

TILTAK MOT "SVARTEBØRSHANDEL" MED BILLETTER

RAPPORT FRA EN INTERDEPARTEMENTAL ARBEIDSGRUPPE

10. mai 2004

1.	Innledning/bakgrunn	1
2.	Problemstilling/mandat.....	2
3.	Dagens rettslige og faktiske tilstand	3
4.	Erfaringer med det danske regelverket.....	6
5.	Løsningsmuligheter	7
5.1	Kan arrangørene selv gjøre billettene mindre omsettelige?	7
5.2	Hva kan man oppnå med ulike former for forbud?	9
5.3	Drøftelse av ulike mulige forbudsbestemmelser.....	12
5.3.1	Forslag 1 – opplysningsplikt	12
5.3.2	Forslag 2 – forbud mot å kreve mer enn pålydende	13
5.3.2.1	Om forslaget.....	13
5.3.2.2	Forholdet til EU-kommisjonens direktivforslag om "urimelig handelspraksis"	16
5.3.3	Forslag 3 – forbud mot svartebørssalg	19
6.	Arbeidsgruppens tilrådning.....	22

1. Innledning/bakgrunn

Storingsrepresentantene Magnar Lund Bergo, May Hansen og Audun Bjørlo (alle fra SV) fremmet i Dok nr.8:124 (2002-03) følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme et lovforbud mot videresalg av billetter til offentlige arrangementer i vinnings hensikt med utgangspunkt i den danske loven på området"

I begrunnelsen ble det vist til at det i dag i prinsippet ikke er ulovlig å drive forretningsvirksomhet som baserer seg på å kjøpe opp billetter til ulike arrangementer som konserter, fotballkamper etc. og videreselge billettene til betydelig høyere pris enn pålydende. Slik virksomhet strider mot tanken om at kultur- og underholdningstilbud skal være tilbud til det brede lag av befolkningen. Forslagsstillerne viste til at Danmark helt siden 1919 har hatt et lovforbud mot videresalg av billetter med sikte på økonomisk fortjeneste.

I forbindelse med behandling av Dok. nr. 8:124, jf. Innst. S. nr. 98 (2003-2004), fattet Stortinget følgende vedtak:

”Stortinget ber Regjeringen vurdere ulike tiltak mot svartebørshandel, herunder en vurdering av et lovforbud, og på egnet måte komme tilbake til Stortinget med en sak om dette.”

Ved Kultur- og kirkedepartementets brev av 13. mars 2004 ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av lovrådgiver Ørnulf Rønnebæk, Justisdepartementet, rådgiver Geir Jørgensen, Barne- og familiedepartementet og avdelingsdirektør Steinar Lien, Kultur- og kirkedepartementet.

Gruppen har i sitt arbeid hatt møter med representanter for Norsk Rockforbund, Norges Fotballforbund og Forbrukerombudet. Gruppen har i tillegg fått innspill fra Forbrukerrådet. Gruppen har også vært i kontakt med det danske Kulturministeriet.

2. Problemstilling/mandat

Arbeidsgruppens mandat følger av Stortingets vedtak. En samlet familie-, kultur- og administrasjonskomite begrunner vedtaket slik:

”... er enig med forslagsstillerne i at organisert svartebørssalg til ulike konserter og idrettsarrangementer er et økende problem. En rekke aktører fremstår på dette markedet på en slik måte at publikum blir villedet og påføres tap. Samlet sett oppnår disse aktørene betydelig fortjeneste, ofte i spekulasjon om at den enkelte kunde ikke orker å forfølge saken. På bakgrunn av de opplysninger som har kommet frem i saken, mener komiteen også det er grunn til å anta at enkelte aktører også driver regulert svart omsetning uten regnskap og skatt.”

Arbeidsgruppen har ut fra dette merket seg at det særlig er det organiserte videresalget som utgjør en uønsket aktivitet og som det bør iverksettes tiltak mot, jf. også saksordfører Olemic Thommessen (H) i Stortinget 27. januar 2004: ”.. det er grunn til å be departementet vurdere om man kan finne frem til tiltak som stopper den mest outrerte svartebørshandelen”, og Ola T. Lånke (KrF): ”En av hensiktene med et lovforbud vil være å stoppe annonseringen .. Dermed forsvinner den synlige delen av svartebørssalget.”

Arbeidsgruppen forstår sitt mandat slik at vi skal vurdere både lovforbud mot ulike sider ved slik annenhåndsomsetning og andre tiltak som kan redusere omsetteligheten av slike billetter. Arbeidsgruppen legger til grunn at det ligger utenfor gruppens mandat å vurdere eventuelle ulemper ved et bortfall eller en kraftig reduksjon av et slikt annenhåndsmarked for billetter.

I samsvar med kulturministerens innlegg i Stortinget 27. januar 2004 skal arbeidsgruppen også undersøke rettstilstanden i andre nordiske land. Arbeidsgruppen skal slutføre sitt arbeid slik at Kultur- og kirkedepartementet kan komme tilbake til

Stortinget med en omtale av saken i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i mai 2004.

Arbeidsgruppen har i denne rapporten valgt å benytte begrepet "svartebørs" om dagens annenhåndsomsetning av billetter til høyere pris enn pålydende selv om dette rent formelt kan synes å være et uriktig begrep så lenge aktiviteten ikke er illegal.

3. Dagens rettslige og faktiske tilstand

Det er i dag ikke ulovlig å drive forretningsvirksomhet basert på kjøp av billetter til ulike kulturarrangementer som konserter, fotballkamper etc. for videresalg til høyere pris enn pålydende. Dette gjelder også mer tilfeldig uorganisert videresalg av billetter med fortjeneste. Det er heller ikke noe krav til den som driver slik virksomhet at billetten pålydende eller det selgeren har betalt i inntakskostnad må opplyses. Det foreligger heller ikke noe klart krav om at det skal opplyses at selgeren ikke representerer arrangøren. Annenhåndsomsetning av billetter skiller seg i så måte ikke fra annen næringsvirksomhet – heller ikke den som selger f.eks. klær, biler eller boliger er pålagt å opplyse om sine inntakskostnader eller om sitt forhold til fabrikkanten eller importøren.

Det er vanskelig å anslå noe bestemt om omfanget av annenhåndsomsetning av billetter til kulturarrangement. Et marked for videresalg av billetter til mer enn pålydende synes først å oppstå når etterspørselen antas å være større enn tilbudet, det vil i praksis si når de som opererer i markedet antar at flere ønsker tilgang til et arrangement enn det arrangørene har plass til. Basert på arbeidsgruppens kontakt med ulike arrangører, medienes rapportering og henvendelser fra enkeltpersoner legger gruppen derfor til grunn at svartebørsproblemet gjelder et begrenset antall arrangement, sett i forhold til det samlede antall kulturarrangementer i løpet av et år. Organisert videresalg av billetter til høyere pris enn pålydende i forbindelse med idrettsstevner er begrenset til noen få større arrangementer, i første rekke attraktive landskamper i fotball (anslagsvis 1-3 landskamper), samt cupfinalen for menn. De fleste forestillinger innenfor dans, teater og musikk gjennomføres også uten et svartebørsproblem. Problemet er i første rekke knyttet til konserter med internasjonalt kjente artister i regi av kommersielle impresarier/arrangører og enkelte festivaler i sommerhalvåret.

Økonomisk motivert annenhåndsomsetning av billetter kan skape ulike former for problemer. Fra arrangørene blir særlig disse fem argumentene fremhevet:

1) Annenhåndsomsetningen undergraver arrangørenes målsetting om å kunne tilby et kulturprodukt til en overkommelig pris, også når det er flere som ønsker tilgang enn det er plasser. Arrangørenes fordelingsprinsipp – først i tid, best rett – blir erstattet av markedets prinsipp – størst betalingsvilje, best rett. Dette kan omtales som "*demokratiproblemet*": De mest populære arrangementene skal være tilgjengelig også for "vanlige" mennesker.

