



Brussel, 27.4.2018
COM(2018) 247 final

2018/0116 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot machtiging van de lidstaten om in het belang van de Europese Unie partij te worden bij het Verdrag van de Raad van Europa over een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen (CETS nr. 218)

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Onderhavig voorstel heeft betrekking op het besluit tot machtiging van de lidstaten om in het belang van de Europese Unie het Verdrag van de Raad van Europa over een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen (hierna “CETS nr. 218” of “het Verdrag” genoemd) te ondertekenen en te ratificeren.

2. CONTEXT VAN HET VOORSTEL

2.1. Achtergrond

Op 29 mei 1985 kwamen 39 mensen om en vielen er honderden gewonden bij gewelddadige confrontaties tussen voetbalsupporters naar aanleiding van de finale van de Europacup in het Heizelstadion te Brussel. In de nasleep van deze ramp stelde de Raad van Europa het Europese Verdrag inzake gewelddadigheden door en wangedrag van toeschouwers rond sportevenementen en in het bijzonder rond voetbalwedstrijden op (CETS nr. 120) (hierna “Verdrag nr. 120” genoemd). Verdrag nr. 120 betrof specifiek het voorkomen, ontraden en beantwoorden van gewelddadige incidenten en wangedrag in of in de buurt van sportstadions. Verdrag nr. 120 trad in werking op 1 november 1985 en werd door 41 partijen geratificeerd, waaronder de meeste lidstaten van de Europese Unie.

In december 2013 kwam het Comité van Ministers van de Raad van Europa, in het licht van een studie over de positieve resultaten en de wenselijkheid van een actualisering van Verdrag nr. 120, tot de conclusie dat bedoeld verdrag achterhaald was en dat de inhoud ervan, meer bepaald de primaire focus op veiligheidsmaatregelen, niet meer overeenstemde met de opgedane ervaringen en goede praktijken en met de meer recente aanbevelingen van de permanente commissie van Verdrag nr. 120. Het Comité van Ministers gaf daarom de permanente commissie de opdracht Verdrag nr. 120 te herzien. Eerder dan bedoeld verdrag te herzien, opteerde de permanente commissie voor een nieuwe tekst. Deze werkzaamheden resulteerden in CETS nr. 218.

2.2. Het Verdrag

CETS nr. 218 beoogt een veilige, beveiligde en gastvrije omgeving bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen te bieden (artikel 2). Het Verdrag maakt een onderscheid tussen “maatregelen op het gebied van veiligheid”, “maatregelen op het gebied van beveiliging” en “maatregelen op het gebied van gastvrijheid” (artikel 3).

Het Verdrag verlangt van de partijen om een integrale, evenwichtige en door meerdere instanties gedragen benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid aan te nemen (artikel 2, onder a), d.w.z. een benadering die is gestoeld op de notie dat maatregelen op het gebied van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen elkaar altijd overlappen, wat betreft hun impact met elkaar verband houden, evenwichtig dienen te zijn, en niet als op zichzelf staande maatregelen kunnen worden genomen of uitgevoerd (artikel 3, onder f).

Het Verdrag vraagt van de partijen om nationale en lokale coördinatiestructuren op te zetten om een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid door meerdere instanties te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen (artikel 4). Van de partijen wordt verlangd dat zij diverse maatregelen treffen voor het garanderen van de veiligheid, beveiliging en

gastvrijheid in sportstadions (artikel 5). Bijvoorbeeld dient te worden verzekerd dat stadions operationele procedures kennen die voorzien in een effectieve liaison met de politie, hulpdiensten en andere partnerinstanties, alsook beleid en procedures wat betreft zaken als racistisch of discriminatoir gedrag (artikel 5, lid 5). Voorts wordt van de partijen gevraagd alle relevante instanties en belanghebbenden aan te moedigen samen te werken voor het creëren van een veilige, beveiligde en gastvrije omgeving in publieke ruimten buiten de stadions (artikel 6). De partijen moeten garanderen dat de relevante agentschappen plannen voor onvoorziene gebeurtenissen en noodgevallen ontwikkelen (artikel 7) en allen op proactieve wijze contact onderhouden met supporters en lokale gemeenschappen (artikel 8).

