

Brengt 2023 Nederland een wettelijke regeling van de doorverkoop van tickets voor evenementen?

Citation for published version (APA):

Cauffman, C. (2023). Brengt 2023 Nederland een wettelijke regeling van de doorverkoop van tickets voor evenementen? *Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken*, (1), 5-14.

Document status and date:

Published: 01/01/2023

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 17 Apr. 2024

Brengt 2023 Nederland een wettelijke regeling van de doorverkoop van tickets voor evenementen?

Toegangstickets voor culturele, sport- en andere evenementen worden regelmatig doorverkocht voor prijzen die aanzienlijk hoger zijn dan de oorspronkelijke aankoopprijs. In het Nederlandse parlement is sinds 2008 herhaaldelijk gediscussieerd over de invoering van een wet die deze praktijk aan banden legt. De besluitvorming lijkt steeds vast te lopen op dezelfde argumenten. In België is in 2013 zo'n wet ingevoerd. De argumenten waarop de Nederlandse wetgever vastloopt, zijn door de Belgische wetgever keurig terzijde geschoven. Kan Nederland iets leren van België?

1. Inleiding

Van tijd tot tijd duiken in de pers berichten op over de verkoop van tickets voor sport, culturele en andere evenementen tegen absurd hoge prijzen door zogenaamde doorverkopers.¹ Dit begrip duidt op natuurlijke en rechtspersonen die niet de oorspronkelijke uitgevers van de tickets zijn, maar deze eerst zelf kochten of plannen te kopen en vervolgens voor een veel hogere prijs doorverkopen. Doorverkopers kunnen particulieren zijn die een ticket kochten met de oprechte intentie om aanwezig te zijn op het evenement, maar vervolgens om een of andere reden besluiten om geen gebruik te maken van hun ticket en dit vervolgens door te verkopen. Tenzij de oorspronkelijke verkoper bij het aanbod van het ticket duidelijk maakte dat het ticket niet mocht worden doorverkocht is daar op zich niets mis mee. In de offline wereld slaagden de oorspronkelijke ticketverkopers er met redelijk succes in om de grootschalige aankoop van tickets met het oog op doorverkoop te verhinderen door een limiet te stellen op het aantal tickets dat door een bepaalde persoon kon worden aangekocht, al werd toen reeds geprobeerd om deze regel te omzeilen door stromannen in te zetten om in de rij te gaan staan.²

Sinds tickets meer en meer online worden verkocht, stelt men echter vast dat software wordt gebruikt ('bots') om, zodra de ticketverkoop van start gaat, een groot aantal tickets te kopen. De bot wordt op voorhand zo geprogrammeerd dat hij de aankoopprocedure sneller kan doorlopen dan een natuurlijke persoon, zodat natuurlijke personen geen reële kans meer hebben om een ticket te kopen voor de originele verkoopprijs. Bots kunnen ook zo worden geprogrammeerd dat de oorspronkelijke verkoper (of het door de oorspronkelijke verkoper gehan-

teerde systeem) niet merkt dat de opeenvolgende aankooporders deel uitmaken van een georkestreerde grootschalige aankoop met het oog op doorverkoop.

Natuurlijke personen die een evenement willen bijwonen raken gefrustreerd omdat ze voelen dat ze geen kans maken om de bot 'te verslaan' en een ticket te kopen voor de prijs waartegen ze worden aangeboden door de oorspronkelijke verkoper. Wanneer de doorverkoper er uiteindelijk niet in slaagt om de gekochte tickets door te verkopen, verkeren artiesten en organisatoren in de valse veronderstelling dat er een grote opkomst zal zijn, wat hen ertoe kan aanzetten om kosten te maken om aankomende evenementen op touw te zetten om vervolgens vast te stellen dat er een lage opkomst is en ze financiële en/of reputatieschade lijden.³

Op 14 november 2022 verzocht de Tweede Kamer het kabinet gevolg gevend aan de motie Kwint om op korte termijn werk te maken van het wettelijk inperken van woekerhandel in de doorverkoop van toegangskarten voor sport en culturele evenementen.⁴ Goed nieuws? Liefhebbers van evenementen kunnen hun verwachtingen best niet al te hoog instellen. De motie lijkt vooral een nieuwe episode in te leiden van een reeds langlopende parlementaire soap. Een voorstel van wet tot regeling van deze kwestie werd immers reeds ingediend in 2008,⁵ en-

* Universitair hoofddocent Consumenten-, contracten- en mededingingsrecht, Universiteit Maastricht, gastprofessor Universiteit Hasselt en redacteur van dit tijdschrift.

1. Zie bijv. omroepwest.nl/sport/4579614/kaarten-ado-finale-peperduur-aangeboden-op-marktplaats (kaartjes voor de voetbalfinale tussen ADO Den Haag en Excelsior Rotterdam die normaal 23 euro kosten werden doorverkocht voor 1000 euro). Zie ook nos.nl/nieuwsuur/artikel/2436004-ticketzwendel-leeft-weer-op-400-euro-betaald-maar-ticket-nooit-gekregeen. Vergelijk bijv. ook de prijzen voor het concert van Metallica in Amsterdam op 27 en 29 april 2023 op ticketmaster.nl en viagogo.nl. Een kaartje voor een plaats in een bepaalde sector kost 156,80 euro op ticketmaster en 236 euro op viagogo.

2. *Kamerstukken II* 2007/08, 31461, nr. 3; *Kamerstukken II* 2008/09, 31461, nr. 10.

3. *Kamerstukken II* 2007/08, 31461, nr. 3.

4. *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 VII, nr. 22, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023, Motie van het lid Kwint, voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg van 14 november 2022.

5. *Kamerstukken II* 2007/08, nr. 2.

kele jaren later aangenomen in de Tweede Kamer,⁶ en doorgestuurd naar de Eerste Kamer, waar het pas in 2014 tot stemming werd voorgelegd. De meerderheid stemde tegen. Zal de motie dit keer wel leiden tot het aannemen van een wet tot regeling van de doorverkoop van tickets voor evenementen?

Hierna wordt eerst nader ingegaan op de inhoud van de eerder voorgelegde wetsvoorstellen, en op de motie Kwint, waar vorig jaar over werd gestemd. Vervolgens wordt de recente invoering van een gerelateerd verbod in de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken toegelicht evenals een Belgische wet inzake de beperking van doorverkoop van tickets. Dan volgt een overzicht van de belangrijkste argumenten die zijn aangevoerd tegen de invoering van een nationale regeling van de doorverkoop van tickets in Nederland en in België en wordt nagegaan in welke mate de redenen die in België geacht worden de regeling van doorverkoop te rechtvaardigen ook in Nederland gelden. Een besluit rondt de bijdrage af.

