

Vergaderjaar 1999–2000

26 892

Voorstel van wet van de leden Atsma en Rosenmöller tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met het oog op het tegengaan van de wederrechtelijke verspreiding van tenaamgestelde toegangskarten voor voetbalwedstrijden (strafbaarstelling zwarte handel in voetbalkaartjes)

Nr. 4

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

1. Inleiding

Begin juni 2000 start het Europees Kampioenschap voetbal voor landen-teams (EK2000) dat wordt gehouden in België en Nederland. Dit evenement is na de Olympische spelen en het Wereldkampioenschap voetbal het op twee na grootste sportevenement ter wereld; de belangen en de belangstelling zijn derhalve groot. Voor de organiserende landen is het in goede banen leiden hiervan een opgave van formaat. Over de organisatie van het EK2000 hebben de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport herhaaldelijk brieven aan de Tweede Kamer gestuurd¹. In deze brieven is in de meeste gevallen aandacht besteed aan velerlei onderwerpen, zoals bijvoorbeeld het gastheerschap, het sociaal-preventief supportersbeleid, communicatie, aspecten van openbare orde, de rol van andere actoren en de samenwerking met België.

Dit voorstel vormt een aanvulling op het door de bewindslieden genoemde pakket van maatregelen, en heeft betrekking op het tegengaan van zwarthandel in toegangskarten voor het EK2000.

2. Korte voorgeschiedenis

2.1 Ervaringen Wereldkampioenschap (WK) voetbal Frankrijk in 1998²

Supportersscheiding stond bij de kaartverkoop voor WK1998 centraal. Hiervan is volgens het evaluatierapport van het Centraal informatiepunt voetbalvandalisme (CIV) in de praktijk weinig terechtgekomen, terwijl door het organisatiecomité werd beweerd dat de kaartverkoop goed was georganiseerd en het vrijwel onmogelijk zou zijn om kaarten op de zwarte markt te krijgen. «De chaos rond de kaartenverkoop liep als een rode draad door het gehele toernooi, met name in de eerste ronde.»³ Bij praktisch alle wedstrijden zaten groepen supporters van beide partijen door elkaar heen. In het evaluatierapport wordt aanbevolen dat men in de toekomst alert zal dienen te zijn⁴.

¹ Zie met name kamerstukken II 1998–1999 en 1999–2000, 26 227.

² Met name gebaseerd op: Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme, Evaluatie internationale politiesamenwerking Wereldkampioenschap voetbal 1998 Frankrijk, oktober 1998.

³ Idem, p. 17.

⁴ Idem, p. 43.

Ook wordt in de genoemde evaluatie van het CIV vastgesteld dat al bij de openingswedstrijd ruimschoots kaarten (voor nagenoeg elk vak) beschikbaar waren op de zwarte markt. Voor de kaarten van (officieel) f 300 à 400 werd op de zwarte markt meer dan f 1000 gevraagd én betaald. Daarnaast heeft het CIV in genoemd rapport geconstateerd dat veel Nederlandse supporters via de zwarte markt in het bezit van kaartjes kwamen.

2.2 Organisatie EK2000

Bij brief van 24 september 1998 stelt de regering: «Het ticketbeleid (aanmaak, distributie en verkoop van kaarten) is mede door de samenhang ervan met openbare orde én commerciële belangen complex. Het is van eminent belang dat de kaartverkoop zodanig geregeld wordt dat sprake is van een gecontroleerde verkoop, zodat daarmee ook de politie-inzet tijdens het EK beperkt kan blijven»¹. Met name een zo volledig mogelijke supportersscheiding en het «ontanonimiseren» van in principe alle toeschouwers spelen hierbij een rol. Daarnaast wordt als doelstelling geformuleerd dat het ticketbeleid «een bijdrage levert aan het tegengaan van de zwarte kaartverkoop»². Volgens het afgesproken ticketbeleid worden alle kaarten op naam verkocht en – ook omdat niet op alle tickets de naam van de houder geprint kan worden – dienen de lijsten met namen op tijd beschikbaar te zijn voor de organisator, overheid en de politie. Kort voor de start van het toernooi worden de kaarten feitelijk geleverd. Zo doende kunnen alle kaarthouders bekend zijn en – in combinatie met de legitimatieplicht in de voetbalstadions – gecontroleerd worden, al dan niet op basis van gerichte politie-informatie.

