

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 toegangskaarten voor voetbalwedstrijden (strafbaarstelling zwarte handel in voetbalkaartjes)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 10 februari 2000

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling hebben de indieners kennis genomen van de reacties van de fracties van de PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP, SGP, RPF en GPV op hun initiatiefwetsvoorstel. Alle fracties hebben aangegeven dat zij de doelstellingen – die aan dit voorstel ten grondslag liggen – delen. Hierbij wordt onder andere benadrukt dat het EK2000 een veilig feest dient te zijn en wanordelijkheden dienen te worden voorkomen. De indieners danken de leden van alle fracties voor hun inbreng en de snelheid waarmee deze werd opgesteld. Ook danken de indieners de minister en zijn medewerkers voor de ambtelijke ondersteuning. In deze nota naar aanleiding van het verslag proberen de indieners de door de fracties gestelde vragen zo volledig mogelijk te beantwoorden. Daarbij wordt zoveel mogelijk dezelfde indeling aangehouden als die in het verslag is gehanteerd.

Door de leden van de VVD-, D66-, GroenLinks- en SP-fractie is benadrukt dat wantoestanden rond de kaartverkoop – die consequenties zouden kunnen hebben voor de openbare orde en veiligheid – moeten worden voorkomen. In dit kader verwees een aantal fracties met name naar de tenaamstelling van de kaarten en de kaartcontrole. De leden van de D66-fractie vroegen zich af of de indieners «chaos rond de kaartverkoop» (zoals tijdens het WK1998 in Frankrijk) verwachtten gedurende het EK2000. In aansluiting hierop stelden de leden van de D66-fractie de vraag of genoemde chaos in Frankrijk met strafbaarstelling – zoals door de indieners voorgesteld – had kunnen worden voorkomen. De leden van de SGP-fractie stelden de vraag of de indieners zich de (volgens deze leden buitensporige) inspanningen van het politie- en justitieapparaat bij (de voorbereiding op) het EK2000 kunnen voorstellen. Ook informeerden deze leden hoe de indieners de situatie zouden taxeren indien hun voorstel niet door de Staten-Generaal zou worden aanvaard. Zou alsdan niet een essentieel onmisbaar bestanddeel van het noodzakelijke complex van veiligheidsvoorzieningen ontbreken, zo vroegen deze leden zich af. De leden van de RPF- en GPV-fractie vroegen de indieners of bij de formulering van de motieven van hun voorstel geen sprake is van een cirkelredenering en of niet uitdrukkelijker zou moeten worden aangetoond dat,

vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor handhaving van de openbare orde en veiligheid, de voorgestelde aanvulling op het wetboek van strafrecht onontkoombaar is. De verantwoordelijkheid van de overheid voor handhaving van de openbare orde en veiligheid is – zo stellen de indieners met de leden van GroenLinks – de belangrijkste rechtvaardigingsgrond voor de voorgestelde strafbaarstelling, die slechts als ultimatum remedium dient te worden ingezet: van de organisator wordt een behoorlijke inspanning gevraagd om zwarte handel tegen te gaan. Juist omdat onder andere de tenaamstelling van de toegangskaarten een verantwoordelijkheid is van de organisator, zal slechts een gezamenlijke inspanning van organisator en politie en justitie kunnen leiden tot een geordend verloop van de wedstrijden en de handhaving van de openbare orde. Het voorstel is dus een extra bijdrage aan het totaalpakket van veiligheidsmaatregelen. Ter toelichting hierop merken de indieners op dat zij met het kabinet vrezden dat sprake is en zal zijn van grootschalige zwarte handel in voetbalkaartjes voor het EK2000<sup>1</sup>. Dit zal er naar alle waarschijnlijkheid toe leiden dat aan de (veiligheids)doelstellingen van het zo volledig mogelijk scheiden en «ontanonimiseren» van supportersgroepen niet voldaan kan worden. Daarnaast zijn over veel kaarten reeds afspraken gemaakt tussen commerciële bureaus en de kopers. De daadwerkelijke transacties zullen echter plaatsvinden vanaf het moment van feitelijke uitgifte van de voetbalkaarten. In Frankrijk liepen deze transacties niet bepaald soepel. Het valt niet uit te sluiten dat zulks zich ook in Nederland zal voordoen. De indieners zijn er derhalve van overtuigd dat slechts de combinatie van gerichte kaartcontrole op basis van politieke informatie en bestrijding van zwarte handel zal kunnen leiden tot een scheiding van de supportersgroepen alsmede tot het voorkomen van anonimiteit en van de komst van een grote groep bezitters van een ongeldig kaartje. De inspanningen van politie en justitie kunnen volgens de indieners beperkt blijven. In antwoord op een specifieke vraag hierover van de leden van de CDA-fractie zullen wij deze verwachting nader onderbouwen. Zoals ook verderop in deze nota zal worden betoogd, leidt het hanteren van alleen (steekproefsgewijze) kaartcontrole volgens de indieners tot aanzienlijke relrisico's aan de poorten van de stadions.

## 2. Inhoud van het wetsvoorstel

### *Algemeen*

De leden behorende tot de D66-fractie verzochten de indieners aan te geven waar naar hun mening het zwaartepunt van hun voorstel ligt: bij de veronderstelde preventieve werking van hun voorstel of bij de daadwerkelijke sanctionering in voorkomende gevallen? Ook de leden van de SGP-fractie stelden een vraag op dit punt. De leden van de D66-fractie vroegen de indieners ook hun verwachting dat «met de criminalisering van zwarthandelaren ook een aanzienlijk aantal potentiële kopers zal worden afgeschrikt» te onderbouwen. De leden van de PvdA-fractie hadden zonder meer twijfels bij de preventieve werking van het wetsvoorstel, ook al omdat naar ons oordeel duidelijk is dat handhaving van de strafbepaling een illusie is. De leden van de CDA-fractie informeerden naar de gevolgen van dit voorstel voor de politiecapaciteit. De indieners zijn in tegenstelling tot de leden van de PvdA-fractie van mening dat er wel degelijk een preventieve werking van het wetsvoorstel uitgaat. Ook de regering heeft zich op het standpunt gesteld dat, afhankelijk van de sancties, preventieve werking zou kunnen uitgaan van strafbaarstelling van zwarte handel<sup>2</sup>. Ten eerste wordt een aanzuigende werking van supporters – die «op goed geluk» afreizen – specifiek richting Nederland ongedaan gemaakt. Daarnaast maakt de introductie van strafbaarstelling van zwarte handel in voetbalkaarten een (met België) eenduidige communicatie terzake – gericht op potentiële kopers – mogelijk. Hierdoor

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 10, p. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 17, p. 7–8.

