

Vergaderjaar 2008–2009

31 461

Voorstel van wet van de leden Gerkens en Van Vroonhoven-Kok houdende wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet handhaving consumentenbescherming in verband met de invoering van voorschriften betreffende de doorverkoop van toegangskarten voor een publieke gebeurtenis op het terrein van sport of cultuur (doorverkoop toegangskarten)

Nr. 10

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

ALGEMEEN

1.1 Strekking wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een regeling betreffende de doorverkoop van toegangskarten voor een tevoren georganiseerde publieke gebeurtenis op het terrein van sport of cultuur in Nederland (hierna: toegangskarten). Doorverkoop van toegangskarten is geen nieuw fenomeen. De omstandigheden waaronder deze handel plaatsvindt, zijn in de afgelopen jaren echter ingrijpend veranderd. Door het internet is de tussenhandel in toegangskarten sterk toegenomen en bovendien geprofessionaliseerd. Waar het enkele jaren geleden in advertenties in de krant nog ging om enkele toegangskarten van een paar handelaren, zijn het thans voornamelijk professionele tussenhandelaren die bij de start van de voorverkoop de toegangskarten massaal opkopen en deze vervolgens tegen een aanzienlijk hogere prijs doorverkopen.

Zoals in de beantwoording op kamervragen van een van de indieners door de Staatssecretaris van Economische Zaken al eens is beschreven, geldt voor veel culturele evenementen dat er voldoende aanbod is.¹ Denk bijvoorbeeld aan voorstellingen in schouwburgen of optredens van nationale artiesten. De consument kan voor de aankoop van toegangskarten voor dit soort evenementen veelal terecht bij verschillende verkooppunten, zoals VVV-kantoren, uit-bureau's of de schouwburg dan wel de «popzaal» zelf. Dit is anders bij bijvoorbeeld de concerten van internationale artiesten. Deze artiesten treden veelal lang niet ieder jaar op in Nederland, en als ze dat wel doen dan is dit binnen een beperkte periode en hooguit een paar keer. De organisatie van dit soort concerten is in handen van een beperkt aantal organisatoren en er is sprake van een gering aantal toegangskarten en officiële verkooppunten. De doorverkoop van toegangskarten speelt zowel bij evenementen waarvoor het aanbod aan toegangskarten ruim is als bij evenementen waarvoor het aanbod aan toegangskarten gering is. Is het aanbod aan toegangskarten ruim, dan zorgen de tussenhandelaren ervoor dat zoekmachines

¹ Aangangsel handelingen nr. 950, vergaderjaar 2008–2009.

op het internet – zoals google – consumenten als eerste naar hun website leiden. Op hun verkoopsites melden tussenhandelaren vervolgens regelmatig dat de toegangskaarten nog maar beperkt beschikbaar zijn, terwijl dit niet het geval is. De tussenhandelaren weten consumenten op deze wijze te bewegen bij hen de toegangskaarten aan te schaffen tegen een hogere verkoopprijs in plaats van bij het officiële verkooppunt. De consumenten beseffen zich bij de aanschaf van de toegangskaarten niet dat zij een hogere prijs betalen dan zij zouden doen bij het officiële verkooppunt. Zij komen hier vaak pas achter wanneer zij de toegangskaarten thuisgestuurd krijgen. Op de meeste toegangskaarten is namelijk de oorspronkelijke verkoopprijs vermeld. Indien het aanbod aan toegangskaarten gering is, maken de tussenhandelaren hier misbruik van door middels verschillende werkwijzen een grote hoeveelheid van het toch al geringe aanbod kaarten in handen te krijgen om ze daarna voor een veel hogere prijs door te verkopen. De «kleine» tussenhandelaar staat in de regel gewoon in de rij bij het verkooppunt. Omdat er meestal een restrictie geldt ten aanzien van het aantal toegangskaarten dat men per persoon kan kopen (aankoopquotum), schakelt de tussenhandelaar andere personen in die tegen een vergoeding ieder het maximaal aantal toegangskaarten aankopen. De aankoop van de toegangskaarten gaat regelmatig gepaard met intimidatie van de overige wachtenden in de rij, om zo te kunnen voordringen (TROS Radar d.d. 5 december 2005). De «kleine» tussenhandelaren bieden de aangekochte toegangskaarten vooral aan via algemeen toegankelijke verkoopsites als Marktplaats en E-bay. De «grotere» tussenhandelaren maken naast het fysieke verkooppunt ook gebruik van het internet of kopen telefonisch toegangskaarten op. Zij houden deze verkoopkanalen bezet en weten zo veel toegangskaarten te bemachtigen, terwijl het de individuele consument niet lukt om via de officiële verkoopsite of het officiële verkooptelefoonnummer aan toegangskaarten te komen. De consument is daardoor voor de aankoop van toegangskaarten aangewezen op de tussenhandelaren die de toegangskaarten doorverkopen voor veel hogere prijzen dan de oorspronkelijke aankoopprijs. De «grotere tussenhandelaren» verkopen de toegangskaarten veelal via speciaal daarvoor in het leven geroepen websites, zoals: Onlineticketshop.nl, Worldticketshop.nl, Budgetticket.nl, Tickets4u.nl, Topeventtickets.nl, Ticketunlimited.nl, Ticketforsale.nl, Soldouteventtickets.nl en Easytickets.nl. Om het aankoopquotum te omzeilen reserveren deze tussenhandelaren de toegangskaarten op verschillende namen en onder vermelding van verschillende e-mailadressen. De toegangskaarten bieden zij, vaak nog voordat deze betaald zijn, te koop aan op hun eigen website voor een hogere prijs. Indien de tussenhandelaren op hun eigen verkoopsite nog onvoldoende reserveringen hebben ontvangen, schorten zij de betalingen voor de gereserveerde toegangskaarten op. De reserveringen komen dan automatisch te vervallen. De tussenhandelaren reserveren de toegangskaarten echter vervolgens opnieuw en wachten af of er alsnog reserveringen op hun eigen website zijn binnenkomen. Van de websites waarop toegangskaarten worden aangeboden, is vaak onduidelijk door welke ondernemingen of handelaren deze worden geëxploiteerd en wat hun achtergrond is. Vermoed wordt dat een groot aantal websites in handen is van een kleine groep ondernemingen of handelaren.