2. Een lange aanloop

Reeds in 2008 diende Tweede Kamerlid Gerkens een voorstel van wet in tot invoering van een verbod op de verkoop van toegangskaarten voor evenementen voor een hogere prijs dan de oorspronkelijke verkoopprijs.⁷ De doorverkoper zou enkel de rechtstreekse kosten van de administratieve verwerking van de koop en het verzenden van de toegangskaart aan de koper in rekening mogen brengen. Deze kosten zouden overigens niet meer mogen bedragen dan tien procent van de prijs van de toegangskaart. Negeert de verkoper dit 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 en kan de koper het te veel betaalde bedrag van de verkoper terugvorderen. Dat kan de koper ook doen nadat het evenement heeft plaatsgevonden. 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. De Tweede Kamer won een aantal adviezen in, onder meer van de toenmalige Consumentenautoriteit en van de Raad van State. Beide reageerden kritisch. De Consumentenautoriteit merkte op dat de kwestie reeds onderworpen was aan de regels

inzake oneerlijke handelspraktijken, algemene voorwaarden en voorzover het online verkoop betrof, de elektronische handel; dat het risico bestond op omzeiling van de regels, bijv. door verkoop uit het buitenland; dat handhaving moeilijk zou zijn als bij opbod wordt verkocht (en er dus geen vaste doorverkoopprijs is) en ook anderszins een zware inzet van mensen en middelen zou vergen.⁸ De Raad van State wierp heel wat vragen op, onder meer met betrekking tot de omvang van het probleem en de verwachte gedragsgevolgen en beval aan om een verplichting op te leggen om de oorspronkelijk prijs van het ticket te vermelden om de prijsverhoging eenvoudig te kunnen bepalen.⁹ Ook leden van de Tweede Kamer wierpen kritische vragen op.¹⁰

Het voorstel werd aangepast: het toepassingsgebied werd beperkt tot professionele doorverkopers, prijsverhoging werd toegestaan voor zover zij, rekening houdende met de rechtstreekse kosten voor administratie en verzending, noch direct, noch indirect 'kennelijk onredelijk' was, waarbij een prijsverhoging met meer dan 20% van de prijs die (verplicht) is vermeld op de toegangskaart in ieder geval kennelijk onredelijk werd geacht. Bij algemene maatregel van bestuur konden overigens nadere regels over de doorverkoopprijs worden gesteld. De precisering dat de onverschuldigde betaling ook na het evenement kon worden teruggevorderd verdween en de bepaling dat de koopovereenkomst die in strijd met de nieuwe regel werd gesloten kon worden vernietigd op voorwaarde dat het evenement nog niet had plaatsgevonden werd vervangen door de bepaling dat van de regel niet kon worden afgeweken ten nadele van een consument of, in de bewoordingen van het geamendeerde voorstel: 'een koper die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf'. De publieke handhaving door de Consumentenautoriteit werd geschrapt.¹¹

Het aldus geamendeerde voorstel werd in 2010 aangenomen in de Tweede Kamer¹² en doorgestuurd naar de Eerste Kamer. Daar werden grotendeels dezelfde vragen als in de Tweede Kamer opnieuw opgeworpen.¹³ Ook Willem van Boom, toenmalig redactielid van dit tijdschrift, mengde zich in het debat en sprak in een redactioneel artikel zijn bezwaren uit.¹⁴

In 2014 werd het voorstel weer opgepakt door Jasper van Dijk en Madeleine van Toorenburg. Opnieuw werden zowel de noodzaak, de wenselijkheid als de handhaafbaarheid van de voorgestelde regels in twijfel getrokken. Het

6. *Handelingen II* 2009/10, nr. 72, p. 6140.

7. Voorstel van wet van het lid Gerkens 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 toegangskaarten voor een tevoren georganiseerde publieke gebeurtenis op het terrein van sport of cultuur (doorverkoop toegangskaarten), *Kamerstukken II* 2007/08, 31461/2.

8. *Kamerstukken II* 2008/09, 31461, nr. 7. Zie ook W. Van Boom, 'Wetsvoorstel doorverkoop toegangskaarten: nuttig en nodig?', *TvC* 2011, afl. 5, p. 178.

9. *Kamerstukken II* 2008/09, 31461, nr. 8.

10. *Kamerstukken II* 2009/10, 31461, nr. 12; *Handelingen II* 2009/10, nr. 52, p. 4812-4823 en nr. 65, p. 5680-5703.

11. *Kamerstukken II* 2008/09, 31461, nr. 9; *Kamerstukken II* 2008/09, 31461, nr. A (EV II).

12. *Handelingen II* 2009/10, nr. 72, p. 6140. Zie ook Voorlopig verslag van de Vaste Commissies voor Justitie en voor Economische Zaken, over het 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), *Kamerstukken I* 2009/10, 31461, B.

13. *Kamerstukken I* 2009/10, 31461, B; *Kamerstukken I* 2014/15, 31461, E.

14. W. Van Boom, 'Wetsvoorstel doorverkoop toegangskaarten: nuttig en nodig?', *TvC* 2011, afl. 5, p. 177-183.

kwam tot een stemming op 24 oktober 2017. De meerderheid stemde tegen het wetsvoorstel. De CDA-fractie en de OSF zagen wel ruimte voor een ander voorstel dat oneerlijke handelspraktijken bij de doorverkoop effectief zou aanpakken en zou voorzien in adequate handhaving.¹⁵

De motie die op 14 november 2022 werd aangenomen door de Tweede Kamer bevat een open verzoek om werk te maken van een wet die de doorverkoop van tickets reguleert.¹⁶ Er worden geen suggesties gedaan omtrent de inhoud van de uit te werken regeling. Niettemin is de reactie van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op zijn minst weinig enthousiast. De staatssecretaris geeft aan dat het verzoek volgt op een eerdere motie van Kwint in 2017 waarin een gelijkaardig verzoek werd gericht aan de regering.¹⁷ De staatssecretaris merkt verder op dat reeds in 2017 en 2018 gesprekken zijn gevoerd met de betrokken partijen en dat hieruit bleek dat een verbod op doorverkoop ertoe zou leiden dat de doorverkoop zich naar het buitenland zou verplaatsen en moeilijk te handhaven zou zijn. Hij vermeldt verder dat er gekozen is voor een voorlichtings- en bewustwordingscampagne die nog steeds loopt en dat er op Europees niveau actie is ondernomen met betrekking tot de online doorverkoop.¹⁸ Tevens geeft hij aan dat de bestaande Nederlandse wetgeving fraude en internetplichting bij de (door)verkoop van toegangskaarten al strafbaar stelt en dat misleiding van de consument verboden is. Desalniettemin geeft de staatssecretaris aan dat hij zich zal inzetten om uitvoering te geven aan de nieuwe motie. Op korte termijn plant hij bij andere lidstaten informatie in te winnen over hun ervaringen met maatregelen die bijdragen aan het inperken van de doorverkoop van toegangskaarten en te overleggen met Nederlandse bewindslieden bevoegd voor het consumentenrecht en de sport- en cultuursector.¹⁹

3. De Europese regeling

De Moderniseringsrichtlijn²⁰ heeft aan de zwarte lijst opgenomen in bijlage I van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken een punt 23bis toegevoegd op grond waarvan het doorverkopen van tickets aan consumenten in alle omstandigheden een oneerlijke en dus verboden handelspraktijk is indien de handelaar de 'tickets heeft

verkregen door gebruik te maken van elektronische middelen om welke ingestelde limieten dan ook met betrekking tot het aantal tickets dat een persoon mag kopen of andere regels die van toepassing zijn op de aankoop van tickets, te omzeilen'.²¹

In overweging 50 van de preambule van de Moderniseringsrichtlijn wordt gesproken over tickets voor culturele en sportevenementen. Deze beperking is niet opgenomen in de tekst van punt 23bis. In de richtsnoeren benadrukt de Commissie dat overweging 50 niet moet worden gelezen als een beperking van het toepassingsgebied van het verbod dat is opgenomen in punt 23bis: het verbod geldt voor 'evenementen' in het algemeen. Dit kunnen culturele en sportevenementen, zijn, maar ook andere vormen van vrijetijdsbesteding.

Het verbod van doorverkoop geldt enkel wanneer er limieten zijn opgelegd met betrekking tot het aantal tickets dat een persoon mag kopen of wanneer 'andere regels' gelden die met behulp van de bot worden omzeild. De limieten of 'andere regels' kunnen bepaald zijn door de primaire verkoper of voortvloeien uit nationale wetgeving. De richtlijn zelf legt geen limieten of 'andere regels' als bedoeld in punt 23bis op.

