



Innst. O. nr. 64

(2006-2007)

Innstilling til Odelstinget frå familie- og kulturkomiteen

Ot.prp. nr. 29 (2006-2007)

Innstilling frå familie- og kulturkomiteen om lov om forbud mot prispåslag ved videresalg av billetter til kultur- og idrettsarrangementer

Til Odelstinget

1. SAMANDRAG

1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Kultur- og kirkedepartementet legger i proposisjonen fram forslag til lov om forbud mot prispåslag ved videresalg av billetter til kultur- og idrettsarrangement.

Billetter til etterspurte idretts- og kulturarrangement selges ofte flere ganger. Videresalg skjer både i direkte tilknytning til arrangementet og etter forhåndsannonsering i aviser og på Internett. Misnøyen med slikt svartebørssalg er bl.a. knyttet til Internett-/avisannonsering hvor kjøperen ofte inngår kjøpsavtale uten å vite at det er snakk om videresalg, og uten å vite at kjøpsprisen er høyere enn billettens pålydende. Videresalg gir også dem med best økonomi best tilgang til de mest populære arrangementene. Omfanget av slik svartebørshandel synes å ha vært klart økende de siste årene.

Departementet foreslår at det vedtas et forbud mot å selge billetter til kultur- og idrettsarrangementer til en høyere pris enn den som er påført billetten fra arrangørens side, eller som billetten første gang ble solgt for. Forslaget er blant annet basert på en tilsvarende lov i Danmark. Det anses ikke nødvendig å knytte straffesanksjoner til forbudet. I tillegg vil markedsføring av ulovlig billettsalg kunne forbyes av Forbrukerombudet. Behovet for en straffesanksjonering kan vurderes på nytt når forbudet har virket en tid.

Det er lagt til grunn at forslaget ikke vil være i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Omfanget av økonomisk motivert videresalg av billetter til kultur- og idrettsarrangementer synes å ha vært klart økende de siste år. Norsk Rockeforbund som er interesseorganisasjon for konsertarrangører har rapportert om økende tendens til organisert videresalg av billetter til overpris, spesielt via Internett.

Tilsvarende har det vist seg at flere fotballkamper de senere årene blir utsolgt, og dermed gir grunnlag for organisert annenhåndssalg.

Også forbrukermyndighetene har de siste årene hatt en jevn strøm av klager på organisert videresalg av billetter. Gjennomgangstemaer i henvendelsene har vært at det gis utilstrekkelig prisinformasjon og at det skapes inntrykk av at videresalgsselskapet representerer den offisielle arrangøren av arrangementet. Det klages også over krav om usikret forskuddsbetaling, manglende levering av solgte billetter, manglende rettigheter for kjøper og salg av falske billetter.

I Danmark har det fra 1919 vært forbudt med videresalg av billetter til offentlig forlystelse dersom det ved videresalget søkes å oppnå fortjeneste. Sverige har ikke noe lovforbud mot videresalg av billetter.

1.3 Alternativer til lovforbod

Visse tiltak mot svartebørssalg kan iverksettes av arrangørene uavhengig av et lovforbud. For eksempel kan billetter utstedes på navn, kombinert med navnekontroll ved inngangen eller stikkprøvekontroller. Det kan også unnlates å utstede adgangstegn, slik at all betaling må skje ved inngangen. Videre kan det registreres forhåndsbestillinger med ulike referansenummer, men slik at selve billettokumentet utdeles rett før arrangementet starter.

Departementet legger til grunn at mange av de ovennevnte tiltak vil bli gjennomført i større eller mindre grad over tid. Det er imidlertid grunn til å anta

at den økende tendens til organisert videresalg av billetter til overpris ikke vil bli stoppet i overskuelig framtid gjennom denne typen frivillige tiltak.

