

Besluit Openbaar

Ons kenmerk: ACM/DJZ/2014/204921_OV

Zaaknummer: 14.0880.32

Datum: 10 september 2014

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot het opleggen van een boete aan de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. ter zake van overtreding van artikel 23, eerste lid, van de Luchtvaartverordening

1 Samenvatting

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) stelt vast dat de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. (hierna: KLM) met tarieven voor vliegtickets heeft geadverteerd waarin de boekingskosten niet waren opgenomen, terwijl de boekingskosten onvermijdbaar en voorzienbaar waren. KLM berekende EUR 10 boekingskosten per passagier, maar nam deze kosten niet in het geadverteerde tarief op. Pas aan het einde van het boekingsproces werd door KLM kenbaar gemaakt dat de boekingskosten per passagier werden berekend en niet per boeking. Omdat KLM de boekingskosten niet per boeking maar per passagier berekende, zijn deze kosten onvermijdbaar en voorzienbaar. Dit levert een overtreding van artikel 23, eerste lid, Luchtvaartverordening op, waarvoor ACM een boete van EUR 200.000 aan KLM oplegt.
2. Artikel 23, eerste lid, Luchtvaartverordening heeft tot doel consumenten in staat te stellen om de tarieven voor de vliegtickets van verschillende luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk te vergelijken. De prijs die consumenten moeten betalen voor de vliegtickets moet daarom steeds worden weergegeven inclusief de kosten die - ten tijde van publicatie - voorzienbaar en onvermijdbaar zijn.
3. ACM heeft reeds sinds mei 2013 via een campagne ruim aandacht aan prijstransparantie in de reisbranche besteed.

2 Aanleiding voor het onderzoek en verloop van de procedure

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

4. De Consumentenautoriteit, als rechtsvoorganger van ACM, heeft 'ondoorzichtige prijzen in de reisbranche' als een van de aandachtsgebieden voor 2012-2013 benoemd.¹ In een vooronderzoek heeft de Consumentenautoriteit bij het online boeken van een reis of

¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/7488/Consumentenautoriteit-Agenda-2012-2013-Scherp-toezien-op-onbetrouwbare-webwinkels/>.

Besluit Openbaar

vliegticket geconstateerd dat er vaak een groot verschil is tussen de prijs waarmee wordt geadverteerd en de prijs die de consument uiteindelijk moet betalen. Tijdens het boekingsproces wordt de consument geconfronteerd met allerlei onverwachte kosten. Dit zorgt niet alleen voor de nodige verwarring bij consumenten maar is ook in strijd met artikel 23 Luchtvaartverordening. Consumenten kunnen op deze manier de prijzen van de vliegtickets van verschillende vliegmaatschappijen niet of moeilijk vergelijken.

5. Met het oog op transparantie in de reisbranche heeft ACM op 27 mei 2013 een vijftal aandachtspunten voor de reisbranche geformuleerd en kenbaar gemaakt.² De aandachtspunten zijn:
 - 1) de prijs zoals weergegeven in de advertentie is de prijs waarvoor het aanbod geboekt kan worden;
 - 2) alle vaste onvermijdbare kosten zijn in de advertentieprijs inbegrepen;
 - 3) alle variabele onvermijdbare kosten worden direct bij de advertentieprijs op transparante wijze weergegeven alsmede de hoogte ervan;
 - 4) optionele elementen worden op duidelijke en transparante wijze aan het begin van elk boekingsproces medegedeeld;
 - 5) optionele elementen worden niet vooraf aangevinkt.
6. ACM heeft voorafgaand aan bekendmaking van de aandachtspunten, partijen in de reisbranche geconsulteerd, onder meer de brancheorganisaties ANVR, BARIN en RECRON, die op hun beurt hun leden hebben geconsulteerd en geïnformeerd. KLM is lid van BARIN³ en zij is deelnemer van het programma 'branchepartners' van ANVR.⁴ Bij de bekendmaking van de aandachtspunten heeft ACM meegedeeld dat zij actief zou handhaven.

2.2 Procedure

7. Na de bekendmaking van de aandachtspunten voor handhaving van prijs transparantie in de reisbranche heeft ACM websites van reisaanbieders onderzocht. Een van de reisaanbieders is KLM. In de periode van juni 2013 tot november 2013 heeft ACM de website van KLM beoordeeld aan de hand van de aandachtspunten. ACM constateerde dat de boekingskosten pas in een later stadium van het boekingsproces bij de prijzen werden opgeteld, en dat de boekingskosten per passagier werden berekend.

² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11461/Aandachtspunten-voor-handhaving-van-prijstransparantie-in-de-reisbranche/>.

³ <http://www.barin.nl/?sect=members>.

⁴ <http://www.anvr.nl/anvr-leden-en-branchepartners/klm-09364/>.