2) Videre blir det påpekt at svært høy pris på noen utvalgte arrangement gjør at den samlede etterspørselen etter kulturarrangementer går ned. Dette er basert på en forutsetning om at den enkelte borger har begrenset med ressurser til kjøp av kulturopplevelser. Svært forenklet vil det si at om festivalbillettene eksempelvis koster kr 300,- vil ti arrangører kunne selge billetter til en person som har kr 3000,- disponibelt til musikkfestivaler. Om vedkommende derimot må betale kr 3000,- for den første billetten i et annenhåndsmarked, blir det ingen penger igjen til de øvrige arrangørene. Svartebørssystemet reduserer dermed, som en aggregert effekt, det samlede kulturkonsumet, og dermed igjen det samlede kulturtilbudet. Dette kan omtales som *"uttørkningsproblemet"*, idet høy billettpris på noen utvalgte arrangement kan føre til uttørring for andre kulturarrangementer.

Sammenhengen er likevel neppe så enkel som i dette eksemplet, bl.a. knytter det seg ofte også andre utgifter, som reise, mat og opphold til oppmøte på kulturarrangement. Og det kan være forbrukere som kun har interesse for den ene aktuelle artisten, slik at høy kostnad ikke går på bekostning av andre. Uttørkningsproblemet kan likevel ikke avvises.

3) I forlengelse av *"uttørkningsproblemet"* er det viktig å understreke at av de kr 3000,- som blir betalte for en slik annenhåndsbillett, går kun kr 300,- til kulturlivet. Kr 2700,- går til operatører i annenhåndsmarkedet, som ikke har bidratt med annen egeninnsats enn å skaffe mange billetter til pålydende. Den selgeren som i siste omgang kan innkasseres kr 3000,- kan selvsagt ha hatt utgifter utover billettens pålydende, bl.a. til personer som har stått i kø – fysisk eller på telefon – for å kjøpe billetter etter prinsippet *"først i tid, best rett"*, men det forandrer ikke bildet: Kun en sum lik billettens pålydende har gått til arrangørene. Dette kan omtales som *"parasittproblemet"* – annenhåndsmarkedets fortjeneste er basert på andres innsats. Dette argumentet får særlig styrke når det bak arrangementet ligger mye gratis innsats, fra barn, ungdom, ledere og andre ildsjeler, som ser at andre ufint skummer fløten av deres frivillige arbeid.

4) Videre fremheves det at eksistensen av et svartebørsmarked svekker tilliten til arrangørene, på ulike måter. Ikke alle som kjøper billett i annenhåndsmarkedet vet at det er det de gjør, og de tror derfor at det er arrangørene som krever den høye prisen, samt ulike gebyrer. Særlig kommer dette på spissen om arrangementet avlyses og arrangøren ikke kan refundere mer enn pålydende. Andre klandrer arrangørene for at billettene har kommet i svartebørshandlerens hender slik at det meget raskt blir umulig å oppdrive billetter til pålydende. Dette kan omtales som arrangørens *"identifikasjonsproblem"*.

Det blir i denne sammenheng også vist til at det fra tid til annen selges billetter som ikke finnes eller at det selges falske billetter. Slik adferd fra selgere er imidlertid allerede straffbart, enten som bedrageri eller forfalskning, og faller utenfor rammen for arbeidsgruppens drøftelser.

5) Et siste argument, som særlig er aktuelt ved landskamper i fotball, er at svartebørssalg kan gi redusert sikkerhet. Ved kamper som kan utløse fiendtlige motsetninger mellom lagenes tilhengere, forsøker man et stykke på vei å styre billettene slik at kjernetroppene blant supporterne ikke havner på samme sted. Ved annenhåndssalg, f.eks. på tvers av landegrensene, reduseres effekten av denne styringen. Dette kan omtales som ”*sikkerhetsproblemet*”.

Ser man problemet fra et snevert forbrukersynspunkt, her forstått som en individuell interesse i et godt kulturprodukt til en akseptabel pris og med fulle misligholdsbeføyelser, synes hovedproblemet å være at mange i dag blir forledet til å tro at man kjøper fra arrangørene til pålydende, mens man i realiteten handler med noen som har jekket opp prisen i et annenhåndsmarked. Det er ikke alltid lett for uerfarne forbrukere å forstå når profesjonelt utformede billettannonser, i aviser eller på nettet, er rykket inn av firmaer som selger med arrangørens godkjenning og når det er annenhåndsoperatører som står bak. Selgerne i sistnevnte gruppe kan dessuten være vanskeligere å forholde seg til ved eventuelt mislighold (f.eks. avlysning) fordi de kan være ”forsvunnet” etter at salgsperioden er avsluttet.

På den annen side kan det neppe være tvilsomt at forbrukergrupper med god økonomi eller stor betalingsvillighet kan oppfatte et annenhåndsmarked basert på et auksjonsprinsipp som et godt alternativ til arrangørenes ”først i tid, best rett”-prinsipp. Også arrangørene er kjent med at ikke alle ønsker å være underkastet den tilfeldigheten som ligger i ”først i tid, best rett”-prinsippet, jf. at samtlige billetter til et populært arrangement svært sjelden legges ut til salg etter dette prinsippet. Billetter legges til side til sponsorer, forretningsforbindelser, mediene og andre som arrangørene mener er verdig til særbehandling. Annenhåndsmarkedet blir dermed en mulighet også for andre enn de som er utpekt av arrangørene til å oppnå særbehandling, dvs. slippe å stå i kø.

Det synes derfor vanskelig å se annenhåndsmarkedet som utelukkende i strid med forbrukerinteresser. Dersom kunden vet at billetten tilbys til høyere pris enn pålydende i et annenhåndsmarked og at vedkommende – til tross for dette – likevel er villig til å kjøpe, er det vanskelig å se at denne kunden lider noen overlast. Dette blir enda klarere om det gjelder en kunde som aldri forsøkte å få tak i billett etter ”først i tid, best rett”-prinsippet, men fra første stund var villig til å betale for at andre sto i kø for ham.

6) Det genuine forbrukerproblemet knytter seg derfor til de intetanende forbrukerne, som ikke vet eller forstår at de kjøper svartebørsbilletter. Forbrukerproblemet kan derfor omtales som *kunnskapsproblemet*.

Det er imidlertid på det rene at Forbrukerombudet allerede i dag kan gripe inn mot villedende markedsføring og lignende i henhold til de generelle reglene i markedsføringsloven. En har altså muligheten til å gjøre noe med kunnskapsproblemet i henhold til gjeldende regelverk, selv om klarere regler vil lette Forbrukerombudets

håndhevelse. Forbrukerombudet har likevel begrenset kompetanse når det gjelder prising, jf. markedsføringsloven § 20.

Oppsummert kan man derfor si at dagens situasjon gir opphav til i alle fall seks problemstillinger:

- 1) et "demokratiproblem"
- 2) et "uttørkingsproblem"
- 3) et "parasittproblem"
- 4) et "identifikasjonsproblem"
- 5) et "sikkerhetsproblem", og
- 6) et "kunnskapsproblem".

En slik oppdeling kan være nyttig for den videre drøftelsen, i det de ulike tiltakene som kan tenkes ikke vil være like effektive i relasjon til alle problemstillingene. Det kan derfor bli nødvendig å velge tiltak etter en prioritering av hvilke problem man oppfatter som viktigst å få løst.

4. Erfaringer med det danske regelverket

I Danmark har såkalt svartebørssalg med billetter vært forbudt siden 1919, jf. lov nr. 677 av 22. desember 1919 om forbud mod videresalg af billetter til offentlige forlystelser. Lovens operative bestemmelser lyder, jf. lovbekendtgørelse nr. 769/1991, slik:

"§ 1. Videresalg av billetter til offentlige forlystelser, ved hvilket sælgeren søger at opnå fortjeneste, er forbudt. Det kongelige Teaters loger kan dog som hidtil bortsælges ved offentlig auktion for en sæson ad gangen, og for de således solgte billetter gælder bestemmelsen ikke.

