelding. Vergunningsstelsels blijken echter niet zo geschikt om zowel onverantwoordelijk of onvolwassen als misdadig handelen te beletten of uit de wereld te helpen.

IV.3.C. De theorie van de Publieke Keuze (“Public Choice”)

Het vertrekpunt voor ons onderzoek naar de aspecten van ‘Public Choice’ in deze thematiek vertrekt opnieuw vanuit een aantal spraakmakende stellingen van de VVR:

“Het decreet zorgt voor een eerlijke concurrentie en een stevige, solide en duurzame sector, ten dienste van de consument. Het decreet heeft bewezen dat het in de voorbije jaren bijzonder nuttig is geweest. De klant wordt beschermd en is in goede handen bij solide bedrijven. Reisbureaus hebben in de voorbije jaren grote inspanningen geleverd om door een hoger eigen vermogen een stevige financiële basis op te bouwen doe garanties biedt naar klanten en leveranciers. Het is immers veel gunstiger voor de reiziger dat er pro-actief wordt ingegrepen (saneren van bedrijven) dan wanneer naderhand moet worden gereageerd bij faillissementen.

Het decreet zorgt voor een correcte concurrentie van gezonde KMO’s op een moeilijke markt. De afschaffing van het decreet maakt de weg vrij voor een aanval door de grote touroperators (2) en de grote ketens (8) om in navolging van de reisorganisatie ook de reisbemiddeling te monopoliseren ten nadele van de KMO’s en de consument. Dit vormt een bedreiging voor de 650 Vlaamse reisbureaus van KMO-strekking die nu een grote diversiteit inzake advies en aanbod garanderen en instaan voor een aanzienlijke tewerkstelling.”

Wat hierbij opvalt, is de vermenging van het (terechte) politieke streefdoel van bescherming van de consumenten met eigen streefdoel van het tegenhouden van concurrentie vanuit grote spelers op de markt. Niet alleen is dit verboden volgens of door de Europese regelgeving, ook lijkt dit de ware drijfveer van een belangenorganisatie als de VVR bloot te leggen. Aangezien de VVR geen consumentenorganisatie is, maar wel een belangenvereniging voor producenten inzake reisorganisatie en –bemiddeling, is het waarschijnlijker dat de centrale drijfveer voor hun optreden gezocht moet worden in de bescherming van hun businessmodel van dienstverlening door KMO’s. Dat dit in hun ogen ook leidt tot consumentenbescherming vormt slechts een indirect effect en is daarom in deze minder relevant.

Bij nader toezien blijkt het optreden van de VVR zeer goed te passen in het model van ‘rent seeking’ en ‘regulatory capture’ zoals dit door de economische theorie van de politieke of publieke besluitvorming (‘public choice’) is vormgegeven. Zo schrijft het standaardwerk ‘Inleiding tot de economie’ (editie 1997) het volgende over de meerwaarde van deze theorie: “In de politieke realiteit van de Westerse democratieën is de kloof tussen de besluitvorming en de individuen groter. In de eerste plaats leven we in een representatieve democratie, waarin burgers zich door andere burgers (moeten) laten vertegenwoordigen. In de tweede plaats moeten de overheidsbeslissingen ook nog door de overheidsadministratie worden uitgevoerd.

Om deze processen te analyseren, moeten we veronderstellingen maken over het gedrag van de actoren in het politieke proces. Ongetwijfeld worden vele politici en overheidsambtenaren mede gedreven door een grote bekommernis om het algemeen belang. Maar we kunnen toch veronderstellen dat hun eigenbelang eveneens een zekere invloed op hun beslissingen zal hebben. Waarom zouden politici en overheidsambtenaren door andere overwegingen gedreven worden dan consumenten en ondernemers?” (p. 602)

Wat het handboek schrijft over belangengroepen is hier interessant en belangrijk: “In de realiteit zijn de burgers slechts imperfect geïnformeerd over de economische toestand en over de werking van de politieke partijen. Politici verwerven dan de mogelijkheid om tot op zekere hoogte hun eigen ideologisch-bepaalde doelstellingen na te streven, zonder dat dit onmiddellijk electoraal wordt gesanctioneerd.

