



Besluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/503558
Zaaknummer : ACM/18/033183
Datum : 29 november 2018

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot het opleggen van een boete aan VoetbalOnTour vof wegens de overtreding van artikel 8.7 van de Wet handhaving consumentenbescherming juncto 7:512, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek.¹

Samenvatting

VoetbalOnTour vof biedt via haar website www.voetbalontour.nl georganiseerde voetbalreizen aan. Zij biedt pakketreizen aan die hotelovernachting(en) en wedstrijdkaart(en) omvatten en eventueel een vlucht. Reisorganisatoren van pakketreizen zijn verplicht om zogenoemde garantiemaatregelen te treffen: maatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat, wanneer hij wegens financieel onvermogen zijn verplichtingen jegens de reiziger niet of niet verder kan nakomen, de reiziger zijn vakantie kan voortzetten of de reeds betaalde reissom terug krijgt. Deze garantiemaatregelen houden doorgaans de aansluiting bij een garantiefonds in.

In dit besluit concludeert de ACM dat VoetbalOnTour in ieder geval in de periode van 27 juli 2017 tot 1 juni 2018 geen garantiemaatregelen had getroffen. Hierdoor plaatste zij reizigers in een kwetsbare positie. Zij lopen dan namelijk het risico vooruitbetaalde bedragen kwijt te raken en/of te stranden in het vakantieland bij bijvoorbeeld een faillissement van de reisorganisator. Met een garantieregeling is de consument ervan verzekerd dat hij vooruit betaalde bedragen niet zomaar kwijt is.

De ACM legt voor deze overtreding een boete van €20.000 op aan VoetbalOnTour.

¹ Tot 1 juli 2018 was deze verplichting neergelegd in artikel 7:512 van het Burgerlijk Wetboek. Met ingang van 1 juli 2018 is de wet gewijzigd en zijn reizigers in meer gevallen beschermd tegen een faillissement van de reisaanbieder. De verplichting tot het nemen van garantiemaatregelen staat sinds 1 juli 2018 in artikel 7:513a van het Burgerlijk Wetboek.

1 Aanleiding van het onderzoek en verloop van de procedure

1. De ACM heeft in nieuwsberichten in de zomer van 2017 reisorganisatoren gewezen op de bestaande regels voor aanbieders van pakketreizen en aangekondigd deze aanbieders extra in de gaten te houden. Met name als het gaat om de naleving van wettelijk verplichte garantiemaatregelen. Signalen dat artikel 7:512 van het Burgerlijk Wetboek (BW) niet goed werd nageleefd, vormden voor de ACM medio 2017 aanleiding om opnieuw websites van diverse reisorganisatoren te controleren. Enkele tientallen reisorganisatoren zijn benaderd per telefoon of e-mail met het verzoek om informatie te verschaffen over de getroffen garantiemaatregelen. Waar de vereiste garantiemaatregelen niet waren getroffen, is de ACM een onderzoek gestart. Zo ook naar VoetbalOnTour.
2. Tussen 27 juli 2017 tot en met 29 maart 2018 is diverse malen contact geweest tussen de toezichthouders en VoetbalOnTour.²
3. Van de controles van de website op 15 maart 2018, 13 april 2018 en 17 mei 2018 zijn verslagen van ambtshandelingen gemaakt.³
4. Op 16 maart 2018 heeft de ACM in een brief aan VoetbalOnTour aangekondigd dat ze overgaat tot een formeel handhavingstraject.
5. Op 7 juni 2018 is een rapport (hierna: onderzoeksrapport) als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgemaakt door de toezichthouders. Dit onderzoeksrapport heeft de ACM op dezelfde datum aan VoetbalOnTour verzonden.⁴
6. Op 18 en 21 juni 2018 heeft VoetbalOnTour haar schriftelijke zienswijze op het onderzoeksrapport ingediend.⁵
7. De hoorzitting heeft plaatsgevonden bij de ACM op 10 juli 2018. [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], beiden vennoten van VoetbalOnTour, waren daarbij aanwezig en overlegden op dat moment de jaarcijfers van 2016 en 2017.⁶
8. Het verslag van de hoorzitting is op 28 augustus 2018 aan partijen verzonden.
9. VoetbalOnTour heeft nadere financiële gegevens toegestuurd op 20 september 2018.⁷