Het doorverkopen van toegangskaarten tegen een hogere prijs heeft – in de huidige praktijk – grote gevolgen voor de bereikbaarheid van de culturele en sportevenementen voor een breed publiek. De marktpartijen hebben in de afgelopen jaren verschillende initiatieven ondernomen om de doorverkoop van toegangskaarten tegen een hogere prijs en het daaruit voortvloeiende probleem van de beperking van de toegankelijkheid van evenementen, tegen te gaan. De marktpartijen zijn er desondanks niet in geslaagd het probleem op te lossen en de bestaande mogelijkheden zijn inmiddels zijn uitgeput. Het is daarom van belang dat er

regels worden gesteld ten aanzien van de doorverkoop van toegangskaarten. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) te wijzigen.

1.2 Omvang van de tussenhandel en de impact daarvan op de markt voor toegangskaarten

De in paragraaf 1.1 beschreven handelswijze van tussenhandelaren en de daarmee samenhangende prijsopdrijving maakt dat de toegang voor veel evenementen aanzienlijk wordt beperkt. Momenteel zijn ook de toegangskaarten van festivals in handen van de secundaire verkopers. De omvang van het aandeel van de tussenhandel in de totale kaartjesmarkt blijkt moeilijk vast te stellen, maar de navolgende voorbeelden zijn illustratief voor de grote impact die de tussenhandel heeft op de markt van toegangskaarten.

In 2007 kwam de popband «Take That» naar Nederland voor een optreden. Het concert was uitverkocht. Enkele dagen voor de show bleek echter één van de leadzangers ziek te zijn. Evenementenorganisator MOJO boodt consumenten die een toegangskaart hadden gekocht daarom een regeling aan op basis waarvan zij toegangskaarten konden inleveren, waarna het aankoopbedrag zou worden teruggestort. Een tussenhandelaar die een grote hoeveelheid toegangskaarten had opgekocht en uiteindelijk 273 toegangskaarten niet wist te verkopen, probeerde ook gebruik te maken van de regeling. Bij de aankoop van de toegangskaarten gold echter als restrictie dat er slechts 8 toegangskaarten per persoon konden worden gekocht. MOJO stond daarom niet toe dat meer dan 8 toegangskaarten werden gerestitueerd. De handelaar sleepte MOJO voor de rechter, maar trok de zaak weer in. Uiteindelijk werd slechts een klein deel van de verkochte toegangskaarten ingeleverd. Op de avond van het concert kwam een «onverklaarbaar» hoog aantal verwachte bezoekers – zo'n 20% – niet opdagen. Dit wijst erop dat een aanzienlijk deel van de toegangskaarten in handen moet zijn geweest van tussenhandelaren die er vervolgens niet in slaagden de toegangskaarten door te verkopen. Indien mogelijk maken de evenementenorganisatoren toegangskaarten ongeldig, die tegen een hogere prijs worden aangeboden door tussenhandelaren. Zo heeft MOJO 500 toegangskaarten voor een optreden van IL DIVO die – in strijd met de aankooprestrictie van 8 toegangskaarten per persoon – waren aangekocht door één en dezelfde tussenhandelaar, geannuleerd. MOJO wist deze verkoper te traceren omdat alle kaarten met dezelfde creditcard waren betaald. Doordat tussenhandelaren de toegangskaarten nu aanschaffen via verschillende mailadressen en betalingen verrichten via verschillende bankrekeningen wordt dit echter steeds moeilijker.

De indieners hebben ook zelf geprobeerd via tussenhandelaren toegangskaarten te bestellen voor populaire evenementen en schrokken van het aantal toegangskaarten dat zij konden bestellen. Voor een bij het officiële verkooppunt uitverkocht optreden van de cabaretier Najib Amhali waren volgens de betreffende tussenhandelaar nog 59 kaarten te krijgen. En voor een eveneens bij het officiële verkooppunt uitverkocht optreden van de cabaretier Herman Finkers konden – weliswaar onder voorbehoud – nog 100 kaarten worden besteld. Het theater waar dit optreden gehouden zou worden heeft 900 stoelen.