Besluit Openbaar

8. In de periode tussen 6 november 2013 en 8 januari 2014 heeft ACM met KLM contact gehad over de wijze waarop KLM de prijzen voor de vliegtickets weergaf. ACM heeft KLM erop gewezen dat de wijze waarop KLM haar ticketprijzen weergaf niet in overeenstemming is met artikel 23 Luchtvaartverordening.
9. ACM heeft aan KLM meegedeeld dat wanneer KLM de website vóór 1 januari 2014 in overeenstemming zou brengen met de verplichtingen uit artikel 23 Luchtvaartverordening, ACM niet handhavend zou optreden.
10. Per brief van 6 februari 2014 heeft ACM aan KLM meegedeeld dat er formeel een onderzoek is gestart naar de wijze waarop KLM haar prijzen weergeeft op haar website www.klm.com.⁵
11. Op 26 februari 2014 heeft KLM aan ACM meegedeeld dat zij op 27 februari 2014 de laatste aanpassing aan haar website zou doorvoeren.⁶ De boekingskosten worden sindsdien niet langer per passagier, maar per boeking in rekening gebracht.
12. Op 20 maart 2014 is er op verzoek van ACM in het kader van het onderzoek een gesprek geweest met KLM waarin KLM haar mondelinge zienswijze heeft gegeven.
13. Op 7 mei 2014 heeft ACM het onderzoeksrapport aan KLM toegezonden.
14. In het onderzoeksrapport is geconcludeerd dat KLM artikel 23 Luchtvaartverordening heeft overtreden door in de prijs van een ticket de boekingskosten niet op te nemen, terwijl deze kosten onvermijdbaar en voorzienbaar waren. Bij de prijs voor een ticket werden de boekingskosten apart vermeld. Artikel 23 Luchtvaartverordening vereist echter dat de prijs die wordt vermeld inclusief alle onvermijdbare en voorzienbare kosten is.
15. Op 20 juni 2014 heeft KLM haar schriftelijke zienswijze op het onderzoeksrapport aan ACM toegestuurd.
16. Op 1 juli 2014 heeft een hoorzitting plaatsgevonden ten kantore van ACM. Tijdens de hoorzitting heeft KLM haar mondelinge zienswijze gegeven. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt, dat aan het dossier is toegevoegd.

3/17

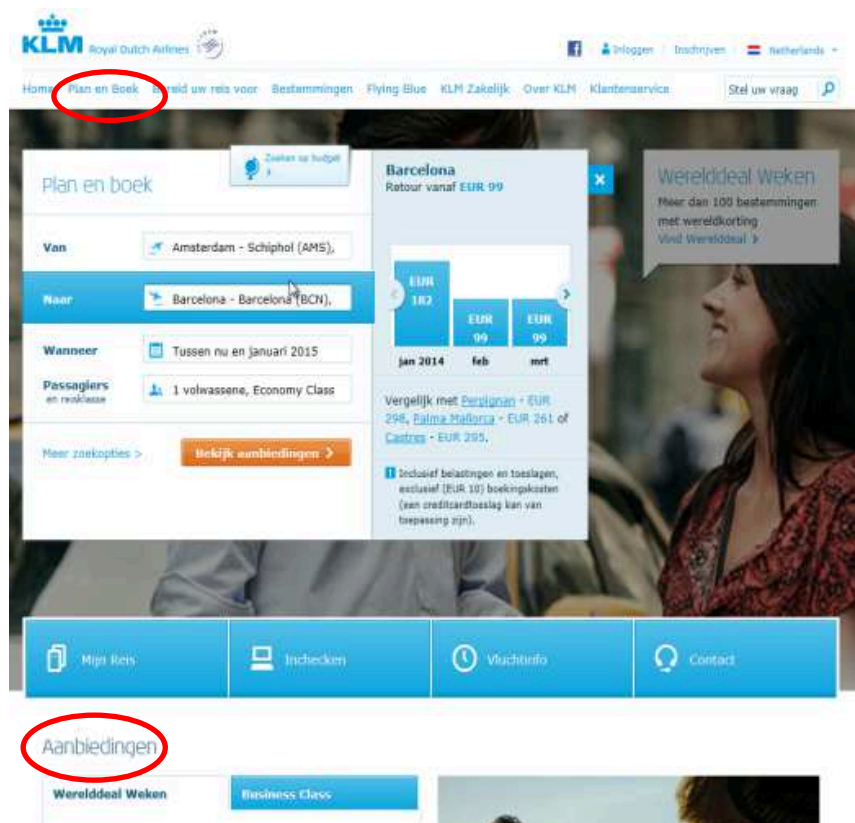
⁵ ACM/DC/2014/200742.

⁶ Bijlage nr. 25 bij het rapport.

Besluit Openbaar

3 Gedraging van KLM

17. KLM is een Nederlandse luchtvaartmaatschappij die zowel vluchten in Europa als intercontinentale vluchten aanbiedt en uitvoert, met luchthaven Schiphol als thuisbasis. Op de website www.klm.com kan naar vluchten worden gezocht en kunnen vluchten worden geboekt via een elektronisch boekingsysteem naar internationale bestemmingen. Op de hoofdpagina van de website is het elektronisch boekingsysteem zichtbaar.