1.4 Forholdet til EU-rett og EØS-avtalen

1.4.1 *Forholdet til den frie flyt av varer og tenester innanfor EØS-området*

Departementet legger til grunn at omsetning av adgangsbilletter til idretts- og kulturarrangement må anses som en tjeneste, og at slike tjenester i utgangspunktet omfattes av forbudet mot restriksjoner i adgangen til å yte tjenester i EØS-området, jf. artikkel 36 og 37 i EØS-avtalen.

Det blir dermed et spørsmål om et forbud mot prispåslag ved videresalg av billetter må anses som en restriksjon i adgangen til å yte tjenester. Et slikt forbud vil ikke være diskriminerende i forholdet mellom norske og utenlandske aktører. Både utenlandske og norske aktører vil fortsatt kunne inngå avtaler med arrangører av idretts- og kulturarrangement om førstehåndssalg av billetter. På samme måte vil et prispåslag ved videresalg av billetter være forbudt for både norske og utenlandske aktører, og dette vil dermed i praksis være avskåret som en selvstendig næringsvei. Det vil imidlertid ikke foreligge en diskriminerende restriksjon.

På den annen side vil et forbud som foreslått begrense markedet for billettsalgstjenester i Norge, ved at det i praksis blir ulovlig å drive næringsmessig videresalg av sports- og kulturbilletter. Det er ikke kartlagt om utenlandske aktører driver slik næringsmessig videresalg i Norge i dag, og dermed vil bli direkte berørt av et forbud. Det er likevel klart at et forbud mot prispåslag ved videresalg av billetter vil påvirke utenlandske aktørers adgang til det norske markedet. På denne bakgrunn antas at forbudet mot prispåslag ved videresalg av billetter utgjør en restriksjon i adgangen til å yte tjenester, jf. EØS-avtalen artikkel 36.

Et forbud mot prispåslag er ikke begrunnet ut fra hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen, jf. EØS-avtalen artikkel 33. EF-domstolen har imidlertid anerkjent at hensynet til forbrukervern og hensynet til kulturlivet kan begrunne unntak fra restriksjonsforbudet. Forbudet mot prispåslag av billetter skal sikre at idretts- og kulturarrangement blir tilgjengelig for alle til en overkommelig pris.

Samtidig sikrer forbudet at det er arrangøren som sitter igjen med mest mulig av overskuddet fra den reelle omsetningen av billetter. Dette vil stimulere til et størst mulig tilbud av slike idretts- og kulturbegivenheter.

For at en restriksjon skal anses lovlig i henhold til artikkel 33 eller EF-domstolens praksis, må restriksjonen også anses som et egnet og forholdsmessig virkemiddel for å oppnå de ønskede mål.

Finansdepartementet har i sin høringsuttalelse pekt på at mangelen på sanksjonsmuligheter kan føre til at forbudet blir mindre effektivt, og at dette kan påvirke vurderingen i forhold til egnethets- og proporsjonalitetskravet i EØS-retten. Spørsmålet som kan reises er om forbudet uten strafferettslige sanksjonsmuligheter vil kunne ivareta hensynet til kulturlivet og til forbrukervern i tilstrekkelig grad. Ut fra de vurderinger som er foretatt om dette, og den informasjon som er innkommet i høringsrunden, anser Kultur- og kirke departementet at et lovforbud, også uten strafferettslige sanksjoner, vil ha en umiddelbar og markert positiv effekt både for kulturlivet og for de berørte forbrukervernhensyn. Før erfaringer eventuelt viser at også straffereaksjoner er nødvendig for å oppnå tilsiktet effekt av forbudet, kan det derfor like godt hevdes at det å innføre straffereaksjoner er det som i denne omgang må anses som uforholdsmessig. Departementet legger derfor til grunn at forbudet slik det foreslås må antas å oppfylle både egnethets- og proporsjonalitetskravet i EØS-retten.

1.4.2 *Særleg om forholdet til direktivet om urimeleg handelspraksis*

Direktivets sentrale formål er å innføre et forbud mot "urimelig handelspraksis" (unfair commercial practices) som skader forbrukernes økonomiske interesser.