verwachten de indieners een ontmoedigend effect voor veel potentiële kopers. Tenslotte zullen bonafide handelaren zich waarschijnlijk terugtrekken uit deze handel, omdat zij niet geassocieerd wensen te worden met een strafbaar feit. 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 en eventueel in samenwerking met de FIOD behoort een directe aanpak – ook enkele weken voorafgaande aan het EK2000 – tot de mogelijkheden. Daarnaast biedt het voorstel goede mogelijkheden bij 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. Voor een toelichting hierop verwijzen de indieners naar hun antwoord op door de leden van de VVD, RPF- en GPV-fractie toegespitste vragen op dit punt. In antwoord op de concrete vraag van de leden van de fractie van D66 zijn de indieners van mening dat de preventieve werking van het voorstel zeer belangrijk is, in het bijzonder wanneer voorafgaande aan het toernooi één of meer (grote) commerciële zwarthandelaren daadwerkelijk zou worden aangepakt. De preventieve werking en de daadwerkelijke aanpak zijn voor de indieners dus even belangrijk en onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De leden van de fractie van D66 constateren dat de indieners het niet onbelangrijk vinden dat de consumenten beschermd worden tegen de aankoop van ongeldige toegangskarten. In de artikelsgewijze toelichting staat bij artikel I dat wordt beoogd «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». Deze leden vragen de indieners aan te geven of met de tenaamstelling van het kaartje, gecombineerd met gerichte communicatie naar «voetbalconsumenten», het instrument kaartcontrole met de mogelijkheid van het ontzeggen van de toegang niet toereikend genoeg is. Mondige consumenten moeten volgens deze leden hun eigen conclusies trekken uit het feit dat met (ook dure) zwarte kaartjes geen garantie bestaat tot toegang tot het stadion. Ook de leden van de GroenLinks- en SGP-fractie stelden een vraag in dit kader. In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie stellen de indieners dat bescherming van de consument niet de hoofddoelstelling van het voorstel is. Zij zijn het met genoemde leden eens dat bedoeld effect primair voortvloeit uit de te naam gestelde kaartjes in combinatie met communicatie richting potentiële kopers. Dat laat echter onverlet dat dit voorstel er in materiële zin toe bijdraagt dat de consument beschermd wordt c.q. minder in de verleiding wordt gebracht om zwarte karten te kopen. In reactie op de opmerking van de leden van de GroenLinks-fractie – over de validiteit van het argument van de maximale bereikbaarheid van het toernooi tegen een redelijke prijs in het kader van dit voorstel – merken de indieners op dat het ook hier gaat om een secundaire (dus niet doorslaggevende) invalshoek bij de totstandkoming van ons voorstel. De indieners herhalen volledigheidshalve hun stelling dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor handhaving van de openbare orde en veiligheid de belangrijkste rechtvaardigingsgrond voor de voorgestelde strafbaarstelling is. In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie merken de indieners op dat de term «invalshoek» ook gelezen kan worden als de door deze leden in dit verband gehanteerde term «oogmerk».

In reactie op vragen van de VVD-, CDA-, D66-, GroenLinks-, SP-, SGP-, RPF- en GPV-fractie over de handhaving stellen de indieners dat de handhaving van het verbod niet zozeer een extra inspanning vergt, als wel een andere inzet van de capaciteit van politie en justitie. De wegens dit voorstel benodigde extra politie-inzet kan volgens de indieners beperkt blijven. In aansluiting hierop herhalen de indieners in dit kader hun verwachting

dat met de invoering van dit wetsvoorstel ook politiecapaciteit kan worden bespaard. Zonder het onderhavige voorstel wordt de zwarte handel immers aangepakt door mensen aan de poort (stadion én controleperimeters) de toegang te ontzeggen, omdat zij een niet op hun eigen naam gesteld en dus ongeldig ticket hebben. Hierdoor ontstane frustratie leidt tot relrisico, waarvoor veel politiecapaciteit preventief zal moeten worden ingezet. Bestrijding van zwarte handel op basis van onderhavig voorstel in een voorfase vermindert dergelijk relrisico, omdat het probleem eerder wordt aangepakt. Voorts benadrukken de indieners dat het voorstel zich slechts richt op zwarte verkoop en niet op (potentiële) kopers. Daarom mag verwacht worden dat het traceren en aanpakken van handelaren, die tenslotte in de openbaarheid moeten treden om handel te kunnen drijven, slechts een beperkte politiecapaciteit zal hoeven kosten. Met name de commerciële handelaren die zich met grootschalige doorverkoop bezig houden, zullen niet moeilijk aan te pakken zijn. De indieners achten dus een beperkte politie-inzet op deze activiteit verstandig om het achteraf met veel politie- en OM-capaciteit opsporen en vervolgen van schenders van de openbare orde zoveel mogelijk te beperken.

De leden van de VVD-, RPF- en GPV-fractie vroegen een verheldering op de stelling van de indieners dat het wetsvoorstel een effectief handvat biedt voor wedstrijden die pas enkele dagen van tevoren bekend zijn, zoals de tweede ronde en (halve) finales. Zij wezen in dit kader op de tenaamstelling van de kaarten en de zeer korte tijd die voor zwarte handel beschikbaar is. De indieners merken met deze leden als eerste op dat de tijd van voorbereiding voor zowel de overheid en de organisatoren als de zwarte handelaren zeer kort is. Overheid en Stichting Euro 2000 zullen zich onder andere met het oog op mogelijke verstoringen van de openbare orde en veiligheid in deze korte tijd moeten voorbereiden op het (grote) aantal en type supporters dat toestroomt. Juist in deze situatie zullen supporters op het laatste moment voetbalkaarten proberen te bemachtigen. Afgezien van de (dempende) preventieve werking die dit voorstel heeft op supporters die «op goed geluk» toestromen, kunnen hierop inspelende zwarte handelaren met dit voorstel worden aangepakt. In dit kader merken de indieners op dat door de korte tijd uitwijking naar het buitenland minder voor de hand ligt, ook omdat veel supporters in deze fase van het toernooi reeds in Nederland of België aanwezig zullen zijn.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie aan te geven welke organisaties zijn gehoord bij de totstandkoming van het voorstel. De leden van de SGP-fractie stelden de vraag of niet een uitgebreid(er) adviestraject gevolgd had moeten worden. De indieners hebben – in de beperkte tijd die er was – zich onder andere laten adviseren door het Ministerie van Justitie, de Stichting Euro 2000, enkele korpsbeheerders, het Nationaal politie project (opgericht door de Raad van Hoofdcommissarissen), de KNVB/sectie betaald voetbal, een aantal betaald voetbal organisaties (BVO's), de Eredivisie N.V. en enkele (andere) juristen. In reactie op de leden van de SGP-fractie vragen de indieners begrip voor het korte tijdsbestek dat beschikbaar was. Volledigheidshalve wordt door de indieners opgemerkt dat reeds in juli 1999 door één van de indieners aan de minister de vraag is voorgelegd een wettelijke regeling te overwegen, toen aan het licht kwam dat er grootschalige zwarte handel in voetbalkaarten plaatsvond<sup>1</sup>.

#### *Reikwijdte strafbaarstelling*

De leden behorende tot de CDA-fractie vroegen de indieners aan te geven wat de meerwaarde is van het voorstel ten opzichte van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De indieners zouden in reactie op deze vraag als eerste willen noemen dat (gemeentelijke) APV's alleen van

---

<sup>1</sup> Aangangsel van de Handelingen II 1998–1999, nr. 2027.

toepassing zijn op het betreffende gemeentelijk grondgebied. Zwarte handel zou zich zeer gemakkelijk buiten gemeentegrenzen van de speelsteden kunnen afspeelen. Voorts is het volgens indieners bijv. goed denkbaar dat bij de grensovergang Hazeldonk of andere «strategische» plaatsen buiten het grondgebied van de speelsteden op grote schaal zwarte handel zal worden gedreven. Bovendien is – voor zover de indieners bekend – in nog geen der speelsteden sprake van een bepaling in de APV over zwarte handel. Ook in de VNG-modelverordening ontbreekt een dergelijke bepaling<sup>1</sup>. Ten tweede zouden de indieners willen vermelden dat op grond van APV's slechts geldboetes kunnen worden gegeven in de eerste of tweede categorie (tot f 500 resp. f 5000) en een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden. In dit wetsvoorstel is sprake van boetes van de vijfde categorie (tot f 100 000) en een gevangenisstraf van ten hoogste 1 jaar. Naar de mening van de indieners is met name voor grotere commerciële zwarthandelaren een boete in de eerste of tweede categorie onvoldoende afschrikwekkend en evenwichtig, gezien de bedragen die in bedoelde zwarte handel omgaan.