In de zomer van 1999 kwam aan het licht dat in ieder geval via één commercieel bureau zwarthandel in EK-tickets werd gedreven³. Via advertenties biedt dit bureau «de hoogste prijs voor EK2000 tickets». Het gaat dan in eerste instantie om een principeafpraak; de daadwerkelijke (door)verkoop vindt plaats op het moment dat de kaarten beschikbaar komen. Eén van de indieners heeft hierover schriftelijke vragen gesteld⁴. In antwoord op deze vragen hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie de doelstellingen van het ticketbeleid («scheiding van supporters (...) en de komst van vandalen te weren») herbevestigd en tevens benadrukt dat «de gewenste bereikbaarheid van het toernooi tegen een redelijke prijs voor zoveel mogelijk toeschouwers» een belangrijk facet is in dit kader. Met de (naleving van de) algemene verkoopvoorwaarden bij de kaarten zou hier volgens de ministers in zijn voorzien. Het handhaven van die algemene voorwaarden is volgens de ministers een primaire verantwoordelijkheid van de organisator i.c. de Stichting Euro2000. De politie zal zo nodig aanvullend optreden in geval van straathandel in toegangsbewijzen op grond van de Algemene plaatselijke verordening (APV). Een wettelijke regeling wordt daarom niet opportuun geacht.

Bij brief van 5 oktober 1999 geven de betrokken bewindslieden aan dat er sprake is van omvangrijke zwarthandel in kaarten: «(...) straat- of caféhandel: commercieel, tot voor kort tamelijk incidenteel maar inmiddels behoorlijk georganiseerd en grootschaliger»⁵. In dezelfde brief wordt gemeld dat er ongeveer 400 000 kaarten via buitenlandse bonden worden verkocht, waarop – zo wordt gesteld – de controle minder is dan op de verkoop via de eigen organisatie van de Stichting Euro2000. Hierdoor bestaat het risico dat het principe van supportersscheiding niet wordt gerealiseerd. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat «onacceptabele inbreuken worden gepleegd op de door de overheid te handhaven openbare orde en veiligheid»⁶. Tenslotte wordt in deze brief de optie van het introduceren van een strafwettelijke bepaling behandeld en wederom

¹ Kamerstukken II 1998–1999, 26 227, nr. 1, p. 6.

² Kamerstukken II 1998–1999, 26 227, nr. 2, p. 6; voor een uitgebreidere toelichting op het ticketbeleid: idem, nr. 6.

³ Volkskrant, 13 juli 1999, «Zwarthandel EK-kaarten wordt nu al aangepakt» en «Ik betaal belasting, ik ben een legale zwarte handelaar», p. 1 resp. 7.

⁴ Aanhangsel van de Handelingen II 1998–1999, nr. 2027.

⁵ Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 10, p. 2 idem, p. 3.

⁶ Idem, p. 3.

afgewezen. In de brief van 11 oktober 1999 wordt hier verder op ingegaan en komt ook de Belgische Voetbalwet – waarin wél een dergelijke bepaling is opgenomen – aan de orde¹. Tijdens het Kamerdebat op 12 oktober 1999 hebben wij initiatiefwetgeving aangekondigd².