2 Het onderzoeksrapport

10. In het onderzoeksrapport wordt vastgesteld dat VoetbalOnTour een reisorganisator is en dat zij pakketreizen aanbiedt. Verder wordt geconstateerd dat VoetbalOnTour in ieder geval in de periode van 27 juli 2017 tot 17 mei 2018, niet de voor aanbieders van pakketreizen wettelijk verplichte garantiemaatregelen heeft getroffen. Daardoor heeft VoetbalOnTour niet voldaan aan

² Dossierstukken 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16 en 17.

³ Dossierstukken 1, 10, 11, 19, 23 en 24.

⁴ Zie begeleidende brief bij rapport ACM/UIT/128430

⁵ ACM/IN/417609 en ACM/IN/417442.

⁶ ACM/IN/418577 en ACM/IN/418578.

⁷ ACM/IN/421549

artikel 7:512, eerste lid, BW. Dat is een overtreding van artikel 8.7 van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc).

3 Zienswijze VoetbalOnTour

11. VoetbalOnTour heeft in haar zienswijze op het rapport aangegeven dat al in 2014 is bekeken of VoetbalOnTour zich kon aansluiten bij garantiefonds SGR. Daarvoor bleek het bedrijf te klein. Nadat VoetbalOnTour in de zomer van 2017 werd benaderd door de ACM heeft zij geprobeerd garantiemaatregelen te treffen. [VERTROUWELIJK] was daarvoor primair verantwoordelijk. Door privéproblemen en een ziekenhuisopname heeft hij echter enige tijd geen actie ondernomen. VoetbalOnTour heeft onderzocht of aansluiting bij garantiefonds STO een mogelijkheid was, maar ook daarvoor bleek het bedrijf niet groot genoeg te zijn. Uiteindelijk is ingezet op aansluiting bij GGTO. Ook dit was vanwege de financiële cijfers van het boekjaar 2016 niet meteen mogelijk. Op basis van de geprognostiseerde cijfers van 2017 verwachtte VoetbalOnTour zich uiterlijk in juni 2018 alsnog aan te kunnen sluiten bij GGTO. Dit heeft zij ook aan de ACM meegedeeld. Door een computercrash bij de administrateur van VoetbalOnTour heeft de vaststelling van de definitieve cijfers voor 2017 vertraging opgelopen en daardoor is de aansluiting bij GGTO uiteindelijk pas gerealiseerd op 1 juni 2018.
12. VoetbalOnTour heeft er verder op gewezen dat zodra zij een offerte binnen heeft, zij meteen alles boekt en betaalt. Mocht VoetbalOnTour halverwege het jaar failliet gaan, dan kunnen de klanten wel de reis maken. Daarmee komen de klanten niet in gevaar.
13. VoetbalOnTour geeft aan beseffen dat zij te nonchalant is geweest in het reageren richting de ACM maar dit is dus vanwege de genoemde redenen. Zij is wel continu bezig geweest met de aansluiting bij een garantiefonds en hopen dat de ACM daarmee rekening wil houden bij het bepalen van de boete.

4 Feiten

14. De ACM gaat bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een beboetbare overtreding uit van de volgende uit het dossier en het onderzoeksrapport naar voren komende feiten.

4.1 Betrokken bedrijf

15. VoetbalOnTour is een vennootschap onder firma. De activiteiten die VoetbalOnTour verricht, zijn blijkens het uittreksel van de Kamer van Koophandel: het leveren van geheel georganiseerde voetbalreizen.⁸ VoetbalOnTour is gevestigd in Eindhoven. De vennoten van VoetbalOnTour zijn [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].⁹ Uit informatie op de website blijkt dat VoetbalOnTour twee soorten arrangementen aanbiedt: een toegangskaartje voor een sportevenement en één of meer overnachtingen in een hotel met of zonder vlucht.¹⁰

⁸ Dossierstuk 18.