Volgens de tekst van punt 23bis geldt het verbod enkel wanneer de doorverkoper de tickets heeft verkregen door het gebruik van elektronische middelen, geautomatiseerde software, ook bekend als 'bots'.²² In de richtsnoeren is evenwel gepreciseerd dat het verbod ook geldt 'wanneer de tickets door de geautomatiseerde software worden 'gereserveerd', waarna de tickets op een andere wijze per stuk wordt betaald'. De richtsnoeren voegen daar nog aan toe dat het verbod ook geldt 'indien de persoon die de tickets doorverkoopt de tickets heeft verkregen van een derde die de tickets door middel van bots heeft gekocht'. Of de oorspronkelijke, 'primaire' ticketverkoper wist dat de doorverkoper gebruikmaakte van een bot, is voor de toepassing van het verbod niet van belang. Het verbod geldt zodra de doorverkoper door middel van de bot meer tickets kon verwerven dan andere kopers.²³

Gelet op het personele toepassingsgebied van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken geldt het verbod enkel indien

15. *Handelingen I* 2017/18, nr. 4, item 4.

16. *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 VII, nr. 22, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023, Motie van het lid Kwint, voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg van 14 november 2022.

17. Gewijzigde motie van het lid Kwint c.s., voorgesteld tijdens het Wetgevingsoverleg over de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 november 2017 (34 775-VIII, nr. 34), aangenomen op 21 november 2017, zie Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, nr. 811.

18. Zie [consuwijzer.nl/garantie-reparatie-geld-terug/gekocht-maar-niet-tevreden/kaartverkoop-en-tickets-voor-evenementen-concerten-wedstrijden](https://www.consuwijzer.nl/garantie-reparatie-geld-terug/gekocht-maar-niet-tevreden/kaartverkoop-en-tickets-voor-evenementen-concerten-wedstrijden).

19. *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 VIII, nr. 173.

20. Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie, *PbEU* 2019, L 328/7.

21. Punt 23bis van bijlage I Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad, *PbEU* 2006, L 149/22, zoals gewijzigd door de Moderniseringsrichtlijn.

22. Zie overweging 50 van de preambule van de Moderniseringsrichtlijn.

23. Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren met betrekking tot de uitlegging en toepassing van Richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt, *PbEU* 2021, C 526/1-129.

de doorverkoper een handelaar is en de koper een consument.

De lidstaten moeten passende en doeltreffende middelen ter beschikking stellen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken. Deze moeten een snelle procedure omvatten om de staking van de oneerlijke handelspraktijk te bekomen of, indien de oneerlijke handelspraktijk nog niet is uitgevoerd, maar op het punt staat te worden uitgevoerd, de praktijk te verbieden. Personen of organisaties met een rechtmatig belang, moeten zich daarvoor kunnen richten hetzij tot een gerechtelijke instantie, hetzij tot een administratieve instantie die daarover zelf oordeelt dan wel een gerechtelijke procedure kan instellen (art. 11 Richtlijn oneerlijke handelspraktijken).

Consumenten die schade hebben geleden door oneerlijke handelspraktijken moeten toegang hebben tot evenredige en doeltreffende remedies, waaronder vergoeding voor de geleden schade en, indien relevant, prijsvermindering of beëindiging van de overeenkomst (art. 11bis Richtlijn oneerlijke handelspraktijken). In het kader van zulke procedures moet, rekening houdende met de rechtmatige belangen van de handelaar en van de andere betrokken partijen en voorzover dat passend lijkt, gelet op de omstandigheden van het geval, gevegd kunnen worden dat hij de juistheid van de feitelijke beweringen in verband met een handelspraktijk bewijst. Slaagt de handelaar niet in dat bewijs, dan moeten die beweringen als onjuist beschouwd kunnen worden (art. 12 Richtlijn oneerlijke handelspraktijken).

De Richtlijn oneerlijke handelspraktijken verplicht de lidstaten tot het opleggen van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties (art. 13). In het kader van gecoördineerde acties van consumentenautoriteiten binnen de EU gelden bijkomende regels inzake sancties (art. 13 lid 3 juncto 21 Verordening (EU) 2017/2394).

De Moderniseringsrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in het BW bij Wet van 30 maart 2022.²⁴ De regel over de doorverkoop van tickets is opgenomen in artikel 6:193g onder y BW.

Hoewel de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken in principe een maximumharmonisatierichtlijn is, vermeldt de preambule dat dit verbod de lidstaten niet belet om bijkomend, andere nationale maatregelen aan te nemen of te behouden 'om de legitieme belangen van consumenten te beschermen en om hun culturele beleid en een brede toegang voor alle personen tot culturele en sportevenementen te waarborgen, bijvoorbeeld door de wederverkooprijks van tickets te reguleren'.²⁵

4. De Belgische regeling

De Europese regeling is in België geïmplementeerd in het Wetboek van Economisch recht. Daarnaast heeft België een wet uit 2003 in stand gehouden die een ruimere regeling van de doorverkoop van tickets, of beter van 'toegangsbewijzen' bevat.²⁶ Het centrale concept in de Belgische regeling is immers niet ticket, maar toegangsbewijs. Het begrip toegangsbewijs verwijst naar ieder document, ieder bericht of iedere code, 'ongeacht de vorm of de drager ervan, dat het bewijs vormt van het verkrijgen bij de producent, de organisator, de eigenaar van de exploitatierechten of enige andere geaccrediteerde verkoper, van het recht om een cultureel, sportief of commercieel evenement of live voorstelling bij te wonen'.²⁷ Voor de toepassing van de Belgische regeling is het derhalve ook niet vereist dat het toegangsbewijs toegang verleent tot een 'cultureel of sportevenement'. Ook toegangsbewijzen voor commerciële evenementen of live voorstellingen vallen binnen het toepassingsgebied van de wet. Dit voorkomt discussie over de vraag of een optreden of een voorstelling al dan niet kwalificeert als een 'cultureel evenement'. Uit de discussies in de Nederlandse Tweede Kamer over het wetsvoorstel bleek bijvoorbeeld dat bepaalde Kamerleden een onderscheid maakten tussen (vaak gesubsidieerde) culturele evenementen enerzijds en optredens van populaire zangers en bands, die zij kwalificeerden als 'commercieel' anderzijds.²⁸

Het personele toepassingsgebied van de Belgische wet is ruimer dan dat van de Europese regeling. Anders dan de Europese regeling is de Belgische immers niet beperkt tot de doorverkoop door handelaars aan consumenten, maar geldt voor iedere verkoop door een natuurlijke of rechtspersoon die niet de oorspronkelijke verkoper van het toegangsbewijs is.²⁹

De Belgische wet bevat gedetailleerde regels over de vermelding van de prijs van de toegangsbewijzen door de oorspronkelijke verkoper. Bij het voorstellen van de transactie moet de oorspronkelijke verkoper steeds de definitieve prijs van het toegangsbewijs bekend maken. De prijs moet op het toegangsbewijs vermeld worden op een ondubbelzinnige manier en in een duidelijk leesbaar lettertype.³⁰ Facultatieve of variabele prijstoeslagen en kosten moeten op duidelijke, transparante en ondubbelzinnige wijze worden meegedeeld. Zij worden door de koper tijdens het koopproces op een 'opt-in'-basis aanvaard.³¹ Specifieke zakelijke praktijken, zoals met name bevoorrechte toegangsbewijzen of promotionele toegangsbewijzen, alsook de eventuele kosteloosheid ervan, moeten op een ondubbelzinnige wijze en in een duidelijk

24. Implementatiewet richtlijn modernisering consumentenbescherming, *Stb.* 2022, 157.

25. Zie overweging 50 van de preambule van de Moderniseringsrichtlijn.

26. Wet 30 juli 2013 betreffende de verkoop van toegangsbewijzen tot evenementen, *BS* 6 september 2013, in werking sedert 1 oktober 2013 (art. 16).