Tenslotte merken de indieners op dat een wet in formele zin meer gezag heeft en betere aanknopingspunten biedt om eenduidig en effectief te kunnen communiceren richting (buitenlandse) supporters, om zodoende de toestroom van supporters zonder kaartje te ontmoedigen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de werkwijze van tenaamgestelde voetbalkaarten en de kaartcontrole (met verschillende controle-ringen rond het stadion) betekent dat het onmogelijk is om met een kaartje dat op naam van een andere persoon staat het stadion binnen te komen. Daarnaast informeerden zij naar de mogelijkheden om een kaartje in te leveren of over te dragen aan een andere persoon in geval van bijv. ziekte of andere omstandigheden. Aan de indieners stelden zij de vraag of er een mogelijkheid zou moeten kunnen bestaan om kaartjes via een officieel kanaal over te dragen om vermenging van supporters te kunnen voorkomen. Voorts stelden dezelfde leden met de leden van de SGP-fractie de vraag waarom de kopers niet strafbaar zijn gesteld. Tenslotte stelden de leden van de VVD-fractie de vraag of er een verplichting bestaat tot legitimeren en wie een dergelijke vraag mag stellen. De indieners willen in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het overdragen van een kaartje in geval van bijv. ziekte benadrukken dat het bestanddeel «in de uitoefening van een beroep of bedrijf» impliceert dat het overdragen van een kaartje wegens ziekte buiten de reikwijdte van dit voorstel valt. Dit geldt a fortiori voor het overdragen van één of enkele kaartjes in de privésfeer. De Stichting EURO2000 heeft eerder aangegeven voor dergelijke situaties – in verband met de tenaamstelling – een voorziening te zullen treffen<sup>2</sup>. Informatie hierover zal waarschijnlijk bij de uitgifte van de kaarten in een «bijsluiters» worden gegeven. De leden van de VVD-fractie vroegen de indieners een nadere toelichting te geven op de ratio van het niet-strafbaar stellen van de kopers van zwarte kaartjes. De indieners hebben hiervoor gekozen omdat voor potentiële kopers van zwarte voetbalkaarten reeds handhavingsmogelijkheden aanwezig zijn. Via de algemene voorwaarden (met name artikel 9) 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. Een tweede argument voor het niet-strafbaar stellen van kopers van zwarte kaarten is gelegen in het feit dat een dergelijke strafbaarstelling – zoals ook door enkele leden opgemerkt – niet op een geloofwaardige wijze gehandhaafd zou kunnen worden. Tenslotte wordt in dit kader gewezen op de aansluiting op de Belgische benadering in dezen, waarbij eveneens de handel strafbaar is gesteld en niet de individuele koop van zwarte kaartjes. In antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over het legitimeren verwijzen de indieners naar artikel

<sup>1</sup> Naar verwachting zullen verordeningen worden aangepast als gevolg van het wetsvoorstel bestuurlijk ophouden (26 735). Eventuele ventbepalingen zouden hierin meegenomen kunnen worden.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 10, p. 2.

435f van het Wetboek van Strafrecht, dat het niet voldoen aan de legitimatieplicht bij gelegenheid van een voetbalwedstrijd waaraan een club uit het betaald voetbal of een vertegenwoordigend voetbalelftal deelneemt, strafbaar stelt. In de publiciteitsstrategie en de eerder genoemde «bijsluiter» bij de kaarten zal zulks nadrukkelijk worden meegenomen<sup>1</sup>.

De leden behorende tot de VVD-fractie hebben voorts enkele vragen gesteld over de communicatie richting supporters. Zoals eerder door de regering aangegeven wordt door verschillende bij de EK2000 betrokken partijen (verschillende ministeries, politie, Stichting EURO2000, speelsteden etc.) nauw overleg gepleegd en een gecoördineerde communicatie tot stand gebracht<sup>2</sup>. De EK Information Unit (EKIU) zal een geheel strategisch communicatie- en voorlichtingsbeleid ontwikkelen. In maart 2000 zal door de EKIU beraad plaatsvinden over een eventuele gezamenlijke publiekscampagne. Ten tweede wijzen de indieners erop dat ook het voetbalkaartje met «bijsluiter» belangrijke informatie zal bevatten. Op het kaartje zelf zal bijv. vermeld staan dat deze niet doorverkocht mag worden. De indieners vertrouwen erop dat dit voorstel – indien aangenomen – in het communicatie- en voorlichtingsbeleid wordt meegenomen, teneinde optimale preventieve effecten te sorteren.

De leden van de VVD-fractie informeerden naar het voorgenomen optreden bij landsgrenzen richting supporters. Kunnen supporters op weg naar de wedstrijd, maar zonder kaartje, worden teruggestuurd om zodoende verwachte openbare orde problemen te voorkomen, zo vroegen zij zich af. Op grond van het bepaalde in artikel 2 lid 2 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst bestaat de mogelijkheid om tijdelijk grenscontroles aan de binnengrenzen uit te oefenen indien de openbare orde of nationale veiligheid daartoe noopt. Een algemene weigering is echter niet mogelijk. Volgens uitleg van de Europese Commissie is het wél mogelijk om groepen supporters die het met veiligheidsrisico's omgeven EK2000 willen bezoeken onder omstandigheden te kunnen weigeren, bijv. bij overmatig drankgebruik door die specifieke groep supporters. Volledigheidshalve verwijzen de indieners naar de brief van de regering d.d. 11 oktober en hetgeen hierover gewisseld is tijdens het algemeen overleg op 6 oktober jl. en het plenaire debat naar aanleiding van dit overleg<sup>3</sup>.

Ook hebben de leden van de VVD-fractie de indieners gevraagd te vermelden waarom zij niet gekozen hebben voor inbedding van hun voorstel in een breder kader. Zij vroegen daarbij in te gaan op het alternatief van de betrokken bewindspersonen in hun brief van 5 oktober 1999, namelijk het intensiveren van de kaartcontrole door middel van steekproeven (zg. «optie 2» uit genoemde brief). Ook de leden van de D66-fractie stelden enkele vragen in dit kader. De indieners menen – zoals eerder onderbouwd – dat hun voorstel een extra bijdrage levert aan en goed aansluit op het bredere beleidskader in het kader van de EK 2000 van de regering. Afgezien van de korte voorbereidingstijd voor dit voorstel is inbedding in een breder kader naar de mening van de indieners dus niet nodig. Ten aanzien van het door de leden van de VVD-fractie en de D'66-fractie te berde gebrachte alternatief van de regering willen de indieners benadrukken dat intensivering van de gerichte, selectieve kaartcontrole op basis van politieke informatie – ook bij controleperimeters – wenselijk en van belang is, maar dat hierdoor het «relrisico» zou kunnen toenemen. Ook is deze controle is niet optimaal. Met het introduceren van een strafwettelijke bepaling is volgens de indieners sprake van een aanvullend instrument om de doelstellingen van scheiding en «ontanonimisering» van supporters te bereiken; de druk op kaartcontrole aan de poort wordt immers verminderd. Wij zien de optie 2 van de regering in genoemde brief dus eerder als complementair op dan als alternatief voor

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 19, p. 9.

