



Besluit

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt tot het opleggen van een boete aan Tix.nl B.V.

Ons kenmerk : ACM/UIT/574932
Zaaknummer : ACM/21/053816
Datum : 8 april 2022

Samenvatting

- 1 De online reisagent Tix.nl B.V. (hierna: Tix) verkoopt vliegtickets aan consumenten van diverse luchtvaartmaatschappijen. Als gevolg van de COVID-19 pandemie hebben luchtvaartmaatschappijen vanaf maart 2020 op grote schaal vluchten geannuleerd. Luchtvaartmaatschappijen hebben dan de wettelijke verplichting om de prijs van het vliegticket terug te betalen aan de consument. In de praktijk weigerden veel luchtvaartmaatschappijen echter om de prijs van het vliegticket te restitueren aan de consument die via een reisagent had geboekt.
- 2 Gelet hierop heeft Tix op eigen initiatief restitutie van de ticketprijs aangevraagd bij luchtvaartmaatschappijen voor de consumenten die via haar hebben geboekt. De consumenten die hun geld terug wilden, betaalden 55 euro voor deze dienst van Tix. Consumenten die voor medio maart 2020 een vliegticket via Tix hadden geboekt waren hierover niet geïnformeerd bij het aangaan van de overeenkomst. Hiermee heeft Tix kosten in rekening gebracht voor een dienst waar deze consumenten niet om hebben gevraagd. Dit behelst een oneerlijke handelspraktijk.
- 3 Tegelijkertijd ziet de ACM dat Tix deze overtreding heeft begaan in een uitzonderlijke situatie veroorzaakt door de COVID-19 pandemie die zich niet eerder had voorgedaan en waarop de reisbranche - waaronder Tix - niet voorbereid was. De ACM begrijpt dat Tix onder de gegeven omstandigheden in snelheid heeft getracht in het belang van de consument te handelen. Door haar handelen heeft Tix voor de consument de restitutie van de luchtvaartmaatschappij veilig gesteld. Alhoewel deze gedraging een overtreding behelst, legt de ACM alle feiten en omstandigheden overziend een symbolische boete op van 1.000 euro.

1. Verloop van de procedure

- 4 Vanaf maart 2020 ontving de ACM via haar klachtenloket ACM ConsuWijzer meldingen over Tix.¹ De meldingen zagen op de kosten die Tix in rekening bracht bij consumenten voor het afhandelen van restitutieverzoeken in geval van geannuleerde vluchten.
- 5 Naar aanleiding van deze meldingen stelde de ACM een onderzoek in naar de handelspraktijk van Tix. Het onderzoek resulteerde in een onderzoeksrapport dat op 21 september 2021 aan Tix is verzonden (hierna: het onderzoeksrapport).²

¹ Zie dossierstuk 32, Meldingen CW over Tix (ACM/INT/425144).

² Zie dossierstuk 34, Toezending rapport Tix (ACM/UIT/552619 en ACM/UIT/561693).

- 6 Op 5 november 2021 bracht Tix een zienswijze naar voren op het onderzoeksrapport.³ Deze zienswijze lichte zij op 11 november 2021 nader toe tijdens een hoorzitting.⁴ Ter verdere onderbouwing van haar zienswijze leverde Tix na de hoorzitting aanvullende (financiële) informatie aan bij de ACM.⁵ Ook stuurde Tix de ACM een brief naar aanleiding van de gang van zaken tijdens de hoorzitting.⁶

2. Betrokken rechtspersoon

- 7 Tix is een op 25 mei 2010 opgerichte reisbemiddelaar.⁷ Tix gebruikt tevens de handelsnaam Gate1. Enig aandeelhouder van Tix is Tix Holding B.V.

