

Artikel

Wanordelijkheden en (risico)aansprakelijkheid van clubs in het betaald voetbal: waar ligt de grens?

Ivo Batelaan*

In dit artikel wordt de tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van betaaldvoetbalclubs voor wanordelijkheden veroorzaakt door hun supporters in Nederland, Engeland en in internationale context onderzocht. Aan de hand van reglementering en jurisprudentie wordt geanalyseerd in hoeverre clubs zich kunnen disculperen. Daaruit blijkt dat de verschillende tuchtorganen uiteenlopende bewijsmaatstaven hanteren. De resultaten tonen aan dat de KNVB en FA beperkte, maar bestaande disculpatiemogelijkheden bieden, afhankelijk van de maatregelen vóór, tijdens en na de wedstrijd. UEFA en CAS hanteren in bepaalde gevallen risicoaansprakelijkheid, waarbij geen ruimte bestaat voor disculpatie. De auteur concludeert dat deze benadering niet altijd proportioneel is.

1. Inleiding

‘Wanordelijkheden’ veroorzaakt door voetbalsupporters vormen voor veel betaaldvoetbalclubs in Nederland een lastig dossier. In de KNVB-reglementering worden wanordelijkheden omschreven als: ‘gedragingen van (een gedeelte van) de aanhang van een club die onder meer (kunnen) leiden tot verstoring van een wedstrijd en/of gevaar voor één of meer personen en/of ernstige schade

en/of het ernstig kwetsen van een bepaalde bevolkingsgroep of perso(n)en.¹ Ondanks de door de clubs hieraan bestede aandacht, met overleg tussen clubverantwoordelijken en supporters, blijven wanordelijkheden plaatsvinden. De Nederlandse clubs worden hiervoor in beginsel tuchtrechtelijk verantwoordelijk gehouden. Om zich te kunnen disculperen moet een club conform de tuchtrechtelijke reglementering van KNVB aannemelijk maken dat zij voor, tijdens en na de wedstrijd dusdanige verstrekkende maatregelen heeft genomen dat de kans op wanordelijkheden te verwaarlozen was.² In de praktijk blijkt deze hoge lat voor clubs een vrijwel onneembare horde te zijn en volgt een tuchtrechtelijke veroordeling.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor in Engeland, waar clubs eveneens verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor wangedrag van supporters. Internationaal geldt in bepaalde gevallen een dusdanig stringente aanpak die disculpatie niet mogelijk maakt: bij de tuchtorganen van UEFA en het Court of Arbitration for Sport (‘CAS’) wordt het beginsel van *strict liability* (‘risicoaansprakelijkheid’) gehanteerd. Dit houdt in dat een club automatisch aansprakelijk wordt gehouden voor wanordelijkheden van haar supporters, ongeacht het antwoord op de vraag of de betrokken club zou kunnen aantonen dat haar geen blaam treft.

Clubs ervaren op grond van de strenge regelgeving een spanningsveld. Enerzijds willen clubs op goede voet staan met hun supporters, die immers mede bijdragen aan de inkomsten. Anderzijds zijn zij genoodzaakt om,

* Mr. I.V. (Ivo) Batelaan is werkzaam als jurist bij BMDW Advocaten. In die hoedanigheid treedt hij op voor partijen bij verschillende tuchtorganen in de sport. Daarnaast is hij actief als tuchtrechter bij KNVB. De auteur dankt mr. Nils Tunnissen, voormalig stagiair bij BMDW Advocaten, voor zijn ondersteuning bij het schrijven van deze bijdrage.

1 Begripsbepaling wanordelijkheden Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal.

2 Art. 20 lid 2a Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal.

preventief en repressief, streng op te treden teneinde tuchtrechtelijke sancties te voorkomen. Een veroordeling door de tuchtrechtelijke organen van KNVB – regelmatig in de vorm van een onvoorwaardelijke geldboete – leidt immers voor clubs tot een druk op de begroting.

In deze bijdrage wordt onderzoek gedaan naar de vraag waar binnen de tuchtrechtspraak van voetbalbonden en het CAS in geval van wanordelijkheden, (on)mogelijkheden tot disculpatie bestaan voor clubs. Om die hoofdvraag te beantwoorden, wordt eerst de tuchtrechtelijke rechtsgang bij het professionele voetbal in Nederland, Engeland en in internationale context uiteengezet (par. 2). Vervolgens komt het bijbehorende juridisch kader aan bod (par. 3). Daarna wordt de tuchtrechtspraak van de tuchtcommissie betaald voetbal KNVB (de ‘tuchtcommissie’) en de commissie van beroep betaald voetbal KNVB (de ‘commissie van beroep’) met betrekking tot gestelde wanordelijkheden in kaart gebracht (par. 4). Aansluitend wordt de professionele voetbalrechtsspraak in Engeland en internationaal bij UEFA en CAS geanalyseerd, mede in verhouding tot de behandelde tuchtrechtspraak in Nederland (par. 5).³ Ten slotte volgt een conclusie met een aantal afsluitende opmerkingen (par. 6).

2. De tuchtrechtelijke rechtsgang

2.1 Nederland

Betaaldvoetbalclubs in Nederland zijn door middel van hun lidmaatschap van KNVB op grond van de statuten van KNVB automatisch gebonden aan de statuten en reglementen van KNVB.⁴ Het tuchtrecht ten behoeve van het betaald voetbal is nader uitgewerkt in het Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal (het ‘RTBV’). In Nederland is hierbij een belangrijke rol weggelegd voor de aanklager betaald voetbal van KNVB (de ‘aanklager’). De aanklager ziet toe op de naleving van de statuten en reglementen. Hij kan een mogelijke overtreding vervolgen op basis van het wedstrijdformulier en de bijbehorende rapportages van diverse bij de wedstrijd betrokken stakeholders⁵ of uit eigen beweging. De aanklager is hier echter niet toe verplicht. Net als voor het Nederlandse Openbaar Ministerie, geldt voor de aanklager het opportuniteitsbeginsel. De aanklager beslist zelfstandig

3 Voor deze bijdrage is gekeken naar rechtspraak van de tuchtcommissie betaald voetbal en de commissie van beroep van KNVB daterend van de afgelopen vijf jaar. Daarnaast is gebruik gemaakt van de rechtspraak van de FA Regulatory Commission en de FA Appeal Body ten aanzien van clubs uit de Premier League en Championship in Engeland daterend van de afgelopen vijf jaar. Tot slot is rechtspraak van UEFA en CAS bestudeerd, waarbij diverse Nederlandse betaaldvoetbalclubs betrokken waren.