Wat politieke maatregelen betreft, wordt bij artikel 9 van het Verdrag van de partijen verlangd te garanderen dat politiestrategieën worden ontwikkeld, regelmatig worden geëvalueerd en worden verfijnd in het licht van goede praktijken en aansluitend op de integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid. Voorts dienen de partijen te garanderen dat de politie samenwerkt met de relevante belanghebbenden.

Wat betreft preventie en bestraffing bepaalt artikel 10 van het Verdrag dat de partijen alle mogelijke maatregelen nemen om het risico te verminderen van geweldsincidenten of ongeregelde heden, en om te verzekeren, in overeenstemming met het nationale en internationale recht, dat er effectieve uitsluitingsregelingen bestaan, passend bij de aard en locatie van het risico, om dergelijke incidenten te ontmoedigen en te voorkomen. Van de partijen wordt ook verwacht dat zij samenwerken teneinde te waarborgen dat individuen die in het buitenland strafbare feiten begaan, op passende wijze worden bestraft (artikel 10, lid 3), en dat zij in overweging nemen de rechterlijke of bestuurlijke autoriteiten de bevoegdheid te geven sancties op te leggen aan individuen die voetbalgerelateerd(e) geweld en/of ongeregelde heden hebben veroorzaakt of daaraan hebben bijgedragen, met de mogelijkheid beperkingen te stellen aan het reizen naar voetbal evenementen in een ander land (artikel 10, lid 4).

Artikel 11 van het Verdrag is getiteld: Internationale samenwerking. Bij dit artikel worden de partijen verplicht een nationaal informatiepunt voetbal (NIPV) op te zetten dat optreedt als het aangewezen exclusieve aanspreekpunt voor het uitwisselen van alle informatie en inlichtingen in verband met een voetbalwedstrijd met een internationale dimensie en voor het regelen van andere aangelegenheden met betrekking tot internationale politieverwerking (artikel 11, leden 2 tot en met 4). De tekst van artikel 11, leden 2 tot en met 4, is geïnspireerd op Besluit 2002/348/JBZ van de Raad van 25 april 2002 inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, en gebruikt de terminologie daarvan.

De slotbepalingen van het Verdrag hebben betrekking op de ondertekening (artikel 16), inwerkingtreding (artikel 17), toetreding door niet-lidstaten van de Raad van Europa (artikel 18), gevolgen van het Verdrag in verband met Verdrag nr. 120 (artikel 19), territoriale toepassing (artikel 20), opzegging (artikel 21) en kennisgevingen (artikel 22). Deze bepalingen zijn voornamelijk gebaseerd op de model-slotbepalingen voor Verdragen en Overeenkomsten die binnen de Raad van Europa worden gesloten van februari 1980, en op de slotbepalingen van Verdrag nr. 120.

2.3. Bestaande wetgeving en bestaand beleid van de Unie op dit gebied

De Unie heeft een aantal maatregelen genomen in verband met politieverwerking en de uitwisseling van informatie tussen politiediensten. Wat specifiek politieverwerking en de uitwisseling van informatie tussen politiediensten op het gebied van veiligheid en beveiliging bij voetbalwedstrijden betreft, heeft de Unie Besluit 2002/348/JBZ van de Raad van 25 april

2002 inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie¹ vastgesteld. Besluit 2002/348/JBZ van de Raad was gebaseerd op artikel 30, lid 1, onder a), van het Verdrag betreffende de Europese Unie, momenteel artikel 87, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), alsook op artikel 34, lid 2, onder c), van het Verdrag van de Europese Unie (VEU), dat is ingetrokken.

Besluit 2002/348/JBZ eist van elke lidstaat “over te gaan tot de oprichting of aanwijzing van een nationaal politieel informatiepunt betreffende voetbal”, dat “fungeert als rechtstreeks en centraal aanspreekpunt voor de uitwisseling van relevante informatie en inzake het vergemakkelijken van de internationale politiesamenwerking met betrekking tot voetbalwedstrijden met een internationale dimensie” (artikel 1). Het besluit van de Raad specificeert de taken van de nationale informatiepunten (artikel 2), de politieke informatie-uitwisseling tussen de nationale informatiepunten betreffende voetbal (artikel 3), en de communicatieprocedure tussen de nationale informatiepunten betreffende voetbal (artikel 4). Bij Besluit 2007/412/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 tot wijziging van Besluit 2002/348/JBZ inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie² werden bepalingen toegevoegd inzake op gezette tijden te verrichten evaluaties van nationale ongeregelheden in verband met voetbal (artikel 2, lid 6), en formulieren voor de uitwisseling van informatie (artikel 3, lid 4).