In België, waar men momenteel ook wetgeving hierover voorbereidt, bleek uit onderzoek dat bij een concert van U2 14% van de kaarten via de secundaire markt was verkregen.

Verder merken de indieners op dat is gebleken dat het aantal tussenhandelaren blijft groeien. Waren er ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel nog 7 tussenhandelaren actief met een eigen website, nu zijn het er al 30. Aangenomen mag worden dat een aandeel van 15 tot 20% in

de totale markt van toegangskarten, die in het buitenland gewoon is, ook hier wordt gehaald.

1.3 De gevolgen van de tussenhandel voor de consument, de artiesten, sporters en evenementenorganisatoren

De hiervoor beschreven handelwijze van de tussenhandelaren zorgt er voor dat op de markt op een oneigenlijke wijze de prijs wordt opgedreven. Zo werden de toegangskarten voor het concert van René Froger op 15 december 2007 door de tussenhandelaren te koop aangeboden voor € 170¹. Deze toegangskarten werden door de officiële verkoopinstantie verkocht voor € 70. In maart 2007 konden op de website van een tussenhandelaar toegangskarten voor een concert van de band Arctic Monkeys nog voor het begin van de voorverkoop worden gereserveerd voor de prijs van € 125. De toegangskarten gingen enkele maanden later door de officiële verkoopinstantie in de voorverkoop voor de oorspronkelijke verkoopprijs van € 34. En op 6 december 2007 konden ook reeds toegangskarten voor het interland Nederland – Italië in Bern in het kader van de Europese kampioenschappen worden gereserveerd voor een prijs van maar liefst tussen de € 925 en € 1295. De toegangskarten zijn nog niet in de voorverkoop, maar de verwachting is dat een toegangskart maximaal rond de € 100 gaat kosten.

Voetbalfans of muzikfans hebben vaak veel geld over voor een toegangskart. Er zijn echter ook consumenten die zich zulke hoge prijzen niet kunnen veroorloven. Zij worden door de prijsopdrijving zelfs helemaal uitgesloten van de mogelijkheid om een dergelijk evenement bij te wonen. Dat is een onwenselijke ontwikkeling. Het overheidsbeleid is erop gericht culturele en sportevenementen voor grote groepen mensen toegankelijk te houden. Sport en cultuur zijn belangrijke elementen in onze maatschappij. Met subsidies en stimuleringsmaatregelen wil de overheid sport en cultuur voor alle mensen bereikbaar houden en niet alleen een selecte groep. Het speculeren met toegangsbewijzen staat haaks op dit beleid. De consument die wel de verhoogde prijs van de toegangskart kan betalen, wordt bij annulering van het evenement vaak dubbel gedupeerd, doordat hij dan slechts de nominale waarde – de prijs die op de toegangskart vermeld staat – vergoed krijgt en dus niet de prijs die hij daadwerkelijk voor de toegangskart heeft betaald. Het komt – zoals in paragraaf 1.2 al is beschreven aan de hand van het voorbeeld van het concert van «Take That» – ook voor dat de doorverkoop van de toegangskarten juist stagneert en dat de tussenhandelaar een groot aantal toegangskarten overhoudt. Op een in eerste instantie – door toedoen van tussenhandelaren – volledig uitverkocht evenement blijkt dan niet het verwachte aantal bezoekers af te komen. De organisator van het evenement heeft zelf echter alle toegangskarten verkocht en hij zal dan ook niet geneigd zijn om bij een volgend evenement de prijs van de toegangskarten te verlagen, met als gevolg dat de prijs van de toegangskart kunstmatig hoog wordt gehouden. In beide gevallen is er sprake van een te hoge prijs en wordt de consument benadeeld. Ook is nog van belang dat evenementen vaak direct of indirect door de overheid worden gesubsidieerd. Zo ontvangen poppodia als «Paradiso» in Amsterdam, «013» in Tilburg en «Patronaat» in Haarlem, alsmede diverse theaters subsidie. Achtergrond van de subsidieverlening is onder meer om cultuur en sport bereikbaar te houden voor een breed publiek. Zoals hiervoor is aangegeven, zorgt de prijsopdrijving bij de doorverkoop van toegangskarten er echter voor dat het voor bepaalde consumenten financieel onmogelijk is geworden om toegangskarten voor bepaalde evenementen te kopen. De handelspraktijken van de tussenhandelaren bewerkstelligen derhalve dat het met de subsidies beoogde doel niet worden bereikt. Behalve de consument worden ook de evenementenorganisatoren en de optredende artiesten of sporters benadeeld. De artiesten worden bena-