3. Feiten

- 8 Tix treedt (onder andere) op als bemiddelaar tussen consumenten en luchtvaartmaatschappijen. Op haar websites www.tix.nl en www.gate1.nl biedt Tix vliegtickets van diverse luchtvaartmaatschappijen aan. Indien een consument via Tix een vliegticket bestelt, sluit zij een bemiddelingsovereenkomst met Tix en daarnaast een overeenkomst met de luchtvaartmaatschappij voor de aankoop van een vliegticket. Bij deze overeenkomst is Tix geen partij.
- 9 Naast het bemiddelen bij de totstandkoming van een overeenkomst tussen consumenten en luchtvaartmaatschappijen, biedt Tix aanvullende diensten. Zo geeft Tix aan het aanspreekpunt te zijn voor consumenten die via haar website een overeenkomst hebben gesloten met een luchtvaartmaatschappij. Ook voorziet zij deze consumenten naar eigen zeggen van vluchtinformatie, assisteert zij hen bij eventuele wijzigingen en verricht zij annuleringswerkzaamheden.

3.1. Informatievoorziening door Tix

- 10 De consument die een vliegticket aanschaft via een van de websites van Tix, doorloopt een boekingsproces.⁸ In dit proces kiest de consument een vliegticket, vult hij zijn gegevens in en maakt hij keuzes rondom het type vliegticket dat hij wil aanschaffen. Vervolgens kan de consument bij de stap 'extra's' in het boekingsproces een aantal keuzes maken. Een van deze keuzes betreft de 'servicepacks' die Tix aanbiedt. Aan de consument worden twee servicepacks voorgelegd: 'basic' en 'premium'. De consument dient een van deze servicepacks aan te vinken.
- 11 In de periode tot maart 2020 vermeldde Tix tijdens het boekingsproces dat bij een 'basic servicepack' wijzings- en annuleringskosten van 55 euro in rekening worden gebracht. In de algemene voorwaarden⁹ specificeerde Tix dat annuleringen in de gereserveerde dienst(en) alleen kunnen plaatsvinden op verzoek van de opdrachtgever (consument). De algemene voorwaarden vermeldden niets over annuleringskosten die de consument zou moeten betalen bij annulering van

³ ACM/IN/656938.

⁴ Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt. Dit verslag is op 17 december 2021 aan Tix toegestuurd. Bij e-mail van 24 december 2021 heeft Tix op dit verslag gereageerd (ACM/IN/670259).

⁵ Brieven van 16 november 2021 (ACM/IN/658938), 12 januari 2022 (ACM/IN/670719), 7 februari 2022 (ACM/IN/67895) en 11 februari 2022 (ACM/IN/677345).

⁶ Brief van 25 november 2021 (ACM/IN/662702).

⁷ Dossierstuk 33, KvK uittreksels (ACM/IN/639611).

⁸ Zie dossierstukken 29 en 30, VVA Vastlegging website Tix en Gate1 april 2021 en januari 2021 (ACM/UIT/553612 en ACM/UIT/553613).

⁹ Zie dossierstuk 2, Inhoudelijke reactie n.a.v. gesprek d.d. 18 november 2020, bijlage 2 (ACM/IN/563540).

de vlucht door de luchtvaartmaatschappij. Medio maart 2020 heeft Tix op dit punt haar algemene voorwaarden aangepast.