⁹ Dossierstuk 18.

¹⁰ Dossierstuk 20.

4.2 Garantieverplichting

16. In de mail van 27 juli 2017 van de toezichthouders van de ACM aan VoetbalOnTour staat dat de ACM een onderzoek is gestart naar de naleving van de verplichting voor reisorganisatoren om garantiemaatregelen te treffen. Omdat uit de informatie op de website van VoetbalOnTour niet blijkt hoe de onderneming voldoet aan die verplichting, is aan VoetbalOnTour verzocht om de ACM uiterlijk op 21 augustus 2017 te berichten of en welke maatregelen zouden worden getroffen.
17. Vanaf dat moment vindt een mailwisseling plaats tussen de toezichthouders en VoetbalOnTour die met tussenpozen tot 29 maart 2018 voortduurt. VoetbalOnTour geeft daarin herhaaldelijk aan bezig te zijn met aansluiting bij een garantiefonds, nog zonder succes.¹¹ Op 26 oktober 2017 geeft VoetbalOnTour aan zich aan te willen sluiten bij GGTO; zij vraagt in verband daarmee uitstel aan de ACM tot 1 juni 2018.¹²
18. De toezichthouders hebben vanaf 15 maart 2018 een aantal keer de website van VoetbalOnTour gecontroleerd en vastgelegd en geconstateerd dat VoetbalOnTour niet voldeed aan de wettelijke garantiplicht.¹³ Ook zagen zij dat VoetbalOnTour op haar site aangaf “helaas nog niet aangesloten te zijn bij de SGR”¹⁴ of “op dit moment bezig te zijn om lid te worden van een garantiefonds”¹⁵.
19. Op de hoorzitting heeft VoetbalOnTour gesteld sinds 1 juni 2018 aangesloten te zijn bij garantiefonds GGTO.¹⁶

5 Juridische beoordeling

5.1 Bevoegdheid ACM

20. De ACM houdt op grond van artikel 2.2 Whc toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen bedoeld in onderdeel a van de bijlage bij de Whc. Dit toezicht omvat onder andere artikel 8.7 Whc. Op grond van artikel 8.7 Whc is een reisorganisator als bedoeld in artikel 7:500 BW verplicht om (onder andere) artikel 7:512, eerste lid, BW na te leven. De regelgeving omtrent pakketreizen is op 1 juli 2018 gewijzigd. Omdat het in casu gaat om een overtreding vóór 1 juli 2018 beoordeelt de ACM deze op basis van de regelgeving zoals die gold tot 1 juli 2018. De ACM kan op grond van artikel 2.9 en artikel 1.1, onder f, Whc een boete opleggen als sprake is van een overtreding die schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten. Artikel 2.15, eerste lid, Whc bepaalt dat de boete ten hoogste EUR 900.000 bedraagt of indien dat meer is 1% van de jaaromzet van de overtreder.
21. Indien sprake is van een inbreuk op de wettelijke bepalingen inzake reisovereenkomsten, kan de ACM op grond van artikel 2.9 Whc een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete opleggen.

¹¹ De fondsen die genoemd werden zijn SGR, STO en GGTO. Zie o.a. dossierstukken 4, 5, 6, 13 en 15.

¹² Dossierstuk 6.

¹³ Dossierstukken 11, 19, 20, 22 en 23.

¹⁴ Dossierstuk 11.

¹⁵ Dossierstuk 19.

¹⁶ ACM/UIT/498329.