3. Inhoud van het voorstel

3.1 Inzet van het kabinet

Het kabinet is van mening dat voor het bestrijden van ongewenste handel in kaarten de organisator van het evenement (Stichting Euro2000) primair verantwoordelijk is. Stichting Euro2000 heeft volgens het kabinet voldoende mogelijkheden om via het civiele recht zwarte handel in kaarten tegen te gaan. De tenaamstelling van de kaarten maakt controle en uitsluiting immers mogelijk³. Het antwoord van het kabinet op de gebleken toename van zwarte handel is een intensievere kaartcontrole dan aanvankelijk was beoogd. Het kabinet opteert daarbij «voor steekproefsgewijze controle naast de eerder overeengekomen gerichte, selectieve controle, die plaatsvindt op grond van politieke informatie»⁴. In het verlengde hiervan zal ook gericht gecommuniceerd worden richting de kaartkopers. Voor deze maatregelen zullen nieuwe afspraken gemaakt moeten worden met België en de Stichting Euro2000. Volgens het kabinet is het niet opportuun om het strafrecht in te zetten om zwarte handel in toegangskaarten te bestrijden.

3.2 Algemeen

In het onderhavige wetsvoorstel wordt daarentegen wel voorzien in de strafrechtelijke aanpak van wederrechtelijke handel in en verspreiding van voetbalkaartjes. Hiermee wordt aangesloten op de Belgische wetgeving (zie 3.5). De achtergrond van het wetsvoorstel is met name gelegen in het snel naderende Europese Kampioenschap voetbal over ruim een half jaar, maar ook andere voetbalwedstrijden – waaraan een club uit het betaald voetbal of een vertegenwoordigend voetbalelftal deelneemt – worden onder de werking van het onderhavige voorstel gebracht. Ook voor wedstrijden buiten het kader van het EK2000 behoort het immers tot de mogelijkheden om kaarten voor risicowedstrijden tenaam te stellen met behulp van een clubcard, mits de lokale autoriteiten in overleg met de clubs daartoe besluiten⁵.

De indieners vrezen met het kabinet dat sprake is en zal zijn van groot-schalige zwarte handel in voetbalkaartjes voor het EK2000⁶. Dit zal er naar alle waarschijnlijkheid toe leiden dat aan één van de kernvoorwaarden voor een effectieve handhaving van de openbare orde en veiligheid – te weten het zo volledig mogelijk scheiden en «ontanonimiseren» van supportersgroepen – niet voldaan kan worden. Hierbij zou een rol kunnen spelen dat men – met de ervaringen tijdens de WK1998 in Frankrijk in het achterhoofd – verwacht dat de praktijk van de controle minder stringent is dan tevoren bekend is gemaakt. Tevens zal berichtgeving in een (buitenlandse) krant over eventuele gebrekkige kaartcontrole, ondanks de communicatiecampagne, een aanzuigende werking kunnen hebben. Belangrijkste invalshoek van dit voorstel is derhalve de handhaving van de openbare orde en veiligheid bij het EK2000. Dit is een overheidstaak bij uitstek. De indieners vinden deze notie een legitimatie voor meer overheidsbemoediging op het vlak van de bestrijding van zwarte handel in voetbalkaarten, te weten het creëren van een wettelijke regeling. Dit laat onverlet dat organisatoren van voetbalwedstrijden ook hun verantwoordelijkheid hebben waar het gaat om de veiligheid en een eerlijke verdeling van kaartjes. Een secundaire, niet onbelangrijke, invalshoek is de bescherming van de consument tegen de aankoop van ongeldige

¹ Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 11, p. 4–6.

² Handelingen II 1999–2000, 10/620–623.

³ Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 11, p. 4.

⁴ Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 10, p. 6–7.

⁵ Zie: kamerstukken II 1998–1999, 25 232, nr. 14 met als bijlage: Commissie-Stekelenburg, Wedstrijdorganisatie is maatwerk en teamwork, februari 1999.

⁶ Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 10, p. 2.

toegangskarten. Tenslotte speelt een rol dat met dit wetsvoorstel wordt bijgedragen aan de bereikbaarheid van voetbalwedstrijden tegen een redelijke prijs voor zoveel mogelijk toeschouwers voor een toernooi dat van en voor iedereen in Europa is. Wij stellen ons voor het voorstel 1 april 2000 in werking te doen treden. Deze datum van inwerkingtreding is nodig om zwarte handel voorafgaande aan het EK2000 effectief te kunnen aanpakken, zoals ook door de regering is aangegeven¹.