3.2. Handelwijze van Tix

- 12 Consumenten die via Tix een vlucht hadden geboekt en betaald, werden vanaf maart 2020 onverwacht geconfronteerd met een vlucht die door de luchtvaartmaatschappij niet werd uitgevoerd als gevolg van de COVID-19 pandemie.
- 13 Op grond van Europese regelgeving dient de luchtvaartmaatschappij de aanschafprijs van het ticket terug te betalen aan de consument als de vlucht wordt geannuleerd.¹⁰ In de praktijk gingen veel luchtvaartmaatschappijen hiertoe niet over en waren zij voor consumenten zeer moeilijk bereikbaar.¹¹ Zij verwezen consumenten terug naar hun tussenpersoon (zoals Tix) via wie zij het ticket hadden geboekt.¹² Voor de consument was het daardoor - zeker in de beginfase van de COVID-19 pandemie - bij veel luchtvaartmaatschappijen niet mogelijk om rechtstreeks restitutie te ontvangen.
- 14 Tix heeft op dat moment in snelheid en uit eigen beweging voor alle consumenten die via haar website tickets hebben geboekt, restitutie aangevraagd bij de luchtvaartmaatschappij. Tix heeft de restitutieaanvragen namens alle consumenten gedaan, ook namens consumenten die op dat moment (nog) niet te kennen hadden gegeven aan Tix dat zij dit wensten.
- 15 Op het moment dat Tix de restitutie ontving, heeft zij klanten in eerste instantie een eigen voucher van Tix aangeboden (zonder extra kosten). Als de klant aangaf liever geld terug te krijgen in plaats van een voucher, ging Tix over tot restitutie van de aanschafprijs. Daarbij hield Tix per boeking 55 euro aan annuleringskosten in. Die kosten rekende Tix vanwege de werkzaamheden die zij had verricht voor het verwerken van de annulering en het aanvragen van restitutie bij de luchtvaartmaatschappij. Daarbij maakt Tix geen onderscheid naar het moment waarop de consument de boeking had gemaakt en de informatie die zij de consumenten op dat moment had verschaft over het rekenen van de annuleringskosten. Dat betekent dat ook consumenten die bij de boeking door Tix niet waren geïnformeerd over de 55 euro aan annuleringskosten, wel met deze kosten geconfronteerd werden.

4. Juridische beoordeling

4.1. Bevoegdheid ACM

- 16 De ACM is bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de artikelen 8.2a en 8.8 van de Wet handhaving consumentenbescherming (hierna: Whc).¹³ De ACM kan handhavend optreden tegen een inbreuk als de overtreding schade toebrengt of kan toebrengen aan de collectieve belangen van consumenten.¹⁴ Via haar websites biedt Tix vliegtickets van diverse luchtvaartmaatschappijen aan. De in hoofdstuk 3 genoemde gedragingen van Tix hebben het kenmerk dat meerdere consumenten op eenzelfde manier zijn of kunnen worden bereikt en geschaad, waardoor sprake is van een mogelijke schending van collectieve belangen van consumenten in de zin van artikel 1.1, aanhef en onder f, Whc.

¹⁰ Artikel 8 van Verordening 261/2004.

¹¹ Zie productie 5 bij zienswijze Tix (ACM/IN/656938). Dit blijkt ook uit de aanvullende informatie die Tix de ACM deed toekomen op 12 januari 2022 (ACM/IN/670719).

¹² Idem.

¹³ Artikel 2.2 Whc en bijlage a bij de Whc.

¹⁴ Artikel 1.1 Whc.

- 17 De collectieve belangen van Nederlandse consumenten (die via Tix hebben geboekt) in de zin van artikel 1.1 Whc zijn hierdoor geraakt. Indien sprake is van een inbreuk op de wettelijke bepalingen genoemd in onderdeel a van de bijlage bij de Whc, dan kan de ACM daarvoor op grond van artikel 2.9 Whc een bestuurlijke boete opleggen.

4.2. Oneerlijke handelspraktijk

- 18 Het is een handelaar verboden een oneerlijke handelspraktijk te verrichten. Een handelspraktijk is in het bijzonder oneerlijk als handelaars:

*'vragen om onmiddellijke dan wel uitgestelde betaling of om terugzending of bewaring van producten die de handelaar heeft geleverd, maar waar de consument niet om heeft gevraagd'*¹⁵