§ 2. Kulturministeren kan give boglader, bureauer, kiosker og lignende forretninger i passende antal bevilling til mod et af ministeren fastsat vederlag at modtage og besørge forudbestilling af billetter til offentlige forlystelser.

§ 3. Overtrædelse af loven straffes med bøde."

Arbeidsgruppen har kontaktet danske myndigheter om bl.a. virkningen av forbudet, håndhevelsen og et forslaget i 1984 om å oppheve forbudet. Kultur- og kirke departementet har mottatt følgende e-brev fra det danske Kulturministeriet:

"Jeg kan oplyse dig om, at vi i Danmark ikke kender til det problem, som I i Norge lige nu har med sortbørshandel af billetter. Der sker muligvis videresalg af billetter i et mindre omfang i Danmark i strid med de gældende regler, men der findes efter vores kendskab ikke nogen form for organiseret videresalg sted. Jeg har fået oplyst, at der i Norge er opstået deciderede virksomheder med det formål at tjene penge på videresalg. Et sådant fænomen kender vi ikke til.

Det er min vurdering, at der i befolkningen ikke er kendskab til den lovgivning, der findes på området, og så vidt jeg er orienteret bliver reglerne ikke håndhævet af politiet. Jeg har i hvert fald aldrig hørt om en sag.

Det er på denne baggrund, at det har vært overvejet, om man skulle ophæve reglerne ud fra et synspunkt om regelforenkling, men dette er altså ikke sket. Og de problemer, som I har i Norge, kunne da også indikere, at der muligvis kan være grund til at opretholde en lovgivning.”

Sverige har ikke noe lovforbud mot "svartebørssalg" av billetter. Svenske forbrukermyndigheter (Konsumentverket) har i e-post opplyst at de ikke får henvendelser om dette fra forbrukere.

5. Løsningsmuligheter

I dette avsnittet vil vi først drøfte hvilke tiltak som kan være aktuelle for arrangørene selv. Deretter ser vi på mulige lovgivningsmessige virkemidler.

5.1 Kan arrangørene selv gjøre billettene mindre omsettelige?

Etter arbeidsgruppens oppfatning er sakens grunnproblem at arrangørene utsteder billetter som framstår som uomtvistelige ihendehaverobjekter: Den som har dokumentet, får adgang til arrangementet. Slike ihendehaverdokumenter blir i kraft av sin utforming og virkning også fullt ut omsettelige. En eventuell påskrift eller liknende om at dokumentet ikke kan omsettes, blir uten virkning så lenge dokumentet selv ikke avslører eventuell omsetning.

Om arrangøren vil sikre seg at den som til slutt benytter en billett ikke har betalt mer en billettens pålydende, er ihendehaverdokumenter isolert sett uegnet som billettdokument når det finnes publikum som er villig til å betale mer enn pålydende. Man kan ikke fordele knapphetsgoder på denne måten og forvente at den endelige fordelingen blir i samsvar med intensjonen. Det er sentralt å påpeke dette innledningsvis, slik at ansvaret for problemet blir plassert der det hører hjemme.

Med dette utgangspunktet blir det også naturlig å først lete etter løsninger som kan iverksettes av arrangørene. Dette bør være løsninger som gjør adgangstegnet mindre omsettelig, slik at færre av dem som mottar adgangstegn etter "først i tid, best rett"-prinsippet blir fristet til å overdra billetten og færre tar sjansen på å kjøpe i et annenhåndsmarked.

Flere løsninger er her tenkelig, og har vært løftet fram tidligere:

- billetter kan utstedes på navn, kombinert med navnekontroll ved inngangen eller stikkprøvekontroller. Billetten vil da kun være gyldig når innehaveren kan vise legitimasjon som samsvarer med navnet på billetten.

- man kan la være å utstede adgangstegn, og kun slippe inn de som betaler ved inngangen. Da blir det ikke noe dokument for videreomsetning (men heller ikke mulig å reservere plass på forhånd).
- man kan registrere forhåndsbestillinger med ulike referansenummer (telefonnummer, bankkortnummer, rene referansenummer), men vente med utdeling av selve billettdokumentet til noen timer før arrangementet starter. Da korter man kraftig inn på den tiden billettene kan omsettes i et annenhåndsmarked. Referansenumrene kan nok også bli gjenstand for omsetning, men langt færre vil trolig ta sjansen på å betale dyrt for et referansenummer – som ikke gir noen sikkerhet for tilgang til arrangementet – enn for selve det fysiske adgangstegnet.
- man kan legge adgangstegnet inn elektronisk i kundens bankkort eller liknende. Ved inngangen må kunden så dra kortet gjennom en leser. Adgangstegnet kan da bare omsettes sammen med kortet, noe som klart vil redusere omsetteligheten, så lenge det er tale om et kort som også kan benyttes i andre sammenhenger (typisk bankkort).

Organisasjonene som arbeidsgruppen har vært i kontakt med avviser ikke at disse mulighetene foreligger. Det blir imidlertid vist til at alle disse alternative måtene for distribusjon av adgangstegn vil svekke arrangørenes økonomi, både ved at færre vil kjøpe billett tidlig i salgsfasen og ved at flere av metodene krever store investeringer (elektronisk adgangstegn) eller et stort kontrollapparat (navnekontroll). Det er f.eks. slik at mange festivalarrangører har store utgifter i en tidlig fase og derfor er avhengig av omfattende salg i lang tid før arrangementet. Man har ikke likviditet til å utsette inntektene til den dagen selve arrangementet begynner. Det kan dessuten ikke utelukkes at muligheten for videresalg av billetten øker det tidlige salget, fordi kjøperne vet at om de ombestemmer seg foreligger det mulighet til å komme ut av forholdet uten tap, eller endog med fortjeneste.

Billetter med navn medfører dessuten et stort byråkrati, fordi alle billettbytter – som fortsatt må være tillatt til pari kurs – da må registreres hos arrangøren. Det blir også umulig å sende ut klubbpakker etc. til foreninger som selv tar hånd om den videre distribusjonen blant medlemmene.

Et annet tungt argument er knyttet til at det ved store arrangement kan være snakk om å slippe fra 10 000 til 30 000 personer gjennom sperringene på kort tid (maksimalt halvannen time), og at både betaling i døra og identitetssjekk da vil føre til omfattende forsinkelser, uro og nye sikkerhetsproblem, foruten økte kostnader for arrangørene.

Ingen av de organisasjonene arbeidsgruppen har vært i kontakt med har ansett de praktiske løsningene som her er skissert som realistiske. Det må derfor kunne konkluderes med at arrangørene i dag ikke ser noe godt alternativ til ihendehaverdokumenter, særlig fordi dette muliggjør stort salg i en tidlig fase og enkel kontroll ved innslipp på stadion eller konsertsted.

En foreløpig konklusjon fra arbeidsgruppens side er derfor at man må lete etter løsninger der en av premissene vil være at billettene også framover vil være ihendehaverdokumenter.

Røhnebæk (representanten oppnevnt fra Justisdepartementet) mener det i den sammenheng er viktig å påpeke at når arrangørene har åpenbare fordeler ved sin praksis med å utstede lett omsettelige ihendehaverdokumenter, og ikke ser noen andre praktiske muligheter, så må de samme arrangørene også akseptere enkelte av de ulempene som denne praksisen skaper. I de følgende er det derfor tale om å benytte samfunnets lovgivningsmyndighet og håndhevingsapparat for å løse et problem skapt av arrangørene.

5.2 Hva kan man oppnå med ulike former for forbud?

Spørsmålet om lovforbud mot videresalg av billetter til høyere pris enn pålydende har de siste årene flere ganger vært tatt opp med Justisdepartementet og enkelte andre departementer. En oppsummering av de tidligere vurderingene som er foretatt og Justisdepartementets standpunkt fremgår av brev til Kultur- og kirke departementet 21. august 2003, i samband med det Dok. 8-forslaget som resulterte i anmodningsvedtaket som er bakgrunnen for oppnevningen av denne arbeidsgruppen. Fra brevet gjengis følgende:

"1. Spørsmålet om lovregulering av såkalt "svartebørssalg" av billetter til populære sports- og kulturbegivenheter har vært til vurdering i Justisdepartementet og andre departement flere ganger de siste årene.