<sup>2</sup> Zie bijv. : kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 10, p. 2 alsmede nr. 19, p. 9 en 17–18.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 11 en 17; Handelingen II 1999–2000, 10/619–628.

ons voorstel. Ook de regering heeft genoemde combinatie als een mogelijkheid aangeduid<sup>1</sup>. Overigens hebben de indieners nog niet mogen vernemen van de regering of de voorgenomen intensivering van de kaartcontrole reeds is neergeslagen in nieuwe afspraken met de Belgische regering en de Stichting Euro 2000 op dit punt. Naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van D66 – over het risico van versoepeling van de toegangscontroles door de organisator vanuit de gedachte dat de overheid er met behulp van het strafrecht wel voor zorgt dat er geen zwarte kaartjes meer in omloop zijn – vertrouwen de indieners erop dat de organisatoren in goed contact met politie en justitie hun afspraken zullen nakomen<sup>2</sup>. Tenslotte wachten de indieners in dit (bredere) kader de eerste audit van het COT Universiteit Leiden (voorzien uiterlijk medio februari 2000) in het kader van de bij motie-Rijpstra c.s. gevraagde second opinion met belangstelling af<sup>3</sup>.

Ten aanzien van de opsporing van zwarthandel vragen de leden van de CDA-fractie de indieners of de organisatoren hierin een rol kunnen spelen. Delen de indieners de opvatting dat zwarte handel vermoedelijk eerder bekend zal worden bij organisatoren, die vervolgens justitie zouden kunnen inlichten, zo vroegen dezelfde leden zich af. De indieners vinden dat niet per definitie gezegd kan worden dat het drijven van zwarte handel eerder bekend is bij de organisatoren. Daarentegen kunnen de indieners zich goed voorstellen dat de organisatoren politie en justitie informatie aanreiken, waarmee eventueel zwarte handel kan worden aangepakt, onverlet latend de eigen verantwoordelijkheid van de organisator op dit punt.

De leden van de SP- en SGP-fractie vroegen de indieners of zij niet van mening zijn dat dit voorstel in voorgestelde vorm te veel kan worden gezien als gelegenheidswetgeving. Ook de leden van de RPF- en GPV-fractie maakten een opmerking in dit kader. De indieners zijn van mening dat dit voorstel niet gezien dient te worden als gelegenheidswetgeving. Hoewel de aanleiding van het voorstel is gelegen in het EK 2000, is er door de indieners voor gekozen het voorstel ook van toepassing te laten zijn op andere voetbalwedstrijden waaraan een club uit het betaald voetbal of een vertegenwoordigend elftal deelneemt. 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 besluiten<sup>4</sup>. Ook in Nederland is al langer sprake van ernstig voetbalvandalisme en -geweld. Naar de mening van de indieners zou ook onderhavig voorstel een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak hiervan. Juist in geval van bij de EK2000 gebleken bruikbaarheid van de strafbaarstelling van zwarte handel in voetbalkaarten kan deze bepaling naadloos worden ingezet in het reguliere seizoen. Niet alleen bij risicowedstrijden in de nationale competitie, maar ook bij wedstrijden onder auspiciën van de UEFA en de FIFA. In een evaluatie na één jaar kan zulks integraal bekeken worden. Maar ook als het wetsvoorstel specifiek alleen voor de EK2000 geschikt zou zijn, zou het op zijn mogelijke effect beoordeeld dienen te worden.

De leden van de fractie van D66 vroegen de indieners of de handel via buitenlandse internetsites die zeer toegankelijk zijn niet tevens grote opsporingsproblemen met zich meebrengen. Zo stelden zij de vraag of de indieners kunnen aangeven hoe zij denken de zwarte handel in kaartjes via internet aan te pakken en of de Nederlandse wetgeving van toepassing is op de recent gesignaleerde handel via internetsites uit de Verenigde Staten. Ook wilden zij weten of uit het wetsvoorstel volgt dat een krant waarin een advertentie voor «zwarte» kaartjes staat medeplichtig kan zijn. Ook de leden van de VVD-fractie stelden enkele vragen in dit kader. De

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 17, p. 8.

<sup>2</sup> Indien dit niet het geval zou zijn, staan de overheid civielrechtelijke mogelijkheden ter beschikking.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26 227, nr. 19, p. 2.

<sup>4</sup> Zie: kamerstukken II 1998–1999, 25 232, nr. 14 met als bijlage: Commissie-Stekelenburg, Wedstrijdorganisatie is maatwerk en teamwork, februari 1999.

indieners zijn van mening dat bij de zwarte handel in kaartjes via internet zich dezelfde mogelijkheden en problemen voordoen als bij andere strafbare feiten die middels internet gepleegd worden. De indieners verwijzen in dit kader naar de nota «Wetgeving voor de elektronische snelweg» en het wetsvoorstel computercriminaliteit II<sup>1</sup>. Enerzijds zouden opsporingsambtenaren via de internetprovider de daadwerkelijke plegers van het strafbare feit kunnen traceren, waarna de vervolging zou kunnen worden ingezet. Anderzijds zouden opsporingsambtenaren de internetprovider kunnen wijzen op het feit dat zich een strafbaar feit voordoet, waarop de provider geacht kan worden verdere verspreiding te voorkomen. De opsporing en bestrijding zou zich dus voornamelijk kunnen richten op vervolging van de bron en het tegengaan van verdere verspreiding. Voor zover handel zeer specifiek gericht is op Nederland (bijv. via de Nederlandse taal) kunnen er aanknopingspunten voor vervolging voor handen zijn. Het vervolgen van de provider is niet opportuun en kan op gespannen voet met de vrijheid van meningsuiting komen te staan. Dit geldt ook voor de krant. De vervolging zal er op gericht zijn de zwart-handelaren zelf aan te pakken. Tenslotte denken de indieners dat het «afleveren» in beide leden van het voorgestelde artikel 337a in bepaalde gevallen voldoende soelaas kan bieden. In antwoord op toegespitste vragen van de leden van de VVD-fractie op dit punt zal later nader worden ingegaan.

#### **4. Verhouding tot de civielrechtelijke handhaving**

De leden van de VVD-fractie verzochten de indieners nader aan te geven onder welke omstandigheden in de civielrechtelijke verhouding kan worden gesproken van een wanprestatie van de zijde van de consument ten opzichte van de oorspronkelijke verkoper, die een tenaam gesteld toegangsbewijs heeft gekocht en dit vervolgens weer doorverkoopt. Hoe ligt deze verhouding in de internationale context, zo vroegen dezelfde leden zich af. Ook vroegen de leden van de fractie van de VVD zich af in hoeverre de vraag naar civielrechtelijke mogelijkheden relevant is, nu de kaartcontrole met eventuele uitsluiting mogelijk is. De leden van de VVD-fractie wezen er voorts op dat het onduidelijk is dat zwarte handel in voetbalkaartjes in civielrechtelijke zin onrechtmatig is. Zij stelden daarop de vraag of – mocht de rechter beoordelen dat de zwarte handel in voetbalkaarten civielrechtelijk onrechtmatig is – dan nog wel bewezen kan worden dat er sprake is van een wederrechtelijke handeling. Achten de indieners het waarschijnlijk dat in het geval de Stichting Euro2000 een onrechtmatige daadsactie inzet tegen de zwarthandelaren, nu wel aantoonbare schade kan worden bewezen? Waarop baseren zij deze verwachting? De leden van de CDA-fractie vroegen de indieners, gelet op het advies van de Raad van State, nader te motiveren waarom naar hun mening het civielrecht in dit kader onvoldoende soelaas zou bieden. De indieners zijn het met de leden van de VVD-fractie eens dat bij een volledige controle van het publiek voorafgaand aan elke wedstrijd de scheiding van supportersgroepen niet in gevaar zou hoeven brengen. Een dergelijke volledige controle zal echter niet plaatsvinden, omdat het praktisch onuitvoerbaar is en volgens indieners – zoals eerder aangegeven – tot relrisico leidt. De regering heeft daarom aangekondigd een steekproefsgewijze kaartcontrole op basis van gerichte politieke informatie uit te voeren. De indieners herhalen in dit kader hun overtuiging dat slechts de combinatie van kaartcontrole en een aanpak van de zwarte handel zal kunnen leiden tot supporterscheiding. De indieners willen onderstrepen dat de primaire verantwoordelijkheid hiervoor bij de Stichting Euro2000 ligt. Om dit te waarborgen zijn er duidelijke afspraken gemaakt met de stichting, waaronder de verplichting om het verbod op doorverkoop op elk kaartje te vermelden. Voor de handhaving van dit verbod wordt het strafrecht alleen als ultimatum remdium ingezet. Daarom is hier de vraag aan de orde in