Anderzijds zijn politici ook niet volledig op de hoogte van de voorkeuren van de individuele burgers. Het is daarom gemakkelijk te begrijpen dat groepen mensen met soortgelijke voorkeuren zich verenigen om meer invloed op de besluitvorming te kunnen uitoefenen. We spreken over belangengroepen. [...] Het is duidelijk dat de ‘belangen’, die door deze groepen verdedigd worden, zeer verscheiden zijn: sommige groepen verdedigen in de eerste plaats privé-economische posities, andere zijn vooral bekommerd om een specifiek publiek goed, nog andere ijveren voor een bredere maatschappelijke hervorming.

Vele van deze groepen zijn overigens niet in de eerste plaats opgericht om politieke invloed uit te oefenen. Maar zodra ze bestaan, wordt dat vaak één van hun belangrijkste functies. Ze kunnen dat doen op verschillende manieren. Enerzijds zullen ze proberen de burgers zelf over een bepaald probleem of over het beleid dienaangaande te informeren of hun voorkeuren te beïnvloeden. Anderzijds zullen ze ook (min of meer rechtstreeks) contacten leggen met de partijen zelf, om de politici te informeren over de behoeften die bij de burgers leven, of om rechtstreeks druk uit te oefenen ten voordele van een bepaald beleid.” (p. 605)

Wanneer we dit alles nu toepassen op de situatie van het Vlaams vergunningsstelsel, wordt duidelijk waarom dit vergunningssysteem vooral door de VVR als veruit de grootste Vlaamse organisatie voor zelfstandige reisbureaus, zo fervent verdedigd wordt: de bescherming van belangen van de VVR-leden tegen de ‘uitdagings op de markt’. Niet alleen zijn er de nieuwkomers of ‘outsiders’ die de markt willen betreden en de insiders dus zullen beconcurreren. Daarnaast zijn er de grote marktspelers die door hun grotere slagkracht op meerde fronten de kleinere insiders uit de markt dreigen te duwen. Door het Vlaamse vergunningsstelsel worden enerzijds de toetredingskosten voor de nieuwkomers verhoogd, waardoor zij minder gemakkelijk de markt kunnen betreden. Anderzijds ondersteunt het vergunningsstelsel een KMO-businessmodel dat de grotere marktspelers belemmert om hun grotere economische slagkracht optimaal in te schakelen.

Dit alles wordt rechtseconomisch gezien mogelijk omdat de leden van de VVR veel te winnen hebben bij deze ondermijning van de concurrentie, en de kosten hiervan op de vele honderdduizenden consumenten-toeristen kunnen afgewenteld worden. Bovendien is er het historisch gegeven dat alle op de markt aanwezige reisbureaus in het verleden al aanzienlijke kosten hebben moeten dragen om te voldoen aan de vergunningsvoorwaarden van het ‘oude’ Belgische stelsel uit 1965. Wanneer het stelsel wordt afgeschaft, dienen heel wat reisbureaus hun gemaakte kosten als waardeloos af te schrijven en ontstaat er een concurrentieel nadeel t.o.v. de nieuwkomers die deze kosten niet hebben moeten dragen. Het gerucht dat de waarde van het handelsfonds van een reisbureau door een afschaffing van het vergunningsstelsel met de helft in waarde zou zakken, kan dus wel degelijk kloppen.

Tot slot blijkt dat de VVR zijn dienstverlening nauw aansluiting laat vinden bij de concrete invulling en toepassing van de vergunningsvoorwaarden – of is het veeleer andersom – waardoor de vergunde reisbureaus snel hun weg vinden naar deze VVR-dienstverlening. Een mooi voorbeeld hiervan vormt het aanbod van diverse verzekeringsproducten door instanties die aan de VVR zelf gelinkt, of met VVR-bestuurders verbonden zijn. Dus niet enkel de leden van de VVR hebben voordeel bij de instandhouding van het vergunningsstelsel, ook de VVR zelf als organisatie heeft er belang bij.

