Autoriteit
Consument & Markt

Openbaar

Besluit

Aan	:	Salsabil Travel
Onderwerp	:	Besluit in de zin van artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht inzake overtreding van artikel 8.7 van de Wet handhaving Consumentenbescherming in samenhang met artikel 7:513a van het Burgerlijk Wetboek
Kenmerk	:	ACM/UIT/535344
Zaaknummer	:	ACM/19/036161
Datum	:	6 maart 2020

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Aanleiding en verloop van het onderzoek 4
1.1 Aanleiding van het onderzoek 4
1.2 Verloop van het onderzoek 5

2 Feiten 6
2.1 Betrokken rechtspersoon 6
2.2 Handelspraktijk betrokken rechtspersoon 6

3 Juridisch kader en bevoegdheid ACM 6

4 Juridische beoordeling 7
4.1 Wet op de reisovereenkomst (Artikel 7:500-7:513d BW) 7
4.2 Zienswijze Salsabil Travel 8
4.3 Verwijtbaarheid 8
4.4 Conclusie 8

5 Maatregelen 9
5.1 Last onder dwangsom 9
5.2 Inhoud van de last 9

6 Conclusie 10

Samenvatting

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft geconstateerd dat Salsabil Travel. niet voldoet aan de wettelijke garantieplicht voor aanbieders van reizen. Tijdens de onderzoeksperiode is gebleken dat Salsabil Travel pakketreizen aanbiedt, maar daarvoor geen garantiemaatregelen heeft getroffen. Een garantieregeling voorziet, bij faillissement of dreigend faillissement, in de voortzetting van een vakantie door hulp van een andere reisorganisator of in de terugbetaling van betaalde reisgelden en eventuele repatriëring. Zo is de reiziger ervan verzekerd dat hij vooruit betaalde bedragen niet zomaar kwijt is.

2. Voor de geconstateerde overtreding legt de ACM aan Salsabil Travel een last onder dwangsom op, die uiterlijk **30 weken** na dagtekening van de last onder dwangsom om 12.00 uur moet zijn uitgevoerd. In het geval Salsabil Travel op dat moment de overtreding niet of nog niet volledig heeft beëindigd, verbeurt zij een dwangsom van €4.700, - per week of gedeelte van de week, met een maximum van €80.000, -.

1 Aanleiding en verloop van het onderzoek

1.1 Aanleiding van het onderzoek

3. De ACM houdt toezicht op de naleving van artikel 7:513a Burgerlijk Wetboek (BW). In het verleden heeft de ACM (of haar voorgangers) diverse reisorganisatoren aangesproken op de garantieplicht, die ten doel heeft de reizigers te beschermen tegen gevolgen van (mogelijk) financieel onvermogen van een reisorganisator bij een geboekte pakketreis. De ACM heeft daarbij reisorganisatoren herhaaldelijk gewezen op de regels voor aanbieders van pakketreizen en aangekondigd deze aanbieders in de gaten te houden. Met name als het gaat om de wettelijke garantieplicht.[1]

4. De ACM heeft meldingen ontvangen over reisorganisatoren van bedevaart reizen (zogenoemde Hadj en Umrah reizen), die vermoedelijk niet aan de wettelijke garantieplicht voldoen. Deze signalen dat artikel 7:513a BW niet wordt nageleefd, vormden voor de ACM aanleiding om een onderzoek te starten. De ACM benadert reisorganisatoren met het verzoek om informatie te verschaffen over de getroffen garantiemaatregelen.

5. Om een bedevaartreis te kunnen maken, heeft de reiziger een speciaal visum nodig. Elk jaar stelt het Ministerie van Hadj van Saudi-Arabië per land een quotum vast. Ook bepaalt het Ministerie van Hadj welke reisbureaus in aanmerking komen om de visa te verkopen. Vervolgens worden de visa door de ambassade van Saudi-Arabië verdeeld onder de geselecteerde reisbureaus. Deze reisbureaus worden op de website van Hadjinfo (www.hadjinfo.nl) gepubliceerd. De bedevaartreizen worden in de vorm van een pakketreis aangeboden. Het is voor consumenten niet mogelijk om individueel een visum aan te vragen voor de Hadj. De aangeboden reizen bieden de enige mogelijkheid op een bedevaart. Alle visa worden gebruikt voor bedevaartreizen.