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1997–1998/1998–1999, 25 880 resp. 26 671.



hoeverre de civielrechtelijke mogelijkheden van Euro 2000 tekortschieten. Deze civielrechtelijke mogelijkheden dienen naar de mening van de indieners te worden betwijfeld. De algemene voorwaarden die de organisator hanteert, gelden immers alleen tussen de organisator en de eerste koper. Dat betekent dat hooguit iedere eerste koper – die voetbalkaarten heeft doorverkocht – zou kunnen worden aangesproken wegens wanprestatie. Dit zal echter een bewerkelijke aangelegenheid zijn en weinig effect sorteren op de zwarte handel die inmiddels met diens toegangkaart wordt bedreven. In het geval een onrechtmatige daadsactie ingezet zou worden – bijv. door de Stichting Euro2000 die schade lijdt omdat ze door de zwarthandel niet meer de met de overheid gemaakte afspraken inzake veiligheid na te komen of door de overheid als belanghebbende partij in verband met de openbare orde – staat de uitkomst van de procedure geenszins bij voorbaat vaststaat. De indieners refereren in dit kader nogmaals aan de uitspraak van het gerechtshof te Amsterdam: door de organisator van een muziekevenement aangespannen procedure werd de onrechtmatigheid van het doorverkopen van toegangskarten niet aangetoond<sup>1</sup>. In antwoord op de leden van de VVD-fractie merken de indieners op dat met de aanneming van het voorliggend wetsvoorstel de wetgever bepaalt dat doorverkoop zonder toestemming van de kaartuitgevende instantie wederrechtelijk handelen betekent als bedoeld in artikel 337a Sr. Een eerder oordeel van de civiele rechter dat het geen onrechtmatig handelen doet daaraan voor de strafrechter niets af. De indieners zijn 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. Hier zou bovendien een volstrekt contraproductief signaal van uit gaan: doorverkoop is «dus» toegestaan. Zoals hierboven aangegeven, is het momenteel nog zeer onzeker wat een civiele procedure zou kunnen betekenen voor de bestrijding van de zwarthandel. Dit voorstel biedt een oplossing voor deze onzekerheid door de bestrijding ook vanuit een andere dimensie te regelen. Mocht een civiele procedure toch soelaas kunnen bieden, dan zullen de twee dimensies complementair zijn aan elkaar. Gelet op het element van de openbare orde, is de strafrechtelijke invalshoek een logische keuze.

## 5. Zwarte handel in België en andere landen

De leden van de CDA-fractie vroegen de indieners nader in te gaan op de regeling ten aanzien van de zwarte handel in België. Met name vroegen deze leden de indieners aan te geven wat de consequenties zouden zijn wanneer zwarte handel alleen in België via het strafrecht kan worden aangepakt. De aan het woord zijnde leden wilden weten of dit tot gevolg kan hebben dat zwarthandelaren zich eenzijdig op de Nederlandse markt gaan richten. En komt de strafbedreiging in het hier aan de orde zijnde voorstel overeen met die in België, zo zouden de leden van de CDA-fractie willen vernemen van de indieners. De leden van de D66-fractie merkten op dat het feit dat België strafbaarstelling van zwarte handel in kaartjes kent als argument wordt genoemd om ook voor Nederland een dergelijke bepaling in te stellen. Zien de indieners, zo vroegen deze leden, het dan niet als een bezwaar dat de Belgische wet verdergaat dan het initiatiefvoorstel, omdat in België ook vormen van niet-bedrijfsmatig verkopen strafbaar gesteld is? De leden van de SP- en SGP-fractie zouden van de indieners willen vernemen wat de Belgische bevindingen zijn met betrekking tot de strafbaarstelling van zwarte handel in voetbalkaartjes en of er daadwerkelijk sprake is van een meetbare afname van het relrisico bij voetbalwedstrijden in België. De indieners wijzen erop dat de strafbaarstelling in het huidige voorstel grosso modo vergelijkbaar is met de Belgische Voetbalwet. In hun reactie op het advies van Raad van State hebben de indieners in dit kader aangegeven dat bepaalde aspecten – die

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

in België bij wet zijn geregeld – in Nederland zijn vormgegeven in duidelijke afspraken met de organisator over gecontroleerde verkoop en de bewaking van de orde in en rond de stadions. Volledigheidshalve wijzen de indieners er in dit kader op dat dit voorstel evenals de Belgische Voetbalwet ziet op andere wedstrijden, dus ook na de EK2000. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA over de consequenties in geval van strafbaarstelling van zwarte handel in voetbal in alleen België merken de indieners op dat dit zeer waarschijnlijk tot een aanzuigende werking, specifiek richting Nederland, van supporters zonder voetbalkaartje zal leiden. Voorts zijn de indieners er – zoals gezegd – van overtuigd dat slechts de combinatie van gerichte kaartcontrole op basis van politieke informatie en bestrijding van zwarte handel zal kunnen leiden tot een scheiding van de supportersgroepen alsmede tot het voorkomen van anonimiteit. In België staat op overtreding van het «zwarte handelartikel» een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een geldboete van tweehonderd tot twintigduizend Belgische francs. Ook wordt in België verbeurdverklaring van de toegangskaarten uitgesproken. In dit wetsvoorstel is sprake van boetes van de vijfde categorie (tot f 100 000) en een gevangenisstraf van ten hoogste 1 jaar. In reactie op de vragen van de D66-fractie merken de indieners op dat zij ervoor hebben gekozen om het principe van strafbaarstelling van zwarte handel in voetbalkaarten zo goed mogelijk in de Nederlandse situatie in te bedden en vorm te geven. Mede uit het oogpunt van handhaving hebben de indieners ervoor gekozen het niet-bedrijfsmatig verkopen buiten de reikwijdte van dit voorstel te houden. Overigens wijzen de indieners op het feit dat de Belgische wet in dit kader spreekt van zwarte handel met een winstoogmerk. Voorts merken de indieners op dat de gerichtheid van dit voorstel op grotere commerciële handelaren er mede toe heeft geleid dat op het punt van de geldboete ons voorstel verder gaat dan de Belgische wet. Ook wijzen de indieners op de artikelen 250, 360a en 417 Wetboek van Strafrecht, waarin het bestanddeel «in de uitoefening van een beroep of bedrijf» reeds voorkomt. De indieners zien het derhalve niet als bezwaar dat geen sprake is van een digitale gelijkschakeling met de Belgische wet. In antwoord op het verzoek van de leden van de SP- en SGP-fractie melden de indieners dat zij – ook na navraag bij het Ministerie van Justitie en de Stichting Euro2000 – vooralsnog geen informatie hebben kunnen krijgen over de werking van het «zwarte handelartikel» in België tot nu toe. Er zijn weinig of geen «grote» wedstrijden gespeeld in België. Tenslotte wordt opgemerkt dat bedoelde wet pas op 13 februari 1999 in werking is getreden.