4 Art. 7 lid 1 KNVB Statuten.

5 Zoals bedoeld in art. 11 lid 3 onder f jo. art. 12 lid 2 en 3 Reglement Wedstrijden Betaald Voetbal, waaronder de scheidsrechter, de bij een wedstrijd aanwezige auditor en de besturen van de betrokken betaaldvoetbalorganisaties.

of een zaak wordt geseponneerd, een schikkingsvoorstel aan de club wordt gedaan, of dat een zaak wordt voorgelegd aan de tuchtcommissie.⁶ Tegen een uitspraak van de tuchtcommissie staat beroep open bij de commissie van beroep. Zowel de tuchtcommissie als de commissie van beroep zijn onafhankelijk. Een uitspraak van de commissie van beroep wordt uiteindelijk als bindend beschouwd; verdere rechtsmiddelen binnen KNVB ontbreken. Een club kan een vonnis van de commissie van beroep ter beoordeling voorleggen aan de civiele rechter, die de beslissing van de commissie van beroep in beginsel marginaal toetst.⁷

2.2 Engeland

In Engeland is de Engelse voetbalbond, de Football Association (‘FA’), bevoegd om disciplinaire maatregelen te nemen bij overtreding van de reglementen uit het ‘FA Handbook’. Anders dan bij KNVB bestaat er geen afzonderlijke aanklager. FA verricht zelf onderzoek naar mogelijke wanordelijkheden en beslist vervolgens om een feit te vervolgen wanneer volgens FA sprake is van een tuchtrechtelijk verwijtbare gedraging. Indien FA overgaat tot vervolging, komt de zaak in eerste aanleg voor bij de FA Regulatory Commission (de ‘Regulatory Commission’). Tegen een uitspraak van de Regulatory Commission staat beroep open bij de FA Appeal Board (de ‘Appeal Board’). De leden van deze organen zijn net als bij KNVB onafhankelijk.⁸ Beslissingen van de Appeal Board zijn finaal en bindend.⁹

2.3 UEFA en CAS

Omdat Nederlandse en Engelse clubs lid zijn van KNVB respectievelijk FA, zijn zij automatisch gebonden aan de statuten en reglementen van UEFA.¹⁰ In Europees verband treedt UEFA op als bevoegd orgaan van competities als de UEFA Conference League, Europa League en Champions League.¹¹ Bij wanordelijkheden tijdens wedstrijden in deze competities, worden zaken in eerste aanleg behandeld door de UEFA Control, Ethics and Disciplinary Body (de ‘UEFA CEDB’). Hoger beroep is vervolgens mogelijk bij de UEFA Appeals Body.¹² Indien een club zich niet kan verenigen met een uitspraak van de UEFA Appeals Body, kan zij de zaak in laatste instantie voorleggen voor arbitrage bij CAS.¹³ Onder bepaalde vernietigingsgronden kan het vonnis van het CAS bin-

6 Art. 10 RTBV.

7 Met andere woorden: de civiele rechter mag niet op de stoel van KNVB gaan zitten. De besluiten van de tuchtcommissie en de commissie van beroep worden dus niet opnieuw genomen. Er wordt in een dergelijk geval meestal beoordeeld op grond van de maatstraf uit art. 2:15 lid 1 onder b BW of de commissie van beroep in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen. Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:6355, r.o. 4.6 en in beroep: Hof Arnhem-Leeuwarden 28 augustus 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:7755, r.o. 5.1.

8 Hoofdstuk 8 FA Handbook definitie ‘independent’.

9 FA Disciplinary Regulations, par. 9 onder 22.

10 Zie voor Nederland: art. 4 lid 2 (d) KNVB Statuten. En voor Engeland: art. A1 Rules of the Association.

11 Met dien verstande dat het gros van de aangesloten bonden zich weliswaar binnen Europees territorium bevindt, maar ook landen zoals Kazachstan en Israël lid zijn van UEFA.

12 Art. 60 UEFA Disciplinary Regulations.

13 Art. 62 UEFA Statuten.

nen een termijn van dertig dagen voor vernietiging worden aangebracht bij het Zwitserse Federale Hof.¹⁴

3. Het toepasselijke juridische kader

3.1 Nederland

Indien een Nederlandse club het schikkingsvoorstel van de aanklager niet accepteert of de aanklager de zaak direct doorzet naar de tuchtcommissie, heeft de tuchtcommissie, na vaststelling van de ontvankelijkheid, ten eerste te oordelen of het bewezen te verklaren gedrag tuchtrechtelijk strafbaar gedrag is. Het tuchtrechtelijk kader voor betaaldvoetbalclubs in Nederland is vastgelegd in artikel 19 jo. artikel 20 RTBV. In artikel 19 RTBV is bepaald dat sprake is van een overtreding indien de club: (a) in strijd handelt met de statuten en of reglementen van KNVB, UEFA of FIFA, of (b) de belangen van de sectie betaald voetbal of de voetbalsport in het algemeen schaadt.¹⁵ De toepasselijke bewijsstandaard is dat een overtreding wettig en overtuigend moet worden aangetoond.¹⁶

Indien wanordelijkheden zijn vastgesteld en het ten laste gelegde bewezen kan worden verklaard, is de vervolgvraag of de club zich al dan niet kan disculperen. In artikel 20 lid 2 (a) RTBV is opgenomen dat de club zich slechts kan disculperen indien zij aannemelijk maakt dat zij voor, tijdens en na de wedstrijd voldoende maatregelen heeft getroffen van dusdanig verstrekkende en stringente aard dat de kans dat haar aanhang zich misdraagt te verwaarlozen is. Het is hierbij vaste rechtspraak van de tuchtcommissie en de commissie van beroep dat in dit kader strenge eisen worden gesteld teneinde het karakter van de aansprakelijkheid van de beschuldigde club voor het gedrag van haar supporters niet verloren te laten gaan. Hoewel er geen sprake is van risicoaansprakelijkheid, komt het daarbij wel in de buurt.¹⁷ De lat om zich te kunnen disculperen ligt erg hoog.¹⁸ De stel- en bewijsplicht rusten in dit verband op de club.

14 Art. R59 CAS Code jo. art. 190 PILA: indien een lid van het scheidsrecht onjuist is benoemd c.q. samengesteld, ten onrechte bevoegdheid heeft aanvaard, beslissingen heeft genomen buiten de ingediende vorderingen of een van de vorderingen niet heeft behandeld, indien het beginsel van gelijke behandeling van partijen of recht van partijen om gehoord te worden is geschonden of indien het vonnis in strijd is met de openbare orde.

15 Het RTBV specificeert niet welke gedragingen hieronder vallen, noch welke belangen dit precies zijn of op welke wijze en onder welke omstandigheden deze belangen als geschaad moeten worden aangemerkt.

16 Art. 56 lid 2 RTBV. De bewijslast ter zake ligt bij de aanklager.

17 Commissie van beroep 22 juli 2019, 1819-03 (*Feyenoord*), p. 5; Commissie van beroep 14 juli 2020, 1920-01 (*Go Ahead Eagles*), p. 3.

18 In art. 22 RTBV staan de straffen die kunnen worden opgelegd, waaronder een geldboete, een uitsluiting van deelname aan wedstrijden, winstpunten in mindering, het spelen van een thuis- of uitwedstrijd zonder publiek en een plan van aanpak gericht op het voorkomen van verbaal geweld.