¹ <http://budgetticket.gaonline.nl/budgetticketklacht.php>

deeld doordat wegens de prijsopdriving de bereikbaarheid van het evenement waar zij optreden, afneemt. Ook de evenementenorganisatoren ondervinden dat de bereikbaarheid van het evenement dat zij organiseren, afneemt. Zij worden door de werkwijzen van de tussenhandelaren bovendien belemmerd in hun bedrijfsvoering. In de eerste plaats hebben de evenementenorganisatoren door de massale speculatie met de toegangskaarten op de gewone markt totaal geen invloed meer op de prijs van de toegangskaarten, met alle negatieve effecten van dien voor het evenement dat zij organiseren. Stagneert de doorverkoop van de toegangskaarten en houdt de tussenhandelaar een groot aantal aangekochte toegangskaarten over, dan maken de evenementenorganisatoren vaak onnodige kosten, doordat zij rekening hebben gehouden met een veel groter bezoekersaantal. Hebben de tussenhandelaren de toegangskaarten nog niet betaald en afgenomen, maar blijven zij de toegangskaarten wel steeds opnieuw reserveren, dan raakt de evenementenorganisator het zicht op de mate van belangstelling voor een evenement kwijt. Organisatoren van popconcerten besluiten bijvoorbeeld bij grote belangstelling – wat blijkt uit het grote aantal reserveringen – regelmatig om extra concerten in te plannen. Als vervolgens de reserveringen weer vervallen, is het heel moeilijk om de toegangskaarten voor deze concerten via de officiële verkooppunten te verkopen.

Bij een evenement zijn voorts ook andere ondernemers betrokken. Het gaat daarbij om hen die van de evenementenorganisator een standplaats op het evenemententerrein huren om daar een horeca- of eetgelegenheid te exploiteren of aan het evenement gerelateerde producten – vooral kleding en accessoires – te verkopen. Het betreft grote bierbrouwerijen, maar ook kleine ondernemers. Deze ondernemers stemmen de grootte van de stand die zij huren en het aantal personeelsleden dat zij inschakelen, af op het aantal bezoekers van het evenement. Als het daadwerkelijke bezoekersaantal veel lager is dan – gelet op het aantal via de officiële verkoopkanalen verkochte toegangskaarten – werd verwacht, betekent dit dat deze ondernemers hoge, maar vooral ook onnodige kosten maken en wellicht verlies leiden.

Door de tussenhandel ontstaat dus geen goed overzicht meer van vraag en aanbod en is daardoor de markt reeds verstoort. Het scheve beeld heeft nadelige effecten voor de organisatoren. Zij leiden weliswaar geen verliezen op de kaartverkoop maar hun reputatie is wel van belang.

Wanneer een artiest voor een deels lege zaal speelt terwijl hem een uitverkochte hal is beloofd, wanneer een ondernemer met zijn waren blijft zitten omdat er minder bezoekers zijn dan gezegd, dan zal de organisator hierdoor reputatieschade oplopen. Dit kan erin resulteren dat het organiseren van evenement in de toekomst voor hem moeilijker wordt.

1.4 Noodzaak om regels te stellen

De evenementenorganisatoren hebben in het verleden verschillende initiatieven ondernomen om de hiervoor beschreven handelspraktijken van de tussenhandelaren tegen te gaan. Zo hebben zij allereerst voor de aankoop van toegangskaarten voor de meeste evenementen een aankoopquotum ingesteld en in hun algemene voorwaarden een beding opgenomen waarin is bepaald dat toegangskaarten niet aan derden doorverkocht mogen worden. Zoals al in paragraaf 1.1 is beschreven blijkt het aankoopquotum makkelijk te omzeilen. Het invoeren van de algemene voorwaarden jegens tussenhandelaren is in de praktijk onvoldoende effectief, omdat dit beding alleen ingeroepen kan worden tegen de eerste koper van de toegangskaart. Verkoopt deze koper de toegangskaart op zijn beurt weer door aan een ander en geeft hij daarbij het beding niet door, dan heeft de oorspronkelijke verkoper slechts aanspraak op schadevergoeding wegens wanprestatie of op de verbeurde boete jegens de eerste koper. De tussenhandelaren hebben zich in door de evenementen-

organisatoren aangespannen rechtszaken al meer dan eens met succes verweerd door te stellen dat zij niet de eerste kopers waren van de toegangskaarten en dat het beding dus niet jegens hen ingeroepen kon worden.¹

Verschillende evenementenorganisatoren hebben besloten om de toegangskaarten alleen nog via het internet te verkopen. Dit maakt het mogelijk om beter inzicht te hebben in wie de toegangskaarten koopt en of daarbij het aankoopquotum wordt nageleefd. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal keren toegangskaarten die circuleerden in het doorverkoopcircuit werden geannuleerd. Zoals hiervoor reeds in paragraaf 1.2 werd opgemerkt annuleerde MOJO bijvoorbeeld 500 toegangskaarten voor een concert van IL DIVO. De KNVB deed hetzelfde met 1000 kaarten voor wedstrijden van Oranje. Parallel hieraan zijn evenementenorganisatoren gestart met een publiciteitscampagne waarin het consumenten wordt afgeraden toegangskaarten te kopen van tussenhandelaren en waarin zij worden gewezen op het risico van annulering van toegangskaarten die worden doorverkocht door tussenhandelaren. Het annuleren van de toegangskaarten kan alleen wanneer de organisator de toegangskaarten die in het tussenhandelscircuit worden aangeboden precies kan traceren tot de tussenhandelaar die deze kaarten bij het officiële verkooppunt heeft gekocht. Doordat tussenhandelaren de toegangskaarten nu aanschaffen via verschillende mailadressen en betalingen verrichten via verschillende bankrekeningen wordt dit echter steeds moeilijker.