Justisdepartementet har hele tiden stilt seg negativ til ulike forslag om å forby den annenhåndsomsetning av billetter som består i organisert oppkjøp av billetter til pålydende for senere videresalg til en markedspris som kan være mangedobbelt det pålydende. Departementet har ikke vært avvisende til at dette er et problem, særlig knyttet til at arrangører som ønsker å tilby et produkt til en overkommelig pris mister denne muligheten. Begrunnelsen for departementets holdning har vært – og er – at vi ikke kan se at vedtakelsen av et forbud vil løse problemet.

Problemet kan først få en effektiv løsning den dagen arrangørene slutter å utstede billetter som fungerer som ihendehaverdokumenter. Arrangørene kan oppnå dette bl.a. ved å utstede billettene på førstehåndskundens navn, noe som vil reduseres billettens omsettelighet vesentlig, særlig dersom mulige annenhåndskunder vet at det foreligger risiko for navnekontroll ved inngangen. Også andre tekniske muligheter foreligger, f.eks. kan billettdokumentet ved arrangement som kan antas å bli utsatt for svartebørsspekulasjon erstattes med et referansenummer (bankkort, telefonnummer o.l.) som må oppgis ved uthenting av billetter, samtidig som selve billettdokumentet ikke blir utstedt før rett før arrangementet. Vi vil anta at slike referansenummer er langt vanskeligere å omsette på et annenhåndsmarked enn billettdokumenter.

I dok. 8-forslaget er det vist til en dansk lov av 22. desember 1919, senest endret 25. november 1991 (lovbekendtgørelse nr. 769/1991) med forbud mot videresalg av billetter til offentlige arrangement når selgeren forsøker å oppnå fortjeneste. Til tross for denne danske loven kunne VG 12. mai 2002 berette at svartebørsprisen for en konkret kamp mellom FC København og Brøndby la på rundt 2000 kroner og Ritzau meldte 16. mai 2000 at prisene på UEFA Cup-finalen mellom Arsenal og Galatasaray, som skulle spilles i Parken i København, var rundt 7000 kroner. Dette er i det minste en indikasjon på at det danske forbudet ikke har løst problemet i Danmark.

2. Som en kort gjennomgang av de offentlige vurderinger som er gjort tidligere kan nevnes:

a) Stortingsrepresentant Finn Kristian Marthinsen (KrF) tok problemet med svartebørssalg av billetter opp i spørretimen 19. mai 1999. Justisminister Dørum svarte da bl.a.:

”Justisdepartementet har vært i kontakt med det danske Kulturministeriet, som administrerer loven. Kulturministeriet kunne ikke opplyse i hvilken utstrekning loven blir etterlevd eller håndhevet i praksis. ... Representanten og jeg er enige om at det er organisert handel som er det avgjørende. Jeg har gjort rede for at problemet ikke er at vi ikke liker dette, men det er hvordan vi i praksis skal få en mulighet til å hindre det. Jeg har vist til bestemmelser som kan være aktuelle å bruke, og jeg vil ta initiativ bl.a. i forhold til aktuelle organer – det kan være forbrukermyndighetene og konkurransemyndighetene – for å se om de bestemmelser vi har, på en praktisk måte kan brukes for å gjøre det vi kan for å stoppe dette.”

b) Justisdepartementet tok deretter 13. juli 1999 kontakt med Arbeids- og administrasjonsdepartementet for å få en vurdering opp mot pristiltaksloven. I svaret fra AAD (utarbeidet i samarbeid med Konkurransetilsynet) ble det pekt på at pristiltaksloven § 1 neppe ga hjemmel for inngrep og at mer intens håndheving av pristiltaksloven § 2 ville være lite hensiktsmessig fordi bestemmelsen er skjønnsmessig utformet og det ikke kan utelukkes at en mangedobling av prisen i forhold til pålydende ikke er urimelig dersom dette er den prisen mange kunder er villig til å betale (markedspris).

c) I brev til Forbrukerrådet 26. august 1999 svarte Justisdepartementet på en henvendelse fra rådet, at man ikke for tiden ville foreslå noe generelt forbud mot videresalg av billetter til kultur- og sportsarrangement. Fra brevet siteres:

”Et slikt forbud ville harmonere dårlig med den friheten som eksisterer ellers i omsetningslivet. Dessuten ser vi det som lite ønskelig at det innføres et nytt straffebud hvis eksisterende hjemler kan avhjelpe problemet. Vi legger særlig vekt på at straff – som samfunnets sterkeste reaksjon – bare bør brukes når det er et klart behov for det og andre virkemidler ikke strekker til. Vi forstår det slik at det ikke er videresalg av billetter i seg selv som har skapt problemet, men tilfeller av videresalg hvor prisen har vært urimelig høy og/eller markedsføringen har vært villedende.”

d) I brev 27. mars 2000 oversendte Norges Fotballforbund et forslag om forbud mot svartebørshandel med billetter. Justisminister Hanne Harlem besvarte brevet 7. juni 2002, bl.a. med disse merknadene:

”Eksistensen av et profittmotivert annenhåndsmarked gjør at arrangørenes prinsipp for fordeling av billetter, nemlig kø-prinsippet, erstattes av et prinsipp om at den som er villig til å betale mest, oppnår godet. Dette er særlig synlig i de tilfeller der arrangørene selger billetter til en mye lavere pris enn det som kan oppnås i det åpne marked. Selv om det er bra at billettene kan holde et lavt prisnivå, er jeg usikker på om et lovforbud er et riktig tiltak for å komme et slikt annenhåndsmarked til livs. ...

En effektiv håndheving av et forbud mot organisert videresalg av billetter til ulike kultur- og sportsarrangement vil bli vanskelig.

Det er også trolig at nasjonal lovgivning mot profesjonelle selgere i et annenhåndsmarked vil ha beskjeden effekt, om noen, selv om salget vil bli mindre synlig. Aktørene vil f.eks. kunne gå over til markedsføring via internett – der den ulovlige delen av transaksjonen kan legges utenfor norsk jurisdiksjon, eller salget kan skje via rubrikkannonser som tilsynelatende er rykket inn av én person som bare skal selge én billett. Alternativt kan dagens profesjonelle selgere endre sin status til kommisjonær, mekler eller annet som plasserer dem utenfor et eventuelt nytt forbud.”

e) Etter nytt initiativ fra Fotballforbundet sa Justisdepartementet i brev 20. juni 2001 seg villig til å delta i samtaler om de problem som kan oppstå i samband med annenhåndsomsetning av slike billetter. Fotballforbundet ble bedt om å innkalle til møte. Noen slik innkalling har ikke kommet.

3. Argumentasjonen kan forsterkes ytterligere i forhold til det som tidligere er sagt fra Justisdepartementet.

Dersom det vedtas et forbud etter mønster av den danske loven, dvs. innføres et forbud som rammer profittmotivert videresalg, må forbudet kunne håndheves. Det er ikke omtalt nærmere i Dok 8-forslaget om overtredelse av forbudet skal være straffbart eller om man ser for seg andre former for sanksjoner. Det kan derfor drøftes om andre offentlige myndigheter enn politiet kan utpekes som tilsynsmyndighet. Her er det vel mest nærliggende å tenke i retning av forbrukermyndigheter, kulturmyndigheter eller eventuelt konkurransemyndigheter. Aktuelle sanksjoner vil da være ulike former for administrative sanksjoner, jf. NOU 2003: 15 Fra bot til bedring s. 366 § 44, særlig bokstav a (overtredelsesgebyr) og bokstav d (administrativ inndragning). Det er ukjent for oss om noen av de aktuelle offentlige myndighetene har kompetanse, ressurser eller ønske om å bli tillagt en slik oppgave. Om forbudet ikke kan håndheves på denne måten, synes det eventuelt nødvendig å innføre en straffetrussel og legge oppgaven til politiet.