Direktivet regulerer urimelige handlinger/unnlåtelser i forbindelse med salg av produkter til forbrukere, typisk urimelig markedsføring. Forbud som ivaretar andre hensyn enn forbrukerhensyn, i dette tilfelle kulturhensyn, blir ikke berørt av direktivet. Departementet kan heller ikke se at et forbud mot en type salg, hvor det i og for seg ikke benyttes urimelige/villedende/aggressive metoder, vil omfattes av direktivets virkeområde. Departementet legger dermed til grunn at direktivet ikke er til hinder for å innføre et forbud mot "svartebørssalg" av billetter.

1.5 Nærare om innholdet i lovforslaget

1.5.1 *Departementet sine vurderingar*

Hovedinnvendingene mot lovforslaget har i høringsrunden knyttet seg til usikkerhet om hvor stor effekten av et forbud vil bli uten at det vedtas hjemmel for straffesanksjoner ved brudd på forbudet. Samtidig er det reist spørsmål om det vil være riktig å bruke politiets ressurser på håndheving og straffeforfølgning av et slikt forbud. Både hver for seg og samlet taler disse innvendinger for at det ikke vedtas en straffesanksjon før erfaringene med forbud uten straffesanksjon eventuelt tilsier det. De senere års erfaring med forbudslovgivning som tar sikte på å påvirke forbrukermønsteret i befolkningen, tilsier at lovgivningens normative effekt kan være stor uten at

straffeforfølgning er en forutsetning for effektiv håndheving.

Etter departementets vurdering er det ikke grunn til bekymring for konsekvensene av lovforslaget for de næringsdrivende som selger billetter etter avtale med arrangører av kultur- og idrettsarrangementer. Som det fremgår av utkastet til lovtekst, omfattes slike kommisjonærsalg ikke av forbudet.

Offentlig håndheving av forbudet vil i første rekke skje gjennom påtale og stans av ulovlig salg som politiet påviser i forbindelse med sin ordenstjeneste, og ved at markedsføring av ulovlig salg kan forbyes av Forbrukerombudet. I hvilken grad inngripen vil skje i praksis vil være basert på en løpende ressursprioritering fra politiets side. Overtredelse av Forbrukerombudets vedtak sanksjoneres ved at overtrederen må betale et tvangsgebyr. Det er ikke lagt opp til stor bruk av offentlige ressurser for å håndheve forbudet.

Det foreslås at loven inneholder en bestemmelse om at kjøperen kan kreve refundert av selgeren det beløpet som eventuelt er betalt ut over pålydende.

Dersom erfaringene med loven viser at det organiserte videresalg av billetter til overpris ikke avvikes som følge av lovforbudet, kan imidlertid spørsmålet om sanksjoner og bedre sikring av kjøperens tilbakebetalingskrav vurderes på ny.

2. MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, fung. leiar Gunn Karin Gjøl, Britt Hildeng, Espen Johnsen og Tove Karoline Knutsen, frå Framstegspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, frå Høgre, Olemic Thommessen, frå Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, frå Kristeleg Folkeparti, Modulf Aukan, frå Senterpartiet, Erling Sande, og frå Venstre, Trine Skei Grande, viser til Regjeringa sitt forslag til lov om forbod mot prispåslag ved vidaresal av billetter til kultur- og idrettsarrangement. Komiteen er kjend med at Stortinget i Innst. S. nr. 98 (2003-2004) ba Regjeringa vurdere ulike tiltak mot svartebørshandel, deriblant eit lovforbod, og kome attende til Stortinget på eigna måte med ei sak om dette. Komiteen er vidare kjend med at regjeringa Bondevik II i St.prp. nr. 65 (2004-2005) konkluderte med at svartebørssal av billetter ikkje bør bli forbode.

Komiteen noterer seg at den sitjande regjeringa, gjennom regjeringserklæringa, har varsla eit anna standpunkt.