27. Art. 2, 1°.

28. *Handelingen II* 2009/10, nr. 65, p. 5680-5703.

29. Art. 2, 3°, 4° en 5°.

30. Art. 4, § 1.

31. Art. 4, § 2.

leesbaar lettertype op het toegangsbewijs worden vermeld.³²

De wet verbiedt:

- 1) De regelmatige doorverkoop.
- 2) De occasionele doorverkoop tegen een prijs die hoger is dan de prijs bepaald door de oorspronkelijke verkoper.
- 3) De doorverkoop voor de start van de oorspronkelijke verkoop.
- 4) De verkoop van een bevoorrecht toegangsbewijs, als ook van een promotioneel toegangsbewijs, waarvoor er geen oorspronkelijke verkoop is geweest.

Het presenteren met het oog op een van de verboden vormen van doorverkoop en de verstrekking van middelen die daarvoor, zijn eveneens verboden.³³

Het onderscheid tussen regelmatige en occasionele doorverkoop refereert volgens de parlementaire voorbereiding aan het 'onderscheid tussen een professioneel verkoper en een individu, dat enkele tickets per jaar verkoopt zonder de bedoeling een lucratieve activiteit uit te oefenen'.³⁴

De wet voorziet in een heel arsenaal van sancties. Vooreerst wordt elk prijsverschil bij de betaling van een doorverkoop die het door de wet bepaalde bedrag overschrijdt, beschouwd als onverschuldigde betaling en is de koper gerechtigd het te veel betaalde terug te vorderen van de betrokken doorverkoper (art. 6).

Voort is er voorzien in een strafrechtelijk en een administratiefrechtelijk systeem van publieke handhaving (art. 8/1). De bevoegdheid om inbreuken op de wet op te sporen en vast te stellen is een gedeelde bevoegdheid van de gerechtelijke politie en van de ambtenaren van de Economische Inspectie (art. 11).

Het openbaar ministerie kan een minnelijke schikking (art. 216bis van het Wetboek van strafvordering) of een bemiddeling in strafzaken (art. 216ter Sv) voorstellen,³⁵ dan wel de zaak doorverwijzen naar de strafrechter die inbreuken op de artikelen 4 en 5 kan bestraffen met een strafrechtelijke geldboete van niveau 2 zoals bedoeld in artikel XV.70 van het Wetboek van economisch recht (art. 9).

Wanneer het openbaar ministerie ervan afziet een van de hiervoor genoemde maatregelen te nemen, of wanneer het openbaar ministerie geen beslissing heeft genomen binnen een termijn van drie maanden te rekenen van de dag van ontvangst van het proces-verbaal waarin de inbreuk werd vastgelegd, beslissen de bevoegde ambtenaren

van de FOD Economie of de procedure voor de administratieve geldboete moet worden opgestart (art. 8/2).

Wanneer de ambtenaren van de Economische Inspectie een overtreding vaststellen kunnen zij een waarschuwing richten tot de overtreder waarbij deze laatste wordt aangemaand om de overtreding te beëindigen (art. 12). De betreffende ambtenaren kunnen aan de overtreder tevens een transactie voorstellen, waarbij de overtreder de overtreding erkent en een door de ambtenaren voorgesteld bedrag betaalt dat niet hoger mag zijn dan de administratieve geldboete (verhoogd met opdecimen) die aan de overtreder zou kunnen worden opgelegd (art. 9 en 13).

Bij de voorzitter van de Ondernemingsrechtbank kan bovendien een vordering worden ingesteld tot staking, tot stopzetting van een inbreuk op artikel 5 van de wet. De vordering kan worden ingesteld door de minister, door de directeur-generaal van de algemene directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O.'s, Middenstand en Energie en door andere belanghebbenden. De vordering wordt behandeld volgens een snelle procedure, zoals in kortgeding. De voorzitter kan het stakingsbevel vergezellen van een bevel tot bekendmaking van de beslissing of een samenvatting daarvan tijdens een bepaalde termijn en op kosten van de overtreder, indien dit ertoe zou kunnen bijdragen dat de gewraakte handeling of de uitwerking ervan ophoudt. Het vonnis is uitvoerbaar bij voorraad, niettegenstaande elk rechtsmiddel en zonder borgtocht. Een vordering wegens dezelfde feiten voor een strafrechtbank staat aan een stakingsbevel niet in de weg (art. 14).

In aanvulling op de strenge handhavingsregels voorziet de Wet ook in de organisatie van geregeld overleg tussen de betrokken partijen, namelijk de producenten en organisatoren van voorstellingen, de distributeurs, de zalen, de uitwisselingplatformen en de vertegenwoordigers van de consumenten, met het oog op een voortdurende evaluatie van de wet, alsook de invoering van *best practices*. Om de twee jaar wordt een evaluatieverslag over de wet en haar handhaving voorgelegd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers (art. 7). Naar aanleiding van de bespreking van dit verslag kunnen bij Koninklijk Besluit passende maatregelen worden genomen (art. 8).

5. Analyse van de voornaamste bezwaren tegen de regulering van de doorverkoop van toegangsbewijzen

5.1. Verzoenbaarheid met EU-recht

Tijdens de voorbereiding van de Belgische wet rees de vraag of een regeling van de doorverkoop van toegangs-

32. Art. 4, § 3.

33. Art. 5.

34. Verslag van 23 april 2013 namens de Commissie voor het Bedrijfsleven, het Wetenschapsbeleid, het Onderwijs, de Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen, de Middenstand en de Landbouw uitgebracht door de heer Peter Dedecker bij het betreffende de wederverkoop van toegangsbewijzen tot culturele en sportieve evenementen en het Wetsvoorstel houdende diverse maatregelen met betrekking tot de doorverkoop van toegangstickets voor bepaalde evenementen, *Parl. St. Kamer*, DOC 53 0656/005, p. 6.

35. Indien het openbaar ministerie ervan afziet een strafvervolgung in te stellen, of een minnelijke schikking bedoeld in artikel 216bis van het Wetboek van strafvordering of een bemiddeling in strafzaken bedoeld in artikel 216ter van hetzelfde Wetboek voor te stellen, bezorgt het een afschrift van de procedurestukken van de aanvullende onderzoeksdaden aan de bevoegde ambtenaren bedoeld in artikel XV.60/4 van het Wetboek van economisch recht (art. 8/3).

tickets wel verzoenbaar is met het door het EU-recht gegarandeerde vrij verkeer diensten (art. 56 VWEU). Voor het oordeel dat de doorverkoop van toegangstickets een dienst is, verwijst de Belgische dienst Wetsevaluatie naar het advies van de Nederlandse Raad van State over het Nederlands wetsvoorstel uit 2008.³⁶ Artikel 56 is weliswaar enkel van toepassing op activiteiten die zich niet in al hun relevante aspecten in een enkele lidstaat afspeelen. Aan die voorwaarde is echter voldaan, zodra de regeling van toepassing is op doorverkopers die in een bepaalde lidstaat gevestigd zijn, ongeacht de lidstaat waarin de kopers gevestigd zijn. Het artikel is bijgevolg van toepassing op de Belgische wettelijke regeling inzake de doorverkoop van toegangsbewijzen. De Belgische wetgever was evenwel van oordeel dat de Belgische regeling kon worden gerechtvaardigd op grond van de *rule of reason*.³⁷ De Dienst voor Wetsevaluatie wees erop dat consumentenbescherming al eerder door het Hof van Justitie was aanvaard als een 'dwingende vereiste in het algemeen belang' in de zin van de *rule of reason*³⁸ en dat ook aan de andere voorwaarden voor de toepassing van deze regel voldaan leek te zijn (toepasselijkheid zonder onderscheid op grond van de herkomst van de diensten of op grond van de nationaliteit of lidstaat van vestiging van de dienstverrichter, en beperkingen die geschikt,³⁹ objectief noodzakelijk en evenredig⁴⁰ zijn om de naleving van de doelstelling van algemeen belang te waarborgen) maar dat de uiteindelijke beoordeling daarvan toekomt aan het Hof van Justitie.⁴¹ Het Hof van Justitie heeft over de verzoenbaarheid van de wet van 2013 met artikel 56 VWEU nog geen uitspraak gedaan. Wel heeft het Belgische grondwettelijk Hof geoordeeld dat de wet geen schending uitmaakt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheid en non-discriminatie), in samenhang gelezen met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en met artikel 56 VWEU.⁴²