Uansett hvilken offentlig myndighet som skal kontrollere at forbudet etterleves, kan det spørres om offentlige ressurser bør brukes til å løse et problem som i så stor grad er skapt av arrangørene selv gjennom sin praksis med å utforme billettene som ihendehaverdokumenter. Spissformulert kan man se det slik at arrangørene slipper ut 20 000 duer og deretter ber staten passe på disse. Arrangørene kan selv avhjelpe problemet i betydelig grad gjennom tiltak som nevnt i pkt. 1, dvs. gjennom å begrense utstedelsen av ihendehaverdokumenter: Billettene kan utstedes med navn på den berettigede, med (systematisk eller sporadisk) identitetskontroll ved inngangen til arrangementet og/eller

man kan vente med å gi ut lett omsettelige billettdokumenter til like før arrangementet starter.”

Mange av disse argumentene mot et generelt forbud mot annenhåndsomsetning har fortsatt relevans, men arbeidsgruppen har sett det slik at det er bedre å forsøke å komme fram til lovbestemmelser som kan dempe problemene noe enn å avvise ethvert forbud fordi det ikke vil evne å løse alle problem, jf. her bl.a. saksordførerenes tidligere nevnte utsagn om tiltak mot ”den mest outrerte svartebørshandelen”.

5.3 Drøftelse av ulike mulige forbudsbestemmelser

5.3.1 Forslag 1 – opplysningsplikt

Det genuine forbrukerproblemet, jf. problem nr. 6 i punkt 3, kan trolig løses ved at det i lov nedfelles klare krav om at den som selger billetter eller andre adgangsbevis til offentlige kulturarrangement på utvetydig måte skal opplyse om differansen mellom billettens pålydende og eget prisforlangende. Denne opplysningen skal være tilgjengelig før kontrakt inngås. Manglende opplysning om dette vil da være et kontraktsrettslig mislighold. Som en praktisk misligholdsbeføyelse kan det bestemmes at kjøperen ved misligholdt opplysningsplikt kan kreve differansen tilbake fra selger. Da blir sluttresultatet at kjøperen får billetten til pålydende, mens selger fratras sin fortjeneste. I de tilfellene selger har hatt større anskaffelsesutgifter enn pålydende, vil selger gå med et direkte tap.

Det kan videre lovfestes at bevisstvil med hensyn til om kjøper i tilstrekkelig grad ble informert om prisdifferansen, skal gå utover selger, eventuelt at det skal foreligge sannsynlighetsovervekt for at slik opplysning ble gitt. Ved påstand fra kjøper om at vedkommende ikke ble informert om prisdifferansen, er det følgelig selger som i første omgang må dokumentere at slik informasjon ble gitt.

Med en slik bestemmelse blir enhver billettkjøper sikret nok kunnskap til å selv kunne velge om man vil kjøpe i et annenhåndsmarked eller ikke. Kunden vil få klar beskjed både om at selgeren ikke opptre på vegne av arrangøren og hvilket ”svartebørs”-tillegg som selgeren forsøker å ta ut av markedet.

Bestemmelsen forbyr ikke annenhåndsomsetning, og løser derfor ikke de andre problemene som er identifisert foran i punkt 3. Den vil kun verne forbrukere mot uvitende/uforvarende å kjøpe billetter i et annenhåndsmarked.

En slik bestemmelse vil i hovedsak være av privatrettslig art, jf. at det er kunden selv som må kreve prisdifferansen refundert der denne ikke er opplyst. Bestemmelsen kan imidlertid også gis et offentligrettslig tilsnitt, om det bestemmes at Forbrukerombudet har kompetanse til å gripe inn mot næringsdrivende som markedsfører billetter i et annenhåndsmarked uten å overholde opplysningsplikten. En bestemmelse av denne typen kan gis slik ordlyd:

”Den som selger billetter eller andre adgangsbevis til offentlige kultur- eller idrettsarrangement til en høyere pris enn arrangørens utsalgspris, skal på en utvetydig måte i all annonsering og annet utbud opplyse om differansen mellom arrangørens utsalgspris og eget prisforlangende.

Den som har kjøpt billett eller annet adgangsbevis som nevnt i første ledd uten å få utvetydig opplysning om prisdifferansen, kan kreve differansen tilbake fra selger. [Selger har bevisrisikoen.]

Brudd på første ledd regnes i næringsvirksomhet som overtredelse av markedsføringsloven § 2 første ledd.”

Et viktig argument mot en slik bestemmelse – om dette er det eneste som blir gjort – kan være at den kan oppfattes som en legalisering av svartebørshandel med billetter, bare kunden blir tilstrekkelig informert, og at de øvrige problemene slik virksomhet kan skape dermed ikke blir tatt tilstrekkelig alvorlig.

Det kan også innvendes at privatrettslige krav overfor billettselgeren (annet ledd) kan være lite verdt. Det vil som oftest dreie seg om så små beløp at det ikke er bryet verdt for kjøperen å forfølge kravet rettslig dersom selgeren ikke betaler. Useriøse selgere vil man sjelden få penger ut av uansett.

Ingen av arbeidsgruppens medlemmer tilrår dette forslaget.

Jørgensen (representanten oppnevnt fra Barne- og familiedepartementet) vil i tillegg bemerke at den foreslåtte regelen om opplysningsplikt reiser spørsmål i forhold til det kommende direktivet om urimelig handelspraksis, jf. mer om dette i punktet nedenfor.

5.3.2 Forslag 2 – forbud mot å kreve mer enn pålydende

5.3.2.1 Om forslaget

Forslag 1 kan utvides fra en plikt til bare å opplyse om differansen mellom pålydende og eget prisforlangende til et forbud mot å kreve mer enn pålydende. En slik bestemmelse kan gis slik ordlyd:

”Ved videresalg av billetter eller andre adgangstegn til offentlige kultur- eller idrettsarrangement er det forbudt å kreve mer enn billettens pålydende. I all annonsering eller annet offentlig utbud av billetter i et annenhåndsmarked skal det derfor opplyses om billettens pålydende og at selger ikke kan kreve høyere pris eller gebyrer.

Brudd på første ledd regnes i næringsvirksomhet som overtredelse av markedsføringsloven § 2 første ledd.”

En slik bestemmelse vil medføre at enhver annonsering av billetter i et annenhåndsmarked blir ulovlig dersom ikke pålydende er oppgitt. Dette vil gjelde enten det er snakk om private rubrikkannonser eller annonsering i næringsvirksomhet. Samtidig er ikke bestemmelsen til hinder for at billetter tilbys til pari kurs, og den hindrer derfor ikke at f.eks. personer som er blitt syke eller har endret sine planer kan få solgt tidligere innkjøpte billetter uten tap. Begrepet "annet offentlig tilbud" vil omfatte bl.a. muntlig salgstilbud utenfor arrangementsstedet.

Bestemmelsen vil løse kunnskapsproblemet (jf. problem nr. 6, punkt 3). Det vil være enkelt å stadfeste eventuelle brudd på denne delen av bestemmelsen, idet enhver annonse o.l. for annenhåndsbilletter som ikke inneholder opplysninger om pålydende og at høyere pris ikke kan kreves, vil være ulovlig. Også eventuelle uriktige opplysninger om pålydende vil rammes, idet selgeren da ikke har opplyst om "pålydende", men om en fiktiv og uriktig sum. Autoriserte billettselgere vil derfor kunne varsle om lovbrudd hos de useriøse om disse forsøker å opprettholde et svartebørsmarked ved å opplyse om et for høyt pålydende beløp.

Opplysningsplikten vil også langt på vei løse identifikasjonsproblemet (nr. 4) fordi ingen lenger vil kunne bli forledet til å tro at de kjøper av autorisert forhandler.

I tillegg til en opplysningsplikt ved markedsføring vil bestemmelsen forby både private og næringsdrivende å kreve høyere pris enn pålydende. Derimot vil det ikke være ulovlig for en potensiell kjøper å tilby høyere pris og heller ikke ulovlig for selger og kjøper å inngå kontrakt med høyere pris enn pålydende. Bestemmelsen forbyr derfor ikke svartebørssalg som sådan, men kan sies å være rettet inn mot svartebørssalg på selgerens initiativ.