3.2 Engeland

In Engeland is de aansprakelijkheid van clubs voor wanordelijkheden vastgelegd in artikel E21 van het FA Handbook. De artikelen E21.1 tot en met E21.4 benoemen – in tegenstelling tot het RTBV – expliciet de verboden gedragingen. Artikel E21.1 bevat een algemene bepaling waaronder meerdere gedragingen kunnen vallen, vergelijkbaar met de eerdergenoemde open norm van artikel 19 RTBV. Artikel E21.2 ziet op het gooien van voorwerpen, artikel E21.3 op het (onrechtmatig) betreden van het speelveld en artikel E21.4 betreft gedragingen van discriminerende aard.¹⁹

Als bewijsstandaard sluit FA, in tegenstelling tot KNVB, aan bij de norm: *the balance of probabilities*. De Engelse tuchtinstanties dienen op basis van het bewijs ervan overtuigd te zijn dat het meer waarschijnlijk is dat een gebeurtenis heeft plaatsgevonden dan dat dit niet het geval is.²⁰

In artikel E21.5 staat de Engelse disculpatiegrond: de zogenoemde *Due-Diligence*-grond. Engelse clubs dienen hierbij aan te tonen dat:

1. de wanordelijkheden voortkwamen uit omstandigheden buiten hun invloedssfeer, of verband hielden met redenen van publieke veiligheid; en
2. de verantwoordelijke functionarissen en vertegenwoordigers van de club alle zorgvuldigheid hebben betracht om de verplichtingen na te leven.

Voor discriminatoire gedragingen geldt in Engeland geen disculpatiemogelijkheid. FA hanteert in die gevallen wel het eerdergenoemde beginsel van risicoaansprakelijkheid, waarbij wordt verondersteld dat de club aansprakelijk is.

3.3 UEFA en CAS

Op Europees niveau zijn de relevante bepalingen neergelegd in de UEFA Disciplinary Regulations (de 'UEFA DR'), meer in het bijzonder in de artikelen 14 jo. 16 lid 1 en 2 UEFA DR. In tuchtrechtelijke procedures bij UEFA wordt acht geslagen op het UEFA Match Delegate Report. Het UEFA Match Delegate Report is een rapport dat na afloop van een onder UEFA-auspiciën georganiseerde wedstrijd wordt opgesteld door een UEFA-gedelegeerde, die fungeert als de oren en ogen van UEFA. Het rapport bevat onder meer observaties over eventuele wanordelijkheden in en rondom het stadion. De inhoud van een dergelijk rapport wordt verondersteld juist te zijn.²¹ Het is eventueel aan de club om het tegendeel te bewijzen.

In artikel 14 UEFA DR is de sanctie opgenomen voor clubs als supporters zich racistisch of discriminatoir uitlaten. Hierop staan zware sancties, waaronder een reglementaire nederlaag of diskwalificatie uit de competitie.²² Artikel 16(1) UEFA DR bepaalt, in samenhang met

19 Voor gedragingen van discriminerende aard kunnen supporters in Engeland ook strafrechtelijk worden vervolgd op grond van een eigen strafrechtelijke voetbalwet, de Football (Offences) Act 1991.

20 FA Regulatory Commission 8 januari 2024 (*Bury FC*) par. 14.

21 Zie bijv. CAS 5 december 2013, 2013/A/3139 (*Fenerbahçe SK v. UEFA*), par. 3.

22 Zie voor de algemene bepaling met betrekking tot mogelijke sancties art. 6 UEFA DR.

de UEFA Safety and Security Regulations ('UEFA SCC'), dat clubs en bonden verantwoordelijk zijn voor de orde en veiligheid binnen en buiten het stadion. Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 20 RTBV, op grond waarvan Nederlandse clubs aansprakelijk kunnen worden gehouden als zij niet voldoen aan de reglementen van KNVB omtrent veiligheid. In het kader van artikel 16(1) UEFA DR geldt dat clubs zich alleen kunnen disculperen indien zij kunnen aantonen dat zij op geen enkele manier nalatig zijn geweest.²³ Artikel 16(2) UEFA DR somt specifieke wanordelijkheden op, zoals het afsteken van vuurwerk, het gooien van voorwerpen en onrechtmatige veldbetredingen. Ingeval deze laatstgenoemde gedragingen zich voordoen, zijn clubs te allen tijde aansprakelijk, ook indien zij kunnen aantonen dat zij op geen enkele manier nalatig zijn geweest, de zogeheten risicoaansprakelijkheid.²⁴ Hoewel UEFA uiteindelijk een volledige discretionaire bevoegdheid heeft bij het opleggen van een sanctie, moet zij ook de objectieve en subjectieve elementen van een overtreding in aanmerking nemen, evenals de verzwarende en verzachtende omstandigheden.²⁵

Wanneer een zaak wordt voorgelegd aan CAS, is CAS deels gebonden aan het bovengenoemde juridische kader van UEFA. Er bestaat een lijn van CAS-jurisprudentie die bepaalt dat een opgelegde tuchtrechtelijke sanctie van een sportbond (lees: UEFA) door CAS alleen kan worden getoetst indien de opgelegde sanctie kennelijk buitensporig en onevenredig is ten opzichte van de overtreding,²⁶ vergelijkbaar met de marginale toets van de civiele rechter in Nederland, die eveneens bij de beoordeling van tuchtrechtelijke vonnissen terughoudend moet zijn. Dit wordt echter genuanceerd door andere erkende CAS-jurisprudentie waaruit volgt dat CAS een 'de novo' toetsing toekomt, hetgeen zou betekenen dat CAS vrij is om de feiten en het toegepaste recht te herzien en de zaak opnieuw te beoordelen.²⁷

In afwijking van het tuchtrecht betaald voetbal in Nederland en Engeland waarin het bewijs wettig en overtuigend dient te worden aangetoond respectievelijk waarbij de maatstaf van *balance of probabilities* wordt gehanteerd, geldt bij UEFA en ook bij CAS het bewijsbeginsel van *comfortable satisfaction*.²⁸ Volgens Berghout houdt deze bewijsstandaard het midden tussen '*beyond reasonable doubt*', de strafrechtelijke norm, en de *balance of probabilities*, de Engelse civiele norm.²⁹

23 Hierbij speelt onder meer mee of sprake is van recidive (art. 25 UEFA DR).

24 Art. 16(2) UEFA DR is de *lex specialis* van art. 8 UEFA DR (*lex generalis*).

25 CAS 10 juli 2015, 2015/A/3874 (FAA v. UEFA & FAS), par. 201; art. 23 lid 1 UEFA DR.

26 Zie bijv. CAS 17 februari 2020, 2019/A/6239 (Cruzeiro Esporte Clube v. FIFA), par. 133; CAS 10 juli 2015, 2015/A/3875 (FAS v. UEFA), par. 96; CAS 5 december 2013, 2013/A/3139 (Fenerbahçe SK v. UEFA), par. 114; CAS 15 maart 2013, 2012/A/2762 (Bayer 04 Leverkusen v. UEFA), par. 122.

27 Art. R57 CAS Code; zie: CAS 29 mei 2019, 2018/A/5977 (FC Rubin Kazan v. UEFA), par. 178; CAS 27 juli 2018, 2017/A/5003 (Jérôme Valcke v. FIFA), par. 274.

28 Art. 24 lid 2 UEFA DR: 'The standard of proof to be applied in UEFA disciplinary proceedings is the comfortable satisfaction of the competent disciplinary body.'

