

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 tevoren georganiseerde publieke gebeurtenis op het terrein van sport of cultuur (doorverkoop toegangskarten)

Nr. 7

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2009

Bijgaand zend ik u de door de Consumentenautoriteit verrichtte uitvoerings- en handhavingstoets op het 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 tevoren georganiseerde publieke gebeurtenis op het terrein van sport of cultuur (doorverkoop toegangskarten) (Kamerstuk 31 461).

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk

Uitvoeringstoets Consumentenautoriteit op wetsvoorstel Gerkens (nr. 31 461) in verband met de doorverkoop van toegangskarten

I. Inleiding en achtergrond

Onder nummer 31 461 heeft Kamerlid Gerkens een wetsvoorstel ingediend in verband met de «doorverkoop van toegangskarten voor een tevoren georganiseerde publieke gebeurtenis op het terrein van sport of cultuur» (kort gezegd: wetsvoorstel doorverkoop toegangskarten).

Met dit voorstel wil de indiener een wettelijke regeling treffen ter bestrijding van het volgende:

«Met name het doorverkopen van toegangskarten tegen een hogere prijs heeft – in de huidige praktijk – echter grote gevolgen voor de bereikbaarheid van de culturele en sportevenementen voor een breed publiek. Het is daarom van belang dat met name wegens dit aspect van de doorverkoop regels worden gesteld.»

De indiening van het wetsvoorstel vindt plaats tegen de achtergrond dat, aldus de indiener, de omstandigheden waaronder doorverkoop in toegangskarten plaatsvindt de afgelopen jaren «ingrijpend zijn 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 via algemeen toegankelijke verkoopsites, zoals marktplaats.nl, of speciaal daarvoor in het leven geroepen websites, zoals [...]

Inhoudelijk wil indiener het geschetste probleem aanpakken door het instellen van een verbod op doorverkoop van toegangskarten tegen een hogere prijs dan de oorspronkelijke verkoopprijs (met toegestane opslag voor administratiekosten). Dit verbod wordt opgenomen in een nieuw artikel in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (betreffende consumentenkoop) dat als volgt is verwoord:

Artikel 4a

- 1. Een toegangskart voor een tevoren georganiseerde publieke gebeurtenis op het terrein van sport of cultuur wordt niet te koop aangeboden en verkocht tegen een hogere prijs dan de prijs waarvoor deze oorspronkelijk is verkocht door de eerste verkoper, met dien verstande dat een wederverkoper wel de rechtstreekse kosten van de administratieve verwerking van de koop en het verzenden van de toegangskart in rekening kan brengen, mits deze niet meer bedragen dan tien procent van de prijs van de toegangskart.*
- 2. Wordt een toegangskart, bedoeld in lid 1, aangeboden in combinatie met een zaak of een andere dienst, dan maakt de verkoper in zijn aanbod een onderscheid tussen de prijs van de toegangskart en de prijs van die zaak of dienst.*
- 3. Is een toegangskart te koop aangeboden in strijd met lid 1 en is naar aanleiding daarvan een overeenkomst tot stand gekomen, dan geldt het bedrag dat de koper heeft voldaan boven de oorspronkelijke prijs en de ingevolge dat lid toegestane verhoging voor de rechtstreekse kosten van de administratieve verwerking van de koop en het verzenden van de toegangskart, als onverschuldigd betaald.*
- 4. Van de leden 1 tot en met 3 kan niet ten nadele van de koper worden afgeweken.*

Het is de bedoeling van indiener dat de Consumentenautoriteit toezicht gaat houden op de naleving van deze bepaling, en zonodig handhavend gaat optreden. Daartoe wordt de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) aangepast. Door deze aanpassing wordt het voor de Consumentenautoriteit mogelijk om tegen overtreding van genoemd artikel bestuursrechtelijk op te treden, door middel van het opleggen van een administratieve boete (van maximaal € 74 000) en/of een last onder dwangsom.

II. Huidige bevoegdheden van de CA op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming in relatie tot online ticketshops

De voorgestelde regeling zou worden toegevoegd aan de bevoegdheden die de CA op dit moment al heeft op basis van de Whc. In het kader van de onderhavige problematiek kan daarbij met name worden gedacht aan:

- i) Wet oneerlijke handelspraktijken (Wet OHP): deze wet verbiedt het aanbieders van goederen en diensten om zich te bedienen van misleidende en/of agressieve verkooppraktijken. Zo mag een aanbieder bijvoorbeeld geen misleidende informatie geven over de belangrijkste kenmerken van zijn product, zoals prijs en beschikbaarheid, en over zichzelf. Indien een aanbieder bijvoorbeeld zou beweren dat een concert is uitverkocht en dat alleen hij de allerlaatste kaartjes heeft, terwijl dat in werkelijkheid niet zo is, zou waarschijnlijk sprake zijn van een oneerlijke handelspraktijk.