Forslaget innebærer at man avgrenser forbudet til handlinger som i rimelig grad kan overvåkes av myndighetene: Om profesjonelle svartebørsselskaper fortsetter å henvende seg til et bredt publikum med billetter til høyere pris, vil dette være synbart for arrangørene, de autoriserte billettselgerne og forbrukermyndighetene. Dermed sitter man igjen med et forbud som i hovedsak kan håndheves. De mest "outrerte" formene og "den synlige delen" av svartebørshandelen vil dermed forsvinne.

Det vil etter forslaget fortsatt være tillatt å annonsere at man har billetter til salg, så lenge pålydende oppgis og det opplyses at selger verken kan kreve mer enn pålydende eller kreve gebyrer. Dermed vil selvsagt selgere og kjøpere av billetter i et annenhåndsmarked kunne komme i kontakt med hverandre, og de vil på kjøpers initiativ lovlig kunne inngå en avtale om salg til overpris.

Generelt må det kunne antas at forslag 2 – som vil fjerne den mest synlige og aggressive delen av svartebørssalget – vil føre til redusert svartebørsomsetning. Det er imidlertid vanskelig å anslå noe om hvilken reduksjon som kan ventes, bl.a. fordi vi ikke har noen oversikt over i hvor stor grad svartebørsmarkedet er selger eller

kjøperinitiert. Dersom antallet kjøpere som ikke ønsker å stå i kø er stort, vil det fortsatt være et betydelig marked for salg til høystbydende. Men dersom svartebørsmarkedet i større grad er en konsekvens av at de profesjonelle annenhåndsselgerne på et tidlig stadium "støvsuger" markedet for billetter til pari kurs, slik at publikum blir tvunget til å gå til dette markedet, kan et angrep på deres salgkanaler gi en vesentlig reduksjon. Om de profesjonelle svartebørsselgerne erfarer at det blir vanskelig å komme i kontakt med et tilstrekkelig antall kjøpere som er villige til å tilby overpris, vil de også slutte å kjøpe opp billetter for videresalg.

Mer konkret til de seks problemstillingene som det er redegjort for i punkt 3, kan det vel antas at forslag 2 vil ha positiv effekt på både demokratiproblemet (nr. 1), uttørkingsproblemet (nr. 2) og parasittproblemet (nr. 3), selv om svartebørshandel fortsatt vil finne sted. I dag kan svartebørsselgerne innen visse grenser fastsette prisen selv, og den settes ofte meget høyt. Noen reell "auksjon" til høystbydende finner ikke sted når selgeren kan forholde seg til en og en kjøper, f.eks. på telefon, og kjøperen kan heller ikke forhandle pris i forhold til et pålydende beløp når dette er ukjent. Kjøperen må i dag ofte enten akseptere selgers pris eller la være å kjøpe. Informasjon til kjøperen om billettens pålydende og færre salgskanaler for selgeren vil forskyve maktforholdet mellom selger og kjøper til kjøpers fordel. Dermed kan det antas at selv de kjøperne som er aktivt interessert i at det finnes et svartebørsmarked gjennom forhandlinger vil bidra til å holde prisene nede. Resultatet vil i så fall bli at gjennomsnittsprisen på det de faktiske brukerne av billettene har betalt, vil gå ned. Dermed har det enkelte arrangement lagt beslag på mindre av kundenes samlede ressurser til kulturformål og den samlede fortjenesten for svartebørsselgerne har gått ned.

Det er kun i næringsvirksomhet at overtredelse vil være sanksjonert, først ved at det nedlegges forbud mot gjentatt overtredelse av første ledd kombinert med tvangsmulkt ved eventuell overtredelse, og dernest eventuelt ved straff. Overtredelse utenfor næring vil derfor ikke kunne sanksjoneres, men like fullt være ulovlig, med den positive signaleffekt dette antas å kunne ha. Det kan likevel innvendes at det er uheldig å vedta en norm som man sanksjonsfritt kan overtre. Den praktiske forskjellen på forslag 2 og 3 i denne sammenheng er derfor at forbudet etter forslag 2 også gjelder overtredelse utenfor næring, mens muligheten for å sanksjonere lovbrudd både når det gjelder forslag 2 eller 3 er avgrenset til lovbrudd i næring.

Jørgensen vil framheve følgende argumenter mot forslag 2:

Det som kan tale mot forslaget er at et markedsrettslig forbud alene neppe er særlig effektivt. Ved brudd på markedsføringsloven skal Forbrukerombudet først forsøke å få den næringsdrivende til å innrette seg frivillig. Dersom det ikke skjer kan Forbrukerombudet treffe forbudsvedtak. I vedtaket skal det, med mindre særlige grunner foreligger, fastsettes et tvangsgebyr som skal betales dersom vedtaket overtres. Svartebørsselgerne kan således tjene penger rask innen markedsføringslovens sanksjonssystem begynner å virke. Forbrukerombudet vil heller

ikke få gjort noe med svartebørssalget og ulovlige salgstilbud som foregår utenfor arrangementstedet. Dersom svartebørssalg som sådan forbys (forslag 3) har imidlertid politiet mulighet til å ta overtredelse av forbudet direkte.

5.3.2.2 Forholdet til EU-kommisjonens direktivforslag om "urimelig handelspraksis"

I arbeidsgruppen er det diskutert om forslag 2 vil være i strid med EU-kommisjonens forslag til direktiv om virksomheters urimelige handelspraksis overfor forbrukere på det indre marked m.v., framlagt 18. juni 2003, jf. KOM(2003) 356 endelig.

Direktivforslaget er EØS-relevant. Det er nå til behandling i Eurapaparlamentet og Ministerrådet. Det er uklart når det kan bli vedtatt, men det er mulig det kan skje i år eller neste år. Deretter vil det være en 18 måneders gjennomføringsfrist.

Formålet med direktivet er å harmonisere regelverket for urimelig handelspraksis (handlinger og unnlater) som skader forbrukernes økonomiske interesser. Medlemslandene har svært varierende regler på dette området, noe som anses å utgjøre en hindring for handel over landegrensene.

Direktivet bygger på totalharmonisering, dvs. at det enkelte land ikke kan vedta strengere regler (for de næringsdrivende) enn det som følger av direktivet, og regulerer bl.a. markedsføring til forbrukere.

Direktivforslaget bygger på en slags generalklausul som forbyr "urimelig handelspraksis". De fleste ulovlige tiltak etter generalforbudet faller inn under 2 kategorier: 1) villedende-, eller 2) aggressiv handelspraksis. Som vedlegg til direktivet er det dessuten inntatt en "svarteliste" over handelspraksis som under enhver omstendighet regnes som urimelig. Andre former for markedsføring skal i utgangspunktet være tillatt.

Det kan derfor reises spørsmål om det overhodet vil være adgang for Norge å ha en spesialregel i tråd med forslag 2. Det er naturlig å forstå direktivet dithen at det skal foretas en konkret vurdering av den enkelte handelspraksis (markedsføring, reklame) i lys av generalklausulen (art. 5) i direktivet. Spørsmålet som dermed oppstår er om et generelt forbud mot markedsføring av billetter i annenhånd uten å opplyse om pålydende osv. er forenelig med direktivet slik det nå lyder.

Arbeidsgruppens medlemmer *Jørgensen* og *Lien* ser ikke grunn til å gå nærmere inn i en drøftelse av om forslag 2 er forenelig med direktivforslaget, utover å konstatere at det for tiden er tvilsomt om Norge kan ha et slikt forbud i fremtiden.

Faren for å innføre et forbud som ikke kan gjennomføres, eventuelt som må endres igjen med en gang, tilsier at en bør avvente en avklaring av EU-reguleringen før en eventuelt går videre med dette forslaget. Alt tyder på markedsføringsloven snart må

totalrevideres pga. direktivet. Dersom Stortinget ønsker et forbud i tråd med forslag 2, bør forslaget vurderes i sammenheng med dette.