Ook werd geëxperimenteerd met nieuwe vormen van toegangskaarten – zoals elektronische toegangskaarten, al dan niet vergrendeld met een eenmalig te ontsluiten barcode (E-tickets), en toegangsbewijzen die per SMS worden verzonden (SMS-tickets) – en de verkoop van toegangskaarten op naam en de afgifte van speciale pasjes, waarmee de koper van een toegangkaart zich moet identificeren alvorens hij een toegangkaart kan kopen. Deze initiatieven wierpen weliswaar enkele drempels op tegen de doorverkoop van toegangskaarten tegen een hogere prijs, maar boden om verschillende redenen toch geen waterdichte oplossing.

Het voorgaande laat zien dat de marktpartijen in de afgelopen jaren verschillende initiatieven hebben ondernomen om de doorverkoop van toegangskaarten tegen een hogere prijs tegen te gaan. De marktpartijen zijn er desondanks niet in geslaagd de negatieve effecten van de tussenhandel in toegangskaarten tegen te gaan en de bestaande mogelijkheden zijn inmiddels zijn uitgeput. De initiatiefnemers zijn er daarom van overtuigd dat het noodzakelijk is om de tussenhandel in toegangskaarten te reguleren.

1.5 Wet- en regelgeving in het buitenland

België², Frankrijk, en Polen kennen reeds regels betreffende de tussenhandel in toegangskaarten³. Ook in de Verenigde Staten is er specifieke wetgeving. In België heeft de Minister van Economische Zaken een convenant gesloten met de evenementenorganisatoren. In dit convenant hebben zij afgesproken dat alle toegangskaarten op naam worden verkocht en dat deze alleen mogen worden doorverkocht met de uitdrukkelijke toestemming van de evenementenorganisator. Het Ministerie van Economie ziet toe op de naleving van het convenant en voert daartoe controles uit. Het Belgische systeem van verkoop van toegangsbewijzen op naam is weliswaar een «waterdichte methode» voor het tegengaan van de tussenhandel van toegangskaarten, maar dat dit systeem als nadeel heeft dat hiermee aanzienlijke kosten voor de evenementenorganisatoren gemoeid zijn. Deze kosten vloeien voort uit de omstandigheid dat evenementenorganisatoren – waaronder ook alle theaters, kleine concertzalen en organisatoren van kleinere sportevenementen – hun verkoopmethoden zullen moeten aanpassen en veelal zullen moeten investeren in nieuwe apparatuur om de verkoop van toegangskaarten op

¹ Gerechtshof Amsterdam, 10 september 1998, rolnr. 1408/97 KG.

² <http://www.eventplanner.be/nieuws-trends/evenementen/499/strijd-tegen-illegale-tickethandel.html>

³ The ILMC Journal Issue 13 q3 2007.

naam mogelijk te kunnen maken. Om het systeem van verkoop van toegangskarten op naam daadwerkelijk «waterdicht» te laten zijn, zou bovendien ook voorzien moeten worden in een systeem waarmee bij de toegang tot het evenement kan worden gecontroleerd of de naam die is vermeld op de toegangskart overeenkomt met de naam van de persoon die met die toegangskart een evenement wil bijwonen. Vooral bij grote evenementen is deze kaartcontrole erg belastend en zal dit ertoe leiden dat men uren voor aanvang van het evenement zal moeten beginnen met de kaartcontrole. Daarnaast brengt het Belgische systeem ook hoge toezichts- en handhavingskosten mee, omdat in dit systeem het toezicht op en de handhaving van de regeling geheel is belegd bij de toezichthouders. België gaat bovendien met een gelijkkluidend wetsvoorstel komen. De indieners willen daarentegen juist dat de markt en de overheid samen optrekken om dit probleem op te pakken.

In Groot Brittannië is het doorverkopen van toegangskarten voor voetbal-evenementen verboden¹. Voor de doorverkoop van toegangskarten voor culturele evenementen geldt dit verbod niet. Voor het zeer populaire Glastonburyfestival heeft de evenementenorganisator daarom vorig jaar zelf een met verschillende waarborgen omkleed verkoopsysteem opgezet, teneinde de doorverkoop van de toegangskarten tegen te gaan. Wie een toegangskart wilde kopen voor het festival, moest zich eerst geruime tijd voordat de voorverkoop van start ging, laten registreren. De registratie omvatte, naast de persoonsgegevens ook een foto. Toen een paar maanden later de voorverkoop van start ging, werden uitsluitend toegangskarten verkocht aan personen die waren opgenomen in het registratiesysteem. Op iedere toegangskart werd de foto van de koper afgedrukt. Het was daardoor niet mogelijk om de toegangskarten door te verkopen. Dit zeer uitgebreide verkoopsysteem vergde een grote investering van de evenementenorganisator. Omdat het Glastonburyfestival erg populair is en dus ieder jaar is uitverkocht, kon deze investering gemakkelijk worden terugverdiend door de evenementenorganisator. Dit zal echter uiteraard niet bij elk evenement het geval zijn. Daarom is dit verkoopsysteem niet in alle gevallen een geschikt instrument om de doorverkoop van toegangskarten tegen een hogere prijs tegen te gaan.