5.2 Overtreder

22. VoetbalOnTour organiseert en verkoopt reizen inclusief toegangskaarten voor sportevenementen. De reizen bestaan uit een toegangskaartje voor een sportevenement en één of meer overnachtingen in een hotel. Desgewenst omvat de reis ook een vlucht. Dit betekent dat VoetbalOnTour reisorganisator is en dat zij (onder andere) artikel 7:512 BW waarin de garantieverplichting is neergelegd moet naleven.

5.3 Overtreding

23. Uit de hiervoor in paragrafen 16 tot en met 19 weergegeven feiten volgt dat VoetbalOnTour in ieder geval in de periode van 27 juli 2017 tot 1 juni 2018 geen garantiemaatregelen heeft getroffen, hoewel zij hiertoe wettelijk verplicht was. Zij heeft daarmee artikel 7:512, eerste lid, BW niet nageleefd en artikel 8.7. Whc, overtreden.
24. Doordat VoetbalOnTour geen garantiemaatregelen had getroffen, zou faillissement van VoetbalOnTour kunnen betekenen dat reizigers betaalde reisgelden kwijtraken en/of stranden in een vakantieland. Alle afnemers van VoetbalOnTour hebben in de periode van overtreding dat risico gelopen. Daarom is sprake van een mogelijke schending van de collectieve belangen van consumenten.

6 Boete

6.1 Beboeting door de ACM

25. Zoals verwoord in paragraaf 20 kan de ACM voor de overtreding aan VoetbalOnTour een boete opleggen van ten hoogste EUR 900.000, of indien dat meer is 1% van de jaaromzet.
26. Bij het vaststellen van de hoogte van een boete betreft de ACM, de ernst van de overtreding, de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:41 en 5:46 van de Awb) en de verwijtbaarheid van de overtreder. Daarbij neemt de ACM het evenredigheidsbeginsel in acht (artikel 3:4 Awb).
27. De Boetebeleidsregel ACM 2014 (hierna: Boetebeleidsregel) bevat nadere regels voor de wijze waarop de ACM invulling geeft aan haar bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen.¹⁷ De algemene doelstelling bij het vaststellen van de hoogte van de boete is dat deze evenredig is met het oog op de gepleegde overtreding. Daarnaast hanteert de ACM het uitgangspunt dat de boete voldoende afschrikwekkend is voor zowel de overtreder als voor (potentiële) andere overtreders.
28. Op grond van de Boetebeleidsregel stelt de ACM een basisboete vast binnen de bandbreedte van de boetecategorie waarin de overtreden bepaling is ingedeeld (artikel 2.7, eerste en tweede lid, Boetebeleidsregel). Bij de vaststelling van de basisboete houdt de ACM rekening met de ernst en de duur van de overtreding en met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

¹⁷ Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 4 juli 2014, nr. WJZ/14112617, met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes door de Autoriteit Consument en Markt

29. Na vaststelling van de basisboete beoordeelt de ACM of sprake is van boeteverhogende of -verlagende omstandigheden (artikel 2.8, eerste lid, 2.9 en 2.10 Boetebeleidsregel).