De leden van de VVD-fractie hebben er op gewezen dat de handel in zwarte kaartjes in veel landen niet is strafbaar gesteld. Hierdoor zouden handelaren kunnen uitwijken naar deze landen. De indieners beseffen dat de strafbaarstelling de commerciële bureaus ertoe zal brengen het bedrijfsmatig handelen te verhullen, bijv. door uit te wijken naar het buitenland. Zij wijzen er echter op dat strafbaarstelling van een bepaalde handeling altijd het risico van het ontstaan van een grijs circuit of het uitwijken naar het buitenland in zich draagt. Uit de gegevens die de indieners van de Stichting Euro2000 hebben gekregen is duidelijk geworden dat van de deelnemende voetballanden het in Duitsland, Noorwegen en Zweden niet mogelijk is zwarte handel in voetbalkaarten via het strafrecht aan te pakken. In de meeste andere deelnemende landen is zwarte handel in (in ieder geval) voetbalkaarten in enige vorm strafbaar gesteld. Daarnaast verwachten de indieners dat zwarte handel in voetbalkaarten ook zal plaatsvinden enkele dagen voorafgaande aan de wedstrijd, met name in of rond de speelstad. Uitmijnen naar het buitenland is dan praktisch uitgesloten. Zwarthandelaren die zijn uitgeweken naar het buitenland, bijv. via een postbusadres, zullen – na de feitelijke uitgifte van de kaarten enkele weken voorafgaande aan het toernooi – de kopers bijv. via een tussenpersoon waarschijnlijk willen bedienen in één van de speellanden. In het

verlengde hiervan merken de indieners op dat deze – in lijn met dit voorstel – zouden kunnen worden aangetroffen tijdens het «afleveren» en/of met aanzienlijke inkomsten en/of meerdere voetbal kaarten «ten verkoop in voorraad». In dit kader verwijzen de indieners voorts naar een brief van de minister van Justitie, waarin uiteengezet wordt dat het strafrechtelijke aansprakelijk stellen van tussenpersonen in bepaalde gevallen zeer wel mogelijk is<sup>1</sup>.

## 6. Evaluatie

De leden van de VVD- en Groen Links-fractie vroegen zich af of het niet verstandig is een horizonbepaling in de wet op te nemen omdat het voorstel niet beperkt moet blijven tot het EK 2000. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vroegen om een nadere toelichting op hun keuze zwarte handel in kaartjes rond andere evenementen buiten de strafwet te houden. Hoewel – zoals eerder in deze nota gesteld – de aanleiding van het voorstel is gelegen in de EK 2000, is er door de indieners bewust voor gekozen het voorstel ook van toepassing te laten zijn op andere voetbalwedstrijden waaraan een club uit het betaald voetbal of een vertegenwoordigend elftal deelneemt. Ook in Nederland is al langer sprake van ernstig voetbalvandalisme en -geweld. Naar de mening van de indieners zou ook onderhavig voorstel een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak hiervan. In een evaluatie na een jaar zou volgens de indieners bezien kunnen worden of het voorstel bruikbaar is voor het reguliere voetbalseizoen. In het geval van een positieve uitkomst van deze evaluatie, zou een horizonbepaling tot een tijdelijke afwezigheid van een strafbepaling en de noodzaak van nieuw wetsontwerp (kunnen) leiden. Dat zijn volgens de indieners praktische argumenten om af te zien van een horizonbepaling.

Ten aanzien van een eventuele verbreding van strafbaarstelling vroegen de leden van de CDA-fractie zich af of de indieners hier «eerste gedachten» over hebben. Naast het reguliere voetbalseizoen noemden deze leden in dit kader de gang van zaken rond de oorspronkelijke geplande oudejaarsconferentie van Youp van 't Hek. Is de uitspraak van Youp van 't Hek – dat hem geen civielrechtelijke mogelijkheden open staan om iets te doen tegen grote bonafide zwarthandelaren – waar en waarom, zo vroegen dezelfde leden zich af. De leden van de CDA-fractie stelden de indieners de vraag of zij zich met deze leden zouden kunnen voorstellen dat in dat geval strafbaarstelling van dit type evenementen het overwegen waard zou zijn. De leden van de GroenLinks-fractie maakten er gewag van dat zij geen voorstander zouden zijn van een bredere strafbaarstelling van de zwarte handel in kaartjes. Dan zou volgens dezelfde leden namelijk het argument van de openbare orde en de veiligheid verlaten moeten worden ten gunste van cultuur- en prijseconomisch beleid en hierop dient het strafrecht niet toe te zien. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vroegen om een nadere toelichting op hun keuze zwarte handel in kaartjes rond andere evenementen buiten de strafwet te houden. Zij legden de vraag voor dat – nu het wetsvoorstel is beperkt tot het voetbal – het merkwaardige gevolg zou kunnen ontstaan dat andere (in het licht van de handhaving van de openbare orde hinderlijke) zwarte handel rond evenementen niet strafbaar is. Geeft dit geen problemen rond vraagstukken als kenbaarheid van de wet, zo vroegen deze leden zich af. De leden van de fracties van de RPF en het GPV vroegen om een nadere beschouwing van het verschijnsel zwarte handel als zodanig. De leden van de SGP-fractie achtten het een zwak punt van het voorstel dat mogelijk eerst achteraf – na evaluatie – duidelijk zal kunnen worden of de opzet van het voorstel verbreed zou moeten worden.

De indieners hebben goede nota genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de CDA-, GroenLinks-, SGP-, RPF- en GPV-fractie over

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1998–1999, 25 880, nr. 7, p. 6–7.

een eventuele verbreding van de strafbaarstelling van zwarte handel in kaarten voor andere evenementen. Zij zouden in dit kader willen herhalen dat de verantwoordelijkheid van de overheid voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid de belangrijkste rechtvaardigingsgrond is voor de voorgestelde strafbaarstelling van zwarte handel in tenaamgestelde voetbalkaarten. Het kenmerkend verschil tussen de voetbalsport en andere evenementen schuilt in het reële risico van versterking van de openbare orde door rellen tussen supportersgroepen en door vernielingen. Hier zit ook gelijk het verschil met de aandelen of andere zaken: het element van de openbare orde is de legitimatie voor een uitzonderlijke behandeling van zwarthandel in voetbalkaartjes. De indieners verwijzen graag naar artikel 435f Sr, waar de legitimatieplicht bij soortgelijke voetbalevenementen strafbaar is gesteld. Ook hier heeft de wetgever aanleiding gezien voor een afzonderlijke regeling, mede vanuit het oogpunt van de openbare orde. Voorts menen de indieners dat voor het strafrecht geen taak is weggelegd in de beïnvloeding van het economisch verkeer. Dit zou geen recht doen aan het uitgangspunt van het principe van strafrecht als ultimum remedium. De indieners achten daarom een evaluatie die zich richt op voortzetting van strafbaarstelling van zwarte handel in kaarten voor reguliere voetbalwedstrijden meer voor de hand liggend en wenselijk. In antwoord op de vraag van de leden behorende tot de RPF- en GPV-fractie over mogelijke problemen met de kenbaarheid van de wet wijzen de indieners erop dat de kaarten zijn tenaamgesteld en dat het verbod op het verhandelen van deze kaartjes uitdrukkelijk op de kaartjes staat vermeld. Ook in de publiciteitscampagne zal dit verbod de nodige aandacht krijgen. De tenaamstelling van de kaarten is juist bedoeld om de openbare orde te kunnen handhaven, waardoor de handhaving van het verbod op zwarthandel voor de hand ligt.

## **7. Artikelsgewijze toelichting**

### *Algemeen*

De leden van de VVD-fractie stelden de volgende vraag over het onderbrengen van de bepaling bij de misdrijven: kunnen de indieners aangeven waarom zij van mening zijn dat het hier moet gaan om een misdrijf en wat de gevolgen zijn van deze keus voor bijvoorbeeld de inzetbaarheid van opsporingsbevoegdheden, justitiële dwangmiddelen etc.? De indieners merken op dat het geen enkel verschil maakt of het een overtreding of een misdrijf betreft: bepalend voor de opsporingsbevoegdheden is de strafbedreiging.