6. Uit de informatie op hadjinfo.nl blijkt dat ook Salsabil Travel Hadj reizen aanbiedt.[2] Salsabil Travel is geselecteerd voor een onderzoek wegens de omvang van de potentiele consumentenschade die zij bij financieel onvermogen kan veroorzaken. Salsabil Travel is een aanbieder van Hadj reizen, en biedt daarnaast ook reizen aan naar andere bestemmingen zoals Marrakesh, Ibiza enz. De ACM heeft Salsabil Travel benaderd met het verzoek om informatie te verschaffen over de getroffen garantiemaatregelen, omdat zij vermoedelijk niet aan de wettelijke garantieplicht voldoet.[3]

[1] https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-controleert-reisaanbieders-op-naleving-regels-reisgarantie
https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-beboet-reisaanbieder-zonder-garantiemaatregelen
https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17576/Kruidvat-past-voorwaarden-actie-reisvouchers-aan-in-opdracht-van-ACM
https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17544/MediaMarkt-past-verkoop-Grand-Prix-reizen-aan-in-opdracht-van-ACM
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2018/05/04/richtlijn-pakketreizen
[2] ACM/UIT/519438 (VvA vaslegging website Hadjinfo)
[3] ACM/UIT/519747 (e-mail d.d. 27 juni 2019)

1.2 Verloop van het onderzoek

7. De ACM is in juni 2019 een onderzoek gestart naar een tiental Hadj aanbieders. Hadj reizen worden verkocht en uitgevoerd in een specifieke periode van het jaar. De verkoopperiode voor Hadj reizen in 2020 start eind april/ begin mei 2020. Van juni 2019 tot en met april 2020 zijn en worden er geen Hadj reizen verkocht. Het doel van de wettelijke garantieplicht is het beschermen van consumenten tegen gevolgen van (mogelijk) financieel onvermogen van een reisorganisator bij een geboekte pakketreizen. In de periode dat geen Hadj reizen worden verkocht of uitgevoerd, is potentiële collectieve consumentenschade niet aannemelijk. Om deze reden hebben de aanbieders van Hadj reizen tot aan bovengenoemde verkoopperiode de tijd gehad om zich aan te sluiten bij een garantiefonds en daarmee aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen.

8. Tijdens de onderzoeksperiode hebben meerdere partijen voldaan aan de wettelijke garantieplicht. Salsabil Travel heeft ondanks herhaaldelijk aandringen geen maatregelen getroffen. In de periode van 27 juni 2019 tot en met 6 februari 2020 hebben toezichthouders van de ACM Salsabil Travel gecontroleerd op informatie over getroffen garantiemaatregelen. In deze periode hebben de ACM en Salsabil Travel meerdere keren contact gehad. Hieronder volgt hieronder een beknopte weergave daarvan.

9. De ACM heeft op 27 juni 2019 per e-mail aan Salsabil Travel medegedeeld dat zij een onderzoek is gestart naar de garantiemaatregelen. De ACM heeft duidelijk gemaakt dat Salsabil Travel niet aan de wettelijke garantieplicht voldoet en gevraagd hoe zij deze overtreding gaat beëindigen.[4]

10. Op 24 juli 2019 heeft de ACM Salsabil Travel proberen te bereiken om het onderzoek naar de garantiemaatregelen toe te lichten. Salsabil was op dat moment niet bereikbaar.[5]

11. Salsabil Travel heeft nagelaten om de vereiste garantiemaatregelen te treffen. De ACM heeft daarom op 26 juli 2019 zowel per aangetekende brief als per e-mail het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom kenbaar gemaakt aan Salsabil Travel.[6]