Komiteen peikar på at fordi billetter som arrangørane utstedar, normalt er vanlege ihendehavar-

dokument, er vidaresal i utgangspunktet lovleg. Det er likevel slik at salet er forbode dersom billettkjøparen bevisst er førd bak lyset. Komiteen merkar seg at omfattande svartebørssal på eit arrangement kan føre til høgare prisar enn det arrangøren har lagt opp til, og dermed til at personar med lav kjøpekraft i mindre grad vil kunne delta. Komiteen registrerer at det eksisterer misnøye til noko av vidaresalet, knytt til at kjøpar ofte inngår kjøpsavtale utan å vite om kjøpsprisen er høgare enn den prisen som er påført av arrangøren.

Komiteen noterer seg at Norsk Rockeforbund rapporterer om ein aukande tendens til organisert vidaresal av billetter til overpris, særskilt via Internett, og at slike store oppkjøp under fyrstegongssalet gjer det vanskeleg for arrangøren å tolke den reelle etterspurnaden etter dei mest populære konsertane. Det same problemet blir registrert hjå arrangørar av enkelte fotballkampar.

Komiteen legg til grunn at ei lovendring vil late seg gjennomføre utan å kome i konflikt med EØS-avtalen.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, støttar Regjeringa sitt forslag om eit forbod mot sal av billetter til kultur- og idrettsarrangement til ein høgare pris enn den som er påført billetten frå arrangøren si side, eller som billetten for fyrste gong vart seld for. Fleirtalet merkar seg at Forbrukerombudet vil kunne forby marknadsføring av ulovleg billettsal.

Fleirtalet meiner det er eit mål at arrangøren skal sitje att med mest mogleg av overskotet frå den reelle omsetjinga av billetter, og at eit forbod mot vidaresal av billetter til høgare pris enn det arrangøren legg opp til, vil vere ein effektiv måte å sikre dette på. Fleirtalet ser på dette som eit viktig tiltak for å nå målet om flest moglege kultur- og idrettshendingar.

Fleirtalet understrekar at forbudet ikkje vil gjelde dei billettane som vert selde vidare til arrangørpris. Dermed vil det framleis vere mogleg for ein arrangør å inngå avtalar med ein kommisjonær om å stå for billettsalet til eit arrangement.

Fleirtalet viser til at utsteding av billetter på namn, billettbetaling ved inngang til arrangementet og avgrensing i høve til kor mange billetter kvar enkelt kan kjøpe, er tiltak som kan avgrense vidaresal av billetter til overpris. Desse tiltaka vil på den andre sida krevje særskilde tilpassingar som svekker arrangøren sin økonomi, og fleirtalet vurderer det derfor som lite aktuelt å pålegge arrangørane slike tiltak.

Fleirtalet legg til grunn at svartebørssal over tid ikkje vil bli stoppa av denne type frivillige tiltak.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er opptatt av at kultur- og underholdningstilbud skal være tilbud til det brede lag av befolkningen. Disse medlemmer ser klare negative trekk ved den virksomheten enkelte firmaer og personer driver innenfor mellommannsvirksomhet med oppkjøp av billetter til ulike arrangementer som konserter, fotballkamper eller lignende og videreselger billettene til en betydelig høyere pris enn den opprinnelige. Disse medlemmer vil påpeke at det allerede er ulovlig å føre kjøpere bak lyset. Dette er regulert i kjøpsloven. Videre er også direkte misvisende reklame forbudt i henhold til markedsføringsloven. Disse medlemmer har merket seg at Norsk Rockefellerbund rapporterer om organisert videresalg av billetter til overpris, særlig på Internett, og at store oppkjøp under førstegangssalget gjør det vanskelig for arrangøren å tolke den reelle etterspørselen etter de mest populære konsertene.

Disse medlemmer mener det er uheldig at svartebørsselgere gjør store oppkjøp og dermed forhindrer det brede lag av befolkningen å benytte seg av kulturtilbud, fordi disse blir urimelig dyre. Men disse medlemmer er av den oppfatning at dette kan arrangørene selv regulere ved f. eks. å selge kun et begrenset antall billetter pr. kjøp og spre salget over tid.