Met de bespreking van de drijfveren van de VVR is, vanuit het perspectief van de Public Choice theorie, de kous nog niet af. Aangezien de VVR uiteraard zelf geen decreten kan goedkeuren, moeten we ook kijken naar de aanbieder van wetgeving, de politici. In concreto bleken de belangen van de VVR in 2007 door toevallige politieke omstandigheden samen te sporen met deze van een aantal (initiatiefnemende). Aanleiding hiertoe was wellicht de politieke discussie over de invulling van Vlaamse bevoegdheden. Uit de adviezen van de Raad van State bleek immers onzekerheid te bestaan over de bevoegdheid van de Vlaamse overheid om de bestaande federale wetgeving inzake reisbureaus van 1967 (die dus dateert van vóór de staats hervormingen) zelf te (kunnen) wijzigen.

Wellicht vond de toenmalige Vlaamsgezinde minister, die ijverde voor een uitbreiding van de Vlaamse bevoegdheden ten koste van het federale beleidsniveau, in deze politieke ‘strijd’ een bondgenoot in een ‘Vlaamse’ belangenorganisatie (want de VVR verzamelt enkel leden in Vlaanderen), met zijn sterke expertise en inhoudelijke knowhow inzake de thematiek van reisbureaus. Deze combinatie van een sterke vraag naar wetgeving vanuit de VVR, gekoppeld aan een overtuigd aanbod van deze wetgeving door de bevoegde politicus, bleek weliswaar om uiteenlopende redenen en ondanks het bestaan van de dienstenrichtlijn, een ‘winning team’ te zijn.

Het is tenslotte waarschijnlijk, maar het valt onmogelijk te bewijzen, dat nieuwe politieke omgevingsfactoren en krachtsverhoudingen ertoe hebben geleid dat de bevoegde minister niet langer enig politiek nut zag om aan het Vlaams reisbureaudecreet een politiek zwaarwegend belang toe te kennen. Hierdoor was het niet nodig het decreet nog langer te handhaven en was de alliantie tussen VVR en de politiek verantwoordelijke minister doorbroken.

Hoofdstuk IV.4. Algemene conclusies en beleidsaanbevelingen

We eindigen deze studie met de beantwoording van de ‘vrijheidstoets’. De inhoud van deze toets is bij nader inzicht minder ideologisch geladen dan gedacht. Uit een laatste citaat uit het handboek ‘Inleiding tot de economie’ blijkt dat deze vrijheidstoets veel raakvlakken heeft met het (rechts-)economische analysekader dat zin en onzin van overheidsmaatregelen evalueert in functie van de diverse markt- en overheidsfalingen:

“Om tot een genuanceerde visie op de rol van de overheid te komen kan het volgende denkschema behulpzaam zijn:

- a) Als er gedacht wordt aan een specifieke vorm van overheidsinterventie, probeer dan eerst nauwkeurig de omschrijven op basis van welke marktfaling de overheidsinterventie te omschrijven zou kunnen worden. Dit impliceert dat een zo nauwkeurig en objectief mogelijke voorspelling gemaakt moet worden van de situatie die zou ontstaan als de werking van de markt volledig vrij gelaten wordt. Als er niet duidelijk een marktfaling kan worden aangewezen, blijven meestal slechts paternalistische argumenten voor overheidsinterventie over, d.w.z. dat de overheid zal moeten ingaan tegen de voorkeuren van de burgers. Zoals al gezegd, zijn vele economen uiterst sceptisch over de wenselijkheid van dergelijke interventies.
- b) Wanneer de marktfaling omschreven kan worden, kan meestal ook onmiddellijk het ‘ideale’ overheidsantwoord geformuleerd worden.
- c) Vervolgens moeten we trachten om zo nauwkeurig en objectief mogelijk te voorspellen wat de gevolgen van de overheidsinterventie in de reële wereld zullen zijn. Bij die analyse moeten we rekening houden met de inzichten over de overheidsfalingen. In het algemeen is het te verkiezen aan de burgers een zo groot

mogelijke controlemogelijkheid te geven. De keuze van het overheidsniveau dat de macht krijgt om te interveniëren, kan hierbij cruciaal zijn. Er moet gestreefd worden naar een evenwichtige machtsverdeling, waarbij informatie-asymmetrieën niet verwaarloosd mogen worden. Bovendien moet ook de reactie van de individuele economische agenten zo goed mogelijk in kaart worden gebracht.