4/17

Besluit Openbaar

18. De website van KLM bood verschillende mogelijkheden om een vliegticket te boeken: consumenten konden via 'plan en boek' en 'aanbiedingen' op zoek naar het gewenste ticket. Daarnaast was het ook mogelijk vluchten te boeken door bijvoorbeeld te klikken op 'citytrips' en 'bestemmingen'. In het rapport zijn alleen de stappen voor het boeken van een ticket via 'plan en boek' en 'aanbiedingen' beschreven.
19. Via 'plan en boek' werd na het invullen van de bestemming, de periode van vertrek en het aantal passagiers de boekingskosten op de eerste boekingspagina bij de ticketprijs als volgt vermeld: *'Inclusief belastingen en toeslagen, exclusief (€ 10) boekingskosten (een creditcardtoeslag kan van toepassing zijn).'*

KLM Royal Dutch Airlines

Home Plan en Boek Bereid uw reis voor Bestemmingen Flying Blue KLM Zakelijk Over KLM Klan

Plan en boek

Van Amsterdam - Schiphol (AMS),

Naar Barcelona - Barcelona (BCN),

Wanneer Tussen nu en januari 2015

Passagiers en reisklasse 1 volwassene, Economy Class

Meer zoekopties > Bekijk aanbiedingen >

Barcelona
Retour vanaf EUR 99

EUR 182
jan 2014

EUR 99
feb

EUR 99
mrt

Vergelijk met Perpignan - EUR 298, Palma Mallorca - EUR 261 of Caspree - EUR 200

Inclusief belastingen en toeslagen, exclusief (EUR 10) boekingskosten (een creditcardtoeslag kan van toepassing zijn).

Besluit Openbaar

20. Via 'aanbiedingen' werden na het invullen van de bestemming, de periode van vertrek en het aantal passagiers de boekingskosten op de eerste boekingspagina bij de ticketprijs als volgt vermeld: '+ € 10 boekingskosten'.

Aanbiedingen

Top 10

Europa	v.a. EUR 99 >	Dubai	EUR 567 >
Barcelona	EUR 99 >	New York	EUR 648 >
Wenen	EUR 149 >	Peking	EUR 789 >
Kiev	EUR 241 >	Rio de Janeiro	EUR 907 >
Casablanca	EUR 284 >	Curacao	EUR 712 >

[Aanmelden nieuwsbrief >](#) [Meer bestemmingen >](#)

+ € 10 boekingskosten



21. Vervolgens verscheen op de tweede boekingspagina een overzicht met beschikbare vluchten naar de gekozen bestemming en de retourprijzen. Op deze pagina wordt onder het overzicht het volgende vermeld: 'Inclusief belastingen en toeslagen, exclusief (€ 10) boekingskosten (een creditcardtoeslag kan van toepassing zijn)'.

KLM Royal Dutch Airlines   [Inlog](#)

[Home](#) [Plan en Boek](#) [Bereid uw reis voor](#) [Bestemmingen](#) [Flying Blue](#) [KLM Zakelijk](#) [Over KLM](#) [Klantenservice](#)

Retourprijzen Barcelona

Amsterdam, Schiphol (AMS)  **Barcelona, Barcelona (BCN)**
1 volwassene, economy class

Wanneer wilt u weg? Alle bevestigingen

EUR 131	EUR 131	EUR 99	EUR 99	EUR 99	EUR 99	EUR 99	EUR 120	EUR 99
jun 2014	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	

 Inclusief belastingen en toeslagen, exclusief (EUR 10) boekingskosten (een creditcardtoeslag kan van toepassing zijn).

6/17

Besluit Openbaar

22. Wanneer voor een bepaalde maand wordt gekozen verschijnen op de derde boekingspagina verschillende opties voor tijden en prijzen. Na het kiezen van een bepaalde tijd voor zowel de heen- als de terugvlucht wordt de ticketprijs getoond waarbij voor het eerst melding wordt gemaakt van de boekingskosten per passagier.

The screenshot displays the KLM flight booking interface. The top section shows a list of flight options for a round trip from Amsterdam to Barcelona. The selected flight is EUR 141, departing at 20:35 and arriving at 22:45. The bottom section shows the flight details for the round trip, including the departure and return flights, and a price breakdown.

Heenreis: woensdag 5 februari 2014

20:35 Amsterdam - Schiphol (AMS) Uitgevoerd door: KLM

22:45 Barcelona - Barcelona (BCN) KL1681, Boeing 737-900

Terugreis: zaterdag 15 februari 2014

13:15 Barcelona - Barcelona (BCN) Uitgevoerd door: KLM

15:35 Amsterdam - Schiphol (AMS) KL1672, Boeing 737-800

Uw selectie

	EUR	
Ticketprijs voor 1 volwassene	EUR	140,69
Boekingskosten per passagier	EUR	10,00
Totaalprijs	EUR	301,38

2 volwassene

Inclusief belastingen, toeslagen en boekingskosten (een creditcardtoeslag kan van toepassing zijn)

Toon prijspecificatie

Prijspecificatie

	volwassene
Ticketprijs	59,00
Boekingskosten per passagier	10,00
Internationale toeslag van de luchtvaartmaatschappij	32,00
Luchthaven Passagiersservicetoeslag	15,40
Geluidsisolatietoeslag Nederland	2,00
Veiligheidstoeslag	12,77
Luchthavenservicetoeslag	15,19
common.tax.isocode.QV	4,33
Prijs	150,69
Aantal passagiers	2

7/17

3.1 Conclusie

23. Uit het voorgaande blijkt dat KLM met tarieven voor vliegtickets heeft geadverteerd exclusief de boekingskosten. De boekingskosten werden pas later in het boekingsproces zichtbaar en ze werden per passagier berekend.