Tot slot zagen de verzoekers een probleem in het licht van artikel 14 Richtlijn elektronische handel dat onder bepaalde voorwaarden voorziet in een vrijstelling van aansprakelijkheid voor online tussenpersonen.⁴³ Het

Grondwettelijk Hof oordeelde hieromtrent dat het bestreden artikel 5 inderdaad niet enkel de voorstelling met het oog op doorverkoop verbiedt, maar ook de verstrekking van middelen, met name door elektronische platformen, die worden aangewend met het oog op doorverkoop. Het Hof wees er evenwel op dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 5 blijkt dat de beheerders van elektronische platformen slechts voor een inbreuk op de wet aansprakelijk zijn indien zij daadwerkelijk kennis hebben van de onwettige activiteit en dus 'expliciet hiervan op de hoogte zijn'⁴⁴ en het nalaten prompt te handelen om de aanbiedingen te verwijderen of de toegang daartoe onmogelijk te maken. Dit was niet in strijd met artikel 14 Richtlijn elektronische handel en is evenmin in strijd met de daarmee overeenstemmende bepaling van de DSA.⁴⁵ De preambule van de Moderniseringsrichtlijn bepaalt overigens uitdrukkelijk dat het de lidstaten toegelaten is om verdergaande maatregelen te nemen inzake de doorverkoop van toegangstickets.⁴⁶ Nu zou men wel kunnen argumenteren dat de bewoordingen van een preambule niet bindend zijn en geen afbreuk kunnen doen aan de tekst van de artikelen van de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken,⁴⁷ die terzake niet voorzien in een afwijking van het beginsel van maximumharmonisatie. Daartegen kan echter weer worden aangevoerd dat het beginsel van maximumharmonisatie zich niet uitstrekt tot aspecten van doorverkoop van tickets die niet binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Deze kwestie moet uiteindelijk door het Hof van Justitie worden beslecht.

5.2. Marktwerking – prijsregulering

Tegen het invoeren van een regeling die de doorverkoop van toegangsbewijzen of alleszins de prijs waaraan wordt doorverkocht inperkt, wordt aangevoerd dat zo'n regel moeilijk verzoenbaar is met een economisch systeem dat gebaseerd is op de vrije markt.⁴⁸ De Belgische wetgever en het Belgische Grondwettelijk Hof zijn het daar niet mee eens. Het Belgische wetsvoorstel werd precies verantwoord door de wens dat het grote publiek toegang zou krijgen tot evenementen aan marktconforme voorwaarden.⁴⁹ De hoge prijzen op de secundaire markt zijn

36. Verslag 3 juli 2013 namens de Commissie voor de Financiën en voor de Economische Aangelegenheden uitgebracht door de heer Laaouej bij het Wetsontwerp betreffende de wederverkoop van toegangsbewijzen tot culturele en sportieve evenementen, *Parl. St. Senaat*, 5- 2081/3, 10 met verwijzing naar RvS (Nederland), advies van 3 juli 2008 over 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 publieke gebeurtenis op het terrein van sport of cultuur (doorverkoop toegangskarten), *Kamerstukken II* 2008/09, 31461, nr. 8, p. 5. Dat het hier gaat om de vrijheid van diensten is inmiddels ook bevestigd door het Belgische Grondwettelijk Hof, zie GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

37. Zie *Parl. Stukken Kamer* 2010-2011, nr. 53-656/1 en 2012-13, nr. 53-656/5, evenals CRIV 53 PLEN 140, 2 mei 2013, p. 56-70.

38. HvJ EU 4 december 1986, C-205/84, ECLI:EU:C:1986:463, nr. 28 (*Commissie/Duitsland*).

39. Zie hierover infra, punt 7.

40. Zie hierover nader infra, punt 6.

41. Bijlage bij het verslag vermeld in noot 36, p. 11.

42. GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

43. Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (Richtlijn inzake elektronische handel), *PbEU* 2000, L 178/1-16.

44. *Parl. St. Kamer*, 2012-2013, 53-0656/005, p. 4.

45. Art. 6.

46. R.o. 50.

47. HvJ EU 2 april 2009, C-134/08, ECLI:EU:C:2009:229, *Jur.* 2009, I-2875, par. 16 (*Hauptzollamt Bremen/J.E. Tyson Parketthandel GmbH hanse j.*); HvJ EU 24 november 2005, C-136/04, ECLI:EU:C:2005:716, *Jur.* 2005, I-10095, par. 32 met verdere referenties (*Deutsches Milch-Kontor*).

48. *Handelingen II* 2009/10, nr. 52, p. 4812-4823. Zie ook Van Boom, *TvC* 2011, p. 180-181. Zie verder: *Kamerstukken I* 2014/15, 31461, E.

49. *Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, DOC 53-0656/001, p. 3; GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

volgens de indieners van het Belgische wetsvoorstel het gevolg van marktverstoring en het creëren van een kunstmatige schaarste doordat de tickets op de oorspronkelijke markt op grote schaal worden aangekocht en vervolgens worden doorverkocht op de secundaire markt aan een prijs die veel hoger ligt dan de oorspronkelijke prijs. Er wordt bijvoorbeeld melding gemaakt van prijzen die zes tot zeven maal hoger liggen dan de oorspronkelijke prijs.⁵⁰ Dat er kopers gevonden worden die bereid zijn de hogere prijzen op de secundaire markt te betalen, impliceert volgens het Grondwettelijk Hof dat de ‘prijs die de oorspronkelijke verkoper voor het toegangsbewijs aanreken beduidend lager ligt dan de prijs die door de vrije marktwerking, met andere woorden door het zuivere spel van vraag en aanbod, wordt bepaald’. Volgens het Grondwettelijk Hof levert de vrije marktwerking ‘in de regel geen probleem op wanneer de oorspronkelijke verkoper de vraag verkeerd heeft ingeschat’.⁵¹ Volgens het Grondwettelijk Hof is dat echter doorgaans niet het geval voor de culturele en sportieve evenementen waarop de Wet van 2013 van toepassing is: in de meerderheid van die gevallen zou ‘de oorspronkelijke verkoper van het toegangsbewijs vrijwillig een lagere prijs bepaald hebben dan de geschatte marktprijs, met als doel de aankoop ervan voor een zo ruim mogelijk aantal consumenten toegankelijk te maken. In dergelijke omstandigheden, wanneer de oorspronkelijke verkoper door de democratisering van de verkoopprijs van toegangsbewijzen zelf de vrije marktwerking corrigeert, behoort het’ volgens het Grondwettelijk Hof ‘tot de opdracht van de overheid om ervoor te zorgen dat de ethische bekommernis van de oorspronkelijke verkoper niet door een zuiver economische afweging terzijde wordt geschoven op de zogenaamde secundaire markt’.⁵²