29 C.J. Berghout, Uitleg van het bewijsbeginsel comfortable satisfaction, TvS&R 2018-4.

4. Analyse nationale jurisprudentie tuchtcommissie en commissie van beroep

In de praktijk gaan veel clubs akkoord met het schikingsvoorstel van de aanklager dan wel wordt een zaak geseponeerd, waardoor een beperkt aantal zaken de tuchtcommissie bereikt en nog minder zaken op de burelen van de commissie van beroep belanden. Het is bovendien uitzonderlijk dat een club betwist dat feitelijk sprake is van wanordelijkheden. Het verweer richt zich vrijwel altijd op een beroep op disculpatie. Tegen de achtergrond van het hiervoor geschetste juridische kader, wordt in de volgende paragraaf de beschikbare Nederlandse tuchtrechtspraak geanalyseerd.

De vraag welke maatregelen vereist zijn om in aanmerking te kunnen komen voor disculpatie, wordt in de jurisprudentie niet expliciet beantwoord door de tuchtcommissie of de commissie van beroep. Hierdoor bestaat bij clubs soms onduidelijkheid ten aanzien van de maatregelen die van hen worden verwacht. Wel overwegen beide commissies wanneer de getroffen maatregelen al dan niet volstaan voor disculpatie. Over het disculpatievraagstuk is veel jurisprudentie beschikbaar. In 38 van de bestudeerde uitspraken van de tuchtcommissie en de commissie van beroep, is in slechts vier gevallen door clubs de disculpatielat gehaald en volgde vrijpraak. Aan de hand van een aantal uitspraken wordt geanalyseerd welke elementen een rol spelen bij de mogelijke disculpatie van clubs. Centraal in deze uitspraken staan veelal de maatregelen die clubs voorafgaand aan, tijdens of na afloop van de wedstrijd hebben genomen teneinde de wanordelijkheden te voorkomen. Op alle drie deze momenten dienen voldoende maatregelen te zijn genomen.

4.1 Voorafgaand aan de wedstrijd

Om in te kunnen schatten welke maatregelen door de clubs dienen te worden genomen, moeten beide clubs (zowel de thuis- als uitpelende club) voorafgaand aan de wedstrijd een risicoafweging maken.³⁰ In deze risicoafweging dient te worden gekeken naar het belang van een wedstrijd, en het (verwachte) handelen van de rivaliserende achterbannen. Volgens de tuchtcommissie dient een club in dit kader bij een zogeheten risicowedstrijd meer maatregelen te nemen dan bij een niet-risicowedstrijd. Zo werd een wedstrijd tussen SC Heerenveen en AZ aangemerkt als risicowedstrijd vanwege de nauwe banden tussen de achterban van AZ en SC Cambuur.³¹ Aangezien SC Heerenveen en Cambuur sterk rivaliserende achterbannen hebben, waren door SC Heerenveen stringenter maatregelen genomen, wat naar het oordeel van de tuchtcommissie bijdroeg aan de disculpatie. Daarnaast dienen eerdere incidenten te

30 Zie bijv. tuchtcommissie 16 mei 2024, 23.076 (SC Heerenveen), p. 5.

31 Idem.

worden meegewogen in de risicoafweging van de clubs. De tuchtcommissie trekt regelmatig de conclusie dat bij eerdere aantekeningen op de strafkaart, clubs niet voldoende maatregelen hebben getroffen. Clubs dienen dan meer effectievere en stringentere maatregelen te nemen om te voldoen aan de hoge disculpatielat.³²

Indien spandoeken of vlaggen, waar supporters zich achter kunnen verschuilen, door clubs voorafgaand aan de wedstrijd worden toegelaten, kunnen deze clubs zich bij ontstane wanordelijkheden nagenoeg al niet meer disculperen. Door het toestaan van sfeeracties met spandoeken of vlaggen is de kans op wanordelijkheden niet meer te verwaarlozen doordat supporters zich kunnen verschuilen achter bijvoorbeeld de spandoeken en/of er eventueel vuurwerk in kunnen verstoppert. Het toestaan van sfeeracties met spandoeken en vlaggen weegt volgens vaste rechtspraak van de tuchtcommissie niet op tegen het risico dat de daders van wanordelijkheden hierdoor achteraf niet geïdentificeerd kunnen worden.³³

4.2 Tijdens de wedstrijd

De meeste wanordelijkheden doen zich tijdens de wedstrijden voor. Nadat clubs voorafgaand maatregelen hebben getroffen dienen een deel van deze maatregelen tijdens de wedstrijd te worden uitgevoerd. Zo dienen supporters bij binnenkomst te worden gefouilleerd door de stewards c.q. beveiligers. Clubs moeten hierbij gemotiveerd onderbouwen waarom voor een bepaald percentage gefouilleerde supporters is gekozen. Een een-op-een-fouillering kan bijdragen aan de disculpatie van een club.³⁴ Uitspelende clubs mogen niet blind vertrouwen op het fouilleren van supporters door de thuis spelende club. De commissie van beroep merkte dit op in het kader van een wedstrijd van Go Ahead Eagles tegen De Graafschap. De commissie overwoog dat Go Ahead Eagles ook zelf bij het vertrek vanuit Deventer de supporters had moeten fouilleren.³⁵

Een belangrijke rol bij het proberen te voorkomen van wanordelijkheden en bij het ingrijpen als wanordelijk-

heden zich toch voordoen, is weggelegd voor stewards. Stewards zullen gedurende de wedstrijd voldoende in het stadion aanwezig dienen te zijn en met name in de vakken waar de kans op wanordelijkheden groter is dan in andere vakken. Zij dienen tijdens wanordelijkheden direct in te grijpen om ervoor te zorgen dat de wanordelijkheden stoppen teneinde erger te voorkomen. Als directe maatregel kan hierbij worden gedacht aan het verwijderen van de betreffende supporters uit het stadion. Ook bij de identificatie van daders dienen stewards actief op te treden. In sommige gevallen overweegt de tuchtcommissie dat stewards veelal dicht op de daders staan, maar niets ondernemen, bijvoorbeeld dat zij niet overgaan tot identificatie.³⁶

De rol van de stadionspeaker komt verder regelmatig aan bod bij de tuchtcommissie.³⁷ Zo dient de stadionspeaker ten tijde van wanordelijkheden in te grijpen om supporters te laten stoppen met het gooien van bekers of om geen vuurwerk af te steken. Hierbij is van belang dat de club tijdig via de stadionspeaker – net als de stewards – ingrijpt. Zo niet, dan werkt dit nadelig voor de club ten opzichte van de disculpatietoets.