Røhnebæk har følgende merknader til dette spørsmålet:

Det er for det første åpenbart at direktivforslaget ikke innebærer noen formell hindring for nasjonal lovgivning før det eventuelt blir vedtatt i EU og senere innlemmet i EØS-avtalen. Per i dag kan Stortinget derfor vedta forslag 2, om det er ønskelig, uten å krenke EØS-forpliktelse. Hensiktsmessigheten av et slikt vedtak, dersom forbudet senere på fjernes/omdannes som følge av implementering av direktivet, kan imidlertid diskuteres.

Til argumentet om at det ikke bør foretas endringer i markedsføringsloven nå, før man vet hvilke endringer som er nødvendig som følge av EU-direktivet, kan det vises til at markedsføringsloven ble endret så sent som ved lov 5. mars 2004 nr. 15, med ikrafttreden 1. mai 2004. Ved denne endringen fikk man en ny bestemmelse i § 3 a om prismerking m.v. Dette er en konsekvens av at den nye konkurranseloven – i motsetning til den gamle – ikke skulle ha bestemmelser om dette. Fra samme dato er dermed markedsføringsloven blitt hjemmelslov for 6 forskrifter om prisopplysning.

For det tredje kan det synes tvilsomt om direktivforslaget – slik det nå foreligger (det endelig direktivet kan få et annet innhold) – overhode vil skape et problem. Jeg kan selvsagt ikke ta noe endelig standpunkt til dette uten ytterligere utredning, men følgende momenter kan påpekes, som taler mot at forslag 2 kan komme i konflikt med direktivet:

1. Formålet med direktivet er å sikre forbrukernes økonomiske interesser mot ”urimelig handelspraksis”. Selv om direktivet bygger på en totalharmonisering, dvs. at direktivet nekter medlemsstatene å vedta strengere regler om næringsdrivendes handelspraksis enn de som følger av direktivet, vil det ikke komme til anvendelse dersom forslag 2 ikke regulerer handelspraksis.

2. ”Handelspraksis” er definert i direktivet artikkel 2 bokstav e som (her tatt fra den danske språkversjonen) ”enhver handling, udeladelse, adfærd eller fremstilling, kommerciel kommunikation, herunder reklame og markedsføring, foretaget af en erhvervsdrivende med direkte relation til promovering, salg eller udbud af et produkt til forbrugerne”. Dette synes ikke å berøre regler om den maksimalpris som kan kreves som foreslått i forslag 2 første ledd første punktum.

3. Dette synes også å framgå av artikkel 6 om villedende handlinger, som i henhold til artikkel 5 nr. 3 bokstav a, alltid skal betraktes som urimelig handelspraksis, og dermed være ulovlig. Av artikkel 6 nr. 1 bokstav c følger at en ”handelspraksis betragtes som vildledende, såfremt den, f.eks. i kraft af dens generelle fremstillingsform eller på en hvilken som helst anden måde, foranlediger eller kan forventes at foranledige en gennemsnitlig forbruger til at træffe en transaktionsbeslutning, som ellers ikke ville

have truffet, fordi den vildleder ham, eller sandsynligvis vil vildlede ham i forbindelse med:

(c) prisen eller den måde, hvorpå prisen beregnes, eller en konkret prismæssig fordel”.

Her reguleres det tilfellet at forbrukeren blir villedet med hensyn til hva som er produktets faktiske og endelige pris, herunder villedning om eventuelle avslag, mens spørsmålet om hvilke maksimalpriser som kan kreves ikke berøres. Dette synes også logisk, i og med at bestemmelser om hvilke maksimalpriser som kan kreves vil ha en offentligrettslig karakter, mens direktivet regulerer den næringsdrivendes adferd overfor kunder. På samme måte som direktivet ikke berører statenes regler om f.eks. åpningstider og særlige kvalifikasjonskrav for å kunne tilby en vare eller en tjeneste, berøres heller ikke bestemmelser om hvilke maksimalpriser som kan kreves. På samme måte som at et salg som finner sted etter at en butikk skulle vært stengt, ikke medføre avtalerettslig ugyldighet, vil heller ikke et billett kjøp til overpris bli ugyldig, selv om forslaget om overpris ble framsatt av selger. (Det kan i den sammenheng nevnes at direktivets begrep ”produkt”, jf. artikkel 2 bokstav d, også omfatter fast eiendom. En fortolkning av direktivet dithen at maksimalpriser ikke kan fastsettes vil derfor også kunne berøre norske regler om maksimalpriser på landbrukseiendommer).

4. Forslag 2 første ledd annet punktum, som pålegger selger en spesifikk opplysningsplikt, kan derimot hevdes å stå i et mer anstrengt forhold til direktivet. Men etter mitt syn kan heller ikke denne bestemmelsen sies å falle inn under begrepet handelspraksis. Forbudet mot urimelig handelspraksis synes å rette seg mot forsøk på å få inngått en ellers innholdsmessig lovlig kontrakt med urimelig midler. Opplysningsplikten i annet punktum skal ikke motvirke urimelig handelspraksis, men bidra til at effektiv etterlevelse av et forbud mot å framsette et ulovlig priskrav.

5. Sett i lys av direktivforslaget kan det derimot stilles spørsmål ved forslag 2 annet ledd. Når begrunnelsen for bestemmelsene i første ledd ikke er å hindre urimelig handelspraksis men å holde nede prisen på billetter i et annenhåndsmarked, kan det synes uheldig å definere overtredelse av første ledd som en overtredelse av forbudet i markedsføringsloven § 2 mot villedende forretningsmetoder. Inntil direktivforslaget eventuelt skal implementeres i norsk rett, kan konstruksjonen forsvares formelt, men det beste vil nok være om overtredelse av første ledd blir gjort til en selvstendig overtredelse uten denne forbindelseslinjen.

En mulig løsning (som kan omtales som forslag 2 b), fortsatt basert på bruk av håndhevingssystemet i markedsføringsloven, kunne være vedtakelse av en ny § 3 b eller et nytt siste ledd i § 3 a med slikt innhold:

”Ved videresalg av billetter eller andre adgangstegn til offentlige kultur- eller idrettsarrangement er det forbudt å kreve mer enn billettens pålydende. I all annonsering eller annet offentlig utbud av billetter i et annenhåndsmarked skal det derfor opplyses om billettens pålydende og at selger ikke kan kreve høyere pris eller gebyrer.

Kapittel III til V kommer til anvendelse så langt de passer på næringsdrivendes overtredelse av forrige ledd.”

For en effektiv håndheving synes det i dag fornuftig å legge ansvaret for oppfølgingen til forbrukermyndighetene, som har vist interesse for de problemene som følger med dagens svartebørssalg av billetter.

5.3.3 Forslag 3 – forbud mot svartebørssalg

Et siste alternativ er å forby virksomheten i seg selv, slik en har gjort i Danmark. En mulig forbudsbestemmelse kan lyde:

"Den som i næringsvirksomhet videreselger billetter eller andre adgangstegn til offentlig kultur- eller idrettsarrangement til pris over pålydende straffes med..."

Samtlige som arbeidsgruppen har innhentet synspunkter fra i utredningsarbeidet, dvs. Norsk Rockeforbund, Norges Fotballforbund, Forbrukerombudet og Forbrukerrådet, har gitt uttrykk for at de ønsker lovforbud mot selve virksomheten.

Det som kan tale for å forby svartebørssalg av billetter er at det må antas å ha en allmennpreventiv effekt. Trusselen om sanksjoner vil etter all sannsynlighet føre til at virksomheten går ned.

En kan også peke på den såkalte symbolfunksjonen: Dersom lovgiver stempler virksomheten som uakseptabel, må det antas at også færre på kjøpersiden vil ønske å innlate seg på slik handel.