6. Wettelijke regeling gaat verder dan nodig

6.1. Het betreft een probleem van beperkte omvang

Tijdens de discussies in het Nederlands parlement werd regelmatig de vraag gesteld naar de omvang van het probleem.⁵³ In de Eerste Kamer werd verwezen naar een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) uit 2009, waaruit zou blijken dat slechts 4% van beschikbare kaarten in Nederland doorverkocht zou worden.⁵⁴ De indieners van het voorstel wezen evenwel op zwakke punten van het onderzoek. De gehanteerde methode zou

niet duidelijk zijn en er zouden verschillende cijfers worden vermeld. Naast het reeds genoemde percentage van 4%, zou melding gemaakt worden van steekproeven waaruit zou blijken dat gemiddeld 11% van de kaarten zou worden doorverkocht en waarbij zelfs een uitschieter van 21% werd vastgesteld. Ook de methodiek van het onderzoek is volgens de indieners onduidelijk, en er werd geen verklaring gegeven voor de uiteenlopende uitkomsten en percentages. Uit cijfers waarover de indieners beschikten zou een gemiddelde van 11% reëler zijn dan 4%.⁵⁵ Bovendien blijven de klachten toch regelmatig de pers halen.⁵⁶ In België werden in 2017, 2018 en 2019, respectievelijk 24, 13 en 3 inbreuken op de wettelijke regels over de doorverkoop vastgesteld. Bijzonder is, dat terwijl het aantal vastgestelde inbreuken jaarlijks daalde, het aantal klachten bij de bevoegde administratieve overheid over inbreuken opliep van 619 in 2017, over 697 in 2018 tot 835 in 2019. De bevoegde minister verklaart het toegenomen aantal klachten door de toenemende aandacht die in de media aan de kwestie is besteed.⁵⁷

6.2. Bestaande regelgeving is voldoende

Ten tijde van de behandeling van het voorgaande Nederlandse wetsvoorstel voerde de Consumentenautoriteit al aan dat er heel wat wetgeving bestaat over oneerlijke praktijken in verband met de doorverkoop van toegangstickets: de regels inzake algemene voorwaarden, oneerlijke handelspraktijken en voorzover het de online verkoop betreft, de regels inzake elektronische handel.⁵⁸ Dit oordeel vond ruime bijval in de Eerste Kamer, waar ook nog gewezen werd op de mogelijkheid om andere rechtsfiguren zoals de dwaling te gebruiken.⁵⁹

Inmiddels bevatten de regels inzake oneerlijke handelspraktijken zelfs een specifiek verbod betreffende de doorverkoop van door automatische middelen verkregen tickets. De DSA⁶⁰ legt verplichtingen op aan aanbieders van online platformen die bijkomende bescherming bieden tegen oneerlijke praktijken in verband met de doorverkoop via platformen. Wanneer zulke platformen gebruikmaken van aanbevelingssystemen moeten zij bijvoorbeeld in hun algemene voorwaarden, in duidelijke en begrijpelijke taal de belangrijkste parameters vermelden die in hun aanbevelingssystemen worden gebruikt, alsook eventuele opties voor de afnemers van de dienst

50. Parl. St., Kamer, 2012, 2013, DOC 53-0656/005, pp. 3-4; GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

51. GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

52. GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

53. *Kamerstukken I* 2014/15, 31461, E en J; *Handelingen I* 2017/18, nr. 4, item 4.

54. J.T. Bouma e.a., ‘Overzicht Nederlandse Ticketingmarkt’, RUG 2009, zie hierover: rug.nl/news/2009/11/185_09.

55. *Kamerstukken I* 2014/15, 31461, D.

56. Zie voetnoot 1.

57. Antwoord van 20 april 2020 op Schriftelijke vraag nr. 7-408 van 12 maart 2020 van Willem-Frederik Schiltz aan de Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Armoedebestrijding, Gelijke Kansen en Personen met een beperking, *Parl. Hand. Senaat* Zitting 2019-2020, zitting 12 maart 2020.

58. Voor een nadere uitwerking van wat deze artikelen te bieden hebben voor oneerlijke praktijken bij de doorverkoop van toegangsbewijzen, zie Van Boom, *TvC* 2011, p. 180-181. In 2010-2011 heeft de toenmalige Consumentenautoriteit alle Nederlandse websites waarop toegangsbewijzen werden doorverkocht gecontroleerd op de naleving van de wettelijke informatieplichten en een aantal lasten onder dwangsom opgelegd. In het jaarrapport van 2011 gaf de Consumentenautoriteit aan dat de websites soms nog wel ‘steken lieten vallen’, maar dat ze niettemin optimistisch was over het blijvend effect van haar optreden, zie Consumentenautoriteit, 2011 – Terugblik, acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/7508_terugblik-2011-jaarrapport-consumentenautoriteit.pdf.

59. *Kamerstukken I* 2014/15, 31461, E.

60. Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening), *PbEU* 2022, L 277/1, beter bekend onder haar Engelstalige verkorte titel: Digital Services Act, afgekort: DSA.

om deze belangrijkste parameters te wijzigen of te beïnvloeden.⁶¹ Wanneer een ticket of een ticketverkoper (vooral) wordt aanbevolen omdat die verkoper voor de aanbeveling heeft betaald, dan moet de consument dit dus kunnen achterhalen op grond van de algemene voorwaarden. Niettemin blijkt uit de preambule van de Moderniseringsrichtlijn dat de Europese wetgever zich bewust is van het feit dat, alleszins in bepaalde lidstaten de nood en de wens blijkt te bestaan om bijkomende regels aan te nemen.

6.3. Zelfregulering en contractuele voorwaarden zijn meer geschikt dan wetgeving om het probleem van de doorverkoop aan te pakken

Van Boom merkte reeds in 2011 op dat organisatoren op grond van de contractsvrijheid kunnen bedingen dat toegangsbewijzen onoverdraagbaar zijn. Wordt zo'n ticket dan toch doorverkocht dan kan de organisator de 'opvolgende' koper de toegang weigeren. De auteur erkent evenwel dat het hanteren van zo'n gesloten stelsel van toegangsbewijzen weinig populair is, de openbare orde ter plekke in gevaar kan brengen en dat het opzetten en handhaven een enorme investering vergt van de organisator.⁶²

De verzoekende partijen die de grondwettelijkheid van de Belgische wet betwistten, wierpen op dat de oorspronkelijke verkopers ook zouden kunnen opteren voor het spreiden van de vrijgave van toegangsbewijzen over een langere tijdspanne en het beperken van het aantal toegangsbewijzen dat een persoon kan kopen of reserveren. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat deze middelen reeds werden toegepast maar dat het leek vast te staan dat zij niet even doeltreffend waren als de Belgische wettelijke regeling. Bovendien zou niet met zekerheid gezegd kunnen worden dat het opleggen van de alternatieve maatregelen, van de aard als hiervoor vermeld,⁶³ het vrij verkeer van diensten op minder ingrijpende wijze zou beperken dan de wettelijke regeling.⁶⁴

Tijdens de parlementaire discussies in verband met het Nederlandse wetsvoorstel werd ook gesuggereerd dat zelfregulering een betere oplossing zou kunnen bieden voor problemen bij de doorverkoop van toegangskaarten.⁶⁵

De Belgische wetgever verkoos een wettelijke regeling, niettemin werd voorzien in overleg met de sector (art. 7 en 8). Tijdens de parlementaire voorbereiding werd hieromtrent vermeld dat de wettelijke regeling een maatregel was om de ongewenste praktijken inzake doorverkoop op korte termijn te beteugelen 'in de hoop

dat nadien de regering in overleg met de sector kan nagaan hoe de organisatie van de primaire markt kan worden aangepast, zodat op termijn de voorliggende bepalingen zelfs overbodig worden'.⁶⁶ Deze bepaling droeg bij tot het oordeel van het Grondwettelijk Hof dat de wet niet verder ging dan nodig om de problematiek van de doorverkoop aan te pakken.⁶⁷ Vrijwel tien jaar later is de wet bovendien nog steeds in werking. Dit toont aan dat het niet zo evident is om in overleg met de sector een oplossing te vinden om de primaire markt aan te passen op een manier dat er geen nood meer bestaat aan een wettelijke regeling.