4.3 Na afloop van de wedstrijd

Na afloop van wedstrijden waarin wanordelijkheden hebben plaatsgevonden, richt de tuchtcommissie zich in belangrijke mate op de identificatie van de betrokken daders en het eventueel opleggen van maatregelen, zoals een stadionverbod. In twintig van de 38 uitspraken merkt de tuchtcommissie – en in beroep ook de commissie van beroep – op dat clubs onvoldoende inspanningen hebben geleverd om deze daders te achterhalen.³⁸ Voor de tuchtcommissie weegt aldus zwaar of de daders zijn opgespoord en of aan hen een stadionverbod is opgelegd. De identificatie kan plaatsvinden door directe waarnemingen van stewards, maar ook (achteraf) door identificatie op basis van camerabeelden³⁹ en signalen.⁴⁰ Wanneer clubs er niet in slagen om (voldoen-

32 Zie voor uitspraken ten aanzien van recidive bij clubs onder andere: commissie van beroep 16 juli 2019, 1819-03 (*Feyenoord*), tuchtcommissie 22 augustus 2019, 18.081/18.089/18.091 (*De Graafschap*), tuchtcommissie 13 januari 2022, 21.053 (*ADO Den Haag*), tuchtcommissie 12 mei 2022, 21.129 (*NEC Nijmegen*), tuchtcommissie 13 juli 2023, 22.145 en 22.152 (*De Graafschap*), tuchtcommissie 4 juli 2024, 23.131 (*MVV Maastricht*), tuchtcommissie 11 januari 2024, 23.031 (*De Graafschap*), tuchtcommissie 16 mei 2024, 23.100 (*NEC Nijmegen*), tuchtcommissie 30 januari 2025, 24.039 (*PEC Zwolle*), tuchtcommissie 15 mei 2025, 24.094 (*Go Ahead Eagles*).

33 Zie voor uitspraken ten aanzien van spandoeken en vlaggen onder andere: tuchtcommissie 21 februari 2019, 1819-198 (*Feyenoord*), tuchtcommissie 12 mei 2022, 21.129 (*NEC Nijmegen*), tuchtcommissie 16 februari 2023, 22.059 en 22.061 (*Top Oss*), commissie van beroep 30 mei 2023, 2223-04 (*FC Den Bosch*), tuchtcommissie 11 januari 2024, 23.031 (*De Graafschap*), tuchtcommissie 30 november 2023, 23.022 (*FC Den Bosch*), tuchtcommissie 4 juli 2024, 23.131 (*MVV Maastricht*), commissie van beroep 30 mei 2023, 2223-04 (*FC Den Bosch*).

34 Zie voor zaken ten aanzien van de fouillering onder andere: tuchtcommissie 16 mei 2024, 23.076 (*SC Heerenveen*), tuchtcommissie 13 januari 2022, 21.053 (*ADO Den Haag*), tuchtcommissie 11 januari 2024, 23.013 (*PEC Zwolle*), tuchtcommissie 16 mei 2024, 23.100 (*NEC Nijmegen*), tuchtcommissie 27 maart 2025, 24.080 (*ADO Den Haag*).

35 Commissie van beroep 14 juli 2020, 1920-01 (*Go Ahead Eagles*), p. 3.

36 Zie bijv. tuchtcommissie 13 januari 2022, 21.053 (*ADO Den Haag*), p. 5-6.

37 Zie voor uitspraken ten aanzien van de stadionspeaker onder andere: commissie van beroep 30 mei 2023, 2223-04 (*FC Den Bosch*), tuchtcommissie 30 januari 2020, 19/035 (*FC Den Bosch*).

38 Zie voor uitspraken ten aanzien van de inspanningen bij de identificatie van daders onder andere: commissie van beroep 30 mei 2023, 2223-04 (*FC Den Bosch*), tuchtcommissie 23 juli 2019, 1819-348 (*Fortuna Sittard*), tuchtcommissie 30 november 2023, 23.022 (*FC Den Bosch*), tuchtcommissie 30 januari 2025, 24.039 (*PEC Zwolle*), commissie van beroep 14 juli 2020, 1920-01 (*Go Ahead Eagles*), tuchtcommissie 13 januari 2022, 31.053 (*ADO Den Haag*), tuchtcommissie 30 juni 2022, 21.159 (*FC Volendam*), tuchtcommissie 24 november 2022, 22.001 (*PSV Eindhoven*), tuchtcommissie 27 maart 2025, 24.057 (*NAC Breda*), tuchtcommissie 15 mei 2025, 24.094 (*Go Ahead Eagles*).

39 De tuchtcommissie merkte in een uitspraak op dat NAC Breda een goed camera-systeem had en op basis daarvan meer daders hadden moeten worden geïdentificeerd, zie tuchtcommissie 27 maart 2025, 24.057 (*NAC Breda*).

40 Zie voor zaken ten aanzien van de identificatie door stewards onder andere: tuchtcommissie 23 juli 2019, 1819-348 (*Fortuna Sittard*), tuchtcommissie 14 februari 2019, 1819-162 (*FC Dordrecht*), commissie van beroep 30 mei 2023, 2223-04 (*FC Den Bosch*), tuchtcommissie 13 januari 2022, 31.053 (*ADO Den Haag*), tuchtcommissie 9 november 2023, 23.004 (*PEC Zwolle*), commissie van beroep 14 juli 2020, 1920-01 (*Go Ahead Eagles*), tuchtcommissie 30 januari 2020, 19/035 (*FC Den Bosch*), tuchtcommissie 11 januari 2024, 23.031 (*De Graafschap*), tuchtcommissie 30 januari 2025,

de) daders te identificeren, wordt dit door de tuchtcommissie als laakbaar en verwijtbaar beschouwd, waardoor clubs zich niet meer kunnen disculperen. Tegelijkertijd kan een adequate reactie op wanordelijkheden een belangrijke stap richting disculpatie zijn. Zo oordeelde de tuchtcommissie in een zaak tegen PEC Zwolle dat de club voldoende maatregelen had getroffen, door elf stadionverboden op te leggen, gelijktijdig met een politieonderzoek, en door sfeerhokken van de desbetreffende supporters te sluiten.⁴¹ In combinatie met de maatregelen die PEC Zwolle voor en tijdens de wedstrijd had genomen, kon de club zich hierdoor disculperen.

5. Analyse internationale jurisprudentie

Om dit nationale beeld vervolgens in breder perspectief te plaatsen, wordt hierna gekeken naar internationale jurisprudentie met betrekking tot wanordelijkheden. Daarbij komen de rechtspraak van de Regulatory Commission en Appeal Board, UEFA en CAS aan bod. De kernvraag die aan de orde komt is of – en, zo ja, in hoeverre – bij de behandeling door die tuchtrechtelijke instanties parallellen of verschillen kunnen worden vastgesteld ten opzichte van de jurisprudentie van de tuchtcommissie en de commissie van beroep.

5.1 Regulatory Commission en Appeal Board

In de afgelopen vijf jaar zijn er 28 zaken behandeld die betrekking hadden op wanordelijkheden bij clubs uit het Championship en de Premier League, waarvan één zaak bij de Appeal Board. In geen van deze 28 zaken werden de betrokken clubs vrijgesproken. Wel werd in negentien gevallen strafvermindering toegekend, omdat de clubs aantoonbaar maatregelen hadden genomen om wanordelijkheden te voorkomen. De mate van voorbereiding die een club heeft getroffen voorafgaand aan een wedstrijd om wanordelijkheden te voorkomen, de maatregelen die zij heeft genomen zodra wanordelijkheden zich hebben voorgedaan, en de inspanningen die zijn geleverd om de betrokken supporters te identificeren, spelen ook in Engeland een belangrijke rol. Deze aspecten zijn zowel van belang bij de beslissing om een club al dan niet te vervolgen, als bij de beoordeling van de strafmaat.⁴²