- 19 Tot medio maart 2020 vermeldden de algemene voorwaarden niet dat ook in het scenario dat de luchtvaartmaatschappij de vlucht annuleert, Tix de restitutie van het vliegticket aan de consument regelt en daarvoor annuleringskosten in rekening brengt. Voor vluchten die tijdens de COVID-19 pandemie door luchtvaartmaatschappijen zijn geannuleerd, heeft Tix op eigen initiatief (zonder voorafgaand verzoek van de consument daartoe) restitutie aangevraagd, ook namens de consumenten die onder de tot medio maart 2020 geldende algemene voorwaarden via haar hebben geboekt. Deze consumenten hebben bij het aangaan van de overeenkomst met Tix dus niet gevraagd om deze dienst.
- 20 De omstandigheid dat Tix de restituties zo snel mogelijk bij de luchtvaartmaatschappij in gang heeft gezet, om te waarborgen dat consumenten daadwerkelijk hun geld binnen een zo kort mogelijke termijn zouden terugkrijgen, maakt het voorgaande niet anders. Ditzelfde geldt voor de omstandigheid dat veel luchtvaartmaatschappijen niet of zeer moeizaam tot restitutie overgingen. Tix heeft nog steeds een dienst verleend waar de consument niet om heeft gevraagd.
- 21 Voor deze dienst heeft Tix vervolgens betaling gevraagd door 55 euro aan annuleringskosten te rekenen. De consument die terugbetaling wenste van de ticketprijs werd in feite gedwongen deze annuleringskosten te betalen, doordat Tix de kosten in mindering bracht op de restitutie. De stelling van Tix dat het afhandelen van een annulering een van de voornaamste kenmerken van de dienstverlening is en het niet meer dan redelijk is om kosten hiervoor in rekening te brengen, kan evenmin tot een ander oordeel leiden. Hoewel het niet onredelijk is om voor geleverde diensten kosten te rekenen, heeft Tix de consument daarover niet geïnformeerd op het moment van boeking. Ook heeft Tix de consument hierover niet geïnformeerd voorafgaand aan het aanbieden van de dienst. Op grond van de geldende wet- en regelgeving was Tix ertoe verplicht de consumenten voorafgaand te informeren over de te leveren annuleringsdiensten en de kosten die daaraan verbonden zijn.
- 22 Gelet op het voorgaande stelt de ACM vast dat Tix in strijd heeft gehandeld met artikel 6:193i, onder f, BW. Dit is een overtreding van artikel 8.8 Whc. Voor de overige in het onderzoeksrapport vastgestelde gedragingen stelt de ACM geen overtreding vast. Aan de hertegen gerichte zienswijze van Tix komt de ACM daarmee niet toe.

4.3. Geen schending van algemene beginselen van behoorlijk bestuur

- 23 In haar zienswijze voert Tix aan dat de ACM tijdens het onderzoek heeft gehandeld in het strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het fair play-beginsel. De ACM zou vooringenomen zijn geweest en

¹⁵ Artikel 6:193b, lid 3, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) jo. artikel 6:193i, onder f, BW.

hebben nagelaten een deugdelijke juridische onderbouwing te geven van de onrechtmatigheid van het handelen van Tix.

- 24 Tijdens het onderzoek is de ACM diverse keren in gesprek gegaan met Tix.¹⁶ De ACM heeft uiteengezet waarom het handelen van Tix strijdig zou kunnen zijn met het consumentenrecht en heeft Tix gevraagd toe te lichten wat de juridische basis is voor het in rekening brengen van annuleringskosten. Ook heeft de ACM informatie bij Tix opgevraagd.¹⁷ Bovendien heeft de ACM gedurende het traject haar standpunt over het in rekening mogen brengen van een tweede type kosten - de initiële boekingskosten - gewijzigd ten gunste van Tix.¹⁸ Dit toont juist aan dat van vooringenomenheid geen sprake is geweest en dat de ACM zorgvuldig haar onderzoek heeft verricht.
- 25 In de gesprekken en communicatie met Tix heeft de ACM aangegeven waarom de handelwijze van Tix in strijd zou zijn met het consumentenrecht. Dit heeft de ACM in het onderzoeksrapport ook uitvoerig onderbouwd. Daarmee heeft de ACM op deugdelijke wijze onderbouwd waarom zij meent dat Tix het consumentenrecht heeft overtreden. Op dit rapport heeft Tix vervolgens een schriftelijke en mondelingen zienswijze gegeven.
- 26 De ACM stelt daarom vast dat niet is gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en/of het *fair play*-beginsel.