7. Wettelijke regulering is niet geschikt om het probleem van de doorverkoop aan te pakken

7.1. Uitmijking naar het buitenland

In het advies dat de Consumentenautoriteit verstrekte aan de Nederlandse Tweede Kamer, wees zij erop dat het invoeren van de voorgestelde wettelijke regeling in Nederland louter tot gevolg zou hebben dat de aanbieders van toegangstickets vanuit het buitenland zouden gaan opereren en dat dit de handhaving in de weg zou staan.⁶⁸ Dit bezwaar hangt samen met het feit dat het voorstel op dat moment voorzag in handhaving door de Consumentenautoriteit. De Autoriteit merkte terecht op dat zij, slechts een dwingend beroep kan doen op buitenlandse consumentenautoriteiten teneinde op te treden tegen op hun grondgebied gevestigde ondernemingen die hun activiteiten richten op de Nederlandse consument voor handhaving van richtlijnen genoemd in Verordening 2006/2004 en dus niet voor louter Nederlandse wetgeving, zelfs niet indien er in het andere land gelijksoortige wetgeving zou bestaan.⁶⁹

Wat leert de Belgische praktijk op dit punt? Uit de parlementaire voorbereiding van de Belgische wet blijkt immers dat de regeling niet alleen van toepassing is op doorverkopers die op het Belgische grondgebied gevestigd zijn, maar ook op doorverkopers die zich vanuit het buitenland richten op de Belgische markt. Wat de handhaving betreft, zagen we hiervoor dat het Belgische recht gebruikmaakt van een combinatie van private en publieke handhaving. Interessant voor de Nederlandse lezer is dat het Belgische recht ook voorziet in een 'hybride' vorm van handhaving. Wat in het Nederlandse recht bereikt wordt door het opleggen van een last onder dwangsom, wordt in België bereikt door het instellen van vordering tot staking voor de voorzitter van de Ondernemingsrechtbank. Aan het stakingsbevel kan een dwangsom worden gekoppeld, evenals een publicatiebevel. De vordering is 'privaat' in die zin dat zij door de burgerlijke rechtbanken

61. Art. 27 lid 1 DSA.

62. Het stelselmatig doorbreken van een gesloten verkoopsysteem van toegangskaarten is onrechtmatig tegenover de organisator en kan aanleiding geven tot een verbodsactie, zie Van Boom, *TvC* 2011, p. 182.

63. De verzoekers suggereerden verder nog het opleggen van de verplichting aan organisatoren van evenementen om toegangsbewijzen terug te nemen of de prijs ervan terug te betalen en het verbeteren van het toezicht op officiële verkooppunten. Het Grondwettelijk Hof oordeelde hierover op dezelfde wijze.

64. GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

65. *Kamerstukken I* 2009/10, 31461, B; *Kamerstukken I* 2014/15, 31461, E.

66. Parl. St., Kamer, 2012-2013, DOC 53-0656/005, p. 4.

67. GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

68. *Kamerstukken II* 2008/09, 31461, nr. 7. Zie ook *Kamerstukken I* 2009/10, 31461, B; *Kamerstukken I* 2014/15, 31461, E.

69. *Kamerstukken II* 2008/09, 31461, nr. 7.

wordt behandeld. Ze kan echter niet alleen worden ingesteld door de belanghebbende consumenten, maar ook door concurrenten, de directeur-generaal van de algemene directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O.'s, Middenstand en Energie, en kan in die zin als hybride worden beschouwd. De praktijk toont ook aan dat de minister effectief gebruik heeft gemaakt van deze wijze van handhaving. Op 2 december 2016 hebben de Belgische overheidsinstanties, bevoegd voor het instellen van een vordering tot staking tegen de overtreder van de bepalingen van artikel 5 van de Wet van 2013, voor de voorzitter van de Ondernemingsrechtbank te Antwerpen immers zo een vordering ingesteld tegen een aantal in Nederland gevestigde vennootschappen die in België via door hen beheerde websites toegangsbewijzen voor in België georganiseerde evenementen doorverkochten tegen een hogere dan de oorspronkelijke prijs.⁷⁰ De Nederlandse vennootschappen wierpen een exceptie van internationale onbevoegdheid op en voerden aan dat de vordering buiten de werkingssfeer van Verordening nr. 1215/2012 viel omdat de Belgische overheidsinstanties krachtens hun overheidsbevoegdheid handelden. Nadat de rechter in eerste aanleg zich onbevoegd verklaarde, stelden de Belgische overheidsdiensten beroep in voor het Hof van Beroep te Antwerpen dat een prejudiciële vraag stelde aan het Hof van Justitie over de toepasselijkheid van Verordening nr. 1215/2012. Het Hof oordeelde dat vorderingen tot vaststelling en staking van oneerlijke handelspraktijken in de zin van Richtlijn 2005/29 wel degelijk onder het begrip 'burgerlijke en handelszaken' in de zin van artikel 1, lid 1, van Verordening nr. 1215/2012 vallen.⁷¹

Onder het Nederlandse recht zou een gelijkaardig resultaat kunnen worden bereikt wanneer de Autoriteit Consument en Markt gebruik zou maken van artikel 3:305b *juncto* 3:305a BW voor de handhaving van een eventuele Nederlandse wettelijke regeling betreffende de doorverkoop van toegangskarten. Op deze wijze zou overigens niet enkel de stopzetting op last van een dwangsom eventueel gekoppeld aan een publicatieplicht gevorderd kunnen worden, maar ook een schadevergoeding. Uiteraard zou ook gebruik gemaakt kunnen worden van 'zuiver' privaatrechtelijke collectieve acties op grond van de artikelen 3:305a en 3:305d BW door stichtingen of verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid die krachtens hun statuten de belangen van consumenten behartigen.

7.2. Uitmijking naar de zwarte markt

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in het Nederlandse parlement werd gewezen op het risico dat de doorverkoop van tickets voor (aanzienlijk) hogere prijzen ondergronds zou gaan, zich zou verplaatsen naar de zwarte markt waardoor het risico op bedrog nog zou toenemen.⁷² In dit verband werd verwezen naar studies uit de Verenigde Staten.⁷³ Deze studies werden ook aangevoerd door de eisers⁷⁴ in de procedure tot nietigverklaring van de Belgische wet door het Belgische Grondwettelijk Hof.⁷⁵ De studies zouden namelijk aantonen dat de wet ongeschikt was om haar doel te bereiken. In dat verband werden ook (in het arrest niet nader gespecificeerde) Nederlandse studies ingeroepen waaruit zou blijken dat ook de doelstelling van een ruimere toegankelijkheid van culturele en sportieve evenementen niet kan worden bereikt. Het verbod op de regelmatige doorverkoop zou immers enkel in het belang zijn van de consumenten die zich gemakkelijk naar het officiële verkooppunt kunnen verplaatsen. Ten slotte zou de bestreden wet ook het legitiem ondernemerschap verhinderen zoals het aanbieden van pakketten van zowel logies als toegangsbewijzen voor evenementen.⁷⁶

In zijn verweer voor het Grondwettelijk Hof voerde de ministerraad tegen deze argumenten aan dat 'de bestreden wet geen zwarte markt tot stand zou brengen voor de doorverkoop van toegangsbewijzen, aangezien die markt reeds (bestond). De wet (zou) integendeel middelen verschaffen om tegen de bestaande zwarte markt te kunnen optreden. Zelfs indien er een verschuiving zou plaatsvinden van de elektronische platformen naar de straathandel, zou dat geen verantwoording kunnen vormen om geen wettelijk verbod op te leggen. Indien de redenering van de eisers zou worden gevolgd, zou de verkoop van bijvoorbeeld drugs en wapens evenmin mogen worden gereguleerd'. De ministerraad relativeerde bovendien de aangehaalde studies, en merkte op dat die het probleem louter vanuit een economische invalshoek benaderden. De ministerraad voerde bovendien aan dat ook de Belgische wetgever zich had gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek,⁷⁷ dat aantoonde dat de gekozen maatregel wel degelijk geschikt was om culturele en sportieve evenementen voor een zo groot mogelijk publiek toeganke-

70. De vordering beoogde naast een bevel tot staking van de inbreuk, een bevel tot publicatie van het vonnis op kosten van verweerders, een dwangsom van 10 000 euro per vastgestelde inbreuk vanaf de betekening van het vonnis en een verklaring voor recht dat toekomstige overtredingen overeenkomstig het WER kunnen worden vastgesteld bij eenvoudig proces-verbaal opgesteld door een beëdigd ambtenaar van de Algemene Directie Economische Inspectie.