6.2 Vaststellen basisboete: de overtreding

30. Doordat VoetbalOnTour niet aangesloten was bij een garantiefonds zijn haar afnemers geplaatst in een kwetsbare positie. Zij hebben namelijk het risico gelopen om eventueel vooruitbetaalde reissommen kwijt te raken en/of te stranden in het vakantieland bij financieel onvermogen van VoetbalOnTour. De in artikel 7:512, eerste lid, BW neergelegde garantieverplichting beoogt dit risico weg te nemen en te bewerkstelligen dat reizigers in een dergelijke situatie bijvoorbeeld hun reis kunnen voortzetten dan wel een terugbetaling van de betaalde reisgelden ontvangen en zo nodig worden gerepatriëerd. Zo is de consument ervan verzekerd dat hij vooruit betaalde bedragen niet zomaar kwijt is.
31. Artikel 7:512, eerste lid, BW is ingedeeld in boetecategorie III. Dat betekent dat de ACM voor een overtreding van artikel 8.7 Whc juncto artikel 7:512, eerste lid, BW de ACM de basisboete zou moeten vaststellen tussen EUR 150.000, of indien dat meer is 7,5‰ van de jaaromzet en EUR 600.000 of indien dat meer is 0,75‰ van de jaaromzet. Op basis van de door VoetbalOnTour overgelegde gegevens over de jaaromzet in het boekjaar 2017, bedraagt de bandbreedte voor de basisboete in dit geval EUR 150.000 tot EUR 600.000.
32. De ACM neemt in acht dat de overtreding heeft geduurd van in ieder geval 27 juli 2017 tot 1 juni 2018.
33. Het argument van VoetbalOnTour dat zij alle reisonderdelen zelf vooraf betaalt en dat een garantieregeling voor haar dus niet nodig zou zijn, maakt de overtreding niet minder ernstig. Het financiële onvermogen van VoetbalOnTour kan immers ook veroorzaakt worden doordat de partners waarmee zij samenwerkt (bijvoorbeeld een luchtvaartmaatschappij of hotel) hun verplichtingen niet kunnen nakomen. Als de daardoor getroffen afnemers van VoetbalOnTour nakoming van de reisovereenkomst eisen, zou VoetbalOnTour in een situatie kunnen komen waarin zij niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. Bovendien stelt VoetbalOnTour wel dat zij alles vooruit betaalt, maar niets houdt haar tegen om die praktijk te veranderen.
34. De ACM weegt in het voordeel van VoetbalOnTour mee dat zij openlijk heeft gecommuniceerd over haar nalatigheid op haar website.¹⁸

6.3 Vaststellen basisboete: verwijtbaarheid van de overtreding

35. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van VoetbalOnTour als professionele speler op de markt om de voor haar geldende wet- en regelgeving na te leven. Dit heeft VoetbalOnTour nagelaten in de periode van in ieder geval 27 juli 2017 tot 1 juni 2018 door geen garantiemaatregelen te treffen. De ACM acht de overtreding daarom volledig aan VoetbalOnTour te verwijten.

¹⁸ Dossierstukken 11 en 19.

6.4 Vaststellen basisboete: omstandigheden overtreder

36. De ACM stelt op basis van de door VoetbalOnTour overgelegde financiële gegevens vast dat de jaaromzet over het boekjaar 2017 afgerond [VERTROUWELIJK] bedraagt. De jaaromzet over 2015 en 2016 bedragen afgerond [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. De ACM neemt het in 2015 tot en met 2017 behaalde bedrijfsresultaat in aanmerking. Gelet op deze omstandigheden zou een basisboete tussen EUR 150.000 en EUR 600.000 onevenredige gevolgen hebben voor VoetbalOnTour en de beide vennoten. Dat betekent dat boetecategorie III uit de Boetebeleidsregel geen passende beboeting toelaat. Op grond van artikel 2.5, derde lid, Boetebeleidsregel kan de ACM in dat geval de naast lagere boetecategorie (boetecategorie II) toepassen. Gelet op de hiervoor beschreven omstandigheden is ook beboeting in boetecategorie II met een bandbreedte van EUR 75.000 tot EUR 300.000 niet passend.
37. Gelet op de aard en de omvang van VoetbalOnTour en de ernst van de overtreding, acht de ACM een boete van EUR 20.000 passend en geboden. Enerzijds doet een boete van EUR 20.000 recht aan de ernst van de overtreding en gaat er een afschrikwekkende werking van uit. Anderzijds wordt met deze boete rekening gehouden met de aard en omvang en de financiële positie van VoetbalOnTour.

6.5 Vaststelling basisboete: conclusie

38. De ACM stelt een basisboete vast van EUR 20.000.

6.6 Boeteverhogende- of verlagende omstandigheden

39. De boetebedragen per overtreding stelt de ACM vast nadat zij is nagegaan of sprake is van bijkomende omstandigheden die een verhoging dan wel een verlaging ten opzichte van de basisboete rechtvaardigen.
40. De ACM zijn geen bijkomende omstandigheden bekend die een verhoging ten opzichte van de basisboetes rechtvaardigen.
41. Er zijn evenmin omstandigheden die een verlaging van de basisboetes rechtvaardigen.