Disse medlemmer har merket seg at forslaget fra Regjeringen ikke inneholder noen straffesanksjoner. Det kan synes som om dette er et kompromiss der man egentlig bare forbyr noe, uten at det får noen konsekvenser. Disse medlemmer kan ikke se at forslaget vil ha noen praktisk betydning i det hele tatt for å komme svartebørshandel til livs.

Disse medlemmer har større tro på at arrangørene kan sette i verk tiltak som faktisk kan virke etter hensikten ved for eksempel navn på billetter, begrenset antall billetter, tidsspredning på billettsalg, og at man jager bort eventuelle selgere fra området rundt konsertstedet.

Komiteens medlem fra Høyre mener også det er nødvendig å sette grenser for statlige reguleringer. Dette medlem ser at det her er uheldige sider ved en ellers lovlig virksomhet, men mener dette ikke er så omfattende at egen lovgivning bør vedtas. Dette medlem vil derfor ut fra en helhetsvurdering gå imot forslaget fra Regjeringen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre vil ytterligere understreke at regjeringen Bondevik II i St.prp. nr. 65 (2004-2005) blant annet konkluderte med følgende:

"Forekomsten av svartebørshandel er begrenset, og i første rekke knyttet til store konserter, enkelte festivaler i sommerhalvåret og større fotballkamper.

Regjeringen mener at en ikke bør forby virksomheten ved lov, særlig fordi et forbud vil være svært ressurskrevende å håndheve."

Disse medlemmer deler intensjonen bak lovforslaget, blant annet basert på at svartebørshandel kan gjøre det vanskelig for arrangører av idretts- og kulturarrangementer å tolke den reelle etterspørselen etter billetter, at svartebørssalg kan føre til høyere priser for forbrukeren enn hva den enkelte arrangør har hatt til hensikt, og at svartebørssalg kan føre til ekskludering av personer med lav kjøpekraft. I tillegg merker disse medlemmer seg at forbrukermyndighetene har mottatt en rekke klager på organisert videresalg av billetter, og at forbrukeren ofte blir skadelidende ved slikt salg. Disse medlemmer mener like fullt at det er lite hensiktsmessig å innføre en lov som man likevel ikke vil ha ressurser til å håndheve, og at dette kan sees på som ren symbolpolitikk fra Regjeringens side. Disse medlemmer merker seg at det gjeldende lovforslaget legger til grunn at eventuell offentlig inngripen i forhold til forbudet gjennom politi og forbrukermyndighet i overveiende grad vil baseres på en løpende ressursprioritering. Gitt den nåværende ressursituasjonen for politiet er det lite trolig at dette arbeidet vil bli høyt prioritert.

Når komiteens medlem fra Venstre likevel støtter det gjeldende lovforslaget, er det under forutsetning av at forbudet evalueres i sin bredeste form når det har virket en tid, for eksempel 3 år.

3. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen viser til proposisjonen og sine merknader og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om forbud mot prispåslag ved videresalg av billetter til kultur- og idrettsarrangementer

§ 1

Det er forbudt å selge billetter til kultur- og idrettsarrangementer til en høyere pris enn den som er påført billetten fra arrangørens side, eller som billetten første gang ble solgt for. Dersom billetten er solgt gjennom en annen aktør enn arrangøren på grunnlag av avtale mellom arrangøren og aktøren, og det er betalt en særskilt billettavgift som fremgår av billetten, kan billettavgiften også være inkludert i salgsprisen ved videresalg.

§ 2

Kjøperen kan kreve tilbake fra selgeren den del av en betalt billettpris som overstiger de beløp som følger av § 1.

§ 3

Loven gjelder fra den tid Kongen fastsetter.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 15. mai 2007

Gunn Karin Gjul

fung. leiar

Erling Sande

ordfører