12. Vanaf 26 juli 2019 heeft de ACM herhaaldelijk telefonisch contact gehad met Salsabil Travel om aan te dringen op het treffen van garantiemaatregelen. Deze gesprekken zijn per e-mail bevestigd aan Salsabil Travel.[7]

13. Salsabil Travel heeft geen garantiemaatregelen getroffen binnen de gestelde termijn van vier maanden. Per aangetekende brief van 26 november 2019 heeft de ACM daarom aangekondigd over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom.[8]

14. De ACM heeft ook na 26 november 2019 herhaaldelijk Salsabil Travel gebeld en gemaild om te vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het treffen van garantiemaatregelen.[9] De

[4] ACM/UIT/519747 (e-mail d.d. 27 juni 2019)
[5] ACM/INT/389567 (telefoonnotitie d.d. 24 juli 2019)
[6] ACM/UIT/516228 (brief d.d. 26 juli 2019), ACM/UIT/51948 (e-mail d.d. 26 juli 2019)
[7] ACM/UIT/519749 (e-mail d.d. 26 juli 2019), ACM/IN/464058 (e-mail d.d. 26 september 2019), ACM/UIT/528920 (e-mail d.d. 11 oktober 2019), ACM/UIT/528923 (e-mail d.d. 24 oktober 2019),
[8] ACM/UIT/523525 (Brief d.d. 26 november 2019), ACM/UIT/528921 (e-mail 2 december 2019)
[9] ACM/UIT/528921 (e-mail d.d. 2 december 2019) ACM/IN/464059 (e-mail d.d. 12 december 2019), ACM/UIT/528922 (e-mail d.d. 12

ACM heeft op 6 februari 2020 opnieuw aan Salsabil Travel benaderd met de vraag of er aan de wettelijke garantieplicht is voldaan. Uit het gesprek is gebleken dat Salsabil Travel nog steeds geen garantiemaatregelen heeft getroffen.[10]

2 Feiten

2.1 Betrokken rechtspersoon

15. Volgens de informatie zoals gepubliceerd op de website www.kvk.nl is de betrokken onderneming Salsabil Travel met Kamer van Koophandel (hierna: KvK) nummer: 24400825. Deze onderneming is blijkens het uittreksel van de KvK statutair gevestigd te Rotterdam. Zij handelt onder de naam Salsabil Travel. Het [bezoek]adres is Vierambachtsstraat 19 A, 3022AB Rotterdam. Salsabil Travel organiseert en verkoopt pakketreizen.[11]

16. Salsabil Travel is een eenmanszaak. De eigenaar van Salsabil Travel is [VERTROUWELIJK]. De onderneming kent twee gevolmachtigden, [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].

2.2 Handelspraktijk betrokken rechtspersoon

17. Salsabil Travel is een in Nederland gevestigde reisorganisator, die pakketreizen aanbiedt aan onder andere Nederlandse reizigers. De reizen bestaan uit twee of meer reisdiensten, zoals accommodatie, vervoer, autoverhuur en/of andere toeristische diensten. Salsabil Travel kreeg in ieder geval in 2019 en 2020 visa toebedeeld door de ambassade van het Koninkrijk Saudi-Arabië.[12] Salsabil Travel verkoopt pakketreizen inclusief visa aan consumenten.

3 Juridisch kader en bevoegdheid ACM

18. De ACM is belast met de handhaving van de bepalingen opgenomen in artikel 2.2 Wet handhaving Consumentenbescherming (Hierna: Whc), gelezen in samenhang met onderdeel a van de bijlage van de Whc. De ACM wordt daarin onder andere aangewezen om toezicht te houden op de naleving van artikel 8.7 Whc.

19. Artikel 8.7 Whc bepaalt dat een handelaar als bedoeld in artikel 7:500 onderdeel g BW de bij of krachtens de artikelen 7:500 tot en met 513d BW gestelde eisen in acht neemt.