71. HvJ EU 16 juli 2020, C-73/19, ECLI:EU:C:2020:568 (*Belgische Staat en directeur-generaal van de algemene directie Controle en Bemiddeling van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie/Movic BV e.a.*).

72. Zie bijv. *Kamerstukken I* 2009/10, 31461, B; *Kamerstukken I* 2014/15, 31461, E.

73. Het arrest van het Grondwettelijk Hof bevat geen referenties naar concrete studies. In de Belgische parlementaire voorbereiding (Parl. St. Kamer, 2012-2013, DOC 53, 656/5, p. 21) wordt in dit verband verwezen naar de volgende studie: Dan Elfenbein, 'Do anti-ticket scalping laws make a difference online? Evidence from internet sales of NFL tickets', september 2004, University of California, Berkeley; 'Een andere visie op wetgeving tegen doorverkoop van tickets: theorie en bewijs', juni 2006, University of Texas; Stephen K. Happel & Marianne M. Jennings, 'The Folly of Anti-Scalping Laws', *CATO J.* (15) 1995, afl. 1, p. 65 (de parlementaire stukken vermelden geen tijdschrift en 1996 als datum); James Atkinson, 'The Economics of Ticket Scalping', 2004, jimmyatkinson.com/papers/the-economics-of-ticket-scalping/ (link niet vermeld in de parlementaire stukken).

74. eBay International AG en 2dehands.nl BV.

75. GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

76. GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

77. Maxime Baccaert, 2009-2010, niet gepubliceerd, inhoud weergegeven in *Parl. St. Kamer*, 2012-2013, 53, 656/5, p. 29 e.v.

lijk te maken.⁷⁸ Het Grondwettelijk Hof schaarde zich achter de ministerraad. Het achtte de wet geschikt om het beoogde doel te bereiken en oordeelde dat niet was aangetoond dat de onderzoeken uit de VS meer betrouwbaar waren dan het onderzoek waarop het Belgische parlement zich had gebaseerd.⁷⁹

7.3. Andere handhavingsproblemen

In aanvulling op het risico van de verplaatsing van de tickethandel naar de zwarte markt en naar het buitenland, met de daaraan verbonden handhavingsproblemen, werd nog gewezen op andere problemen van handhaving.

Zoals Van Boom opmerkt, werd de strafrechtelijke handhaving in Nederland reeds verworpen naar aanleiding van een eerder initiatiefwetsvoorstel betreffende de doorverkoop van voetbalkaartjes. De reden die hiervoor werd opgegeven was dat de uitvoerbaarheid gezien de aard van het probleem te belastend zou zijn.⁸⁰

Naar aanleiding van het oorspronkelijke Nederlandse wetsvoorstel klaagde de Consumentenautoriteit over de zware personele en financiële lasten verbonden aan de handhavingsopdracht die haar werd toebedeeld.⁸¹

Wat betreft de privaatrechtelijke handhaving uit Van Boom twijfels. Afgezien van mogelijke bewijsproblemen, wijst hij op het fenomeen van 'spijtaversie'. Mensen zouden het terugvorderen van het te veel betaalde, psychologisch ervaren als zichzelf toestaan spijt te hebben van een prachtige avond. Om dit te vermijden, zouden ze niet overgaan tot terugvordering. Bovendien speelt er een rationele aversie: wanneer het te veel betaalde bedrag eerder laag is, zullen de inspanningen en kosten van het voeren van een proces voor individuele consumenten doorgaans niet opwegen tegen de kans om dat bedrag terug te krijgen ingeval van een gunstige rechterlijke uitspraak.⁸² Als het systeem al zou werken, dan zou het volgens Van Boom toch vooral dankzij collectieve-restitutieacties en een geschillencommissie zijn.⁸³

Bewijsproblemen (bewijs van de oorspronkelijke prijs en van wat een te hoge doorverkoopprijs is) kunnen worden vermeden door de redactie van de wettelijke regeling, bijvoorbeeld door, zoals in België te vereisen dat de oorspronkelijke prijs op het toegangsbewijs moet worden vermeld en te bepalen dat doorverkoop aan hogere prijs verboden is. Eventueel zou de wetgever ook kunnen bepalen dat de doorverkoper van een toegangsbewijs de oorspronkelijke verkoopprijs slechts met een bepaald percentage van die prijs mag verhogen.

8. Besluit

In het Nederlands parlement wordt sinds vergaderjaar 2007-2008 gediscussieerd over de invoering van een wet

die de doorverkoop regelt van toegangsbewijzen voor prijzen die aanzienlijk hoger zijn dan de prijs waarvoor ze oorspronkelijk op de markt zijn gebracht. In België werd in 2013 zo'n wet ingevoerd. De grondwettelijkheid van deze wet en in combinatie daarmee haar verzoenbaarheid met het Europese recht werd zonder succes betwist voor het Belgische Grondwettelijk Hof. De argumenten voor en tegen het invoeren van een dergelijke wet die in het Nederlandse parlement zijn aangevoerd, lopen grotendeels gelijk met de argumenten die bediscussieerd zijn in het Belgische parlement en aangevoerd zijn voor het Belgische Grondwettelijk Hof. De meest relevante veranderingen in het wettelijk kader in België en Nederland sedert 2013 zijn de invoering van de DSA en de omzetting van de Moderniseringslijn. De DSA levert bijkomende bescherming bij de verkoop van toegangsbewijzen via online platformen. De Moderniseringsrichtlijn verplichtte de lidstaten om de verkoop van via geautomatiseerde software verkregen tickets toe te voegen aan de zwarte lijst van misleidende handelspraktijken. Hoewel beide elementen bijdragen tot de bescherming van de consument tegen onfrisse praktijken bij de online doorverkoop van toegangsbewijzen, staat de preambule van de Moderniseringsrichtlijn de lidstaten toe bijkomende maatregelen te nemen tegen de (online en offline) doorverkoop van tickets. Ook al is er enige ruimte om de juridische waarde van de betreffende overweging van de preambule ter discussie te stellen, dit geeft aan dat men zich op het EU-niveau bewust is dat alleszins in bepaalde lidstaten nog behoefte bestaat aan een verdere regeling terzake. De Belgische wetgever heeft de wet van 2013 ook in stand gehouden. Het Nederlandse parlement kan in de Belgische wet van 2013, de parlementaire voorbereiding hiervan en de procedure voor de betwisting van haar grondwettelijkheid inspiratie en argumenten vinden om een passende en proportionele regeling van de doorverkoop van toegangsbewijzen tot stand te brengen.

78. GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

79. GwH arrest nr. 50/2015, 30 april 2015.

80. Van Boom, *TvC* 2011, p. 182.

81. *Kamerstukken II* 2008/09, 31461, nr. 7.

82. Van Boom, *TvC* 2011, p. 182.

83. Van Boom, *TvC* 2011, p. 182.