In de Verenigde Staten bestaat in een aantal Federale Staten wetgeving waarin het met winst doorverkopen van toegangskarten is verboden.² Wel kan vaak een gelimiteerd bedrag – meestal een bepaald percentage van de prijs van de toegangskart – aan servicekosten, waaronder administratie- en verzendkosten, in rekening worden gebracht. In enkele andere Federale Staten is het met winst doorverkopen van toegangskarten alleen toegestaan, als de evenementenorganisator hiervoor toestemming heeft gegeven. Daarnaast hebben de meeste Federale Staten in hun wetgeving een vergunningsstelsel opgenomen. Alleen de handelaren die beschikken over een vergunning, mogen toegangskarten verkopen. Inmiddels wil een aantal Federale Staten de desbetreffende wetgeving ook weer laten varen. De reden hiervoor is dat deze moeilijk te handhaven is. Dit heeft echter alles van doen met het verkoopsysteem van de Verenigde Staten zelf. De prijs van de toegangskarten wordt bepaald aan de hand van de vraag. Eerst wordt een beperkt aantal toegangskarten uitgegeven. Wanneer de vraag groot is zal de prijs van de tweede en latere uitgiftes hoger liggen. De handhaving is hierdoor ingewikkeld en vindt amper plaats.

In Polen is doorverkoop van toegangskarten verboden, maar werd dit verbod vaak genegeerd³. Totdat in 2005 vijf verkopers voor het gerecht werden gedaagd. Sindsdien wordt er gehandhaafd door de politie maar ook door bijvoorbeeld veilingsites zelf.

¹ Criminal Justice and Public Order Act 1994.

² <http://www.cga.ct.gov/2006/rpt/2006-R-0761.htm>

³ The ILMC Journal Issue 13 q3 2007.

1.6 De voorgestelde regeling

Geïnspireerd door het in een aantal landen bestaande verbod op het met winst doorverkopen van toegangskaarten, stellen de initiatiefnemers voor om in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek een soortgelijke regeling op te nemen.

In Boek 7 van het BW wordt in een nieuw artikel 4a – kort gezegd – bepaald dat toegangskaarten voor evenementen die plaatsvinden in Nederland de oorspronkelijke verkoopprijs moeten vermelden en dat deze niet te koop mogen worden aangeboden en niet mogen worden verkocht tegen een hogere prijs dan die oorspronkelijke verkoopprijs (lid 1 en 2). De verkoper mag nog wel administratiekosten en verzendkosten in rekening brengen, mits deze kosten rechtstreeks voortvloeien uit de koop van de toegangskaart en niet meer bedragen dan tien procent van de oorspronkelijke prijs van de toegangskaart (lid 2). Indien de verkoper de toegangskaart verkoopt in combinatie met een zaak of een andere dienst, dient hij in zijn aanbod een onderscheid te maken tussen de prijs van de toegangskaart en de prijs van die zaak of die dienst (lid 3).

Negeert de verkoper het in het eerste lid opgenomen voorschrift en leidt een met dit voorschrift strijdig aanbod ertoe dat een toegangskaart wordt verkocht voor een hogere prijs dan de oorspronkelijke verkoopprijs, dan geldt het bedrag dat de koper heeft voldaan boven de oorspronkelijke verkoopprijs en de toegestane verhoging voor administratie- en verzendkosten, als onverschuldigd betaald (lid 4). Volgens de wettelijke regels inzake onverschuldigde betaling (artikel 6:203 e.v. BW) kan de koper dit «te veel betaalde bedrag» van de verkoper terugvorderen. Dit kan de koper ook doen nadat het evenement heeft plaatsgevonden.

Lid 1 tot en met 4 zijn dwingendrechtelijke bepalingen waarvan niet ten nadele van de koper kan worden afgeweken (lid 5). Een koopovereenkomst betreffende een toegangskaart die in strijd met deze bepalingen tot stand is gekomen kan door de koper op basis van artikel 3:40 lid 2 BW worden vernietigd, mits het evenement nog niet heeft plaatsgevonden.

1.7 De handhaving

Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden dat er voor de doorverkoop een markt bestaat. De redenen daarvoor laten zich raden, de koper kan bij gebrek aan aanbod alleen nog bij de doorverkoper terecht; de doorverkoper creëert immers een schaarste door de toegangskaarten op te kopen. De tussenhandel wordt in stand gehouden omdat er kopers zijn die de veel te dure toegangskaarten blijven kopen, bijvoorbeeld omdat zij er een groot bedrag voor over hebben om het concert van hun favoriete artiest bij te kunnen wonen of omdat zij de meerprijs graag betalen om maar niet in de rij te hoeven staan bij het officiële verkooppunt.

De verwachting is dat de voorgestelde regeling er in eerste instantie toe zal leiden dat een aantal handelaren de doorverkoop van de toegangskaarten zal staken. Immers nu zij voor de toegangskaarten geen hogere prijs meer kunnen rekenen, zullen deze activiteiten voor hen niet langer interessant zijn. Er zullen echter ook handelaren zijn, die zich niets zullen aantrekken van het verbod en toegangskaarten zullen blijven aanbieden tegen een hogere prijs. Het is daarom belangrijk dat er voldoende mogelijkheden zijn om de regeling te handhaven.

