

Vergaderjaar 2009–2010

31 461

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR JUSTITIE¹ EN VOOR ECONOMISCHE ZAKEN²

Vastgesteld 8 juni 2010

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissies aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn het met de indieners eens, dat het massaal opkopen en tegen een veel hogere prijs doorverkopen van toegangskaarten aan banden gelegd moet worden en daadwerkelijke verstoring van de markt moet worden voorkomen. Zij hebben evenwel nog een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met zeer gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel van de leden Gerkens en Van Vroonhoven-Kok.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij constateren dat er al langere tijd een zekere morele verontwaardiging in de maatschappij is over het met woekerwinsten doorverkopen van toegangskaartjes. Als daaraan paal en perk kan worden gesteld zonder al te grote nadelige «bijwerkingen» dan lijkt dat deze leden een goede zaak. Omdat de initiatiefnemers pas in laatste instantie substantiële wijzigingen in hun wetsvoorstel hebben aangebracht, zijn er nog wel wat niet opgehelderde punten die een nadere toelichting behoeven.

De leden van de SP-fractie hebben met instemming kennis genomen van het initiatiefwetsvoorstel. Deze leden ondersteunen de inzet van de initiatiefnemers.

De leden van de SGP-fractie, alsmede de leden van de ChristenUnie-fractie, hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel ter betuigeling van de doorverkoop van toegangskaarten. Het voorstel

¹ Samenstelling commissie Justitie:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) vicevoorzitter, Doek (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), De Vries (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Samenstelling commissie Economische Zaken:

Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertma (PvdA), Broekers-Knol (VVD), Terpstra (CDA), Kneppers-Heynert (VVD) voorzitter, Kox (SP), Essers (CDA), Hamel (PvdA), Sylvester (PvdA), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), Doek (CDA), Franken (CDA), Böhler (GL), Willems (CDA), Reuten (SP) vicevoorzitter, Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Elzinga (SP), Vliegthart (SP), Kuiper (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

heeft hen aanleiding gegeven enkele vragen aan de initiatiefnemers voor te leggen.

2. Algemeen

Noodzaak en reikwijdte voorstel

Hoewel er onlangs een publicatie in een van de grote Nederlandse dagbladen (NRC-Handelsblad van 8 mei 2010 met een uitwerking in NRC Weekblad van die datum) is verschenen met een aantal schokkende mededelingen over onfrisse praktijken met betrekking tot de doorverkoop van toegangskarten, vragen de leden van de CDA-fractie zich af of de voorgestelde wettelijke aanpak wel de juiste benadering is om benadeling van de consument en verstoring van de markt te voorkomen.

Over de omvang van het probleem is in de stukken alleen verwezen naar een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen, dat aangeeft dat 3–5% van het totaal van de beschikbare karten terecht komt in de secundaire handel. Er wordt aangegeven, dat het incidenteel wel eens op een aantal van 10–15% zou zijn uitgekomen. Deze leden vragen zich af of we hier dan wel kunnen spreken van marktverstoring en een reële schade voor consumenten? Hebben consumentenorganisaties zich ook actief betoond om de geschetste problemen te bestrijden?

De indieners hebben een aantal landen genoemd, dat tot regulering van de doorverkoop is overgegaan. Is daarbij ook sprake (geweest) van prijsmaximering of is er slechts gewerkt met het aanbrengen van identificatiemiddelen?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de indieners kennis hebben genomen van het wetenschappelijk onderzoek van de Universiteit van Groningen en of de indieners kunnen toelichten waarom zij dit wetsvoorstel dan toch nodig vinden? Indien minder dan 4% van de beschikbare karten in Nederland in een jaar wordt doorverkocht, is er dan geen sprake van gebrek aan proportionaliteit om daarvoor een lex specialis te maken? Door alle partijen in de Tweede en de Eerste Kamer wordt onderschreven dat er gestreefd moet worden naar minder wetgeving en minder regels. Hoe kunnen de indieners verdedigen dat zij voor een betrekkelijk klein probleem een geheel nieuwe wet willen maken? Waarom is er niet voor gekozen subsidie voorwaarden te stellen bij gesubsidieerde evenementen?

De leden van de SP-fractie hebben een vraag over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Zouden de initiatiefnemers een indruk kunnen geven van wat de breedte is van het wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de belangen van consumenten niet beter (dan door het wetsvoorstel) zouden worden beschermd indien de primaire verkopers verplicht zouden worden om te publiceren aan wie zij hun karten verkopen.