Siden omfanget av svartebørssalg blir mindre får en redusert demokratiproblemet (nr. 1), uttørkingsproblemet (nr. 2), parasittproblemet (nr. 3) og sikkerhetsproblemet (nr. 5). Bestemmelsen løser ikke identifikasjonsproblemet (nr. 4) eller kunnskapsproblemet (nr. 6). Til en viss grad er sistnevnte ivaretatt ved markedsføringslovens generelle bestemmelser, som forbudet mot villedende markedsføring i § 2 og generalklausulen i § 1.

Den foreslåtte bestemmelsen knytter det ulovlige opp mot å drive salget i "næringsvirksomhet". Dermed oppnår en koblingen til et kjent begrep i skatteretten. Svartebørsselgerne vil drive næringsvirksomhet når inntektene er skattepliktige. I begrepet ligger at virksomheten må ha en viss varighet og omfang, samt at hensikten er å tjene penger. De mer ubetydelige salgene, for eksempel mellom forbrukere, vil ikke rammes.

Arbeidsgruppen har fått opplyst at det i stor grad er kjent hvem som driver organisert svartebørssalg av billetter i stor stil, og at det dreier seg om en 3-4 aktører. Ved et forbud mot virksomheten vil en få slutt på det storstille og åpenlyse svartebørssalget, som oppfattes som hovedproblemet.

Det kan anføres at forbud mot virksomheten vil bli vanskelig å håndheve, jf nedenfor. De mest "outrerte" tilfellene vil det likevel ikke være vanskelig å fange opp. En må regne med at særlig arrangørene, men også allmennheten og forbrukermyndighetene, vil følge med i markedet og anmelde ulovlige forhold.

Spørsmålet er så hvor et forbud mot svartebørssalg som sådan kan plasseres. Det kan først konstateres at det ikke finnes noen særlover på kulturområdet som en slik bestemmelse naturlig kan plasseres i. For den videre drøftelsen har arbeidsgruppen delt seg i et *flertall* (Jørgensen og Lien) og et *mindretall* (Røhnebæk).

Arbeidsgruppens *flertall* (Jørgensen og Lien) ser slik på saken:

Et forbud mot en form for næringsvirksomhet i seg selv hører ikke naturlig hjemme i markedsføringsloven. Dagens systematikk er at forbudene i markedsføringsloven er samlet i kapittel I som heter "Kontroll med markedsføring" og kapittel II "Kontroll med avtalevilkår". (I den senere tid er det også innført et kapittel IIa "Garantier og lignende" og kapittel IIb "Handlinger som strider mot forbrukernes kollektive interesser".) Forbrukerombudet og Markedsrådet, som håndhever markedsføringsloven, har bare mandat til å stoppe ulovlig markedsføring og urimelige avtalevilkår, ikke virksomhet som er ulovlig i seg selv. Dette er en politioppgave, og det er etter *flertallets* syn ikke aktuelt å overføre politimyndighet til Forbrukerombudet/Markedsrådet på et snevert område som svartebørssalg. *Disse medlemmer* er derfor kommet til at forbudet ikke bør plasseres i markedsføringsloven.

Valget synes derfor å stå mellom å plassere forbudet i straffeloven eller å lage en egen ny lov på kulturområdet som omhandler forbud mot svartebørssalg av billetter. Til tross for at Danmark har en slik særlov, finner *flertallet* ikke å anbefale en slik løsning. Det synes unødvendig å opprette en egen ny særlov med bare en bestemmelse, når forbudet like godt kan stå i eksisterende regelverk, nemlig straffeloven. *Flertallet* har ikke funnet noen avgjørende innvendinger mot dette, og har således konkludert med at om forbud mot svartebørssalg skal innføres, bør det plassere i straffeloven.

Ved en slik løsning er det politiet som håndhever forbudet. Ved større arrangementer er politiet til stede likevel, og vil kunne stoppe svartebørssalget som foregår utenfor arrangementsstedet.

I tillegg vil Forbrukerombudet/Markedsrådet kunne stoppe markedsføringen i henhold til generalklausulen i markedsføringsloven § 1, som lyder: "I næringsvirksomhet må det ikke foretas handling som strider mot god forretningsskikk næringsdrivende imellom eller er urimelig i forhold til forbrukere eller som for øvrig strider mot god markedsføringsskikk." Det er på det rene at markedsføring av et ulovlig produkt vil være i strid med § 1, jf. det såkalte lovstridsprinsippet som går ut på at om man bryter andre ufravelige lovregler, så foreligger det også brudd på markedsføringsloven § 1. Forutsetningen for at Forbrukerombudet/Markedsrådet kan gripe inn er at hensynet til forbrukerne tilsier det, jf. markedsføringsloven §§ 12 og 13.

Det som kan tale mot å forby svartebørssalg som sådan er at Sanksjonsutvalget anbefaler mindre bruk av straff (NOU 2003: 15 Fra bot til bedring).

Mindretallet (Røhnebæk) ser det ikke som formålstjenlig i denne omgang å diskutere plasseringen av et eventuelt straffebud mot videresalg av billetter. Han vil generelt advare mot et slik forbud, og da særlig om håndhevelsen skal legges til politiet, ut fra følgende begrunnelse:

- Det er ikke realistisk at et straffesanksjonert totalforbud mot salg av annenhåndsbilletter til høyere pris enn pålydende kan håndheves. Når både selger og kjøper er interessert i å inngå en slik kontrakt vil måtene de kan komme i kontakt med hverandre på, og stedene de kan møtes, være så mange at det ikke er mulig for myndighetene å hindre at transaksjonene finner sted. (Det kan i den forbindelse, som en parallell, vises til at myndighetene heller ikke klarer å forhindre all narkotikaomsetning, til tross for at dette er totalforbudt, innebærer et langt større samfunnsproblem enn svartebørsomsetning av billetter og at det brukes store politiresurser på å bekjempe ondet.)
- På samme måte som for forslag 2, må det etter forslag 3 være tillatt å annonsere billetter til salg – ellers hindres privatpersoners mulighet til å bli kvitt billetter man er forhindret fra å benytte. Også ved et totalforbud mot svartebørshandel vil følgelig selger og kjøper kunne komme i kontakt med hverandre via annonser og avtale en annen pris enn pålydende. Og det er nettopp disse avtalene mellom personer til høyere pris – på telefon, via e-post, osv – som myndighetene ikke kan eller bør bruke ressurser på å avdekke eller forfølge med sanksjoner. Da er det realistisk å la være å forby dette.
- Vedtakelse av et forbud som myndighetene vet at man ikke kan håndheve annet enn i begrenset grad, vil generelt ha en uheldig effekt på allmennhetens respekt for lov og rett. Vedtakelse av et totalforbud som ikke effektivt kan håndheves, vil dessuten kunne medføre at det er håndhevingsapparatet (politiet) som bli framstilt som inkompetent, til tross for at problemet skyldes at arrangørene utsteder ihendehaverbilletter.
- Som påpekt foran vil forslag 3 – som ikke inneholder krav om opplysninger om parikurs på billettene – ikke løse kunnskapsproblemet (problem nr. 6) for intetanende forbrukere. Det rene forbrukerproblemet blir derfor ikke løst i samme grad som ved forslag 2 eller 2 b. Så lenge omfanget ikke passerer terskelen for næringsvirksomhet, vil man fortsatt legalt kunne ”narre” intetanende til å kjøpe til overpris.
- Som et siste punkt kan det dessuten trekkes i tvil om det såkalte lovstridsprinsippet, jf. flertallets merknader, vil slå til. Billettene som sådan blir jo ikke ulovlige produkter gjennom forslag 3. Det er kun salg til høyere pris enn pålydende (i næringsvirksomhet) som blir ulovlig.

6. Arbeidsgruppens tilrådning

Geir Jørgensen og Steinar Lien, oppnevnt fra henholdsvis Barne- og familiedepartementet og Kultur- og kirke departementet, tilrår en løsning i tråd med forslag 3.

Ørnulf Røhnebæk, oppnevnt fra Justisdepartementet, tilrår en løsning i tråd med forslag 2, eventuelt utvidet som i forslag 2 b.