Besluit Openbaar

4 Juridisch kader

4.1 Luchtvaartverordening

24. Op 1 november 2008 is de Luchtvaartverordening in werking getreden. In overweging 16 van de preambule bij de Luchtvaartverordening is bepaald dat klanten in staat moeten worden gesteld om de tarieven voor luchtdiensten van verschillende luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk te vergelijken.
25. Artikel 23, eerste lid, Luchtvaartverordening luidt als volgt:
'1. De voor het grote publiek beschikbare passagiers- en luchttarieven die, in eender welke vorm, onder meer op het internet, worden aangeboden of bekendgemaakt voor luchtdiensten vanaf een luchthaven op het grondgebied van een lidstaat waarop het Verdrag van toepassing is, omvatten ook de toepasselijke voorwaarden. De definitieve prijs wordt steeds bekendgemaakt en omvat de geldende passagiers- of luchttarieven en alle toepasselijke belastingen en heffingen, toeslagen en vergoedingen die op het tijdstip van publicatie onvermijdbaar en voorzienbaar zijn. Afgezien van de bekendmaking van de definitieve prijs wordt tenminste het volgende gespecificeerd:
a) de passagiers- of luchttarieven;
b) belastingen;
c) luchthavengelden, en
d) andere heffingen, toeslagen of vergoedingen, zoals voor beveiliging of brandstof; waarbij de onder b), c) en d), genoemde elementen aan het passagiers- of luchttarief zijn toegevoegd. Facultatieve prijstoeslagen worden op duidelijke, transparante en ondubbelzinnige wijze aan het begin van elk boekingsproces medegedeeld en moeten door de passagier op een 'opt-in'-basis worden aanvaard.'

4.2 Bevoegdheid

26. In artikel 2.2 Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc) is ACM aangewezen om toezicht te houden op de naleving van artikel 23 Luchtvaartverordening.
27. ACM kan optreden als sprake is van een handelen of nalaten dat schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten. Via de website www.klm.com biedt KLM vliegtickets aan de consumenten aan. Consumenten die tickets bij KLM boeken worden via diezelfde websites geïnformeerd over de prijzen van de tickets. Meerdere consumenten kunnen worden geschaad, waardoor sprake is van een mogelijke schending van collectieve belangen van consumenten.
28. Op grond van artikel 2.9 Whc kan ACM, indien zij van oordeel is dat er sprake is van een overtreding, een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete opleggen.

Besluit Openbaar

29. De Minister van Economische Zaken heeft op 19 april 2013 beleidsregels vastgesteld voor het opleggen van bestuurlijke boetes door ACM (hierna: Boetebeleidsregels). De Boetebeleidsregels zijn in werking getreden op 25 april 2013. Zij bevatten de criteria die worden meegewogen bij het bepalen van de ernst van de overtreding, bij het bepalen van de hoogte van de basisboete en bij het bepalen van eventuele boeteverhogende of – verlagende omstandigheden.

5 Overtreding

30. Zoals in hoofdstuk 3 is vastgesteld heeft KLM de tarieven voor de vliegtickets exclusief de boekingskosten op haar website vermeld. Pas gedurende het boekingsproces vermeldde KLM dat er boekingskosten bijkwamen en dat deze per passagier werden berekend. Artikel 23, eerste lid, Luchtvaartverordening schrijft voor dat de definitieve ticketprijs steeds wordt bekendgemaakt en dat deze de geldende passagiers- of luchttarieven en alle toepasselijke belastingen en heffingen, toeslagen en vergoedingen die op het tijdstip van publicatie onvermijdbaar en voorzienbaar zijn, omvat.
31. Ten tijde van publicatie van de tarieven omvatten de ticketprijzen niet de boekingskosten terwijl deze reeds waren vastgesteld door KLM. Dit betekent dat de consument geen invloed op deze kosten had. De boekingskosten zijn daarom onvermijdbaar en voorzienbaar. ACM stelt vast dat KLM artikel 23, eerste lid, Luchtvaartverordening heeft overtreden.

6 Zienswijze KLM

32. Volgens KLM waren de boekingskosten variabel, omdat aan consumenten via drie verkoopkanalen vliegtickets werden verkocht: online, telefonisch of bij een KLM ticket office op Schiphol. De boekingskosten varieerden per verkoopkanaal. Voor online boekingen bedroegen de boekingskosten EUR 10, telefonisch EUR 25 en bij een KLM ticket office EUR 45 per passagier. Afhankelijk van de keuze van de consument voor het verkoopkanaal werden de boekingskosten van het gekozen verkoopkanaal in rekening gebracht. Omdat de boekingskosten per verkoopkanaal verschillend waren, was KLM niet gehouden aan de verplichting om de boekingskosten in de geadverteerde ticketprijs op te nemen. KLM is van mening dat het vermelden van boekingskosten, naast de ticketprijs, volstond. Bovendien stelt KLM dat op de homepage (www.klm.com), 'over onze ticketprijzen' duidelijk werd aangegeven wat de boekingskosten per verkoopkanaal waren. Direct bij de ticketprijzen werd vermeld dat de prijs exclusief boekingskosten is.
33. Verder wijst KLM op het feit dat zij direct op de homepage, via 'over onze ticketprijzen' in een schema duidelijk weergaf dat KLM per verkoopkanaal verschillende boekingskosten hanteerde. De consument werd zo ingelicht over de boekingskosten per verkoopkanaal.