Effectiviteit wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of een prijsmaximering, zoals voorgesteld van 20%, niet juist zal leiden tot omzeiling van de Nederlandse verbodsbepaling en tot het onzichtbaar worden van het gedrag van handelaren?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de indieners de effectiviteit zien van dit wetsvoorstel indien wederverkopers zich buiten de EU bevinden. De grootste is in ieder geval gevestigd met hoofdkantoor in de Verenigde Staten.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het ondergronds gaan of uitwijken naar het buitenland van de wederverkopende bedrijven een reële bedreiging is voor een transparante markt voor toegangskarten? Biedt de bestuursrechtelijke handhaving door de Consumentenautoriteit van de Wet Elektronische Handel en de Wet Oneerlijke Handelspraktijken hier soulaas?

Zelfregulering

Uit de overgelegde stukken blijkt, dat een aantal bedrijven in de secundaire tickethandel een gedragscode heeft opgesteld dan wel bezig is zulks te doen teneinde eventuele geschillen met consumenten te kunnen afdoen via een onder de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken ressorterende geschillencommissie. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of er hier naar de mening van de indieners sprake is van een reële vorm van zelfregulering of vindt de aanloop daartoe slechts plaats onder dreiging van het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom de indieners niet verdere zelfregulering hebben bevorderd voor het tegengaan van de veronderstelde monopolievorming.

De leden van de SGP-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de initiatiefnemers de overtuiging zijn toegedaan dat de organisatoren tot op heden al het wettelijk mogelijke hebben gedaan om de praktijken die het wetsvoorstel tegen wil gaan te voorkomen.

Advisering Raad voor de Rechtspraak

De Raad voor de Rechtspraak heeft aan de indieners laten weten bij een substantiële wijziging van het wetsvoorstel gaarne een nader advies te zullen geven. Nu de Raad zich in eerste instantie heeft gericht op een beoordeling van de situatie waarbij de Consumentenautoriteit een belangrijke rol was toebedeeld en deze rol thans is komen te vervallen, is het van belang te vernemen hoe het advies zal luiden nu de handhaving uitsluitend via de burgerlijke rechter zal moeten verlopen. De leden van de CDA-fractie worden gaarne geïnformeerd over het standpunt van de Raad voor de Rechtspraak over het wetsvoorstel, zoals dat thans voorligt.

3. Prijzen toegangskarten

De Raad van State stelt de vraag of de prijsbepaling van het kaartje in voorkomende gevallen niet aan het individu is. Immers, het individu bepaalt zelf wat een bepaald product of dienst waard is voor hem of haar. Delen de indieners deze opvatting? De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of dit wetsvoorstel in die zin niet overbodig is?

Prijseximering

Bij de leden van de CDA-fractie rijst bovendien de vraag waarom de indieners de grens voor een «kennelijk onredelijke prijs» op minimaal 20% hebben gesteld. In absolute bedragen gaat het dan om enkele tientallen euro's, die door de consument niet gauw als prohibitief worden gezien.

De leden van de VVD-fractie willen graag weten waarom de administratieve opslag is gemaximeerd op 20%. Is het de indieners bekend dat de administratieve kosten van de organisatie voor de verkoop via het internet vaak al boven de 20% liggen? Waarom is hier niet gekozen voor een dynamische opslag, zodat het evenwicht tussen vraag en aanbod op een natuurlijke manier kan worden bereikt?

De EU Secondary Ticket Association (EUSTA) voert tal van bezwaren aan tegen de opslag van maximaal 20%. Dit zou niet kostendekkend zijn, althans niet bij goedkopere kaartjes. Willen de indieners aan de leden van de PvdA-fractie deze maximering tot 20% eens nader onderbouwen? Welke bezwaren zouden overigens verbonden zijn aan een niet kostendekkende maximale opslag? Hoe erg zou het zijn, als de tussenhandel zou verdwijnen, gezien vanuit het belang van de consument, vanuit de sporter of artiest en vanuit de organisator?

Dynamic pricing

De indieners hebben aangegeven, dat de verkoop middels verschillende vormen van dynamic pricing door de eerste verkoper mogelijk blijft. Bedoelen zij daarmee, vragen de leden van de PvdA-fractie, dat het dan nog steeds mogelijk is de uiteindelijke koopprijs op het ticket te vermelden? Willen de indieners ook nog eens ingaan op de mogelijkheid dan wel onmogelijkheid van dynamic pricing door wederverkopers? Zien deze leden het goed dat dit wetsvoorstel de verkoop bij opbod van toegangskaarten door de eerste verkopers wel mogelijk maakt, maar verkoop bij opbod door wederverkopers via bijvoorbeeld E-bay of andere veilingssites onmogelijk zal zijn?