De indieners zijn van mening dat de benadering van het kabinet bij de aanpak van zwarte handel in kaarten kwetsbaar is. Verlies van de Stichting Euro2000 in een civiele procedure zal onherroepelijk de deur wijd openzetten voor grootscheepse zwarte handel in voetbalkarten. Een rechterlijke uitspraak, die geen direct verbod inhoudt, zal in de praktijk immers worden uitgelegd als een signaal van het omgekeerde: doorverkoop is «dus» toegestaan. Het zal volgens de indieners zeer moeilijk zijn om dan via een communicatiestrategie de doorwerking van dergelijke volstrekt contraproductieve signalen te kunnen tegengaan. Hoe dan ook is het dan te laat om zwarte handel in voetbalkarten strafbaar te stellen.

3.3 Reikwijdte strafbaarstelling

Dit voorstel om handel in voetbalkartjes via strafrechtelijke weg te kunnen aanpakken geldt naast de eventuele ventbepalingen in Algemene plaatselijke verordeningen (APV) van gemeenten en richt zich op iedereen die wederrechtelijk tenaamgestelde voetbalkarten verkoopt, te koop aanbiedt, aflevert of ten verkoop in voorraad heeft. Het richt zich nadrukkelijk niet op de kopers van doorverkochte kartjes. Nog afgezien van andere argumenten zou een dergelijke strafbaarstelling – hier onderschrijven de indieners de visie van het kabinet – niet op een geloofwaardige wijze gehandhaafd kunnen worden. Deze benadering sluit aan op de Belgische, hetgeen een aanzuigende werking (specifiek) richting Nederland ongedaan maakt en een eenduidige communicatie richting buitenlandse supporters gemakkelijk maakt. Bonafide handelaren zullen zich naar verwachting terugtrekken uit deze vorm van handel. De indieners verwachten dat met de criminalisering van zwarthandelaren ook een aanzienlijk aantal potentiële kopers zal worden afgeschrikt. In combinatie met een goede voorlichting zal de preventie naar verwachting ook een breder effect sorteren naar mensen die niet meer «op goed geluk» zullen afreizen naar Nederland in de hoop een kaartje te bemachtigen op de zwarte markt.

Naast de preventieve werking kunnen met dit voorstel in ieder geval de grotere handelaren voorafgaande aan het toernooi daadwerkelijk worden aangepakt. Dit type handelaren adverteert vaak zelfs openlijk. Op basis van reeds aanwezige en nog op te bouwen politieke informatie behoort een directe aanpak – ook enkele weken voorafgaande aan het EK2000 – tot de mogelijkheden. Ten aanzien van hiervoor in te zetten politiecapaciteit willen wij het volgende aanstippen. Gelet op de beperking van de strafbaarstelling tot de handelaren behoeft een effectieve handhaving niet zeer veel politiecapaciteit te kosten. Bovendien kan worden aangenomen dat met invoering van dit wetsvoorstel ook politiecapaciteit kan worden bespaard. Zonder het huidige voorstel wordt de zwarthandel immers aangepakt door mensen – die vaak voor veel geld een kaartje zwart hebben gekocht – aan de poort de toegang te ontzeggen, omdat zij een niet op hun eigen naam gesteld en dus ongeldig ticket hebben. Deze supporters zijn dan dus tevergeefs afgereisd, hetgeen tot frustraties zal kunnen leiden. Hierdoor zouden problemen kunnen ontstaan in de sfeer van openbare orde, waarvoor extra politiecapaciteit benodigd is. Cynisch gezegd: hoe beter de controle, hoe groter het «relrisico». Het is volgens de

¹ Idem, p. 6.

indieners dus zaak om zoveel mogelijk te doen vóórafgaande aan het EK2000. Dit wetsvoorstel biedt hiervoor goede aanknopingspunten.