5. Overtreder

- 27 De norm van artikel 8.8 Whc richt zich tot de 'handelaar', dat wordt gedefinieerd als de 'natuurlijk persoon of rechtspersoon die handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf of degene die ten behoeve van hem handelt'. De handelaar die een overtreding van artikel 8.8 Whc begaat, kan worden aangemerkt als overtreder in de zin van artikel 5:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
- 28 Tix verkocht via haar websites vliegtickets aan consumenten en regelde de terugbetaling van de tickets bij annulering door de luchtvaartmaatschappij. Daarbij handelde Tix in de uitoefening van haar bedrijf, waardoor zij kwalificeert als handelaar. In dit besluit stelt de ACM vast dat Tix artikel 8.8 Whc heeft overtreden. De ACM merkt Tix daarom aan als overtreder in de zin van artikel 5:1 Awb.

6. Boete

- 29 De ACM kan in geval van een overtreding van de Whc een boete opleggen van ten hoogste 900.000 euro, of indien dat meer is 1% van de jaaromzet.¹⁹ In dit geval ziet de ACM echter bijzondere redenen om een symbolische boete op te leggen.
- 30 De ACM is van oordeel dat het ongevraagd leveren van een dienst tegen betaling naar zijn aard een ernstige overtreding is, omdat Tix in feite betaling afdwingt voor een dienst waar de consument niet om heeft gevraagd. Tegelijkertijd ziet de ACM de door Tix geschetste omstandigheden waaronder deze overtreding is gepleegd. De COVID-19 pandemie leidde tot een uitzonderlijke situatie die zich niet eerder had voorgedaan en waarop de reisbranche - waaronder Tix - niet voorbereid was. De

¹⁶ ACM/UIT/544717 en ACM/IN/600644.

¹⁷ ACM/UIT/550873.

¹⁸ Aanvankelijk was de ACM van mening dat mogelijk ook het in rekening brengen van initiële boekingskosten (betaald voor de bemiddeling door Tix), terugbetaald moeten worden als de geboekte dienst wordt geannuleerd. Op dit standpunt is de ACM gedurende het onderzoek teruggekomen.

¹⁹ Artikel 2.9 en 2.15 Whc.

ACM begrijpt dat Tix onder de gegeven omstandigheden snel wilde handelen vanuit logistieke overwegingen en meende dit in het belang van de consument te doen.

- 31 Als een vlucht door de luchtvaartmaatschappij wordt geannuleerd, is deze luchtvaartmaatschappij wettelijk verplicht om de consument de prijs van het vliegticket terug te betalen. In de praktijk zijn veel luchtvaartmaatschappijen er niet toe overgegaan de consument terug te betalen als deze via een reisagent - zoals Tix - had geboekt. Tix heeft daarom namens de consument restitutie aangevraagd bij de luchtvaartmaatschappij. Hoewel het niet aan Tix was om zonder instemming van de consument de restitutie te regelen, gaven veel luchtvaartmaatschappijen geen gehoor als de consument zelf verzocht om restitutie. Sterker nog, veel luchtvaartmaatschappijen verwezen de consument (ten onrechte) door naar de reisagent via wie het vliegticket was geboekt. Door haar handelen heeft Tix voor de consument de restitutie van de luchtvaartmaatschappij veilig gesteld. Alhoewel deze gedraging een overtreding behelst, is de ACM alle feiten en omstandigheden overziend van oordeel dat een symbolische boete passend is en stelt deze vast op 1.000 euro.

7. Besluit

De Autoriteit Consument en Markt legt een boete van 1.000 euro op aan Tix.nl B.V., statutair gevestigd te Schiphol-Rijk.

Den Haag, 8 april 2022

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

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

*Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen **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.*