Besluit Openbaar

10/17

34. KLM stelt dat zij op iedere pagina van het boekingsproces duidelijk heeft aangegeven dat er nog EUR 10 boekingskosten per passagier bij kwamen. KLM is van mening dat de consument op deze wijze voldoende geïnformeerd werd.
35. Verder stelt KLM dat de norm van artikel 23 Luchtvaartverordening niet duidelijk is. KLM verwijst in dit verband naar de Reclamecode Reisaanbieding. Volgens KLM worden de boekingskosten niet vermeld in de toelichting, onder c 'in de opsomming van vaste onvermijdbare (bijkomende) kosten, bij III Prijsvermelding in een reclame-uiting.⁷ Daarmee zouden volgens KLM de boekingskosten als onvermijdbare, variabele kosten moeten worden beschouwd. KLM refereert aan de toelichting op 'variabele onvermijdbare kosten': *daarnaast kunnen er onvermijdbare kosten zijn, waarvan de hoogte afhankelijk is van de keuzes van de consument in de fase van de uitnodiging tot aankoop. Dit betreft kosten zoals vergoedingen voor de boekingshandeling, als deze variëren, bijvoorbeeld per verkoopkanaal. Deze kosten staan dan niet vast, respectievelijk zijn niet op het moment van de publicatie vast te stellen.*
36. Volgens KLM wordt deze uitleg bevestigd door de beslissing van de Reclame Code Commissie (hierna: RCC) van 14 maart 2011. In deze beslissing heeft de RCC geoordeeld dat de geadverteerde ticketprijs misleidend is omdat het niet duidelijk was dat de geadverteerde prijs een gemiddelde prijs per persoon is voor een volwassene en een baby. Het feit dat de boekingskosten niet in de aanbiedingsprijs waren opgenomen werd volgens KLM door de RCC niet als misleidend of onrechtmatig beschouwd.
37. Volgens KLM is haar onvoldoende tijd gegund om de geconstateerde overtredingen op haar website aan te passen. KLM stelt dat zij na het verzoek van ACM haar website aan te passen, alle medewerking heeft verleend. KLM heeft bij de eerste contactmomenten tussen ACM en KLM aangegeven dat het in het onderhavige geval ging het om 'zeer complexe en technisch ingewikkelde aanpassingen'. KLM heeft aangegeven daar 16 weken voor nodig te hebben. Daarnaast stelt KLM dat er tijdens de kerstperiode geen technische aanpassingen mogen worden doorgevoerd, omdat dit te veel impact zou kunnen hebben op het hele reisverkeer en de check-in processen. ACM zou onvoldoende begrip hebben gehad voor de complexiteit van dergelijke aanpassingen. KLM wijst er op dat ACM inzake Ryanair – volgens KLM een vergelijkbaar geval – een langere termijn aan Ryanair heeft gegund om haar website aan te passen. ACM heeft in dat geval zelfs de begunstigingstermijn verlengd. Tot slot stelt KLM dat er vanaf juni 2013 controles zijn uitgevoerd op de website van KLM. Hierover heeft ACM echter pas op 6 november 2013 contact opgenomen met KLM. Vanaf dat moment heeft KLM naar eigen zeggen alle mogelijke medewerking verleend om de overtreding te beëindigen.

⁷ Reclamecode Reisaanbiedingen 2014 (RR).

Besluit Openbaar

38. KLM geeft aan dat zij na het eerste contact met ACM op 6 november 2013 binnen 16 weken haar website heeft aangepast. Deze termijn komt volgens KLM overeen met de termijn die ACM in beginsel aan Ryanair heeft gegund. Ryanair is bij besluit van 26 februari 2013 beboet voor onder meer een vergelijkbare gedraging als aan KLM wordt verweten.⁸
39. KLM is van mening dat, voor zover er al sprake was van een overtreding, deze niet verwijtbaar is. KLM verkeerde in de veronderstelling dat zij aan de regels voldeed. KLM heeft direct gehandeld na het eerste contact met ACM. KLM is tevens van mening dat, indien er al sprake zou zijn van enige overtreding, er geen sprake is van een ernstige gedraging. Zij heeft immers steeds vermeld dat er boekingskosten bijkwamen.
40. Voor het bepalen van de hoogte van de boete verwijst KLM naar de boete die ACM aan Ryanair heeft opgelegd. ACM heeft een boete van EUR 70.000 aan Ryanair opgelegd voor twee gedragingen: 1) het noemen van tarieven exclusief onvermijdbare kosten in *de flexi search tabs* en 2) het niet noemen van de administratiekosten van EUR 6 per persoon.
41. Mocht ACM toch overgaan tot het opleggen van een boete, dan dient volgens KLM de boete substantieel lager te zijn dan de boete die is opgelegd aan Ryanair. Volgens KLM is de gedraging van KLM beperkter in omvang, duur, ernst en verwijtbaarheid en mogelijke misleiding van consumenten.
42. Volgens KLM dateert de eerste vastlegging van de website van KLM door ACM van 7 januari 2014 en de laatste van 27 februari 2014. KLM heeft bewijs overgelegd dat de website op 27 februari was aangepast. De overtreding zoals vastgesteld duurde daarom volgens KLM niet van 1 januari 2014 tot en met 27 februari, maar van 7 januari tot 27 februari 2014.