Naar Besluit 2002/348/JBZ van de Raad wordt verwezen in een resolutie van de Raad van 17 november 2003 met het oog op de oplegging in de lidstaten van een stadionverbod bij voetbalwedstrijden met een internationale dimensie³ en in het EU-voetbalhandboek⁴. Dit handboek, dat voor het eerst in juni 1999 werd aangenomen en in november 2016 voor het laatst werd aangepast, omvat gedetailleerde aanbevelingen voor de internationale politiesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelheden rond voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, met inbegrip van richtsnoeren voor de uitwisseling van informatie tussen politiediensten en over de rol en de taken van de nationale informatiepunten betreffende voetbal.

2.4. Motivering van het voorstel

Het Verdrag omvat bepalingen op het gebied van politiesamenwerking (artikel 87, VWEU) en sluit daarnaast in het algemeen goed aan op de beleidsdoelstellingen van de Unie in verband met sport (artikel 165, VWEU). Volgens artikel 165, lid 3, VWEU, moeten de Unie en de lidstaten de samenwerking bevorderen met derde landen en met de inzake onderwijs en sport bevoegde internationale organisaties, met name met de Raad van Europa. De stimulerende maatregelen van de EU, met inbegrip van steun voor projecten van het hoofdstuk Sport van het programma "Erasmus+", bewustmakingscampagnes voor supporters en sportsancties, volstaan niet om het probleem van geweldplegingen en discriminatie aan te pakken die aan de rand van sportwedstrijden voorkomen. Voor zover dit een kwestie van openbare orde betreft, hebben de nationale overheden deze initiatieven aangevuld met preventieve activiteiten en gerichte dwangmaatregelen. Dit is een complexe aangelegenheid gezien het internationale karakter van bepaalde wedstrijden en de bestaande verschillen tussen de relevante bepalingen en praktijken in verband met ordehandhaving, veiligheid en beveiliging in de verschillende

¹ PB L 121 van 8.5.2002.

² PB L 155 van 15.6.2007, blz. 76.

³ PB C 281 van 22.11.2003, blz. 1.

⁴ Resolutie van de Raad van 6 december 2001 betreffende een handboek met aanbevelingen voor de internationale politiesamenwerking en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van geweld en ongeregelheden rond voetbalwedstrijden met een internationale dimensie waarbij ten minste één lidstaat is betrokken, PB C 22 van 24.1.2002, blz. 1.

lidstaten van de EU. Er is meer samenwerking nodig tussen de verschillende belanghebbenden in de strijd tegen geweld en discriminatie van alle soort. De maatregelen voor rechtshandhaving dienen beter te worden gecoördineerd en de EU kan dit proces faciliteren, meer bepaald door het Verdrag van de Raad van Europa te ondersteunen.

De EU kan niet zelf partij worden bij het Verdrag. Dit komt door het feit dat het Verdrag uitsluitend verwijst naar “staten” of “statelijke partijen” en geen formulering bevat die zou mogelijk maken dat de EU of andere organisaties voor regionale integratie er partij bij worden.

Desalniettemin heeft de EU zowel algemene als specifieke maatregelen getroffen betreffende de samenwerking en de uitwisseling van politieke informatie in verband met veiligheid en beveiliging bij voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, alsook gedetailleerde, recent geactualiseerde aanbevelingen over de toepassing van deze maatregelen.

Voorts zullen de verbintenissen op grond van artikel 11 van het Verdrag, in verband met de nationale politieke informatiepunten betreffende voetbal, gevolgen hebben voor gemeenschappelijke regels in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU. Dit komt omdat de verplichting om nationale politieke informatiepunten betreffende voetbal aan te wijzen reeds is vervat in Besluit 2002/348/JBZ van de Raad, waarin de taken en de regels voor onderlinge samenwerking van deze informatiepunten worden gespecificeerd, speciaal wat betreft de uitwisseling van politieke informatie. De verbintenissen die zijn vervat in artikel 11, leden 2 tot en met 4, van CETS nr. 218, vallen nagenoeg volledig samen met de verplichtingen die zijn vervat in Besluit 2002/348/JBZ van de Raad. Volgens het toelichtende verslag bij CETS nr. 218 werden de nationale politieke informatiepunten betreffende voetbal immers opgezet onder Europees recht, en werd de tekst van artikel 11, leden 2 tot en met 4, gebaseerd op de terminologie van Besluit 2002/348/JBZ van de Raad.