20. Indien de ACM van oordeel is dat er sprake is van een inbreuk op artikel 8.7 Whc, kan de ACM op grond van artikel 2.9 Whc een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen.

december 2019), ACM/UIT/528924 (e-mail d.d. 6 februari 2020)
[10] ACM/UIT/528924 (e-mail d.d. 6 februari 2020)
[11] ACM/INT/391891 (KvK uittreksel Salsabil Travel)
[12] ACM/IN/464437 (e-mail d.d.15 mei 2019), ACM/IN/464436 (e-mail d.d. 27 januari 2020), ACM/IN/464438 (e-mail d.d. 18 februari 2020)

21. De ACM treedt handhavend op als de collectieve belangen van consumenten in het gedrang komen of kunnen komen. Via de website www.salsabiltravel.nl kunnen consumenten bij Salsabil Travel pakketreizen boeken of een offerte opvragen. Deze verkoopwijze heeft het kenmerk dat meer consumenten op eenzelfde wijze zijn of kunnen worden geschaad, waarbij schade wordt of kan worden toegebracht aan de collectieve belangen van consumenten (artikel 1.1 onder f Whc). Een faillissement van Salsabil Travel heeft als gevolg dat alle reizigers betaalde reisgelden kwijtraken en/of stranden in een vakantieland.

4 Juridische beoordeling

4.1 Wet op de reisovereenkomst (Artikel 7:500-7:513d BW)

22. Alvorens in te gaan op de gedragingen van Salsabil Travel zal de ACM eerst ingaan op de aard van de geschonden norm.

23. Salsabil Travel is een (reis)organisator in de zin van artikel 7:500 lid 1 onder h BW. Via de website www.salsabiltravel.nl is het immers mogelijk om een pakketreis te boeken die blijkens de omschrijving minimaal een overnachting omvat en waarbij vervoer en/of een andere toeristische reisdienst zijn inbegrepen.[13]

24. Op grond van artikel 7:513a lid 1 BW heeft Salsabil Travel als organisator een wettelijke garantieplicht. De garantie moet inhouden dat in geval van financieel onvermogen van de organisator de verplichtingen van de organisator tegenover de reiziger door een ander worden overgenomen of de reissom wordt terugbetaald. Als de reis al is begonnen moet een evenredig deel van de reissom worden terugbetaald. Daarnaast moet de garantie inhouden dat wordt zorg gedragen voor de terugreis van de reiziger als de reiziger al op de bestemming is aangekomen en vervoer onderdeel van de reisovereenkomst is.

25. De wettelijke garantieplicht heeft als doel de reiziger te beschermen tegen financieel onvermogen van de reisorganisator. Reizigers betalen een aanbetaling of vaak zelfs het hele bedrag vooruit voor een vakantie. Dit plaatst reizigers in een kwetsbare positie. Zij lopen namelijk het risico vooruitbetaalde bedragen kwijt te raken en/of te stranden in het vakantieland bij financieel onvermogen van de organisator.

26. Een garantieregeling voorziet in de voorzetting van een vakantie door hulp van een andere organisator of in de terugbetaling van betaalde reisgelden en eventuele repatriëring. Zo is de consument ervan verzekerd dat hij vooruitbetaalde bedragen niet zomaar kwijt is. De organisator dient de consument over de getroffen garantiemaatregelen te informeren voordat de reiziger is gebonden aan een pakketreisovereenkomst. Reizigers weten dan dat er een garantie bestaat en

[13] ACM/UIT/529569 (VvA vastlegging website Salsabil Travel)

zij kunnen nagaan wat die garantie inhoudt, zodat de garantiestelling kan worden betrokken bij de keuze voor een reis.