Een illustratief voorbeeld betreft de zaak van West Ham United, waarin de ‘*due-diligence*’-disculpatiegrond, nader werd uitgewerkt.⁴³ De Regulatory Commission overweegt in dit kader dat clubs in beginsel nooit volledige

controle hebben over hun supporters.⁴⁴ Ingeval van wanordelijkheden wordt aan dit onderdeel dan ook vrijwel altijd voldaan. De club dient vervolgens te bewijzen dat de clubverantwoordelijken voor de veiligheid met de vereiste zorgvuldigheid hebben gehandeld. De Regulatory Commission verduidelijkt hierbij dat de club alle redelijkerwijs te nemen stappen moet hebben genomen. Dit wordt beoordeeld vanuit het perspectief van een voorzichtig en verantwoordelijk persoon, op basis van de informatie die hij had of behoorde te kennen.⁴⁵ De Regulatory Commission overweegt verder onder meer dat er niet mag worden gekeken met kennis die achteraf bekend werd en dat er geen perfectie is vereist. De kennis voorafgaand aan en ten tijde van de verweten gedraging is aldus doorslaggevend. Deze toets komt in zekere mate terug in uitspraken van de tuchtcommissie, in de zin dat relevante omstandigheden die bekend hadden moeten zijn bij de club een belangrijke rol kunnen spelen met betrekking tot een beroep op disculpatie door een club.

De Engelse tuchtrechtelijke organen hanteren verder de ‘*Green Guide*’ waarin is opgenomen dat voor elke wedstrijd – net als in Nederland – een gedetailleerde risicoanalyse moet worden uitgevoerd voordat het definitieve aantal van het veiligheidspersoneel, waaronder stewards, dient te worden vastgesteld.⁴⁶ In de zaak van West Ham keek de Regulatory Commission onder andere naar de inzet van stewards. Uit de beschikbare informatie had de club volgens de Regulatory Commission kunnen en moeten weten dat er toenemende onrust onder de supporters heerste, zodat een grotere inzet van stewards was vereist. Een vergelijkbare redenering volgt uit een tuchtzaak tegen Everton bij een promotie/degradatiewedstrijd. Daar oordeelde de Regulatory Commission dat het voorzienbaar was dat supporters – ongeacht de uitslag – het veld zouden gaan betreden. Omdat Everton onvoldoende stewards had ingezet, had de club volgens de Regulatory Commission te weinig gedaan om wanordelijkheden te voorkomen. Bij die beoordeling werd ook meegewogen dat de club, gelet op eerdere incidenten, extra waakzaam had moeten zijn.⁴⁷

Bij zaken van discriminerende aard kunnen Engelse clubs zich wat betreft de discriminatie zelf nooit beroepen op disculpatie.⁴⁸ In Nederland bestaat die mogelijkheid wel, zoals blijkt uit een uitspraak van de tuchtcommissie van 24 november 2022.⁴⁹ Engelse clubs kunnen in dergelijke gevallen uitsluitend een strafmaatverweer

24.039 (PEC Zwolle), tuchtcommissie 30 november 2023, 23.022 (FC Den Bosch).

41 Tuchtcommissie 11 januari 2024, 23.013 (PEC Zwolle), p. 4-5.

42 FA Charging Policy and sanction guidelines spectator misconduct, p. 3. FA Regulatory Commission 10 augustus 2023 (Leeds United).

43 FA Regulatory Commission 3 mei 2023 (Nottingham Forest Football Club Limited). In deze zaak wordt verwezen naar de zaak van West Ham United, echter is die zaak niet (meer) online beschikbaar.

44 FA Regulatory Commission 3 mei 2023 (Nottingham Forest Football Club Limited) par. 10.

45 Vergelijkbaar met de ‘*reasonable onlooker*’-test, ofwel de beoordeling van de redelijke c.q. gemiddelde toeschouwer, welke toets het CAS veelal hanteert.

46 The Guide to Safety at Sports Grounds (de ‘*Green Guide*’); FA Regulatory Commission 22 september 2022 (Everton FC), par. 13.

47 Zie ook FA Regulatory Commission 13 juni 2023 (Charlton Athletic), p. 8.

48 FA Regulatory Commission 3 mei 2023 (Leeds United); FA Regulatory Commission 22 juni 2023 (Wolverhampton Wanderers).

49 In deze uitspraak wordt door PSV Eindhoven geen disculpatieverweer gevoerd. Desondanks blijkt uit deze uitspraak dat dit, in elk geval in theorie, wel mogelijk is (tuchtcommissie 24 november 2022, 22.001 (PSV Eindhoven), p. 4.

voeren, waarbij de getroffen maatregelen wel een rol spelen bij de beoordeling van de ernst van de sanctie. Een voorbeeld is de uitspraak over wanordelijkheden bij Millwall FC.⁵⁰ Millwall had de wedstrijd terecht als risicowedstrijd aangemerkt, maar had nagelaten preventieve maatregelen te nemen tegen een specifiek discriminerend spreekkoor richting Chelsea-spelers, terwijl dit in Engeland een bekend probleem is. Volgens de Regulatory Commission kon het nalaten van deze maatregelen niet opwegen tegen de overige maatregelen die wel door Millwall voorafgaand aan de wedstrijd waren getroffen. De conclusie was dan ook dat Millwall niet alles wat in haar macht lag had ingezet om de wanordelijkheden te voorkomen. De Regulatory Commission keek in deze zaak uitdrukkelijk naar de maatregelen door de club voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de wedstrijd. Deze toets van de Regulatory Commission vertoont daarmee overeenkomsten met de in het tuchtrecht van het Nederlandse betaald voetbal gehanteerde disculpatoets.

5.2 UEFA

Door de tuchtinstanties van UEFA zijn de afgelopen vijf jaar 46 zaken betreffende wanordelijkheden van supporters van Nederlandse clubs behandeld, op grond van een schending van artikel 16(1) en 16(2) UEFA DR. Met betrekking tot artikel 14 UEFA DR is geen enkele zaak voorgekomen. Vier van de 46 zaken zien op artikel 16(1) UEFA DR, terwijl het overgrote deel specifiek betrekking heeft op artikel 16(2), waarbij, anders dan bij artikel 20 lid 2(a) RTBV en artikel E21 FA Handbook, sprake is van risicoaansprakelijkheid, zodat clubs zich niet kunnen disculperen. Om die reden zijn de desbetreffende uitspraken buiten beschouwing gelaten voor de analyse van de UEFA-rechtspraak. In het vervolg van deze paragraaf wordt uitsluitend ingegaan op de toepassing van artikel 16(1) UEFA DR. Clubs kunnen zich disculperen van aansprakelijkheid onder artikel 16(1) UEFA DR, indien zij aantonen op geen enkele manier nalatig te zijn geweest.