6.7 Vaststelling van de boete

42. Gelet op het vorenstaande stelt de ACM de boete vast op EUR 20.000.

7 Besluit

De Autoriteit Consument en Markt:

legt aan VoetbalOnTour vof, statutair gevestigd in Eindhoven, een boete op van EUR 20.000 wegens overtreding van artikel 8.7 van de Wet handhaving consumentenbescherming juncto artikel 7:512, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek.

Den Haag, 29 november 2018

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g.

drs. C.M.L. Hijmans van den Bergh MBA
bestuurslid

*U kunt bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Graag ontvangen wij uw bezwaarschrift **binnen zes weken** na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*

Bijlage I – Juridisch kader

Wet handhaving consumentenbescherming

Artikel 1.1 onder f

inbreuk: elke overtreding van een wettelijke bepaling als bedoeld in de bijlage bij deze wet, welke schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten;

Artikel 2.2

De Autoriteit Consument en Markt is belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen, bedoeld in onderdeel a van de bijlage bij deze wet. Zij is niet bevoegd indien de inbreuk of intracommunautaire inbreuk betrekking heeft op een financiële dienst of activiteit.

Artikel 2.9

Indien de Autoriteit Consument en Markt van oordeel is dat een inbreuk of intracommunautaire inbreuk heeft plaatsgevonden, kan zij de overtreder opleggen:

- a. een last onder dwangsom;
- b. een bestuurlijke boete.

Artikel 2.15, eerste lid

De bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 2.9, bedraagt ten hoogste € 900.000 of, indien dat meer is, 1% van de omzet van de overtreder.

Artikel 8.7

Een handelaar als bedoeld in artikel 500, onderdeel g, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek neemt de bij of krachtens de artikelen 500 tot en met 513d van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek gestelde eisen in acht.

Burgerlijk Wetboek

Boek 7

Titel 7A Reisovereenkomst

Artikel 500, eerste lid

In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. reisorganisator: degene die, in de uitoefening van zijn bedrijf, op eigen naam aan het publiek of aan een groep personen van te voren georganiseerde reizen aanbiedt;
- b. reisovereenkomst: de overeenkomst waarbij een reisorganisator zich jegens zijn wederpartij verbindt tot het verschaffen van een door hem aangeboden van te voren georganiseerde reis die een overnachting of een periode van meer dan 24 uren omvat alsmede ten minste twee van de volgende diensten:
 - 1°. vervoer,
 - 2°. verblijf,
 - 3°. een andere niet met vervoer of verblijf verband houdende, toeristische dienst die een significant deel van de reis uitmaakt;
- c. reiziger:
 - 1°. de wederpartij van de reisorganisator,
 - 2°. degene te wiens behoeve de reis is bedongen en die dat beding heeft aanvaard, of
 - 3°. degene aan wie overeenkomstig artikel 506 de rechtsverhouding tot de reisorganisator is overgedragen.

Artikel 500, tweede lid

Degene die in de uitoefening van zijn bedrijf als tussenpersoon optreedt van een niet in Nederland gevestigde reisorganisator, wordt jegens zijn wederpartij als reisorganisator aangemerkt.

Artikel 512, eerste lid

De reisorganisator neemt de maatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat, wanneer hij wegens financieel onvermogen zijn verplichtingen jegens de reiziger niet of niet verder kan nakomen, wordt zorggedragen hetzij voor overneming van zijn verplichtingen door een ander

hetzij voor terugbetaling van de reissom of, indien de reis reeds ten dele is genoten, een evenredig deel daarvan. Indien de reiziger reeds op de plaats van bestemming is aangekomen dient, voor zover de reisovereenkomst dat vervoer omvat, in ieder geval te worden zorggedragen voor de terugreis.