Het wetsvoorstel biedt ook een effectief handvat voor wedstrijden waarbij kort voor de wedstrijd zeer veel mensen zonder kaart toestromen, zoals wedstrijden na de eerste ronde, waarvan de spelende landen pas enkele dagen van tevoren bekend worden (bijv.: Turkije-Duitsland, met van beide landen grote bevolkingsgroepen op zeer korte afstand van België en Nederland). Hierop inspelende handelaren kunnen dan direct worden aangepakt, waardoor de kans op vakken met meerdere supportersgroepen wordt verkleind. De voor bestrijding van zwarte handel in voetbalkaarten nodige politiecapaciteit zal dus (deels) kunnen worden gehaald uit verminderde inzet van politie tijdens de wedstrijden. Zwarte handel zal zich overigens ook bij wedstrijden in de eerste ronde voordoen omdat de verkoop van (het recht op) de kaartjes heeft plaatsgevonden vóór de loting (12 december 1999).

De indieners hebben overigens niet de pretentie om met dit voorstel zwarte handel in voetbalkaarten geheel uit te sluiten. Afgezien van de te verwachten preventieve werking van strafbaarstelling zal de aanpak van deze zwarthandel zich met name moeten toespitsen op de grootschalige commerciële zwarte handel.

3.4 Verhouding tot de civielrechtelijke handhaving

De indieners zijn het met het kabinet eens, dat de primaire verantwoordelijkheid voor het bewerkstelligen van de scheiding van supporters bij de organisator van de voetbalwedstrijd ligt: ten aanzien van het EK2000 is dat de Stichting Euro 2000. Het beginsel dat strafrecht eerst wordt ingezet als andere instrumenten tekortschieten – de notie van strafrecht als ultimum remedium – leidt terecht tot een in beginsel terughoudende opstelling. De vraag die hier beantwoord moet worden is derhalve, in hoeverre de civielrechtelijke mogelijkheden van Euro 2000 tekortschieten. Ten aanzien van de potentiële kopers van «zwarte» toegangskaarten zijn die handhavingmogelijkheden nadrukkelijk aanwezig; het wetsvoorstel ziet dan ook niet op deze groep. Via de algemene voorwaarden van Stichting Euro2000 en de uitgifte van de kaartjes op naam ligt vast, dat degene die bij controle over een ongeldig (want op een andere naam gesteld) toegangsbewijs blijkt te beschikken, de toegang tot de wedstrijd kan worden geweigerd. Bij een volledige controle van het publiek voorafgaand aan elke wedstrijd zou derhalve eventuele zwarthandel de scheiding van supportersgroepen niet in gevaar hoeven te brengen. Zoals hiervoor onder 3.1 reeds werd aangegeven, zal een dergelijke volledige controle echter niet plaatsvinden: er wordt integendeel slechts selectief alsmede mogelijk steekproefsgewijs gecontroleerd. Naar het oordeel van de indieners wordt met deze aanpak een onaanvaardbaar risico genomen op ordeverstoringen, welk risico groter wordt naarmate de controle aan de stadionpoorten intensiever zal zijn (zie 3.3). Dit risico kan slechts worden tegengegaan door reeds de zwarte handel zelf aan te pakken. De civielrechtelijke mogelijkheden daartoe moeten worden betwijfeld. De algemene voorwaarden die de organisator hanteert, gelden immers alleen tussen de organisator en de eerste koper. Dat betekent dat hooguit de eerste koper zou kunnen worden aangesproken wegens wanprestatie, maar dat zal weinig effect sorteren op de zwarte handel die inmiddels met diens toegangskaart wordt bedreven. De grondslag voor een vordering op de zwarthandelaar moet derhalve elders worden gezocht. Voor de hand ligt dan een beroep op de onrechtmatige daad. Of dat mogelijk is, is echter nog de vraag. Er zal immers moeten worden bewezen dat de zwarthandelaar onrechtmatig handelt jegens de organisator en dat hij daarmee schade toebrengt. Zolang de toegangskaarten nog niet zijn