7 Reactie op de zienswijze

43. ACM kan het betoog van KLM ten aanzien van de variabele boekingskosten niet volgen. ACM stelt vast dat de boekingskosten die KLM per passagier in rekening bracht, op het tijdstip van publicatie van de ticketprijzen onvermijdbaar en voorzienbaar waren. Deze kosten waren per verkoopkanaal reeds vastgesteld door KLM. Dat KLM meerdere verkoopkanalen met afzonderlijke boekingskosten heeft, maakt niet dat de boekingskosten in het desbetreffende verkoopkanaal onvoorzienbaar en vermijdbaar waren.
44. KLM heeft tijdens de hoorzitting aangegeven dat wanneer de consument verder gaat dan de homepage en vervolgens uitkomt op de eerste pagina van het online boekingsproces, de consument vanaf dat moment heeft gekozen voor het verkoopkanaal online. ACM stelt hiermee vast dat de prijzen die op de website vanaf de eerste pagina van het online boekingsproces worden getoond gelden voor de tickets die online worden geboekt.

⁸ Besluit van 26 februari 2013 met kenmerk CA/IB/878/12.

Besluit Openbaar

Aangezien KLM voor de tickets die online werden geboekt een tarief van EUR 10 per passagier aan boekingskosten in rekening bracht had KLM deze kosten moeten opnemen in de geadverteerde prijzen. De kosten waren immers voorzienbaar en onvermijdbaar. Dat er twee andere verkoopkanalen met andere boekingskosten zijn, doet niet ter zake.

45. Verder wijst KLM op het feit dat zij direct op de homepage, via 'over onze ticketprijzen' in een schema duidelijk weergaf dat KLM per verkoopkanaal andere boekingskosten hanteerde. De consument werd zo ingelicht over de boekingskosten per verkoopkanaal. Dat KLM op de homepage aangaf dat zij verschillende boekingskosten hanteerde, doet naar het oordeel van ACM niets af aan het feit dat KLM de boekingskosten, die ten tijde van de overtreding onvermijdbaar en voorzienbaar waren, had moeten opnemen in de prijs waarmee werd geadverteerd.
46. ACM deelt niet de stelling van KLM dat de consument duidelijk was geïnformeerd over de boekingskosten per passagier. ACM oordeelt dat de consument niet voldoende is geïnformeerd over de prijs. Immers, niet bij de advertentieprijs, maar pas veel later in het online-boekingsproces werd duidelijk dat de boekingskosten niet per boeking maar per passagier in rekening werden gebracht. De website vermeldde in het begin van het boekingsproces slechts dat er EUR 10 aan boekingskosten in rekening zouden worden gebracht. Bovendien werd niet vermeld dat deze per passagier in rekening zouden worden gebracht.
47. ACM deelt de visie van KLM ten aanzien van de Reclamecode Reisaanbiedingen niet. In de toelichting bij de Reclamecode Reisaanbieding, onder c wordt in de aanhef duidelijk aangegeven dat de opsomming onder c een *niet-limitatieve* opsomming is van de vaste onvermijdbare bijkomende kosten. Het feit dat de boekingskosten niet in de opsomming voorkomen leidt niet tot de conclusie dat de boekingskosten dus vermijdbare kosten zijn.
48. ACM deelt eveneens de lezing van KLM ten aanzien van de beslissing van de RCC niet. In haar uitspraak⁹ heeft de RCC geen oordeel gegeven over de boekingskosten. Dit betekent echter niet dat de RCC daarmee van mening was dat de wijze waarop KLM de boekingskosten vermeldde in lijn was met artikel 23 Luchtvaartverordening.
49. De verwijzing van KLM naar de toelichting op de 'variabel onvermijdbare kosten' helpt KLM niet. In de toelichting staat duidelijk aangegeven dat vergoedingen voor de boekingshandeling kunnen variëren per verkoopkanaal en dat daarmee deze kosten niet vast te stellen zijn op het moment van de publicatie. Uit het onderzoeksrapport en zienswijze van KLM blijkt dat ervan uitgegaan mag worden dat wanneer de consument op de website van KLM een bestemming kiest, hij er daarmee ook voor kiest om zijn boeking online voort te zetten. Vanaf het moment dat de consument kiest om zijn vliegticket online te boeken gelden de online-boekingskosten. KLM diende vanaf dat moment de prijs van het vliegticket te vermelden inclusief alle voorzienbare en onvermijdbare kosten. ACM stelt vast dat KLM

12/17

⁹ Bijlage F bij de schriftelijke zienswijze van KLM d.d. 7 mei 2014.

Besluit Openbaar

de boekingskosten niet in de geadverteerde ticketprijs heeft opgenomen, maar pas bij de definitieve ticketprijs heeft vermeld. Deze wijze van vermelding van de boekingskosten is in strijd met artikel 23 Luchtvaartverordening.