- d) Pas dan kan, op basis van een realistische voorspelling van het marktresultaat en van de gevolgen van overheidsinterventie, beslist worden over de wenselijkheid en de concrete vorm van de overheidsinterventie.

Het spreekt vanzelf dat de conclusies van deze analyse van geval tot geval zullen verschillen. Gemakkelijke ideologische veralgemeningen zijn uit den boze.” (p. 607-608)

Bij wijze van samenvatting van deze studie passen we dit algemeen aanvaard economisch analysekader dus nog even kort toe op het Vlaams vergunningsstelsel voor reisbureaus. Zoals hierboven al aangegeven bestaan er rechtseconomisch gezien dus weinig tot geen argumenten om voor de consumentenbescherming en vrijwaring van eerlijke handelspraktijken met de invoering van een vergunningsstelsel nog een extra beschermingsniveau, naast en bovenop de federale beschermingsmaatregelen, te bieden. Vooreerst gaat het hier vooral om een probleem van informatie-asymmetrie waarbij de oplossing ligt in meer informatieverstrekking aan de benadeelde partij. Ook de ‘bounded rationality’ is in dit verband eerder beperkt te noemen, want leren uit (pijnlijke) ervaringen is nu eenmaal eigen aan het marktgebeuren, en reisbeslissingen worden meestal na relatief grondig onderzoek genomen.

Bovendien blijkt uit de vergelijking met de Nederlandse situatie dat er helemaal geen horrorsituaties voor de consumenten opduiken, wel integendeel. De situatie van de sector van de reisbureaus in Nederland toont aan dat er op het vlak van de daadwerkelijke bescherming van de consument of vrijwaring tegen oneerlijke handelspraktijken geen grotere wantoestanden in Nederland als in Vlaanderen zouden heersen. Meer nog, de ANVR ontwikkelt een aanzienlijke mate van kwalitatieve dienstverlening naar zijn leden toe, en getuigt in deze van een innovatieve en pro-actieve aanpak ten einde de zakelijke belangen van zijn leden te versterken. Op basis hiervan kunnen we besluiten dat reeds de eerste horde van stap (a) niet genomen kan worden.

Bovendien blijkt het niet zo gemakkelijk te zijn om te voldoen aan stap (b). Zo bestaat er geen correcte afstemming tussen het ingeroepen maatschappelijk probleem en de aangehaalde beleidsdoelstellingen van het reisbureausdecreet. Welke specifieke doelstelling wil men met het Vlaamse vergunningsstelsel nu precies bereiken? Bescherming van de consument, solide en duurzame reisbureaus of het beschermen van het KMO-businessmodel van de reisbureaus in Vlaanderen? Hoewel er uiteraard enkele onderlinge verbanden tussen de drie doelstellingen (kunnen) bestaan, vormen het toch wel drie aparte doelstellingen, want gekoppeld aan andere (of geen) markfalings.

Ook de horde van stap (c) is niet genomen want bij nader toezien blijken er aanzienlijke overheidsfalings te bestaan. Deze overheidsfalings zijn tweevoudig van aard: enerzijds de hierboven besproken “Public Choice” theorie, en anderzijds de kosten en welvaartsverliezen van de wetgeving voor de samenleving.

Vooreerst blijkt het Vlaams vergunningsstelsel bijzonder gevoelig te zijn om “gecaptureerd” te worden door de belangengroep van de ‘insiders’. Naast het feit dat het vergunningsstelsel de ‘outsiders’ bemoeilijkt om de markt van de reisbureaus te betreden, biedt het de VVR ook de mogelijkheid om outsiders met slechts zijdelingse raakvlakken met de reisbureaus (gaande

van socio-culturele organisaties tot bedrijven voor ‘affiliate marketing’) juridisch ‘op te jagen’ en hen in hun bestaansrecht te bedreigen. Zo er al sprake zou zijn van marktvalingen, blijken die dus duidelijk kleiner te zijn dan de overheidsvalingen en kosten voor de samenleving die uit het vergunningsstelsel voortvloeien.