### **Artikel I**

#### *Artikel 337a*

De leden van de VVD-fractie vroegen een toelichting op het bestanddeel «opzettelijk». Waarop moet bijvoorbeeld de opzet gericht zijn bij hij die opzettelijk voetbal kaartjes aflevert (eerste lid), zo vroegen deze leden zich af. Voorts wilden de leden van de fractie van de VVD weten of het koeriersbedrijf dat voetbalkaartjes van een bekend handelskantoor bezorgt strafbaar is. Dezelfde vraag stelden zij ten aanzien van de gewone postbode. De leden van de VVD-fractie zouden voorts graag een verduidelijking zien ten aanzien van het tweede lid. Met name de plaats van het bestanddeel «opzettelijk» voor de zinsnede van de aanranding van de openbare orde te plaatsen gaf de leden van de VVD-fractie aanleiding te informeren of zulks impliceert dat de verkoper van een kaartje dus alleen kan worden bestraft wanneer zijn opzet gericht was op een versterking van de openbare orde. Ten aanzien van de vragen over het eerste lid stellen de indieners dat – om te voldoen aan deze delictomschrijving – de opzet

gericht dient te zijn op al datgene wat na dit begrip komt (behoudens de geobjectiveerde wederrechtelijkheid). Een koerier zou in theorie hieraan kunnen voldoen, als hij op de hoogte zou zijn van het feit dat hij tenaamgestelde toegangskaarten voor een voetbalwedstrijd aflevert om de wederrechtelijke verkoop te vervolmaken. Dit is een zeer hypothetische situatie: in de praktijk zal een koerier hiervan niet op de hoogte zijn en zal de vervolging zich ook niet op de vervoerder richten. Een postbode heeft evenmin weet van wat hij bezorgt, en zal daarmee ook niet aan het opzetvereiste voldoen. Ten aanzien van het tweede lid weerspreken de indieners dat de gedraging van de verdachte willens en wetens moet zijn gericht op de gevolgen voor de openbare orde, omdat het hier gaat om een geobjectiveerd bestanddeel. Zij verwijzen hierbij naar vergelijkbare bepalingen, zoals artikel 117b en een groot aantal gevaarzettingsdelicten in Titel VII Sr. Het gevaar hoeft niet tot de te duchten gevolgen te hebben geleid: reeds als de gevolgen kunnen intreden, is het delict voltooid. De causale relatie kan worden vastgesteld met het criterium van de redelijke toerekening. Als het te duchten gevaar redelijkerwijs te voorzien was bij het verkopen, afleveren etc. In de praktijk zal het eerste lid waarschijnlijk vaker toegepast worden dan het tweede. Bovendien kent ook de Belgische wet beide delictomschrijvingen: artikel 38 eindigt met de zinsnede «(..) met de bedoeling hierdoor het verloop van een nationale of een internationale voetbalwedstrijd te verstoren of met een winstoogmerk.»

De leden behorende tot de VVD-fractie stelden voorts de volgende nadere vragen over de bestanddelen «opzettelijk en wederrechtelijk». Mag uit het opnemen van het woord «en» worden afgeleid dat een nevenschikking van beide bestanddelen is beoogd of ziet de opzet ook op de wederrechtelijkheid? Is met andere woorden het bestanddeel wederrechtelijk geobjectiveerd of niet? Wat zijn de gevolgen van de gemaakte keuze voor de bewijsbaarheid van het voorstel? Wordt, met het opnemen van het bestanddeel «wederrechtelijk», de bewijslast voor het Openbaar Ministerie niet zodanig verzwaard dat de bewijsbaarheid van het delict onnodig negatief wordt beïnvloed? Het Openbaar Ministerie zal nu immers moeten aantonen dat enige rechtvaardigingsgrond ontbreekt, hetgeen een negatieve bewijspositie zou zijn die moeilijk te realiseren valt. De indieners hebben met «opzettelijk en wederrechtelijk» bewust gekozen voor nevenschikking, zodat de opzet niet gericht hoeft te zijn op de wederrechtelijkheid. Het bestanddeel «wederrechtelijk» is hiermee geobjectiveerd. Het Openbaar Ministerie hoeft met betrekking tot de wederrechtelijkheid alleen te bewijzen dat het gaat om handel in tenaamgestelde kaartjes ten aanzien waarvan in de verkoopvoorwaarden is bepaald dat verspreiding onder anderen dan degenen op wier naam de kaartjes zijn gezet, niet toegestaan is. De bewijslast is daarmee niet extra zwaar voor het Openbaar Ministerie. De indieners merken op dat het aan de verdachte is om zich op een rechtvaardigingsgrond te beroepen en niet aan het Openbaar Ministerie om te bewijzen dat elke rechtvaardigingsgrond ontbreekt.

De leden van de VVD-fractie vroegen de indieners voorts aan te geven of het voorstel in zijn huidige vorm nog van enige waarde is nu commerciële bureaus gemakkelijk onder de strafbaarstelling kunnen uitkomen door hun activiteiten te verplaatsen van het kopen en doorverkopen van kaartjes naar het tegen vergoeding bemiddelen bij particuliere koop een verkoop. De indieners zijn van mening dat het commerciële bureau in elk geval het bestanddeel «te koop aanbiedt» zou moeten vervullen. De werkwijze van een commerciële bureau lijkt overigens moeilijk voor te stellen zonder dat de bemiddelaar de kaartjes te koop aanbiedt, ten verkoop onder zich heeft of aflevert.

Tenslotte wilden de leden van de VVD-fractie weten of het opportuun is dezelfde strafbedreiging in te stellen nu in het tweede lid niet het bestanddeel «in de uitoefening van een beroep of bedrijf» is opgenomen. Het gaat hier toch om een gedraging met een wezenlijk ander karakter dan die uit het eerste lid, zo vroegen deze leden zich af. Ook verzochten zij, evenals de leden van GroenLinks, de indieners een toelichting te geven op de gekozen strafbedreiging. De strafbedreiging sluit volgens de indieners aan bij artikel 337 lid 1, waarin het bedrog met een handelsnaam of merk is strafbaar gesteld. Door de gekozen strafbedreiging is het tevens mogelijk om de zogenaamde «pluk-ze» regeling, zoals neergelegd in artikel 36e Sr, toe te passen. De indieners hebben aan de twee leden dezelfde strafbedreiging gekoppeld, omdat de delictsomschrijvingen even strafwaardig zijn. Het eerste lid beschrijft commerciële zwarthandel, het andere lid beschrijft het zodanig doorverkopen van de kaartjes dat de openbare orde kan worden aangerand.

De leden behorende tot de CDA-fractie vroegen de indieners aan te geven waarom hun voorstel zich beperkt tot «tenaamgestelde» voetbalkaarten. Bij kaartcontrole kunnen deze leden zich hier veel bij voorstellen, maar bij strafbaarstelling en opsporing van zwarte handel lijkt één en ander minder noodzakelijk. Deze leden vroegen de indieners om een reactie, ook wijzend op het reguliere voetbalseizoen 2000–2001. De indieners wijzen er in dit kader op dat het voorliggende wetsvoorstel alleen ziet op de strafbaarstelling van de handel in tenaamgestelde kaartjes, omdat juist bij deze kaartjes nadrukkelijk is vastgelegd dat zij alleen toegang bieden voor de persoon wiens naam op de kaartjes staat. Daaruit vloeit ook nadrukkelijk voort dat de kaartjes niet doorverkocht mogen worden, hetgeen ook op de kaartjes staat aangegeven. Zo weten kopers van zo'n kaartje dat ze met het verkopen een verbod overtreden. Bovendien maakt de tenaamstelling een effectieve handhaving mogelijk. Tevens volgt hieruit dat van de organisator een inspanningsverplichting – zoals het opzetten van een systeem van tenaamstelling – wordt gevraagd, waarmee recht wordt gedaan aan het uitgangspunt van het strafrecht als ultimum remedium. Tenslotte verwijzen de indieners naar hun beantwoording op de vraag van de RPF- en GPV-fractie over het kenbaarheidsvereiste.