50. ACM kan KLM niet volgen in haar redenering dat KLM onvoldoende tijd werd gegund om haar website aan te passen. Allereerst wijst ACM nadrukkelijk op de eigen verantwoordelijkheid van KLM als professionele speler op de markt om zich te conformeren aan de voor haar geldende wet- en regelgeving. KLM wordt verondersteld daarvan op de hoogte te zijn. De Luchtvaartverordening is in 2008 inwerking getreden. Sinds die datum is KLM dan ook gehouden artikel 23 Luchtvaartverordening na te leven. Dat ACM op 6 november 2013 KLM op deze verplichting wees, doet daar niet aan af.
51. Verder heeft ACM in mei 2013 aandacht gevraagd voor het bevorderen van de transparantie in de reisbranche via de media en de brancheverenigingen. Aangezien KLM zowel aangesloten is bij BARIN als bij ANVR is KLM in voldoende mate geïnformeerd over het bevorderen van transparantie in de reisbranche, de verhouding daarvan tot de verplichting van artikel 23 Luchtvaartverordening en het belang van de naleving hiervan. De stelling van KLM dat KLM veronderstelde aan de regels te voldoen en dat KLM daarom niets te verwijten valt, kan ACM dan ook niet volgen.
52. Volgens KLM ging het om een technisch complexe aanpassing. Om de aanpassing te kunnen doorvoeren stelde KLM 16 weken nodig te hebben. Dat KLM niet in staat was haar website vóór 1 januari 2014 aan te passen is te wijten aan KLM zelf. KLM had immers op de hoogte moeten zijn van haar verplichtingen en adequate maatregelen moeten treffen. KLM kon op de hoogte zijn, te meer gezien de campagne van ACM over transparantie in de reisbranche. Kennelijk was KLM bovendien op de hoogte van de boete aan Ryanair voor onder meer vergelijkbaar gedrag.
53. KLM stelt dat ACM aan Ryanair een langere termijn heeft gegund. KLM verwijst in dit verband naar de begunstigingstermijn van de opgelegde last onder dwangsom aan Ryanair. Naast de last heeft ACM aan Ryanair ook een boete opgelegd voor de overtreding van artikel 23 Luchtvaartverordening. In het geval van KLM is er naar het oordeel van ACM geen sprake van een gestelde begunstigingstermijn in het kader van een last onder dwangsom. Er is derhalve geen sprake van vergelijkbare gevallen. ACM heeft KLM gewezen op de overtreding van artikel 23 Luchtvaartverordening en haar vervolgens een termijn gegeven om de overtreding te beëindigen. Uit de contacten die ACM met KLM had, bleek dat KLM niet binnen de gestelde termijn haar website zou gaan aanpassen. Dit heeft ACM doen besluiten om een rapport op te maken.
54. ACM stelt vast dat na de boete aan Ryanair en voorafgaand aan het opmaken van het rapport inzake de gedraging van KLM, het wettelijke boetemaximum is gewijzigd en de Boetebeleidsregels van kracht zijn geworden. Wat dat voor KLM betekent wordt in hoofdstuk 8 in het kader van de boetetoemeting uiteengezet.

Besluit Openbaar

55. Tot slot: KLM meldt in haar zienswijze dat zij vanaf het eerste contact met ACM op 6 november 2013, heeft geprobeerd om haar website zo spoedig mogelijk aan te passen, maar dat KLM daar enige tijd voor nodig had. Hoewel de eerste vastlegging van de website van KLM dateert van 7 januari 2014, geeft KLM hiermee aan dat haar website tussen 6 november 2013 en 7 januari 2014 niet is gewijzigd. Dat de gedraging heeft geduurd tot 27 februari is juist.

7.1 Conclusie

56. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat de zienswijze van KLM niet tot een ander oordeel leidt dan dat KLM artikel 23 Luchtvaartverordening heeft overtreden.

8 Sanctie

57. Op grond van artikel 2.15 Whc bedraagt een door de ACM op te leggen bestuurlijke boete in de zin van artikel 2.9, eerste lid, Whc per overtreding ten hoogste EUR 450.000.
58. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete houdt ACM overeenkomstig het bepaalde in artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in ieder geval rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. ACM houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
59. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, Awb neemt ACM bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf daarbij geldt dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene termen voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).

8.1 Boetevaststelling

60. ACM stelt in het kader van de boetetoemeting de basisboete vast. De hoogte van de basisboete wordt ex artikel 4.3, eerste lid, Boetebeleidsregels¹⁰ binnen de boetebandbreedte van de toepasselijk boetecategorie vastgesteld. Ingeval van overtreding van artikel 23, eerste lid, Luchtvaartverordening, wordt een bestuurlijke boete vastgesteld binnen de bandbreedte van boetecategorie 3, dat wil zeggen binnen een boetebandbreedte van EUR 100.000 tot EUR 300.000. De hoogte van de basisboete wordt ex artikel 4.3, tweede lid, Boetebeleidsregels voorts afgestemd op ernst van de gedraging, de mate van

¹⁰ Stcrt. 2013, nr. 11214, 24 april 2013.

Besluit Openbaar

verwijtbaarheid, de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd en de omstandigheden waarin de overtreder verkeert. Tenslotte wordt de uiteindelijke boete vastgesteld door te bepalen of sprake is van bijkomende omstandigheden die een verhoging of verlaging van de basisboete rechtvaardigen.