Deze omstandigheden maken duidelijk dat de lidstaten binnen het kader van de EU-instellingen dienen te handelen indien zij internationale verbintenissen aangaan in verband met samenwerking en de uitwisseling van politieke informatie, meer bepaald inzake veiligheid en beveiliging bij voetbalwedstrijden met een internationale dimensie.

Hoewel artikel 11, leden 2 tot en met 4, van het Verdrag gebaseerd waren op Besluit 2002/348/JBZ van de Raad, precies om een conflict met de EU-wetgeving te vermijden, blijft het feit dat Besluit 2002/348/JBZ van de Raad voorziet in een systeem van samenwerking en uitwisseling van politieke informatie tussen lidstaten op het gebied van veiligheid en beveiliging bij voetbalwedstrijden met een internationale dimensie door middel van een netwerk van autoriteiten dat voor dit specifieke doel is opgezet. Alleen de EU verkeert in de positie om de verplichting ten aanzien van derde landen op zich te nemen om dit systeem binnen de EU verder te blijven toepassen en de toepassing ervan tot de betrokken derde landen uit te breiden.

Gezien het feit dat de EU niet zelf partij kan worden bij CETS nr. 218, en aangezien de lidstaten alleen partij kunnen worden bij dat Verdrag indien zij daartoe door de EU worden gemachtigd (artikel 2, lid 1, VWEU), is het aangewezen een besluit vast te stellen tot machtiging van de lidstaten om het Verdrag in het belang van de EU te ondertekenen en te ratificeren.

3. RECHTSGRONDSLAG

Het voorgestelde besluit van de Raad is gebaseerd op artikel 218, lid 6, onder a), v), VWEU, en op artikel 218, lid 8, VWEU, in samenhang met artikel 87, lid 1, VWEU, dat de voornaamste rechtsgrondslag biedt voor de EU-wetgeving inzake politiesamenwerking.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot machtiging van de lidstaten om in het belang van de Europese Unie partij te worden bij het Verdrag van de Raad van Europa over een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen (CETS nr. 218)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 218, lid 6, onder a), v), en artikel 218, lid 8, in samenhang met artikel 87, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement⁵,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag van de Raad van Europa over een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen (hierna "het Verdrag" genoemd) staat sinds 3 juli 2016 open voor ondertekening en ratificatie.
- (2) Het Verdrag beoogt een veilige, beveiligde en gastvrije omgeving bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen te bieden.
- (3) Artikel 11, leden 2 tot en met 4, van het Verdrag kan in verband met de nationale politieke informatiepunten betreffende voetbal gevolgen hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking ervan wijzigen in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU, aangezien deze bepalingen samenvallen met de verplichtingen die zijn vervat in Besluit 2002/348/JBZ van de Raad⁶ inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie.
- (4) De steun van de Unie aan het Verdrag is belangrijk voor de bestrijding van geweld in verband met sportwedstrijden en vormt een aanvulling op de inspanningen die op dit gebied reeds worden gedaan via steun aan projecten van het hoofdstuk Sport van het programma "Erasmus+".
- (5) De Unie kan geen partij worden bij het Verdrag aangezien enkel staten partij bij het verdrag kunnen zijn.
- (6) De lidstaten dienen derhalve te worden gemachtigd om het Verdrag te ondertekenen en te ratificeren, gezamenlijk optredend in het belang van de Unie, voor de delen die vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie.
- (7) Het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn door Besluit 2002/348/JBZ van de Raad gebonden en nemen derhalve deel aan de vaststelling van dit besluit.

⁵ PB C , blz. .

⁶ Besluit 2002/348/JBZ van de Raad van 25 april 2002 inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie (PB L 121 van 8.5.2002, blz. 1).

- (8) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het VWEU, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing in dat land,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De lidstaten worden hierbij gemachtigd om partij te worden bij het Verdrag van de Raad van Europa over een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen (CETS nr. 218), voor de delen die vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*