De leden van de GroenLinks-fractie merkten op dat de indieners in de memorie van toelichting stellen dat het eerste lid van het voorgestelde artikel 337a toeziet op de «min of meer reguliere, doorgaans commerciële zwarte handel». Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de indieners wensen dat het wetsvoorstel een bredere werking heeft dan het tegenaan van de zwarte handel met een commercieel oogmerk. Deze leden verzochten om een nadere afbakening – zo mogelijk aan de hand van voorbeelden – van de reikwijdte van het initiatiefwetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt ook opgemerkt dat degene die aan een bekende een overtollig kaartje verkoopt «in beginsel» niet strafwaardig is. Zijn de indieners met de leden van de GroenLinks-fractie van mening dat op dit beginsel geen uitzonderingen dienen te worden gemaakt? De leden van de SP-fractie spraken in dit kader van een mogelijk te groot «lek». Het is volgens deze leden heel wel denkbaar dat door ruil en onderlinge verkoop individuele supportersgroepen er in slagen kaarten te bemachtigen voor andere vakken dan het eigen vak. Met het tweede lid van het voorgestelde artikel 337a wordt volgens dezelfde leden de strafbaarheid van zwarte handel uitgebreid. Het ontbreken van een beroep of bedrijf hoeft volgens de leden van de SP hier geen beletsel te vormen voor de strafbaarstelling indien er gevaar is voor het ordentelijke verloop van een voetbalwedstrijd dan wel aanranding van de openbare orde te duchten is. Ook op dit punt hadden de leden van de GroenLinks-fractie behoefte aan een toelichting. De indieners zijn het met de leden van GroenLinks eens dat degene die in de privésfeer één of enkele kaartjes verkoopt niet straf-

waardig is. Deze persoon zou ook niet de delictsomschrijving vervullen van het eerste lid, omdat niet sprake is van «uitoefening van een beroep of bedrijf». De vraag van de leden van de SP-fractie beantwoorden de indieners als volgt. Hoewel de wet niet is geschreven voor individuele doorverkoop, zal voor de doorverkoop aan supportergroepen, die vermenging van de groepen en daardoor gevaar voor de openbare orde tot gevolg heeft, toch vervolgd kunnen worden. Een supportergroep kan doelbewust de zwaarhandel aanwenden om vermenging te veroorzaken van de supportergroepen, waardoor gevechten in de verschillende vakken kunnen ontstaan. Deze gevechten en eventuele vernielingen waren in dit soort situaties redelijkerwijs te voorzien geweest bij het opzettelijk verhandelen van zwarte kaartjes aan bepaalde groepen. Indien een kaartje bewust wordt doorverkocht aan iemand die op grond van een stadionverbod zelf geen kaartje zou kunnen bemachtigen vanwege eerder gepleegd geweld, is eveneens aan de delictsomschrijving voldaan. Het tweede lid stelt niet de eis van groepsgewijze verkoop: de context waarin de doorverkoop plaatsvindt zal bepalend zijn. Met betrekking tot het tweede lid is – ook in antwoord op vragen van de GroenLinks-fractie – dus pas sprake van strafwaardig gedrag als vanwege doorverkoop er gevaar dreigt of optreedt voor de openbare orde of voor een ordentelijk verloop. Dit kan ontstaan indien er kaartjes zijn verspreid onder klaarblijkelijk relbeluste voetbalsupporters of aan supporters die een stadionverbod hebben. Vervolging wegens doorverkoop aan voetballiefhebbers die niets hebben uit te staan met supportergroepen of individuele geweldplegers is moeilijk denkbaar.

De leden van de SP-fractie vroegen de indieners of zij de mening toegedaan zijn dat de persoon die wederrechtelijk kaartjes doorverkoopt (op grond van artikel 337a, tweede lid) feitelijk verantwoordelijk kan worden gesteld voor het schenden van de openbare orde tijdens de wedstrijd. Zo vroegen deze leden zich af of iemand die zwarte kaartjes verkoopt in de ogen van de indieners verantwoordelijk kan worden gesteld voor eventuele rellen in de ogen van de indieners en hoe de indieners de relatie tussen het door tijd gescheiden zwart doorverkopen van kaartjes en het ontstaan van ordeverstoringen zien. Zij noemden de mogelijkheid van «détournement de pouvoir» in dit kader. De indieners begrijpen de twijfels omtrent de veronderstelde causale relatie tussen de aanranding van de openbare orde en de zwarte handel. Zij wijzen er echter op dat het Openbaar Ministerie zal moeten aantonen dat de verkopers redelijkerwijs hadden kunnen voorzien dat de openbare orde of het ordentelijk verloop in gevaar kon komen door hun handel. Dit zal niet bij iedereen het geval zijn. Deze delictsomschrijving zal voornamelijk betrekking hebben op de verkoop aan beruchte supporters(groepen), waarbij te voorzien was dat er rellen zouden ontstaan door de verkoop. Omdat deze bewijslast steeds aanwezig zal zijn, zijn de indieners niet bevreesd voor «détournement de pouvoir». In antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie over de handhaving verwijzen de indieners naar hun eerdere reactie op dit punt.

## **Artikel II**

Ten aanzien van de gestelde vragen over de evaluatiebepaling en een eventuele expiratedatum verwijzen de indieners naar hun eerdere reactie op dit punt.

## **Artikel III**

De leden van de VVD-fractie vroegen wat nog kan worden verwacht van het psychologisch effect dat het voorstel beoogt, nu het tijdstip van inwerkingtreding is gesteld op 1 april, één maand voor werkelijke uitgifte van

de kaartjes. Ook wensten zij een toelichting op de strafbaarheid van de overeenkomsten tot koop en wederverkoop die reeds zijn gesloten voor inwerkingtreding maar waarvan alleen nog de levering plaatsvindt na inwerkingtreding.

De leden van de CDA-fractie verzochten de indieners een reactie te geven op het artikel in de Volkskrant van 25 januari 2000, waaruit blijkt dat nu reeds op grote schaal kaartjes worden aangeboden. In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het psychologisch effect verwijzen de indieners naar hun antwoord met betrekking tot de preventieve werking van dit voorstel. Een eventuele inwerkingtreding van dit voorstel enkele weken voorafgaande aan het EK2000 doet hieraan volgens de indieners niets af. De indieners zijn van mening dat de strafbaarheid van zwarte handel in voetbalkaarten onverkort geldt, zolang van een feitelijke transactie geen sprake is. Deze transacties kunnen eerst plaatsvinden ná de feitelijke uitgifte van de kaarten, uiterlijk in de eerste week van mei. Voorts wijzen de indieners op het feit dat ook het «afleveren» strafbaar is gesteld in beide leden van het voorgestelde artikel 337a.

Tenslotte merken de indieners op dat op de kaarten expliciet staat aangegeven dat doorverkoop niet is toegestaan. De indieners maken uit genoemd artikel in de Volkskrant op dat de zwarte handel in kaarten zich onverminderd voortzet. Onderhavig voorstel ziet op de bestrijding ervan.

Atsma  
Rosenmöller