8.2 Bepaling van de basisboete

61. Artikel 23 Luchtvaartverordening heeft als doel dat bij de aanprijzing van vliegreizen het tarief wordt vermeld dat de consument moet betalen indien hij gebruik maakt van de aanbieding. Aldus wordt voorkomen dat de consument onverwacht wordt geconfronteerd met onvermijdbare bijkomende kosten zoals (brandstof)toeslagen, luchthavenbelastingen en dergelijke. Indien consumenten regelmatig worden geconfronteerd met dergelijke onverwachte extra kosten, kan dat schadelijke gevolgen hebben voor het consumentenvertrouwen.
62. Ten aanzien van de overtreding van artikel 23, eerste lid, Luchtvaartverordening merkt ACM op dat deze overtreding bestaat uit het niet opnemen van de boekingskosten in de advertentieprijs van een ticket, terwijl de boekingskosten per passagier voorzienbaar en onvermijdbaar waren omdat de boekingskosten niet per boeking, maar per passagier werden berekend.
63. ACM stelt vast dat KLM artikel 23 Luchtvaartverordening in ieder geval in de periode van 1 januari 2014 tot 27 februari 2014 heeft geschonden door in de advertentieprijs van een ticket de boekingskosten niet op te nemen. Bij de prijs voor een ticket werden de boekingskosten apart vermeld. ACM heeft KLM reeds op 6 november 2013 gewezen op deze overtreding.
64. Met betrekking tot de presentatie van tarieven exclusief onvermijdbare kosten, neemt ACM in acht dat zodra de consument een keuze voor een vlucht maakt, wordt weergegeven dat er boekingskosten verschuldigd zijn. Voorts moet worden meegewogen dat verderop in het boekingsproces, de kosten inclusief de onvermijdbare boekingskosten worden weergegeven. De consument kon aldus, gedurende het boekingsproces op de hoogte raken van de onvermijdbare bijkomende kosten. Daarbij moet er wel van worden uitgegaan dat de consument op het moment dat hij op de hoogte kon raken van de bijkomende kosten, in principe op basis van de onvolledige prijsvermelding al de keuze had gemaakt om zijn vliegreis bij KLM te boeken en al met het boekingsproces was begonnen.
65. ACM is uit het dossier en op grond van hetgeen KLM in haar schriftelijke en mondelinge zienswijze heeft aangevoerd, niet bekend geworden met omstandigheden op grond waarvan moet worden geconcludeerd dat de onderhavige overtreding niet aan KLM kan worden verweten. Evenmin is ACM bekend geworden met omstandigheden waaronder de overtreding is begaan dan wel omstandigheden waarin KLM verkeert, die van invloed zijn op de vaststelling van de basisboete.

Besluit Openbaar

66. Het vorenstaande in aanmerking genomen beoordeelt ACM de overtreding van artikel 23, eerste lid, Luchtvaartverordening als ernstig.

8.3 Bijkomende omstandigheden; vaststelling van de boete

67. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, Awb neemt ACM bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf daarbij geldt dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene termen voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie). Het boetebedrag wordt vastgesteld nadat ACM is nagegaan of sprake is van bijkomende omstandigheden die een verhoging dan wel een verlaging ten opzichte van de basisboete rechtvaardigen. Een verhoging van de basisboete kan bijvoorbeeld aangewezen zijn als sprake is van recidive of van obstructie van het onderzoek. Tot een verlaging van de basisboete kan bijvoorbeeld worden besloten ingeval een overtreder vergaande medewerking heeft verleend aan het onderzoek en daardoor het onderzoek van ACM heeft bespoedigd.
68. In dat verband is van belang dat KLM heeft aangegeven zich coöperatief te hebben opgesteld. ACM overweegt dienaangaande dat wil een overtreder in aanmerking komen voor een boeteverlaging op grond van vergaande medewerking, in het algemeen de medewerking aanzienlijk verder moeten zijn gegaan dan wat op grond van de wet van de overtreder kon worden verlangd.¹¹ Een andere maatstaf die bij de beoordeling van vergaande medewerking een rol speelt is dat door de medewerking het onderzoek van ACM merkbaar is vergemakkelijkt.
69. Naar het oordeel van ACM ging de medewerking die KLM heeft verleend aan het onderzoek, niet verder dan hetgeen op grond van de wet mocht worden verlangd. Evenmin is sprake van een zodanige medewerking dat het onderzoek van ACM merkbaar vergemakkelijkt werd.
70. Gelet op het vorenstaande wordt de boete vastgesteld op EUR 200.000.

16/17

¹¹ Artikel 4.7 sub b. Boetebeleidsregels.

Besluit Openbaar

9 Besluit

77. De Autoriteit Consument en Markt:

- a) stelt vast dat Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. artikel 23, eerste lid, Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, heeft overtreden;
- b) rekent de vastgestelde overtreding toe aan Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V.;
- c) legt aan Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. voor de vastgestelde overtreding een boete op van EUR 200.000.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

w.g.
mr. J.G. Vegter
bestuurslid

17/17

Tegen dit besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij het bestuur van de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag. In dit bezwaarschrift kan een belanghebbende op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, het bestuur van de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de administratieve rechter.