Bij overtreding van de Wet OHP kan de CA een boete opleggen van maximaal € 450 000,- (voor niet-OHP overtredingen is dit boetemaximum € 74 000,-)

- ii) Bij online verkoop van toegangskaarten zijn voorts de regels met betrekking tot elektronische handel (artikel 3:15 BW) relevant. Deze regels schrijven bepaalde informatieverplichtingen voor aan degenen die producten of diensten online aanbieden. Zo moet bijvoorbeeld de prijs duidelijk en ondubbelzinnig worden aangeduid, en moet daarbij vermeld worden welke leveringskosten er zijn.

Bij overtreding kan de CA een boete opleggen van maximaal € 74 000,-.

- iii) Tevens zijn de regels met betrekking tot algemene voorwaarden van toepassing (art 6:231 BW en verder). Deze regels beschermen consumenten tegen onredelijke voorwaarden, bijvoorbeeld het slechts terugbetalen van de oorspronkelijke prijs van een ticket (i.t.t. de betaalde prijs bij doorverkoop) wanneer een concert niet doorgaat.

Deze bevoegdheden beogen de transparantie over het aanbod (en de aanbieder) te waarborgen c.q. vergroten, waardoor de consument een geïnformeerde en gefundeerde keuze kan maken. Daarnaast beschermen de bestaande regels de consument tegen oneerlijke gedragingen en voorwaarden van aanbieders. Op basis van de haar nu ter beschikking staande bevoegdheden heeft de CA, mede naar aanleiding van handhavingsverzoeken van haar collega-toezichthouder in België, verscherpte aandacht voor online ticketshops.

III. Beoordeling Consumentenautoriteit ten aanzien van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel

Hieronder benoemt de Consumentenautoriteit aandachtspunten bij het wetsvoorstel vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Ook zal zij ingaan op consequenties voor de uitvoeringscapaciteit:

- i) Het wetsvoorstel verbiedt – kort gezegd – het doorverkopen van concerttickets tegen een hoger bedrag dan de oorspronkelijke prijs, vermeerderd met een toegestane opslag van maximaal 10% wegens administratiekosten.
Deze «materiële norm», die in het voorgestelde artikel 4a ligt besloten, is in de meeste gevallen helder en betrekkelijk eenvoudig vast te stellen. Hierbij dient echter een belangrijk voorbehoud gemaakt te worden. Een relatief nieuwe ontwikkeling is het zgn. «dynamic pricing» van tickets, waarbij tickets door de eerste verkoper bij opbod worden verkocht. Zo worden bijvoorbeeld de kaarten voor concerten van Michael Jackson In Londen op de website www.viagogo.com geveild. Bij deze wijze van verkoop kan de prijs van tickets verschillen per ticket. Bij «dynamic pricing» zal derhalve bij het toezicht op de naleving van het voorgestelde artikel per individueel ticket onderzocht moeten worden wat het verschil tussen de oorspronkelijke prijs en de prijs bij doorverkoop is. Dit zal het toezicht bijzonder arbeidsintensief maken.
- ii) Bij een ongewijzigde aanbiederskant van de markt verwacht de CA met de voorgestelde verbodsbepaling tamelijk effectief te kunnen optreden tegen de gedragingen die het artikel beoogt te bestrijden. Bij de aanbiederskant in Nederland is op dit moment sprake van een overzichtelijk aantal (enkele tientallen) aanbieders met gemakkelijk kenbare websites.
De CA heeft echter zorgen dat een aantal ontsnappingsroutes die zich op voorhand lijken voor te doen aan deze effectiviteit in de weg zullen staan:
 - a) Omdat het bij deze praktijken vooral gaat om verkoop via internet, kunnen de betreffende handelaren gemakkelijk uitwijken naar het buitenland en dezelfde praktijken vanaf over de grens, maar gericht op Nederlandse consumenten, voortzetten. Dit vormt een ernstige belemmering voor een effectieve toezichtsen handhavingspraktijk.
In de eerste plaats kan de CA haar onderzoeksbevoegdheden niet in het buitenland inzetten. In de tweede plaats kan de CA, zo zij al voldoende feiten in handen krijgt die een maatregel rechtvaardigen, deze jegens een in het buitenland gevestigd bedrijf niet adequaat effectueren. De CA mist in dit geval eenvoudigweg de juridische grondslag om een bedrijf te dwingen gehoor te geven aan een door haar opgelegde sanctie of last onder dwangsom.
Hierbij is het van belang zich goed te realiseren dat de CA, anders dan bij de andere wetgeving die zij momenteel handhaaft, in dit geval niet kan terugvallen op samenwerking tussen Europese consumentenautoriteiten onder verordening 2006/2004. Op basis van deze verordening kan de CA een (dwingend) beroep doen buitenlandse consumentenautoriteiten om handhavend op te treden tegen handelaren die zich op buitenlands grondgebied bevinden, maar die hun praktijken richten op consumenten in Nederland. Verordening 2006/2004 biedt deze mogelijkheid, maar alleen voor de richtlijnen die in de bijlage daarbij worden genoemd. Dit wordt niet anders indien in het

buitenland (bijvoorbeeld België) soortgelijke wetgeving zou bestaan. De in het voorstel genoemde jurisprudentie doet niets af aan het feit dat de Consumentenautoriteit met betrekking tot de handhaving van de voorgestelde regels niet in staat zal zijn om grensoverschrijdend toezicht te houden en te handhaven.