De UEFA CEDB benadrukt dat de algehele veiligheid van de teams tijdens het reizen van en naar de wedstrijd van het grootste belang is en een verplichting vormt die onder de verantwoordelijkheid van de organiserende club valt.⁵¹ Zo had PSV voorafgaand aan een wedstrijd onvoldoende voorbereidingen getroffen, wat leidde tot onrust in en rond het stadion en tot vertraging van de aankomst van de spelersbus van de bezoekende club. Omdat de bewijslast bij de club ligt en PSV in dat kader geen verweer had gevoerd, werd zowel het UEFA Match Delegate Report als de tenlastelegging als correct vastgesteld. In een andere zaak nam PSV bij een uitwedstrijd tegen Sporting Lissabon slechts twee stewards mee, terwijl op basis van het aantal uitsupporters twaalf stewards verplicht waren. Op grond van die onvoldoende inzet van stewards werd PSV tuchtrechtelijk veroordeeld.⁵²

50 FA Regulatory Commission 20 juni 2025 (*Millwall FC*).

51 UEFA CEDB 24 augustus 2022 (*PSV*), par. 25.

52 UEFA CEDB 28 november 2020 (*PSV*), par. 23.

Een groot aantal zaken onder artikel 16(1) UEFA DR heeft betrekking op het vrijhouden van trappen en nooduitgangen in het stadion.⁵³ Het is vaste CAS-jurisprudentie dat UEFA gerechtigd is om reglementen vast te stellen en te handhaven die gericht zijn op de bescherming van toeschouwers en het garanderen van hun veiligheid, waaronder de verplichting dat de thuis spelende clubs de trappen en openbare doorgangen vrij van obstakels moeten houden.⁵⁴ In één geval rapporteerde de UEFA Security Officer dat de stewards de trappen correct hadden vrijgehouden, maar oordeelde de UEFA CEDB – op basis van fotomateriaal – dat in sommige blokken toch sprake was van belemmeringen.⁵⁵ Indien een club dus niet kan aantonen dat voldoende maatregelen zijn getroffen om deze wanordelijkheden te voorkomen, wordt zij hiervoor door de UEFA CEDB verantwoordelijk gehouden. In geen van de onderzochte zaken van de UEFA CEDB kon een club zich disculperen.

5.3 CAS

Zaken bij CAS over wanordelijkheden in het professionele voetbal in Europees verband zijn beperkt, zeker waar het Nederlandse clubs betreft. Op de website van CAS zijn drie relevante uitspraken opgenomen, waarvan één recente betreffende AZ Alkmaar.

- *AZ Alkmaar v. UEFA (art. 16(1) DR)*

In deze zaak stelde AZ met succes beroep in tegen een sanctie die was opgelegd vanwege wanordelijkheden rondom de wedstrijd AZ Alkmaar – Legia Warschau.⁵⁶ De aansprakelijkheid was gebaseerd op artikel 16(1) UEFA DR en artikel 23.01 van de UEFA SSC. CAS overwoog weliswaar dat artikel 16(1) UEFA DR een hoge disculpatielast bevat. Anderzijds stelde CAS dat er geen sprake is van risicoaansprakelijkheid.

De kern van de zaak betrof de veiligheidssituatie van een deel van de delegatie van Legia Warschau en de ongeregelde heden na afloop van de wedstrijd, waarbij de politie moest ingrijpen. AZ voerde aan dat zij noch in de voorbereiding, noch tijdens de wedstrijd nalatig was geweest. Bovendien stelde de club dat zij niet verantwoordelijk kon worden gehouden voor de door de politie opgelegde lockdown van het stadion. Dit droeg – net als in de zaak van FC Twente bij de tuchtcommissie – bij aan het behalen van de disculpatielast.⁵⁷ CAS volgde dit verweer en baseerde zich met name op het UEFA Match Delegate-rapport, waarin stond dat de beveiliging van AZ naar behoren had gefunctioneerd. CAS richtte zich primair op de door AZ getroffen maatregelen voorafgaand aan de wedstrijd en de uitvoering daarvan tijdens de wedstrijd. Daarbij overwoog het dat een club niet gehouden is om op elke denkbare omstandigheid te antici-

53 Zie bijv. UEFA CEDB 28 november 2024 (*AZ*).

54 CAS 6 oktober 2015, 2015/A/3926 (*Schalke 04 v. UEFA*).

55 UEFA CEDB 4 oktober 2022 (*Ajax*), par. 19.

56 CAS 13 juni 2025, 2024/A/10550 (*AZ Alkmaar v. UEFA*).

57 Tuchtcommissie 26 oktober 2023, 22.167 (*FC Twente*), p. 6.

peren,⁵⁸ zoals ook de Regulatory Commission oordeelde dat hierbij geen perfectie is vereist.

In tegenstelling tot de uitspraken van de tuchtcommissie en commissie van beroep, wordt door CAS minder aandacht besteed aan de maatregelen die AZ na de wanordelijkheden heeft genomen. De disculpatielat werd reeds op basis van de vooraf en tijdens de wedstrijd door AZ getroffen maatregelen gehaald, hetgeen in dit geval afwijkt van de Nederlandse tuchtrechtspraak waarbij clubs immers moeten aantonen dat zij ook na de wedstrijd voldoende maatregelen hebben getroffen om zich te kunnen disculperen.

- *PSV v. UEFA en Feyenoord v. UEFA (art. 16(2) DR)*

De huidige toepassing van risicoaansprakelijkheid bij CAS vindt haar oorsprong in de uitspraak van CAS in de zaak *PSV v. UEFA*, daterend van 3 juni 2003.⁵⁹ Tijdens de wedstrijd PSV – Arsenal maakten enkele supporters van PSV racistische geluiden en werden voorwerpen op het veld gegooid. In eerste aanleg legde de UEFA CEDB PSV een boete op van CHF 30.000 die in hoger beroep door de UEFA Appeals Body werd verhoogd naar CHF 50.000. PSV stelde beroep in bij CAS en bestreed de rechtmatigheid van risicoaansprakelijkheid voor wanordelijkheden door supporters. CAS bevestigde echter dat het concept van risicoaansprakelijkheid legitiem c.q. gerechtvaardigd is. In latere zaken heeft CAS dit uitgangspunt ook herhaald.⁶⁰

Zo werd Feyenoord in 2006 naar aanleiding van wanordelijkheden voorafgaand aan de wedstrijd tegen AS Nancy – zowel in de stad als rondom het stadion – gediskwalificeerd van deelname aan de UEFA Cup en beboet met CHF 100.000. In deze uitspraak maakte CAS nogmaals duidelijk dat clubs zich op grond van artikel 16(2) UEFA DR niet kunnen disculperen van het wangedrag van hun supporters, ongeacht of zij alle redelijkerwijs te verwachten maatregelen hebben getroffen.⁶¹ Bovendien geldt volgens CAS deze aansprakelijkheid niet alleen voor gedragingen in het stadion, maar ook voor incidenten in de directe omgeving van het stadion. In dezelfde zaak benadrukt CAS dat UEFA er bewust voor heeft gekozen geen formele definitie aan het begrip ‘supporter’ te geven. Feyenoord maakte in haar verweer namelijk onderscheid tussen ‘officiële’ en ‘onofficiële’ supporters, maar CAS oordeelde dat een dergelijk onderscheid praktisch niet hanteerbaar is en UEFA dit begrip dan ook niet hoeft te definiëren.⁶² Dit kan mede verklaren dat in de reglementen van KNVB en FA ook geen definitie van ‘supporter’ is opgenomen. Echter, in tegenstelling tot de

UEFA DR en het FA Handbook, is in het RTBV wel opgenomen dat een uitspelende club niet wordt bestraft voor wanordelijkheden door (een deel van) haar aanhang indien (i) de club aantoonbaar dat (het desbetreffende deel van) haar aanhang die de wanordelijkheden heeft veroorzaakt niet beschikte over een door de club verstrekte geldige toegangskaart, en (ii) de club zo veel mogelijk heeft bevorderd dat haar aanhang niet zonder door de club verstrekte geldige toegangskaart zou afreizen.