uitgegeven is dit geen eenvoudige bewijsopdracht, terwijl ook na uitgifte (met betrekking tot het EK2000: ongeveer vijf weken voor aanvang van het kampioenschap) de uitkomst van een civiele procedure geenszins bij voorbaat vaststaat. Zo achtte het gerechtshof te Amsterdam in een door de organisator van een muziekevenement aangespannen procedure de onrechtmatigheid van het doorverkopen van toegangskaarten niet aangetoond¹. De indieners zijn, zoals ook in 3.2 betoogd, van mening dat niet het risico mag worden gelopen dat zonder strafrechtelijk vangnet in de korte periode tussen kaartuitgifte en voetbalwedstrijd een civiele vordering van de organisator wordt afgewezen door de rechter. Alsdan zal immers de tijd ontbreken om nog tot een strafrechtelijke aanpak te kunnen komen. Zij wijzen er overigens op dat de onderhavige strafbaarstelling de kansen voor civielrechtelijke handhaving aanmerkelijk vergroot. Zo is immers de onrechtmatigheid van zwarte handel een gegeven, indien deze strafbaar is gesteld

3.5 Strafbaarstelling zwarte handel voetbalkaarten in België en andere landen

3.5.1 De Belgische Voetbalwet

In België is op 21 december 1998 een Wet betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden («Voetbalwet») in het Staatsblad verschenen. In artikel 38 van die Voetbalwet wordt gesproken van een misdrijf betreffende de onrechtmatige verdeling van toegangsbewijzen: «het verdelen of verkopen van een of meer geldige toegangsbewijzen voor een voetbalwedstrijd, hetzij in overtreding van het uitgiftesysteem ingesteld volgens de door of krachtens deze wet bepaalde toepassingsvoorwaarden, hetzij zonder uitdrukkelijke en voorafgaande toelating van de organisator, met de bedoeling hierdoor het verloop van een nationale of een internationale voetbalwedstrijd te verstoren of met winst oogmerk»².

De Belgische Voetbalwet is begin dit jaar in werking getreden en richt zich – gelijk dit wetsvoorstel – op zwarthandelaren en dus niet op de koper. Vertrekpunt van de strafbaarstelling van zwarte handel is in deze Voetbalwet eveneens gelegen in het voorkomen van verstoringen van wedstrijden c.q. het bevorderen van supportersscheiding. Wel gaat de Belgische wet verder waar het bedrijfsmatig verkopen geen bestanddeel is van de delictsomschrijving. Waarom de indieners van dit voorstel op dit punt een andere keuze hebben gemaakt zal hierna nog worden uiteengezet.

3.5.2 Zwarte handel in andere landen

De indieners hebben bij de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken geïnformeerd naar de strafbaarstelling van zwarte handel in voetbalkaarten in andere landen dan België en Nederland. Hierover bleek slechts in beperkte zin informatie beschikbaar. Navraag bij de Stichting Euro2000 leerde dat in elk geval in de landen Denemarken, Engeland, Italië, Portugal, Roemenië, Schotland, Slovenië zwarte handel in (in ieder geval) voetbalkaarten in enige vorm is strafbaar gesteld. In Ierland is wetgeving hierover in voorbereiding; het is de bedoeling dat deze voor de EK2000 operationeel is. In de landen Duitsland, Noorwegen en Zweden is zwarte handel niet via het strafrecht aan te pakken. De indieners hebben voorts begrepen dat in veel staten van de Verenigde Staten zwarte handel in toegangskaarten strafbaar is gesteld.

¹ Arrest van het gerechtshof te Amsterdam, 10 september 1998 in de zaak onder rolnummer 1408/97 KG.

² Belgisch Staatsblad, 21 december 1998, publicatie: 1999-02-03.