Gevolgen marketingrijpen

Bij dynamische prijsstelling varieert de prijs van het toegangsbewijs zoals door de organisator van een evenement wordt gevraagd. Dit kan zijn voor vergelijkbare tickets maar ook voor differentiatie in kwaliteit, beschikbaarheid en overige faciliteiten. Daarnaast kan het element tijd een grote rol spelen zoals dat ook bij wederverkoop het geval is. Kaarten worden duurder naarmate het evenement dichterbij komt. Sommige evenementen zijn zeer snel uitverkocht. Is het niet zo dat volgens economische wetten de prijs dan in ieder geval te laag is vast gesteld? Wederverkopers zorgen dan voor een efficiëntere distributie. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners of zij zich bewust zijn dat hier sprake is van een principiële ingreep in het marktmechanisme van vraag en aanbod. Is het de indieners dan ook bekend dat bij de door hen gewenste beperking van het aanbod de prijs juist omhoog zal gaan en dit gevolgen heeft die tegengesteld zijn aan het door hen gestelde oogmerk, namelijk de toegang tot evenementen mogelijk te houden voor consumenten met lagere inkomens?

De leden van de SGP-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de initiatiefnemers overtuigend duidelijk kunnen maken dat de met het wetsvoorstel beoogde restricties niet zullen resulteren in een algemene prijsverhoging voor consumenten zowel op de primaire als de secundaire markt.

4. Juridische aspecten

AMvB

De leden van de PvdA-fractie willen ook graag weten wat de indieners precies bedoelen met de bepaling in artikel 7:4a BW: «Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels over de doorverkoopprijs worden gesteld». Beperkt zich dat tot een eventuele verdere invulling van het begrip «kennelijk onredelijk»? Of kan ook het percentage van 20% middels de AMvB worden verhoogd of verlaagd? Zo ja, onder welke voorwaarden?

Definitie «kennelijk onredelijk»

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat de indieners en ook de minister van Justitie precies bedoelen met de term «kennelijk onredelijk»? Is hiermee de meer gebruikelijke betekenis bedoeld, dat een opslagpercentage tot 20% op voorhand wordt vermoed onredelijk te zijn, zodat de bewijslast omkeert en de wederverkoper moet bewijzen dat het opslagpercentage wel degelijk als redelijk kan worden beschouwd? Zo ja, dan kan toch door de wederverkoper ook in gevallen van een hoger opslagpercentage dan 20% worden aangetoond dat hij in redelijkheid deze kosten zelf heeft moeten maken en moet kunnen doorberekenen? Zo nee, waarom is dan de term «kennelijk onredelijk» gebruikt en niet de term «in ieder geval onredelijk»?

Europese regelgeving

Door onder meer E-bay (Mc-Gowan) en door EUSTA is aangegeven dat dit wetsvoorstel in strijd zou zijn met Europese wetgeving, omdat er geen prijsbescherming of prijsbeperking mag worden opgenomen. Zij verwezen daarbij naar art. 6:233 BW. Zelfs de minister van Justitie verwees in zijn tweede termijn naar dit wetsartikel. Dit begrepen de leden van de PvdA-fractie niet zo goed. Art. 6:233 BW ziet toch op de toelaatbaarheid van algemene voorwaarden? Moet de te betalen prijs en dus ook de maximering van de opslag tot 20% niet als een essentieel bestanddeel van de overeenkomst van koop en verkoop worden beschouwd en dus niet als een op de overeenkomst toepasselijke algemene voorwaarde? In het eerste geval zou namelijk de genoemde Europese richtlijn inzake algemene voorwaarden niet van toepassing zijn, in het tweede geval mogelijk wel. Of kunnen in de visie van de indieners dwingende redenen van algemeen belang tevens de Europese regelgeving inzake algemene voorwaarden aantasten?

5. Handhaafbaarheid

Gezien het oordeel van de consumentautoriteit zijn er vraagtekens te plaatsen bij de handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel. De organisatie van het toezicht is arbeidsintensief. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af op welke wijze wordt geborgd dat er voldoende capaciteit is om te handhaven?

De leden van de SGP-fractie en de ChristenUnie-fractie hebben twijfels ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorgestelde regelgeving. Met het oog daarop stellen zij de vraag op welke wijze de (door)verkoop vanuit het buitenland en/of via internet dan wel via call centers effectief kan worden tegengegaan. Ook zijn deze leden belangstellend om van de initiatiefnemers te vernemen of zij een zo concreet mogelijke indicatie kan geven van de inspanningen die van overheidszijde geleverd zullen worden om een effectieve handhaving te garanderen. Verder vragen deze leden of het wetsvoorstel wat betreft het aspect handhaving, onderscheid maakt tussen bedrijfsmatige en particuliere activiteiten.