27. Reizigers zijn voor het maken van een bedevaart reis afhankelijk van het aanbod via de geselecteerde bedrijven, genoemd op de website www.hadjinfo.nl. Door het jaarlijks vastgestelde quotum kan maar een klein deel van de aanvragers de reis daadwerkelijk maken. Reizigers moeten voor zo'n reis doorgaans veel geld betalen. De prijzen voor 2020 liggen tussen €4950, - en €6500, -.[14]

28. Bij controle is gebleken dat er door Salsabil Travel pakketreizen worden aangeboden, maar dat daarvoor geen garantiemaatregelen zijn getroffen. Bovendien heeft Salsabil Travel ook tijdens telefonische contacten met de ACM bevestigd dat zij niet in garantiemaatregelen heeft voorzien.[15]

4.2 Zienswijze Salsabil Travel

29. De ACM heeft Salsabil Travel op 26 juli 2019 geïnformeerd over het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom.[16] Vervolgens heeft de ACM op 26 november 2019 de last onder dwangsom aangekondigd.[17] Salsabil Travel is in beide gevallen op grond van artikel 4:8 Awb in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen.

30. Salsabil Travel heeft, ondanks dat zij twee keer in de gelegenheid is gesteld, geen zienswijze ingediend.

4.3 Verwijtbaarheid

31. De ACM is van mening dat Salsabil Travel de overtreding kan worden verweten. De in dit besluit beschreven overtreding is geconstateerd op de website www.salsabiltravel.nl. Salsabil Travel kan, als eigenaar van en aanbieder op deze websites, verantwoordelijk worden gehouden voor de inhoud van genoemde website.

32. De ACM oordeelt verder dat Salsabil Travel zelf eerder had moeten besluiten om aan de wettelijke verplichting te voldoen. De ACM heeft vastgesteld dat Salsabil Travel in ieder geval vanaf 2015[18] pakketreizen verkoopt zonder dat zij aan de wettelijke garantieplicht voldoet en hiervan wel had kunnen weten. Daarbij heeft de ACM vanaf 27 juni 2019 meerdere malen met Salsabil Travel contact gehad over het treffen van maatregelen. Salsabil Travel heeft echter nagelaten om de overtreding te beëindigen.

4.4 Conclusie

33. Uit het aanbod op de website is op te maken dat er nog steeds pakketreizen kunnen worden geboekt door reizigers. De ACM stelt evenwel vast dat Salsabil Travel heeft nagelaten om

14 ACM/IN/464438 (e-mail d.d. 20 februari 2020)
15 ACM/UIT/528924 (e-mail d.d. 6 februari 2020)
16 ACM/UIT/516228 (brief 26 juli 2019), ACM/UIT/519748 (e-mail d.d. 26 juli 2019)
17 ACM/UIT/523525 (brief d.d. 26 november 2019), ACM/UIT/528921 (e-mail d.d. 2 december 2019)
18 ACM/UIT/519438 (VvA vastlegging website Hadjinfo)

garantiemaatregelen te treffen. Op grond van het bovenstaande concludeert de ACM dat Salsabil Travel in ieder geval vanaf 2015 in strijd handelt met artikel 7:513a BW. Zij overtreedt daarmee artikel 8.7 Whc. Deze overtreding duurt tot op heden nog voort.

5 Maatregelen

5.1 Last onder dwangsom

34. Ten aanzien van de overtreding van artikel 8.7 Whc heeft de ACM vastgesteld dat Salsabil Travel haar handelspraktijken nog niet heeft aangepast en dat zij nog steeds handelt in strijd met de wet. Omdat Salsabil Travel tot dusver geen garantiemaatregelen heeft getroffen, acht de ACM het gerechtvaardigd om aan Salsabil Travel ter zake van deze overtreding een last onder dwangsom op te leggen.

35. De ACM legt deze last onder dwangsom op om de gevolgen te beëindigen en beëindigd te houden van de geconstateerde overtreding van artikel 8.7 Whc. De ACM gaat er vanuit dat de hoogte van de dwangsom voor Salsabil Travel een voldoende prikkel zal zijn om aan deze lastgeving te voldoen. De dwangsom staat naar het oordeel van de ACM in verhouding tot de geconstateerde overtreding. De last onder dwangsom zal op grond van artikel 12r van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt worden opgelegd voor de duur van vier maanden.