4. Evaluatie

De indieners hebben overwogen om met dit voorstel ook andere vormen van zwarte handel aan te pakken. Hiervan is vanuit praktische overwegingen afgezien. Ten eerste is de aanleiding gelegen in het EK2000, welk toernooi over enkele maanden zal plaatsvinden. Elke verbreding van het voorstel zou derhalve verdragend kunnen werken op de parlementaire afhandeling, omdat dan ook al die bredere aspecten in de beschouwing moeten worden betrokken. De tweede overweging heeft te maken met de complexiteit van een bredere strafbaarstelling van zwarte handel. De invalshoek van het onderhavige voorstel ligt vooral op het vlak van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Strafbaarstelling van zwarte handel in kaarten van culturele (en eventueel andere) evenementen zou gezien moeten worden in het kader van cultuur- en/of (prijs)economisch beleid, zoals bijv. in een aantal staten van de Verenigde Staten gebeurt («anti-scalping legislation»). Met een eventuele introductie van een (algemene) strafbepaling tegen zwarte handel zou civielrechtelijke actie positief ondersteund kunnen worden. Eén van de vragen bij een breder voorstel tot strafbaarstelling van zwarte handel zou voorts de mogelijkheid en wenselijkheid van het op naam stellen van kaarten zijn. Dit type vragen vergt meer tijd en verdieping.

De indieners stellen voor om de vraag – of en (zo ja) hoe verbreding van dit voorstel mogelijk en wenselijk is – te beantwoorden in het kader van een evaluatie van dit voorstel. Daarom is in dit voorstel een evaluatiebepaling opgenomen. Volgens die bepaling zenden de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daartoe binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze wet een verslag. In deze evaluatie kan ook de vraag aan de orde komen in hoeverre het onderhavige voorstel een bruikbaar instrument is om de openbare orde en veiligheid te handhaven rond (risico)wedstrijden van het betaalde voetbal en vertegenwoordigende elftallen in het reguliere seizoen. Het voorliggende voorstel is hier reeds op toegesneden. Ook buiten het EK2000 zullen immers nog regelmatig problemen optreden bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Bij gebleken succes bij het bestrijden van zwarte handel voor en tijdens het EK2000 kan de strafbepaling naadloos worden ingezet in het voetbalseizoen 2000–2001. De initiatiefnemers van dit voorstel zien geen overwegende argumenten om niet nu reeds voetbalwedstrijden buiten het kader van EK 2000 in dit voorstel mee te nemen.

5. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Artikel 337a

Er is voor gekozen de voorgestelde strafbepaling te plaatsen in titel XXV van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht vanwege raakvlakken met de in die titel opgenomen bepalingen, zoals het artikel dat het verspreiden van namaakproducten met straf bedreigt (artikel 337 Sr). Het artikel bestaat uit twee leden. De beide leden tezamen geven een afdoende strafrechtelijke bescherming tegen zwarte handel en de daaruit voortvloeiende gevaren voor de openbare orde en de veiligheid van personen en goederen. Tussen de beide leden is een zekere overlap. Dit achten de indieners echter geenszins bezwaarlijk: in die gevallen is het aan het openbaar ministerie om te bepalen op basis van welk lid vervolging (primair) het meest opportuun is.