De handhaving van de regeling zal in de eerste plaats plaatsvinden door de consument zelf, al dan niet via de burgerlijke rechter. De consument kan, zoals reeds is opgemerkt, het te veel betaalde bedrag door middel van een bij de rechter aanhangig te maken civiele procedure, op de verkoper verhalen. Indien het evenement nog niet heeft plaatsgevonden en de consument geheel af zou willen van de koopovereenkomst, kan hij op basis van de artikelen 3:40 lid 2 en 49 BW de koopovereenkomst door

middel van een buitengerechtigde verklaring of een rechtelijke uitspraak vernietigen wegens strijd met een dwingendrechtelijke bepaling. Daarnaast is voor de handhaving van de nieuwe regeling aangesloten bij de Wet handhaving consumentbescherming (Whc). De materiële bepaling van artikel 7:4a BW is overgenomen in de Whc, waardoor het voor de Consumentenautoriteit mogelijk wordt om toezicht te houden op de naleving van deze norm en bestuursrechtelijk op te treden tegen collectieve inbreuken op de norm (artikel 2.2 Whc). Indien de Consumentenautoriteit van oordeel is dat een overtreding heeft plaatsgevonden, kan zij de overtreder een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen (artikel 2.9 Whc). De Consumentenautoriteit zal alleen effectief tegen overtredingen van artikel 7:4a BW kunnen optreden, indien ook sprake is van een reële pakkans. Daartoe zullen de Vereniging van Evenementenorganisatoren (VVEM), de Vereniging Nederlandse Poppodia en Festival (VNPF) en de Consumentenautoriteit samenwerken bij het toezicht op de naleving van het verbod. De VVEM zal capaciteit vrij maken om zelf te onderzoeken of er illegaal aanbod op internet te vinden is. De VNPF (Vereniging van Nederlandse Poppodia en Festivals) zal de VVEM hierbij ondersteunen. Wanneer de VVEM of een van zijn leden overtredingen signaleren, zal de VVEM dit melden bij de Consumentenautoriteit. Indien duidelijk is dat sprake is van een collectieve inbreuk op de consumentenbelangen, zal de Consumentenautoriteit de handhaving van het verbod oppakken. Hiertoe zullen tussen de Consumentenautoriteit en de VVEM duidelijke afspraken worden gemaakt.

Tenslotte moet nog opgemerkt worden dat websites als Marktplaats en Ebay naar aanleiding van klachten regelmatig advertenties verwijderen waarin een onwettig aanbod wordt gedaan. De VVEM zal daarom wanneer zij overtredingen van artikel 7:4a BW signaleert ook contact opnemen met Marktplaats en Ebay.

De indiener beseft dat de voorgestelde regeling geen waterdichte oplossing biedt voor de hiervoor geschetste problemen. Het blijft immers mogelijk dat een tussenhandelaar buiten het zicht van de handhaver toegangskarten verkoopt tegen een hogere prijs. Indien geregeld zou worden dat de toegangskarten uitsluitend nog op naam zouden kunnen worden verkocht, zou waarschijnlijk eerder sprake zijn van een waterdichte oplossing. Voorwaarde is dan wel dat stelselmatig zou worden gecontroleerd of iedere bezoeker van een evenement wel beschikt over een op zijn naam gestelde toegangskart. Hier is niet voor gekozen, omdat de uitvoering van dit systeem onevenredig belastend is voor de consument en de evenementenorganisatoren. Bovendien zal het onder de voorgestelde regeling voor de tussenhandelaar zeer moeilijk zijn om buiten het zicht van de handhaver grote hoeveelheden toegangskarten te koop aan te bieden tegen een hogere prijs. Een advertentie op het internet is bijvoorbeeld al veel te opzichtig. De nieuwe regeling werpt daarmee al zo veel drempels op, dat verwacht mag worden dat de hiervoor beschreven handelspraktijken in ieder geval aanzienlijk zullen afnemen.

1.8 Europese regelgeving

De indieners hebben hiervoor al aangetoond dat het noodzakelijk en evenredig is om een verbod op doorverkoop van toegangskarten tegen een hogere prijs in te stellen. Dit maakt dat een eventuele belemmering van het intracommunautaire dienstenverkeer gerechtvaardigd kan worden met een beroep op dwingende redenen van algemeen belang. Daarnaast geldt dat de regeling primair betrekking heeft op dienstverrichtingen binnen Nederland. Het betreft een regeling over de doorverkoop op de Nederlandse markt van toegangskarten voor evenementen die plaatsvinden in Nederland. De artikelen 49 e.v. EG-verdrag en de Dienstenrichtlijn staan daarom niet aan de regeling in de weg, te meer daar deze is ingegeven door dwingende overwegingen van algemeen belang, waar-