De intentie van UEFA is om clubs volledig aansprakelijk te houden voor het gedrag van de aanhang in het stadion. Indien clubs zich zouden kunnen onttrekken aan aansprakelijkheid met als voorbeeld het argument dat wanordelijkheden niet door hun ‘eigen’ supporters zijn veroorzaakt, zou dit afbreuk doen aan artikel 16(2) DR en de risicoaansprakelijkheid die het artikel kent. De ratio achter deze risicoaansprakelijkheid is gelegen in effectiviteit en doelmatigheid: nu er geen directe rechtsverhouding bestaat tussen UEFA en supporters, vormt bestraffing van clubs het enige handhavingsmiddel om wangedrag van supporters te voorkomen, zo luidde het standpunt van UEFA in de voornoemde *Feyenoord*-zaak bij CAS.⁶³ Daarnaast heeft KNVB (lees: de Algemene Vergadering Betaald Voetbal, met daarin de clubs vertegenwoordigd) in de jaren negentig overwogen om dit concept van risicoaansprakelijkheid voor betaaldvoetbalclubs in te voeren. Dit werd uiteindelijk echter als een te ver gaande maatregel gezien,⁶⁴ waardoor de maatstaf uit artikel 20 lid 2 RTBV is zoals die nu is.

6. Conclusie en afsluitende opmerkingen

Resumerend kan worden gesteld dat in Nederland, Engeland en internationaal bij UEFA en CAS, verschillende bewijsmaatstaven worden gehanteerd bij de behandeling van zaken met betrekking tot wanordelijkheden. In Nederland geldt dat een overtreding wettig en overtuigend moet worden bewezen, in Engeland wordt het beginsel van *balance of probabilities* toegepast, terwijl bij UEFA en CAS de maatstaf *comfortable satisfaction* wordt gehanteerd. Hoewel niet zonder meer is vast te stellen of deze verschillen daadwerkelijk leiden tot uiteenlopende vonnissen, is het theoretisch wel denkbaar. Om die reden zou bij de aanpak van wanordelijkheden een bepaalde uniformiteit te overwegen zijn, temeer omdat KNVB en FA bij UEFA aangesloten bonden zijn.

Als in een tuchtzaak is vastgesteld dat een wanordelijkheid heeft plaatsgevonden, is het vervolgens aan de club om te bewijzen of zij zich eventueel kan disculperen. In Nederland en Engeland en vanuit de jurisprudentie van UEFA en CAS worden de disculpatiegronden verschillend ingevuld, al zijn er ook bepaalde overeenkomsten. In het tuchtrecht betaald voetbal in Nederland ligt de

58 Evenals dat FA stelt dat er geen perfectie is vereist. Het gaat om de omstandigheden die bij de club bekend waren of redelijkerwijs bij de club bekend hadden moeten zijn.

59 TAS 3 juni 2003, 2002/A/423 (*PSV Eindhoven v. UEFA*).

60 Volgens het CAS is het concept niet in strijd met Zwitsers recht, noch met art. 6 EVRM (eerlijk proces), noch met het rechtsbeginsel *nulla poena sine lege*. Zie bijv. CAS 5 december 2013, 2013/A/3139 (*Fenerbahçe SK v. UEFA*), par. 103; CAS 13 juni 2014, 2013/A/3324 & 3369 (*GNK Dinamo v. UEFA*), par. 9.24; CAS 16 november 2023, 2021/A/7736 (*Qarabağ FC v. UEFA*), par. 133.

61 CAS 20 april 2007, 2007/A/1217 (*Feyenoord Rotterdam v. UEFA*) par. 17.

62 Idem.

63 CAS 20 april 2007, 2007/A/1217 (*Feyenoord Rotterdam/UEFA*), par. 21.

64 P.H.J. Nij Bijvank, Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van betaald voetbalorganisaties voor wanordelijkheden in stadions, *TvS&R* 2012-1.

disculpatietoets met betrekking tot wanordelijkheden dicht aan tegen risicoaansprakelijkheid, maar is disculpatie mogelijk indien de club aannemelijk maakt dat zij voldoende maatregelen heeft getroffen van dusdanig verstrekkende en stringente aard dat de kans dat de aanhang zich misdraagt te verwaarlozen is. In Engeland geldt de due-diligence-toets, waarbij de club dient aan te tonen dat de wanordelijkheden voortkwamen uit omstandigheden buiten de invloedssfeer van de club en de club alle mogelijke zorgvuldigheid heeft betracht om de wanordelijkheden te voorkomen. Bij UEFA geldt een onderscheid in het type wanordelijkheid: bij artikel 16(1) UEFA DR is disculpatie mogelijk indien de club aantoon op geen enkele manier nalatig te zijn geweest, maar bij artikel 16(2) geldt volledige risicoaansprakelijkheid.

In essentie draait het bij alle besproken tuchtrechtelijke instanties om de vraag welke maatregelen de club voor, tijdens en na de wedstrijd heeft getroffen en of deze naar het oordeel van de tuchtrechtelijke instanties voldoende zijn om disculpatie te rechtvaardigen. In de meerderheid van de onderzochte zaken wordt dit verweer verworpen omdat de disculpatie niet of niet volledig wordt gehaald, met dien verstande dat de genomen maatregelen door de club wel kunnen bijdragen aan strafvermindering, ook wanneer zuivere risicoaansprakelijkheid geldt.

De auteur is van mening dat het onverkort vaststellen van risicoaansprakelijkheid in sommige gevallen verder gaat dan noodzakelijk en gewenst. Zo zijn er situaties denkbaar waarin een club alle redelijkerwijs mogelijke voorbereidende maatregelen heeft getroffen en tijdens wanordelijkheden onmiddellijk adequaat heeft ingegrepen, maar desondanks op grond van de UEFA DR tuchtrechtelijk aansprakelijk is. Het enige middel dat de club dan nog heeft is een strafmaatverweer voeren. Wanneer bijvoorbeeld een club de betreffende supporter die zich (mede) schuldig heeft gemaakt aan wanordelijkheden een stadionverbod heeft opgelegd, wordt het gedrag reeds gesanctioneerd en wordt daarmee aan doel en strekking van de betreffende UEFA-regels tegemoetgekomen. Het is daarom te kort door de bocht om te stellen dat risicoaansprakelijkheid de enige manier zou zijn waarop UEFA haar doelstellingen zou kunnen verwezenlijken. Het tegendeel blijkt immers uit de reglementen van KNVB en FA waarin geen pure risicoaansprakelijkheid wordt gehanteerd (op discriminatoire uitingen bij FA na). Hieruit volgt dat ondanks de hoge disculpatielat in Nederland en Engeland, clubs daarbij – zij het beperkt – de mogelijkheid hebben om zich te disculperen, en de tuchtcommissie en commissie van beroep daarop met hun vonnissen kunnen inspelen. Een dergelijke tuchtrechtelijke aanvliegrouete lijkt de auteur rechtvaardiger dan de harde lijn van risicoaansprakelijkheid zoals gehanteerd door UEFA en CAS.