Instellen van een vordering

De handhaafbaarheid van de voorgestelde maatregelen lijkt de leden van de CDA-fractie problematisch. Enerzijds zullen tussenhandelaren de wet gemakkelijk kunnen omzeilen door vanuit het buitenland te gaan opereren, door het aanbod langs digitale weg te «versplinteren» of door de koppeling aan andersoortige producten. Anderzijds is het zeer de vraag of het voor de consument letterlijk «loont» om een procedure bij de

kantonrechter te beginnen, gelet op de moeite en tijd, die het voeren van een geding zal kosten en de relatief geringe opbrengst van het surplus op de 20% verhoging, die de consument kan vorderen. Wat is de mening van de indieners met betrekking tot deze beide aspecten?

De critici van dit wetsvoorstel hebben wel een punt, zo dachten de leden van de PvdA-fractie, als zij stellen, dat het voor een consument doorgaans niet interessant zal zijn om individueel een rechtsvordering wegens onverschuldigde betaling in te stellen. Het te vorderen bedrag is daarvoor immers vaak te laag. Kan de collectieve vordering ex artikel 3:305a BW hier een nuttige rol vervullen? De indieners geven aan, dat zij hierbij denken aan bijvoorbeeld de Consumentenbond. Kunnen supportersverenigingen of fanclubs ook als belangenvereniging worden aangemerkt? Hebben de indieners mogelijk ook onderzocht of de verkorte incassoprocedure voor geldschulden uit overeenkomst toepasbaar verklaard had kunnen worden op de vordering wegens onverschuldigde betaling? Bij welke kantonrechter zal de vordering wegens onverschuldigde betaling moeten worden ingesteld in het geval de wederverkoper is gevestigd in het buitenland?

Bestuursrechtelijke handhaving

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was een taak toebedeeld aan de Consumentenautoriteit. Deze instantie kan met bestuurlijke boetes en dwangsommen de handelaars direct aanpakken. In het voorstel, zoals dat nu voorligt, is de Consumentenautoriteit verdwenen en zal het initiatief tot actie van de consument zelf moeten komen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of dit wel een reële optie is. Is nu niet juist de angel uit het wetsvoorstel verdwenen? Het vorenstaande laat onverlet, dat de Consumentenautoriteit kan optreden wanneer er van oneerlijke handelspraktijken sprake is. De indieners willen echter verdergaande maatregelen waarbij het de aan het woord zijnde leden voorkomt, dat een sanctie als bestuurlijke boete of dwangsom meer effectief zal zijn.

De indieners hebben de mogelijkheid van bestuursrechtelijke handhaving door de Consumentenautoriteit geschrapt. Dit op grond van het aanbod van de EUSTA om tot zelfregulering over te gaan door een relevante Gedragscode en een externe geschillen-subcommissie bij de Geschillencommissie in het leven te roepen. De indieners hebben gemeend, dat zelfregulering de voorkeur heeft boven handhaving door de overheid. Sindsdien is er door EUSTA bezwaar gemaakt tegen de beperking van de opslag tot maximaal 20%. EUSTA voert aan, dat dit de deelname aan EUSTA door wederverkopers – volgens zeggen van de indieners waren tot maart 2010 slechts 5 van de 26 wederverkopers lid van de EUSTA – zal frustreren en dat er aldus ook van participeren in de Gedragscode en meebetalen aan de Geschillencommissie niet veel terecht zal komen. Als de EUSTA met dit zwarte toekomstbeeld gelijk heeft en er dus géén Gedragscode noch een externe Geschillencommissie tot stand komt, hoe zal dan de collectieve naleving van deze wet kunnen worden gerealiseerd? De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de indieners niet hebben overwogen om de bepalingen inzake handhaving door de Consumentenautoriteit in de wet te laten, maar aan de betreffende bepalingen een andere – meer voorwaardelijke – «invoerings-KB» te verbinden?

Zouden de initiatiefnemers aan kunnen geven aan de leden van de SP-fractie wat de rol van de consumentenautoriteit precies is binnen dit wetsvoorstel?

De leden van de vaste commissies voor Justitie en voor Economische Zaken zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kneppers-Heynert

De griffier voor dit verslag,
Kim van Dooren