Het eerste lid ziet op de min of meer reguliere, doorgaans commerciële zwarthandel. Het bestanddeel «in de uitoefening van een beroep of bedrijf» – dat ook voorkomt in de artikelen 250, 326a en 417 Wetboek van Strafrecht – waarborgt dat de incidentele verkoop van één of enkele kaartjes in de privé-sfeer niet onder de werking van het strafrecht komt. Aan dit bestanddeel wordt pas voldaan indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat bijvoorbeeld aanzienlijke inkomsten worden gegenereerd met de zwarthandel, of dat er een bepaalde mate van organisatie en/of administratie kan worden vastgesteld. Kantooruimte, geplaatste advertenties, een *website* op internet en de hoeveelheid aangetroffen kaartjes kunnen bij deze beoordeling een rol spelen. Dit artikellid ziet alleen op de grootschalige en commerciële verspreiding van ongeldige kaartjes. Het beoogt tegen te gaan dat burgers in de verleiding worden gebracht om tegen hoge prijs een kaartje te bemachtigen dat niettemin geen recht geeft op toegang tot het stadion. De aanwezigheid van grote aantallen gefrustreerde supporters bij de stadions, die ondanks het voor veel geld verkregen kaartje de toegang tot de wedstrijd wordt geweigerd, betekent immers – zoals hiervoor onder 3.3 reeds aangevoerd – een aanzienlijk risico voor de openbare orde en veiligheid. Dit risico geldt in veel mindere mate wanneer iemand aan een bekende een overtollig kaartje verkoopt; dit achten de indieners dan ook in beginsel niet strafwaardig. Dit wordt anders indien het gaat om de in het tweede lid bedoelde gedraging. Indien door de zwarte handel de nagestreefde supportersscheiding op zodanige wijze wordt doorbroken dat daarvan gevaar voor een ordentelijk verloop van die voetbalwedstrijd dan wel voor aanranding van de openbare orde te duchten is, is ondanks het ontbreken van een beroeps- of bedrijfsmatig karakter sprake van een strafwaardig feit. Een omstandigheid die hierbij een rol kan spelen is bijvoorbeeld dat de kaartjes zijn verspreid onder klaarblijkelijk «relbeluste» voetbal-supporters. Waar nodig kan bij geconstateerde straathandel in toegangskaarten overigens worden opgetreden op grond van de gemeentelijke ventverordeningen, waarbij handel zonder vergunning op de openbare weg is strafbaar gesteld.

Het begrip wederrechtelijk in beide leden van het voorgestelde artikel 337a duidt op het ontbreken van de benodigde toestemming van de instantie die de toegangsbewijzen verkoopt. In het geval van het EK2000 betreft dit dus de Stichting Euro2000. Dát zonder die toestemming de kaartjes niet van eigenaar mogen wisselen, moet uitdrukkelijk blijken uit kenbare voorschriften, gesteld door de kaartverkopende instantie. Gelet op de strafrechtelijke lading die hiermee gegeven wordt aan een algemene voorwaarde die bij niet nakoming op zichzelf – dus civielrechtelijk – tot beduidend minder ernstige consequenties kan leiden, zal wederrechtelijk handelen slechts kunnen worden aangenomen indien ofwel uit feiten of omstandigheden blijkt dat de handelaar wist dat doorverkoop niet was toegestaan, ofwel indien hij dit redelijkerwijs had behoren te weten. Het laatste zal in elk geval kunnen worden aangenomen indien de betreffende voorwaarde op de kaartjes zelf is vermeld. Voorts moeten de toegangskaarten zijn tenaamgesteld. Dit bestanddeel moet ruim worden uitgelegd. Er wordt aan voldaan indien hetzij de naam van de eerste koper, hetzij andere gegevens die herleidbaar zijn tot een bepaald persoon (bijvoorbeeld een cijfercode) op de toegangskaart vermeld staan. Hiermee wordt allereerst recht gedaan aan het uitgangspunt van het strafrecht als *ultimum remedium*: van de organisator wordt een behoorlijke inspanning gevraagd om zwarthandel tegen te gaan. Ten tweede is een adequate handhaving niet goed denkbaar zonder tenaamstelling. De term «aanranding van de openbare orde» in het tweede lid van het voorgestelde 337a is ontleend aan artikel 540 Wetboek van Strafvordering. De strafbedreiging wordt gesteld op

gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vijfde categorie, overeenkomstig aan artikel 337.

ARTIKEL II

Dit artikel bevat een evaluatiebepaling. Deze evaluatie zal kunnen leiden tot handhaving, aanpassing dan wel verwijdering van artikel 337a.

ARTIKEL III

De datum van inwerkingtreding is gesteld op 1 april 2000, om de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt ten volle te kunnen benutten vanaf de feitelijke uitgifte van de kaartjes voor het EK2000 (naar verwachting uiterlijk in de eerste week van mei 2000).

Atsma
Rosenmöller