36. Salsabil Travel dient uiterlijk **30 weken** na dagtekening van de last onder dwangsom om 12:00 uur aan de verplichtingen opgenomen in dit besluit te hebben voldaan. Daarmee heeft Salsabil Travel naar het oordeel van de ACM voldoende de tijd om de gevolgen van de overtreding ongedaan te maken.

5.2 Inhoud van de last

37. De ACM gelast Salsabil Travel op om ervoor te zorgen dat zij garantiemaatregelen treft in overeenstemming met de artikelen 8.7 Whc en 7:513a BW. Dit kan door deelname aan een garantiefonds. De garantie moet inhouden dat in geval van financieel onvermogen van Salsabil Travel de verplichtingen van Salsabil Travel tegenover de reiziger door een ander worden overgenomen of de reissom wordt terugbetaald. Daarnaast moet worden zorg gedragen voor de terugreis van de reiziger als de reiziger al op de bestemming is aangekomen en vervoer onderdeel van de reisovereenkomst is.

38. Salsabil Travel dient aan voormelde last te voldoen. In het geval dat Salsabil Travel op 2 oktober 2020 om 12 uur de overtreding niet heeft beëindigd, verbeurt zij een dwangsom van €4.700, - per week (waaronder begrepen een gedeelte van iedere week) die zij niet aan de last heeft voldaan. De maximaal te verbeuren dwangsom bedraagt €80.000, -.

39. De ACM geeft Salsabil Travel een termijn om aan de last te voldoen zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Bij de vaststelling van deze begunstigingstermijn kent de ACM gewicht toe aan het feit dat dat Salsabil Travel reeds lange tijd op de hoogte is van de in de last vastgestelde overtreding en de geconstateerde overtreding aanzienlijke consumentenschade met zich mee kan brengen. Gelet daarop dient de overtreding op de kortst mogelijke termijn te worden gestaakt. Tegelijkertijd houdt de ACM rekening met het feit dat het treffen van garantiemaatregelen enige tijd vergt. Meerdere reisgarantiefondsen hebben aan de ACM te kennen gegeven dat zij vanwege de uitzonderlijke omstandigheden met betrekking tot het COVID-19 virus tijdelijk geen aanvragen in behandeling nemen. Verder stellen sommige reisgarantiefondsen extra eisen met betrekking tot de aanvraagprocedure. Dit heeft als gevolg dat dat de aanvraagprocedure langer kan duren dan normaal. Gelet daarop heeft de ACM een ruime begunstigingsperiode aan de last verbonden. Zij gaat er van uit dat het voor Salsabil Travel mogelijk is om aan de last te voldoen binnen de ruime begunstigingstermijn.

6 Conclusie

40. De ACM legt aan Salsabil Travel een last onder dwangsom op met de volgende inhoud:
    I. Salsabil Travel dient de overtreding zoals omschreven in hoofdstuk 4 van dit besluit te beëindigen en beëindigd te houden zoals omschreven in hoofdstuk 5 van dit besluit;
    II. Salsabil Travel dient deze last uiterlijk 30 weken na dagtekening van deze last onder dwangsom te hebben uitgevoerd en de overtreding volledig te hebben beëindigd;
    III. Voor elke week of gedeelte van een week na verloop van deze termijn dat Salsabil Travel geen uitvoering heeft gegeven aan deze last, zal zij een dwangsom verbeuren van €4.700, - met een maximum van €80.000, -.
    IV. De last onder dwangsom zal worden opgelegd voor de duur van vier maanden.

Autoriteit Consument en Markt,
Namens deze:

w.g.

Drs. E.C.T van Houten
Directeur Directie Consumenten

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 bestuursrechter.