- b) Handelaren kunnen voorts toevlucht nemen tot erkende online handelsplaatsen, zoals Marktplaats en soortgelijke sites, en minder bekende handelsplaatsen («usenets»), om – al dan niet «vermomd» als consument – deze wederverkooppraktijken voort te zetten.

Aansluitend bij dit punt: handelaren kunnen praktijken doelbewust gefragmenteerd voortzetten door middel van ettelijke kleine eenmansbedrijfjes met talloze sites. Beide «vluchtroutes» maken

- i) dat signalering van mogelijke inbreuken lastiger wordt en
ii) dat effectief toezicht onzeker is (versplintering van zaken).
- c) Handelaren kunnen tickets in combinatie met andere artikelen (cd's, posters, sjaaltjes etc) tegen zeer hoge prijzen aanbieden zonder de voorgestelde regels te overtreden, door de bijkomende artikelen duur te maken. Daarmee blijft men binnen de grenzen van de wet, maar blijft de handel tegen hogere prijzen de facto bestaan.

Gelet op de omvang van de markt en het lucratieve karakter, is het aanneemelijk dat voor handelaren een prikkel bestaat om hun toevlucht te nemen tot ontsnappingsroutes als hierboven beschreven.

Uitvoeringscapaciteit

Gezien de beschreven onzekerheden aangaande de naleving en de haafbaarheid van het wetsvoorstel is een precieze inschatting van de vereiste capaciteit ten behoeve van toezicht, handhaving en consumentenvoorlichting niet eenvoudig te maken.

Belangrijk uitgangspunt bij het vaststellen van de vereiste capaciteit is dat het wetsvoorstel in feite een bestaande markt clandestien maakt. Gelet op de omvang en het lucratieve karakter van deze markt, zal er voor aanbieders als gezegd een aanzienlijke prikkel zijn om de handel ook na de invoering van de voorgestelde wet voort te zetten. Om de Consumentenautoriteit onder dergelijke omstandigheden in staat te stellen om effectief toezicht te houden, is substantiële en structurele capaciteit vereist. Dit geldt ook indien de Consumentenautoriteit signalen aangedragen zou krijgen door private partijen zoals concertorganisatoren en -promotoren. Behalve de vraag van bereidheid tot samenwerking bij deze partijen geldt dat de Consumentenautoriteit zich nog steeds, met inzet van onderzoeksbevoegdheden, zou moeten vergewissen van de juistheid van deze signalen.

Daarnaast zal de voorgestelde regeling leiden tot behoefte aan informatie en advies aan consumenten, bijvoorbeeld met betrekking tot de uitoefening van het recht om het teveel betaalde terug te vorderen. De Consumentenautoriteit verwacht dan ook een toename van het aantal informatievragen en meldingen bij ConsuWijzer, en acht het voor een goede uitvoering van de wet noodzakelijk dat in de informatiebehoefte van consumenten voorzien wordt.

Ten aanzien van de uiteindelijke capaciteitsraming, hangt veel af van de wijze waarop de markt gaat reageren op het wetsvoorstel. Zoals hierboven aangegeven, verwachten wij dat – gezien de belangen die er voor

deze bedrijven op het spel staan – men zal zoeken naar manieren om de wet te omzeilen.

De Consumentenautoriteit voorziet dat de wederverkopers van toegangskaarten hun handelspraktijken onder druk van dit wetsvoorstel aan zullen passen, en wel zodanig dat zij niet langer onder de werking van deze wet zullen vallen. Wij achten de mogelijkheden daartoe zeker aanwezig, bijvoorbeeld door een verplaatsing van activiteiten naar het buitenland, dan wel «versplintering» van het digitale aanbod op het internet, dan wel door koppeling van de ticketverkoop aan andere, excessief hoog geprijsde artikelen. Mochten deze ontwikkelingen zich voordoen, dan is de haalbaarheid van het voorstel naar het oordeel van de Consumentenautoriteit eenvoudigweg niet te garanderen, en is daarmee ook geen reële capaciteitsraming af te geven.

Mocht, wat wij niet verwachten, de aanbiedersmarkt in Nederland stabiel blijven (enkele tientallen goed te identificeren aanbieders en websites), dan is voor een effectieve uitvoering van de wet tenminste 3 fte vereist.