onder de eerlijkheid van handelstransacties, consumentenbescherming en een brede toegankelijkheid van culturele evenementen in Nederland, ook voor mensen met een mindere inkomenspositie. De in dit wetsvoorstel geïntroduceerde regeling houdt daarmee geen beperking in van het vrije dienstenverkeer. Overigens is het niet ondenkbaar dat naar aanleiding van deze regeling thans in Nederland gevestigde tussenhandelaren hun vestiging straks wellicht gaan verplaatsen naar, bijvoorbeeld, België of Duitsland met het uitsluitende oogmerk om zich aan de werking van deze regeling te onttrekken. Uit de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie voor de Europese Gemeenschappen volgt echter dat de door het EG-Verdrag geschapen mogelijkheden er niet toe mogen leiden, dat degenen die daarvan profiteren, deze kunnen misbruiken om zich aan de werking van hun nationale recht te onttrekken, en zij de lidstaten niet beletten om de nodige maatregelen te nemen om dergelijke misbruiken te voorkomen (HvJEG zaak 115/78, Knoors, 7 februari 1979, Jur. 1979, blz. 399, ro. 25, o.m. bevestigd in HvJEG zaak C-109/01, Akrich, 23 september 2003, Jur. 2003, I-9665, ro. 41). Kortom, ook in deze gevallen kan hun de voorgestelde regeling worden tegengeworpen zonder met Europese regelgeving in strijd te komen. De indiener van het wetsvoorstel ziet daarom geen Europeesrechtelijke obstakels voor het wetsvoorstel.

2. Administratieve lasten en financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft geen invloed op de administratieve lasten van bedrijven of burgers.

De maatschappelijke besparingen als gevolg van de invoering van de nieuwe regeling zijn gebaseerd op hetgeen hiervoor is opgemerkt over subsidieverlening (paragraaf 1.3).

De kosten voor de handhaving van dit verbod zullen beperkt zijn, omdat de verwachting is dat een groot deel van de handhaving zal plaatsvinden door de consument zelf en daarnaast zal de Consumentenautoriteit – zoals is beschreven in paragraaf 1.7 – worden bijgestaan door de VVEM en VNPF.

ARTIKELN

Artikel I

In artikel 4a lid 1 wordt voorgeschreven dat toegangskarten voor evenementen die plaatsvinden in Nederland de oorspronkelijke verkoopprijs moeten vermelden. In lid 1 is voor wat betreft het begrip cultureel of sportevenement aangesloten bij de definitie die is opgenomen artikel 1 onderdeel pp van de Mediawet, waarin is bepaald dat onder het begrip «evenement» wordt verstaan: een georganiseerd publiek evenement op het terrein van sport of cultuur. Bij een cultureel evenement moet gedacht worden aan bijvoorbeeld muziekfestivals, popconcerten en theater- en toneelvoorstellingen.

Voorts is in artikel 4a lid 2 bepaald dat toegangskarten niet door professionele verkopers mogen worden aangeboden en verkocht tegen een hogere prijs dan de oorspronkelijke verkoopprijs. Op dit voorschrift wordt één uitzondering toegestaan. De verkoper mag namelijk wel de rechtstreeks uit de koop van de toegangskart voortvloeiende administratie- en verzendkosten in rekening brengen, mits deze niet meer bedragen dan tien procent van de prijs van de toegangskart.

Wordt een toegangskart – in strijd met het in lid 2 opgenomen voorschrift – verkocht voor een hogere prijs dan de oorspronkelijke verkoopprijs, dan geldt het bedrag dat de koper heeft voldaan boven de oorspronkelijke verkoopprijs en de toegestane verhoging voor de verzend- en administratiekosten, als onverschuldigd betaald (lid 3). In het algemeen

deel van de toelichting is reeds opgemerkt dat de koper dit bedrag kan terugvorderen van de verkoper (artikel 6:203 lid 2 BW).

Wordt een toegangkaart aangeboden in combinatie met een zaak of een andere dienst, dan dient de verkoper ingevolge lid 4 in zijn aanbod een onderscheid te maken tussen de prijs van de toegangkaart en de prijs van die zaak of dienst.

In lid 5 is bepaald dat van niet ten nadele van de consument kan worden afgeweken van artikel 4a lid 1 tot en met 4. Handelt de verkoper in strijd met deze bepalingen, dan kan de consumentkoper, als het evenement nog niet heeft plaatsgevonden, de koopovereenkomst vernietigen wegens strijd met de wet (artikel 3:40 lid 2 BW). De vernietiging houdt in dat de overeenkomst met terugwerkende kracht nietig wordt en dat alle daaruit voorgekomen prestaties moeten worden teruggedraaid. In dit geval zal de verkoper het aankoopbedrag aan de koper moeten terugbetalen en zal de koper de toegangkaart aan de verkoper moeten retourneren.

Artikel II

Onderdeel A

Voorgesteld wordt in een nieuw artikel 8.5a van de Whc te bepalen dat degene die toegangkaarten aanbiedt voor een cultureel of een sportevenement, artikel 4a lid 1, 2 en 3 van Boek 7 van het BW in acht dient te nemen.

Onderdeel B

Daarnaast zal artikel 8.5a worden opgenomen in onderdeel b van de bijlage bij de Whc. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de Consumentenautoriteit bevoegd is om toezicht te houden op de naleving van deze norm en bestuursrechtelijk kan op treden tegen collectieve inbreuken op de norm (artikel 2.2 Whc). Indien de Consumentenautoriteit van oordeel is dat een overtreding heeft plaatsgevonden, kan zij de overtreder een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen (artikel 2.9 Whc).

Gerkens
Van Vroonhoven-Kok