Daarnaast rijst ook het probleem van de hogere kosten van het vergunningsstelsel voor de Vlaamse reisbureaus in vergelijking met de Nederlandse situatie. Zoals al beschreven leidt het Vlaamse vergunningsstelsel vooral tot hogere wachtkosten en welvaartsverliezen. Deze kosten worden ofwel door de reisbureaus zelf gedragen, ofwel, indien mogelijk, aan de consumenten doorgerekend, ofwel gebeuren beide, waarbij dit laatste wellicht het geval is. In dit laatste geval zal dit leiden tot zowel een prijsstijging voor de consument als een vermindering van de winst voor de reisbureaus.

Nu blijkt het empirisch gezien zeer moeilijk tot onmogelijk om vast te stellen in welke mate de Vlaamse prijzen en winstcijfers als gevolg hiervan verschillen van de Nederlandse. Teveel factoren bepalen immers de prijszetting van reizen en winstcijfers van reisbureaus, zowel in Vlaanderen als in Nederland. Bovendien is er de bijkomende complexiteit dat het ANVR-lidmaatschap, dat noodzakelijk is voor het verkrijgen van een kwaliteitslabel in Nederland, de betaling van een basisbijdrage van 1.200 euro vergt, en bijkomend een percentage op de omzet (gaan van 0,11 tot 0,15). Dit alles neemt niet weg dat uit de berekening en vergelijking van de kosten voor de drie opties in de DIT, en uit de verfijning van de cijfers die in deze studie gebeurde, de kosten voor een kwaliteitslabel veel lager zijn dan voor dwingende gedragsnormen, en nog lager ten opzichte van een vergunningsstelsel.

Tot slot zijn er de algemene, in het verleden genomen, beleidskeuzes die de grondslag voor ons economisch bestel vormen en die de grondslag moeten vormen van elke beleidsmaatregel, vrij van ideologische scherpslijperij, cfr. stap (d). Zo bepaalt de OESO in zijn 'Economic Policy Reforms: going for growth' dat de regeringen moeten blijven inspanningen leveren om onnodige sector-specifieke wetgevingen elimineren, om administratieve hindernissen te reduceren en wetten moeten herzien om anti-competitieve praktijken te verminderen. Enkel op deze manier kunnen we op termijn gaan voor meer arbeidsproductiviteit en economische groei ten einde ons sociaal-economisch model te kunnen vrijwaren.

Meer nog, met de dramatische Euro-crisis voor ogen pleit de EU, bij monde van de Europese Raad voor een volwaardige Interne Markt voor diensten door een volledige en grondige omzetting van de dienstenrichtlijn. De zeer recente mededeling van de Europese Commissie van 8 juni 2012 ademt ontgoocheling uit dat de lidstaten er nog niet in geslaagd zijn te komen tot een doorgedreven omzetting van de dienstenrichtlijn. Teveel handelsbelemmerende wetgevingen blijven in voege en worden door de lidstaten goedgepraat. Wanneer meer economische groei cruciaal blijkt om de euro-crisis te overwinnen stelt The Economist in zijn editoriaal ‘Europe’s choice’ van 26 mei jl. tot zijn ontzetting zelfs vast: “More ambitious ways of boosting growth, such as the completion of a single European market for services, are sadly not even on the table.” Veelzeggend.

Met een afschaffing van het bestaande vergunningsstelsel en de invoering van een vrijwillig kwaliteitslabel zet de Vlaamse overheid alvast een kleine stap in de goede richting. Wel moeten zowel invulling als de uitwerking van dit kwaliteitslabel voor Vlaamse reisbureaus evenwichtig en goed onderbouwd gebeuren. The proof of the pudding is in the eating...